Greinargerð.

Inngangur

1. Inngangur.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði ný heildarlög um loftferðir sem taki mið af þjóðréttarlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist, stefnu stjórnvalda á sviði flugsamgangna og stuðli að þeim markmiðum sem tiltekin eru í 1. gr. frumvarpsins.

Þjóðréttarlegar skuldbindingar á sviði flugmála eru margvíslegar og eiga margar þeirra sér langa sögu samofna þróun flugsins, öryggi og vernd, markaðsaðgangi, umhverfis- og neytendavernd. Stjórnvöld hafa á hverjum tíma lagt sig fram við að undirrita og fullgilda samninga á sviði flugssamgangna sem talið er að feli í sér bestu framkvæmd. Hafa slíkar skuldbindingar að miklu leyti verið undirstaða þeirrar löggjafar sem flugsamgöngur hafa búið við hér á landi. Á grundvelli EES-samningsins og þeirra gerða sem teknar hafa verið upp í samninginn hefur umgjörð flugs og eftirlits tekið hröðum breytingum. Er það ekki síst þess vegna sem ráðist hefur verið í endurskoðun laganna.

Stefna stjórnvalda á sviði flugmála liggur nú fyrir í fyrsta sinn í sögu lýðveldisins. Þann 29. júní 2020 samþykkti Alþingi nýja samgönguáætlun fyrir árin 2020-2034 og um leið nýja flugstefnu (sjá fylgiskjal II, þingsályktun 1944, 435. mál, 150 löggjafarþing 2019-2020). Eins og fram kemur í greinargerð með samgönguáætlun er tilgangur mótunar stefnu í flugi að skapa umhverfi sem viðheldur grunni fyrir flugrekstur og flugtengda starfsemi á Íslandi, hvort sem er núverandi eða nýja starfsemi, og styður við vöxt hennar að því marki sem það er þjóðhagslega hagkvæmt, styður atvinnusköpun og stuðlar að jákvæðri byggðaþróun.

Áherslur og verkefni til stuðnings flugstefnu birtast bæði í fimmtán ára og fimm ára samgönguáætlun undir viðeigandi lögbundnu markmiði. Samkvæmt grænbók um flugstefnu var framlag flugs og flugtengdrar starfsemi til vergrar landsframleiðslu metið um 13,4% árið 2017 en hefur dregist saman í kjölfar útbreiðslu COVID-19 veirunnar. Eftir sem áður skiptir flug verulegu máli fyrir hagvöxt og atvinnusköpun og er talin mikilvæg stoð í hagkerfinu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

*2.1 Þjóðréttarlegar skuldbindingar.*

Núverandi löggjöf á sviði flugmála byggist að miklu leyti á þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Er hér bæði átt við fjölda alþjóðlegra samninga, EES-samninginn, stofnsamning EFTA auk annarra samninga, tvíhliða- og marghliða skuldbindinga.

Í íslenskum rétti er byggt á kenningunni um tvíeðli þjóðaréttar og landsréttar. Meginreglan hefur verið sú að þjóðaréttur er ekki hluti landsréttar nema þjóðréttarákvæðin hafi sérstaklega verið leidd í lög eða ákvæðin hafi unnið sér þegnrétt þar sökum réttarvenju. Í þeim tilvikum þar sem alþjóðlegum samningum er ætlað að vera réttskapandi, þ.e. skapa bein réttaráhrif fyrir einstaklinga, er nauðsynlegt að lögfesta slík ákvæði. Þegar íslenska ríkið undirgengst þjóðréttarlega skuldbindingu felur það jafnan í sér að ríkið þarf að tryggja að framkvæmd laga að landsrétti sé í samræmi við þá skuldbindingu. Því er víða í frumvarpinu vísað til einstakra ákvæða framangreindra samninga eða samninganna sem slíkra, sem og í þeim tilvikum þegar ætlunin er að um nánari útfærslu slíkra réttinda eða skyldna fari samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur.

Eftirfarandi umfjöllun er ekki ætlað að vera tæmandi heldur fjalla um helstu þjóðréttarskuldbindingar sem frumvarpið byggir á eða vísað er til.

*2.1.1. Chicago-samningurinn frá 1944.*

Frumvarpinu er ætlað að leiða í lög afmarkaðar greinar *Chicago-samningsins um alþjóðaflugmál* (e. Convention on international aviation) sem gerður var 7. desember 1944 og Ísland er aðili að, sbr. augl. nr. 45/1947. Auk þess sem tekið er tillit til þeirra breytinga á Chicago-samningnum sem Ísland hefur síðar fullgilt. Aðildarríki Chicago-samningsins voru þann 1. september 2020 193 talsins og hefur samningurinn mjög sterka stöðu á heimsvísu og er almennt vísað til sem frumréttarheimildar á sviði alþjóðaflugs. Viðaukar Chicago-samningsins eru nítján og eru flestir þeirra uppfærðir mjög reglulega. Viðaukar samningsins hafa sama gildi og meginmál samningsins að þjóðarrétti, en aðildarríkjunum er heimilt að víkja frá ákvæðum viðaukanna, enda séu slík frávik tilkynnt ráði Alþjóðaflugmála-stofnunarinnar í samræmi við 38. gr. samningsins. Er frumvarpinu einnig ætlað að tryggja fullnægjandi lagastoð til innleiðingar viðaukanna í landsrétt. Umfangsins vegna er almennt miðað við að innleiðing viðaukanna fari fram í formi reglugerða eða annarra stjórnvaldsfyrirmæla.

*2.1.2. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið.*

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn hér eftir) er einn mikilvægasti viðskiptasamningur sem Ísland á aðild að og eru þær EES-gerðir á flugsviðinu sem teknar hafa verið upp í samninginn bæði margar og umfangsmiklar að efni til. Á grundvelli þeirra er þjónustufrelsi í flugsamgöngum innan svæðisins tryggt, sem og samræmdar reglur á sviði flugöryggis og flugverndar. Þær efnisreglur sem EES-gerðirnar hafa að geyma byggjast að stórum hluta á alþjóðlegum samningum, svo sem einstökum viðaukum við Chicago-samninginn, ýmist þeim til frekari fyllingar eða sem sérstæð hliðsett löggjöf. Þá eru einnig dæmi þess að gerðirnar gangi mun lengra en nefndir samningar kveða á um eða víkja frá þeim.

Samræming löggjafar á sameiginlega markaði Evrópska efnahagssvæðisins og einsleitni, ekki aðeins í löggjöf heldur einnig í framkvæmd, er undirstaða jafnrar samkeppnisstöðu fyrirtækja og einstaklinga sem á markaðinum starfa. Því er einkar mikilvægt að vel takist til í innleiðingu þeirra og á þeim sviðum þar sem um fulla samræmingu er að tefla að ekki sé viðbótar skilyrðum eða kröfum bætt við sem raski samkeppnisstöðu flugrekenda og annarra sem stunda flugtengda starfsemi hér á landi.

EES-gerðir á sviði flugsamgangna sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn miðað við 1. september 2020 og eru í gildi eru um 220 talsins. Í flestum tilvikum er um að ræða reglugerðir, aðeins fáeinar tilskipanir halda enn velli sem og fáeinar ákvarðanir. Skv. EES-samningnum ber að innleiða reglugerðir Evrópusambandsins sem reglugerðir í landrétt. Tilskipanir veita almennt meira svigrúm til forms og aðferðar. Þær breytingar sem frumvarpið leggur til miða að því að tryggja að þær gerðir sem fyrirhugað er að innleiða í landsrétt eða þegar hafa verið innleiddar hafi fullnægjandi lagastoð og að þau lögbæru stjórnvöld sem fara með verkefni og eftirlit á sviði flugmála hafi nauðsynlegar valdheimildir. Er þannig talið að stutt sé við þá stefnu stjórnvalda að tryggja flugstarfsemi hér á landi skýra lagaumgjörð, samkeppnishæfni og flugöryggi eins og best gerist á byggðu bóli.

*Ný EASA-reglugerð.*

Meginþorri þeirra breytinga sem ráðgerðar eru með frumvarpi þessu eiga rót sína að rekja til fyrirhugaðrar upptöku og innleiðingar á reglugerð (ESB) 2018/1139 frá 4. júlí 2018 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins og um breytingu á reglugerðum (EB) nr. 2111/2005, (EB) nr. 1008/2008, (ESB) nr. 996/2010, (ESB) nr. 376/2014 og tilskipunum Evrópuþingsins og ráðsins 2014/30/ESB og 2014/53/ESB og um niðurfellingu á reglugerðum Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 552/2004 og (EB) nr. 216/2008 og reglugerð ráðsins (EBE) nr. 3922/91 (hér eftir reglugerð (ESB) 2018/1139 eða EASA-reglugerðin). Um er að ræða grunngerð á sviði flugöryggis, svonefnda móðurgerð, sem tók gildi 11. september 2020 innan Evrópusambandsins og stefnt er að taka upp í EES-samninginn á árinu 2020. Mun fjöldi afleiddra gerða byggja lagastoð sína á reglugerð (ESB) 2018/1139 og vísa til hennar. Leysir reglugerðin af hólmi eldri gerð, auk þess að gera afmarkaðar breytingar á sex öðrum gerðum og fella niður tvær þegar innleiddar gerðir til viðbótar. Segja má að þessi EES-gerð og forverar hennar hafi ollið hvað mestum stakkaskiptum á fyrirkomulagi flugöryggismála innan Evrópska efnahagssvæðisins og Sviss (EASA-ríkjanna) á sl. árum.

Undanfarin 20 ár hefur Evrópusambandið í síauknum mæli beitt sér fyrir samræmingu reglna á sviði flugsamgangna, einkum á sviði flugöryggis, flugverndar og neytendaverndar. Þessi þróun endurspeglast ekki síst í útvíkkun á valdsviði Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins á sviði flugöryggis, sem farið hefur fram í áföngum. Reglugerð (ESB) 2018/1139 sem nú er fyrirhugað að taka upp í EES-samninginn er þriðja kynslóð slíkrar gerðar. Reglugerðin er afrakstur heildarendurskoðunar 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* (e. European Union Aviation Safety Agency), hér eftir EASA, lögbærra landsyfirvalda (Samgöngustofa hér á landi) og sameiginlegar valdheimildir, heldur er reglugerðin uppfærð og endurbætt lagastoð fyrir flestalla afleidda löggjöf Evrópusambandsins á sviði flugöryggis. Umfangið er mikið og spannar svo til alla þætti flugstarfsemi og tekur til bæði einstaklinga og lögaðila í almenningsflugi, auk verkefna og eftirlits lögbærra stjórnvalda.

Til þess að átta sig betur á umfangi verkefna og eftirlits á sviði flugöryggis og framsals framkvæmda- og dómsvalds á sl. árum er rétt að gera stuttlega grein fyrir þessari þróun. Fyrsta reglugerðin um öryggi í almenningsflugi og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu (eins og stofnunin hét þá), reglugerð (EB) 1592/2002, tók gildi innan Evrópubandalagsins 27. september 2002 og var innleidd í landsrétt hér á landi tæpum þremur árum síðar og tók gildi 1. júlí 2005. Í grunninn tók hún til lofthæfis, þ.e. hönnunar, framleiðslu og viðhalds framleiðsluvara, hluta og búnaðar svo og þeirra starfsmanna og fyrirtækja sem að slíkum verkefnum koma, auk starfrækslu loftfara. Með innleiðingu gerðarinnar fluttist vottun framleiðsluvara, þ.e. loftfar, hreyfill eða loftskrúfa, sem falla undir gildissvið reglugerðarinnar, frá aðildarríkjum Evrópubandalagsins og EFTA-ríkjunum til EASA. Samhliða komst á gagnkvæm viðurkenning þeirra vara sem féllu undir gildissvið þágildandi reglugerðar, þ.e. vottun EASA á þessum framleiðsluvörum varð forsenda fyrir frjálsri för þeirra innan Evrópska efnahagssvæðisins og víðar, þar sem fjölmörg ríki utan EASA-ríkjanna viðurkenna einhliða vottun stofnunarinnar. Að auki var EASA falið, að því er varðar framleiðsluvörur, hluti og óuppsettan búnað, sem féll undir gildissvið gerðarinnar, að annast fyrir hönd EASA-ríkjanna störf og verkefni hönnunar-, framleiðslu- og skráningarríkis samkvæmt Chicago-samningnum. Mjög takmarkaðar lagabreytingar voru gerðar á þessum tíma til undirbúnings innleiðingar gerðarinnar í landsrétt. Með lögum nr. 88/2004 til breytinga á lögum um loftferðir, nr. 60/1998, var samgönguráðherra veitt heimild til að innleiða reglugerðina í einu efnisákvæði, sbr. 146. gr. laganna.

Vöktun og eftirlit EASA, fyrir hönd framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og Eftirlitsstofnunar EFTA, með aðildarríkjum Evrópubandalagsins og EFTA-ríkjunum á efnisþáttum reglugerðar (EB) 1592/2002 hófst skömmu eftir samþykkt nýrrar reglugerðar (ESB) sama efnis um mitt ár 2006. Þá færðist SAFA áætlunin svonefnda (úttektir á loftförum þriðju ríkja á flugvöllum innan bandalagsins) undir EASA þann 1. janúar 2007.

Önnur kynslóð reglugerðar um öryggi í almenningsflugi og stofnun EASA, reglugerð (EB) 216/2008, tók gildi innan Evrópubandalagsins 8. apríl 2008, en var innleidd í landsrétt hér á landi 8. október 2012. Með gerðinni útvíkkaði valdsvið EASA enn frekar, einkum varðandi verkefni og eftirlit í þriðju ríkjum (utan EASA-ríkjanna), svo sem á sviði skírteinamála flugliða, öryggis- og þjónustuliða, fluglækna, þjálfunarfyrirtækja, flugrekstrar, auk þess sem SAFA-áætlunin (skoðanir loftfara á hlaði) var útvíkkuð til allra loftfara óháð þjóðerni. Stuttu síðar voru enn frekari breytingar gerðar á þessari annarri kynslóð grunngerðar, en árið 2009 útvíkkaði gildissvið hennar til flugvalla (hönnun, viðhald og starfræksla), öryggisbúnaðar flugvalla, hlaðstjórnarþjónustu, flugleiðsöguþjónustu og rekstrarstjórnun flugumferðar, hönnun búnaðar, starfrækslu og viðhald búnaðar sem notað er í flugleiðsöguþjónustu auk starfsfólks á sviði flugleiðsögu. Þessi breyting tók gildi á Íslandi, samhliða innleiðingu annarrar kynslóðar reglugerðarinnar 8. október 2012. Til undirbúnings innleiðingar þessara breytinga var með lögum nr. 50/2012 bætt við nýrri grein við lög um loftferðir þar sem sektarvald Eftirlitsstofnunar EFTA var lögfest með vísan til reglugerðarinnar. Að auki var nýrri málsgrein bætt við 146. gr. laganna, þar sem ráðherra var heimilað að setja reglugerð til innleiðingar EES-gerða er varða verkefni stofnunarinnar.

Frekari breytingar á annarri kynslóð reglugerðarinnar voru gerðar á vettvangi Evrópusambandsins í áföngum á árunum 2011 og 2013. Þá tók gildi ný reglugerð um vottun loftfara í flutningaflugi frá þriðju ríkjum árið 2015 innan Evrópusambandsins en var innleidd hér á landi í júlí 2017. Með henni fluttist vottun á flugöryggi loftfara frá þriðju ríkjum í flutningaflugi til EASA frá aðildarríkjum Evrópusambandsins og EFTA-ríkjanna. Lítilsháttar breytingar voru gerðar á annarri kynslóð reglugerðarinnar 2016, en með nýrri reglugerð á sviði rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsögu sem tók gildi innan Evrópusambandsins 2017, en hér á landi í ágúst 2019, fluttist formlega vottun *netstjórnandans* (e. the network manager) til EASA.

Þriðja kynslóð reglugerðarinnar, reglugerð (ESB) 2018/1139, tók gildi innan Evrópusambandsins 11. september 2018 og standa vonir til þess, nái frumvarp þetta fram að ganga, að hægt sé að innleiða gerðina hér á landi eins fljótt og verða má. Reglugerðin hefur að geyma margvísleg nýmæli og breytingar. Gildissvið hennar er lítillega útvíkkað frá því sem áður var og tekur nú til að mynda til ómannaðra loftfara (eldri þyngdarviðmiðun loftfara breytt), upplýsingaöryggis (netöryggis) í flugsamgöngum, eftirlits með flugafgreiðslu (þ.m.t. hlaðstjórnunarþjónustu) og vottun og eftirlit með starfrækslu víðfeðma leiðréttingarkerfisins (EGNOS). Þá hafa ýmsar leiðréttingar verið gerðar á efni reglugerðarinnar til samræmis við aðra löggjöf Evrópusambandsins. Heimildir til eftirlits byggðar á áhættu- og frammistöðumati eru frekar styrktar, frekari möguleikar eru kynntir til samstarfs og tilfærslu eftirlits milli lögbærra landsyfirvalda, EASA og hæfra aðila. Listi yfir þá flokka loftfara sem falla utan gildissviðs reglugerðarinnar hefur enn fremur verið endurskoðaður. Jafnframt tiltekur reglugerðin víðtækara hlutverk EASA með tilliti til verkefna er snerta flugöryggi beint, svo sem á sviði flugverndar, umhverfisverndar, rannsókna og þróunar auk alþjóðlegrar samvinnu. Einnig er stofnuninni falið samræmingarhlutverk á sviði netöryggis í flugi. Þá býður reglugerðin uppá afmarkaða möguleika ríkja til að þrengja gildissvið reglugerðarinnar með tilliti til flokka loftfara að tilteknum skilyrðum uppfylltum (svonefnd „opt-out“ ákvæði). Samhliða býður reglugerðin einnig uppá möguleika til að útvíkka gildissviðið gagnvart starfsemi sem annars félli utan gildissviðs hennar (svonefnd „opt-in“ ákvæði). Séu þessar heimildir nýttar kunna þær að leiða til frekari breytinga á öðrum reglugerðum við innleiðingu í landsrétt. Frumvarpið tekur almennt ekki afstöðu til þess hvort nýta beri framangreindar heimildir en gerir ráð fyrir að hægt sé að nýta þær í framtíðinni. Miðað er við að samráð verði haft við hagaðila áður en endanlega afstaða er mótuð til þessara möguleika við innleiðingu reglugerðarinnar í landsrétt.

Í ljósi örra breytinga á síðastliðnum árum má telja heildarendurskoðun laga um loftferðir tímabæra með það í huga að uppfæra efnisreglur laganna og færa þau ákvæði sem telja má barn síns tíma í þann búning sem endurspeglar núverandi verkefni, stöðu og skipan flugöryggismála og búa reglugerð (ESB) 2018/1139 og afleiddri löggjöf á sviði flugöryggis fullnægjandi lagastoð.

*Aðrar EES-gerðir.*

Ýmsar breytingar hafa orðið á öðrum gerðum og nýjar litið dagsins ljós sem annað hvort bíða innleiðingar eða þegar eru innleiddar. Þar sem talið er að vafi leiki á hvort fullnægjandi lagastoð sé fyrir hendi eða ljóst er að svo er ekki, er lagt til í frumvarpinu að skýrri lagastoð sé skotið undir eftirfarandi gerðir, auk annarra sem þegar bíða innleiðingar.

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði ákvæði til að tryggja fullnægjandi lagastoð til innleiðingar reglugerðar (ESB) 2018/1139, auk afleiddra gerða, þar á meðal:

* reglugerð (ESB) 2018/1042 frá 23. júlí 2018 um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 965/2012 að því er varðar tæknilegar kröfur og stjórnsýslumeðferð er varða stuðnings­áætlanir, sálrænt mat á flugáhöfn, sem og kerfisbundna og handahófskennda skimun fyrir geðvirkum efnum til að tryggja heilbrigði flugliða og öryggis- og þjónustuliða og að því er varðar uppsetningu á landslagsgreiningarkerfi í nýlega framleiddar flugvélar, knúnar hverfihreyflum með 5700 kg skráðan hámarksflugtaksmassa eða minna og sem samþykktar hafa verið til að bera sex til níu farþega,
* reglugerð (ESB) 2019/27 frá 19. desember 2018 um breytingu á reglugerð (ESB) 1178/2011 um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 1178/2011 um tæknilegar kröfur og stjórnsýslumeðferð er varða áhöfn í almenningsflugi samkvæmt reglugerð Evrópu­þingsins og ráðsins (ESB) 2018/1139,
* reglugerð (ESB) 2019/103 frá 23. janúar 2019 um breytingu á reglugerð (ESB) 2015/1998 að því er varðar nánari útlistun, samræmingu og einföldun sem og styrkingu á tilteknum sértækum flugverndarráðstöfunum,
* reglugerð (ESB) 2019/945 frá 12. mars 2019 um ómönnuð loftför og flugrekendur ómannaðra loftfara frá þriðju ríkjum,
* reglugerð (ESB) 2019/947 frá 24. maí 2019 um reglur og verklag við starfrækslu ómann­aðra loftfara,
* reglugerð (ESB) 2019/1583 frá 25. september 2019 um breytingu á framkvæmdar­reglugerð (ESB) 2015/1998 um ítarlegar ráðstafanir til að framfylgja sameiginlegum grunnkröfum um flugvernd að því er varðar ráðstafanir vegna öryggis á netinu.

Með frumvarpinu eru enn fremur lagðar til breytingar í því skyni að undirbyggja frekari lagastoð eða skýra nánar ákvæði þegar innleiddra gerða, þar á meðal:

* reglugerðar (EB) 2027/97 frá 9. október 1997 um bótaábyrgð flugfélaga vegna slysa, sbr. reglugerð (EB) nr. 889/2002 frá 13. maí 2002 um breytingu á reglugerð (EB) 2027/97,
* tilskipunar 96/67/EB frá 15. október 1996 um aðgang að flugafgreiðslumarkaðinum á flugvöllum bandalagsins, með síðari breytingum, sbr. reglugerð um aðgang að flugafgreiðslu á flugvöllum, nr. 370/2018,
* tilskipunar 2009/12/EB frá 11. mars 2009 um gjaldtöku á flugvöllum,
* reglugerð (ESB) 996/2010 frá 20. október 2010 um rannsóknir og forvarnir gegn slysum og flugatvikum í almenningsflugi og um niðurfellingu á tilskipun 94/56/EB, með síðari breytingum, sbr. reglugerð um störf rannsóknarnefndar samgönguslysa, nr. 763/2013,
* reglugerðar (ESB) 598/2014 frá 16. apríl 2014 um að setja reglur og koma á máls­meðferð við innleiðingu rekstrartakmarkana vegna hávaða á flugvöllum í Sambandinu innan yfirvegaðs mats á úrræðum og um niðurfellingu tilskipunar 2002/30/EB, sbr. reglugerð um rekstrartakmarkanir vegna hljóðmengunar á flugvöllum sem staðsettir eru á Evrópska efnahagssvæðinu, nr. 666/2015,
* reglugerð (ESB) 452/2014 frá 29. apríl 2014 um tæknilegar kröfur og stjórnsýslu­meðferð er varða flugrekstur frá þriðja landi samkvæmt reglugerð (EB) 216/2008, með síðari breytingum, sbr. reglugerð nr. 125/2016, með síðari breytingum,
* reglugerð (ESB) 376/2014 frá 3. apríl 2014 um tilkynningu atvika í almenningsflugi, sbr. reglugerð um tilkynningu atvika í almenningsflugi sem og greiningu á og eftir­fylgni með þeim, nr. 900/2017, með síðari breytingum,
* reglugerð (ESB) 139/2014 frá 12. febrúar 2014 um kröfur og stjórnsýslumeðferð er varða flugvelli samkvæmt reglugerð (EB) 216/2008, með síðari breytingum, sbr. reglu­gerð nr. 75/2016, með síðari breytingum,

- reglugerðar (ESB) 2017/373 frá 1. mars 2017 um sameiginlegar kröfur fyrir veitendur þjónustu á sviði rekstrarstjórnunar flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu og á sviði starfsemi neta fyrir rekstrarstjórnun flugumferðar og eftirlit með þeim, um niðurfellingu á reglugerð (EB) nr. 482/2008, framkvæmdarreglugerðum (ESB) nr. 1034/2011, (ESB) nr. 1035/2011 og (ESB) 2016/1377 og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 677/2011, sem innleidd hefur með reglugerð um sameiginlegar kröfur fyrir veitendur þjónustu á sviði rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu og á sviði starfsemi neta fyrir rekstrarstjórnun flugumferðar og eftirlit með þeim, nr. 720/2019.

Vegna innleiðingar framangreindra gerða reyndist jafnframt þörf á að leggja til breytingar á öðrum lögum, þar á meðal lögum um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála, nr. 119/2012, lögum um rannsókn samgönguslysa, nr. 18/2013, og lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991.

*2.1.3. Montreal-samningurinn frá 1999.*

Í frumvarpinu er lagt til að Montreal-samningurinn um samræmingu tiltekinna reglna varðandi loftflutninga milli landa frá 1999 verði lögfestur í heild sinni sem fylgiskjal með lögunum nái frumvarpið fram að ganga. Í því skyni er í XVI. kafla frumvarpsins lagt til að fáeinar greinar verði lögfestar til nánari afmörkunar gildissviðs og lagaskilum, auk þess sem ráðherra er veitt heimild til að auglýsa sérstaklega breytingar og uppfærslu á bótafjárhæðum þeim sem samningurinn tiltekur. Samningurinn var á sínum tíma lögfestur með umritunaraðferð með lögum nr. 88/2004 um breytingu á lögum um loftferðir og var komið fyrir í X. kafla laganna, auk fáeinna ákvæða á sviði neytendaverndar til hagsbóta fyrir flugfarþega. Ástæður þess að lagt er til að Montreal-samningurinn verði lögfestur í heild sinni eru nánar raktar í umfjöllun um efni XVII. kafla.

*2.1.4. Samningurinn um sameiginlega Evrópska flugsvæðið.*

Ísland er aðili að fjölhliða samningi milli Evrópubandalagsins og aðildarríkja þess og Albaníu, Bosníu og Hersegóvínu, Makedóníu, fyrrverandi lýðveldis Júgóslavíu (nú Norður-Makedónía), Svartfjallalands, Serbíu og borgaralegrar stjórnsýslu Sameinuðu þjóðanna í Kósovó (saman vísað til sem ríkja á V-Balkanskaga), auk Noregs, Búlgaríu, Króatíu og Rúmeníu um stofnun sameiginlegs Evrópsks flugsvæðis, undirritaður 9. júní 2006. Bent skal á þrjú síðastnefndu ríkin hafa síðan samningurinn var gerður gengið inn í Evrópusambandið og því talin með aðildarríkjum Evrópusambandsins og ekki ríkja á V-Balkanskaga. Miðar samningurinn að því að stofna *sameiginlegt Evrópskt flugsvæðið* (e. European Common Aviation Area) sem byggir á frjálsum markaðsaðgangi, staðfesturétti, jöfnum skilyrðum til samkeppni og sameiginlegu regluverki þar á meðal á sviði flugöryggis, verndar, flugleiðsögu, umhverfismála og félagslegra þátta. Ísland fullgilti samninginn þann 1. febrúar 2007, en samningurinn tók gildi frá og með 1. desember 2017 og er óbirtur.

Rétt er að benda á að stofnana umhverfi samningsins um sameiginlega Evrópska flugsvæðið er ólíkt EES-samningnum þar sem ekki er byggt á svonefndu tveggja stoða kerfi, heldur einni stoð, stoð stofnana Evrópusambandsins. Sameiginlega nefndin, sem stofnuð er skv. 18. gr. samningsins, ber ábyrgð á stjórn samningsins og er ætlað að tryggja rétta framkvæmd hans með tilmælum og ákvörðunum í samræmi við ákvæði hans. Ákvarðanir nefndarinnar skv. 19. gr. samningsins eru bindandi að þjóðarétti.

Samningurinn tilgreinir tvö aðlögunartímabil þar sem ríkin á V-Balkanskaga vinna að því að samþætta löggjöf sína löggjöf Evrópusambandsins á sviði loftferða. Samningurinn hefur að geyma fimm viðauka og bókanir er varða aðlögunartímabil ríkjanna á V-Balkanskaga sem uppfærðar eru eftir þörfum. Í viðauka I. við samninginn eru teknar upp tilvísanir til þeirra gerða sem binda eiga aðildarríkin og var hann síðast uppfærður 2019. Fyrra aðlögunartímabili er nú lokið. Í lok annars aðlögunartímabils er gert ráð fyrir að staða einstakra ríkja verði metin og skilyrði fyrir þátttöku í Flugöryggisstofnun Evrópusambandsins, EASA, ákvörðuð.

Við gerð frumvarpsins er einkum tekið tillit til ákvæða samningsins hvað varðar markaðsaðgang (flugréttindi) og staðfesturétt með tilliti til fjárfestingu erlendra aðila í flugrekstri, sjá nánar III. og VIII. og kafla frumvarpsins.

*2.1.5. Alþjóðlegir samningar á sviði flugverndar.*

Á sviði flugverndar og í baráttu gegn hryðjuverkum hefur Ísland fullgilt fjölmarga alþjóðasamninga. Meðal þeirra samninga er sérstaklega varða flugstarfsemi eru:

* Alþjóðasamningur varðandi lögbrot og aðra verknaði í loftförum sem undirritaður var í Tokyo þann 14. september 1963, sbr. augl. nr. 11/1970 (Tokyo-samningurinn). Samningurinn tók gildi þann 4. desember 1969 og hvað Ísland varðar þann 14. júní 1970. Þann 1. september 2020 voru 186 ríki aðilar að samningnum.
* Alþjóðasamningur um að koma í veg fyrir ólöglega töku loftfara sem gerður var í Haag þann 16. desember 1970, sbr. augl. nr. 12/1973 (Haag-samningurinn). Samningurinn tók gildi þann 14. október 1971. Þann 1. september 2020 voru 185 ríki aðilar að samningnum.
* Alþjóðasamningur um að koma í veg fyrir ólögmætar aðgerðir gegn öryggi flugsamgangna sem undirritaður var í Montreal þann 23. september 1971, sbr. augl. nr. 13/1973 (Montreal-samningurinn frá 1971). Samningurinn tók gildi þann 26. janúar 1971. Þann 1. september 2020 voru 188 ríki aðilar að samningnum.
* Bókun til að koma í veg fyrir ofbeldisverk í flughöfnum fyrir almenna alþjóðlega flugumferð, til viðbótar við samning um að koma í veg fyrir ólögmætar aðgerðir gegn öryggi flugsamgangna, sem gerður var í Montreal 23. september 1971, gerð 28. febrúar 1988, sbr. augl. 9/1990 (Montreal-bókunin frá 1988). Bókunin tók gildi þann 6. ágúst 1989. Þann 1. september 2020 voru 176 ríki aðilar að bókuninni.
* Alþjóðasamningur um merkingar á plastsprengiefni til auðkenningar á því sem undirritaður var í Montreal þann 1. mars 1991, sbr. augl. nr. 29/2002 (MEX-samningurinn). Samningurinn tók gildi þann 21. júní 1998 og þann 1. september 2020 voru aðildarríki hans 156.

Tokyo-samningurinn fjallar um lögsögu ríkja vegna brota sem framin eru um borð í loftförum, ábyrgð flugstjóra og heimildir til valdbeitingar. Vegna aukningar á flugumferð og þeirrar þróunar að alvarleiki og tíðni óstýrlátrar hegðunar farþega hefur aukist og stigmagnast, hefur verið talin þörf á að sporna við þessari þróun. Í því skyni var gerð bókun í Montreal þann 4. apríl 2014 til að breyta samningnum varðandi lögbrot og aðra verknaði í loftförum (Montreal-bókunin frá 2014). Með frumvarpi þessu er m.a. lagt til valdheimildir flugstjóra verði styrktar til samræmis við ákvæði Tokýó-samningsins og Montreal-bókunarinnar frá 2014.

Haag-samningurinn frá 1970 skilgreinir það sem brot ef maður með ólögmætum hætti, tekur á sitt vald eða nær tökum á stjórn loftfars með valdbeitingu eða hótun um valdbeitingu. Sama á við um hlutdeild og eða tilraun til slíkra brota. Samningurinn hefur einnig að geyma ákvæði um saksókn, framsal og aðstoð aðildarríkja vegna saksóknar.

Montreal-samningurinn frá 1971 skilgreinir það sem lögbrot ef einstaklingur með ásetningi vinnur ofbeldisverk gegn einstaklingi um borð í loftfari í flugi, ef sú athöfn er líkleg til að stofna öryggi flugvélarinnar í hættu og að setja sprengiefni um borð í loftfar. Sama á við um hlutdeild og eða tilraun til slíkra brota. Montreal-bókunin frá 1988 útvíkkar refsinæmi þeirra brota sem Montreal-samningurinn frá 1971 skilgreinir þannig að ákvæðin taki jafnframt til flugvalla.

Frekari brot eru skilgreind í nýlegum alþjóðlegum samningum. Alþjóðlegur samningur um að koma í veg fyrir ólöglegar aðgerðir í tengslum við almenningsflug, gerður í Beijing 10. september 2010 (Beijing-samningurinn) er ætlað að leysa af hólmi Montreal-samninginn frá 1971 og Montreal-bókunina frá 1998. Tók Beijing-samningurinn gildi þann 1. júlí 2018 og voru aðildarríki hans 34 talsins þann 1. júlí 2020. Beijing-samningurinn frá 2010 útvíkkar frekar þau brot sem Montreal-samningurinn 1971 og Montreal-bókunin 1988 skilgreina. M.a. tiltekur Beijing-samningurinn til nýrra brota og verknaðarlýsingar sem meðal annars eiga rót sína eiga að rekja til atburðanna 11. september 2001 í Bandaríkjunum.

Bókun til viðbótar við samninginn um að koma í veg fyrir ólöglega töku loftfara var einnig gerð í Beijing þann 10. september 2010 (Beijing-bókunin). Tók bókunin gildi þann 1. júlí 2018 og voru aðildarríki bókunarinnar 34 þann 1. júlí 2020. Beijing-bókunin breytir fáeinum ákvæðum Haag-samningsins frá 1970 og skilgreinir frekari brot/brotalýsingar á flugránum, m.a. með aðstoð nútímatækni og bætir við ákvæðum er varða ógn eða samsæri um að fremja brot.

Meginmarkmið MEX-samningsins er þau ríki sem fullgildi samninginn banni framleiðslu, geymslu, flutning og komu ómerkts plastsprengiefnis á yfirráðasvæði þess. Plastsprengiefni sem slíkt er ekki bannað samkvæmt samningnum, heldur eru lagðar skyldur á viðkomandi ríki til að tryggja auðkenningu þess með efnamerki svo hægt sé að auðkenna það t.d. við skimun eða innflutning og þannig hindra að slík efni komist í hendur þeirra sem hyggja á ólögmætar ráðstafanir gegn öryggi flugsamganga. Með samningnum er komið á alþjóðlegri tækninefnd sprengiefna sem annast uppfærslu tæknilegs viðauka við samninginn. MEX-samningurinn er að því leyti ólíkur t.d. Tokyo-samningnum og öðrum samningum sem hér hefur verið fjallað um að því leyti að meginmarkmið hans er ekki að skilgreina brot heldur að ráðast gegn þeim vanda auðkenning ómerktra plastsprengiefna er.

Samhliða að stefnt er að fullgildingu Beijing-samningsins og Beijing-bókunarinnar frá 2010 er til athugunar að fullgilda Montreal-bókunina frá 2014 og leggja mat á það hvort gera þurfi frekari breytingar til að tryggja framkvæmd við MEX-samninginn í löggjöf. Fyrirhugað er að leggja fram sérstakt frumvarp til breytinga á almennum hegningarlögum og eftir atvikum öðrum lögum í samráði við dómsmálaráðuneytið síðar til þess að leggja til nauðsynlegar lagabreytingar.

*2.1.6 Aðrir samningar.*

Víða í frumvarpinu er vikið að öðrum samningum sem ákvæði frumvarpsins ýmist byggja á eða vísa til. Gætir þar nokkuð fjölbreyttrar flóru samninga.

Loftferðasamningar eru iðulega tví- eða marghliða samningar um réttindi til flugs (markaðsaðgang) og er nánar fjallað um efni þeirra í III. kafla og XV. kafla frumvarpsins.

Flugöryggissamningar eru samningar um gagnkvæma viðurkenningu á afmörkuðum sviðum en lítillega er fjallað um þessa tegund samninga í IV. kafla.

Hvað varðar skráningu réttinda í loftförum og skráningu alþjóðlegra tryggingaréttinda vísast til sérlaga þar að lútandi. Annars vegar er um að ræða lögfestingu Genfar-samningsins svonefnda frá 19. júní 1948 um alþjóðaviðurkenningu réttinda í loftförum, sjá lög um skráningu réttinda í loftförum, nr. 21/1966, með síðari breytingum og hins vegar lög um lögfestingu Höfðaborgarsamningsins um alþjóðleg tryggingarréttindi í hreyfanlegum búnaði frá 16. nóvember 2001 og bókunar um búnað loftfara frá sömu dagsetningu, sjá lög nr. 74/2019 um Höfðaborgarsamninginn um alþjóðleg tryggingarréttindi í hreyfanlegum búnaði og bókun um búnað loftfara. Rétt er að benda á að þar sem ákvæðum þessa laga lýst saman ganga ákvæði Höfðaborgarlaganna framar, en gildissvið þeirra laga er hins vegar takmarkaðra en samkvæmt lögunum um lögfestingu Genfar-samningsins.

Í ljósi þess að lagt er til að gildissvið frumvarpsins nái til tækja og hluta sem ferðast um loftið sem teljast ekki loftför var ekki hjá því komist að taka nokkurt tillit til þeirra alþjóðlegu samninga á sviði geimréttar sem fyrir hendi eru, og einkum þeirra sem Ísland hefur þegar fullgilt. Er hér einkum átt við samninginn um rannsóknir og not ríkja af himingeimnum, tungli og stjörnum frá 27. janúar 1967, og samninginn um björgun geimfara, framsal geimfara og skil á hlutum sem skotið hefur verið út í himingeiminn sem gerður var 22. apríl 1968. Hefur hér einkum verið horft til þess tryggja almannaöryggi og öryggi flugumferðar og að fyrir hendi séu afmörkuð efnisákvæði, auk heimildar til setningar reglugerða, meðan ekki nýtur við heildstæðrar löggjafar um málefni geimsins og geimtengdrar starfsemi. Einkum er vikið að geimtengdum atriðum í umfjöllun um I., III., V. og XIX. kafla frumvarpsins.

*2.3 Áherslur í nálgun.*

Í ljósi alþjóðlegs umhverfis og örra breytinga á þjóðréttarlegum skuldbindingum, einkum breytingum á viðaukum Chicago-samningsins og EES-gerða var megináhersla við vinnslu frumvarpsins lögð á að styrkja lagalegan grundvöll fyrir alla flugstarfsemi. Þ.e. skýr efnisákvæði og lagastoð til setningar reglugerða sem taka til þess víðfeðma og mjög svo tæknilega umhverfis sem flugsamgöngum er búið, auk nauðsynlegra valdheimilda og úrræða stjórnvalda. Einkum var leitast við að taka tillit til efnisákvæða reglugerðar (ESB) 2018/1139, afleiddra gerða og annarra EES-gerða við samningu frumvarpsins. Þá var einnig leitast við að styrkja eða styðja við þau ákvæði sem áfram er þörf á þar sem gildissviði reglugerðar (ESB) 2018/1139 sleppir og samhliða yfirfara heimildir ráðherra til að setja reglugerðir ákvæðum frumvarpsins til frekari fyllingar. Þá var köflum frumvarpsins fjölgað frá núgildandi lögum í því skyni að sameina í einstaka kafla efnisskyldra ákvæða og auka skýrleika og aðgengi.

Með vísan til lögmætisreglu stjórnsýslu- og stjórnskipunarréttar, sér í lagi lagaáskilnaðarreglunnar var einkum hugað að ákvæðum er lúta að kvöðum sem lögð eru á einstaklinga og lögaðila og takmarkanir á atvinnufrelsi og eignarétti svo sem að virtum þeim kröfum sem gera verður til skýrleika lagaheimilda fyrir íþyngjandi reglugerðarákvæðum. Vegna grunnreglu um lögbundnar refsiheimildir og ákvæðis um stjórnvaldssektir er einnig talin vera þörf fyrir skýrari verknaðarlýsingu brota. Hafa ber í huga að ef gerð er innleidd sem stjórnvalds­fyrirmæli er jafnframt nauðsynlegt að gæta þess að fyrir henni sé nægjanleg stoð í lögum. Því þurfa lög um loftferðir að hafa efnisákvæði sem, eftir atvikum, kunna að vera nánar útfærð í reglugerð, auk heimilda til setningar reglugerða. Samkvæmt 7. gr. EES-samningsins, sbr. fylgiskjal I. við lög nr. 2/1993, með síðari breytingum, er íslenska ríkið skuldbundið til þess að innleiða reglugerðir Evrópusambandsins sem vísað er til í samningnum sem reglugerðir að landsrétti. Er frumvarpinu því ætlað að tryggja að fullnægjandi ákvæði séu fyrir hendi í lögum sem og heimildir til setningar reglugerða, til að fullnægja framangreindum skuldbindingum. Heimildir til setningar reglugerða eru nokkuð fyrirferðarmiklar í frumvarpinu en í ljósi umfangs afleiddrar löggjafar er vart hjá því komist að hafa þær nokkuð ítarlegar.

Í ljósi þess að þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem efni frumvarpsins byggir á eru í sífelldri þróun afmarkast efni frumvarpsins við þær breytingar sem fram voru komnar í endanlegri mynd þann 1. september 2020, þ.e. frágengnar gerðir af hendi Evrópusambandsins sem tilbúnar eru til upptöku í EES-samninginn. Ekki er því tekið tillit til nýlegra álita EASA og drög að nýjum EES-gerðum sem ekki eru fullkláruð fyrir það tímamark þar sem þær tillögur eru enn til umfjöllunar á vettvangi Evrópusambandsins.

Við vinnslu frumvarpsins kom m.a. til skoðunar hvort æskilegt væri að feta þá braut sem farin hefur verið á öðrum sviðum og lögfesta tiltekna samninga og EES-gerðir. Var t.d. talið heppilegra að lögfesta Montreal-samninginn frá 1999 í heild sinni í stað umritunar eins og nánar er rakið í inngangi XVII. kafla. Einnig var sérstaklega athugað hvort æskilegt væri að lögfesta reglugerð (ESB) 2018/1139 í heild sinni. Var einkum þrennt sem talið er standa í vegi fyrir því. Í fyrsta lagi það óhagræði að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku gerðarinnar, sem inniheldur m.a. mikilvægan aðlögunartexta við einstök efnisákvæði gerðarinnar, liggur ekki fyrir í endanlegri mynd og ófyrirséð hvort það náist fyrir framlagningu frumvarpsins. Í öðru lagi gerir lengd reglugerðarinnar og efnistök það að verkum að lögfesting yrði síst til þess að auka gagnsæi, skýrleika og aðgengi að efni nýrra laga. Þá má einnig nefna að ekki hefur verið tekin endanleg afstaða til allra valkvæðra ákvæða gerðarinnar sem myndu mögulega kalla á lagabreytingu ef ákveðið væri að nýta þau ákvæði eða breyta síðar meir. Í þriðja lagi hafa þegar verið kynntar á vettvangi Evrópusambandsins hugmyndir um breytingar á gerðinni sem myndu kalla á frekari lagabreytingar þegar kæmi að innleiðingu slíkra breytinga. Þá var einnig ljóst að þrátt fyrir að reglugerðin væri lögfest þyrfti engu að síður þyrfti að halda til haga efnisákvæðum þar sem gildissviði reglugerðarinnar sleppir.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið skiptist efnislega í tuttugu og tvo kafla, þar af eru breytingar á ýmsum öðrum lögum í síðasta kaflanum. Í frumvarpinu eru lagðar til veigamiklar breytingar frá núgildandi lögum.

*3.1 Helstu nýmæli.*

I. kafli. Gildissvið og orðskýringar. Lagt er til að gildissviðið verði útvíkkað frá núgildandi lögum. Er það einkum gert í ljósi víðtæks eftirlitshlutverks EASA með loftförum, aðilum og starfsemi í þriðju ríkjum og vegna vottunar og eftirliti með veitendum samevrópskrar þjónustu á sviði flugleiðsögu, en einnig til tryggja að tæki og hlutir sem ferðast um loftið en teljast ekki loftför falli undir gildissvið frumvarpsins.

Í II. kafla eru lagðar til verulegar breytingar á skipan stjórnunar og eftirlits á sviði flugmála frá núgildandi lögum og er í kaflanum leitast við að skýra nánar tilhögun og afmörkun verkefna og ábyrgðar milli lögbærra stjórnvalda, Samgöngustofu og Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins, með vísan til ákvæða reglugerðar (ESB) 2018/1139. Jafnframt eru lagðar til frekari heimildir en núgildandi lög geyma til tilfærslu eftirlits til hæfra aðila, annarra lögbærra landsyfirvalda og til Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins. Samhliða eru einnig lagðar til breytingar á lögum um Samgöngustofu. Þær breytingar sem lagðar eru til teljast þó vart nýmæli þar eð sú verkaskipting sem rutt hefur sér til rúms hefur verið fyrir hendi um langt skeið.

Í III. kafla um aðgang að íslensku yfirráðasvæði er lagt til að það fyrirkomulag sem þegar hefur verið innleitt sé endurspeglað í ákvæðum nýjum lögum. Þá verði einnig skýrt greint á milli heimilda til flugs og eftirlits á sviði flugöryggis og verndar.

Ýmis almenn ákvæði eru viðfangsefni IV. kafla. Nokkuð er um nýmæli þó mörg ákvæðin eigi rót sína að rekja til fyrirliggjandi skuldbindinga.

Í V. kafla um skráningu loftfara er mælt fyrir um tvær nýjar skrár sem Samgöngustofu er ætlað að halda. Annars vegar skrá um flugrekendur/umráðendur ómannaðra loftfara sem skylt verður að skrá sig og skrá um hluti og tæki sem ferðast um loftið en eru ekki loftför sem skylt er að skrá og geimhluti. Þá verður einnig skylt að skrá ómönnuð loftför sem háð eru vottun í loftfaraskrá, en núgildandi lög hafa til þessa aðeins kveðið á um heimild til skráningar loftfara, ekki skyldu.

Í VI. kafla um lofthæfi er í fyrsta skipti fjallað um vottun hönnun framleiðsluvöru, hluta og óuppsetts búnaðar, útgáfu tegundarvottorða, starfsemi sem háð er vottun á sviði hönnunar og framleiðslu framleiðsluvara, sem og vottun ómannaðra loftfara að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Í kafla VII. um vottun einstaklinga og aðila er annast þjálfun eru lagðar til breytingar á lágmarks- og hámarksaldri flugmanna vissra tegunda loftfara, kveðið á um vottun flughermisþjálfa, sem er nýmæli og vottun aðila sem annast þjálfun sem hafa staðfestu í þriðju ríkjum.

Í VIII. kafla um flugrekstrarleyfi er lagt til að þær kröfur til eignarhalds í flugrekstri, sem nú eru í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á sviði flugrekstrar, verði hluti kaflans. Ekki er um eiginlega efnisbreytingu að ræða heldur aðeins tilfærslu ákvæða.

IX. kafla um starfrækslu loftfara er lagt til að lögfest verði ýmis efnisákvæði sem áður voru að mestu leyti aðeins í afleiddu regluverki.

Í XII. kafla um flugvelli eru lagðar til margvíslegar breytingar í því skyni að aðlaga ákvæði kaflans að fyrirliggjandi EES-gerðum. Mælt er fyrir eftirliti með flugafgreiðslu og hlaðstjórnunarþjónustu, lagt til að komið verði á sérstakri samráðsskyldu milli sveitarfélaga og rekstraraðila flugvalla vegna skipulagsmála. Einnig hafa ákvæði um hindranir við flugvelli verið endurskoðuð og komið er á tilkynningaskyldu vegna mannvirkja og hluta hærri en 50 m.

Í XIII. kafla um flugvernd hafa ákvæði er varða flugvernd verið uppfærð einkum með tilliti til breytinga á EES-gerðum er m.a. lúta að athugunum á bakgrunni.

Í XIV. kafla um loftrýmið og rekstrarstjórnun flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu er lagt til að lögfest verði nýmæli um skipulag og stjórnun loftrýmisins og hönnun flugferla. Þá er lagt til að komið verði á auknu samráði við ákvarðanatöku um ótímabundnar takmarkanir á nýtingu loftrýmisins, s.s. vegna setningar bann-, hafta- og hættusvæða. Þetta er ekki síst mikilvægt vegna ómannaðra loftfara og fjölda bæði opinberra- og einkaaðila sem vilja takmarka og banna flug þeirra yfir afmörkuðum svæðum.

Í XV. kafla um aðgang að markaði, þjónustugjöld o. fl. eru lagðar til breytingar á meðferð ágreinings vegna gjaldtöku flugvalla og skerpt á öðrum ákvæðum er varða efnahagslegt eftirlit svo hvað varðar aðgang að flugafgreiðslu, úthlutun afgreiðslutíma flugvalla o. fl. Einnig er lagt til að sérstök heimild ráðherra til að bregðast við markaðsbresti á vátryggingamarkaði verði lögfest.

Í XVI. kafla um neytendavernd eru lagðar til nokkrar breytingar á fyrirkomulagi við afgreiðslu kvartana neytenda, kæruheimild til ráðherra felld niður, úrskurðir verði bindandi með aðfararheimild en flugrekandi/rekstraraðili flugvallar hafi 30 daga til að tilkynna að hann hyggist ekki vera bundinn við úrskurð. Þá verði heimilt að birta opinberlega nafn flugrekanda/rekstraraðila flugvallar sem gerir slíka tilkynningu.

Í XVII. um bótaábyrgð í loftflutningum er lagt til að Montreal-samningurinn frá 1999 um bótaábyrgð flugrekenda verði lögfestur í heild sinni í stað umritunar í núgildandi lögum. Er samningnum ætlað að vera fylgiskjal með lögunum.

XX. kafli um valdheimildir, þvingunarúrræði og refsingar byggist að miklu leyti á samsvarandi ákvæðum í núgildandi lögum sem finna má á víð og dreif í lögunum. Í kaflanum er m.a. kveðið á um valdheimildir, þvingunarúrræði, stjórnsýsluviðurlög, þ.m.t. heimild Samgöngustofu til að leggja á stjórnvaldssekt, tilkynningarskyldu vegna tiltekinna aðgerða og ráðstafana, auk ákvæða er varða kærur, málsmeðferð og málshöfðun.

Ekki er unnt í þessari samantekt að gera þeim breytingum sem lagðar eru til tæmandi skil og vísast því til nánari umfjöllunar um einstök ákvæði hér á eftir.

*3.2 Breytingar á öðrum lögum.*

Í XXII. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á öðrum lögum. Breytingar á lögum um Samgöngustofu, lögum um rannsókn samgönguslysa og lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri leiða að mestu af ákvæðum reglugerðar (ESB) 2018/1139. Veigamestu breytingarnar á lögum um rannsókn samgönguslysa varða skyldur nefndarinnar til að rannsaka flugslys og alvarleg flugatvik.

Með breytingum á lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri er felld niður 3. mgr. 4. gr. laganna, þar eð samsvarandi ákvæði er tekið upp í kafla IX. um flugrekstur. Stóð valið á milli þess að gera breytingar á framangreindu ákvæði á lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, m.a. til að taka tillit til stofnsamnings EFTA og samningsins um sameiginlega Evrópska flugsvæðið, eða fella það niður og samhliða taka slíkt ákvæði upp í lög um loftferðir. Var síðarnefnda leiðin fyrir valinu, þar eð eðlilegt má telja að lög um loftferðir taki til starfrækslu loftfara og flugreksturs heildstætt.

Þá eru afmarkaðar breytingar lagðar til á tekjuskattslögum og lögum um friðhelgi og forréttindi alþjóðastofnana í því skyni að bregðast við athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA og til að tryggja að hluta til efnislega innleiðingu bókunar 7 um friðhelgi og forréttindi Evrópusambandsins sem getið er í aðlögunartexta flestra EES-gerða er varða undirstofnanir Evrópusambandsins sem Ísland er aðili að. Þá eru einnig lagðar til breytingar á ýmsum öðrum lögum sem aðallega eru leiðréttingar á notkun hugtaka.

Breytingar á lögum um Landhelgisgæslu Íslands má rekja til breytinga á XIX. kafla um leit og björgun og eru til samræmis við ákvæði kaflans.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Stjórnskipuleg álitaefni varða aðallega fyrirhugaða innleiðingu reglugerðar (ESB) 2018/1139 og eru þau sömu og áður hafa komið fram vegna upptöku og innleiðingar forvera reglugerðar (ESB) 2018/1139, reglugerðar (EB) 216/2008, sbr. þingsályktun um heimild til staðfestingar ákvörð­unar sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á XIII. viðauka (Flutnings­starfsemi) við EES-samninginn, 621. mál á 139. löggjafarþingi 2010–2011. Snúa álitaefnin fyrst og fremst að framsali framkvæmdarvalds og dómsvalds.

Framkvæmdarvald á tilteknum sviðum flugöryggis er alfarið falið EASA á grundvelli reglugerðarinnar (og eldri reglugerða). Þ.e. EASA er falið fyrir hönd allra EES-ríkja að rækja ákveðnar skyldur gagnvart einstaklingum og lögaðilum í EES-ríkjunum og þriðju ríkjum og fara með sjálfstætt ákvörðunar- og eftirlitsvald. Með reglugerð (ESB) 2018/1139 hefur þetta hlutverk verið útvíkkað lítillega til nýrra atriða, svo sem óuppsetts búnaðar og búnaðar til að fjarstýra ómönnuðum loftförum. Sem dæmi má nefna að EASA annast vottun og eftirlit á sviði hönnunar framleiðsluvara (loftfar, hreyfill eða loftskrúfa) innan EASA-ríkjanna og með aðilum sem hafa staðfestu í þriðju ríkjum sem hanna, framleiða eða starfrækja loftför, annast flugkennslu, veita viðhaldsþjónustu o.fl. (ath. ekki tæmandi upptalning). Þá hefur EASA verið falið að koma fram fyrir hönd EASA-ríkjanna á afmörkuðum sviðum flugöryggis og sinna ákveðnum skyldum. EASA annast störf og verkefni hönnunar-, framleiðslu- og skráningarríkis samkvæmt Chicago-samningnum, hvað varðar vottun hönnunar og skyldubundnar upplýsingar um áframhaldandi lofthæfi hvað varðar þær framleiðsluvörur sem falla undir gildissvið reglugerðarinnar (sjá 77. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139).

Af framangreindu framsali framkvæmdarvalds leiðir að ákvarðanir EASA á afmörkuðum sviðum lúta málsmeðferðarreglum samkvæmt reglugerðinni. EASA tekur sjálfstæðar ákvarðanir þar sem stofnuninni hafa alfarið verið falin tiltekin verkefni/eftirlit. Heimilt er að kæra ákvarðanir stofnunarinnar til sérstakrar kærunefndar, sem telst vera hluti af stjórnsýslu EASA, en er sjálfstæð í verkum sínum. Úrskurðir kærunefndarinnar sæta eingöngu kæru til dómstóls Evrópusambandsins.

Eftirlitsstofnun EFTA fer með eftirlit með því að EFTA-ríkin sinni skuldbindingum sínum samkvæmt EES-samningnum. Á grundvelli reglugerðarinnar annast EASA vöktun á framfylgni ríkjanna fyrir hönd framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og Eftirlitsstofnunar EFTA með skuldbindingum á sviði flugöryggis, auk þess að sinna eigin verkefnum og eftirliti með eftirlitsskyldum aðilum sem falla undir valdsvið hennar. Telji EASA að eftirlitsskyldir aðilar hafi vanrækt skyldur sínar eða gerst brotlegir við þær getur stofnunin beint beiðni til Eftirlitsstofnunar EFTA um að leggja sektir eða févíti á aðila sem hefur brotið, af ásetningi eða af gáleysi, gegn ákvæðum reglugerðarinnar eða afleiddu regluverki. Eins getur stofnunin lagt til að þvingunarúrræði verði beitt, þ.e. févíti, í því skyni að knýja aðila til framfylgni. Álagning sektar og févítis á þá aðila sem hafa höfuðstöðvar eða aðalaðsetur hér á landi og falla undir eftirlit EASA samkvæmt framansögðu er hjá Eftirlitsstofnun EFTA en framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fer með sömu valdheimildir gagnvart aðilum með staðfestu innan Evrópusambandsins og í þriðju ríkjum. Þá hefur EFTA-dómstóllinn í sömu tilvikum með höndum endurskoðun ákvarðana Eftirlitsstofnunar EFTA um sektir og févíti. Ákvarðanir Eftirlitsstofnunar EFTA eru einvörðungu bornar undir EFTA-dómstólinn og dómar hans koma beint til fullnustu hér á landi.

Um nánari umfjöllun stjórnskipulegra álitaefna vísast til álitsgerðar forsætisráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis og utanríkisráðuneytis sem fyrirhugað er að leggja fram samhliða frumvarpinu og/eða tillögu til þingsályktunar um að staðfesta fyrirhugaða ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, um breytingu á XIII. viðauka (Flutningastarfsemi) við EES-samninginn frá 2. maí 1992, og til að fella inn í samninginn reglugerð (ESB) 2018/1139.

5. Samráð.

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 ráðuneytinu vegna þessara áforma.

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 vegna áformanna.

Á tímabilinu 20. janúar – 10. febrúar 2020 birti ráðuneytið drög að frumvarpi til breytinga á lögum um loftferðir (sjá mál nr. 8/2020). Tvær umsagnir um frumvarpið bárust, frá Isavia ohf. og Samtökum atvinnulífsins, og var í báðum umsögnum einkum sett fram gagnrýni á að ekki skyldi ráðist í heildarendurskoðun laganna sér í lagi að teknu tilliti til þess hversu umfangsmiklar breytingarnar lagðar voru til á gildandi lögum. Frumvarpið var ekki lagt fram. Þess í stað kynnti ráðuneytið í samráðsgátt 22. maí – 19. júní 2020 áform um heildarendurskoðun laganna (sjá mál nr. 102/2020). Fjórar umsagnir bárust, frá Samtökum atvinnulífsins, Félagi íslenskra atvinnuflugmanna, Umhverfisstofnun og Isavia ohf. Einnig voru áform um heildarendurskoðun laganna kynnt á fundi fagráðs um flugmál.

Við vinnslu frumvarpsins var haft samráð við Samgöngustofu og rannsóknarnefnd samgönguslysa og hvað afmarkaða þætti varðar; forsætisráðuneytið, dómsmála­ráðuneytið, félagsmálaráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, atvinnuvega- og nýsköpunar­ráðuneytið, utan­ríkis­ráðuneytið, umhverfis- og auðlindaráðuneytið, Ríkislögreglustjóra, Lögreglustjórinn á Suðurnesjum, Vinnueftirlit ríkisins, Skipulagsstofnun, Umhverfisstofnun, Samtök atvinnulífsins, Isavia ohf., Neytendasamtökin, Landhelgisgæslu Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið varðar hagsmuni neytenda og almennings, atvinnulífs og hins opinbera. Afleiðingar af samþykkt frumvarps fyrir almannahagsmuni og helstu hagsmunaaðila eru almennt talin jákvæð og til þess fallinn að stuðla að einsleitni löggjafar á sviði flugsamgangna innan Evrópska efnahagssvæðisins og EASA-ríkjanna. Nokkuð misjafnt er á hvaða tímapunkti ný verkefni og eftirlit sem lagður er grunnur að í frumvarpinu koma til framkvæmda. Veltur það í flestum tilvikum á innleiðingu þeirra afleiddu gerða sem byggja á reglugerð (ESB) 2018/1139, svo sem hvað varðar ómönnuð loftför, netöryggi og eftirlit með flugafgreiðslu- og hlaðstjórnunaraðilum á flugvöllum. Kostnaður hagaðila hefur ekki verið metinn.

Ekki er búist við að frumvarpið hafi sérstök áhrif á stjórnsýslu ríkisins, að Samgöngustofu undanskilinni. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á stöðu kynjanna en engin greinin á því liggur hins vegar fyrir.

Samgöngustofa [Texti kemur síðar.]

Rannsóknarnefnd samgönguslysa hefur metið fjárhagsáhrif vegna frumvarpsins. Niðurstaða þess mats er að bein fjárhagsáhrif frumvarpsins 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.

Niðurstaða. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir því að það hafi teljandi áhrif á afkomu ríkissjóð.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

I. Kafli. Gildissvið og orðskýringar

Um 1. gr.

Eins og rakið er í inngangi að greinargerð þessari byggja markmið frumvarpsins á nýlega samþykktri flugstefnu. Tilefni þess að mótuð var stefna í flugi var margþætt. Meðal þeirra atriða sem lágu til grundvallar voru atriði eins og að skapa umhverfi sem viðheldur grundvelli fyrir flugrekstur og flugtengda starfsemi á Íslandi, hvort sem er núverandi eða nýja starfsemi, styður við vöxt hennar að því marki sem það er þjóðhagslega hagkvæmt, eykur atvinnusköpun og stuðlar að jákvæðri byggðaþróun. Þessi lykilviðfangsefni flugstefnu hafa í megindráttum legið til grundvallar þeirri vinnu sem liggur að baki frumvarpinu.

Frumvarpið, ef það nær fram að ganga, er ætlað að vera ný heildarlög á sviði loftferða og jafnframt heildstæð löggjöf á þeim sviðum sem þau taka til í samræmi við skuldbindingar Íslands að þjóðarétti. Áhersla er lögð á flugöryggi og að byggt sé á og þeim árangri viðhaldið sem náðst hefur á sviði flugöryggismála og leitað leiða til að stuðla áfram að auknu flugöryggi. Í því skyni er m.a. lagt til í frumvarpinu að komið verði á og viðhaldið landsáætlun og aðgerðaráætlun á sviði flugöryggis. Greiðar samgöngur tengjast ekki síst markaðsaðgangi og tækifærum til samkeppni, en einnig byggðastefnu og að samgöngum sé viðhaldið í samræmi við þörf þrátt fyrir að markaðsforsendur bresti. Skilvirkni vísar til þess sem ber góðan árangur, sem skilar sem mestu á sem hagkvæmastan hátt. Ein forsenda lífsgæða í nútímasamfélagi er talin vera virk samkeppni í flugi og afleiddri þjónustustarfsemi tengdri flugi, sem og efnahagslegrar velsældar og samkeppnishæfni landsins. Í þessu samhengi er vert að hafa í huga að góðar flugsamgöngur eru forsenda ýmissa annarra atvinnugreina svo sem ferðaþjónustu og annarra þjónustugreina innanlands. Þá er virk samkeppni ekki síst mikilvæg þar sem hún veitir fyrirtækjum aðhald og hvetur til nýsköpunar, betri þjónustu og lægra verðs.

Forsenda greiðra samgangna er að fyrir hendi séu innviðir sem stuðlað geta að frekari uppbyggingu og viðhaldið þeim ávinningi sem unnist hefur. Því er ekki síst mikilvægt að tryggja uppbyggingu og viðhald innviða sem mæti þörfum notenda, sem og að tryggja aðgengi að þeim. Þá er aukin áhersla á að dregið sé úr neikvæðum umhverfisáhrifum flugs og flugtengds reksturs.

Um 2. gr.

Lagt er til að lögfest verði nokkuð ítarlegra gildissviðsákvæði en skv. núgildandi lögum. Byggist greinin í meginatriðum á grunnviðmiðum núgildandi 1. gr. laga um loftferðir hvað varðar landfræðilega afmörkun, þ.e. að lögin gildi innan íslensks yfirráðasvæðis, sbr. lög um landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn, nr. 41/1979, með síðari breytingum. Forráðasvæði íslenska ríkisins, íslenskt yfirráðasvæði, skiptist í aðalatriðum í land, hafsvæði og lofthelgi. Lofthelgin tekur til loftrýmisins yfir landinu, yfir innsævi og landhelginni. Landhelgin afmarkast af línu sem alls staðar er 12 sjómílur frá grunnlínu sem dregin er milli tiltekinna staða, sbr. 1. gr. laga nr. 41/1979. Almennt er viðurkennt að hvert ríki hafi óskoruð yfirráð í lofti yfir landi sínu, þ.e. *loftrýminu* (e. airspace) og landhelgi. Endurspeglast þessi regla í 1. gr. *Chicago-samningsins um alþjóðaflugmál* (e. Convention on international aviation) sem gerður var 7. desember 1944 og Ísland er aðili að, sbr. auglýsing nr. 45/1947. Aðildarríki Chicago-samningsins eru þann 1. september 2020 193 talsins og hefur samningurinn einna víðtækustu útbreiðslu alþjóðlegra samninga á heimsvísu. Loftrýmið teygir sig lóðrétt upp frá yfirborði jarðar upp í ótiltekna hæð. Við starfrækslu loftfara er almennt miðað við að 18 km hæð séu efri mörk borgaralegrar flugumferðar, 50 km séu efri mörk uppdrif andrúmslofts (loftbelgir), 120 km endurkomu þröskuldur fyrir geimför og 160 km lægsta raunhæfa hæð fyrir starfrækslu gervitungla. Ekki liggur fyrir þjóðréttarleg skilgreining um afmörkun *himingeimsins* (e. outer space) eða einfaldlega geimsins, þ.e. hvar hann byrjar og hvar loftrýmið endar og þar með lofthelgi ríkja. Ýmsar kenningar og sjónarmið hafa verið settar fram þar að lútandi á alþjóðavettvangi án þess að hljóta yfirgnæfandi stuðning eða samhljóða samþykki ríkja. *Skrifstofa sameinuðu þjóðanna um málefni geimsins* (e. United Nations Office for Outer Space Affairs, UNOOSA) hefur haldið utan um þessar tillögur og þær ræddar á fundum *nefndar sameinuðu þjóðanna um friðsamlega notkun himingeimsins* (e. Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, COPUOS). Í hnotskurn hafa tvær meginfylkingar mótast, annars vegar nálgun sem styður skýra afmörkun milli loftrýmis og geimsins byggð á vísindalegum eða almennt viðurkenndum viðmiðum (staðbundin nálgun). Sem dæmi: von Kármán línan (100 km frá sjávarmáli), lagskiptingu andrúmsloftsins og raunverulega stjórnun í því, mörk andrúmsloftsins og geimsins, hámarks flughæð loftfara, loftaflfræðilegir eiginleikar og lægsti punktur brautar gervitungls/fars við jörðu. Hins vegar nálgun sem byggir á því að slík afmörkun sé óþörf eða jafnvel ekki möguleg því að þær athafnir sem framkvæmdar eru í þessu rými ætti að meta með tillit til markmiða sinna (hagnýt nálgun). Dæmi: miðað er við tilgang, hönnun og vottun og áhrif á umferðarstjórn í loftrýminu/geimnum. Hinn 10. október 1967 tók gildi þjóðréttarsamningur um rannsóknir og not ríkja af himingeimnum, tungli og stjörnum, oftast nefndur geimréttarsamningurinn. Fullgilti Ísland samninginn 5. febrúar 1968, sbr. auglýsing nr. 1/1968. Með samningnum er slegið föstum nokkrum grundvallarreglum um geiminn, m.a. því að allar þjóðir hafi frelsi og jafnan rétt til rannsókna og notkunar geimsins, og að ekkert ríki geti stofnað til neinna yfirráða í himingeimnum.

Með vísan til þess sem að framan er sagt er ljóst að hér greinir mjög á milli flug- og geimréttar. Á grundvelli Chicago-samningsins hafa ríki óskoruð yfirráð yfir lofthelginni, en skv. geimréttarsamningnum getur ekkert ríki stofnað til neinna yfirráða í himingeimnum, hvorki í rúminu né á tunglinu né öðrum hnöttum. Því hefur afmörkun lofthelginnar einnig praktíska þýðingu hvað varðar yfirflug s.s. *eldflauga* (e. rockets) hvort sem slíkar flaugar ná ekki fullri sporbraut, þ.e. skotið nær ekki æskilegum hraða til að viðhalda hringferð um sporbraut (svonefnt *kastbrautarskot,* e. sub-orbital), í *grenndargeim* (e. near space) eða himingeiminn. Þ.e. við skot á loft og endurkomu kann fyrirhuguð flug- eða fallslóð eða braut slíks hlutar að fara um lofthelgi fleiri en eins ríkis. Þetta á einkum við „trans-atmospheric“ eldflaugar og *eldflaugar sem fara á sporbaug* (e. orbital rockets). Þá eru skaðabótareglur flug- og geimréttar ólíkar.

Stefna íslenskra stjórnvalda í málefnum geimsins hefur ekki verið mótuð og nýleg flugstefna tekur ekki afstöðu til þessa. Þá er íslensk löggjöf fáorð um málefni geimsins. Er því ekki tilefni í þessu frumvarpi til þess að varpa fram skilgreiningu á ytri mörkum loftrýmisins og geimsins. Á það hefur verið bent að þessi skortur á skilgreiningu hefur takmarkaða praktíska þýðingu, t.a.m. tilgreinir geimréttarsamningurinn að tunglið sé í geimnum og veitir þannig nokkrar vísbendingar um afmörkun.

Orðið *loftfar* (e. aircraft) er skilgreint sérstaklega í orðskýringum 3. gr. frumvarpsins og tekur bæði til loftfara í *almenningsflugi* (e. civil aviation) og *ríkisloftfara* (e. state aircraft). Er a-liður 1. mgr. samhljóða 1. mgr. gildandi laga. Hugtakið loftfar er afmarkað við tæki sem haldist getur á flugi vegna verkana loftsins, annarra en loftpúðaáhrifa við yfirborð jarðar. Hugtakið loftfar er ekki skilgreint í Chicago-samningnum heldur í viðauka 7 (þjóðerni loftfara og skráningarmerki) við samninginn og var m.a. sérstaklega breytt árið 1967 til að útiloka svifnökkva frá eldri skilgreiningu hugtaksins. Þá er rétt að hafa í huga að hlutir og tæki sem ætlað er að ferðast út í geim kunna að falla undir skilgreininguna loftfar ef þau nota lyftikrafta andrúmsloftsins til flugs meðan þau fljúga innan l*oftrýmis* (e. air space). Á þetta bæði við um svonefnd *kastbrautar-flugvélar* (e. sub-orbital aerospace planes) og *flugvélar sem fljúga að sporbaug* (e. orbital aerospace planes).

Aðrir stafliðir (b-, c-, e- til g) í 1. mgr. eru nýmæli og eiga rót sína að rekja til víðfeðms gildissvið reglugerðar (ESB) 2018/1139 og afleidds regluverks sem tekur ekki aðeins til loftfara, einstaklinga og lögaðila sem staðfestu hafa í EASA-ríkjum heldur utan þeirra einnig, auk þjónustu sem aðilar með staðfestu innan EASA-ríkjanna veita óháð því hvar þjónustan er veitt (landfræðilega). Þ.m.t. þjónusta sem veitt er í loftrými yfir úthöfunum, utan yfirráðasvæðis EASA-ríkjanna. Þá er einnig leitast við að taka tillit til þeirra aðstæðna þegar lögbært landsyfirvald erlends ríkis eða EASA hefur fært eftirlit til Samgöngustofu, sbr. f-lið. Í d-lið, sem einnig er nýmæli, er tiltekið að gildissviðið taki til hluta og tækja sem ætlað er að hreyfast um loftið en teljast ekki loftför, þ.e. haldast ekki á lofti vegna verkana loftsins eins og loftför. Sem dæmi um slíka hluti og tæki má nefna *geimför* (e. space craft) og *skotvagna* (e. launch vehicles). *Eldflaugar* (e. rockets) og *skotflaugar* (e. missile) teljast alla jafna ekki til loftfara, þó það sé ekki algilt. T.a.m. geta *stýriflaugar* (e. cruise missile) talist loftför og *stýrð flugskeyti* (e. guided missile). Er þetta nokkur útvíkkun á gildissviði frá gildissviði núgildandi laga, en fyrir hendi er heimild ráðherra í 2. mgr. 2. gr. núgildandi laga til þess að setja reglur um tæki sem ætluð eru til að hreyfast um loftið en teljast ekki loftför. Samsvarandi heimildum er viðhaldið í 4. mgr. 21. gr. Markmið þessarar breytingar er fyrst og fremst að tryggja öryggi flugumferðar og almannaöryggi, sbr. 26. gr.

Í 2. mgr. greinarinnar er mælt fyrir um heimildir ráðherra til að ákveða að hve miklu leyti reglugerðir settar samkvæmt heimild í lögunum gildi utan íslensks yfirráðasvæðis og um erlend skráð loftför sem starfrækt eru í ábataskyni af aðila sem er með höfuðstöðvar sínar eða aðalaðsetur á Íslandi. Byggir málsgreinin á samsvarandi heimildum í núgildandi lögum, sbr. annars vegar 2. mgr. 1. gr. og hins vegar 39. gr. og 85. gr. Bent er á að ef heimildin er nýtt er litið svo á að þrátt fyrir erlenda skráningu loftfars sé það talið íslenskt í skilningi 2. tölul. 4. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með síðari breytingum.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um orðskýringar sem ætlað er að gilda fyrir alla kafla laganna, að undanskildum XVII. kafla og fylgiskjali I. við lögin. Ástæða þessa er að XVII. kafli er lögfesting á ákvæðum Montreal-samningsins frá 1999, sbr. fylgiskjal I. sem hefur að geyma texta Montreal-samningsins. Ekki er ætlunin að raska eða breyta þeim orðum og hugtökum sem þar eru notuð.

Alþjóðlegt tungumál flugsins er enska og orðasambönd í orðskýringum greinarinnar eru þýðing úr ensku. Í skýringum við einstakar greinar er þess gætt að birta orð og hugtök á ensku. Er þetta gert af ráðnum hug þar sem ætlunin er að reyna að festa frekar í sessi íslenska þýðingu þessara orða og samhliða stuðla að útbreiddari notkun þeirra.

Að öðru leyti byggjast orðskýringarnar á sömu orðskýringum og koma fram í reglugerð (ESB) 2018/1139 og öðrum EES-gerðum á sviði flugmála, auk orðskýringa sem eiga rót sína að rekja til Chicago-samningsins og viðauka hans. Leitast var við að velja sérstaklega úr orðskýringar er varða orð og hugtök sem koma fyrir í ákvæðum frumvarpsins.

Bent skal á að orðin *vottun* (e. certification) og *vottorð* (e. certificate) koma mjög víða fyrir og hafa víðtæka merkingu. Orðið *yfirlýsing* (e. declaration) kemur einnig víða fyrir og byggist á þeim möguleika sem EASA-reglugerðin tiltekur að í stað útgáfu vottorðs sé aðila heimilt að gefa þess í stað út yfirlýsingu til EASA eða lögbærra landsyfirvalda, eftir atvikum um uppfyllingu krafna.

Fáein nýyrði eru í orðskýringum. Ber þar helst að nefna orðskýringar sem leiða beint af reglugerð (ESB) 2018/1139 þó svo að þær orðskýringar sé ekki að finna í reglugerðinni sjálfri. Sem dæmi má nefna: EASA-reglugerð, EASA-ríki og EASA-loftfar. Þessi hugtök má rekja beinlínis til 2. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 þar sem kveðið er á um gildissvið reglugerðarinnar.

Hugtakið *EASA-ríki* tekur til þeirra ríkja sem taka þátt í starfsemi Flugöryggisstofnunar­innar á grundvelli 129. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Nú eru það aðildarríki Evrópusambandsins, EFTA-ríkin, Ísland, Noregur og Liechtenstein á grundvelli EES-samningsins, auk Sviss á grundvelli samnings Sviss við Evrópusambandið á sviði flugmála og stofnsamnings EFTA. Bent skal á að upptalning ríkjanna tekur til yfirráðasvæða þessara ríkja eins og framangreindir samningar skilgreina þau. Hvað aðildarríki Evrópusambandsins varðar er kveðið á um yfirráðasvæði þeirra í 52. gr. sáttmálans um Evrópusambandið (TEU) og 355. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (TFEU). Getur þessi afmörkun haft þýðingu í tilteknum tilvikum, svo sem til nánari afmörkunar á því valdi sem EASA er falið í þriðju ríkjum, þ.e. afmörkun á því hvaða ríki teljast þriðju ríki í skilningi reglugerðarinnar, og hvaða flugrekendur/umráðendur í þriðju ríkjum teljast falla undir vottunarkröfur með tilliti til flutningaflugs til, frá og innan EASA-ríkjanna. Þá er einnig gagnlegt að hafa í huga að landfræðileg afmörkun samkvæmt framangreindum sáttmálum er ekki alltaf sú sama og sú sem tilgreind er í Schengen-gerðum.

Aðildarríki samningsins um sameignlega evrópska flugsvæðið, Albanía, Bosnía og Hersegóvína, N-Makedónía, Svartfjallaland, Serbía og Kósovó, auk Íslands, Noregs og aðildarríkja Evrópusambandsins, eru samstarfsríki EASA, en teljast ekki full þátttökuríki. Samningurinn um sameiginlega evrópska flugsvæðið tilgreinir tvö aðlögunartímabil þar sem ríkin á V-Balkanskaga vinna að því að samþætta löggjöf sína löggjöf Evrópusambandsins á málefnasviðinu. Í lok annars aðlögunartímabils er gert ráð fyrir að staða einstakra ríkja verði metin og staða þeirra og skilyrði fyrir þátttöku í EASA ákvörðuð.

Sérstaklega skal bent á að hugtakið *EASA-loftfar* kemur til með að ráðast endanlega af innleiðingu reglugerðar (ESB) 2018/1139 í landsrétt og að teknu tilliti til beitingar sveigjanleika ákvæða reglugerðarinnar, þ.e. svonefndum „opt-in“ og „opt-out“ möguleikum. Jafnframt hefur hugtakið „EASA-loftfar“ einnig sérstaka þýðingu með tilliti til þeirra breytinga sem frumvarpið leggur til á lögum um rannsókn samgönguslysa, sbr. 261. gr. frumvarpsins.

Hugtakið *flugrekandi/umráðandi* leiðir beint af þýðingu enska orðsins „operator“. Rétt er að benda á að hugtakið tekur ekki afstöðu til þess hvernig starfrækslu loftfarsins er háttað, þ.e. hvort um sé að ræða starfrækslu í ábataskyni eða ekki.

Hugtökin *flugleiðsöguþjónusta* (e. air navigation service) og *rekstrarstjórnun* *flugumferðar* (e. air traffic management) eiga rót sína að rekja til samnefndra reglugerða (EB) 549/2004, 550/2004, 551/2004 og 552/2004 um flugleiðsögu í samevrópska loftrýminu, með síðari breytingum, sem innleiddar eru með reglugerð nr. 870/2007, með síðari breytingum.

Rétt er að benda sérstaklega á að orðskýringunni á ómönnuðu loftfari er ætlað að taka til bæði hugtakanna *ómannaðs loftfars* (e. unmanned aircraft) eins og það er skilgreint í reglugerð (ESB) 2018/1139, þ.e. loftfar sem starfrækt er eða hannað til flugs með sjálfstýringu eða fjarstýribúnaði án flugmanns um borð, og *ómannaðs loftfarskerfis* (e. unmanned aircraft systems), sbr. reglugerð (ESB) 2019/947. Ómannað loftfarskerfi er skilgreint sem ómannað loftfar og búnaðurinn til að fjarstýra því. *Búnaður til að fjarstýra ómönnuðu loftfari* (e. equipment to control unmanned aircraft remotly) er einnig skilgreindur í greininni. Bent skal á að búnaður til að fjarstýra ómönnuðu loftfari telst hvorki *hlutur* (e. part) né *óuppsettur búnaður* (e. non-installed equipment).

Hugtakið *ríkisloftfar* (e. state aircraft) byggst á 3. gr. Chicago-samningsins og tekur til loftfara sem starfrækt eru af hernaðaryfirvöldum, lögreglu og tollgæslu. Hafa ber í huga að loftför sem starfrækt eru af opinberum aðilum til að sinna opinberri þjónustu eða skyldu á ábyrgð ríkisins, sbr. 61. gr. og 92. gr., falla ekki endilega í þennan flokk loftfara.

II. Kafli. Stjórn flugmála

Um II. Kafla.

Með kaflanum er einkum leitast við að skýra nánar tilhögun og afmörkun verkefna og ábyrgðar milli þeirra stjórnvalda sem að flugmálum koma, einkum með vísan til ákvæða reglugerðar (ESB) 2018/1139 og annarra þjóðréttarskuldbindinga. Jafnframt er lögð til ýmis nýmæli svo sem hvað varðar tilfærslu eftirlits sem byggjast á ákvæðum reglugerðar (ESB) 2018/1139, og er ætlað að leysa mun takmarkaðri ákvæði sama efnis af hólmi.

Kaflanum er ætlað að endurspegla þá grunnhugmynd sem reglugerð (ESB) 2018/1139 byggist á, að teknu tilliti til annarra þjóðréttarskuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist, þ.e. að lögbær landsyfirvöld, framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (og Eftirlitsstofnun EFTA hvað EFTA-ríkin varðar) og Flugöryggisstofnun Evrópusambandsins, EASA, vinni saman sem *eitt evrópskt flugöryggiskerfi* (e. European aviation safety system). Er almennt miðað við að *lögbær landsyfirvöld* (e. national competent authorites) fari fyrst og fremst með verkefni og *eftirlit* (e. oversight) með aðilum með höfuðstöðvar eða *aðalaðsetur* (e. principal place of business) í EASA-ríkjum. Þá fer EASA með eftirlit með aðilum með höfuðstöðvar eða aðalaðsetur í þriðju ríkjum utan EASA- ríkjanna og aðilum sem veita samevrópska þjónustu á vissum sviðum. Á framangreindri verkaskiptingu eru þó mikilvægar undantekningar þar sem í vissum tilvikum hefur verið talið gagnlegt að tiltekin afmörkuð verkefni séu einvörðungu á verksviði EASA. Á þetta einkum við þar sem talið er nauðsynlegt að tryggja einsleitni og samræmi við framkvæmd svo og til að tryggja virkni sameiginlega markaðarins. Þá hefur einnig verið talin þörf á víðtækum ákvæðum þar sem lögbærum stjórnvöldum er heimilt að fela Flugöryggisstofnuninni frekari verkefni og eftirlit eða að færa til slíkt eftirlit til annarra lögbærra landsyfirvalda. Framkvæmd og eftirlit lögbærra landsyfirvalda með eftirlitsskyldum aðilum lýtur eftirliti framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og Eftirlitsstofnunar EFTA, þar sem EASA er þeim til aðstoðar við vöktun og eftirlit. Í fyrstu EASA-reglugerðinni, reglugerð (EB) 1592/2002, kom þessi verkaskipting þegar skýrt fram hvað varðar grunnkröfur til lofthæfis og hönnunar, framleiðslu og viðhald framleiðsluvara. Var þar m.a. skýrt kveðið á um hlutverk EASA við ákvörðun vottunargrunns og útgáfu tegundarvottorða, vottun hönnunarfyrirtækja og enn fremur vottun viðhaldsfyrirtækja í þriðju ríkjum. Í annarri EASA-reglugerðinni, reglugerð (EB) 216/2008, og síðari breytingum á þeirri reglugerð, þróast þessi verkaskipting frekar eftir því sem nýjum sviðum fjölgaði sem felld voru undir gildissvið reglugerðarinnar. Við innleiðingu fyrstu EASA-reglugerðarinnar í landsrétt voru mjög takmarkaðar breytingar gerðir á lögum um loftferðir þar eð aðallega var horft til þess að undirbyggja almenna lagastoð til innleiðingar reglugerðarinnar, án þess að kveða nánar á um hlutverk EASA eða framsal á framkvæmdarvaldi til hennar. Við innleiðingu annarrar EASA-reglugerðar voru aðallega lögfestar breytingar á lögum um loftferðir vegna sektaheimilda sem fengnar voru Eftirlitsstofnun EFTA. Gildandi lög um loftferðir endurspegla því ekki starfssvið og verkaskiptingu lögbærra landsyfirvalda og Flugöryggisstofnunarinnar heldur kemur slík skipting einvörðungu fram í afleiddu regluverki sem innleitt hefur verið. Er kaflanum m.a. ætlað að ráða bót á því.

Bent skal á að þar sem gildissviði EASA-reglugerðarinnar sleppir er stjórnskipan flugmála með hefðbundnu sniði. Samgönguráðherra fer með yfirstjórn flugmála, stefnumörkun, samningu lagafrumvarpa, setningu reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla. Samgöngustofa, sem lögbært landsyfirvald, fer með þau verkefni og stjórnsýslu sem henni eru falin og, auk Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins, eftirlit á sviði loftferða.

Um 4. gr.

Í greininni er almennt kveðið á um fyrirkomulag verkefna og eftirlits á sviði flugmála innan íslensks yfirráðasvæðis.

Um 5. gr.

Í greininni er ekki að finna tæmandi talningu á öllum verkefnum og eftirliti Samgöngustofu sem *lögbærs landsyfirvalds* (e. national competent authority). Kveðið er á um frekari verkefni og eftirlit víðar í frumvarpinu og í lögum um Samgöngustofu, nr. 119/2012. Bent skal á að þau verkefni og eftirlit sem falla utan gildissviðs reglugerðar (ESB) 2018/1139 lúta þjóðarreglum og eftirliti Samgöngustofu, svo sem þeir flokkar loftfara sem falla undir viðauka I. við reglugerðina, flugvellir sem ekki teljast EASA-flugvellir og ríkisflug.

Um afmörkun og valdsvið lögbærra landsyfirvalda og EASA er fjallað í 62. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Hafa ber í huga að almennt er gert ráð fyrir að einstaklingar sæki um vottorð, skírteini, fullgildingar eða önnur réttindi í því ríki þar sem þeir hafa aðalaðsetur eða búsetu. Með sama hætti er á því byggt að aðili sæki um vottun vegna starfsemi sinnar til þess lögbæra landsyfirvalds í því ríki þar sem höfuðstöðvar hans eru eða aðalaðsetur. Frá þessu er þó vikið, svo sem hvað varðar landfræðilega staðsetningu flugvalla, veitingu flugafgreiðslu á flugvelli og hlaðstjórnarþjónustu, sbr. f-lið, þar sem landfræðileg staðsetning ræður því hvaða lögbæra landsyfirvald fer með eftirlit, óháð því hvar höfuðstöðvar eða aðalaðsetur aðila eru.

Hvað varðar f-lið 1. mgr. er rétt að vekja athygli á 7. gr. (Flugöryggisstofnun Evrópusambandsins) sem tekur til aðila er veita *samevrópska rekstrarstjórnun flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu* (e. pan-European ATM/ANS) sem lúta eftirliti EASA, þó svo að hluti þjónustunnar fari fram í loftrými yfir íslensku yfirráðasvæði.

Í i-lið 1. mgr. greinarinnar er kveðið á um hlutverk Samgöngustofu hvað varðar eftirlit með öryggi og opinbera markaðsgæslu vara, sem er nýmæli. Um er að ræða opinbera markaðsgæslu þar sem leitast er við að tryggja að vörur á markaði uppfylli settar reglur um öryggi og heilsu- og umhverfisvernd, sbr. 2. mgr. 2. gr. og 5. gr. laga um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu, nr. 134/1995, með síðari breytingum. Byggist málsgreinin m.a. á fyrirhugaðri upptöku í EES-samninginn og innleiðingu tveggja reglugerða um ómönnuð loftför í landsrétt, þ.e. reglugerðar (ESB) 2019/947 frá 24. maí 2019 um reglur og verklag við starfrækslu ómannaðra loftfara og reglugerðar (ESB) 2019/945 frá 12. mars 2019 um ómönnuð loftför og flugrekendur/umráðendur ómannaðra loftfara frá þriðju ríkjum. Er miðað við að Samgöngustofa fari með eftirlit með ómönnuðum loftförum sem ekki teljast leikföng í skilningi tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/48/EB um öryggi leikfanga, sem innleidd hefur verið í landsrétt með reglugerð nr. 944/2014 um öryggi leikfanga og markaðssetningu þeirra á Evrópska efnahagssvæðinu. Nánar er kveðið á um eftirlit með öryggi vara og markaðsgæslu í 229. gr. Bent skal á að nánari afmörkun á hlutverki Samgöngustofu og Neytendastofu á einvörðungu við opinbert markaðseftirlit. Greininni er ekki ætlað að takmarka rétt og skyldu Samgöngustofu til íhlutunar gagnvart starfrækslu og flugi ómannaðra loftfara á íslensku yfirráðasvæði hvort sem um er að ræða leikföng eða ómönnuð loftför sem falla undir gildissvið laganna. Hvað aðrar vörur áhrærir er einkum horft til löggjafar sem er í undirbúningi á vettvangi Evrópusambandsins um vörur, búnað, kerfi og kerfishluta sem starfrækt eru á flugvöllum og við veitingu rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu.

Með vísan til gildissviðs laga um aðbúnað og hollustuhætti, nr. 46/1980, með síðari breytingum, er lagt til í j-lið 1. mgr. að Samgöngustofa fari með eftirlit með vinnuvernd flugverja í áhöfn loftfars um borð og á jörðu niðri. Bent er á að lög um aðbúnað og hollustuhætti tekur ekki til loftferða né þeirra alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að og varða verksvið Samgöngustofu. Þó fellur undir gildissvið laga nr. 46/1980 vinna við loftför á jörðu niðri, nema um störf áhafnar sé að ræða.

Í k-lið 1. mgr. er almennt vísað til annarra verkefna Samgöngustofu. Er víða í frumvarpinu kveðið nánar á um hlutverk stofnunarinnar á einstökum sviðum, s.s. á sviði neytendaverndar (sjá XVI. kafli), flugverndar (XIII. kafli) og hvað varðar aðgang að markaði og gjaldtöku (XV. kafli).

Um 6. gr.

Ítarlegar kröfur um stjórnarhætti lögbærra landsyfirvalda er að finna í sérstökum köflum í flestöllu afleiddu regluverki Evrópusambandsins á sviði flugöryggis og á sviði flugverndar, *kröfur til lögbærra landsyfirvalda* (e. requirements for competent authorities). Slíkum kröfum hefur þó aðeins að takmörkuðu leyti verið til að dreifa í lögum um loftferðir og í lögum um Samgöngustofu. Er hér því leitast við að tryggja slíkum ákvæðum nægilega lagastoð til innleiðingar.

Í 2. mgr. greinarinnar er lagt til að Samgöngustofa axli sambærilegar skyldur og þeir aðilar sem falla undir gildissvið laga um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða. Þ.e. að stofnunin viðhafi nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja öryggi net- og upplýsingakerfa til varðveislu þeirra gagna og upplýsinga sem stofnunin aflar í þágu eftirlits og sem eftirlitsskyldir aðilar veiti stofnuninni í trúnaði. Framangreint er þó með fyrirvara um strangari reglur sem kunna að gilda um varðveislu gagna og upplýsinga sem háð eru trúnaðarflokkun.

Í 3. mgr. er lagt til að Samgöngustofa leitist við að tryggja að stofnunin hafi á hverjum tíma yfir að ráða starfsfólki sem býr yfir nauðsynlegri kunnáttu, reynslu og ef við á réttindum og hafi hlotið viðeigandi þjálfun til að vinna þau verkefni sem því eru falin. Í ljósi þess að flugstarfsemi er í eðli sínu tæknileg og sérhæfð er þessi krafa viðvarandi áskorun. Í ljósi þessa er í 4. mgr. lagt til að Samgöngustofu verði veitt heimild til að leggja til eftirlitsfólk í svonefnt samlag eftirlitsfólks sem EASA heldur utan um og jafnframt óska eftir liðsauka úr samlaginu til starfa fyrir stofnunina. *Samlag eftirlitsfólks* (e. pool of European aviation inspectors) er eins konar samansafn hæfs eftirlitsfólks sem einstök lögbær landsyfirvöld meðal EASA-ríkjanna og EASA geta sótt í. Er málsgreininni, sem byggist lauslega á 63. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139, ætlað að greiða fyrir samnýtingu eftirlitsfólks milli lögbærra stjórnvalda þegar þörf krefur. Er ekki síst horft til framangreindrar áskorunar sem mörg lögbær landsyfirvöld standa frammi fyrir, þ.e. að hafa ávallt þá sérfræðiþekkingu, eða aðgang að slíkri þekkingu, sem þörf er á til að sinna vottun, verkefnum og eftirliti. Þá kann slík samnýting eftirlitsfólks einnig að vera úrræði fyrir lögbær landsyfirvöld, sem standa höllum fæti og þarfnast tækniaðstoðar, til að styrkja hæfni og getu til eftirlits. Er gert ráð fyrir að það stjórnvald sem óskar liðsauka úr samlaginu standi að öllu leyti undir þeim kostnaði sem til kann að falla því samfara. Er EASA fyrst og fremst ætlað samræmingarhlutverk, að skilgreina nauðsynlega hæfni og reynslu eftirlitsfólks, þróa málsmeðferðarreglur og þess háttar í samráði við lögbær landsyfirvöld.

Um 7. gr.

Í greininni er kveðið á um þau verkefni og eftirlit sem EASA sem *lögbæru stjórnvaldi* (e. competent authority) eru falin samkvæmt ákvæðum 62., 64. og 65. gr. og 78.–82. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Skipta má verkefnum og eftirliti EASA í þrennt. Í fyrsta lagi, eftirlit með þeim aðilum sem hafa staðfestu í þriðja ríki og, í öðru lagi, gagnvart aðilum óháð staðfestu. Um þriðja flokkinn er svo fjallað í skýringum við 8. gr. hér á eftir.

Þessi verkefni og eftirlit eru öll nokkuð umfangsmikil. Til að mynda taka verkefni samkvæmt a-lið 1. mgr. til vottunar allra flugrekenda í *flutningaflugi* (e. commercial air transport operation) sem fljúga til og frá og innan EASA-ríkjanna með tilliti til öryggis, vottun samkvæmt b- og c-lið 1. mgr. tekur til upphaflegrar vottunar, svo sem tegundarvottunar, gagna um örugga starfrækslu og margs konar tengdra vottunarverkefna. Auk þess tekur ábyrgðin til að tryggja áframhaldandi lofthæfi vottaðra framleiðsluvara (loftfar, hreyfill eða loftskrúfa), hluta og óuppsetts búnaðar allan líftíma þeirra. Vottun EASA á framleiðsluvöru er þannig forsenda þess að heimilt sé að starfrækja hana innan EASA-ríkjanna.

Eftirlit með aðilum samkvæmt c-lið 1. mgr. tekur m.a. til þeirra aðila í þriðju ríkjum sem:

1. viðhalda og stjórna áframhaldandi lofthæfi framleiðsluvara, hluta og óuppsetts búnaðar og búnaðar til að fjarstýra loftförum,
2. reka fluglæknasetur,
3. veita bóklega og verklega þjálfun flugmanna, flugumferðarstjóra og flugvéltækna,
4. annast mat á færni flugmanna, flugumferðarstjóra, flugvéltækna og fluglækna,
5. starfrækja flughermisþjálfa, þegar fyrirtæki hefur höfuðstöðvar utan EASA-ríkja eða flughermisþjálfinn staðsettur utan EASA-ríkja,
6. taka þátt í hönnun, framleiðslu eða viðhaldi kerfa eða kerfishluta fyrir rekstrarstjórnun flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu.

Á þeim sviðum þar sem EASA fer með óskorað vald til vottunar eða viðtöku yfirlýsingar, starfar stofnunin í raun eins og lögbært landsyfirvald, þ.e. stofnunin lýtur sömu skyldum til að takmarka, afturkalla eða fella úr gildi vottun ef handhafi þess fer ekki eftir þeim kröfum sem tilgreindar eru varðandi handhöfn þeirra. EASA ber sömu skyldur og lögbær landsyfirvöld sem eftirlitsaðili og hvað varðar eftirlit, veitingu undanþága og þess háttar. Með öðrum orðum fer EASA með heimildir til að taka lagalega bindandi ákvarðanir á ákveðnum sviðum.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. greinarinnar er fjallað um þau verkefni og eftirlit sem EASA fer með fyrir hönd allra EASA-ríkjanna, þ.m.t. Íslands, sbr. 77. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Bent skal á að þessi flutningur verkefna, eftirlits og skyldna hönnunarríkis samkvæmt Chicago-samningnum (sbr. 8. viðauka (lofthæfi) og 13. viðauka (rannsókn flugslysa)), hvað varðar vottun hönnunar og upplýsingar um áframhaldandi lofthæfi sem EASA annast fyrir hönd íslenska ríkisins, tekur ekki til rannsókna flugslysa í samræmi við viðauka 13 við Chicago-samninginn. Þá er rétt að hafa í huga að 1. mgr. greinarinnar er ekki tæmandi talning verkefna sem EASA annast fyrir Íslands hönd. Nánar er fjallað í VI. kafla frumvarpsins um það hvernig EASA framfylgir skyldum þessum, en einnig er gert ráð fyrir að þessum verkefnum verði nánar lýst í reglugerð.

Vottun hönnunar tekur til margvíslegra umfangsmikilla verkefna. Til að mynda að ákvarða og gera aðgengilega vottunargrunna eða tegundarvottunargrunna fyrir framleiðsluvöru, hluti, óuppsettan búnað eða búnað til að fjarstýra ómönnuðum loftförum. Vottunargrunnur eða tegundarvottunargrunnur fyrir tiltekna vöru er ákvarðaður af EASA og er vísað til viðeigandi *vottunarforskrifta* (e. certification specification) vara í afleiddum reglugerðum Evrópusambandsins sem hér eru innleiddar. Þessu tengt gefur stofnunin einnig út tegundarskírteini, viðbótartegundarskírteini o.fl. er tengist vottun þessara vara auk þess að samþykkja gögn um örugga starfrækslu. Þá ákvarðar stofnunin einnig forskriftir um lofthæfi- og umhverfissamhæfi einstakra vara og gerir aðgengilegar.

Framangreind verkefni sem EASA annast fyrir hönd Íslands eru ekki ný af nálinni og var sambærilegt ákvæði þegar í fyrstu EASA-reglugerðinni, reglugerð (EB) 1592/2002.

Um 9. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði sú skylda lögbærra stjórnvalda til að vakta og meta öryggisframmistöðu þeirra aðila sem þau hafa eftirlit á grundvelli áhættumiðaðrar nálgunar við eftirlit sem byggist á 6. mgr. 62. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 og viðauka 19 (öryggisstjórnunarkerfi) við Chicago-samninginn. Áhættumiðuð nálgun miðar að því að forgangsraða eftirliti í samræmi við þá áhættu eða þörf sem talin er vera fyrir hendi hverju sinni, en með reglubundnum hætti meta öryggisframmistöðu einstakra þjónustuveitenda engu að síður.

Um 10. gr.

Í greininni er lagt til að ráðherra skipi tvö ráð, annars vegar flugverndarráð og hins vegar ráð um ráðstafanir til að greiða fyrir flugstarfsemi, samhæfingu opinberra aðila og annarra á því sviði. Skv. núgildandi lögum er flugverndarráð skipað af Samgöngustofu, en rétt þykir að ráð sem ætluð eru að vera ráðherra til ráðgjafar séu skipuð af honum.

Þá er lagt til að Samgöngustofa setji reglur um skipan og starfsemi vinnuverndarráðs og flugverndarnefnda á flugvöllum og tryggi að samræmingarnefnd flugvalla sé skipuð, þar sem við á. Er þetta óbreytt skipan frá núverandi fyrirkomulagi.

Um 11. gr.

Í greininni er mælt fyrir samstarfi lögbærra stjórnvalda hvað varðar söfnun, greiningu og skipti á upplýsingum og gögnum er varða flugöryggi, framkvæmd laga og reglugerða. Byggist ákvæðið á samsvarandi ákvæðum reglugerðar (ESB) 2018/1139 og viðauka 19 (öryggisstjórnunarkerfi) við Chicago-samninginn.

Í 2. mgr. er vísað til gagnasafna upplýsinga og gagnagrunna sem framkvæmdastjórn ESB, EASA og lögbær landsyfirvöld hafa komið á fót. Er þar m.a. átt við:

- gagnasafn samkvæmt 74. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 sem tekur til margvíslegra upplýsinga sem nauðsynlegar eru taldar til að tryggja skilvirka samvinnu milli framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, EASA og lögbærra landsyfirvalda varðandi framkvæmd verkefna þeirra sem tengjast vottun, eftirliti og framfylgd,

- gagnasafn um flugheilbrigðisupplýsingar (e. European Aero-Medical Repository) á grundvelli reglugerðar (ESB) 2019/27 frá 19. desember 2018 til breytinga á reglugerð (ESB) 1178/2011, sem fyrir liggur að verður tekin upp í EES-samninginn og innleidd í landsrétt, og

- gagnasafn um flugatvik (e. European Central Repository for accident and incident reports) sem stofnað er á grundvelli 8. gr. reglugerðar (ESB) 376/2014, sbr. XI. kafla frumvarpsins, og reglugerðar (ESB) 996/2010 um rannsókn flugslysa og atvika í almenningsflugi, sjá lög um rannsókn samgönguslysa.

Hvað varðar flugheilbrigðisupplýsingar er ráðgert að lögbær landsyfirvöld, fluglæknar og fluglæknasetur munu nota gagnasafnið til að skiptast á upplýsingum um heilbrigði flugmanna. Er við það miðað að skráning slíkra persónuupplýsinga takmarkist við það sem er nauðsynlegt til að tryggja skilvirka vottun flugmanna og eftirlit með þeim í samræmi við ákvæði VII. kafla um vottun einstaklinga og aðila er annast þjálfun o.fl.

Í 3. mgr. er lagt til að lögfest verði sérákvæði um undanþágu tilkynntra upplýsinga, þ.m.t. tilkynningar, kvartanir og nafn þess sem kvartar eða kvörtun beinist gegn, frá upplýsingarétti samkvæmt stjórnsýslu- og upplýsingalögum. Má leiða að því líkur að væri aðgangur að þessum gögnum opinn væri fljótt grafið undan því trausti og trúnaði sem er undirstaða þess að tilkynningar vegna atvika eru gerðar.

Um 12. gr.

Víðtækar kröfur eru gerðar til upplýsingaskipta á grundvelli reglugerðar (ESB) 2018/1139, forvera hennar og annarra EES-gerða á sviði flugmála. Er hér leitast við að undirbyggja skýra lagastoð til miðlunar upplýsinga til EASA, Eftirlitsstofnunar EFTA og eftir atvikum annarra stofnana innan EASA-ríkjanna í þágu skilvirks eftirlits. Hvað varðar gögn um þagnarskyldu, þá er meðal annars átt við persónuupplýsingar, upplýsingar er varða framkvæmd eftirlits og eftirlitsskylda aðila, þ.m.t. fjárhagsleg málefni og viðskiptaáætlanir og upplýsingar er varða lögbært landsyfirvald, starfsfólk þess og verktaka.

Um 13. gr.

Hér er lagt til að Samgöngustofu sé fengin almenn heimild til að hafa samstarf við þau lögbæru landsyfirvöld, eitt eða fleiri, sem fara með eftirlit með eftirlitsskyldum aðila og/eða EASA. Er hér einkum horft til ástands þar sem eftirlit skarast beinlínis eða er samtvinnað eftirliti annars lögbærs landsyfirvalds eða EASA, svo sem hvað varðar hlaðskoðanir loftfara eða á sviði flugrekstrar. Byggist ákvæðið á almennum ákvæðum reglugerðar (ESB) 2018/1139, sbr. einkum 1. og 7. mgr. 62. gr. Í 90. gr. frumvarpsins er einnig kveðið á um samstarf lögbærra stjórnvalda í þeim tilvikum þar sem lögbært landsyfirvald sem gefur út flugrekandaskírteini er annað en það sem gefur út flugrekstrarleyfi sama aðila.

Um 14. gr.

Heimildir til tilfærslu eftirlits til erlends ríkis eða EASA byggjast á 64. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 og eru all víðtækar. Í gildandi lögum um loftferðir eru fyrir ákvæði um heimild Samgöngustofu til framsals eftirlits á afmörkuðum sviðum, sbr. á grundvelli 2. mgr. 21. gr. varðandi framsal eftirlits með starfrækslu og viðhaldi loftfars sem skráð er hér á landi en starfrækt utan EES til lengri eða skemmri tíma, í a-lið 5. mgr. 28. gr. b varðandi framsal til óháðra viðurkenndra eða vottaðra aðila, og í 30. gr. laganna um framsal eftirlits með áhöfnum. Þá er einnig víðtæka heimild að finna í 1. mgr. 16. gr. laga um Samgöngustofu, nr. 119/2012, þar sem stofnuninni er heimilt, að undangengnu samþykki ráðherra, að fela stjórnvöldum, viðurkenndu flokkunarfélagi, skoðunarstofum eða öðrum aðilum einstaka þætti eftirlits samkvæmt lögunum. Ekki er ætlunin hér að hreyfa við heimildum Samgöngustofu samkvæmt lögum um Samgöngustofu, þar eð þau lög taka til fleiri samgöngumáta en flugsamgangna. Er þó við það miðað að tilfærsla eftirlits á sviði flugsamgangna fari samkvæmt lögum um loftferðir.

Tilfærsla til hæfs aðila, sem hlotið hefur vottun og telst hæfur til þeirra verkefna og eftirlits sem um ræðir, byggist á 69. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Nánar er fjallað um hæfa aðila í 15. gr. frumvarpsins.

Orðalagið *tilfærsla eftirlits* (e. reallocation of responsibilities) byggist á því að ekki er um að ræða algert framsal við tilfærslu eftirlits eða endurúthlutun þess, þ.e. sú ábyrgð sem fyrir hendi er á því ríki sem tilfærir eftirlit samkvæmt Chicago-samningnum (eða á EASA ef 12. eða 13. gr. á við) helst þrátt fyrir tilfærslu. M.ö.o. möguleiki til tilfærslu ábyrgðar á þeim verkefnum sem tengjast vottun, eftirliti og framfylgd, á ekki að hafa áhrif á réttindi og skyldur aðildarríkja Chicago-samningsins. Þá er einnig við það miðað að tilfærsla eftirlits sé afturkræf, þ.e. hægt sé að afturkalla slíka ráðstöfun. Er því orðið „tilfærsla“ notað í stað framsals.

Í hnotskurn eru áhrif tilfærslu með tvennum hætti. Annars vegar tilfærsla samkvæmt a.- og b.- lið 1. mgr. og hins vegar samkvæmt c.-lið 1. mgr. til hæfs aðila. Sé um að ræða tilfærslu samkvæmt a.- eða b.-lið tekur nýtt lögbundið landsyfirvald eða EASA við vottun, eftirliti og framfylgd með þeim aðila/aðilum sem um ræðir. Á grundvelli þeirra samninga sem gerðir eru um tilfærslu breytist lagalegt umhverfi þeirra aðila sem sæta eftirliti sem því nemur, ekki aðeins hvað varðar vottun, eftirlit og framfylgd, heldur einnig rétt til kæru, áfrýjunar og möguleika á að bera ágreining undir þar til bært stjórnvald eða dómstóla. Þ.e. löggjöf viðkomandi ríkis sem tekur við vottun, eftirliti og framfylgd tekur yfir. Sé um að ræða tilfærslu til EASA á sama við. Eftirlitsskyldur aðili kemur til með að heyra undir almennar valdheimildir stofnunarinnar eins og þær eru settar fram í reglugerð (ESB) 2018/1139.

Sé um að ræða hæfan aðila samkvæmt c.-lið færast til þau verkefni, eftirlit og framfylgd að því marki sem samningur viðkomandi lögbærs landsyfirvalds við hinn hæfa aðila segir til um. Tilfærslan kemur almennt ekki til með að hafa áhrif á lagalega umgjörð hins eftirlitsskylda aðila hvað varðar framfylgd, rétt til kæru, áfrýjun og möguleika á að bera ágreining undir þar til bært stjórnvald eða dómstóla.

Um 15. gr.

Með *hæfur aðili* (e. qualified entity), er átt við *vottaðan* (e. accredited) lögaðila eða einstakling sem EASA eða lögbært landsyfirvald kann að fela tiltekin vottunar- eða eftirlitsverkefni samkvæmt lögum þessum eða reglugerðum settum á grundvelli þeirra, undir eftirliti Flugöryggisstofnunarinnar eða lögbærs landyfirvalds. Valið er að nota ekki orðið faggiltur sem þýðing á enska orðinu „accredited“ svo ekki skapist sú hætta að því verði ruglað saman við faggiltar skoðunarstofur á grundvelli annarrar löggjafar, sem og til að viðhalda einsleitni í frumvarpstextanum.

Ákvæði um hæfa aðila byggjast á 69. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 og viðauka VI. við sömu reglugerð. Ákvæðin eru ekki ný af nálinni en sambærileg ákvæði voru einnig í 13. gr. reglugerðar (EB) 216/2008, sbr. viðauka V. við sömu reglugerð. Samkvæmt 13. gr. reglugerðar (EB) 216/2008 var hæfum aðilum bannað að gefa út vottorð. Sams konar bannákvæði var ekki tekið upp í 69. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139, heldur beinlínis gert ráð fyrir að hægt væri að fela vottuðum hæfum aðila útgáfu vottorða fyrir hönd EASA eða lögbærs landsyfirvalds eða veita viðtöku yfirlýsingar fyrir sína hönd. Sama á við um endurnýjun, breytingar, takmarkanir og jafnvel að fella vottorð tímabundið úr gildi eða afturkalla, sem og að afskrá eða ógilda yfirlýsingu. Þá sé það hverju lögbæru stjórnvaldi í sjálfsvald sett að velja hvort og að hve miklu leyti það kjósi að færa sér í nyt vottun hæfs aðila. Á grundvelli 6. gr. VI. viðauka við reglugerð (ESB) 2018/1139 er gert ráð fyrir í lokamálslið 3. mgr. að hæfur aðili taki og viðhaldi ábyrgðartryggingu vegna þeirra verkefna sem hann tekst á hendur, nema lögbært landsyfirvald sem felur honum verkefni undirgangist ábyrgðina.

Um 16. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði ný grein sem ætlað er að leysa 9. gr. a gildandi laga af hólmi, en er þó nánar afmörkuð við verkefni og eftirlit á sviði *almannaflugs* (e. general aviation operation). Að meginstefnu er miðað við tilfærslu verkefna og eftirlit er varðar loftför, útgáfu vottorða og eftirlit sem að jafnaði falla utan gildissviðs EASA-reglugerðarinnar. Gildissviði EASA-reglugerðarinnar er þó ekki ætlað að vera algild afmörkun. Horft er til þess að ekki er alltaf hægt að gera skýran greinarmun hvað varðar tiltekna flokka loftfara hvort loftfar teljist EASA-loftfar eða ekki. Þá gera fáeinar afleiddar gerðir sem byggja á EASA-reglugerðinni ráð fyrir möguleikanum á tilfærslu verkefna og eftirlits á sviði almannaflugs til félaga eða félagssamtaka svo sem hvað varðar skráningu flugrekenda/umráðenda ómannaðra loftfara og starfrækslu þeirra.

Tilfærsla verkefna og eftirlits samkvæmt greininni getur tekið til allra verkefna Samgöngustofu þ.m.t. skráning loftfara í loftfaraskrá, skráning flugrekenda/umráðenda í skráningarkerfi flugrekenda/umráðenda ómannaðra loftfara, útgáfu vottorða flugmanna (skírteina) eða ígildi þess, eftirlits með áframhaldandi lofthæfi, viðhaldi og starfrækslu. Með greininni er sérstaklega leitast við að undirbyggja einfaldari og umfangsminni umgjörð en með vottun hæfra aðila, sbr. 15. gr. frumvarpsins. Horft er til þess að heimildin geti nýst þeim sport- og tómstundafélögum sem áhuga hafa á að taka að sér afmörkuð verkefni og eftirlit sem annars væri í höndum Samgöngustofu, svo sem vegna loftfara sem ekki teljast EASA-loftför, þ.m.t. fis, heimasmíðuð loftför, léttari loftför o. fl., auk ómannaðra loftfara.

Um 17. gr.

Greinin byggist á 65. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139, sem er nýmæli. Orðið „fyrirtækjahópur“ er ensk þýðing orðanna „single business grouping“. Í 40. mgr. aðfaraorða reglugerðar (ESB) 2018/1139 er leitast við að skýra þær forsendur sem leitt gætu til synjunar á beiðni um tilfærslu samkvæmt greininni. Segir þar svo: „Þar sem samvinna milli Flugöryggisstofnunarinnar og lögbærra landsyfirvalda er nauðsynleg til að tryggja samræmt flugöryggi á háu stigi í Sambandinu ætti tilfærsla verkefna á sviði vottunar, eftirlits og framfylgdar frá lögbærum landsyfirvöldum til Flugöryggisstofnunarinnar að því er varðar fyrirtæki, sem eru með verulegan hluta aðstöðu (e. substantial proportion) og starfsfólk sem eru staðsett í fleiri en einu aðildarríki, ekki að stofna í hættu sjálfbærni lögbærra landsyfirvalda, með tilliti til þekkingar þeirra, færni, tilfanga og fjárhagslegrar getu, ætti ekki að leiða til neins konar samkeppni milli Flugöryggisstofnunarinnar og lögbærra landsyfirvalda og ætti ekki að hafa áhrif á sjálfstæði Flugöryggisstofnunarinnar þegar hún annast eftirlit með stöðlun í þeim tilgangi að staðfesta samræmda framkvæmd þessarar reglugerðar.“.

Um 18. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði um landsáætlun og aðgerðaáætlun á sviði flugöryggis sem taki mið af *Flugöryggisáætlun Evrópu* (e. European Aviation Safety Programme) og svæðisbundnum áherslum innan *Norður-Atlantshafssvæðisins* (e. North Atlantic Region, NAT), hvað Ísland varðar. Hér er rétt að benda á að Ísland er í nokkurri sérstöðu á sviði flugleiðsögu þar eð það er eina ríkið innan Evrópska efnahagssvæðisins og meðal EASA-ríkjanna sem einvörðungu er innan NAT-svæðisins. Fáein önnur ríki innan EES annast flugleiðsögu sem að hluta er innan NAT-svæðisins, þótt annað loftrými þar sem þau veita þjónustu tilheyri *Evrópusvæðinu* (European Region, EUR) eða eftir atvikum öðrum svæðum.

Byggist ákvæðið á 5.-8. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 um *Flugöryggisáætlun Evrópu*, (e. European Plan for Aviation Safety), *Aðgerðaáætlun um flugöryggi í Evrópu* (e. European Aviation Safety Programme), *flugöryggisáætlun ríkis* (e. State Safety Programme) og *aðgerðaáætlun ríkis um flugöryggi* (e. State Plan for Aviation Safety) með vísan til innleiðingar á 19. viðauka (flugöryggisáætlun ríkis) við Chicago-samninginn.

Um 19. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði um viðbragðsáætlun vegna flugslysa. Á ákvæðið rætur að rekja til 21. gr. reglugerðar (ESB) 996/2010, sem innleidd var með breytingu á reglugerð um rannsóknir og forvarnir gegn slysum og flugatvikum í almenningsflugi nr. 1248/2014, nr. 1178/2015, með síðari breytingum. Tilgangur þess er m.a. að tryggja víðtækari og samræmdari viðbrögð við slysum, einkum með tilliti til fórnarlamba flugslysa og aðstandenda, en í aðfaraorðum reglugerðarinnar segir svo: „Það hefur mikla þýðingu til hvaða ráðstafana aðildarríki grípa í því skyni að bregðast við slysum og afleiðingum þeirra. Í þessu samband skulu aðildarríki hafa neyðaráætlun sem felur m.a. í sér neyðarþjónustu á flugvöllum og aðstoð við fórnarlömb slysa í almenningsflugi og við skyldmenni þeirra. Flugrekendur skulu einnig hafa áætlun um aðstoð við fórnarlömb slysa í almenningsflugi og við skyldmenni þeirra. Sérstök áhersla skal lögð á stuðning og samskipti við fórnarlömb og skyldmenni þeirra, sem og við samtök þeirra.“ Samkvæmt 3. mgr. 21. gr. framangreindrar reglugerðar er miðað við að það ríki sem fer með fyrirsvar rannsóknar flugslyssins, ríkið þar sem flugrekandi sem tengist slysinu hefur staðfestu eða ríkið þaðan sem margir ríkisborgarar um borð í loftfarinu sem tengist slysinu koma, tilnefni *tilvísunaraðila* (e. reference person as a point of contact) sem ábyrgð beri á samskiptum og upplýsingagjöf. Þá sé þeim ríkjum sem kunna að hafa sérstakra hagsmuna að gæta í tengslum við slys gert kleift að tilnefna sérfræðing sem m.a. hafi heimild til að heimsækja slysstað, aðstoða við að bera kennsl á fórnarlömb eða sækja fundi með þeim sem lifa af og eða aðstandendum, fá aðgang að upplýsingum um staðreyndir slyss og framvindu rannsóknar o.fl.

Um 20. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að lögfest verði heimild til innleiðingar reglugerð (ESB) 2018/1139 í landsrétt, með þeim aðlögunum sem leiðir af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar og bókun 1 við EES-samninginn, auk breytingareglugerða sem kunna verða samþykktar í framtíðinni, auk afleiddra reglugerða. Þ.e. þeirra gerða Evrópusambandsins, sem byggja lagastoð sína á reglugerð (ESB) 2018/1139 og sem koma til með að verða teknar upp í EES-samninginn í framtíðinni. Þó aðeins séu liðin tvö ár frá því að reglugerð (ESB) 2018/1139 tók gildi innan Evrópusambandsins er þegar búið að gefa út töluverðan fjölda reglugerða sem bíða upptöku í EES-samninginn og fyrirhugað er að innleiða í landsrétt verði frumvarp þetta að lögum.

Í 2. mgr. er lagt til að lögfest verði sértækari heimild ráðherra til að setja reglugerðir um margt það sem fyrirsjáanlegt er að útfært verði nánar í afleiddum gerðum og tekið upp í EES-samninginn og innleitt í landsrétt.

III. Kafli. Aðgangur að íslensku yfirráðasvæði /flugsamgöngur.

Um III. Kafla.

Ákvæði kaflans byggjast í grunninn á núgildandi ákvæðum laga, sbr. 3. gr., 134. gr. a og 134. gr. b, auk þeirra þjóðréttarskuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist hvað varðar aðgang erlendra loftfara að íslensku yfirráðasvæði og flugöryggi. M.a. reglugerð (ESB) 452/2004 um tæknilegar kröfur og stjórnsýslumeðferð er varða flugrekstur frá þriðja landi samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008, með síðari breytingum, sem innleidd hefur verið með reglugerð 125/2016, með síðari breytingum og reglugerð (EB) 1008/2008 um sameiginlegar reglur um rekstur flugþjónustu, með síðari breytingum, sbr. reglugerð nr. 48/2012, með síðari breytingum.

Umhverfi flugsamgangna á heimsvísu hvað varðar rétt til viðskipta, þ.e. flutning farþega, farm og pósts milli landa er að mörgu leyti sérstakt og bundið margvíslegum kvöðum og takmörkunum. Ástæðu þessa má m.a. rekja til ríkjaráðstefnunnar 1944 í Chicago þegar Chicago-samningurinn, alþjóðlegur samningur um viðkomuréttindi loftfara og alþjóðlegur samningur um loftflutninga, voru samþykktir. Á ráðstefnunni náðist ekki samkomulag meðal þeirra ríkja sem sóttu ráðstefnuna um það hversu víðtæk réttindi samningsaðilar skyldu hafa til að flytja farþega, farm og póst milli ríkja. Greina allir þrír samningarnir í þessu skyni á milli *áætlunarflugs* (e. scheduled flights) og *óreglubundins flugs* (e. non-scheduled flights). Í 5. gr. Chicago-samningsins er viðurkenndur réttur ríkis til flugs yfir og til viðkomu án viðskipta í óreglubundnu flugi. Þessi réttur er þó ekki algildur og tekur m.a. aðeins til borgaralegra loftfara og er háður rétti þess ríkis sem flogið er yfir að krefjast þess, að loftför, sem hyggjast fljúga yfir svæði sem ekki er mögulegt að lenda á, eða þar sem búnaður til flugleiðsögu er ekki fyrir hendi, fari eftir ákveðnum flugleiðum, eða verði sér út um sérstakt leyfi til slíks flugs. Þá sé því ríki þar sem farþegar, farmur eða póstur er skilinn eftir heimilt að setja þær reglur og skilmála eða reisa þær skorður við slíkum flutningi sem því ríki þykir æskilegt. Skv. 6. gr. Chicago-samningsins er óheimilt að starfrækja *áætlunarflug í millilandaflugi* (e. scheduled international air service) um samningsríki eða yfir því, nema sérstakt leyfi eða önnur heimild þess ríki komi til, og skal flugi því þá hagað samkvæmt ákvæðum leyfisins eða heimildarinnar. Skv. 7. gr. Chicago-samningsins hefur hvert samningsríki rétt til að neita loftförum annars samningsríkis um leyfi til innanlandsflugs með farþega, farm og póst.

Flugréttindi eða flugfrelsi eins og þau eru ýmist nefnd má greina í tvo flokka. Annars vegar *flugréttindi tæknilegs eðlis* (e. technical priviledges) þ.e. réttur til yfirflugs og viðkomu án viðskipta og hins vegar *réttindi* *viðskiptalegs eðlis* (e. commercial traffic rights). Fyrstu tvö flugréttindin eru skilgreind samkvæmt alþjóðasamningi um viðkomuréttindi loftfara frá 1944 (International Air Services Transit Agreement) sem Ísland er aðili að, sbr. augl. nr. 45/1947. Aðildarríki samningsins þann 1. júní 2020 eru 133 talsins eða mun færri en eru aðilar að Chicago-samningnum (193 aðildarríki þann 1. júní 2020). Rétt er að vekja athygli á því að bæði Kanada og Rússland eru ekki aðilar að samningnum.

Þriðju til fimmtu réttindin eru skilgreind í alþjóðlegum samningi um loftflutninga sem gerður var 7. desember 1944, samhliða Chicago-samningnum og alþjóðasamningnum um viðkomuréttindi loftfara. Þann 1. júní 2020 voru aðeins 11 ríki aðilar að samningnum, þar af aðeins tvö aðildarríki Evrópusambandsins (Holland og Grikkland). Ísland er ekki aðili að samningnum. Flugréttindin skv. framangreindu eiga almennt við um veitingu alþjóðlegrar flugþjónustu (e. international service). Þau eru, auk þeirra viðbótarflugréttinda sem fræðimenn hafa skilgreint:

* + 1. Heimild til flugs um lofthelgi ríkis án lendingar.
		2. Heimild til lendingar án viðskipta, þ.e. svonefnd tæknileg viðkoma, yfirleitt nýtt til að taka eldsneyti.
		3. Heimild til að veita flugþjónustu frá heimaríki flugrekanda til annars ríkis.
		4. Heimild til að veita flugþjónustu frá öðru ríki til heimaríkis flugrekanda.
		5. Heimild til að veita flugþjónustu milli annars og þriðja ríki sem hluti af alþjóðlegri flugþjónustu frá heimaríki flugrekanda.
		6. Heimild til að veita flugþjónustu milli tveggja ríkja með viðkomu í heimaríki flugrekanda.
		7. Heimild til að veita flugþjónustu frá þriðja ríki til annars ríkis án viðkomu í heimaríki flugrekanda.
		8. Heimild til innanlandsflugs í öðru ríki en heimaríki flugrekanda sem hluti af alþjóðlegri flugþjónustu (e. cabotage). Einnig er stundum talað um stækkuð áttundu réttindi (e. grand cabotage) í þeim tilvikum þar sem flutningur á sér stað milli áfangastaða sem tilheyra sama ríki en landfræðileg staðsetning ólík.
		9. Heimild flugrekanda til tveggja punkta innan sama ríkis utan heimaríkis flugrekanda (e. Stand alone cabotage).

Í ljósi mjög takmarkaðrar aðildar að alþjóðasamningnum um loftflutninga hafa flugréttindi viðskiptalegs eðlis afmarkast fyrst og fremst af tví- og marghliða samningum milli ríkja. Í dag er víðfeðmt net loftferðasamninga fyrir hendi á heimsvísu og skipta samningarnir þúsundum. Þessi frumskógur samninga gerir það að verkum að yfirleitt þarf að skoða samverkan tveggja eða fleiri samninga til að átta sig á þeim réttindum til markaðsaðgangs á tiltekinni flugleið og þeim takmörkunum sem slíkum réttindum kunna að vera sett.

Þeir samningar hvað Ísland varðar sem veita hvað víðtækust réttindi eru EES-samninginn, stofnsamningur EFTA og samninginn um sameiginlega Evrópska flugsvæðið. Þessir samningar taka almennt til flugs innan þess svæðis sem viðkomandi samningur tekur til en varða ekki réttindi til flugs til og frá þriðju ríkjum til og frá þessum ríkjum. Þá er misjafnt að hvaða marki réttindi milli samninga skarast. T.a.m. skarast réttindi bæði milli EES-samningsins og stofnsamnings EFTA sem og milli EES-samningsins, stofnsamnings EFTA og samningsins um sameiginlega Evrópska loftrýmið gagnvart þeim ríkjum sem aðilar eru að viðkomandi samningum. Bent skal á að þó þessi skörun sé fyrir hendi er hún oft mjög afmörkuð og heimilar t.a.m. ekki flug til og frá einstökum ríkjum beggja samninga með viðkomu í þriðju ríkjum, eða frá samningsríkjum til þriðju ríkja. Auk þess sem skörun er milli þeirra loftferðasamninga sem Ísland hefur gert við einstök aðildarríki framangreindra samninga. Fríverslunarsamningur við Færeyjar veitir flugrekendum gagnkvæm réttindi til flugs milli Íslands og Færeyja, auk innanlandsflugs. Loftferðasamningar Íslands við þriðju ríki eða hóp ríkja eru almennt nokkuð misjafnir bæði hvað varðar efni og flugréttindi. Eru ekki forsendur til að rekja efni þeirra frekar hér.

Um 21. gr.

Eins og vikið er að í inngangi er hér lagt til að ítarlegt ákvæði um aðgang loftfara að íslensku yfirráðasvæði verði lögfest. Byggist ákvæðið á því að um sé að ræða yfirflug og viðkomu (tæknilegt stopp) loftfars sem ekki er í viðskiptaerindum, sbr. ákvæði Chicago-samningsins og alþjóðasamning um viðkomuréttindi loftfara, sbr. augl. nr. 45/1947, þ.e. fyrstu tvö flugréttindin. Fjallað er nánar um komu- og brottför í viðskiptalegum tilgangi í 23. gr. frumvarpsins.

Í þessu samhengi er rétt að hafa í huga að ríkisloftför njóta ekki sama réttar og loftför í almenningsflugi hvað varðar yfirflug og viðkomu samkvæmt 3. gr. Chicago-samningsins. Almenna reglan er sú að sækja beri um leyfi til flugs um yfirráðasvæði hvers ríkis sem fljúga skal yfir. Sama á við um ómannað loftfar, hvort sem það telst ríkisloftfar eða ekki, sbr. 8. gr. Chicago-samningsins. Bent skal á að samkvæmt reglugerð (ESB) 2019/947 frá 24. maí 2019 um reglur og verklag við starfrækslu ómannaðra loftfara og reglugerð (ESB) 2019/945 frá 12. mars 2019 um ómönnuð loftför og flugrekendur/umráðendur ómannaðra loftfara frá þriðju ríkjum sem til stendur að innleiða í landsrétt samhliða reglugerð (ESB) 2018/1139 munu ómönnuð loftför sem starfrækt eru af skráðum flugrekanda/umráðanda með staðfestu innan EASA-ríkjanna njóta takmarkaðra réttinda innan þeirra. Þá er einnig miðað við að staða ómannaðra loftfara með tilliti til flugréttinda í viðskiptatilgangi, m.a. í vottaða flokknum, skýrist frekar á allra næstu árum.

Samsvarar a-liður 1. mgr. greinarinnar í meginatriðum a-lið 1. mgr. gildandi laga þótt kveðið sé sérstaklega á um vottorð um lofthæfi. Í b- og c-lið 1. mgr. greinarinnar er byggt á b-lið 1. mgr. gildandi 3. gr. laganna. Í d- og e-lið 1. mgr. er fjallað um ríkisloftför. Í e-lið 1. mgr. greinarinnar er einnig fjallað um ríkisflug, þ.e. þegar yfirlýstur tilgangur flugsins er í þágu erlends ríkis, svo sem flutningur þjóðhöfðingja, flutningur herafla og þess háttar þar sem um eiginlegt ríkisflug er að ræða og hluti og tæki sem ferðast um loftið en teljast ekki loftför sem telst vera í eigu eða undir yfirráðum erlends ríkis. Í f-lið 1. mgr. er vikið að loftförum sem ekki er skylt að skrá en eru af tiltekinni tegund eða flokki sem ráðherra heimilar sérstaklega för um íslenskt yfirráðasvæði með reglugerð, svo sem flugmódel, fallhlífar, mjög léttir loftbelgir og eftir atvikum, ómönnuð loftför sem ekki eru háð skráningarskyldu, en flugrekandi/umráðandi loftfars er skráður hér á landi eða í EASA-ríki.

Í g-lið er almenn heimild ráðherra eða Samgöngustofu til að heimila för loftfars í tilvikum þar sem stafliðir a-f eiga ekki við, t.d. ef um er að ræða loftfar skráð í þriðja ríki með takmarkað lofthæfivottorð eða óskráð ómannað loftfar yfir þeim þyngdarviðmiðum sem ráðherra hefur afmarkað í reglugerð, sbr. f-lið 1. mgr. Bent skal á að ómannað loftfar telst óskráð þó svo að flugrekandi/umráðandi þess sé skráður samkvæmt skráningarkerfi flugrekenda/umráðenda ómannaðra loftfara. Gert er ráð fyrir að erlend ómönnuð loftför sæki um heimild til ferðar um íslenskt yfirráðasvæði samkvæmt 1. mgr. g-liðar., nema 24. gr. eigi við.

Lagt er til í 2. mgr. að aðeins sé heimilt að skjóta á loft frá íslensku yfirráðasvæði og heimila endurkomu til þess hlut eða tæki, þ.m.t. geimhlut, sem ætlað er að ferðast um loftið en telst ekki vera loftfar, að fyrir liggi leyfi ráðherra eða þess sem hann felur leyfisveitingu. Um er að ræða nýmæli. Í málsgreininni eru orðin *að skjóta upp* notað yfir enska orðið „launch“, orðið *geimhlutur* notað yfir ensku orðin „space object“.

Í 3. mgr. er lagt til að Samgöngustofu og veitanda rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu sé fyrirfram tilkynnt um feril tækis eða hlutar sem ætlað er að ferðast um loftið en telst ekki vera loftfar, þ.m.t. geimhluta, um íslenska lofthelgi og eða það loftrými þar sem veitt er flugleiðsöguþjónusta í nafni íslenska ríkisins. Um er að ræða fyrirfram tilkynningu en ekki leyfisskylda starfsemi. Þ.e. byggt á þjóðréttarvenju um friðsama för slíkra hluta og tækja og að það væri óæskilegt að einstök ríki kæmu í veg fyrir skot frá yfirráðasvæði annars ríkis með því að heimila því ekki friðsama för um lofthelgi sína. Í málsgreininni eru orðin *fyrirhuguð flug- eða fallslóð eða braut* notað yfir ensku orðin „intended flight path“ og „trajectory“.

Heimild ráðherra í 5. mgr. til að setja reglugerð nokkuð ítarlegri en sú heimild sem kveðið er á um í gildandi lögum og tekur m.a. til starfrækslu loftfara, sem og tækja og hluta sem ætlað er að hreyfast um loftið en teljast ekki loftför. Er hér m.a. horft til flutnings hergagna og myndatöku með vísan til 35. og 36. gr. Chicago-samningsins, auk ómannaðra loftfara og tækja og hluta, svo og geimhluta sem hætta getur stafað af.

Um 22. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði sérstakt ákvæði um vottun vegna flugöryggis, þ.m.t. umhverfisverndar, og verndar borgaralegra loftfara frá þriðju ríkjum. Byggist ákvæðið á 59. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Er almennt miðað við að loftför frá þriðju ríkjum, önnur en ómönnuð loftför, uppfylli viðeigandi kröfur og ráðlagðar starfsvenjur sem fram koma í viðaukum við Chicago-samninginn og hafi gilt lofthæfivottorð. Á þetta almennt við um loftför sem skráð eru í aðildarríkjum að Chicago-samningnum. Ef um er að ræða loftfar skráð í ríki sem ekki er aðili að Chicago-samningnum þarf að fara fram viðameira mat á því hvort umrætt ríki þar sem loftfar er skráð og flugrekandi/umráðandi loftfarsins uppfyllir kröfur og ráðlagðar starfsvenjur samkvæmt Chicago-samningnum áður en leyfi væri veitt, sbr. g-lið 1. mgr. 21. gr. Þá er miðað við að ómönnuð loftför uppfylli þær grunnkröfur sem reglugerð (ESB) 2018/1139 og afleiddar gerðir áskilja.

Hvað varðar loftför starfrækt í *flutningaflugi* (e. commercial air transport operation) er byggt á reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 452/2014 frá 29. apríl 2014 um tæknilegar kröfur og stjórnsýslumeðferð er varða flugrekstur frá þriðja landi samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008, sbr. reglugerð nr. 125/2016, með síðari breytingum. Að öðru leyti byggist greinin á viðaukum Chicago-samningsins.

Hlutverk lögbærra stjórnvalda skarast hér. EASA annast vottun loftfara frá þriðju ríkjum, þ.e. útgáfu heimilda sem starfrækt eru í flutningaflugi og annast vöktun þeirra heimilda sem hún gefur út. Er áætlað að stofnunin vakti um 600 flugrekendur frá þriðju ríkjum sem stunda flutningaflug til og frá EASA-ríkjunum. Samgöngustofa annast vottun allra annarra loftfara frá þriðju ríkjum auk þess að fara með flugverndareftirlit með loftförum frá þriðju ríkjum, þ.m.t. þeim sem stunda flutningaflug. Skýrist skörun hlutverka af því að verksvið Flugöryggisstofnunarinnar nær ekki til vottunar á sviði flugverndar.

Vöktun og eftirlit EASA og Samgöngustofu fer einkum fram með skoðunum á loftförum á *hlaði* (e. apron) á grundvelli áhættumats, þar sem m.a. er byggt á fyrirliggjandi upplýsingum um stöðu öryggisþátta er varða flugrekendur frá þriðju ríkjum.

Í 5. mgr. er kveðið á um yfirflug þar sem almenna reglan er sú að sé loftfar skráð í ríki sem aðild á að Chicago-samningnum sé ekki þörf á vottorði eða yfirlýsingu til flugsins. Slíks vottorðs er hins vegar þörf sé loftfar skráð í ríki sem ekki er aðili að Chicago-samningnum og ef um er að ræða ómannað loftfar.

Í 7. mgr. er áréttað að greinin taki ekki til þeirra aðstæðna þegar tiltekið loftfar sætir banni eða sé skráð í ríki sem sæti banni samkvæmt 228. gr. Er óbeint vísað til skrár framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins yfir ríki, loftför og flugrekendur/umráðendur sem af öryggisástæðum er bannað að stunda flugrekstur innan bandalagsins, sem er í formi reglugerðar Evrópusambandsins og er reglulega uppfærð og innleidd í landsrétt, sbr. reglugerð (EB) 2111/2005, (EB) 473/2006 og (EB) 474/2006, sbr. reglugerð um aðgerðir til að tryggja flugöryggi og skrá yfir flugrekendur sem ekki uppfylla viðeigandi öryggiskröfur, nr. 277/2008, með síðari breytingum. Sama á við ef íslensk flugmálayfirvöld hafa tekið ákvörðun um slíkt bann.

Um 23. gr.

Hér er lagt til nýtt ákvæði er varðar markaðsaðgang loftfara, þ.e. viðskiptaleg réttindi til flugs. Kemur ákvæðið að hluta í stað 80. gr. gildandi laga. Viðskiptaleg réttindi til flugs byggjast að meginstefnu á samningum Íslands við erlend ríki um markaðsaðgang og á grundvelli reglugerðar (ESB) 1008/2008, sbr. reglugerð nr. 48/2012, með síðari breytingum. Í 2. mgr. er vísað til flugréttinda umfram þau réttindi sem samningar Íslands taka til og er þar átt við réttindi sem ganga lengra en sá samningur sem þau byggja á kveður á um. T.d. sjöundu réttindi í farþegaflugi þegar viðkomandi samningur tiltekur ekki slík réttindi, flug handan áfangastaða til annarra heimsálfa en tilteknar eru í viðkomandi samningi o.s.frv.

Byggist 3. mgr. greinarinnar á samsvarandi ákvæðum í reglugerð (ESB) 1008/2008.

Um 24. gr.

Í greininni er lagt til að viðhaldið sé því fyrirkomulagi sem tíðkast hefur allt frá árinu 1939. Þ.e. að utanríkisráðherra veiti erlendum ríkisloftförum, þ.m.t. ómönnuðum loftförum, heimild til þess að koma inn á íslenskt yfirráðasvæði. Er í grunninn byggt á 134. gr. a og 134. gr. b í gildandi lögum, en lagt er til að undir ákvæðið falli einnig hlutir og tæki sem ferðast um loftið en teljast ekki vera loftfar, sem telið er að séu í eigu eða undir yfirráðum erlends ríkis. Þá er einnig áréttað að loftför sem skráð eru í erlendu ríki þar sem yfirlýstur tilgangur flugsins er í þágu erlends ríkis falli einnig undir heimildarveitingu utanríkisráðherra.

Eins og vísað er til í umfjöllun um 21. gr. frumvarpsins njóta ríkisloftför ekki sama réttar til yfirflugs annars ríkis eða lendinga þar nema með leyfi í sérstökum samningum eða annarri heimild og þá í samræmi við skilmála slíkrar heimildar, sbr. c-liður 3. gr. Chicago-samningsins.

Um 25. gr.

Í 1. mgr. greinarinnar er byggt á 72. gr. núgildandi laga sem aftur á rót sína að rekja til 1. mgr. 15. gr. Chicago-samningsins.

Í 2. mgr. er lagt til að Samgöngustofu sé heimilt að falla frá þeirri kröfu sem orðuð er í 1. málsl. að við komu til eða við brottför frá landinu sé skylt að nota landamærastöð enda sé um að ræða flug sem ekki er starfrækt í ábataskyni og sérstakar aðstæður styðji við veitingu slíkrar heimildar. Bent skal á að sambærilega heimild þarf einnig að afla frá öðrum stjórnvöldum svo sem hvað varðar landamæraeftirlit, tollgæslu og annað heilbrigðiseftirlit. Aðstæður sem réttlætt gætu frávik væri t.a.m. takmörkuð afkastageta loftfars og flugþol eða aðrar sérstakar aðstæður.

Um 26. gr.

Í greininni er mælt fyrir um leyfi vegna viðburða er áhrif geta haft á öryggi flugumferðar eða öryggi fólks, dýra og mannvirkja á jörðu niðri. Byggist greinin að hluta til á b- og c-lið 3. mgr. 76. gr. núgildandi laga þar sem ráðherra var veitt heimild til að setja í reglugerð ákvæði um flugsýningar og fallhlífastökk.

Í c-lið 1. mgr. er orðalagið „skoteldar og flugeldavörur“ notað og er almennt miðað við sömu skilgreiningu þar og fram kemur í reglugerð um skotelda nr. 414/2017. Þ.e. að skoteldar og flugeldavörur eru hvers kyns hlutir sem inni halda efni eða efnablöndur sem geta sprungið og ætlað er, með íkveikju eða á annan hátt, að gefa frá sér hita, ljós, hljóð, lofttegund eða reyk með útvermum og sjálfbærum efnaferlum. Bent er á að ef „skoteldur“ telst skoteldur í geimiðnaði, geimhlutur eða skoteldur hernaðarlegs eðlis kann slíkt skot að falla undir 2. mgr. 21. gr. frumvarpsins.

IV. Kafli. Almenn ákvæði

Um IV. Kafla.

Kaflinn eins og heiti hans ber með sér hefur að geyma ýmis almenn ákvæði sem bæði varða eftirlitsskylda aðila og hafa almennt gildi. Ákvæðin eiga ýmist rót sína að rekja til reglugerðar (ESB) 2018/1139 og afleidds regluverks á sviði flugöryggis og EES-gerða á sviði flugverndar, auk einstakra ákvæða Chicago-samningsins eða viðauka hans.

Um 27. og 28. gr.

Í greinunum er annars vegar mælt fyrir um gildi vottorða og hins vegar yfirlýsinga. Sömu meginreglur eiga við hvað varðar gagnkvæma viðurkenningu yfirlýsinga og lýst er í umfjöllun um 29. gr. hér á eftir.

Um 29. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um almenna meginreglu um gagnkvæma viðurkenningu vottorða og annarra réttinda á grundvelli samninga sem Ísland er aðili að. Um nokkuð fjölbreytta samninga er að ræða sem til einföldunar mætti flokka í þrennt.

Í fyrsta lagi, alþjóðlegir samningar sem Ísland er aðili að. Á grundvelli Chicago-samningsins njóta lofthæfivottorð og vottorð einstaklinga sem hafa verið útgefin eða fullgilt af skráningarríki loftfars gagnkvæmrar viðurkenningar meðal aðildarríkja Chicago-samningsins, samkvæmt 33. gr. hans, enda byggjast nefnd vottorð þ.m.t. skírteini á kröfum sem teljast jafngildar eða meiri en þær lágmarkskröfur sem settar eru í *alþjóðlegum kröfum og ráðlögðum starfsvenjum* (e. international standards and recommended practices) útgefnum af Alþjóðaflugmálastofnuninni.

Í öðru lagi, regluverk Evrópusambandsins sem tekið hefur verið upp í EES-samninginn, stofnsamning EFTA og samning um sameiginlegt Evrópskt flugsvæði. Vottorð, önnur réttindi og yfirlýsingar sem gefin eru út í samræmi við reglugerð (ESB) 2018/1139 njóta almennt gagnkvæmrar viðurkenningar innan EASA-ríkjanna, sbr. 9. og 12. mgr. 3. gr., 1. mgr. 67. gr. og 4. mgr. 69. gr. reglugerðarinnar. Þessi gagnkvæma viðurkenning er bundin við EASA-ríkin, EFTA-ríkin eða aðildarríki EES-samningsins, eftir atvikum. Hér kann gagnkvæm viðurkenning vottorða útgefinna í Sviss til að mynda að ráðast af því hvort viðkomandi gerð hafi tekið gildi á grundvelli stofnsamnings EFTA gagnvart báðum ríkjunum. Gagnkvæm viðurkenning á grundvelli EES-samningsins er þó ekki algild og ræðst af ákvæðum viðkomandi gerðar á viðkomandi sviði hverju sinni. Í öðru regluverki Evrópusambandsins á sviði flugmála er einnig á stöku stað kveðið á um gagnkvæma viðurkenningu eða heimild til gagnkvæmrar viðurkenningar að fullnægðum tilteknum skilyrðum. Til að mynda er kveðið á um gagnkvæma viðurkenningu á flugverndaraðgerðum tiltekinna þriðju ríkja á sviði flugverndar og varðandi öryggi vöru. Öðlast slík ákvæði gildi hér á landi við innleiðingu viðkomandi gerðar í landsrétt. Vottorð og önnur réttindi sem gefin eru út af lögbærum landsyfirvöldum í EASA-ríkjum á grundvelli þjóðarreglna, þ.e. ekki á grundvelli EASA-reglugerðarinnar, njóta ekki skilyrðislausrar gagnkvæmrar viðurkenningar meðal EASA-ríkjanna. Sem dæmi má nefna þjóðarlofthæfivottorð loftfars sem byggist á þjóðarreglum sem uppfyllir ekki lágmarkskröfur sem settar eru í alþjóðlegum kröfum og ráðlögðum starfsvenjum, vottorð/skírteini einstaklings sem byggt er á þjóðarreglum og vottun á viðhaldi loftfars sem fellur utan gildissviðs reglugerðar (ESB) 2018/1139.

Í þriðja lagi eru tvíhliða samningar Íslands við þriðju ríki þar sem samið hefur sérstaklega verið um gagnkvæma viðurkenningu. Á sviði flugöryggis hefur Ísland til að mynda samið við Bandaríkin um gagnkvæma viðurkenningu á afmörkuðum sviðum.

Samkvæmt 2. mgr. greinarinnar er því kveðið á um að lögbærum stjórnvöldum sé heimilt að gefa út vottorð eða viðurkenna vottorð og önnur viðeigandi gögn sem staðfesta samræmi við lög þriðja ríkis, sem ekki telst EASA-ríki, ef kveðið er á um slíkt í lögum þessum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim eða samningum sem Ísland er aðili að við þriðja ríki. Byggist heimildin á 1. mgr. 68. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 og er sama efnis og kveðið er á um í fyrirhuguðum aðlögunartexta í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar vegna upptöku reglugerðarinnar í EES-samninginn. Hafa ber í huga að þó að leiðbeiningarefni EASA vísi til samnings eða samninga sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og aðildarríki Evrópusambandsins hafi gert við tiltekið þriðja ríki eru slíkir samningar ekki bindandi hvað Ísland varðar, þ.e. miða verður við þá samninga Íslands við þriðja ríki sem eru í gildi hverju sinni.

Um 30. gr.

Lagt er til að lögfest verði almenn meginregla um ábyrgð þeirra aðila sem sæta eftirliti samkvæmt lögunum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Fara þarf að lögum og reglugerðum settum samkvæmt þeim og virða þau réttindi sem skilgreind eru í þeim vottorðum og öðrum réttindum sem gefin eru út af lögbærum stjórnvöldum, sem og að fara að þeim skilyrðum og takmörkunum sem tengd eru handhöfn þeirra.

Um 31. gr.

Ákvæðið byggist lauslega á 3. mgr. 28. gr., d-lið 5. mgr. 28. gr. b og 2. mgr. 83. gr. gildandi laga. Er orðalagi lítillega breytt þar sem gildissvið ákvæðisins er mun víðtækara en áður. Þá hefur trúnaðarskylda fyrirsvars- og ábyrgðarfólks (áður fyrirsvarsmanna) verið afnumin. Helgast breytingin helst af því að slík trúnaðarskylda byggist ekki á EES-gerðum.

Orðunum „tilnefnt fyrirsvars- og ábyrgðarfólk“ er ætlað að ná yfir þá einstaklinga sem eru í fyrirsvari eða bera ábyrgð á tilteknum störfum hjá viðkomandi fyrirtæki (e. post holders, nominated persons).

Um 32. gr.

Kveðið er á um almenna skyldu til að fara að fyrirmælum útgefnum af lögbærum stjórnvöldum í greininni.

Um 33. gr.

Ákveðin samvinna er forsenda þess að eftirlit sé skilvirkt og árangursríkt fyrir bæði eftirlitsskylda aðila og lögbær stjórnvöld sem fara með eftirlit.

Um 34. gr.

Hér er kveðið á um skyldu eftirlitsskylds aðila til að tryggja að sú þjónusta eða vara sem er útvistuð eða aðkeypt uppfylli viðeigandi kröfur um vottun, og um aðgengi lögbærra stjórnvalda til eftirlits. Ákvæðið byggist á samsvarandi ákvæðum í EES-gerðum.

Um 35. gr.

Í 1. mgr. greinarinnar er lagt til að fest verði í sessi og skýrt kveðið á um hver áhrif *viðurkenndra aðferða til að uppfylla skilyrði og kröfur* (e. Acceptable Means of Compliance, AMC) eru. Viðurkenndar aðferðir til að uppfylla kröfur hafa svo verið skilgreindar í reglugerð (ESB) 2018/1139. Viðmið sem eru ekki bindandi og við¬eig-andi lögbært stjórnvald samþykkir til að sýna fram á aðferðir til að staðfesta samræmi við gildandi reglugerðir. EASA hefur aðallega staðið að útgáfu AMC, þó ekki sé útilokað að Samgöngustofa kunni að gera það á afmörkuðum sviðum sem falla utan gildissviðs reglugerðar (ESB) 2018/1139. Er við það miðað að hafi viðurkenndum aðferðum til að uppfylla skilyrði og kröfum (AMC) verið beitt sé litið svo á að gildandi kröfur séu uppfylltar.

Nokkuð öðruvísi horfir til í 2. mgr., þar eð fyrirfram samþykkis lögbærs stjórnvalds er þörf þegar eftirlitsskyldur aðili hyggst styðjast við *aðrar aðferðir til að uppfylla kröfur* (e. Alternative Method of Compliance, AltMoC) til að fullnægja kröfum í lögum eða reglugerð. Aðrar aðferðir til að uppfylla kröfur eru svo skilgreindar í reglugerð (ESB) 2018/1139. Önnur tillaga um valkost en núverandi viður-kennd¬ar aðferðir til að uppfylla kröfur eða ný aðferð til að staðfesta samræmi við EASA-reglu¬gerð¬ina og afleiddar reglugerðir sem innleiddar hafa verið í íslenskan rétt þar sem Flug¬öryggis¬stofnun Evrópusambandsins hefur ekki ákvarðað tilheyrandi viðurkenndar aðferðir til að uppfylla kröfurnar. Á sviði flugleiðsögu er miðað við að sérstakt efni útgefið af NAT-SPG geti haft stöðu annarra aðferða til að uppfylla kröfur (AltMoC), með fyrirvara um samþykki ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar þar sem gert er ráð fyrir slíkri aðlögun. Í þessu samhengi kann að vera gagnlegt að hafa í huga að í reglugerð (ESB) 2018/1139 er leiðbeiningarefni svo skilgreint: Efni sem er ekki bindandi og er þróað af lögbærum stjórnvöldum eða öðr¬um aðila til að útskýra merkingu kröfu eða forskriftar og er notað til að styðja við túlk¬un gildandi reglna og viðurkenndra aðferða til að uppfylla kröfur.

Um 36. gr.

Ákvæðið byggist lauslega á 146. gr. d núgildandi laga og á sér beina vísun til viðauka 5 (mælieiningar sem nota skal í starfrækslu í flugi og á jörðu niðri) við Chicago-samninginn. Viðauki 5 eins og heiti hans ber með sér hefur að geyma ýmsar mjög mikilvægar og almennar skilgreiningar á mælieiningum. Ákvæðinu er ætlað að þjóna sem almennri lagastoð til setningu reglugerðar því til nánar fyllingar. Alþjóðlega SI-mælieiningakerfið er samþykkt og því viðhaldið af *almenna þinginu fyrir vog og mál* (e. General Conference of Weights and Measures, CGPM). Með samræmdum heimstíma er átt við „coordinated universal time, UTC“. Lagt er til að í stað heimildar Samgöngustofu til að setja reglur skv. núgildandi lögum, verði ráðherra heimilt að setja reglugerð ákvæðinu til nánari fyllingar.

Um 37. gr.

Meðal lykilviðfangsefna í nýlegri flugstefnu var ákall um bætta söfnun tölfræðiupplýsinga á sviði flugs og flugtengdrar starfsemi hérlendis. Er tilgangur greinarinnar því m.a. að bregðast við því ákalli með því að skjóta styrkri lagastoð undir söfnun og útvinnslu slíkra upplýsinga. Á vettvangi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar fer þegar fram umfangsmikil söfnun upplýsinga á sviði flugsamgangna þar sem upplýsingum og gögnum er safnað frá aðildarríkjum þess og almenningi til ýmissa greininga svo sem á sviði flugöryggis, verndar, til markaðsgreininga, gerð líkana og til spá fyrir um þróun flugsamganga á næstu árum. Söfnun Alþjóðaflugmálastofnunarinnar á tölfræðiupplýsingum byggist á 67. gr. Chicago-samningsins. Á vettvangi Evrópusambandsins og samningsins um Evrópska efnahagssvæðið fer einnig fram söfnun upplýsinga og úrvinnsla gagna á vettvangi Evrópska hagskýrslusamstarfsins sem Hagstofa Íslands annast fyrir Íslands hönd. Þá safna ýmis önnur stjórnvöld margvíslegum tölfræðilegum upplýsingum svo sem Ferðamálastofa.

Um 38. gr.

Með orðalaginu *ráðstafanir til að greiða fyrir flugstarfsemi* (e. facilitation) er, hvað almenningsflug varðar, um að ræða fjölbreytta flóru málefna og starfsemi. Orðalagið á rót sína að rekja til titils 22. gr. Chicago-samningsins (Að greiða fyrir formsatriðum) sem fjallar um skyldur ríkja til þess að gera allar raunhæfar aðgerðir, með setningu reglna eða með öðrum hætti, í því skyni að greiða fyrir og flýta leiðsögu loftfara milli aðildarríkja, og koma í veg fyrir ónauðsynlegar tafir loftfara, áhafnar, farþega og farms, hvað varðar landamæraeftirlit, sóttvarnir og tollafgreiðslu. Um skyldar ráðstafanir er einnig fjallað í öðrum greinum Chicago-samningsins svo sem í 13. gr. (Reglur um komu og afgreiðslu), 14. gr. (Varnir gegn útbeiðslu sjúkdóma), 15. gr. (Gjaldtöku á flugvöllum og áþekk gjöld) og 23. gr. (Framkvæmd tollskoðunar og reglur við innflutning fólks). Viðauki 9 við Chicago-samninginn tekur til samhæfingar opinberra aðila og annarra sem koma að afgreiðslu eða þjónustu við loftför, farþega, farangur og farm til þess að loftflutningar geti gengið fyrir sig án erfiðleika og tafa. Þ.e. viðaukinn tiltekur viðmið, lýsir verklagi, ábyrgð og veitir leiðbeiningar ekki aðeins fyrir þau opinberu stjórnvöld sem þurfa að koma að slíkum málum heldur einnig rekstraraðila flugvalla og flugleiðsöguþjónustu auk flugrekenda. Skörun þeirra þátta er tengjast meðhöndlun loftfara, áhafnar, farþega og farms við aðra flugtengda starfsemi eða opinberar skyldur eru víða. Því er brýnt að tryggja samstarf og samvinnu þeirra sem þurfa að koma að málum. Í því skyni er m.a. í 10. gr. frumvarpsins lagt til að ráðherra skipi ráð um ráðstafanir til að greiða fyrir flugstarfsemi, samhæfingu opinberra aðila og annarra á því sviði.

Um 39. gr.

Eins og vikið er að í inngangi að greinargerð með frumvarpi þessu hafa viðaukar Chicago-samningsins nítján að tölu sama gildi og meginmál samningsins að þjóðarrétti. Aðildarríkjum samningsins er þó heimilt að víkja frá *alþjóðlegum kröfum* (e. international standards) viðaukanna ef slík frávik eru tilkynnt ráði Alþjóðaflugmálastofnunarinnar, sbr. 38. gr. Chicago-samningsins. Í greininni segir svo: „Nú þykir ríki ekki unnt að fara að öllu leyti eftir einhverjum slíkum alþjóðlegum kröfum og aðferðum (e. procedure), eða samræmir ekki að fullu reglur sínar og venjur einhverri alþjóðlegri kröfu eða aðferð, eftir að henni hefur verið breytt, eða því þykir nauðsynlegt að taka upp reglur eða venjur, sem í einhverju eru frábrugðnar þeim, sem settar eru að í alþjóðlegum kröfum, og skal það þá þegar í stað tilkynna Alþjóðaflugmálastofnuninni mismuninn á sinni aðferð og alþjóðlegu kröfunni. Séu breytingar gerðar á alþjóðlegum kröfum, skal hvert það ríki, sem gerir ekki viðeigandi breytingar á sínum reglum og venjum, tilkynna ráðinu innan 60 daga eftir að sú breyting á alþjóðlegum kröfum var gerð, eða gefa til kynna til hvaða ráðstafana það hyggist grípa. Þegar svona stendur á, skal ráðið þegar í stað tilkynna öllum öðrum (aðildar)ríkjum mismuninn, sem verður milli eins eða fleiri atriða í alþjóðlegum kröfum og tilsvarandi venjum þess ríkis. Í öllum slíkum tilvikum skal ráðið þegar í stað kunngera öllum öðrum ríkjum þann mismun, sem vera kann í einu eða fleiri atriðum á alþjóðareglum og tilsvarandi staðarvenjum þess ríkis.“. Í flugmálahandbók er birt yfirlit yfir þau frávik sem Ísland hefur tilkynnt til Alþjóðaflugmálastofnunarinnar á hverjum tíma. Í greininni er lagt til að Samgöngustofu verði áfram falið, í samráði við ráðherra, að annast tilkynningu frávika og annast miðlun annarra upplýsinga til stofnunarinnar eftir þörfum.

Með vísan til 28. gr. Chicago-samningsins og viðauka 15 (upplýsingaþjónusta flugmála) við Chicago-samninginn hvílir sú ábyrgð á aðildarríkjum Chicago-samningsins að veita *upplýsingaþjónustu flugmála* (e. aeronautical information service). Þ.e. þjónustu sem felst í miðlun upplýsinga og gagna sem nauðsynleg eru til að tryggja öryggi, reglufestu og skilvirkni í flugleiðsögu til stjórnenda loftfara og annarra sem stunda flugtengda starfsemi. Þó framangreind skylda felist fyrst og fremst í miðlun upplýsinga til þeirra sem huga á millilandaflug, er fyrir hendi sama þörf hvað varðar upplýsingar um flug innan Íslands. Í greininni er lagt til að Samgöngustofu verði áfram falin útgáfa *flugmálahandbókar* (e. Aeronautical Information Publication, AIP) og *upplýsingabréfs um flugmál* (e. Aeronautical Information Circular), sbr. 2. mgr. 140. gr. núgildandi laga, auk *tilkynninga til flugliða* (e. NOTices to AirMen, NOTAM). Í því felst ábyrgð á formi útgáfu og efni í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar og að með skýrum hætti komi fram að upplýsingar um flugmál sem birtar eru fyrir íslenska ríkið séu birtar í nafni Samgöngustofu. Flugmálahandbók er ætlað að veita bæði grundvallarupplýsingar og tímabundnar upplýsingar, flugkort og aðrar nauðsynlegar upplýsingar fyrir flugleiðsögu. Upplýsingabréf flugmála eru tilkynningar er varða flugöryggi, flugleiðsögu, tækni-, laga-, eða stjórnunarleg málefni sem hvorki eiga heima í flugmálahandbók né henta til útgáfu sem tilkynning til flugliða (NOTAM). NOTAM eru tilkynningar sem komið er áleiðis með fjarskiptum varðandi upplýsingar um stofnsetningu, ástand eða breytingar á flugleiðsöguaðstöðu, þjónustu, framkvæmd eða hættuástandi, þar sem nauðsynlegt er að koma upplýsingum sem fyrst til viðkomandi starfsmanna vegna starfrækslu flugs. Rétt er að benda á að í samræmi við eðli upplýsinganna eru þær að jafnaði birtar bæði á íslensku og ensku.

V. Kafli. Skráning loftfara o. fl.

Um V. kafla.

Í ákvæðum kaflans er að meginstefnu byggt á ákvæðum gildandi laga um skráningu loftfara. Þó gætir nokkurra nýmæla. Lagt er til að Samgöngustofa haldi tvær nýjar skrár til viðbótar við loftfaraskrá. Annars vegar skrá um flugrekendur/umráðendur ómannaðra loftfara í samræmi við eftirfarandi gerðir sem til stendur að taka upp í EES-samninginn:

* reglugerð (ESB) 2018/1139, sbr. IX. viðauka (grunnkröfur fyrir ómönnuð loftför) við reglugerðina,
* reglugerð (ESB) 2019/947 frá 24. maí 2019 um reglur og verklag við starfrækslu ómannaðra loftfara, og
* reglugerð (ESB) 2019/945 frá 12. mars 2019 um ómönnuð loftför og flugrekendur ómannaðra loftfara frá þriðju ríkjum.

Hins vegar að Samgöngustofa haldi skrá um hluti og tæki sem ferðast um loftið en eru ekki loftför sem lúta skráningarskyldu og geimhluti (e. space objects) sem skotið er út í himingeiminn.

Um 40. gr.

Hér er lagt til að Samgöngustofa haldi þrjár skrár. Í fyrsta lagi loftfaraskrá, skrá um íslensk loftför með vísan til 17.-21. gr. Chicago-samningsins. Í öðru lagi skrá um flugrekendur/umráðendur ómannaðra loftfara, með vísan til 1. mgr. 14. gr. reglugerðar (ESB) 2019/947 frá 24. maí 2019 um reglur og verklag við starfrækslu ómannaðra loftfara og reglugerð (ESB) 2019/945 frá 12. mars 2019 um ómönnuð loftför og flugrekendur ómannaðra loftfara frá þriðju ríkjum sem fyrirhugað er að taka upp í EES-samninginn og innleiða í landsrétt. Er skráning flugrekanda/umráðanda ómannaðs loftfars forsenda starfrækslu slíks loftfars innan íslensks yfirráðasvæðis.

Í þriðja lagi er lagt til að skrá um hluti og tæki sem ferðast um loftið en eru ekki loftför sem lúta skráningarskyldu og geimhluti sem skotið er út í himingeiminn sé komið á. Að svo stöddu er óljóst hvort reyna muni á slíka skráningu í náinni framtíð, en yfirlýsingar erlends aðila um að stefnt sé á næstu misserum að *kastbrautarskotum* (e. sub-orbital launches) um og yfir 60 km og geimskotum frá íslensku yfirráðasvæði hafa verið fréttaefni í fjölmiðlum. Ísland hefur hvorki undirritað né fullgilt samning Sameinuðu þjóðanna um skráningu geimhluta frá 14. september 1974 sem gekk í gildi 15. september 1976 (e. Convention on the Registration of Objects Launched into Space), en samningurinn kveður á um að aðildarríki skuli skylt að halda skrá yfir geimhluti og tilkynna aðalritara Sameinuðu þjóðanna um hana. Samninginn höfðu 69 ríki fullgilt þann 1. janúar 2020. Aðalritara Sameinuðu þjóðanna ber samkvæmt samningnum að halda skrá með afmörkuðum lágmarksupplýsingum sem ríkjum ber að tilkynna. Í ljósi fyrirliggjandi skuldbindinga íslenska ríkisins á sviði geimréttar einkum samningsins um rannsóknir og not ríkja af himingeimnum, tungli og stjörnum frá 27. janúar 1967 (e. Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space including the Moon and Other Celestial Bodies) er talið rétt að virða þær meginreglur sem felast í skráningarsamningnum.

Um 41. gr.

Fyrsta og önnur málsgrein greinarinnar um skráningu loftfara á rót sína að rekja til 2. og 3. mgr. 9. gr. núgildandi laga. Sú samantekt sem hér fylgir byggir að mestu á greinargerð og skýringum með frumvarpi til laga sem varð að lögum um loftferðir nr. 60/1998 og hafa aðeins lítilsháttar breytingar verið gerðar.

Sú meginregla að loftfar skuli hafa þjóðerni þess ríkis sem það er skrásett í á rót sína að rekja til 17. gr. Chicago-samningsins en þar segir: „Aircraft have the nationality of the State in which they are registered.“ Í 18. gr. Chicago-samningsins segir að loftfar geti ekki verið skráð í fleiri en einu ríki, en það er leyfilegt að breyta skráningu frá einu ríki til annars. Skv. 19. gr. Chicago-samningsins skal skráning eða flutningur skráningar loftfars hjá einhverju samningsríki vera gerður í samræmi við lög þess og reglur. Þá mælir 20. gr. sama samningsins fyrir um sérhvert loftfar, sem notað er í millilandaflugi, skuli bera tilhlýðileg þjóðernis- og skráningarmerki er því hafi verið úthlutað af alþjóðastofnun. Loks er í 21. gr. Chicago-samningsins lagt svo fyrir að aðildarríkin hafi skyldu til að upplýsa Alþjóðaflugmálastofnunina eða önnur aðildarríki um skrásetningu og eignarrétt þeirra loftfara sem skráð eru í ríkinu. Í viðauka 7 við Chicago-samninginn er kveðið á um þjóðernis- og skráningarmerkingu loftfars.

Í alþjóðaflutningum hefur það alltaf verið mjög mikilvægt fyrir loftfar eða skip að njóta verndar þess ríkis sem það tilheyrir og einnig hefur það verið ríkjum mikilvægt að fánaberar þeirra, skip eða loftför beri rétt merki. Þjóðerni loftfars leiðir því af sér að í mörgum tilvikum nær lögsaga skráningarríkisins til loftfarsins hvar sem það er statt eða milliríkjasáttmálar greina mörk lögsögu skráningarríkisins og lögsögu þess ríkis er atburðurinn verður í eða milliríkjasáttmálar kveða á um meðferð máls:

a. Fæðing, dauði, stofnun hjúskapar eða samningur sem er gerður um borð í loftfari fylgir lögum skráningarríkis loftfarsins eins og atburðurinn hefði orðið innan yfirráðasvæðis skráningarríkisins.

b. Almenn regla alþjóðalaga er sú að hvert ríki ber ábyrgð á því að loftför þeirra uppfylli alþjóðlegar reglur um lofthæfi, öryggi og alþjóðasamninga hvar sem þau eru stödd. Þannig gilda reglur skráningarríkis um skyldur og réttindi áhafnarinnar um borð, en reglur þess ríkis sem farið er um gilda hvað varðar för loftfarsins og áhafnarinnar um yfirráðasvæði þess ríkis.

c. Ef afbrot eru framdir um borð í loftfari mæla alþjóðlegir samningar fyrir um lögsögu, s.s. með Tokyo-samningnum frá 1963, Haag-samningnum frá 1970 og Montreal-samningnum frá 1973, sbr. Montreal-bókunin frá 1988. Þá kveður 2. tölul. 1. mgr. 4. gr. almennra hegningarlaga á um að refsa skuli samkvæmt íslenskum hegningarlögum fyrir brot framin um borð í íslenskum loftförum hvar sem þau hafa þá verið stödd. Hafi brot verið framið á stað, þar sem refsivald annars ríkis nær að þjóðarétti, og af manni, sem hvorki var fastur starfsmaður né farþegi á farinu, skal þó ekki refsað hér, nema heimild sé til þess eftir 5. og 6. gr. sömu laga.

Viðfangsefni innlenda réttarins er því að ákveða með hvaða hætti loftför hljóti þjóðernis skráningu og hvaða skilyrði þau þurfa að uppfylla, allt þó í samræmi við alþjóðasamninga.

Rétt er að vekja sérstaka athygli á að tvenns konar skráning er á loftförum, þ.e. annars vegar þjóðernisskráning sem haldin er og gerð hjá Samgöngustofu og hins vegar skráning réttinda í loftförum eða loftfarshlutum. Um skrásetningu réttinda í loftförum og loftfarshluti gilda sérstök lög, annars vegar lög um skrásetningu réttinda í loftförum, nr. 21/1966, og hins vegar lög um Höfðaborgarsamninginn um alþjóðleg tryggingarréttindi í hreyfanlegum búnaði og bókun um búnað loftfara, nr. 74/2019, sem ganga framar ákvæðum laga um skrásetningu réttinda í loftförum, vegna skráðra tryggingarréttinda sem falla undir Höfðaborgarsamninginn og innbyrðis þýðingu skráðra tryggingarréttinda. Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu annast skráningu réttinda í loftförum samkvæmt lögum nr. 21/1966. Skráning alþjóðlegra tryggingaréttinda í loftförum og loftfarshlutum fer fram rafrænt í alþjóðlegu skránni sem stofnuð var á grundvelli Höfðaborgarsamningsins.

Um 42. gr.

Í greininni er lagt til að lögfest verði heimild til skráningar loftfars á grundvelli eignaréttar með vísan til þjóðréttarlega skuldbindinga og staðfesturéttar með skýrari hætti en í núgildandi lögum. Meðal þjóðréttarskuldbindinga sem horft er til er EES-samningurinn, stofnsamningur EFTA, samningurinn um sameiginlega Evrópska flugsvæðið og fríverslunarsamningur við Færeyjar.

Bent skal á að skráning loftfars ein og sér veitir ekki heimild til að starfrækja það í ábataskyni. Þjóðerniskröfur hvað varðar eignarhald og eiginlega stjórnun þess aðila eða fyrirtækis sem hyggur á slíka starfrækslu, hvort sem er beint eða óbeint, er að finna í VIII. kafla frumvarpsins um flugrekstur. Með *tómaleigu* (e. dry lease) í 2. mgr. er átt við afnotaleigu sem felst í því að leigutaki fær loftfar á leigu án áhafnar og annast sjálfur allan rekstur þess. Með samningi um tómaleigu er átt við samning milli fyrirtækja þar sem loftför eru starfrækt samkvæmt flugrekandaskírteini leigutaka eða, ef um er að ræða aðra starfrækslu í ábataskyni en flutningaflug, á ábyrgð leigutaka.

Mælt er fyrir frekara svigrúmi í 3. mgr. þar sem Samgöngustofu getur heimilað skráningu loftfars þrátt fyrir að skilyrði 1. og 2. mgr. séu ekki uppfyllt. Byggir greinin á samsvarandi heimild í 3. mgr. 10. gr. núgildandi laga. Á það t.a.m. við þar sem eignarhald er í höndum aðila utan þeirra ríkja sem Ísland hefur samið við en starfræksla loftfarsins er í höndum umráðanda sem uppfyllir skilyrðin, og eftirliti er skipað með fullnægjandi hætti. Hvað sérstakar ástæður varðar sem vísað er til kunna ýmis sjónarmið að koma til skoðunar, svo sem um er að ræða framleigu loftfars til rekstrar í öðru ríki, um er að ræða tímabundna skráningu vegna viðhalds eða umbreytingu á loftfarinu o. fl.

4. mgr. á rót sína að rekja til 1. mgr. 11. gr. núgildandi laga sem byggist á 18. gr. Chicago-samningsins.

Um 43. gr.

Greinin byggist í grunninn á 2. mgr. 11. gr., 1. mgr. 12. gr., 13. gr. og 1. mgr. 14. gr. núgildandi laga. Þó hefur orðalagi nokkuð verið breytt með vísan til reglugerðar (ESB) 2018/1139.

Í 1. mgr. er lagt til að umsókn geymi nauðsynlegra upplýsingar um loftfarið og eiganda og eða umráðanda liggi fyrir.

2. mgr. tekur mið af reglugerð (ESB) 2018/1139 hvað varðar svonefnd EASA-loftför. Í 3. mgr. er kveðið á um heimild til skráningar loftfara sem ekki teljast EASA-loftför, sbr. I. viðauka við reglugerð (ESB) 2018/1139, eða falla ekki undir gildissvið reglugerðarinnar, svo sem heimasmíði, eða létt loftför sem eru talin áhættulítil. Hvað „létt loftför“ áhrærir er hér sérstaklega horft til þess sveigjanleika (svonefndar „opt-out“ heimildar) sem fjallað er um í 8. mgr. 2. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139, þ.e. að undanskilja frá gildissviði reglugerðarinnar, við innleiðingu hennar í landsrétt, eina eða fleiri gerðir loftfara, innan þess ramma sem 8. mgr. tiltekur. Heimildin er jafnframt takmörkuð ef viðkomandi gerð loftfara hefur fengið útgefið tegundarvottorð eða gefin hefur verið út yfirlýsing vegna þeirra í samræmi við ákvæði reglugerðar (ESB) 2018/1139 eða forvera hennar (reglugerðar (EB) 216/2008). Með því að færa sér í nyt þessa „opt-out“ heimild, færast viðkomandi gerðir loftfara undan gildissviði reglugerðar (ESB) 2018/1139 og undir landslöggjöf þess EASA-ríkis sem nýtir heimildina. Við innleiðingu reglugerðar (ESB) 2018/1139 þarf því að taka afstöðu til þess hvort nýta eigi þessa heimild, og ef svo er að hvaða marki. Ljóst er að þessi heimild mun hafa bein áhrif á það hvort heimilt sé að skrá loftfar í loftfaraskrá. Á vef EASA má skoða yfirlit yfir þau ríki sem nýtt hafa þessa heimild og að hvaða marki þau hafa nýtt hana.

4. mgr. greinarinnar á rót sína að rekja til 2. mgr. 11. gr. núgildandi laga og er efnislega óbreytt. Vísað er til umfjöllunar um 41. gr. hér að framan um skrásetningu réttinda í loftförum og loftfarshlutum. Bent skal á að þó að líklegt megi telja að skráning réttinda stærri loftfara og loftfarshluta flytjist að mestu í alþjóðlegu skránna er ekki loku fyrir það skotið að tryggingarréttindi í loftförum verði einnig skráð í réttindaskrá innanlands.

Hér er lagt til að 5 mgr. greinarinnar byggist í grunninn á 1. mgr. 14. gr. núgildandi laga og þau atriði sem skráning tekur til verði nánar útlistuð í reglugerð sem ráðherra setur.

Í 6. mgr. er vikið að skráningarskyldu borgaralegra ómannaðra loftfara sem háð eru vottun í samræmi við 56. gr., þ.e. þau ómönnuðu loftför sem talin eru hafa áhættumestu starfræksluna. Er hér gert ráð fyrir að skráningarskyld ómönnuð loftför verði skráð í loftfaraskrá eins og hefðbundin (mönnuð) loftför og hljóti þjóðernis- og skrásetningarmerki. Auðkenning skráningarskylds ómannaðs loftfars byggist á 2. málsl. 6. mgr. 14. gr. reglugerðar (ESB) 2019/947. Gert er ráð fyrir að Samgöngustofa úthluti einkvæmu stafrænu skráningarnúmeri ómannaðs loftfars við skráningu þess.

Um 44. gr.

Greinin er samhljóða 1. og 2. mgr. 15. gr. núgildandi laga og er efnislega óbreytt. Í 3. mgr. hefur orðunum „að uppfylltum skilyrðum“ verið bætt við frá 3. mgr. 15. gr. núgildandi laga. Ekki er um efnislegar breytingu að ræða.

Um 45. gr.

Hér er lagt til að sú skylda til að tilkynna samning til Samgöngustofu sem hvílir á eiganda og umráðanda samkvæmt 17. gr. núgildandi laga haldi sér óbreytt.

Um 46. gr.

Greinin samsvarar 16. gr. núgildandi laga og er efnislega að mestu óbreytt. Í 1. mgr. eru tilgreind þau atvik sem leiði til þess að loftfar er strikað af skrá. Í 3. mgr. hefur viðeigandi vottorðum verið bætt við málsgreinina til samræmis við greinar frumvarpsins.

Um 47. gr.

Greinin á rót sína að rekja til lögfestingar Höfðaborgarsamningsins sbr. lög nr. 74/2019. Með yfirlýsingu Íslands við fullgildingu Höfðaborgarsamningsins og bókunar um búnað loftfara skv. 1. mgr. XXX. gr. bókunar varðandi XIII. gr. bókunarinnar (heimild til að biðja um afskráningu og útflutningsleyfi) er hér lagt til að Samgöngustofu sé heimilt að verða við beiðni um afskráningu loftfars og útflutning, enda séu önnur skilyrði beitingar þessa úrræðis uppfyllt, sbr. IX. gr. bókunar, og með fyrirvara um gildandi löggjöf á sviði flugöryggis. Í viðauka við bókunina um búnað loftfara er form að óafturkræfri beiðni um afskráningu loftfars og útflutning. Þá er gert ráð fyrir að í reglugerð verði nánar kveðið á um beitingu og skilyrði til afskráningar loftfars og útflutnings samkvæmt þessari grein, sbr. 51. gr. frumvarpsins.

Um 48. gr.

Greinin er samhljóða 18. gr. núgildandi laga og er annars vegar kveðið á um skyldu til að koma þjóðernis- og skrásetningarskírteini til Samgöngustofu sé loftfar fellt niður af skrá og hins vegar ef breytingar verða á þeim atriðum sem liggja til grundvallar skráningu loftfars skuli ráðstafanir gerðar til að uppfæra þjóðernis- og skrásetningarskírteini loftfarsins til samræmis.

Um 49. gr.

Í greininni er lagt til að flugrekanda/umráðanda ómannaðs loftfars sé skylt að skrá sig í skráningarkerfi flugrekanda/umráðenda ómannaðra loftfara, ef eitt eða fleiri efnisatriði a – b liða 1. mgr. eigi við. Byggist ákvæðið á samsvarandi skyldu í 14. gr. reglugerðar (ESB) 2019/947, sbr. 4. gr. viðauka IX. við sömu reglugerð. Er miðað við að flugrekandi/umráðandi skrái sig í því ríki þar sem hann hefur aðalaðsetur sitt eða höfuðstöðvar, ef um er að ræða lögaðila. Almennt er gert ráð fyrir að flugrekandi/umráðandi ómannaðs loftfars sé aðeins skráður í einu EASA-ríki hverju sinni. Í 1. tölul. a-liðar 1. mgr. er skráningarskylda flugrekanda/umráðanda fyrir hendi þó að ómannaða loftfarið sé léttara en 250 g ef það getur yfirfært meira en 80 júl af hreyfiorku á mann. Þetta getur t.d. átt við þegar loftfarið er lítið og létt en hægt er að fljúga því á miklum hraða. Í 2. tölul. a-liðar 1. mgr. er orðið „nemi“ þýðing á enska orðinu „sensor“. Átt er við t.d. nema sem tekið getur upp mynd og eða hljóð. Með leikfangi er átt við leikfang í skilningi tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/48/EB um öryggi leikfanga, sem innleidd hefur verið í landsrétt með reglugerð nr. 944/2014 um öryggi leikfanga og markaðssetningu þeirra á Evrópska efnahagssvæðinu.

Með viðbótarbúnaði fyrir fjarauðkenningu í 3. mgr. er átt við kerfi sem tryggir staðbundna útsendingu upplýsinga um ómannað loftfar sem verið er að starfrækja, þ.m.t. skráningarnúmeri flugrekanda/umráðanda ómannaða loftfarsins þannig að hægt sé að afla þessara upplýsinga án þess að hafa efnislegan aðgang að loftfarinu.

Mælt er fyrir um heimild ráðherra til að setja í reglugerð nánari ákvæði um ýmis atriði er varða ómönnuð loftför, sbr. 51. gr. Er heimildin mikilvæg ekki síst þar sem um nýtt svið er að ræða.

Um 50. gr.

Hér er lagt til að samsvarandi meginreglur gildi um afskráningu flugrekanda/umráðanda ómannaðs loftfars og gilda um mönnuð loftför. Þá er einnig lagt til að skyldur til að tilkynna breytingar á umráðum ómannaðs loftfars, þar eð umráð ómannaðs loftfars eru samtvinnuð skráningu flugrekanda/umráðanda loftfars.

Um 51. gr.

Hér er lagt til að ráðherra verði heimilt að setja reglugerðir fáeinum ákvæðum kaflans til frekari fyllingar. Nokkuð umfangs meiri heimild er í 2. mgr. greinarinnar er varðar hluti og tæki sem ferðast um loftið en eru ekki loftför og geimhluti. Er við það miðað að meðan ekki nýtur við heildstæðrar löggjafar um geimtengda starfsemi þá muni lagastoðin þjóna til setningar reglugerða sem taki til slíkrar starfsemi.

VI. Kafli. Lofthæfi

Um VI. Kafla.

Í grundvallaratriðum byggjast ákvæði VI. kafla á ákvæðum reglugerðar (ESB) 2018/1139 og þar sem gildissviði reglugerðarinnar sleppir, 8. viðauka (lofthæfi loftfara) við Chicago-samninginn og leiðbeiningarefni Alþjóðaflugmálastofnunarinnar hvað varðar loftför í almenningsflugi. Jafnframt er sérstaklega fjallað um lofthæfi og viðhald og stjórnun á áframhaldandi lofthæfi ríkisloftfara og loftfara sem starfrækt eru af opinberum aðilum í almannaþágu, sem undanskilin eru ákvæðum reglugerðar (ESB) 2018/1139.

Í kaflanum eru fáein nýmæli þar sem leitast er við að bregðast við skorti á ákvæðum eða lagastoð í núgildandi lögum á afmörkuðum sviðum, svo sem hvað varðar hönnun og framleiðslu *framleiðsluvara* (e. product), *hluta* (e. part) og *óuppsetts búnaðar* (e. non-installed equipment), lofthæfi ómannaðra loftfara og verkaskiptingu milli lögbærra stjórnvalda. Þá er einnig horft til nýmæla sem leiða af reglugerð (ESB) 2018/1139, sem koma til með að vera útfærð nánar í afleiddu regluverki Evrópusambandsins sem þegar hefur verið innleitt í landsrétt, þ.e. aðallega:

* Reglugerð (ESB) 748/2012 frá 3. ágúst 2012 um framkvæmdarreglur varðandi lofthæfi- og umhverfisvottun loftfara og tilheyrandi framleiðsluvara, hluta og búnaðar og varðandi vottun hönnunar- og framleiðslufyrirtækja, með síðari breytingum, sbr. reglugerð nr. 380/2013, með síðari breytingum,
* Reglugerð (ESB) 1321/2014 frá 26. nóvember 2014 um áframhaldandi lofthæfi loftfara og annarra framleiðsluvara, hluta, búnaðar til flugs og um samþykki fyrir fyrirtækjum og starfsfólki á þessu sviði, með síðari breytingum, sbr. reglugerð nr. 926/2015 með síðari breytingum.

Er hér sérstaklega átt við nýmæli svo sem vottun á óuppsettum búnaði sem er nýtt hugtak sem bregður fyrir í afmörkuðum ákvæðum og hóflegri ákvæða með tilliti til áhættu hvað varða loftför sem ætluð eru til sport- og tómstundaflugs, auk sveigjanleika er varðar útgáfu yfirlýsinga vegna hönnunar og framleiðslu í stað vottunar, enda séu þau skilyrði og takmarkanir sem reglugerðin áskilur uppfyllt. Gerir reglugerð (ESB) 2018/1139 m.a. einnig ráð fyrir að fyrirtæki er annast hönnun og framleiðendur loftfara sem annars eru undanskildir gildissviði reglugerðarinnar geti valið að heyra undir hana (svonefnt „opt-in“ ákvæði) hvað varðar lofthæfi og áframhaldandi lofthæfi, sbr. 9. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar.

Ákvæði í kaflanum er lúta að ómönnuðum loftförum byggjast á reglugerð (ESB) 2019/945 frá 12. mars 2019 um ómönnuð loftför og flugrekendur ómannaðra loftfara frá þriðju ríkjum og reglugerð 2019/947 frá 24. mars 2019 um reglur og verklag við starfrækslu ómannaðra loftfara og lögum um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu. Báðar gerðirnar um ómönnuð loftför bíða upptöku í EES-samninginn. Teljast gerðirnar afleiddar gerðir af reglugerð (ESB) 2018/1139 og er miðað við að þær verði teknar upp í samninginn og innleiddar hér á landi samhliða innleiðingu móðurgerðarinnar.

Um 52. gr.

Með greininni er lagt til að hönnun framleiðsluvöru, að undanskildum ómönnuðum loftförum, hlutum, óuppsettum búnaði, breyting á hönnun framleiðsluvöru, hönnun viðgerðar og gögn er varða örugga starfrækslu í tengslum við tegundarhönnun verði háð vottun lögbærs stjórnvalds (tegundarvottun). Hugtakið *hlutur* í þessum kafla hefur þá merkingu sem tilgreind er í reglugerð (ESB) 2018/1139, þ.e. hluti framleiðsluvöru eins og skilgreint er í tegundarhönnun framleiðsluvörunnar. Byggist greinin á samsvarandi greinum í 11.-13. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Sú skipting ábyrgðar milli Samgöngustofu og EASA sem greinir í 2. mgr. leiðir af gildissviði reglugerðar (ESB) 2018/1139. Í grunninn er hér ekki um að ræða nýmæli þar eð sambærileg ákvæði hafa verið í gildi allt frá því að fyrsta reglugerð Evrópusambandsins um Flugöryggisstofnunina leit dagsins ljós og reglugerð (EB) 1592/2002 var innleidd hér á landi í landsrétt (frá 2005) og tegundarvottun þeirra framleiðsluvara sem undir reglugerðina heyrðu fluttust til Flugöryggisstofnunarinnar. Meginbreytingarnar lúta að óuppsettum búnaði og þeim aukna sveigjanleika við vottun sem reglugerð (ESB) 2018/1139 mælir fyrir um.

Um 53. gr.

*Vottunargrunnur framleiðsluvara* (e. certification basis), sem falla undir gildissvið reglugerðar (ESB) 2018/1139, byggist á verklagi við vottun og *vottunarforskriftum* (e. certification standards, CS) sem EASA hefur tekið saman, samþykkt og gefið út. Byggt er á því að Flugöryggistofnunin ákvarði vottunargrunninn og tilkynni umsækjanda um hann. Vísað er til viðeigandi vottunarforskrifta hvað varðar lofthæfi og umhverfissamræmi í viðauka I. (Part-21) við reglugerð (ESB) 748/2012, með síðari breytingum. Byggist greinin á 11. – 13. gr., sbr. b-lið 1. mgr. 18. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139.

Tegundarvottun framleiðsluvara sem falla undir gildissvið reglugerðar (ESB) 2018/1139 er forsenda þess að starfræksla þeirra sé heimil innan EASA-ríkjanna. *Tegundarvottorð* (e. type certificate) staðfestir að tiltekin tegund loftfars uppfyllir þær öryggiskröfur sem í gildi eru innan EASA-ríkjanna.

Í 2. mgr. greinarinnar er vikið að þeim aðstæðum þegar hönnun loftfars uppfyllir ekki að öllu leyti þær kröfur sem gerðar eru samkvæmt vottunargrunni. Er EASA þá heimilt að gefa út takmarkað tegundarvottorð, enda sé sýnt fram á að hönnun loftfarsins samræmist vottunargrunni og hönnun loftfarsins sé fullnægjandi hvað varðar lofthæfi og umhverfissamræmi í ljósi áætlaðrar notkunar loftfarsins.

Í a- og b-liðum 4. mgr. er byggt á a-lið 1. mgr. 18. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139.

Um 54. gr.

Hér er mælt fyrir um vottun þrenns konar starfsemi, *hönnunar* (e. design), *framleiðslu* (e. production) og *viðhalds* (e. maintenance) og *stjórnun á áframhaldandi lofthæfi* (e. continuing airworthiness management). Byggist ákvæðið á 15. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Samkvæmt 2. mgr. 77. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 fer EASA með vottun og eftirlit með þeim fyrirtækjum hér á landi sem sinna þeirri starfsemi sem getið er í a-lið 1. mgr. greinarinnar, þ.e. hönnun framleiðsluvara, hluta, óuppsetts búnaðar og búnaðar til að fjarstýra ómönnuðum loftförum. Samgöngustofa annast vottun annarrar starfsemi samkvæmt greininni sem fram fer hjá fyrirtæki með höfuðstöðvar hér á landi, en EASA ef höfuðstöðvar fyrirtækis eru utan EASA-ríkjanna.

Þó að greinin sé nýmæli hvað varðar vottun fyrirtækja er annast hönnun og framleiðslu hafa sambærileg ákvæði verið í gildi í afleiddu regluverki Evrópusambandsins sem innleitt hefur verið hér á landi. Hvað varðar vottun á fyrirtækjum er annast viðhald og áframhaldandi lofthæfi leysir greinin af hólmi 1. og 2. mgr. 28. gr. laganna.

Heimild ráðherra samkvæmt 4. mgr. til að undanþiggja tilteknar framleiðsluvörur, hluti, óuppsettan búnað og búnað til að fjarstýra ómönnuðum loftförum byggist almennt á sömu nálgun og í reglugerð (ESB) 2018/1139 og þeim fyrirliggjandi afleiddu reglugerðum Evrópusambandsins sem þegar hafa verið innleiddar í landsrétt.

Um 55. gr.

Í greininni er lagt til að lögfest verði heimild til þess að viðurkenna erlenda vottun fyrirtækis sem vottað hefur verið til hönnunar eða framleiðslu í þriðja ríki utan EASA-ríkjanna. Byggist greinin á 8. og 9. gr. reglugerðar (ESB) 748/2012.

Um 56. gr.

Greinin er nýmæli og byggist á 55. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 hvað varðar grunnkröfur sem gerðar eru til ómannaðra loftfara, sbr. IX. viðauka við reglugerðina. Jafnframt byggist greinin á 40. gr. reglugerðar (ESB) 2019/945 um ómönnuð loftför og starfrækslu ómannaðra loftfara frá þriðju ríkjum sem ráðgert er að taka upp í EES-samninginn og innleiða í landsrétt. Fáein orðasambönd í greininni hafa sérstaka merkingu sem rétt er að benda á, en að öðru leyti er vísað til orðskýringa í framangreindum reglugerðum. *Mannfjöldi* (e. assemblies of people) í a-lið merkir samsöfnun fólks þar sem einstaklingar geta ekki komist út úr hópnum vegna þess hve þétt þeir standa. *Traustleiki* (e. robustness) í c-lið merkir sá eiginleiki til mildunarráðstafana sem kemur af því að sameina þann öryggisávinning sem mildunarráðstafanirnar hafa í för með sér og það fullvissu- og heilleikastig að öryggisávinningurinn hafi náðst. „Sérstakur flokkur“ ómannaðra loftfara sem vísað er til í d-lið er skilgreindur í 5. gr. reglugerðar (ESB) 2019/947 um starfrækslu ómannaðra loftfara.

Um 57. gr.

Ákvæðið byggist á 14. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139, sbr. a- og b-lið 2. mgr. 18. gr. hennar.

Um 58.-60. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði sérstök ákvæði er taki til loftfara sem ekki teljast EASA-loftför, þ.e. loftfara sem falla utan gildissviðs reglugerðar (ESB) 2018/1139. Taka greinarnar til ólíkra aðstæðna, þ.e. loftfara í almenningsflugi (58. gr., ríkisloftfara (59. gr.) og loftfara sem starfrækt eru af opinberum aðilum í almannaþágu (60. gr.). Hér er einnig horft til þess möguleika að ef sú heimild sem 8. mgr. 2. gr. reglugerð (ESB) 2018/1139 verði nýtt við innleiðingu reglugerðarinnar í landsrétt, fari með vottun lofthæfis slíkra loftfara samkvæmt 58. gr.

Miðað er við að þjóðarvottorð um lofthæfi, þjóðarvottorð um hljóðstig og heimild til flugs fyrir þessa flokka loftfara verði útfærð nánar í reglugerð sem ráðherra setur. Taka þarf fram í slíkum vottorðum um lofthæfi og hljóðstig að þau eru ekki gefin út í samræmi við reglugerð (ESB) 2018/1139 og njóta þau ekki gagnkvæmrar viðurkenningar meðal EASA-ríkjanna.

Um 61. gr.

Ákvæðið byggist lauslega á IX. viðauka (grunnkröfur til ómannaðra loftfara) í reglugerð (ESB) 2018/1139 og reglugerð (ESB) 2019/947 frá 24. maí 2019 um reglur og verklag við starfrækslu ómannaðra loftfara og reglugerð (ESB) 2019/945 frá 12. mars 2019 um ómönnuð loftför og flugrekendur ómannaðra loftfara frá þriðju ríkjum.

Ómönnuð loftför sem teljast vera leikföng í skilningi tilskipunar (EB) 2009/48 fer með samkvæmt nefndri tilskipun sem innleidd hefur verið í íslenskan rétt með reglugerð nr. 944/2014 um öryggi leikfanga og markaðssetningu þeirra á Evrópska efnahagssvæðinu, sbr. lög um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu, nr. 134/1995.

Um 62. gr.

Greinin byggist í grunninn á 20. gr. núgildandi laga, en hefur verið breytt lítillega til samræmis við grein M.A.201 í viðauka I. við reglugerð (ESB) 1321/2014 með síðari breytingum. Í c-lið 1. mgr. er vísað til vottorðs um lofthæfi og er átt við allar tegundir lofthæfivottorða, flugleyfa eða heimilda sem vísað er til í 57. – 60. gr.

Um 63. gr.

Í 16. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 er gerð krafa um að starfsfólk, sem ber ábyrgð á að gefa út viðhaldsvottorð að viðhaldi loknu sé handhafi vottorðs (skírteinis flugvéltæknis) nema við þær aðstæður þar sem slíks skírteinis er ekki krafist í afleiddu regluverki Evrópusambandsins, að teknu tilliti til þeirra markmiða og meginreglna sem reglugerðin tilgreinir og einkum með tilliti til eðlis viðkomandi starfsemi og áhættunnar sem í henni felst. Er því miðað við að orðalagið „starfsfólk með tilskilin réttindi“ fari eftir þeim kröfum sem reglugerðir áskilja. Athuga ber að kröfur til starfsfólks kunna að vera mismunandi eftir því hvort þær framleiðsluvörur, hlutir og óuppsettur búnaður heyri undir gildissvið reglugerðar (ESB) 2018/1139 eða þjóðarreglur, svo og eftir því um hvaða vörur er að tefla og í hvaða tilgangi þær eru notaðar. Nánar er fjallað um kröfur til lofthæfis og viðhalds framleiðsluvara, hluta og óuppsetts búnaðar í II. viðauka (grunnkröfur sem gilda um lofthæfi) við reglugerð (ESB) 2018/1139. Fjallað er um viðhaldsgögn og framkvæmd viðhalds í greinum M.A. 401 og M.A. 402 í reglugerð (ESB) 1321/2014, með síðari breytingum.

Í 2. mgr. greinarinnar er kveðið á um heimildir flugmanns til að annast takmarkað viðhald loftfars. Byggist greinin á greinum M.A.801, sbr. M.A. 803 í reglugerð (ESB) 1321/2014, með síðari breytingum.

Um 64. gr.

Greinin kveður á um almenna heimild vottaðra fyrirtækja til útgáfu vottunarheimilda. Vottunarheimild er heimild sem viðhaldsfyrirtæki veitir starfsmanni og tilgreinir nánar að hvaða marki viðkomandi starfsmanni er heimilt að gefa út viðhaldsvottorð að loknu viðhaldi fyrir hönd fyrirtækis. Hvað varðar loftför sem falla undir reglugerð (ESB) 2018/1139 byggist reglugerðin almennt á því að *viðhaldsvottar* (e. maintenance certifying staff) þ.e. það starfsfólk sem gefur út viðhaldsvottorð að loknu viðhaldi loftfars, séu handhafar skírteinis flugvéltæknis með tegundaráritun, auk þess að hafa svonefnda vottunarheimild. Skírteini flugvéltæknis skiptist í ákveðna grunnflokka og undirflokka sem veita handhafa þess afmörkuð réttindi á grundvelli menntunar, þekkingar og reynslu hverju sinni. Áritanir í skírteini eru tengd tegundum eða flokkum loftfara. Ekki er krafa um sveinspróf í flugvélarvirkjun til að fá útgefið skírteini flugvéltæknis. *Faglegur ábyrgðarmaður* (e. support staff) er sá sem hefur skírteini flugvéltæknis í flokkum B1, B2, B2L, B3 og eða L með viðeigandi tegundaráritun og sem vinnur við aðalviðhald en hefur ekki endilega vottunarheimild. Rétt er að vekja athygli á því að á sl. árum hefur verið leitast við að afmarka frekar á hvaða sviðum er þörf á handhöfn skírteinis flugvéltæknis fyrir tiltekin viðhaldsverk og vottun viðhalds í regluverki Evrópusambandsins. Er hér m.a. vísað til reglugerðar (ESB) 2018/1142 um breytingar á reglugerð (ESB) 1321/2014 hvað varðar innleiðingu á tilteknum flokkum skírteina flugvéltækna, breytingu á ferlinu við viðurkenningu íhluta frá utanaðkomandi birgjum og breytingu á heimildum viðhaldskennslufyrirtækja, sem innleidd var með reglugerð nr. 1042/2019 með breytingu á reglugerð nr. 926/2015.

Um 65. gr.

Hér er mælt fyrir um kröfur til áframhaldandi lofthæfi loftfara, sbr. ákvæði reglugerðar (ESB) 2018/1139 og II. viðauka við reglugerðina.

Um 66. gr.

Ákvæðið byggist í meginatriðum á 24. gr. gildandi laga. Þó hafa afmarkaðar breytingar verið gerðar á orðalagi og uppbyggingu í samræmi við reglugerð (ESB) 2018/1139 og afleidds regluverks.

Um 67. gr.

Greininn byggist á I. kafla í reglugerð (ESB) 1321/2014, með síðari breytingum.

Um 68. gr.

Hér er lauslega byggt á 3. mgr. 26. gr. gildandi laga. Greinarmunur er gerður á milli EASA-loftfara og annarra loftfara í samræmi við ákvæði frumvarpsins.

Um 69. gr.

Lagt er til að lögfest verði sérstakt ákvæði um ómönnuð loftför sem fyrirhugað er að starfrækja í opnum og sérstökum flokki. „Opinn flokkur“ er nánar skilgreindur í 4. gr. reglugerðar (ESB) 2019/947. Grunnkröfur til ómannaðra loftfara byggjast á reglugerð (ESB) 2019/945 og CE-merkingu þeirra. CE-merkingu er ætlað að gefa til kynna að varan hafi undirgengist samræmismat og sé í samræmi við viðeigandi kröfur er gilda um flokk ómannaða loftfarsins. CE-merkið skal áfest loftfarinu.

„Sérstakur flokkur“ ómannaðra loftfara er skilgreindur í 5. gr. reglugerðar (ESB) 2019/947 um starfrækslu ómannaðra loftfara. Sé ómannað loftfar sem fyrirhugað er að starfrækja ekki háð vottun sbr. nýja 56. gr., þarf það uppfylla grunnkröfur til öryggis og starfrækslu með vísan til 3. mgr. 40 .gr. reglugerðar (ESB) 2019/945. Miðað er við að slíkar kröfur verði innleiddar í reglugerð.

Um 70. gr.

Greinin byggist á almennum meginreglum í EES-rétti um fyrir fram ætlað samræmi vöru sem uppfyllir þau skilyrði sem fram koma í íslenskum stöðlum sem eiga rætur að rekja til Evrópu staðla, sbr. 12. gr. reglugerðar (ESB) 20219/945. Sjá einnig 9. gr. laga um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu, nr. 134/1995, með síðari breytingum.

Um 71. gr.

Vottun tilkynntra aðila og málsmeðferð byggist á ákvæðum reglugerðar (ESB) 2019/947 og er í samræmi við aðra löggjöf Evrópusambandsins um öryggi vöru og markaðseftirlit. Er gert ráð fyrir að frekari kröfur til tilkynntra aðila, faggildingu þeirra og tilkynningu fari samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur.

Um 72. gr.

Heimild ráðherra til að setja reglugerðir á þeim sviðum sem kaflinn tekur til er ætlað að vera mjög víðtæk, enda efni kaflans mjög tæknilegt og víðfeðmt í eðli sínu.

VII. Kafli. Vottun einstaklinga og aðila er annast þjálfun.

Um VIII. Kafla.

Kaflinn er að mestu samansafn ákvæða er áður voru á víð og dreif í núgildandi lögum. Leitast hefur verið við að uppfæra, eftir atvikum, og styrkja ákvæðin til samræmis við ákvæði reglugerðar (ESB) 2018/1139 og þeirra EES-gerða er varða útgáfu vottorða einstaklinga og vottun tengdrar starfsemi, verkaskiptingar milli lögbærra stjórnvalda o.fl. Fáein nýmæli eru í kaflanum.

Rétt er að benda á að ekki er sérstakur greinarmunur gerður í kaflanum á vottorðum einstaklinga sem byggjast á þeim EES-gerðum sem sækja lagastoð sína til reglugerðar (ESB) 2018/1139, eða fyrirrennara hennar, og þeirra sem byggðast á þjóðarkröfum einvörðungu eða með vísan til alþjóðlegra krafna og ráðlagðra starfsvenja í 1. viðauka (skírteini) við Chicago-samninginn. Orðið „vottorð“ er skýrt í 2. gr. frumvarpsins. Tekur það m.a. til skírteina einstaklinga, sem hingað til hefur verið þýðing enska orðisins „license“. Í Chicago-samningnum eru ýmist notuð ensku orðin „certificate of competency“ eða „license“, og í 1. viðauka við sama samning er „license“ notað sem samheiti yfir hvort tveggja. Í samræmi við önnur ákvæði frumvarpsins er því notast við heildarhugtakið „vottorð“ í texta kaflans og leitast við að skilja á milli heilbrigðisvottorða og staðfestingarvottorða og annarra vottorða (einstaklinga og fyrirtækja).

Um 73. gr.

Almennt byggist reglugerð (ESB) 2018/1139 á því að einstaklingar sæki um vottorð, þ.m.t. skírteini, áritanir eða önnur réttindi, sem og fullgildingu eða umbreytingu erlends vottorðs (skírteinis), í því ríki þar sem umsækjandi hefur aðalaðsetur eða búsetu. Með sama hætti er á því byggt að aðili sæki um vottun vegna starfsemi sinnar til lögbærs landsyfirvalds í því ríki þar sem *höfuðstöðvar* (e. principal place of business) hans eru eða aðalaðsetur. Á það sama við hér hvað varðar a- og c-lið 1. mgr. greinarinnar. Nokkuð önnur sjónarmið gilda um b-lið, þar sem lögbær stjórnvöld gefa ekki út staðfestingarvottorð öryggis- og þjónustuliða heldur vottað þjálfunarfyrirtæki samkvæmt 1. tölul. c-liðar 1. mgr.

Að hluta til byggist greinin á 1. málsl. 1. mgr. 31. gr. laganna, sbr. 32. gr. laganna. Skilyrði fyrir ríkisfangi er fellt út, en bætt hefur verið við skilyrði um hæfni og færni, auk reynslu. Að öðru leyti er byggt á 16. gr., 21. gr., 25. gr. og 26. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139.

Í 2. tölul. c-lið 1. mgr. er vísað til þeirra sem taka þátt í mati á heilbrigði á umsækjendum samkvæmt a- og b-lið 1. mgr. greinarinnar. Er þar átt við vottun fluglækna og annarra lækna til þess að meta heilbrigði þ.e. heimilislækna og trúnaðarlækna sem eru sérfræðingar í atvinnusjúkdómum sem geta gegnt hlutverki fluglækna í afmörkuðum tilvikum.

Sú heimild sem ráðherra er falin í 3. mgr. greinarinnar byggist á samsvarandi orðalagi og fram kemur í framangreindum greinum reglugerðar (ESB) 2018/1139, þ.e. hvað varðar flugmenn, flugvéltækna, kennara og prófdómenda og fluglækna. Er hér horft til framtíðar og þeirra reglugerða Evrópusambandsins sem kunna að verða settar á afmörkuðum sviðum.

Um 74. gr.

Ákvæðið byggist að mestu á 31. gr. laganna, hvað varðar kröfur til aldurs og aldurshámarks. Víða er vísað til aldurslágmarks í reglugerð (ESB) 1178/2011, sbr. reglugerð nr. 180/2014, með síðari breytingum, og reglugerð 400/2008 um skírteini útgefin af Flugmálastjórn Íslands, með síðari breytingum. Þykir því við hæfi að skýr heimild sé í lögum til setningar aldurstengdra takmarkana í reglugerð. Í gildandi lögum hefur skort ákvæði er taka til hámarksaldurs flugmanna í *flutningaflugi* (e. commercial air transport opertation) loftbelgja og sviffluga, svo sem kveðið er á um í þegar innleiddum EES-gerðum. Til að bæta úr því er kveðið á um slíkt hámark í 3. málsl. greinarinnar.

Um 75. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði sérstakt ákvæði um vottorð um heilbrigði er leysi að hluta af hólmi reglugerðarheimild í 1. mgr. 31. gr. núgildandi laga. Tekur ákvæðið til *flugliða* (e. flight crew member), *öryggis- og þjónustuliða* (e. cabin crew) og flugumferðarstjóra, auk þess sem tilgreindar eru kröfur til flugnema og nema í flugumferðarstjórn í 3. mgr. greinarinnar.

Um 76. gr.

Ákvæðið byggist á 3. mgr. 32. gr. núgildandi laga. Bent skal á að bera má ákvörðun um slíka synjun undir dómstóla samkvæmt 68. gr. a almennra hegningarlaga.

Um 77. gr.

Í ákvæðinu eru tilgreindar sérstakar skyldur handhafa vottorða, þ.m.t. heilbrigðisvottorða, áritana og annarra réttinda. Byggist ákvæðið á sambærilegum ákvæðum í EES-gerðum sem þegar hafa verið innleiddar og 34. gr. núgildandi laga.

Um 78. gr.

Greinin byggist lauslega á 33. gr. núgildandi laga og 68. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 um viðurkenningu á vottun þriðja ríkis. Ekki er þó viðhaldið þeim skilyrðum sem 33. gr. tiltekur með tilliti til íslensks ríkisfangs. Í stað þess er horft til þess að hægt sé að fullgilda, umbreyta eða viðurkenna erlend vottorð án tillits til ríkisfangs umsækjanda, enda séu þau skilyrði uppfyllt sem ráðherra kveður á um í reglugerð eða í samningi Íslands við hið erlenda ríki sem í hlut á. Rétt er að minna á að gildissvið reglugerðar (ESB) 2018/1139 afmarkar einnig gildissvið afleidds regluverks á sviði skírteinaútgáfu, sbr. reglugerð (ESB) 1178/2011, með síðari breytingum, sem innleidd er í landsrétt með reglugerð nr. 180/2014 um áhöfn í almenningsflugi. Þar sem gildissviði reglugerðar (ESB) 2018/1139 sleppir hafa íslensk stjórnvöld því rýmra svigrúm til fullgildingar/viðurkenningar erlendra vottorða. Er almennt miðað við að lágmarkskröfur samkvæmt 1. viðauka (skírteini) við Chicago-samninginn gildi til fullgildingar/viðurkenningar vottorða (skírteina).

Um 79. gr.

Ákvæðið byggist lauslega á 28. gr. b og 28. gr. c í núgildandi lögum hvað varðar vottun til verklegrar og/eða bóklegrar kennslu og starfrækslu fluglæknaseturs. Rétt er að benda á að um vottun einstakra lækna sem taka þátt í mati á heilbrigði umsækjenda samkvæmt a- og b-lið nýrrar 73. gr., er fjallað í 2. tölul. c-liðar sömu greinar.

Nýmæli greinarinnar varðar vottun starfrækslu og notkunar flughermisþjálfa (e. flight simulation training device). Gildandi lög hafa ekki að geyma sérstakar kröfur til starfrækslu flughermisþjálfa né vottunar hans og er því brugðist við þeim skorti í b-lið 1. mgr. og 80. gr.

Mælt er fyrir heimild ráðherra í a-lið 4. mgr. til að ákvarða með reglugerð að í stað vottunar geti aðili gefið út yfirlýsingu þess efnis að starfsemi uppfylli viðeigandi kröfur o.fl. Byggist málsgreinin á ákvæðum reglugerðar (ESB) 2018/1139 og fyrirliggjandi breytingum á reglugerð (ESB) 1178/2011 sem fyrirhugað er að innleiða í landsrétt, sbr. reglugerð (ESB) 2018/1119 frá 31. júlí 2018 um breytingu á reglugerð (ESB) 1178/2011 hvað varðar yfirlýst þjálfunarfyrirtæki. Í b-lið 4. mgr. er ráðherra veitt heimild til að undanþiggja afmarkaða starfsemi frá vottun. Á heimildin rót að rekja til 1. mgr. 24. gr. og 1. mgr. 25. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 og varðar þjálfunarfyrirtæki flugmanna, öryggis- og þjónustuliða og flughermisþjálfa. Vísar heimildin til framtíðarlöggjafar Evrópusambandsins sem kann að vera sett einkum með vísan til almannflugs, tegund starfrækslu, nýrra viðskiptatækifæra og framtíðarþróunar í tækni.

Um 80. gr.

Hugtakið *flughermisþjálfi* (e. flight simulation training device) er skilgreint svo í reglugerð (ESB) 2018/1139: Allar gerðir tækja þar sem hermt er á jörðu niðri eftir flugskilyrðum, þ.m.t. flughermar, flugþjálfunartæki, flugleiðsögu¬þjálfar og grunnþjálfunartæki fyrir blind-flug. Greinin byggist á 25. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 og reglugerðar (ESB) 1178/2011, sbr. reglugerð nr. 180/2014, með síðari breytingum.

Um 81. gr.

Sú tilkynninga- og upplýsingaskylda sem hvílir á læknum sem vottaðir hafa verið samkvæmt 73. gr. og 79. gr. er viðamikil og er henni þegar til að dreifa samkvæmt reglugerð (ESB) 1178/2011, sbr. reglugerð nr. 180/2014 um áhöfn í almenningsflugi, með síðari breytingum. Til þess að styrkja frekar lagastoð slíkra ákvæða er hér lagt til að meginatriði hennar verði lögfest.

2. mgr. ákvæðisins byggist á 2. mgr. 34. gr. núgildandi laga. Bætt hefur verið við orðinu tafarlaust til að hnykkja á mikilvægi þess að slíkar upplýsingar berist án tafar til Samgöngustofu.

Um 82. gr.

Ákvæðið tekur til allra lækna sem hafa starfsstöð hér á landi, ekki aðeins þeirra er eru vottaðir samkvæmt 73. gr. og 79. gr.

Um 83. gr.

Heimild ráðherra samkvæmt greininni er nokkuð ítarleg og er ætlað að ná heildstætt yfir málefnasvið kaflans, setningu þjóðarreglna og innleiðingar EES-gerða í landsrétt.

VIII. Kafli. Flugrekstrarleyfi

Um VIII. Kafla.

Efni kaflans byggir að mestu á núgildandi IX. kafla laganna, fyrirliggjandi skuldbindingum samkvæmt EES-samningnum og nýrra gerða sem fyrir liggur að innleiða í landsrétt, einkum:

* reglugerð (ESB) 2018/1139, og þeirra breytinga á öðrum reglugerðum sem af henni leiða,
* reglugerð (EB) 1008/2008 um sameiginlegar reglur um rekstur flugþjónustu í Bandalaginu, sem innleidd hefur verið með reglugerð nr. 48/2012, með síðari breytingum. Rétt er að benda á að hér er tekið tillit til þeirra breytinga á reglugerð (EB) 1008/2008 sem leiða af reglugerð (ESB) 2018/1139 og eru óinnleiddar
* reglugerð (ESB) 965/2012 um tæknilegar kröfur og stjórnsýslumeðferð er varða flugrekstur samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008, sem innleidd hefur verið með samnefndri reglugerð nr. 237/2014, með síðari breytingum,
* reglugerð (ESB) 2019/947 frá 24. maí 2019 um reglur og verklag við starfrækslu ómannaðra loftfara, og
* reglugerð (ESB) 2019/945 frá 12. mars 2019 um ómönnuð loftför og flugrekendur ómannaðra loftfara frá þriðju ríkjum, báðar óinnleiddar.

Ekki er sérstakur greinarmunur gerður í kaflanum á starfrækslu mannaðra og ómannaðra loftfara.

Um 84. gr. (Um 80. gr.)

*Starfræksla í ábataskyni* (e. commercial operation) er svo skilgreind í 3. gr. frumvarpsins: Hvers konar starfræksla loftfars gegn greiðslu eða annars konar gjaldi, fyrir almenning, eða ef starfrækslan er ekki fyrir almenning, fer hún fram samkvæmt samningi milli flugrekanda/umráðanda loftfars og viðskiptavinar þar sem sá síðarnefndi stjórnar flugrekanda/umráðanda ekki með neinum hætti. Byggist skilgreiningin á sömu skilgreiningu og kemur fram í 2. gr. reglugerðar (ESB) 965/2012, með síðari breytingum, sbr. a-lið 2. mgr. 140. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Er hugtakinu ætlað að leysa af hólmi eldri orðanotkun, svo sem „í atvinnuskyni“ og „atvinnuflug“. Byggist 1. málsl. 1. mgr. á 80. gr. núgildandi laga.

2. málsl. 1. mgr. greinarinnar byggist á 3. gr. reglugerðar (EB) 1008/2008 hvað varðar *flutningaflug* (e. commercial air transport operation) sem fellur undir hugtakið starfræksla í ábataskyni, sem einnig er skilgreint í nýrri 2. gr. Önnur starfræksla loftfara, svo sem *sérstök starfræksla* (e. special operation), sem ekki telst flutningaflug, og einnig er skilgreint í 3. gr., kann að falla undir starfrækslu í ábataskyni, enda séu skilyrði hugtaksins uppfyllt. Sem dæmi: Sérstök starfræksla bónda sem stundar áburðargjöf á eigin landi með eigin loftfari telst almennt ekki í ábataskyni. Ef bóndi hefur það að aukastarfi að fljúga með áburð fyrir aðra gegn greiðslu og eða leigugjaldi er líklegt að slík starfsemi teljist í ábataskyni. Greinargóðar skýringar á því hvernig beri að túlka framangreint orðalag á hugtakinu „starfræksla í ábataskyni“ hvað varðar flutningaflug og sérstaka starfrækslu er að finna í *viðurkenndum aðferðum til að uppfylla kröfur* (e. acceptable means of compliance) og öðru *leiðbeiningarefni* EASA (e. guidance material) um starfrækslu loftfara.

Hvað varðar orðalagið „greiðsla eða annars konar gjaldi“ í skilgreiningu hugtaksins starfrækslu í ábataskyni er rétt að benda á fyrirliggjandi túlkun og heimildir sem afleiddar reglugerðir byggjast á. Um er að ræða annars vegar heimildir sem byggjast á (ESB) 965/2012, sbr. 4. mgr. a 6. gr., og taka til þrenns konar tilvika með afmörkuðum EASA-loftförum (þ.e. flugvélum og þyrlum, öðrum en flóknum, vélknúnum flugvélum og þyrlum, loftbelgjum og svifflugum): a. flug með farþega gegn skiptingu kostnaðar, b. keppnis- eða sýningarflug og kynningarflug, c. flug með fallhlífastökkvara, dráttur sviffluga eða listflug. Almennt hefur sama túlkun verið lögð til grundvallar hvað varðar loftför sem ekki teljast EASA-loftför hér á landi. Hins vegar, er um að ræða heimild einstaklinga með réttindi til starfa sem kennari eða prófdómari, sem er heimilt að þiggja þóknun/endurgjald fyrir flugkennslu, til að framkvæma færni- og hæfnipróf og þjálfun, prófun og mat á hæfni í tengslum við áritanir og vottorð sem fylgja afmörkuðum skírteinum. Byggist þessi heimild á ákvæðum reglugerðar (ESB) 1178/2012, með síðari breytingum, sem innleidd hefur verið í landsrétt með reglugerð um áhöfn í almenningsflugi nr. 180/2014, með síðari breytingum. Hafa ber í huga að beiting framangreindra heimilda, hverrar fyrir sig, er háð afmörkuðum skilyrðum og takmörkunum sem fram koma í framangreindum reglugerðum. Vísast til nánari umfjöllunar um þau skilyrði og takmarkanir í leiðbeiningarefni EASA með framangreindum reglugerðum.

Í 2. mgr. er kveðið á um þrenns konar heimild ráðherra. Byggja þessar heimildir á fyrirliggjandi EES-gerðum á sviði starfrækslu loftfara og 60. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Í fyrsta lagi, samkvæmt a-lið, er kveðið á um að tiltekin flugstarfsemi sé háð vottun, sem annars félli ekki undir 1. mgr. Er hér m.a. horft til flókinna vélknúinna loftfara og eftir atvikum ómannaðra loftfara sem teljast áhættusöm í starfrækslu. Í öðru lagi, samkvæmt b-lið, að tiltekin stafræksla loftfars í ábataskyni, að undanskildu flutningaflugi, skuli háð útgáfu yfirlýsingar um hæfni og getu í stað vottunar. Að síðustu, að heimilt sé að undanþiggja tiltekna flugstarfsemi frá kröfum um flugrekstrarleyfi, enda uppfylli slík starfræksla þau skilyrði sem tiltekin eru. Í c-lið er með orðunum „sem ekki er vélknúið“ átt við ensku orðin: „non-power driven aircraft“, og staðbundið flug telst vera flug sem ekki felur í sér flutning milli mismunandi flugvalla eða annarra viðurkenndra lendingarstaða.

Um 85. gr.

Ákvæðið byggist að mestu á 4. gr. reglugerðar (EB) 1008/2008. Í b-lið 1. mgr. 80. gr. a er byggt á breytingum sem leiða af reglugerð (ESB) 2018/1139 á 4. gr. reglugerðar (EB) 1008/2008.

Skilyrði e-liðar 1. mgr. byggjast lauslega á 3. mgr. 4. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, með síðari breytingum, en í frumvarpinu er samhliða mælt fyrir um niðurfellingu ákvæðisins, sbr. 262. gr. frumvarpsins. Hljóðar ákvæðið svo: „Samanlagður eignarhluti erlendra aðila í íslensku atvinnufyrirtæki sem stundar flugrekstur hér á landi má á hverjum tíma ekki vera meiri en 49%. [Einstaklingar sem búsettir eru í öðru aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eða Færeyjum og lögaðilar sem heimilisfastir eru í öðru aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eða Færeyjum eru þó undanþegnir ákvæðum þessa töluliðar.]“.

Hefur ákvæðið tekið lítilsháttar breytingum sem einkum helgast af því að í stað þess að tæmandi telja alla þá samninga sem Ísland hefur undirgengist og varða fjárfestingu erlendra aðila í flugrekstri í ákvæðinu, er farin sú leið að vísa almennt til slíkra samninga. Stóð valið hér á milli þess að breyta framangreindu ákvæði á lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, m.a. til að taka tillit til stofnsamnings EFTA og samningsins um sameiginlega Evrópska flugsvæðið, eða fella það brott og taka samhliða slíkt ákvæði upp í lög um loftferðir. Var síðarnefnda leiðin fyrir valinu þar eð eðlilegt má telja að lög um loftferðir taki til starfrækslu loftfara heildstætt.

Þá er rétt að benda á að orðið *fyrirtæki* (e. undertaking) í e-lið 1. mgr., sbr. orðskýringu í 3. gr. frumvarpsins, hefur mjög víðtæka merkingu og tekur til hvort sem er einstaklings eða lögaðila, hvort sem starfræksla þeirra er í ábataskyni eða ekki, og opinberra aðila hvort sem þeir teljast lögaðilar eða ekki. Þetta er sama hugtak og skilgreint er í reglugerð (EB) 1008/2008. *Stjórnun í raun* er svo skilgreind í reglugerð (EB) 1008/2008: „Stjórnun í raun: tengsl sem stofnað er til á grundvelli réttinda, samninga eða hvers konar annarra aðferða sem, annaðhvort í sameiningu eða hver um sig og með hliðsjón af raunverulegum eða lagalegum tengslum, veita möguleika á að hafa afgerandi áhrif á fyrirtæki, beint eða óbeint, einkum að því er varðar: a. rétt til að nota allar eignir fyrirtækis eða hluta þeirra, b. réttindi eða samninga sem hafa afgerandi áhrif á samsetningu, atkvæðagreiðslu eða ákvarðanir deilda fyrirtækis eða með öðrum hætti hafa afgerandi áhrif á það hvernig fyrirtæki hagar rekstri sínum.“.

Um 86. gr.

Greinin kveður á um skyldu handhafa flugrekstrarleyfis til að tilkynna viðeigandi lögbæru stjórnvaldi fyrir fram breytingar á eignarhaldi sem nemi meira en 10% af heildarhlutafjáreign flugrekanda byggist á samsvarandi ákvæði í reglugerð (EB) 1008/2008. Er einkum horft til þess að slíkar breytingar geti haft bein áhrif á hvort skilyrði fyrir flugrekstrarleyfis, sbr. e- og f-lið 85. gr., séu ávallt uppfyllt.

Um 87. gr.

Hér er mælt fyrir um sérstakt ákvæði um flugrekandaskírteini sem byggist á ákvæðum reglugerðar (EB) 1008/2008, sbr. einnig reglugerðar (ESB) 965/2012 um starfrækslu loftfara.

Um 88. gr. - 90. gr. gr.

Hér er mælt fyrir um frekari ákvæði er lúta að breytingum á flugrekandaskírteini, áhættusama sérstaka starfrækslu og samstarf lögbærra stjórnvalda. 81. gr. a og 81. gr. b eru nýmæli og byggjast á ákvæðum reglugerðar (EB) 1008/2008, sbr. einnig reglugerð (ESB) 965/2012 um starfrækslu loftfara. 81. gr. c byggist á reglugerð (ESB) 2018/1139, sbr. reglugerð (EB) 1008/2008 og reglugerð (ESB) 965/2012, við þær aðstæður þar sem flugrekandaskírteini og flugrekstrarleyfi eru ekki gefin út af sama lögbæra landsyfirvaldi eða þegar hluti eftirlits, t.d. með flugrekandaskírteini, hefur verið færður til EASA að hluta eða öllu leyti.

Um 91. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði sérstök grein um útleigu loftfara í ábataskyni án flugliða (flugmanns) til almannaflugs innan íslensks yfirráðasvæðis. Er hér einkum horft til tilvika þar sem flugmenn leigja loftför gegn greiðslu eða leigugjaldi til einkaflugs, svo sem sér til ánægju, æfinga eða til að safna flugtímum. Miðað er við að útleigan sé í ábataskyni, gegn greiðslu eða þóknun í hagnaðarskyni. Ekki er átt við starfsemi þjálfunarfyrirtækja sem háð eru vottun samkvæmt VII. kafla.

Um 92. gr.

Samkvæmt a-lið 3. mgr. 2. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 falla aðgerðir eða þjónusta af hálfu hers, tolls- og lögreglu, við leit- og björgun, slökkvistörf, landsmæravörslu, strandgæslu eða svipaðar aðgerðir undir eftirliti og ábyrgð aðildarríkis, í þágu almannahagsmuna af hálfu eða fyrir hönd aðila sem fer með opinbert vald, auk starfsfólks og fyrirtækja sem taka þátt í þeirri starfsemi og þjónusta sem þessi loftför veita, utan gildissviðs reglugerðarinnar. Með öðrum orðum er því þjóðarreglum ætlað að gilda um slíka starfsemi, enda eigi þau skilyrði við sem nefnd eru. Rétt er að geta þess sérstaklega að þessi aðgreining byggist á því að umrædd störf séu á ábyrgð aðildarríkis, í þágu almannahagsmuna og af hálfu eða fyrir hönd aðila sem fer með opinbert vald, þ.e. leit- og björgun, slökkvistörf eða svipaðar aðgerðir, sem annar aðili en sá sem er handhafi opinbers valds framkvæmir, er undir gildissviði reglugerðar (ESB) 2018/1139 og um leið almennum ákvæðum um starfrækslu loftfara.

Í niðurlagi sömu 3. mgr. er enn fremur áréttað að aðildarríkin skuli tryggja að starfsemi og þjónusta sem um getur í a-lið sé í samræmi við öryggismarkmið reglugerðarinnar og að þessi loftför séu aðskilin frá öðrum loftförum á öruggan hátt.

Með vísan til þessa er því lagt til hér að sérstök lagastoð til setningar reglugerða, einnar eða fleiri, sem kveða á um starfrækslu þeirra loftfara sem undir ákvæðið falla sé sett í lögin sem jafnframt leysi af hólmi fyrirliggjandi heimild sama efnis í 6. gr. laganna.

Framangreindri stoð til setningar reglugerðar er ekki ætlað að koma í veg fyrir að ráðherra geti ákveðið að fella afmarkaða starfrækslu opinberra aðila undir almennt regluverk á sviði almenningsflugs, sbr. svokölluð „opt-in“ heimild í 6. mgr. 2. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139, þ.e. að afmarkaðir þætti þeirrar þjónustu sem getið er (toll- og löggæsla, leit- og björgun, slökkvistörf, landamæravarsla o.s.frv.) verði felldir undir einn eða fleiri hluta almenns regluverks á sviði almenningsflugs, svo sem hvað varðar lofthæfi og umhverfisvernd, flugáhöfn, þjálfunarfyrirtæki, flughermisþjálfa, mat á heilbrigði, starfrækslu loftfara og ómönnuð loftför. Heimildin býður upp á nokkurn sveigjanleika við útfærslu varðandi flokka loftfara, starfsemi o.fl.

Um 93. gr.

Ákvæðið hefur að geyma almenna heimild ráðherra til að setja reglugerð eða reglugerðir ákvæðum kaflans til nánari fyllingar. Starfræksla loftfara og flugrekstur býr við mjög umfangsmikið og ítarlegt regluverk og er því aðeins tæpt á helstu atriðum er varða flugrekstur í ákvæðinu. Byggist greinin að hluta á samsvarandi heimild í 85. gr. a núgildandi laga. Einnig má benda á önnur ákvæði frumvarpsins greininni til frekari fyllingar, sem einnig taka til flugrekstrar og starfrækslu loftfara, svo sem í 169. gr., 189. gr. og fl.

IX. Kafli. Starfræksla loftfara

Um IX. Kafla.

Efni kaflans á að mestu rót sína að rekja til Chicago-samningsins og viðauka hans, einkum 6. viðauka (starfræksla loftfara) við Chicago-samninginn, leiðbeininga Alþjóðaflugmála-stofnunarinnar og reglugerð (ESB) 2018/1139, einkum V. viðauka við þá reglugerð, auk afleiddra gerða um starfrækslu loftfara. Efni og inntak þeirra reglna sem á þessu sviði gilda er almennt nokkuð umfangsmikið og tæknilegt, stutt viðurkenndum aðferðum og öðrum leiðum til að uppfylla skilyrði og kröfur, auk leiðbeininga og ítarefnis. Nokkuð er um nýmæli í kaflanum þar sem leitast hefur verið við setja almennar efnisreglur og styrkja lagastoð til setningar reglugerða.

Þá hefur einnig verið leitast við að taka tillit til fáeinna óinnleiddra gerða þar sem talin hefur verið þörf á að setja lagastoð til tryggja hnökralausa innleiðingu þeirra. Á þetta einkum við hvað varðar ómönnuð loftför og nýlegar breytingar sem bíða upptöku í EES-samninginn á reglugerð (ESB) 965/2012 um tæknikröfur og stjórnsýslureglur í tengslum við starfrækslu loftfara sem innleidd hefur verið hér á landi með reglugerð með sama heiti, nr. 237/2014.

Hvað varðar ákvæði er lúta að lagalegri stöðu flugstjóra og þær valdheimildir sem honum eru veittar er lagt til að skerpt verði á þeim ákvæðum og orðalagi lítillega breytt með vísan til alþjóðasamnings varðandi lögbrot og aðra verknaði í loftförum sem undirritaður var í Tókýó þann 14. september 1963 (Tókýó-samningurinn) og afmörkuðum ákvæðum bókunar um breytingu á ákvæðum hans, sem gerð var í Montreal þann 4. apríl 2014 (Montreal-bókunin frá 2014). Ísland er nú þegar aðili að Tókýó-samningnum frá 1963, sbr. augl. nr. 11/1970, en hefur ekki undirritað né fullgilt Montreal-bókuninna frá 2014. Montreal-bókunin tók gildi þann 1. janúar 2020. Þann 1. september 2020 höfðu 23 ríki fullgilt bókunina. Tókýó-samningurinn tekur til nokkuð mismunandi atriða í því skyni að tryggja öryggi um borð og vernda líf og eignir. Skv. 1. gr. hans tekur hann til brota á refsilögum og verknaða sem stofna eða geta stofnað í hætti góðri hegðun og reglu um borð í loftfari, hvort sem þeir eru refsiverðir eða ekki. En eitt meginmarkmið samningsins er samræming reglna um refsilögsögu milli aðildarríkja hans, auk þess að skýrgreina valdheimildir, ábyrgð og vernd flugstjóra sem hæstráðanda um borð. Montreal-bókunin frá 2014 mælir fyrir um tilteknar breytingar á ákvæðum Tókýó-samningsins og er ætlað að bæta úr ýmsum annmörkum hans. Meðal ástæðna þess að ráðist var í breytingar á Tókýó-samningnum er sú aukning á tilvikum þar sem farþegar sýna af sér ofstopa hegðun, neita að fara að fyrirmælum áhafnar, áreita eða beita áhöfn og eða aðra farþega ofbeldi um borð.

Um 94. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að gildissvið kaflans sé skilgreint með tilliti til eðli þeirrar starfsemi sem ætlað er að falla undir hann. Er ákvæðum kaflans ætlað að taka til almannaflugs, starfrækslu loftfars í ábataskyni, sérstaka starfrækslu og flugrekstur opinberra aðila.

Um 95. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði ákvæði er almennt lýtur að skyldum flugstjóra við undirbúning flugs. Byggist ákvæðið lauslega á 1. mgr. 41. gr. gildandi laga og samsvarandi skyldum og fram koma í EES-gerðum á málefnasviðinu. Orðið *nothæft* í 1. mgr. er bein þýðing enska orðsins „fit“.

Um 96. gr.

Lagt er til að lögfest verði ákvæði er varðar starfrækslumörk loftfars. Byggist greinin á samsvarandi kröfum og fram koma í EES-gerðum á málefnasviðinu.

Um 97. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði sérstakt ákvæði um takmarkanir á afkastagetu loftfara. Byggist ákvæðið á samsvarandi kröfum og fram koma í EES-gerðum á málefnasviðinu.

Um 98. gr.

Greinin fjallar um lágmarksbúnað loftfara og kröfur um búnað og tæki fyrirhugað flug. Byggist greinin á samsvarandi kröfum og fram koma í EES-gerðum á málefnasviðinu.

Um 99. gr.

Greinin byggist lauslega á 29. og 30. gr. núgildandi laga. Í a-lið 1. mgr. er vísað til vottunartakmarkana loftfars og er horft til þess fjölda öryggis- og þjónustuliða sem ákveðinn er í vottunarferli loftfarsins í samræmi við viðeigandi vottunarforskriftir. Í b-lið 1. mgr. er vísað til útfærslu loftfars, þ.e. sætafjölda farþega.

2. mgr. greinarinnar byggist á 35. gr. gildandi laga.

Um 100. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði ákvæði um veðurskilyrði til flugs samkvæmt sjónflugs- og blindflugsreglum og val á ákvörðunarflugvelli. Greinin byggist á samsvarandi kröfum og fram koma í EES-gerðum á málefnasviðinu.

Um 101. gr.

Hér er lagt til að lögfesti verði almennt ákvæði um þau gögn, skjöl og handbækur sem skuli vera um borð í loftfari. Er ákvæðinu ætlað að leysa af hólmi 1. mgr. 19. gr. núgildandi laga sem endurspeglar þær kröfur sem settar eru fram í 29. gr. Chicago-samningsins. Í stað þess að telja upp þau skírteini, skjöl og upplýsingar í ákvæðinu er ráðherra falið í 3. mgr. að tiltaka þau í reglugerð.

2. mgr. byggist á greinum 1.5 og 5.3 í V. viðauka (grunnkröfur í flugrekstri) við reglugerð (ESB) 2018/1139 og afleiddra gerða.

4. og 5. mgr. greinarinnar eiga rót sína að rekja til 2. og 3. mgr. 19. gr. núgildandi laga. Hvað 5. mgr. varðar og þá sem hagsmuna kunna að hafa að lögum til að kynna sér efni annarra loftfarsskjala, þá skal bent á takmarkanir vegna opinberrar birtingar farþegalista, sbr. 4. mgr. 20. gr. reglugerðar (ESB) 996/2010 um rannsóknir og forvarnir gegn slysum og flugatvikum í almenningsflugi og niðurfellingu á tilskipun 94/56/EB með síðari breytingum. Segir þar svo: „Nafn einstaklings , sem er um borð, skal ekki birt opinberlega fyrr en viðeigandi stjórnvöld hafa upplýst skyldmenni einstaklingsins um það. Skráin, sem um getur í a-lið 1. mgr., skal vera trúnaðarmál, í samræmi við lagagerninga Sambandsins og landslög, og nafn hvers einstaklings, sem kemur fram í skránni, skal aðeins birt opinberlega svo fremi að skyldmenni viðkomandi einstaklings um borð hreyfi ekki andmælum.“.

Um 102. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði ákvæði um skyldu flugrekanda/umráðanda til aðgæslu og að viðhafðar verði ráðstafanir til að tryggja öryggi loftfars. Ákvæðið er nýmæli og byggist á reglugerð (ESB) 2018/1042 um breytingu á reglugerð (ESB) 965/2012 að því er varðar tæknilegar kröfur og stjórnsýslumeðferðir er varða stuðningsáætlanir, sálrænt mat á flugáhöfn, sem og kerfisbundna og handahófskennda skimun fyrir geðvirkum efnum til að tryggja heilbrigði flugliða og öryggis- og þjónustuliða og að því er varðar uppsetningu á landslagsgreiningarkerfi í nýlega framleiddar flugvélar, knúnar hverfihreyflum með 5.700 kg skráðan hámarksflugtaksmassa eða minna og sem samþykktar hafa verið til að bera sex til níu farþega. Gerðin hefur ekki verið innleidd í landsrétt. Einnig er lauslega byggt 42. gr. a í gildandi lögum þó að ákvæðið hafi ekki að geyma efnisreglur, heldur aðeins heimild Samgöngustofu til að setja reglur um takmarkanir á veitingu áfengis til farþega og um meðferð öryggisbúnaðar og raftækja um borð. Þá er rétt að hafa í huga að sambærileg heimild ráðherra til að setja reglugerð um framangreint er einnig að finna í reglugerðarheimild í 115. gr.

Um 103. gr.

Fram til þessa hafa lög um loftferðir ekki sérstaklega fjallað um ómönnuð loftför. Í greininni eru lagt til að lögfestar verði almennar meginreglur um starfrækslu ómannaðra loftfara að fyrirmynd reglugerðar (ESB) 2018/1139 og afleiddra reglugerða um ómönnuð loftför sem þegar liggja fyrir og ráðgert er að innleiða í landsrétt, sbr. reglugerð (ESB) 2019/947 frá 24. maí 2019 um reglur og verklag við starfrækslu ómannaðra loftfara og reglugerð (ESB) 2019/945 frá 12. mars 2019 um ómönnuð loftför og flugrekendur ómannaðra loftfara frá þriðju ríkjum.

Um 104. gr.

Með greininni eru lagðar þær skyldur á herðar flugrekanda/umráðanda að setja verklagsreglur og gefa út fyrirmæli um örugga starfrækslu loftfara og þær skyldur starfsfólks og *flugverja* (e. air crew) við störf á jörðu niðri og í flugi. Byggist ákvæðið á þörf til lagastoðar fyrir ítarleg ákvæði og leiðbeiningar í reglugerðum (ESB) á sviði starfrækslu loftfara og flugrekstrar.

Um 105. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði sérstakt ákvæði um fyrirframheimildir vegna starfrækslu loftfars við tiltekin skilyrði. Er hér sérstaklega horft til gildandi reglugerða á sviði flugrekstrar og gildandi krafna um fyrirframsamþykki, svo sem hvað varðar aukinn beygjuhalla, bratt aðflug, skammbrautarlendingu, kynnisflug o.fl.

Um 106. gr.

1. og 2. mgr. greinarinnar samsvarar 40. gr. núgildandi laga. Orðalagi 1. mgr. hefur lítillega verið breytt með tilliti til þeirra hæfnikrafna sem flugstjóri þarf að uppfylla samkvæmt gildandi reglugerðum.

3. mgr. á rót sína að rekja til 1. og 4. mgr. 42. gr. núgildandi laga og með forsjá er átt við að flugstjóri beri ábyrgð á öryggi loftfarsins og allra flugverja í áhöfn, farþega og farms um borð á meðan á flugi stendur, sbr. grein 1.3 í viðauka V. við reglugerð (ESB) 2018/1139.

4. mgr. greinarinnar byggist á 4. mgr. 42. gr. núgildandi laga.

5 mgr. greinarinnar er byggða á 45. gr. núgildandi laga. Um flugskjöl er fjallað í 101. gr. frumvarpsins.

Bent er á að efni greinarinnar samsvarar afmörkuðum efnisatriðum í grein NCC.GEN.106 um ábyrgð og valdsvið flugstjóra, sjá reglugerð (ESB) 965/2012 um tæknikröfur og stjórnsýslureglur í tengslum við starfrækslu loftfara sem innleidd hefur verið hér á landi með reglugerð með sama heiti, nr. 237/2014.

Um 107. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að flugrekandi/umráðandi veiti farþegum upplýsingar og leiðbeiningar um staðsetningu og notkun öryggis- og neyðarbúnaðar. Byggist ákvæðið á þörf til lagastoðar fyrir ítarleg ákvæði og leiðbeiningar í reglugerðum Evrópusambandsins á sviði starfrækslu loftfara og flugrekstrar.

Í 2. mgr. er lagt til að 3. mgr. 42. gr. núgildandi laga haldi sér að mestu óbreytt. Þegar þessi málsgrein kom inn í lögin á sínum tíma (sjá lög um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 21/2002) var talin þörf á að lögfesta sérstaklega skyldu farþega til að fara að fyrirmælum flugstjóra eða annarra flugverja um góða hegðun og reglu í loftfari og lágu að baki tillögunni sjónarmið um flugöryggi í ljósi síaukinna tilvika þar sem farþegar sýna af sér ofstopafulla hegðun eða hegðun sem stofnað getur öryggi loftfars í hættu. Því var leitast við að styrkja ákvæði laganna er varða samskipti flugstjóra og flugverja í áhöfn við farþega. Í 2. mgr. er nú lagt til að orðunum „er varða öryggi um borð og“ sé bætt við í því skyni að skerpa á þeim skyldum farþega til að fara að fyrirmælum flugverja er varða öryggi um borð. Í þessu samhengi er rétt að benda á að skv. núgildandi 1. mgr. 141. gr. laganna er refsivert að fara ekki að fyrirmælum settum eða gefnum samkvæmt lögunum og er lagt til að það orðalag haldi sér einnig í 1. mgr. 254. gr. frumvarpsins.

Með farþegum sem þarfnast sérstakra skilyrða, aðstoðar eða búnaðar þegar þeir ferðast er t.a.m. átt við *einstaklinga með fötlun eða hreyfihömlun* (e. disabled persons and persons with reduced mobility), ungabörn og börn án fylgdarmanns, gæslufanga, *einstaklinga sem vísað hefur verið úr landi* og *óæskilega farþegar* (e. inadmissible passengers). Flutningur framangreindra einstaklinga kann að vera háður takmörkunum með tilliti til öryggis loftfarsins og allra um borð, svo sem vegna stærðar þess, ef rýma þarf loftfarið vegna neyðar og annarra aðstæðna sem upp kunna að koma. Ákvæðið byggist á þörf á lagastoð fyrir ítarleg ákvæði og leiðbeiningar í reglugerðum Evrópusambandsins á sviði starfrækslu loftfara og flugrekstrar, sjá m.a. reglugerð (ESB) 1107/2006 um réttindi fatlaðs og hreyfihamlaðs fólks sem ferðast með flugi, sbr. reglugerð um réttindi fatlaðra og hreyfihamlaðra einstaklinga sem ferðast með flugi nr. 475/2008, og reglugerð (ESB) 965/2012 um tæknikröfur og stjórnsýslureglur í tengslum við starfrækslu loftfara, sbr. reglugerð nr. 237/2014.

Um 108. gr.

Ákvæðið byggist að nokkru leyti á III. kafla um vald flugstjóra í Tókýó-samningnum frá 1963 sem vikið er að í inngangi kaflans. Þó ber að hafa í huga að ekki er hér lagt til að þau ákvæði er lúta nánari afmörkun gildissviðs kaflans séu lögfest. Skv. 5. gr. Tókýó-samningnum með áorðnum breytingum Montreal-bókunarinnar frá 2014 taka ákvæði kaflans ekki til brota sem framin eru, eða eru að því komin að verða framin af manni um borð í loftfar í flugi um loftrými skrásetningarríkis loftfars eða yfir úthafi eða öðru svæði utan yfirráðasvæðis nokkurs ríkis, nema síðasti flugtaksstaður eða næsti fyrirhugaði lendingarstaður sé innan annars ríkis en skrásetningarríkisins, eða loftfarið síðar flýgur í loftrými annars ríkis en skrásetningarríkis og téður einstaklingur er enn um borð. Orðalagið „í flugi“ samkvæmt Tókýó-samningnum hefur sérstaka merkingu, þ.e. miðast við það tímamark þegar búið er að loka öllum ytri dyrum loftfarsins til þess tímamarks sem þær eru opnaðar til að hleypa fólki frá borði, og ef um er að ræða nauðlendingu skal litið svo á að flugið haldi áfram uns lögbær yfirvöld hafa tekið yfir ábyrgð á loftfarinu og fólki og eignum um borð, sbr. a-liður 3. mgr. 1. gr. samningsins með áorðnum breytingum Montreal-bókunarinnar. M.ö.o. hér er lagt til að vikið sé frá ákvæðum Tókýó-samningsins og valdheimild flugstjórans skv. greininni ekki bundið við flug loftfars né tiltekna flugleið þar eð talið er óvarlegt að takmarka og binda valdheimildir flugstjóra með þeim hætti.

Í síðasta málslið 1. mgr. greinarinnar er lagt til að frelsisskerðingu sé ekki beitt lengur en þörf krefur, nema sá er slíkum ráðstöfunum er beittur veiti samþykki sitt. Er almennt horft til meðalhófs við beitingu slíkra úrræða. Samþykki þess sem beittur er slíkum ráðstöfunum gæti átt við t.a.m. þar sem einstaklingi hugnast ekki að vera afhentur erlendum yfirvöldum í millilendingu loftfars og kjósi frekari að halda áfram til næsta áfangastaðar loftfarsins, sé slíkt á annað borð á boðstólum og viðkomandi farþegi hafi með framkomu eða hegðun ekki fyrirgert slíkum rétti. Samkvæmt 4. mgr. 106. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um heimild flugstjóra m.a. til að vísa úr loftfari farþega þegar nauðsyn ber til.

Í 2. mgr. greinarinnar hefur verið slegið saman 2. mgr. 43. gr. og fyrri málsl. 46. gr. núgildandi laga til einföldunar. Orðalagið „háski“ sem vísað er til í núgildandi 46. gr. laganna vísar til hættu eða voða sem fellur að orðalagi 2. mgr. 43. gr.

3. mgr. greinarinnar á að hluta til rót sína að rekja til síðari málsliðar 2. mgr. 43. gr. núgildandi laga, en þau nýmæli lögð til að flugstjóri geti óskað eftir aðstoð farþega og að ef rökstudd ástæða er til að ætla að nauðsynlegt sé að grípa til ráðstafana til að vernda öryggi loftfars, menn eða eignir, er sérhverjum flugverja eða farþega heimilt að grípa til varnarráðstafana. Þessi nýmæli eru leidd af ákvæðum 2. mgr. 6. gr. Tókýó-samningsins. Bent skal á að orðalagið er ívið víðtækara en orðalag samningsins hvað varðar menn og eignir. Þ.e. Tókýó-samningurinn tiltekur menn og eignir í loftfari (innan þess) en orðalag ákvæðisins gerir ekki þennan greinarmun.

Úrræði og ráðstafanir sem kveðið er á um í greininni eiga það sammerkt að grundvallast á neyðarvarnar- og neyðaréttarsjónarmiðum, sbr. 12. og 13. gr. almennra hegningarlaga. Því er ekki talin sérstök þörf á að fjalla sérstaklega um hugsanlega refsiábyrgð samfara beitingu þeirra ráðstafana sem hér um ræðir. Bent skal á að í 10. gr. Tókýó-samningsins er sérstaklega tiltekið að flugstjóri, annar flugverji, farþegi, vörður, eigandi eða aðili sem flogið er fyrir skuli ekki dregin til ábyrgðar í málsmeðferð vegna meðferðar sem beinist gegn þeim einstaklingi sem gripið var til aðgerða gegn. Er því hugsanleg ábyrgð þessara aðila fyrst og fremst bundin innlendum rétti. Í þessu samhengi er rétt að hafa í huga að framangreind ákvæði taka ekki afstöðu til hugsanlegrar skaðabótaábyrgðar sem ráðstafanir kunna að hafa í för með sér.

Síðasta málsgrein greinarinnar á rót sína að rekja til síðari málsliðar 46. gr. núgildandi laga og er orðalag hennar óbreytt.

Um 109. gr.

Í því skyni að hægt sé að höfða sakamál gegn þeim einstaklingi sem fremur brot gegn refsilögum þarf að varðveita upplýsingar og sönnunargögn, ef við á, um slík brot. Þá er einnig mikilvægt að tryggja að meintur brotamaður komist ekki undan, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Hér er lagt til að 44. gr. núgildandi laga haldi sér að mestu óbreytt og að orðið „stórfellt“ í 1. mgr. falli brott. Mikil hugarfars- og stefnubreyting er talin hafa átt sér stað á undanförnum árum. Ógnandi og ofstopafull hegðun, hótanir og líkamsmeiðingar sem eitt sinn voru umbornar þar eð þær töldust varla „stórfelldar“, sæta almennt kæru til lögreglu eða erlendra yfirvalda.

Um 110. gr.

Nokkuð ítarleg fyrirmæli eru þegar fyrir hendi hvað varðar varðveislu, starfhæfi, framvísun og notkun flugrita og gagnatengla, hvaða loftför skuli svo útbúin og skráningu og varðveislu þeirra í gildandi reglugerðum á sviði starfrækslu loftfara. Er greininni því ætlað að þjóna sem lagastoð til setningar slíkra fyrirmæla í reglugerð. Almennt er byggt á þeim fyrirmælum sem fram koma í 6. viðauka við Chicago-samninginn og viðeigandi EES-gerðum.

*Flugriti* (e. flight data recorder) telst vera yfirheiti *ferðrita* (e. flight data recorder) og *hljóðrita* (e. cockpit voice recorder). Hægt er að fullnægja kröfum um hljóðrita og ferðrita með *sambyggðum flugrita* (e. cockpit voice recorder combined with the flight data recorder). Skráning fjarskiptaboða um *gagnatengil* (e. data link connection) á við um tiltekin loftför. Er við það miðað að skráðar séu og varðveitt stafræn gögn og upplýsingar.

Byggt er á því að flugrekendur/umráðendur með loftförum yfir tilteknum hámarksflugtaksmassa hafi *eftirlit með flugritagögnum* (e. flight data monitoring, FDM) sem hluta af stjórnunarkerfi, þ.e. gögnin séu nýtt *markvísan hátt* (e. proactive) til þess að betrumbæta rekstur og verklag með vísan til flugöryggis, en ekki til þess að refsa eða beita starfsfólki, þ.m.t. verktaka, viðurlögum.

Um 111. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði sérstakt ákvæði um flutning á hættulegum varningi. *Hættulegur varningur* (e. dangerous goods) er skilgreindur í 3. gr. frumvarpsins. Er ákvæðinu ætlað að leysa af hólmi 5. mgr. 78. gr. núgildandi laga sem aðeins hefur að geyma heimild ráðherra til að setja reglugerð um flutning annars varnings en hergagna til að halda uppi allsherjarreglu og öryggi. Er slík heimild nú í 3. mgr. greinarinnar, sbr. 115. gr. frumvarpsins. Ákvæðið byggist á 18. viðauka (öruggur flutningur hættulegs varnings) við Chicago-samninginn og ítarlegu leiðbeiningarefni/tæknilegum fyrirmælum sem Alþjóðaflugmálastofnunin hefur gefið út. Rétt er að benda á að í grein CAT.GEN.MPA.200 í reglugerð (ESB) 965/2012, sbr. reglugerð nr. 237/2014, er vísað beint til þessara tæknilegu fyrirmæla. Sama á við um reglugerðir í almannaflugi flugvéla og þyrlna.

Um 112. gr.

Greinin byggist lauslega á 1. og 2. mgr. 78. gr. gildandi laga og hefur orðalagi lítillega verið breytt. Bætt hefur verið við orðinu „hervopn“ til samræmis við leiðbeiningarefni EASA. Rétt er að benda á að ekki er til að dreifa almennri skilgreiningu á því hvað telst vera *hergögn* (e. munitions of war) eða *hervopn* (e. weapons of war). Með vísan til 1. mgr. 35. gr. Chicago-samningsins ber því flugrekanda/umráðanda loftfars að kynna sér og eftir atvikum afla sér leyfis þess ríkis sem flogið er yfir, til og frá, hafi hann um borð hergögn og eða hervopn. Í Chicago-samningnum er notar orðalagið „implements of war“ sem þýtt hefur verið sem hervopn eða samheiti yfir hvers kyns vopn. Vopnalög nr. 16/1998, með síðari breytingum, skilgreina vopn sem hvert það tæki eða efni sem unnt er að beita til að deyða eða skaða heilsu manna eða dýra tímabundið eða varanlega, enda sé með tilliti til aðstæðna ástæða til að ætla að fyrirhugað sé að nota tækið eða efnið í slíkum tilgangi. Lögin hafa ekki að geyma skilgreiningu á hergögnum eða hervopnum. Í reglugerð um flutning hergagna með loftförum nr. 464/2019, sem sett var af utanríkisráðherra á grundvelli 1. og 2. mgr. 78. gr. gildandi laga, kemur fram skilgreining á hugtakinu hergögn. Tekur hugtakið til hvers konar vopna eða skotfæra, sem og búnaðs, aðfanga og tækni sem annaðhvort hefur verið sérhannað til nota í hernaðarlegum tilgangi eða umbreytt til slíkra nota. Þá fylgir upptalning í dæmaskyni á því hvaða vopn, búnaður og efni falli þar undir. Til hergagna teljast þó ekki venjuleg veiði- og markskotvopn, sem og öryggis- og neyðarbúnaður loftfars og annað sem nauðsynlegt má teljast vegna öryggis flugsins, áhafnar og farþega, auk skotelda.

Bannið samkvæmt 2. mgr. tekur til allra loftfara bæði ómannaðra og mannaðra loftfara. Í þessu samhengi er rétt að benda á 5. mgr. 21. gr. frumvarpsins sem kveður á um heimild ráðherra til að setja reglugerð og m.a. kveða nánar á um ferð loftfara, sem og tækja eða hluta sem ætlað er að hreyfast um loftið en teljast ekki loftför.

Bannið samkvæmt 3. mgr. tekur til flutnings hergagna og hervopna, annars vegar til loftfara sem skráð eru hér á landi hvar svo sem þau eru stödd og hins vegar ómannaðra loftfara sem starfrækt eru innan íslensks yfirráðasvæðis.

Í 4. mgr. er kveðið á um heimild ríkisloftfara skráðra sem óskráðra og loftfara opinberra aðila sem sinna þjónustu í almannaþágu eða skyldu á ábyrgð íslenska ríkisins til farar og flutnings hergagna og hervopna um íslenskt yfirráðasvæði. Byggist heimildin á sams konar heimild og í 1. mgr. 78. gr. gildandi laga.

Í 5. mgr. er kveðið á um heimild ráðherra til að veita undanþágu frá banni 1. og 2. mgr. að þeim skilyrðum fullnægðum sem kveðið er á um í reglugerð, sbr. 115. gr. Hafa ber í huga að hergögn og hervopn kunna að teljast hættulegur varningur sem falla þá jafnframt undir 111. gr. frumvarpsins.

Um 113. gr.

Greinin á rætur að rekja til 3. og 4. mgr. 78. gr. núgildandi laga. Hefur orðalagi lítillega verið breytt þar sem lagt er til að umsagnar ríkislögreglustjóra verði aflað samhliða umsagnar ráðherra varnarmála. Hvað ríkislögreglustjóra varðar er einkum horft til hlutverks hans samkvæmt vopnalögum nr. 16/1998, með síðari breytingum, og valdheimilda handhafa lögregluvalds og lögum nr. 58/1997 um öryggisþjónustu, með síðari breytingum.

Hugtakið *vörður* er ekki sérstaklega skilgreint. Gert er ráð fyrir að bæði verðir í hefðbundnum skilningi þess orðs falli þar undir auk öryggis- og lífvarða.

Um 114. gr.

Ákvæðið á rót sína að rekja til 1. og 3. mgr. 20. gr. reglugerðar (ESB) 996/2010, með síðari breytingum, sem innleidd hefur verið í landsrétt með breytingu á reglugerð um rannsóknir og forvarnir gegn slysum og flugatvikum í almenningsflugi nr. 1248/2014, nr. 1178/2015, með síðari breytingum. Forsenda þess að mögulegt sé að veita skyldmennum farþega upplýsingar sem fyrst um veru skyldmenna þeirra um borð í loftfari sem tengist slysi, er að flugrekendur hafi boðið farþegum upp á þann möguleika að skrá nafn og samskiptaupplýsingar þess einstaklings sem samband skal haft við ef slys ber að höndum. Valkvætt verður fyrir farþega hvort þeir skrái þessar upplýsingar. Miðað er við að upplýsingagjöf verði að jafnaði við bókun eða innritun í flug.

Um 115. gr.

Heimild ráðherra til að setja reglugerð eða reglugerðir er varða starfrækslu loftfara er ætlað að vera mjög víðtæk, enda efni kaflans mjög tæknilegt, ítarlegt og víðfeðmt. Byggist ákvæðið að hluta á fyrirliggjandi heimildum ráðherra til að setja reglugerðir á málefnasviðinu, til að mynda 28. gr. a, 28. gr. e, 28. gr. f, 2. og 5. mgr. 78. gr. og 137. gr. gildandi laga.

X. Kafli. Vinnuumhverfi flugverja

Um X. Kafla.

Í stefnu Evrópusambandsins á sviði flugssamgangna (e. Aviation Strategy for Europe, COM (2015) 0598 final) fjallar ein af fjórum stoðum stefnunnar um vinnuumhverfi flugverja, félagsleg réttindi og vinnulöggjöf, og ekki síst áhrif þessara þátta á flugöryggi. Sértæk löggjöf varðandi flugverja á framangreindum sviðum hefur aðeins að afmörkuðu leyti verið samræmd innan Evrópska efnahagssvæðisins. Í ljósi þess hve flugstarfsemi er alþjóðleg í eðli sínu er það misræmi sem fyrir hendi er, einkum á sviði félagslegra réttinda og vinnulöggjafar, áskorun þegar kemur að störfum flugverja í áhöfn loftfars. Þessum kafla er ekki ætlað með tæmandi hætti ætlað að fjalla um vinnuumhverfi flugverja, félagsleg réttindi og vinnulöggjöf, heldur aðeins afmörkuð efnisatriði. Flugverjar falla almennt undir almenna löggjöf á sviði félagslegra réttinda og vinnulöggjafar eins og aðrir launþegar og sjálfstætt starfandi einstaklingar á innlendum vinnumarkaði. Þó hefur löggjafinn á afmörkuðum sviðum undanþegið flugverja einstökum lögum eða sett sérreglur um störf þeirra.

Loftferðir, alþjóðasamþykktir sem Ísland er aðili að og verður aðili að og falla undir verksvið Samgöngustofu eru sérstaklega undanskilin gildissviði laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, með síðari breytingum. Þó tiltaka sömu lög að þau taki til vinnu við loftför á jörðu niðri nema um störf áhafnar sé að ræða. M.ö.o. þá fellur vinnuumhverfi flugverja um borð í loftförum utan gildissviðs laganna og störf áhafnar á jörðu niðri í tengslum við vinnu við loftför. Loftför sem starfrækt eru í ábataskyni eru háð tegundarvottun og ströngum kröfum til lofthæfi og starfrækslu eins og rakið er í VI., VIII. og IX. kafla frumvarpsins. Hefðbundnar kröfur til vinnuaðstöðu eða vinnustaða á jörðu niðri eiga því að takmörkuðu leyti við um borð í loftfari. Þrátt fyrir sérstakar aðstæður um borð í loftförum er talið mikilvægt að tryggja flugverjum eins öruggt og heilsusamlegt vinnuumhverfi og kostur er og að eftirlit með aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi sé sem mest sinnt innan flugreksturs (þ.e. sem vinnustaðar) og flugverjar og flugrekandi skipuleggi sameiginlega ráðstafanir um borð í loftförum á þessu sviði. Hafa ber þó í huga að þær ítarlegu reglur sem vottun og starfræksla loftfara er bundin kunna að takmarka tillögur og leiðir til úrbóta.

Við samningu frumvarpsins var einkum litið til fyrirliggjandi skuldbindinga á sviði EES-réttar hvað varðar:

- aðbúnað, hollustuhætti og öryggi í vinnuumhverfi,

- forvarnir gegn áhættum við störf og eftirlit,

- fartíma- og vinnutímamörk, reglur um hvíld og orlof,

- heilsuvernd og heilsufarsskoðanir,

- skilgreiningu heimahafnar flugverja, og

- eftirlit Samgöngustofu á þessu sviði.

Ákvæði kaflans byggjast að mestu á núgildandi lögum en leitast hefur verið við að uppfæra og styrkja fyrirliggjandi umgjörð einkum með tilliti til samræmis við gildandi EES-rétt með vísan til:

* tilskipunar (EBE) 89/391 um lögleiðingu ráðstafana er stuðla að bættu öryggi og heilsu starfsmanna á vinnustöðum, með síðari breytingum, og afleiddar EES-gerðir er byggjast á tilskipuninni, sbr. lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, með síðari breytingum og þær reglugerðir sem settar hafa verið á grundvelli þeirra laga,
* tilskipunar (EB) 2000/79 um Evrópusamning um skipulag á vinnutíma farstarfsmanna í almenningsflugi sem gerður var milli Evrópusambands flugfélaga (AEA), Sambands félaga flutningaverkamanna í Evrópu (ETF), Evrópska flugliðasambandsins (ECA), Samtaka evrópskra svæðisflugfélaga (ERA) og Alþjóðasamtaka flutningaflugfélaga (IACA), sem innleidd hefur verið með reglugerð um ráðstafanir til að stuðla að bættu öryggi og heilsu flugverja, nr. 680/1999, með síðari breytingum. Sjá einnig reglugerð um flug- og vinnutímamörk og hvíldartíma flugverja nr. 1043/2008, með síðari breytingum,
* reglugerðar (ESB) 2018/1139 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins og um breytingu á reglugerðum (EB) nr. 2111/2005, (EB) nr. 1008/2008, (ESB) nr. 996/2010, (ESB) nr. 376/2014 og tilskipunum Evrópuþingsins og ráðsins 2014/30/ESB og 2014/53/ESB og um niðurfellingu á reglugerðum Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 552/2004 og (EB) nr. 216/2008 og reglugerð ráðsins (EBE) nr. 3922/91, sem er óinnleidd, einkum með vísan til 28. gr. og 32. gr. reglugerðarinnar,
* reglugerðar (ESB) 965/2012 um tæknilegar kröfur og stjórnsýslumeðferð er varða flugrekstur samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008, sem innleidd hefur verið með samnefndri reglugerð nr. 237/2014, með síðari breytingum, og
* þeirra tillagna sem starfshópur á vegum Samgöngustofu hefur komið á framfæri við vinnslu frumvarpsins og varða einkum aukið samstarf Samgöngustofu við aðrar eftirlitsstofnanir á sviði vinnuverndar.

Í þessu samhengi er rétt að benda á að afmörkuð viðfangsefni er varða aðbúnað og hollustuhætti um borð í loftförum og starfsumhverfi flugverja falla undir aðra löggjöf og eftirlit annarra stjórnvalda. Sem dæmi má nefna: geislavarnir á vinnustöðum og eftirlit með geislaálagi flugverja; hollustuhætti og mengunarvarnir, svo sem hvað varðar mengun, eiturefni og hættuleg efni, innleiðingu alþjóðaheilbrigðisreglugerðarinnar varðandi t.d. sóttvarnir, hreinlæti og fleira, og löggjöf á sviði matvælaöryggis.

Um 116. gr.

Í kaflanum er fjallað um vinnuumhverfi flugverja sem starfa í áhöfn loftfars. *Flugverjar* (e. aircrew) skv. regluverki Evrópusambandsins eru þeir einstaklingar sem flugrekandi tilnefnir til að gegna skyldustörfum um borð í loft¬fari og eru annars vegar *flugliðar* (e. flight crew), þ.e. flugverjar sem eru handhafar gilds skírteinis og er falið starf sem nauðsynlegt er fyrir stjórn og starfrækslu loftfars meðan á fartíma stendur og *öryggis- og þjónustuliðar* (e. cabin crew), þ.e. flugverjar með tilskilin starfsréttindi, aðrir en flugliðar eða sér-hæfð¬ir flugverjar *(e. technical crew)*, sem flugrekandi felur að gegna skyldustörfum er tengjast öryggi far¬þega og flugöryggi meðan á flugi stendur. Sérhæfðir flugverjar eru t.d. þeir sem starfa við sjúkraflug með þyrlum (HEMS-flugi), við hífingar með þyrlu (HHO-flugi) o. fl.

Í 1. mgr. er einnig lögð til nánari afmörkun á þeim aðilum sem falla undir gildissvið kaflans og til einföldunar eru þeir nefndir flugrekendur í ákvæðum hans. Um nokkra útvíkkun er að ræða á gildissviði frá núgildandi lögum þar sem ákvæðum kaflans er einnig ætlað að taka til þeirra sem starfrækja loftfar án þess að starfræksla sé háð útgáfu vottorðs, leyfis eða yfirlýsingar, s.s. fyrirtækjaflugs, sbr. a-liður 1. mgr. 84. gr., starfræksla loftfars sem undanþegin er kröfu um flugrekstrarleyfi sbr. c-lið 1. mgr. 84. gr., starfrækslu opinberra aðila sem sinna þjónustu í almannaþágu eða skyldu á ábyrgð ríkisins og þeirra sem annast verklega kennslu flugmanna.

Í 2. mgr. er lagt til, með vísan til 39. gr. núgildandi laga, að ráðherra ákveði að hve miklu leyti ákvæði kaflans skuli taka til erlends loftfars sem starfrækt er af aðila sem hefur höfuðstöðvar sínar á Íslandi. Orðalag núgildandi 39. gr. greinar er áþekkt en þó takmarkaðra, þ.e. það tekur aðeins til erlends loftfars á íslensku yfirráðasvæði. Með málgreininni er m.a. horft til þess ástands þegar flugrekandi tómaleigir inn loftfar skráð í erlendu ríki og starfrækir í flugrekstri.

3. mgr. greinarinnar á rót sína að rekja til 2. mgr. 48. gr. núgildandi laga.

Um 117. gr.

Í greininni er lagt til að lögfestar verði almennar meginreglur um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi flugverja. Á fyrsti málsliður 1. mgr. rót sína að rekja til 49. gr. núgildandi laga. Aðrar málsliðir og málsgreinar eru lauslega byggðar á almennum ákvæða tilskipunar (EBE) 89/391 og 5. gr. viðauka tilskipunar (EB) 2000/79, þar sem segir að: „1. Farstarfsmenn í almenningsflugi skulu njóta öryggis og heilsuverndar í samræmi við starf sitt. 2. Samsvarandi verndar- og forvarnarþjónusta eða aðstaða, sem þjónar slíkum tilgangi, skal ávallt vera fyrir hendi vegna öryggis og heilsu farstarfsmanna í almenningsflugi“. Með ráðstöfunum í forvarnarskyni er átt við allar aðgerðir gerðar í tengslum við alla þætti í starfsemi fyrirtækisins, er miða að því að fyrirbyggja eða draga úr áhættu við störf.

Um 118. gr.

Hér er lagt til að 50. gr., 51. gr. og 52. gr. núgildandi laga sé skeytt saman og haldi sér að mestu. Í 1. mgr. er 50. gr. núgildandi laga tekin upp orðrétt. Í 2. mgr. er lagt til að orðalag1. og 2. mgr. 51. gr. núgildandi laga sé lítillega einfaldað og orðalagið að „flugverjar tilnefni einn öryggistrúnaðarmann fyrir hverja tegund loftfars eða annað afmarkað vinnusvæði“ falli brott. 3. mgr. greinarinnar samsvarar að mestu 52. gr. núgildandi laga. Til viðbótar er lagt til að sú öryggisnefnd sem flugrekanda er skylt að koma á nefnist öryggisnefnd vinnuverndar, til aðgreiningar frá þeirri öryggisnefnd sem fjallað er um í reglugerð (ESB) 965/2012, og jafnframt lagt til að heimilt sé að flytja málefni er varða vinnuumhverfi um borð undir síðarnefndu nefndina, enda sé tryggt að fulltrúar flugverja og fulltrúar flugrekenda eigi þess kost að sækja fundi nefndarinnar.

Í 4. mgr. er kveðið á um vernd öryggistrúnaðarmanns og fulltrúa flugverja í öryggisnefnd vinnuverndar til samræmis við 3. mgr. 51. gr. núgildandi laga og 2. mgr. 9. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980. Þannig er óheimilt að segja honum upp vegna starfa hans sem trúnaðarmanns og hann gengur almennt fyrir öðrum starfsmönnum þegar kemur að uppsögn hjá atvinnurekanda, sbr. 11. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélög.

Um 119. gr.

Greininni er ætlað að endurspegla helstu skyldur flugrekanda með vísan til tilskipunar (EBE) 89/391 og samsvarandi skyldum atvinnurekanda skv. 8. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980.

Um 120. gr.

Í 1. mgr. greinarinnar er lagt til að lögfest verði 36. gr. núgildandi laga óbreytt.

Með samsvarandi hætti og í 119. gr. er lagt til að megininntak helstu skyldna starfsmanna séu lögfestar. Bent skal á að tilkynningaskylda flugverja skv. greininni leysir flugverja ekki undan þeim skyldum sem kveðið er á um í XI. kafla um tilkynningaskyldu atvika, ef við á.

Um 121. gr.

*Heimahöfn* (e. home base) skv. 1. mgr. er staður sem flugrekandi tilnefnir fyrir hvern og einn flugverja og þar sem flugverji alla jafna hefur og lýkur vakt eða röð vakta, en við venjulegar aðstæður er flugrekanda ekki skylt að sjá viðkomandi flugverja fyrir gistiaðstöðu þar. Hugtakið á rót sína að rekja til reglugerðar (ESB) 965/2012 og er lykilatriði til afmörkunar á fartíma- og vinnutímamörkum og hvíldartíma. Við hugtakið hefur einnig verið stuðst í öðru samhengi; svo sem á sviði vinnuréttar, sem vísbending um hvar flugverji telst starfa að jafnaði (e. habitual place of work), sbr. úrlausn dómstóls Evrópusambandsins í C-168/16 og C-169/16 *Crewlink,* sem og í 5. mgr. 11. gr. reglugerðar (ESB) 883/2004 um samræmingu almannatryggingakerfa, sbr. reglugerð um gildistöku reglugerða Evrópusambandsins á sviði almannatrygginga, nr. 442/2012. Enn fremur skal bent á að hugtakið heimahöfn er ekki það sama og aðalbækistöð (e. operating base) sem notað er í reglugerð (ESB) 965/2012, sjá grein ORO.AOC.140.

Í 2. mgr. er lagt til að lögfest sé sú meginregla að flugrekandi sjái til þess að fartíma- og vinnutímamörk flugverja og áætlun um hvíldartíma sé í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur. Ákvæði um fartíma- og vinnutímamörk og hvíld byggjast í grunninn á tilskipun (EB) 2000/79, en hafa verið nánar útfærð í bæði reglugerð (ESB) 965/2012 og eldra regluverki Evrópusambandsins og í landsrétti hvað varðar starfsemi sem fellur utan gildissviðs afleidds regluverks Evrópusambandsins.

Með vísan til 3. gr. viðauka við tilskipun (EB) 2000/79 er í 3. mgr. lagt til að lögfest verði almenn tilvísun til orlofslaga þar sem lögfestur er lágmarksréttur til orlofs.

Um 122. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að flugrekandi geri og fylgi eftir áætlun um heilsuvernd sem taki m.a. til forvarna. Á ákvæðið rót sína að rekja til samsvarandi skyldu atvinnurekanda samkvæmt 66. gr. laga um aðbúnað og hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980.

Í 2. mgr. er byggt á samsvarandi kröfu sem fram kemur í 1. mgr. 10. gr. tilskipunar (EBE) 89/391 um lögleiðingu ráðstafana er stuðla að bættu öryggi og heilsu starfsmanna á vinnustöðum. Almennt er vísað til þeirrar áhættu sem öryggi og heilsu er búin og verndar- og forvarnarráðstafanir og aðgerðir er snerta bæði fyrirtækið og/eða stofnunina almennt og hverja gerð vinnuaðstöðu og/eða starfs.

Heilsufarsskoðanir skv. 3. mgr. greinarinnar eiga rót sína að rekja til a-liðar 1. mgr. 4. gr. viðauka tilskipunar (EB) 2000/79 um Evrópusamning um skipulag á vinnutíma farstarfsmanna í almenningsflugi sem gerður var milli Evrópusambands flugfélaga (AEA), Sambands félaga flutningaverkamanna í Evrópu (ETF), Evrópska flugliðasambandsins (ECA), Samtaka evrópskra svæðisflugfélaga (ERA) og Alþjóðasamtaka flutningaflugfélaga (IACA).

Réttur flugverja til tilfærslu, þegar þess er kostur, úr næturvinnu í dagvinnu eða störf á jörðu niðri á rót sína að rekja til b-liðar 1. mgr. 4. gr. viðauka við tilskipun (EB) 2000/79.

Í 5. mgr. greinarinnar er lagt til að 38. gr. núgildandi laga haldi sér að mestu óbreytt. Í stað heimilis í ákvæðinu er lagt til að orðið heimahöfn verði notað, en skv. 121. gr. frumvarpsins ber flugrekanda að skilgreina heimahöfn fyrir hvern flugverja.

Um 123. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að sambærileg aðstoð standi flugrekendum til boða eins og kveðið er á um í 10. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, með síðari breytingum.

Eins og tilgreint er í j-lið 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins fer Samgöngustofa með eftirlit með vinnuumhverfi flugverja í áhöfn loftfars. Í ljósi skörunar eftirlits við önnur stjórnvöld er stofnuninni sérstaklega heimilað samstarf og samvinna við störf sín við eftirlit, sem og rannsókn og skráningu vinnuslysa. Hvað varðar rannsókn vinnuslysa varðar er rétt að árétta að á Samgöngustofu hvílir ekki sambærileg skylda til rannsóknar og á Vinnueftirliti ríkisins skv. 81. gr. lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustað nr. 46/1980, þar sem Rannsóknarnefnd samgönguslysa fer með slíka rannsókn, enda falli atvik eða slys undir lögsögu nefndarinnar, sbr. lög nr. 18/2013, með síðari breytingum. Falli atvik eða slys ekki undir lögsögu nefndarinnar, eða nefndin ákveður að taka atvik eða slys ekki til rannsóknar, er við það miðað að slík rannsókn falli undir eftirlitshlutverk Samgöngustofu.

Í 3. mgr. greinarinnar er lagt til að öryggistrúnaðarmanni flugverja og fulltrúum flugverja í öryggisnefnd vinnuverndar sé heimilt málskot til stofnunarinnar telji þeir að ráðstafanir sem gerðar hafa verið og þau úrræði sem flugrekandi notast við tryggi ekki viðunandi stig öryggis og hollustu um borð í loftfari. Byggist greinin á samsvarandi ákvæði í 6. mgr. 11. gr. tilskipunar (EBE) 89/391.

Um 124. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

XI. Kafli. Tilkynning atvika í flugi

Um XI. kafla.

Reglugerð (ESB) 376/2014 um tilkynningu atvika í almenningsflugi skapar alhliða ramma, á öllum sviðum flugmála, sem miðar að því að koma í veg fyrir slys og flugatvik og bæta öryggi í flugi með því að tryggja tilkynningu, söfnun, geymslu, miðlun og greiningu viðeigandi öryggisupplýsinga. Í hnotskurn miðar reglugerðin að því að færa Evrópu í átt að virkara og gagnareyndara öryggiskerfi, þ.e. kerfi sem reynir að sjá fyrir og koma í veg fyrir slys byggða á söfnun og greiningu gagna, frekar en viðbrögðum eftir slys. Í víðara samhengi fellur reglugerðin einnig að upptöku nýs 19. viðauka við Chicago-samninginn um öryggisstjórnunarkerfi (e. Safety Management) sem viðurkennir nauðsyn þess að safna og greina viðeigandi öryggisupplýsingar með það fyrir augum að auka flugöryggi. Þá styður söfnun upplýsinga, samræmd flokkun áhættu og greining á sviði flugöryggis styður einnig við landsbundna áætlun á sviði flugöryggis og aðgerðaráætlun, sjá 18. gr. frumvarpsins. Allt tilkynningarkerfið byggir á því að skapa umhverfi þar sem hvati er til tilkynninga, traust á meðhöndlun upplýsinga og notkun, trúnaði um tilkynnanda og að tilkynnanda verði ekki kennt um þegar um er að ræða aðgerðir, aðgerðarleysi eða ákvarðanir sem teknar eru í samræmi við reynslu þeirra og þjálfun. Sé hins vegar um að ræða *vísvitandi misgerð* (e. wilful misconduct) eða ef um er að ræða greinilega, grófa og alvarlega vanrækslu í tengslum við augljósa áhættu og algera vanrækslu varðandi þá faglegu ábyrgð að grípa ekki til aðgerða sem augljóslega er þörf á við aðstæður sem veldur einstaklingum eða eignum fyrirsjáanlegum skaða eða stofnar flugöryggi í alvarlega hættu þrýtur sú vernd sem sanngirnismenningin tekur til.

Með lögum um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 40/2017, voru gerðar tilteknar breytingar á lögunum í því skyni að undirbúa innleiðingu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 376/2014 um tilkynningu atvika í almenningsflugi o.fl., sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 275/2015, í landsrétt. Meginmarkmið þeirra breytinga var að tryggja ákvæðum reglugerðarinnar nægilega lagastoð til innleiðingar í landsrétt. Reglugerð (ESB) 376/2014 var í kjölfarið innleidd í landsrétt með reglugerð um tilkynningu atvika í almenningsflugi sem og greiningu á og eftirfylgni með þeim, nr. 900/2017.

Að teknu tilliti til 72. og 73. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 og tengingu hennar við reglugerð (ESB) 376/2014 og reglugerð (ESB) 996/2010 um rannsóknir og forvarnir gegn slysum og flugatvikum í almenningsflugi og fl., var talin þörf á að endurskoða ákvæðin og skýra frekar. Þær breytingar sem hér eru lagðar frá núgildandi ákvæðum V. kafla A miða fyrst og fremst að því að:

1. skilgreina nánar þá aðila sem teljast tilkynningarskyldir með tilliti til reglugerðar (ESB) 376/2014, sbr. 136. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139, er tiltekur afmarkaðar breytingar á reglugerð (ESB) 376/2014,
2. skýra til hvaða fyrirtækja kaflinn tekur til,
3. kveða nánar á um feril og meðhöndlun tilkynninga sem reglugerð (ESB) 376/2014 tiltekur,
4. tryggja vernd þeirra sem tilkynna atvik,
5. árétta um vernd upplýsinga, þ.m.t. persónuupplýsinga, sem kunna að koma fram í tilkynningum og upplýsingum sem lögbær stjórnvöld safna, skiptast á og greina, sbr. 72 og 73. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139,
6. gera viðeigandi breytingar vegna niðurfellingar 2. og 3. mgr. 141. gr. laganna,
7. skýra skyldur lögbærra stjórnvalda hvað varðar greiningu atvika og skýrslugjöf, og
8. færa heimildir til setningar reglugerða saman í eitt ákvæði í lok kaflans.

Í þessu samhengi er einnig rétt að benda á að samhliða lagðar til breytingar á lögum um rannsókn samgönguslysa og fleiri lögum í sama tilgangi.

Um 125. gr.

Hér er lagt til að það ferli skyldubundinna tilkynninga fylgi ákvæðum reglugerðar (ESB) 376/2014. Er hér lagt upp með að meginreglu að einstaklingur tilkynni atvik með því að nota kerfið sem fyrirtækið sem hann vinnur hjá, er í samningssambandi við eða nýtir sér þjónustu tilkynnanda. Ef slíkar aðstæður eiga ekki við er skylt að tilkynna beint til lögbærs stjórnvalds, þ.e. Samgöngustofu eða Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins, EASA. Er þá miðað við, svo sem segir í 6. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar, að tilkynnt sé til lögbærs landsyfirvalds í því ríki sem viðkomandi fyrirtæki hefur staðfestu í, eða þess lögbæra landsyfirvalds í því ríki sem gaf út, fullgilti eða breytti skírteini flugmanns. Dæmi: Flugrekandi er með útgefið flugrekstrarleyfi til flutningaflugs hér á landi og hefur höfuðstöðvar hér. Starfsmenn hans og verktakar á hans vegum mundu því tilkynna atvik til Samgöngustofu. Hafi flugrekandi sem starfrækir flug hér á landi flugrekandaskírteini útgefið í ríki A og ríki B ætti að tilkynna atvik er varða loftför skráð undir flugrekandaskírteini í ríki A til lögbærs landsyfirvalds í ríki A.

Fyrirtæki hér á landi sem tilkynna munu beint til EASA eru t.d. þau sem lúta eftirliti stofnunarinnar á grundvelli útgefinnar vottunar eða yfirlýsingar, svo sem á sviði hönnunar framleiðsluvara, hluta og óuppsetts búnaðar eða samræmi hönnunar framleiðsluvöru, hluta og óuppsetts búnaðar og búnaðar til að fjarstýra loftförum. Nánar er fjallað um verkaskiptingu milli lögbærs landsyfirvalds og EASA í II. A kafla hér að framan.

Rétt er að árétta að ef flugslys eða alvarlegt flugatvik ber að höndum fellur tilkynning um atvikið einnig undir lög um rannsókn samgönguslysa, þ.e. slík slys eða atvik ber einnig að tilkynna samkvæmt þeim lögum.

Í 2. mgr. er lagt til að nánar verði skýrt á hverjum tilkynningarskylda hvílir samkvæmt 1. mgr., hvernær og hverjum beri að tilkynna og innan hvaða tímamarka. Er ákvæðið að mestu byggt á 6.-9. mgr. 4. gr. reglugerðar (ESB) 376/2014, með þeim breytingum sem reglugerð (ESB) 2018/1139 tiltekur. Þó eru þær takmarkanir sem greinir í 6.-9. mgr. 4. gr. reglugerðar (ESB) 376/2014 ekki teknar upp í ákvæðið, og tekur ákvæðið því til allra loftfara, ekki aðeins þeirra sem teljast EASA-loftför, og þar af leiðandi víðtækari hóps manna sem sinna þeim störfum sem tiltekin eru í síðari liðum.

Er miðað við að fyrirtæki hér á landi tilkynni því lögbæra stjórnvaldi sem fer með eftirlit þess, sbr. umfjöllun hér að framan. Í 4. mgr. er lagt til að nánar sé skýrt á hvaða fyrirtækjum hvílir skylda til að koma á tilkynningakerfi. Byggist ákvæðið á skilgreiningu fyrirtækis í 8. tölul. 2. mgr. reglugerðar (ESB) 376/2014.

Um 126. gr.

Til að fá sem besta heildarmynd yfir atvik er lagt til að fyrirtæki komi á laggirnar tilkynningakerfi fyrir valfrjálsar tilkynningar til viðbótar kerfi vegna tilkynningarskyldra atvika. Með því geta aðilar, sem ekki falla undir tilkynningarskyldu, komið upplýsingum á framfæri um atvik sem þeir verða varir við. Auk þess geta þeir sem venjulega bera tilkynningarskyldu komið upplýsingum á framfæri um önnur atvik sem ekki eru tilkynningarskyld. Er hér því mælt fyrir þeirri skyldu fyrirtækja að greina lögbærum stjórnvöldum frá þeim upplýsingum sem safnað hefur verið. Jafnframt er sama skylda lögð á lögbær stjórnvöld að setja slíkt tilkynningakerfi á stofn og safna sömu upplýsingum. Byggist ákvæðið á 5. gr. reglugerðar (ESB) 376/2014.

Um 127. gr.

Talið er að skilvirkasta leiðin til að tryggja skipti á miklu magni upplýsinga á sviði flugöryggis á milli lögbærra stjórnvalda og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins sé vistun upplýsinga í sameiginlegum gagnagrunni. Er því ráðgert að upplýsingar og gögn sem vistuð eru í gagnagrunni Samgöngustofu flytjist í miðlægt evrópskt gagnasafn á sviði flugöryggis. Þessi upplýsingaskipti ættu einnig að gera EASA-ríkjunum kleift að fá aðgang að öllum upplýsingum um atvik sem eiga sér stað á yfirráðasvæði þeirra eða innan loftrýmis þeirra en eru tilkynnt til annars EASA-ríkis. Að sama skapi er Flugöryggisstofnuninni gert kleift að fá nákvæmar upplýsingar um atvik og aðgang að öllum tilkynningum um atvik innan EASA-ríkjanna, til þess að grípa til aðgerða til úrbóta, ef nauðsyn krefur, og til að sporna gegn mögulegri hættu sem greinist innan ríkjanna. Hvað varðar aðgengi að tilkynningum og upplýsingum sem safnað er í gagnagrunn Samgöngustofu er á því byggt að stofnunin og rannsóknarnefnd samgönguslysa hafi aðgang að grunninum og geti nýtt hann til greininga og vinnslu upplýsinga í þágu flugöryggis.

Þær skyldur sem lagaðar eru á lögbær stjórnvöld hvað varðar söfnun, mat, greiningu, úrvinnslu og varðveislu upplýsinga um atvik sem tilkynnt eru endurspeglaðar í 2. mgr. greinarinnar. Á þetta við bæði skyldubundnar og valfrjálsar tilkynningar um atvik. Miðla á upplýsingum um greiningu á atvikum og eftirfylgni með þeim til fyrirtækja eða stofnana, lögbærra yfirvalda þar sem endurgjöf um tilkynnt atvik hvetur einstaklinga til að tilkynna atvik. Þar sem við á og þegar því verður við komið ætti einnig að láta einstaklingum, sem hafa tilkynnt atvik beint til lögbærra yfirvalda í té upplýsingar um greiningu atvika og eftirfylgni með þeim. Við slíka endurgjöf ætti að fylgja reglum þessarar reglugerðar um trúnaðarkvöð og vernd tilkynnanda sem og þeirra einstaklinga sem tilgreindir eru í tilkynningum um atvik. Byggt er á 11. og 12. mgr. 13. gr. reglugerðar (ESB) 376/2014. Sú afmörkun varðandi gagnagrunn Samgöngustofu og miðlæga evrópska gagnasafnið á sér skírskotun til 74. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139, sem byggist á því að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og EASA munu reka viðamikið evrópskt gagnasafn. Þetta miðlæga evrópska gagnasafn kemur til með að ná til mun breiðara sviðs upplýsinga á sviði flugöryggis en nú þekkist, og taka ekki aðeins til tilkynntra atvika og flugslysa heldur margvíslegra annarra upplýsinga, þ.m.t. upplýsinga er kunna að varða einstaklinga beint, svo sem heilbrigðisupplýsingar. Miðlæga evrópska gagnasafnið um tilkynnt atvik og flugslys verður því eitt af fleiri evrópskum gagnasöfnum og því talið rétt að afmarka bann við skráningu persónuupplýsinga við það gagnasafn eitt og sér, sbr. 4. mgr. Samkvæmt reglugerð (ESB) 376/2014 taka persónuupplýsingar til nafns og heimilisfangs einstaklings. Þá má telja eðlilegt í ljósi útbreiddrar notkunar kennitölu hér á landi að slíkar upplýsingar falli einnig undir persónuupplýsingar samkvæmt ákvæðinu.

Um 128. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði núgildandi 47. gr. c laganna með fáeinum breytingum. Í stað Samgöngustofu er vísað til lögbærra stjórnvalda og hvað varðar meðhöndlun tilkynninga og verndar upplýsinga um tilkynnanda er vísað til 4. mgr. 127. gr. hér að framan. Rétt er að árétta að þó að lögbær stjórnvöld beri ábyrgð á því að safna upplýsingum og greina þær þá sjá fyrirtæki um að stýra eigin öryggisáhættu í starfsemi sinni og bera ábyrgð á að bregðast við ef þörf krefur til að draga úr áhættu. Lögbær stjórnvöld er ætlað að vakta heildarferlið og, ef nauðsyn krefur, bregðast við og krefjast viðbótaraðgerða.

Um 129. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði núgildandi 47. gr. d með nokkrum breytingum. Í fyrsta lagi er áréttuð meðhöndlun tilkynninga í ljósi tilgangs reglugerðar (ESB) 376/2014. Í öðru lagi er lagt til að ákvæðið taki til *starfsfólks* (e. employees) og *einstaklinga í þjónustu fyrirtækja samkvæmt samningi* (e. contracted personnel), án tillits til réttarstöðu. Byggist þessi breyting á 12. mgr. 16. gr. reglugerðar (ESB) 376/2014. Sanngirnismenning á að hvetja til þess að einstaklingar tilkynni öryggistengdar upplýsingar. Hún ætti þó ekki að leysa einstaklinga undan hefðbundnum skyldum þeirra. Hvernig sem réttarstöðu einstaklings er háttað við fyrirtæki ætti launafólk og öðrum í samningssambandi við fyrirtæki ekki að sæta óréttmætri meðferð eða viðurlögum á grundvelli upplýsinga sem veittar eru nema ef 2. mgr. nýrrar 47. gr. e. á við. Í samræmi við 11. málsgr. 16. gr. reglugerðar (ESB) 376/2014 er með nýjum málslið við 3. mgr. lagt til að Samgöngustofa geti óskað eftir því að yfirfara drög að innri reglum fyrirtækis um hvernig það hyggist tryggja meginreglur um sanngirnismenningu. Í þriðja lagi er leitast við að skýra í hverju óréttmæt meðferð getur falist og hvernig sönnun skuli háttað. Í fjórða lagi er leitast við að aðlaga 4. mgr. að inntaki 12. mgr. 16. gr. reglugerðar (ESB) 376/2014, þ.e. að hægt sé að tilkynna meint brot til lögbærra stjórnvalda sem og upplýsa Eftirlitsstofnun EFTA um meint brot. Þar sem reglugerð (ESB) 376/2014 gerir hvorki ráð fyrir sáttamiðlun né sérstöku úrskurðarvaldi á hendi lögbærs landsyfirvalds vegna kvartana, svo sem núgildandi ákvæði bera með sér, eru þau felld niður. Gert er ráð fyrir að lögbær stjórnvöld framfylgi eftirliti sínu með lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim á hefðbundinn hátt. Fjallað er um beitingu viðurlaga við brotum í XX. kafla frumvarpins.

Um 130. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði ný grein um vernd tilkynnanda og undanþágu frá þeirri vernd. Er lauslega byggt á 2. og 3. mgr. 141. gr. laganna en þó hefur orðalagi töluvert verið breytt. Í 1. mgr. er sett fram almenn meginregla um vernd tilkynnanda. Byggist ákvæðið á 6. mgr. 16. gr. reglugerðar (ESB) 376/2014. Þessi vernd tekur til tilkynninga sem berast lögbærum stjórnvöldum samkvæmt ákvæðum kaflans, þ.e. bæði skyldubundinna tilkynninga og valfrjálsra. Í 2. mgr. um notkun tilkynninga um atvik og upplýsingar úr slíkum tilkynningum er byggt á 7. mgr. 16. gr. reglugerðar (ESB) 376/2014. Er hér leitast við að útvíkka málsgreinina lítillega frá því sem um getur í 3. mgr. 141. gr. núgildandi laga svo bannið taki einnig til beitingar tilkynningar eða upplýsinga úr slíkum tilkynningum til einkamála þar sem gerð er krafa um refsingu. Eins og fram kemur í 16. gr. reglugerðar (ESB) 376/2014 hafa ríki nokkurn sveigjanleika við innleiðingu gerðarinnar. Er hér lagt til að efla frekar vernd tilkynnenda og einstaklinga sem tilgreindir eru í tilkynningum um atvik. Horft er sérstaklega til þess að upplýsingar um brot komi aðeins fram í dagsljósið með tilkynningum og það sé í þágu flugöryggis að upplýsingarnar komi fram, þ.e. ekki ætti að nota upplýsingarnar til að skipta sök eða ábyrgð né heldur til að ákvarða viðmiðun um öryggisframmistöðu. Ef engar upplýsingar um öryggismál koma fram, þá er ekki hægt að skilja hvernig og hvar eigi að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir slys í framtíðinni. Þess vegna veltur skilvirkni flugöryggiskerfisins að hluta til á því trausti sem er grundvöllur tilkynningakerfisins.

Vernd tilkynnanda er hins vegar ekki alger. Í 3. mgr. er lagt til að orðalag 10. mgr. 16. gr. reglugerðar (ESB) 376/2014, sbr. 73. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139, sé orðrétt tekið upp og lögfest. Í stað „ásetnings“ og „neyslu áfengis, örvandi eða deyfandi efna“, sbr. a- og c-liði 2. mgr. 47. gr. d í núgildandi lögum, er vísað til í a-lið 3. mgr. *vísvitandi misgerðar* (e. wilful misconduct). Er hér horft til þess að orðalagið „vísvitandi misgerð“ eigi fyrst og fremst við þau atvik er varða reglugerð (ESB) 376/2014. Er orðalaginu ekki ætlað að breyta þeim skilningi og þeirri túlkun sem orðið „ásetningur“ hefur í refsirétti. Í b-lið er 3. mgr. er orðalagið: „*ef um er að ræða greinilega, grófa og alvarlega vanrækslu í tengslum við augljósa áhættu og algera vanrækslu varðandi þá faglegu ábyrgð að grípa ekki til aðgerða sem augljóslega er þörf á við aðstæður sem veldur einstaklingum eða eignum fyrirsjáanlegum skaða eða stofnar flugöryggi í alvarlega hættu“* (e. where there has been a manifest, severe and serious disregard of an obvious risk and profound failure of professional responsibility to take such care as is evidently required in the circumstances, causing foreseeable damage to a person or property, or which seriously compromises the level of aviation safety) það sama og notað er í b-lið 2. mgr. núgildandi 47. gr. d. Er orðalaginu ekki ætlað að raska þeim skilningi eða túlkun sem orðin „stórkostlegt gáleysi“ hefur á sviði refsiréttar. Bent skal á í þessu samhengi að lagt er til að þeirri klukkustundaviðmiðun sem nú er að finna í 2. mgr. 141. gr. laganna verði ekki tekin upp í lögin heldur felld brott, þar eð slíkt viðmið er ekki fyrir hendi í reglugerð (ESB) 376/2014.

Um 131. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

XII. Kafli. Flugvellir

Um XII. Kafla.

Kröfur til flugvalla byggjast á alþjóðlegum kröfum og ráðlögðum starfsvenjum í 14. viðauka (flugvellir) við Chicago-samninginn auk annarra viðauka sem tengjast þjónustu flugvalla og ítarlegu leiðbeiningaefni Alþjóðaflugmálastofnunarinnar. Reglugerð (ESB) 139/2014 um flugvelli, með síðari breytingum, sem innleidd er í landsrétt með reglugerð nr. 75/2016, með síðari breytingum, er í grundvallaratriðum byggð á 14 viðauka. Tekur reglugerðin til hönnunar flugvalla, reksturs flugvalla og veitingu hlaðstjórnunarþjónustu. Þá hefur EASA jafnframt tekið saman vottunarforskriftir fyrir hönnun flugvalla sem byggjast á 14 viðauka.

Í reglugerð (ESB) 2018/1139, einkum VII. viðauka (grunnkröfur til flugvalla), er gengið skrefinu lengra. Þar er nú m.a. að finna kröfur til vottunar öryggistengds búnaðar og flugafgreiðslu. Eiga þær kröfur aðeins við þá flugvelli sem teljast EASA-flugvellir.

Í hnotskurn byggjast ákvæði kaflans á reglugerð (ESB) 2018/1139 og hefur verið horft til þess að undirbyggja skýrari efnisákvæði og styrkari lagastoð til setningar reglugerða um flugvelli, bæði hvað varðar EASA-flugvelli og aðra flugvelli sem lúta þjóðarreglum. Einnig er leitast við að taka mið af því regluverki sem er í undirbúningi á vettvangi Evrópusambandsins, svo sem hvað varðar öryggistengdan búnað flugvalla, vottun veitanda flugafgreiðslu, kröfur er lúta að björgunar- og slökkviþjónustu og samþættingu við aðra löggjöf Evrópusambandsins á sviði flugöryggis.

Um 132. gr.

Greinin byggist í meginatriðum á 34. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139, sbr. reglugerð (ESB) 139/2014. Hugtökin *flugvöllur* (e. aerodrome) og *rekstraraðili flugvallar* (e. aerodrome operator) eru nánar skilgreind í 3. gr. frumvarpsins. Rétt er að benda á að hugtakið flugvöllur í orðskýringum 3. gr. er mun víðtækara hugtak en sú skilgreining sem sett er fram í 56. gr. núgildandi laga. Með *öryggistengdum flugvallabúnaði* (e. safety related aerodrome equipment) er átt við: hvers konar mælar, búnaður, kerfi, tækjabúnaður, fylgi¬hlutir, hugbúnaður eða aukahlutir sem eru notaðir eða ætlaðir til notkunar til að styðja við örugga starfrækslu loftfara á flugvelli. Með *hlaðstjórnunarþjónustu* (e. apron management service) er átt við: þjónusta sem veitt er til að stjórna aðgerðum og hreyfingum loftfara og ökutækja á hlaði. Með *hlaði* (e. apron) er átt við: skilgreint svæði sem ætlað er fyrir loftför í því skyni að hleypa farþegum um borð eða frá borði, við hleðslu eða affermingu pósts, farangurs eða farms, til eldsneytisáfyllingar eða viðhalds eða sem stæði fyrir loftför.

Í 1. mgr. er sú almenna regla sett fram að flugvellir sem opnir eru almenningi skuli vottaðir með tilliti til fyrirhugaðrar notkunar. Með „fyrirhugaðri notkun“ er átt við flokk flugvalla með tilliti til stöðu og þeirrar þjónustu sem fyrirhugað er að veita. Orðalagið merkir að flugvöllur (eða þyrluvöllur) sem „opinn er til afnota fyrir almenning“ (e. public use) er almennt opinn til notkunar og ekki til að mynda aðeins einum einstaklingi (sem dæmi aðeins eiganda flugvallar) eða afmörkuðum hópi notenda. Þetta þýðir þó ekki að flugvöllur sé opinn í öllum tilgangi eða öllum loftförum. Notkun flugvallar má takmarka til afmarkaðrar notkunar eða fyrir tiltekna tegund notenda og heimilt er að krefjast fyrirfram heimildar til notkunar svo fremi sem gætt sé jafnræðis. Til dæmis kann burðarþol flugbrauta að takamarka eða útiloka mjög þung loftför frá notkun og kann því að vera þörf á að takmarka notkun flugvallar við loftför upp að tiltekinni þyngd. Flugvellir sem háðir eru því að fyrirfram heimildar sé óskað fyrir notkun geta talist opnir til afnota fyrir almenning.

Í 2. mgr. er áréttað að eiganda flugvallar sem ekki er opinn til afnota fyrir almenning er engu að síður heimilt að sækja um vottun. Er vottun almennt talin til þess fallin að auka öryggi vallarins og kann jafnframt að hafa áhrif á vátryggingar þeirra loftfara sem um slíkan flugvöll fara.

Í 3. mgr. eru settar fram frekari kröfur til rekstrar og veitingar flugafgreiðslu- og hlaðstjórnunarþjónustu á flugvelli, enda uppfylli flugvöllur þær kröfur til lengdar flugbrautar og tegundar flugstarfsemi sem áskilin er, auk verklagsreglna. Greinir hér milli þeirra flugvalla sem teljast EASA-flugvellir, þ.e. falla undir skilyrði 3. mgr., og annarra flugvalla sem háðir eru vottun á grundvelli þjóðarreglna. EASA-flugvellir geta bæði verið flugvellir og þyrluvellir. Skilyrði 3. mgr. byggjast á e-lið 1. mgr. 2. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 sem afmarkar gildissviði reglugerðarinnar hvað flugvelli varðar.

Í þessu samhengi er rétt að benda á heimild aðildarríkja í 7. mgr. 2. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 til að undanskilja flugvelli sem annars teldust EASA-flugvellir frá skilyrðum til vottunar. Þessi svonefnda „opt-out“ grein fyrir flugvelli er háð ströngum skilyrðum hvað varðar árlegan fjölda farþega í flutningaflugi (undir 10.000) sem um flugvöllinn fara og árlegan fjölda flughreyfinga í farmflutningi (undir 850 flughreyfingum). Tekur „opt-out“-greinin til þeirra sömu atriða og nefnd eru í 3. mgr., þ.e. hönnunar, viðhalds og rekstrar flugvallarins, auk vottunar öryggistengds búnaðar, flugafgreiðslu og hlaðstjórnunarþjónustu. Þá er „opt-out“-heimildin ekki algjör, þ.e. viðkomandi flugvöllur er samt sem áður háður vottun samkvæmt þjóðarreglum.

Flugvellir sem reknir eru undir stjórn hernaðaryfirvalda falla utan gildissviðs reglugerðar (ESB) 2018/1139. Almennt er miðað við að sé flugvöllur blandaður, þ.e. rekinn undir stjórn hernaðaryfirvalda og borgaralegra stjórnvalda, skuli flugvöllur vottaður, enda uppfylli hann þau skilyrði sem nefnd eru í 56. gr. og er opinn almenningi.

Hvað yfirborð flugbrautar varðar í 3. mgr. nýrrar 56. gr. er miðað við steypt yfirborð eða malbikað slitlag. Olíubundin grús er ekki talin uppfylla skilyrði um slitlag. Bent skal á að kröfur til flugvalla er varða yfirborð flugbrauta eiga ekki við þyrluvelli. Þyrluvellir teljast EASA-flugvellir notist þeir við verklagsreglur um blindaðflug eða blindbrottflug.

Í b-lið 4. mgr. er vikið að vottunargrunni flugvallar sem Samgöngustofa ákvarðar. Í grein ADR.AR.C.020 í II. viðauka við reglugerð (ESB) 139/2014 er nánar skýrt hvað í grunninum felst og hvernig hann er ákvarðaður. Er hér nokkur sveigjanleiki innbyggður í ákvörðunarferlið. Hvað flugvelli sem falla utan gildissviðs reglugerðar (ESB) 139/2014 gilda þjóðareglur, sbr. reglugerð nr. 464/2007, með síðari breytingum.

Sé flugvöllur sem opinn er til afnota fyrir almenning ekki vottaður er jafnframt óheimilt að starfrækja hann, sbr. 5. mgr. greinarinnar.

Um 133. gr.

Vottun rekstraraðila flugvallar tekur bæði til EASA-flugvalla og annarra flugvalla. Byggist greinin á 37. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139.

Í 2. mgr. greinarinnar er vikið að umfangi heimilaðs reksturs flugvallar, þ.e. skilmála vottorðs. Geta slík skilyrði m.a. tekið til takmarkana á starfrækslu þeirra loftfara sem fyrirhugað er að noti flugvöllinn, opnunartíma, sjónflugs/blindflugs og verndarstigs björgunar- og slökkvistarfs.

Eins og tekið er fram í 3. mgr. greinarinnar er hægt að gefa út vottorð fyrir flugvöll sérstaklega eða sameina vottun rekstraraðila með flugvelli í einu vottorði.

Um 134. gr.

Skv. reglugerð (ESB) 2018/1139 er öryggistengdur flugvallabúnaður hvers konar mælar, búnaður, kerfi, tækjabúnaður, fylgihlutir, hugbúnaður eða aukahlutir sem eru notaðir eða ætlaðir til notkunar til að styðja við örugga starfrækslu loftfara á flugvelli. Í greininni er lagt til að kveðið á um vottun öryggistengds búnaðar á flugvöllum samkvæmt 3. mgr. 132. gr. Er hér gerður greinarmunur á svonefndum EASA-flugvöllum, þ.e. flugvöllum sem falla undir gildissvið reglugerðar (ESB) 2018/1139, sbr. þau skilyrði sem fram koma í 3. mgr. 56. gr. og annarra flugvalla. Aðrir flugvellir falla utan gildissviðs reglugerðarinnar og heyra undir þjóðarreglur. Í samræmi við 35. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 ber fyrirtækjum sem annast hönnun, framleiðslu eða viðhald öryggistengds búnaðar á EASA-flugvöllum annaðhvort að fá búnaðinn vottaðan eða lýsa því yfir að búnaður samræmist vottunarforskriftum. Með vísan til 79. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 mun EASA ákvarða vottunarforskriftir. Eigi hvorug þessara aðstæðna við, skal búnaður vottaður samhliða vottun flugvallar, sbr. 56. gr. Miðað er við að þegar fram eru komnar (nýjar) afleiddar reglugerðir Evrópusambandsins á þessu sviði, mun EASA annast vottun eða veita viðtöku yfirlýsingu um samræmi búnaðar og annast eftirlit með þeim búnaði. Þar til slíkar gerðir hafa verið innleiddar í landsrétt er öryggistengdur búnaður á flugvöllum vottaður samhliða flugvelli, sbr. 56. gr., og heyrir undir eftirlit Samgöngustofu.

Í 3. mgr. er lagt til að lögfest verði heimild ráðherra til að ákvarða hvaða öryggistengdur búnaður sé háður kröfu um vottun eða yfirlýsingu, sbr. f-lið 1. mgr. 36. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Er einkum horft til eðli viðkomandi starfsemi og áhættu.

Um 135. gr.

*Flugafgreiðsla* (e. groundhanding service) er svo skilgreind í reglugerð (ESB) 2018/1139: Öll þjónusta sem veitt er á flugvöllum sem samanstendur af öryggistengdum aðgerðum á sviðum eftirlits á jörðu niðri, flugumsjónar og hleðslueftirlits, farþegaafgreiðslu, farangursafgreiðslu, farm- og póstafgreiðslu, afgreiðslu loftfara á hlaði, þjónustu loftfara, áfyllingu eldsneytis, olíu og flugvista, þ.m.t. tilvik þar sem flugrekendur veita sjálfum sér þessa flugafgreiðslu (eigin afgreiðsla). Bent skal á að hugtakið „flugafgreiðsla“ samkvæmt ákvæðinu er ekki nákvæmlega það sama og notað er í 192. gr. frumvarpsins og tilskipun (ESB) 96/67 um aðgang að flugafgreiðslumarkaðnum, sbr. reglugerð nr. 370/2018 sem m.a. innleiddi tilskipunina í landsrétt. Í viðauka reglugerðar nr. 370/2018 eru taldir upp þeir þjónustuþættir sem teljast til flugafgreiðslu, þar á meðal viðhald loftfara. Samkvæmt reglugerð (ESB) 2018/1139 telst viðhald loftfara, eins og þeirri þjónustu er lýst í viðauka reglugerðarinnar, ekki til flugafgreiðslu sem háð er vottun á EASA-flugvöllum.

Í greininni er lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði um kröfur til þeirra aðila er veita flugafgreiðslu og hlaðstjórnunarþjónustu á EASA-flugvöllum. Er byggt á yfirlýsingu um hæfni og getu til að veita flugafgreiðslu og hlaðstjórnunarþjónustu í stað vottunar í greininni. Hvað flugafgreiðsluaðila áhrærir er slík yfirlýsing forsenda þess að fyrirtæki geti óskað aðgangs að flugvelli til að veita þá þjónustu sem yfirlýsingin varðar. Samhliða viðtöku Samgöngustofu á yfirlýsingu fellur starfsemi viðkomandi fyrirtækis undir eftirlit stofnunarinnar.

*Hlaðstjórnunarþjónusta (e. apron management service (AMS))* er svo skilgreind í reglugerð (ESB) 2018/1139: Þjónusta sem veitt er til að stjórna aðgerðum og hreyfingum loft¬fara og ökutækja á hlaði. *Hlað* (e. apron) er svo skilgreint í sömu reglugerð: Skilgreint svæði sem ætlað er fyrir loftför í því skyni að hleypa farþegum um borð eða frá borði, við hleðslu eða affermingu pósts, farangurs eða farms, til eldsneytisáfyllingar eða viðhalds eða sem stæði fyrir loftför. Fyrirkomulag hlaðstjórnunarþjónustu getur verið mismunandi. Rekstraraðili flugvallar kann að veita slíka þjónustu sjálfur eða annar aðili eða aðilar. Áður en annar aðili en rekstraraðili flugvallar hefur starfsemi sína má ætla að hlutast þurfi til um samráð og eftir atvikum tiltekna samþættingu við rekstraraðila flugvallarins og eftir atvikum aðra viðeigandi aðila innan flugvallar, svo sem með tilliti til þjónustu og verklags. Má telja þetta einkar mikilvægt í ljósi þess að rekstraraðili flugvallar er ábyrgur fyrir starfrækslu flugvallar.

Greinin á rætur að rekja til 2. mgr. 37. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139, sbr. 4. og 5. gr. VI. viðauka hennar sem hafa að geyma ákveðna grunnkröfur. Bent skal einnig á kröfur í II. og III. viðauka reglugerðar (ESB) 139/2014, sbr. reglugerð nr. 75/2016, með síðari breytingum, sem taka til veitanda hlaðstjórnunarþjónustu. Eins og sakir standa hafa afmörkuð ákvæði reglugerðarinnar er varða hlaðstjórnunarþjónustu ekki tekið gildi þar eð beðið er nánari útfærslu í nýrri gerð til breytinga á reglugerð (ESB) 139/2014, sbr. 5. mgr. 15. gr. reglugerðarinnar. Jafnframt er beðið nýrrar gerðar um þjónustu flugafgreiðsluaðila, en þangað til gilda ákvæði reglugerðar (ESB) 965/2012 á þessu sviði, sbr. reglugerð nr. 237/2014, með síðari breytingum.

Í 2. mgr. er kveðið á um heimild ráðherra til að ákvarða að þeir sem veiti flugafgreiðslu á öðrum flugvöllum en þeim sem teljast EASA-flugvellir skuli einnig gefa út yfirlýsingu um hæfni sína og getu til að rækja þær skyldur er tengjast þjónustunni. Er hér einkum horft til þess að hluti af flugafgreiðslu telst til að mynda veiting eldsneytisþjónustu á flugvelli og meðhöndlun hættulegs varnings.

Í 3. mgr. er kveðið á um staðfestingu Samgöngustofu á viðtöku yfirlýsingar samkvæmt 1. og 2. mgr. Kann slík staðfesting einkum að vera nauðsynleg sem forsenda fyrir aðgengi aðila að flugvelli og sem undirstaða samskipta við rekstraraðila flugvallar, sbr. ofangreint.

Um 136. gr.

Almennt er gert ráð fyrir að í vottunarferli flugvallar sé samþykkur breytingarferill, þ.e. greint sé á milli meiriháttar og minniháttar breytinga og þær aðstæður eða atriði nánar afmörkuð sem krefjast fyrirframsamþykkis Samgöngustofu áður en þeim er hrint í framkvæmd. Með því móti eru kröfur um fyrirframsamþykki ekki of íþyngjandi fyrir rekstraraðila en tilkynning eftir á gefur eftirlitsaðila samt sem áður tækifæri til að bregðast við ef þurfa þykir.

Í 3. mgr. er fjallað um að gera þurfi viðeigandi ráðstafanir þegar loka á flugvelli svo komist verði hjá því að loftför noti flugvöll af vangá.

Um 137. gr.

Í greininni er lagt til að lögfest verði heimild Samgöngustofu til að bregðast við þeim aðstæðum þegar flugvöllur opinn almenningi er starfræktur án vottunar eða vottunar rekstraraðila.

Um 138. gr.

Greinin byggist á grein 1.4. í viðauka VII. við reglugerð (ESB) 2018/1139. Flugvallargögn eru nauðsynleg notendum flugvallar. Því er nauðsynlegt að upplýsingaþjónustu flugmála fái tímanlega í hendur allar upplýsingar um ástand flugvallar, búnað og þjónustu og allar aðrar upplýsingar sem nauðsynlegar teljast rekstri hans svo að þeim verði miðlað eins fljótt og hægt er til notenda.

Um 139. gr.

Í greininni er sérstaklega kveðið á um flugvallarhandbók flugvallar sem rekstraraðila er skylt að gefa út og viðhalda og starfrækja flugvöll í samræmi við. Öryggisstjórnunarkerfi flugvallar skal vera hluti handbókar, sbr. 2. mgr. greinarinnar. All ítarlegar kröfur eru gerðar til handbóka, sbr. 2. gr. í viðauka VII. við reglugerð (ESB) 2018/1139. Handbókin er einkar mikilvæg þar sem þeim aðilum er hafa starfsemi innan flugvallar er ætlað að samþætta verklag sitt að kröfum rekstraraðila flugvallar.

Þjálfunaráætlun er ætlað að tryggja að allt starfsfólk sem m.a. kemur að rekstri, björgunar- og slökkvistarfi, viðhaldi og stjórnun flugvallar hafi viðeigandi þjálfun og hæfni til að sinna skyldustörfum sínum. Hugtakið starfsfólk tekur einnig til þeirra sem eru í verktöku fyrir rekstraraðila flugvallar.

Um 140. gr.

Sérstakar kröfur eru þegar fyrir hendi um neyðaráætlun flugvallar, sbr. grein ADR.OPS.B.005 í viðauka IV. við reglugerð (ESB) 139/2014. Sjá einnig i-lið 2. gr. og grein 3.3. í viðauka VII. við reglugerð (ESB) 2018/1139. Gert er ráð fyrir að neyðaráætlun sé í samræmi við starfrækslu loftfara og aðra starfsemi á flugvelli.

Um 141. gr.

Björgunar- og slökkviþjónusta, auk viðeigandi búnaðar til þjónustunnar, á flugvelli hefur það meginmarkmið að bjarga mannslífum við flugslys eða flugatvik á flugvelli eða í næsta nágrenni, þ.e. skapa og viðhalda lífvænlegum aðstæðum, sjá farþegum og flugverjum fyrir útgönguleiðum og hefja björgun þeirra sem ekki geta forðað sér án beinnar aðstoðar. Miðað er við að verndarstig björgunar- og slökkviþjónustu sé nánar ákvarðaður eftir flokki flugvallar, stærð og tegund starfrækslu þeirra loftfara sem um flugvöllinn fara. Í 3. mgr. 139. gr. er m.a. vísað til þjálfunar starfsfólks björgunar- og slökkviþjónustu.

Um 142. gr.

Lagt er til að rekstraraðili flugvallar sannreyni að fyrirtæki sem geymi og sjái loftförum sem um flugvöllinn fara fyrir eldsneyti eða orku hafi verklagsreglur til að tryggja hreinleika og gæði þess eldsneytis eða orku sem það afgreiðir. Einnig að sú orka sem boðið er upp á sé ómenguð. Byggist ákvæðið á samsvarandi ákvæði í viðauka VII. við reglugerð (ESB) 2018/1139.

Um 143. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði sérstakt ákvæði um rekstrartakmarkanir á flugvöllum vegna hávaða. Er greininni ætlað að undirbyggja styrkari stoð til innleiðingar EES-gerða á þessu sviði einkum með vísan til reglugerðar (ESB) 598/2014 frá 16. apríl 2014 um að setja reglur og koma á málsmeðferð við innleiðingu rekstrartakmarkana vegna hávaða á flugvöllum í sambandinu innan yfirvegaðs mats á úrræðum og um niðurfellingu tilskipunar 2002/30/EB, sem þegar hefur verið innleidd, sbr. reglugerð nr. 666/2015 um rekstrartakmarkanir á flugvöllum vegna hávaða. Framangreind gerð tekur aðeins til flugvalla með 50.000 flughreyfingar á ári eða fleiri og hefur því mjög takmarkað gildi hér á landi. Um er að ræða innleiðingu hugtaksins *yfirvegað mat á úrræðum* (e. balanced approach) og þá málsmeðferð sem nota skal þegar vandamál í tengslum við hávaða frá loftförum á flugvöllum hefur komið upp í því skyni að stuðla að bættri hljóðvist í nálægð flugvalla.

Um 144. gr.

Hér er lagt til að lögfest verðir sérstakt ákvæði um skyldur rekstraraðila flugvallar til vöktunar á starfsemi og þróun gagnvart hvers kyns hættum sem áhrif geta haft á öryggi flugvallar og flugumferðar. Orðalaginu „ við flugvöllinn“ í 1. málsl. 1. mgr. er ætluð víðtæk túlkun. Horft er til hindrunarflata flugvallar og áhrifasvæðis flugvallar, auk annarra svæða innan sem utan flugvallar sem haft geta neikvæð áhrif á öryggi flugumferðar. Bent skal á að í greininni eru ekki taldar upp með tæmandi hætti þær hættur sem vakta ber heldur eru þær sem vísað er til settar fram í dæmaskyni. Byggist greinin á grein 3.2. í viðauka VII. (grunnkröfur til flugvalla) við reglugerð (ESB) 2018/1139.

Í 2. mgr. greinarinnar er vikið að viðbrögðum rekstraraðila flugvallar. Hverjar nauðsynlegar ráðstafanir eru samkvæmt greininni skal látið ósagt þar eð gert er ráð fyrir að þær ráðist af aðstæðum hverju sinni.

Um 145. gr.

Í greininni er lögð til gagnkvæm samráðsskylda rekstraraðila flugvallar og sveitarfélags eða sveitarfélaga sem staðsett eru innan áhrifasvæðis flugvallar. Byggist ákvæðið lauslega á 3. gr. í viðauka VII. (grunnkröfur fyrir flugvelli) við reglugerð (ESB) 2018/1139 með tilliti til þeirra markmiða sem þar eru orðuð, þ.e. tryggja skal að loftrými umhverfis athafnasvæðis flugvallar sé án hindrana í þágu flugöryggis. Er í greininni (og næstu greinum) víða vísað til hindrana (e. obstacles) í stað loftferðatálma eða tálma. Hindranir eru skilgreindar í orðskýringum 3. gr. frumvarpsins. Hindranaflötur og hindrunarvarnarflötur eru hugtök sem skilgreind eru í reglugerð (ESB) 139/2014 um kröfur og stjórnsýslumeðferð er varða flugvelli samkvæmt reglugerð (EB) 216/2008, með síðari breytingum, sem innleidd er í landsrétt með reglugerð nr. 75/2016. Á vettvangi Evrópusambandsins eru þegar í undirbúningi frekari gerðir þessum ákvæðum til frekari fyllingar, en óljóst er enn sem komið er hvenær þær verða frágengnar.

Um 146. gr.

Greinin byggist lauslega á þeim markmiðum og tilgangi sem fram kemur í reglugerð (ESB) 73/2010 um kröfur um gæði flugmálagagna og flugmálaupplýsinga fyrir samevrópska flugrýmið, sem innleidd var hér á landi með reglugerð nr. 772/2010, með síðari breytingum. Þá byggist greinin jafnframt á því að Samgöngustofa haldi úti gagnagrunni um hindranir sem teljast hættulegar flugumferð í því skyni að uppfylla þær kröfur sem fram koma í sömu reglugerð og varða kröfur um hindranagagnagrunn upplýsingaþjónustu flugmála. Kemur þar m.a. fram að Samgöngustofa eða sá aðili sem hún tilnefnir skuli tryggja að rafræn landslags- og hindranagögn séu aðgengileg á þann máta sem nánar er lýst í reglugerðinni. Jafnframt er gert ráð fyrir að stjórnvöld sem fara með skipulags- og/eða mannvirkjamál tilkynni um hindranir.

Í 1. mgr. er lagt til að sveitarfélögum og skipulags- og byggingaryfirvöld tilkynni til Samgöngustofu um hindranir sem eru 30 m háar eða hærri og eru tímabundnar og ætlað er að reisa tímabundið innan áhrifasvæðis flugvallar. Um tilkynningarskyldu vegna hindrana sem ætlað er að standa varanlega og eru 50 m háar eða hærri vísast til 185. gr. Í 2. mgr. er lagt að eigendur hindrana tryggi gagnagæði, sbr. 183. gr.

Í 3. mgr. er lagt til að sú skylda verði lögð á rekstraraðila flugvallar að tilkynna Samgöngustofu um þær hindranir sem hættulegar teljast flugumferð í námunda við flugvöll eða innan áhrifasvæðis hans. Framangreindar tillögur byggjast enn fremur á því að úrræði rekstraraðila flugvallar til að bregðast við hættum utan flugvallar eru takmörkuð. Samgöngustofa er í þeirri stöðu að geta brugðist við a.m.k. að því marki sem lög heimila.

Um 147. gr.

Skipulagsreglur flugvalla hafa að meginmarkmiði að tryggja öryggi flugsamgangna. Annars vegar að tryggja að nýting og þróun lands, mannvirkja og eigna utan flugvallarsvæðis sé ekki með þeim hætti sem telja verður ósamrýmanleg öruggum rekstri flugvallar, flugumferðar, lendingum og flugtökum loftfara, valdi truflunum þar á eða ógni flugöryggi. Hins vegar að skipulag og starfsemi innan flugvallarsvæðis falli að rekstri flugvallar og sé samrýmanleg slíkum rekstri, valdi ekki truflunum né ógni öryggi. Skipulagsreglur flugvallar geta því haft víðfeðm áhrif og kunna að takmarka athafnafrelsi ýmissa aðila svo sem sveitarfélaga, fasteignaeigenda og rekstraraðila þar sem í þeim felast almennar takmarkanir eða kvaðir á eignarétti, auk þess að hafa áhrif á skipulagsmál allt frá landsskipulagstefnu, svæðaskipulags tveggja eða fleiri sveitarfélaga, aðalsskipulags og ef við á deiliskipulags einstakra sveitarfélaga.

Greinin byggist í grunninn á 59. gr. núgildandi laga en leitast hefur verið við að uppfæra efni hennar með tilliti til breyttrar hugtakanotkunar. Í 1. mgr. hefur verið bætt við heimild ráðherra hvað varðar landsvæði þar sem fyrirhugað er að byggja flugvöll og er miðað við útgáfu framkvæmdaleyfis til framkvæmdarinnar. Er m.a. horft til þess að strax á byggingarstigi kann að vera þörf á að huga að uppbyggingu mannvirkja utan flugvallarsvæðis svo ekki komi til forræðisskerðinga eða annarra íþyngjandi aðgerða síðar meir. Sama á við um skipulag innan flugvallarsvæðis.

Í 2. mgr. er afmörkun þeirra atriða er fela í sér almennar kvaðir á athafnir fólks, á hæð eða meðferð mannvirkja og hluta utan flugvallar í þágu flugöryggis, þ.e. að loftrými umhverfis flugvelli sé laust við hindranir svo að fyrirhuguð starfræksla loftfara á flugvellinum og í aðflugi að flugvelli og flugtaki sé örugg og komið sé í veg fyrir að flugvellir verði ónothæfir vegna fjölgunar hindrana í nágrenni þeirra. Í 2. mgr. hafa verið sameinuð og uppfærð þau atriði sem 2. mgr. 59. gr. og 1.-2. mgr. 60. gr. laganna hafa að geyma. Í niðurlagi a-liðar 2. mgr. þar sem vísað er til almenns öryggis er m.a. átt við flugöryggi og öryggi almennings á jörðu.

Í 3. mgr. er lagt til að sveitastjórnir samræmi skipulagsáætlanir sínar skipulagsreglum flugvallar og séu þannig bundnar af efni þeirra. Sá tímarammi sem lagður er til að sveitarstjórnir hafi til að samræma skipulagsáætlanir sínar að skipulagsreglum flugvallar er fjögur ár frá samþykki viðkomandi skipulagsreglum flugvallar sem að er áþekkur tími og mælt er fyrir um sambærilegum ákvæðum annarra laga.

Um 148. gr.

Í greininni er lagt til að orðalag núgildandi 4.-6. gr. 60. gr., sem greinin byggist á, verði uppfært með tilliti til þess hvernig staðið sé að samráði og kynningu á setningu skipulagsreglna, lenging samráðstíma úr 4 vikum í 6 vikur, auk þess að færa birtingu reglna úr Lögbirtingarblaði í B-deild Stjórnartíðinda og á vefsíðu rekstraraðila flugvallar.

3. mgr. greinarinnar á rót sína að rekja til 1. málsl. 66. gr. núgildandi laga.

Í 4. mgr. er gert ráð fyrir að í stað þess að öllum kvöðum verði sérstaklega þinglýst, sé aðeins sérstökum kvöðum þinglýst. Gildi sérstakar kvaðar er þó ekki ætlað að ráðast af því hvort henni hafi verið þinglýst. Þinglýsing er fyrst og fremst ætlað til upplýsingar þriðja manni. Sérstakri kvöð er beint að tiltekinni eign, mannvirki eða fasteign. Eru almennar takmarkanir eða kvaðir taldar felast í skipulagsreglum.

Um 149. gr.

Greinin byggist að mestu á núgildandi 61. gr., 62. gr., 65. gr., 66. gr. og 68. gr. laganna.

Í 1. mgr. er lagt til að sú regla haldist óbreytt sem kveðið er á um í 62. gr. núgildandi laga, þ.e. að hindrun sem fyrir hendi er, sem fer í bága við skipulagsreglur þegar þær taka gildi, víki.

2. mgr. byggist á 1. mgr. 61. gr. núgildandi laga Til viðbótar er lagt til að heimilt sé að óska eftir áhættumati vegna undanþágubeiðni á kostnað umsækjanda.

Byggt er á 2. málsl. 66. gr. núgildandi laga í 3. mgr. greinarinnar.

4. mgr. á rót sína að rekja til 65. gr. núgildandi laga. Þá er lagt til að lögfest verði að kostnað vegna þeirrar umsýslu sem af því hlýst falli á rekstraraðila flugvallar eða rekstraraðila flugleiðsögubúnaðar eftir atvikum.

5. mgr. byggist á 2. og 3. mgr. 61. gr. núgildandi laga.

6. mgr. á rót sína að rekja til 68. gr. núgildandi laga.

Í 7. mgr. er almennt vísað til 151. gr. um greiðslu skaðabóta og 152. gr. gr. eignarnám ef við á vegna þeirra skerðinga á eignarétti sem beitingu þeirra úrræða sem greinin kveður á um.

Um 150. gr.

Í greininni er enn frekar áréttað um vald Samgöngustofu til að grípa inn í vegna hættu sem skapast getur vegna þeirra atvika er greinin tiltekur. Byggist greinin á núgildandi 69. gr. laganna.

Um 151. gr.

Skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar nýtur eignaréttur friðhelgi. Kjarni þeirrar verndar er í því fólginn að vissar eignaskerðingar má aðeins framkvæma að þremur skilyrðum sé fullnægt. Þ.e. heimild sé til skerðingar í settum lögum, hún sé réttlætt af almenningsþörf og fullar bætur séu greiddar. Því er hér lagt til í 1. mgr. að lögfest verði sú skylda að greiða skaðabætur þegar heimild til leggja á kvöð, forræðisskerðingu er beitt eða fjarlægja þarf mannvirki eða búnað í þágu flugöryggis, enda sé tjón sannað. Byggist 1.-3. mgr. greinarinnar á 63. gr. og 64. gr. núgildandi laga.

Í 4. mgr. er vikið að eignarnámi og byggist greinin á 58. gr. núgildandi laga. Heimild ráðherra til eignarnáms er lítillega útvíkkuð í greininni og lagt er til að heimildin taki einnig til eignarnáms í þágu flugvallar sem fyrirhugað er að byggja og opinn verður almenningi.

Um 152. gr.

Heimild ráðherra til að setja reglugerðir er varða efni kaflans er ætlað að vera víðtæk í ljósi þess að efni kaflans er víðfeðmt. Ljóst er að á vettvangi Evrópusambandsins er nú þegar unnið að frágangi nýrra gerða er varða flugvelli sem ætla má að verði teknar upp í EES-samninginn þegar fram líða stundir. T.d. hvað varðar flugafgreiðslu og hlaðstjórnunar–þjónustu. Þá eru einnig fyrir hendi áform um frekari reglusetningu einkum hvað varðar meðhöndlun hættulegs varnings og heilbrigðiskrafna til starfsfólks björgunar- og slökkviþjónustu. Hefur því sérstaklega verið reynt að taka tillit til þess í greininni. Í g- og h-lið er m.a. sérstaklega horft til starfsfólks björgunar- og slökkviþjónustu og heilbrigðiskrafna, þ.e. bæði líkamlegs og andlegs heilbrigðis. Merkingar hindrana eru mjög mikilvægar flugumferð í því skyni að draga úr áhættu á slysum og óhöppum. Er hér lögð til heimild ráðherra í k-lið til að setja nánari fyrirmæli um merkingar hindrana, gerð þeirra, viðhald og eftirlit í reglugerð.

XIII. Kafli. Flugvernd

Um XIII. Kafla.

Í skýrslu þjóðaröryggisráðs um framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland frá 2018 er megináherslum hennar lýst. M.a. er áhersla lögð á að stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum, sem mótuð er af almannavarna- og öryggismálaráði, sé hluti af þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland og þar verði tekið mið af ógnum sem tengjast loftslagsbreytingum, náttúruhamförum, fæðu- og matvælaöryggi, heilbrigðisöryggi og farsóttum. Enn fremur, að stefna stjórnvalda taki mið af öðrum ógnum, svo sem hryðjuverkum, skipulagðri glæpastarfsemi og ógnum við fjármála- og efnahagsöryggi og stuðlað sé að auknu netöryggi með áframhaldandi uppbyggingu á eigin getu og í samstarfi við önnur ríki. Stefna stjórnvalda á sviði almannavarna- og öryggismála tekur m.a. til áhættumats, viðbúnaðar og viðbragða gagnvart margvíslegum þáttum sem ógnað geta samfélagslegu og borgaralegu öryggi (almannaöryggi). Í nýlega samþykktri flugstefnu stjórnvalda er öryggi í samgöngum talið grundvallaratriði og þjóðhagslegir hagsmunir samtvinnaðir öryggi í flugi og markvissri framkvæmd flugverndar.

Þær ógnir sem helst beinast að flugsamgöngum á heimsvísu hafa á sl. árum síst minnkað. Í skýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra frá janúar 2017 um mat á hættu af hryðjuverkum kemur m.a. fram að hættustig á Íslandi er metið í meðallagi sem er óbreytt frá fyrri skýrslu deildarinnar frá 2015. Hættustig í meðallagi er í skýrslunni skilgreint sem að almennt er talið að ekki sé hægt að útiloka hættu á hryðjuverkum vegna ástands innanlands eða í heimsmálum. Í nýlegri skýrslu ríkislögreglustjóra frá 2019 um skipulagða brotastarfsemi á Íslandi kemur fram að áhætta vegna helstu brotaflokka skipulagðrar glæpastarfsemi fari enn vaxandi, en jafnframt kemur fram mat Europol að skipulögð glæpastarfsemi sé ein helsta ógn við öryggi ríkja í álfunni.

Á sl. árum hefur á vettvangi Evrópusambandsins og Alþjóðaflugmálastofnunarinnar frekari gaumur verið gefinn svonefndri *innri ógn* (e. insider threat) á sviði flugverndar, þ.e. þær aðstæður þar sem einn eða fleiri einstaklingar sem hafa aðgengi og þekkingu til að færa sér í nyt svo nefndar *verndarveilur* (e. vulnerability) eða kerfislæga veikleika á sviði samgangna. Þá hefur einnig áhersla verið lög á netöryggismál.

Hugtakið *flugvernd* (e. aviation security) er skilgreint sem sambland af ráðstöfunum, mannlegum og efnislegum, sem ætlað er að vernda almenningsflug (borgaralegt flug) gegn ólöglegum aðgerðum/truflunum sem sett geta öryggi almenningsflugs í hættu (sjá reglugerð (EB) 300/2008 um sameiginlegar reglur um flugvernd í almenningsflugi, sbr. reglugerð um flugvernd nr. 750/2016, með síðari breytingum). Markmið með reglum á sviði flugverndar er að koma á og framkvæma viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir ólöglegar aðgerðir sem beinast að flugi og tryggja þannig öryggi farþega, áhafna, starfsfólks flugvalla og almennings.

Efni kaflans byggist í megindráttum á:

* 17. viðauka um flugvernd við Chicago-samninginn. Viðaukinn kom fyrst fram 1974 og hefur síðan margoft verið uppfærður,
* EES-gerðum á sviði flugverndar sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn og innleiddar eru eða fyrirhugað er að innleiða í landsrétt. Regluverk Evrópusambandsins byggir að mestu að viðauka 17 við Chicago-samninginn og leiðbeiningum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar og Evrópusamtökum flugmálayfirvalda, ECAC (e. European Civil Aviation Conference),
* leiðbeiningaefni útgefið af Alþjóðaflugmálastofnuninni, ECAC og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins á sviði flugverndar.

Rétt er að hafa í huga að þær EES-gerðir á sviði flugverndar sem byggt er á eru *sameiginleg* *grunnviðmið* (e. common basic standards), þ.e. lágmarksreglur. Skv. 6. gr. reglugerðar (EB) 300/2008 um sameiginlegar reglur um flugvernd í almenningsflugi og um niðurfellingu á reglugerð (EB) nr. 2320/2002, er ríkjunum heimilt að kveða á um *strangari kröfur* (e. more stringent measures) en sameiginlegu grunnkröfurnar mæla fyrir um. Miðað er við að beiting strangari krafna grundvallist á áhættumati og í hlutfalli við þá áhættu sem um ræðir. Beiting strangari krafna er háð tilkynningu til framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins hvað aðildarríki sambandsins varðar, en Eftirlitsstofnunar EFTA hvað Ísland og Noreg varðar.

Í þessu samhengi er einnig rétt að hafa í huga að réttur til flugs til þriðju ríkja kann að vera háður frekari kröfum samkvæmt löggjöf þeirra á sviði flugverndar sem áhrif getur haft á þá flugrekendur sem þangað vilja fljúga og þá flugvelli sem þeir fljúga frá. T.a.m. er flugleyfi flugrekenda til Bandaríkjanna háð beitingu þarlendra reglna á sviði flugverndar. Í frumvarpinu er ekki sérstaklega tekin afstaða til þess hvort beita beri strangari kröfum á einstökum sviðum. Ráðgert er að ráðstöfunum á sviði flugverndar verði lýst í reglugerð, eins og byggt er á í núverandi framkvæmd, og í landsáætlun á sviði flugverndar. Ef áhættumat og eða hækkað vástig gefur tilefni til aukinna ráðstafana eða beitingu strangari krafna er miðað við að hægt að grípa til þeirra ýmist með reglugerðarbreytingu sem mæli fyrir um slíkar ráðstafanir, eða ef ekki er ráðrúm til slíkra breytinga, með útgáfu öryggisfyrirmæla í samræmi við 233. gr. frumvarpsins.

Hvað gildissvið EES-gerða á sviði flugverndar varðar er rétt að benda á að með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 69/2009 frá 29. mars 2009 um breytingu á XIII. viðauka (Flutningastarfsemi) við EES-samninginn vegna upptöku reglugerðar (EB) 300/2008 á sviði flugverndar liggur fyrir að Ísland er undanþegið frá beitingu regluverks Evrópusambandsins á sviði flugverndar hvað varðar innanlandsflug. Ákvörðunin undan þiggur ekki tiltekna flugvelli frá beitingu reglugerðarinnar heldur aðeins innanlandsflug. Meðan undanþágunnar nýtur við er því viðbúið að beiting EES-gerða á sviði flugverndar hér á landi taki mið af henni. Í sömu ákvörðun er einnig tiltekið að Liechtenstein er undanþegið beitingu reglugerðarinnar. Af því leiðir að upptalning í texta kaflans þar sem öllu jöfnu væri vísað til EASA-ríkjanna, miðast við aðildarríki Evrópusambandsins, Sviss, Ísland og Noreg. Bent skal á að í samningnum um sameiginlega Evrópska flugsvæðið eru gerðir Evrópusambandsins á sviði flugverndar einnig teknar upp í viðauka I. við samninginn. En eins og rakið er í inngangi greinargerðar þá varir enn síðara aðlögunartímabil samningsins.

Eitt meginmarkmið EES-gerða á sviði flugverndar er að stuðla að því að eingöngu þurfi að framkvæma flugverndarráðstafanir einu sinni meðal þeirra ríkja þar sem gagnkvæm viðurkenning á beitingu ráðstafana ríkir og hefur þessi nálgun verið nefnd „one stop security“. Í þessu felst að farþegar, farangur, farmur og póstur sem kemur til þeirra ríkja sem beita þessum samræmdu reglum þurfa ekki að undirgangast frekari *flugverndaraðgerðir* (e. security controls) við komu. Á grundvelli viðeigandi EES-gerða á málefnasviðinu annast framkvæmdastjórn Evrópusambandsins mat á samræmi þeirra ráðstafana sem beitt er af hendi þriðju ríkja á sviði flugverndar. Ef viðurkenning er veitt eða dregin til baka er mat hennar endurspeglað í viðeigandi EES-gerðum. Mjög misjafnt er hversu langt slík viðurkenning nær og til hvaða þátta. Á sama grundvelli annast framkvæmdastjórn Evrópusambandsins eftirlit með beitingu regluverksins og framkvæmd flugverndar innan aðildarríkja Evrópusambandsins og Sviss, en Eftirlitsstofnun EFTA gegnir sama hlutverki hvað varðar Ísland og Noreg. Tekur eftirlit þessara stofnana bæði til framkvæmdar og innra eftirlits eftirlitsskyldra aðila og lögbærra landsyfirvalda í ríkjunum. Í þessu samhengi er rétt að benda á að Eftirlitsstofnun EFTA, líkt og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, getur fellt úr gildi gagnkvæma viðurkenningu innan EFTA-ríkjanna, sbr. 241. gr. frumvarpsins, svo sem þegar tiltekin flugvöllur uppfyllir ekki lengur skilyrði gagnkvæmrar viðurkenningar á beitingu flugverndarráðstafana.

Um 153. gr.

Í greininni er lagt til að nánar tilteknir aðilar séu háðir vottun Samgöngustofu vegna flugverndar. Eins og fram kemur í orðskýringum í 3. gr. frumvarpsins tekur vottorð til hvers konar vottorðs, samþykkis, skírteinis, heimildar, staðfestingarvottorðs eða annars skjals sem gefið er út í framhaldi af vottun sem staðfestir samræmi við viðeigandi kröfur. Í a-lið 1. mgr. er átt við rekstraraðila flugvallar sem staðsettur er hér á landi óháð því hvar höfuðstöðvar eða aðalaðsetur rekstraraðila eru. Undir c-lið 1. mgr. geta fjölmargir aðilar fallið. T.a.m. *viðurkenndur umborðsaðili* (e. regulated agent), *farmmiðlarar* (e. freight forwarders), *birgjar* (e. suppliers) aðfanga til flugvallar eða flugrekanda til notkunar/neyslu eða sölu um borð í loftfari og *flugafgreiðsluaðilar* (e. handling agents) sem veita margvíslega þjónustu.

Sjálfstæðir *matsaðilar á sviði flugverndar* (e. EU aviation security validator) geta verið einstaklingar eða lögaðilar, sbr. e-lið 1. mgr. greinarinnar. Nánar er fjallað um hlutverk þeirra í 155. gr. frumvarpsins. Bent skal á að hér er lagt til að Samgöngustofu sé falin vottun matsaðila, þrátt fyrir að heimilt sé skv. reglugerð (ESB) 2015/1998 að fela faggiltri skoðunarstofu slíka vottun. Byggist það val einkum á þeirri forsendu að þekking á flugvernd er fyrst og fremst hjá Samgöngustofu hér á landi.

Í 2. mgr. er lögð til lögfesting stoðar svo hægt sé að innleiða í landsrétt EES-gerðir er kveða á um sveigjanleika og undanþágur. Einkum er horft til þess að mismunandi tegundir almannaflugs fela ekki í sér jafnmikla áhættu. Í þessu samhengi er sérstaklega bent fyrirliggjandi EES-gerðir svo sem reglugerð (ESB) 2015/1998 með síðari breytingum og reglugerð (ESB) 1254/2009, sbr. reglugerð (ESB) 2016/2096, sjá reglugerð um flugvernd nr. 750/2016, með síðari breytingum.

Um 154. gr.

Í regluverki Evrópusambandsins á sviði flugverndar er byggt á að engan farm eða póst megi flytja til aðildarríkjanna auk Íslands, Noregs og Sviss án þess að viðeigandi flugverndaraðgerðum hafi verið beitt. Grunnatriði þessa felast í því að tryggja vottun og ef við á tilnefningu þeirra aðila sem heimilt er að beita flugverndaraðgerðum í þriðju ríkjum. Greinin tekur því til flugrekenda sem flytja farm eða póst frá flugvelli í þriðja ríki (e. air cargo or mail carrier operating into the Union from a third country airport, ACC3) til Íslands og *aðfangakeðju* (e. supply chain) þeirra. Þ.e. *viðurkenndra umboðsaðila í þriðju ríkjum* (e. third country regulated agent, RA3), *þekktra sendenda í þriðju ríkjum* (e. third country known consignor, KC3) og *skráðra sendenda í þriðju ríkjum* (e. third country account consignor, AC3). Tilnefningu og eftirliti með ACC3 flugrekendum er skipt milli lögbærra landsyfirvalda innan framangreindra ríkja og tekur orðalag greinarinnar því mið af því, sbr. reglugerð (ESB) 859/2011 vegna flugskipta, gegnumferðar eða affermingar á einhverjum þeim flugvelli sem fellur undir gildissvið reglugerðar (EB) nr. 300/2008.

Um 155. gr.

Í greininni er lagt til að Samgöngustofa geti falið *matsaðila á sviði flugverndar* (e. EU aviation security validator) afmörkuð verkefni á sviði vottunar flugverndarráðstafana. Á greinin rót sína að rekja til ákvæða reglugerðar (ESB) 2015/1998, með síðari breytingum, sem innleidd er með reglugerð um flugvernd, nr. 750/2016, með síðari breytingum. Bent skal á að sjálfstæðir matsmenn á sviði flugverndar hafa ekki stöðu sem hæfir aðila, sbr. 15. gr. frumvarpsins, né sem viðurkenndir aðilar, sbr. 16. gr. frumvarpsins, þar eð verksvið þeirra og heimildir eru mun afmarkaðri. Vottun þeirra nýtur hins vegar að jafnaði gagnkvæmrar viðurkenningar meðal aðildarríkja Evrópusambandsins, Sviss, Noregs og Íslands.

Um 156. gr.

*Áhættumat* (e. risk assessment) gegnir mikilvægu hlutverki á sviði flugverndar þar sem ýmsar flugverndarráðstafanir eru ákvarðaðar á grundvelli þess. Í greininni er lagt til að sú framkvæmd sem tíðkast hefur um samstarf við gerð áhættumats verði lögfest og samstarfi Ríkislögreglustjóra og Samgöngustofu veitt í formlegan farveg. Eftir sem áður ákvarði Ríkislögreglustjóri vástig á hverjum tíma í samræmi við eigið *ógnarmat* (e. threat assessment).

Um 157. gr.

Í greininni er lagt til að efni hennar byggist á fyrirliggjandi EES-gerðum á sviði flugverndar og skýrar kveðið á um skilyrði til aðgangs að flugvöllum sem hlotið hafa vottun skv. 153. gr., haftasvæðum flugverndar og aðgreindum svæðum. Miðað er við að nánar verði kveðið á um hvað teljast vera gildar aðgangsheimildir í reglugerð, sbr. 167. gr. frumvarpsins.

Í reglugerð (EB) 300/2008 og reglugerð (ESB) 2015/1998, með síðari breytingum hafa eftirfarandi hugtök þessa merkingu. *Flugsvæði* (e. airside) telst vera athafnasvæði á flugvelli, aðliggjandi landsvæði og byggingar eða hluti þess þar sem aðgangur er takmarkaður. *Haftasvæði flugverndar* (e. security restricted area) telst vera hluti flugsvæðis þar sem, til viðbótar við takmarkaðan aðgang, öðrum kröfum um flugvernd er beitt. Er hér þó lagt til að víðtækari merking en að framansögðu sé lögð í hugtakið eins og það kemur fram í greininni og það taki einnig til haftasvæða flugverndar sem ákvörðuð eru og afmörkuð utan flugvalla, t.d. þar sem svæði hafa verið afmörkuð vegna flugleiðsögumannvirkja og byggingar þar sem veiting flugleiðsöguþjónustu fer fram. *Aðgreind svæði* (e. demarcated area) telst vera svæði sem er aðgreint frá öðrum haftasvæðum flugverndar með aðgangseftirliti eða, ef aðgreinda svæðið sjálft er haftasvæði flugverndar, frá öðrum haftasvæðum flugverndar á flugvelli.

Um 158. gr.

Eins og fram kemur í inngangi kaflans er markmið reglna á sviði flugverndar að tryggja öryggi farþega, áhafna, starfsfólks flugvalla og almennings og til að koma í veg fyrir ólöglegar aðgerðir sem beinast gegn flugsamgöngum. Mikilvægur liður í flugverndarráðstöfunum er að vandað sé til vals á einstaklingum og sérstaklega athugaður bakgrunnur þeirra sem vinna við beitingu flugverndaraðgerða, hafa aðgang að haftasvæði flugverndar án fylgdar og, ef við á, trúnaðarflokkuðum upplýsingum á sviði flugverndar í því skyni að ákvarða öryggishæfi, áreiðanleika og hvort flugsamgöngum eða flugstarfsemi kunni að stafa hætta af umsækjanda. Þ.e. hvort persónulegir hagir og aðstæður séu með þeim hætti að hægt sé að treysta þeim til að vinna við aðstæður þar sem það hefur aðgang og tækifæri til að stuðla að eða með beinum hætti valda tjóni. Lögð er áhersla á að hagsmunir heildarinnar njóti forgangs og gangi framar einstaklingshagsmunum í þessu samhengi.

Skv. viðauka 17 við Chicago-samninginn er bakgrunnsathugun skilgreind svo: „A check of a person’s identity and previous experience, including criminal history *and any other security related information relevant for assessing the person’s suitability*, in accordance with national legislation.“ (skáletrun bætt við). Ennfremur segir svo í grein 3.4.1 í viðaukanum: „Each Contracting State shall ensure that: a) background checks are completed in respect of persons implementing security controls, persons with unescorted access to security restricted areas, and persons with access to sensitive aviation security information prior to their taking up these duties or accessing such areas or information; b) recurrent background checks are applied to such persons at intervals defined by the appropriate authority; and c) persons found unsuitable by any background check are immediately denied the ability to implement security controls, unescorted access to security restricted areas, and access to sensitive aviation security information.“.

Í 1. mgr. greinarinnar er því lögð til nánari afmörkun á því til hvaða einstaklinga kröfur um athugun á bakgrunni nái og hver beri ábyrgð á athugun á bakgrunni einstaklinga. Í samræmi við núverandi framkvæmd er lagt til að ríkislögreglustjóri fari með ábyrgð á athugunum og geti falið öðrum lögregluembættum framkvæmd.

Í 2.-3. mgr. er leitast við að afmarka nánar hvað skuli athuga og hvaða niðurstöður geti leitt til neikvæðrar umsagnar. Byggjast málsgreinarnar að miklu leyti á ákvæðum 11. kafla viðauka við reglugerð (ESB) 2015/1998 og þeim breytingum sem kveðið er á um í reglugerð (ESB) 2019/103, þ.e. til hvaða atriða athugun á bakgrunni skuli ná. Hvað sakarferil varðar og þau brot gegn refsilögum og sérrefsilögum sem leitt geta til neikvæðrar umsagnar er ráðgert að þau verði tæmandi talin í reglugerð, auk annarra viðmiða. Með vísan til þeirra tilvísana sem fram koma í reglugerð (ESB) 2019/103 er viðbúið að núgildandi reglugerð um flugvernd sæti endurskoðun og þau brot sem þar eru tilgreind verði uppfærð til samræmis við þann lista brota sem tilgreind eru í tilskipun (ESB) 2016/681 um notkun farþegabókunargagna (PNR-gagna) til að koma í veg fyrir, koma upp um, rannsaka og saksækja fyrir hryðjuverk eða annan alvarlegan verknað, og tilskipun (ESB) 2017/541 um baráttu gegn hryðjuverkum og að skipta út rammaákvörðun ráðsins 2002/475/DIM og breyta ákvörðun ráðsins 2005/671/DIM.

Í a-lið 3. mgr. er að jafnaði miðað við að umsækjandi geti sannað á sér deili með framvísun gilds vegabréfs. Rétt er þó að hafa í huga að í tilvikum þar sem vegabréf er útgefið af „föllnu ríki“ eða ríki sem ekki nýtur viðurkenningar á alþjóðavettvangi kann að þurfa að framvísa frekari gögnum til að hægt sé að staðreyna deili á umsækjanda. Hvað rof í menntun eða starfsferilsskrá varðar skv. b-lið 3. mgr. er almennt miðað við rof sem varir lengur en 28 daga. Í c-lið 3. mgr. er almennt miðað við að búseturíki sé sérhvert land þar sem umsækjandi hefur verið búsettur í a.m.k. sex mánuði samfleytt.

Um 159. gr.

Í 1. mgr. er nánar tilgreint hvaða skrár og upplýsingar lögregla skuli leggja til grundvallar við athugun á bakgrunni einstaklinga. Byggist ákvæðið að miklu leyti á 2. – 8. mgr. 70. gr. c í núgildandi lögum og hefur ákvæðið verið endurskoðað með vísan til þeirra breytinga sem orðið hafa á EES-gerðum á málefnasviðinu. Í b-lið 1. mgr. er því lagt til að skrám dómstóla sé bætt við til að auðvelda könnun á sakarferli umsækjanda, enda kann að þurfa leita í upplýsingum frá dómstólum þar sem allir dómar sæta ekki opinberri birtingu. Í c-lið 1. mgr. er lagt til að bætt sé við liðinn Löggæslusamvinnustofnun Evrópusambandsins (Europol) og annarra (erlendra) stofnana.

Hvað síðasta málslið 1. mgr. varðar þá er rétt að benda á að samkvæmt reglugerð (ESB) 2015/1998, með síðari breytingum, eru bakgrunnsathuganir hefðbundnar eða *hertar* (e. enhanced background check), en þó lagt í hendur viðkomandi ríkja að ákvarða hvort hefðbundin eða hert bakgrunnsathugun skuli fara fram, nema annað sé sérstaklega tekið fram í reglugerðinni. Það sem skilur á milli hefðbundinnar bakgrunnsathugunar og hertrar samkvæmt framansögðu er að við herta bakgrunnsathugun skal athugun ná til „hverskonar annarra gagna og upplýsinga sem tiltækar eru lögreglu og skipt geta máli við mat á ákvörðun á hæfi umsækjanda“, sbr. d-liður greinar 11.1.3 í viðauka við reglugerð (ESB) 2015/1998, sbr. breytingar skv. reglugerð (ESB) 2019/103. Orðalag ákvæðisins á ensku hefur vakið upp nokkrar spurningar þar eð vísað er til „ … intelligence and any other information available to the competent authorities …“ en í ljósi þess að á Íslandi er ekki leyniþjónusta/öryggisþjónusta og aðgengi að slíkum upplýsingum takmarkað eða háð aðgengi erlendis frá hefur orðalag málsgreinarinnar verið aðlagað íslenskum aðstæðum. Meðal annarra gagna eru t.d. upplýsingar sem aðgengilegar eru á opinberum vettvangi, á netinu og í fjölmiðlum. Miðað er við að nánar verði útfært í reglugerð í hvaða tilvikum þörf er á hertri athugun á bakgrunni og hvenær hefðbundin athugun er nægjanleg.

3. mgr. greinarinnar er að mestu leyti byggt á 6. mgr. 70. gr. c, þó þannig að orðin „geðvirk efni“ leysa af hólmi orðið fíkniefni í samræmi við önnur ákvæði frumvarpsins. Hugtakið geðvirk efni er skilgreint í 3. gr. frumvarpsins. Almennt er byggt á því viðmiði að neyti umsækjandi ólöglegra ávana- og fíkniefna skuli neikvæð umsögn veitt og sambærileg sjónarmið eiga við neyti umsækjandi lyfja eða efna sem skert geta skynjun hans og dómgreind.

Í 4. mgr. og 5. mgr. er lagt til að lögfest verði hver áhrif þess eru ef umsækjandi synjar frekari upplýsingagjöf um persónu sína eða að undirgangast skimun vegna geðvirkra efna og kveðið er á um hver réttaráhrif neikvæðrar umsagnar lögreglu eru.

Í 6. og7. mgr. er nánar kveðið á um málsmeðferð og rökstuðning vegna umsagnar lögreglu. Í ljósi þess að afstaða lögreglu kann að byggja á upplýsingum sem háðar eru trúnaðarflokkun t.d. ef fyrir liggja upplýsingar frá erlendum stjórnvöldum sem eru trúnaðarflokkaðar, er lagt til að hægt sé að takmarka rökstuðning við þær upplýsingar sem hægt er að veita umsækjanda aðgang að. Þá er enn fremur áréttað í 8. mgr. að ákvæði um breytingu, takmörkun eða tímabundna niðurfellingu eða afturköllun vottorðs 236. gr. og brot á lögum eða framferði 237. gr. gildi einnig um umsögn lögreglu samkvæmt greininni.

Um 160. gr.

Greinin byggist lauslega á 1. og 2. mgr. 70. gr b í gildandi lögum. Í stað þess að eftirlitsskyldum aðilum sé veitt bein heimild í lögum til skimunar og leitar er lagt til að undangenginni vottun geti Samgöngustofa veitt þeim slíka heimild. Skimun hefur verið skilgreind sem beiting tæknilegra aðferða eða annarra aðferða til að bera kennsl á og/eða finna bannaða hluti. Í 2. mgr. er sérstaklega vísað til einstaklinga sem hafa hlutlausa kynskráningu og þeim boðið að velja hvort kona eða karl framkvæmir handleit á þeim. Hvað hlutlausa kynskráningu varðar skal að jafnaði miða við opinbera skráningu. Þó er rétt að benda á að gæta skuli allrar tillitssemi ef einstaklingur t.d. gefur upp að hann sé kynsegi eða trans og kemur á framfæri ósk um að annað hvort karl eða kona framkvæmi handleit. Eiga slík sjónarmið t.d. við hvað varðar ríkisborgara erlendra ríkja þar sem opinber skráning hlutlausrar kynskráningar tíðkast ekki. Þá er tiltekið líkt og í núgildandi lögum að líkamsleit skuli aðeins framkvæmd af lögreglu. Líkamsleit er sú leit er gengur næst þeim sem sætir leit. Miðað er við að rekstraraðili flugvallar geti við skimun og leit óskað eftir því að lögregla framkvæmi líkamsleit á einstaklingi enda liggi fyrir samþykki þess sem undirgengst leit.

Um 161. gr.

Í aðfararorðum reglugerðar (ESB) 2015/1998 um ítarlegar ráðstafanir til að framfylgja sameiginlegum grunnkröfum um flugvernd, sem innleidd hefur verið í landsrétt með reglugerð nr. 750/2016 um flugvernd, er sérstaklega tiltekið að viðkvæmar trúnaðarupplýsingar skuli meðhöndlaðar í samræmi við ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar (ESB/KBE) 2015/444 frá 13. mars 2015 um reglur varðandi öryggismál til verndar trúnaðarupplýsingum Evrópusambandsins, sbr. 18. gr. reglugerðar (EB) 300/2008. Framangreind ákvörðun er ekki hluti EES-samningsins en Ísland hefur skuldbundið sig með samningum við bæði Evrópusambandið og Eftirlitsstofnun EFTA til að beita sambærilegum reglum um meðhöndlun trúnaðarflokkaðra upplýsinga.

Með „trúnaðarflokkuðum upplýsingum vegna flugverndar“ er átt við gögn og upplýsingar sem lúta takmörkuðum aðgangi og dreifingu skv. ákveðnu trúnaðarstigi. Þau sjónarmið sem búa að baki ákvæðinu lúta að því að ráðstafanir er varða flugvernd myndu ekki ná markmiði sínu, ef allar upplýsingar og gögn er varða framkvæmd flugverndar og verklag væru öllum aðgengilegar eða á allra vitorði. Bent skal á að trúnaðarflokkaðar upplýsingar á sviði vegna flugverndar falla undir upplýsingar sem trúnaður skal ríkja um skv. þjóðréttarsamningum sem Ísland á aðild að, sbr. 2. málsl. 2. mgr. 4. gr. upplýsingalaga og eru því undanþegin upplýsingarétti.

Miðað er við að trúnaðarflokkuðum upplýsingum á sviði flugverndar sé aðeins dreift til þeirra sem réttmætra hagsmuna hafa gæta eða í krafti starfs síns eða starfsemi þurfa aðgang að upplýsingum skv. ákveðnu trúnaðarstigi. Meðal trúnaðarflokkaðra upplýsinga eru:

* viðkvæmar upplýsingar er varða framkvæmd flugverndar svo sem ráðstafanir og verklagsreglur er varða flugvernd bæði í formi reglugerða sem ekki eru birtar opinberlega og leiðbeiningar. Miðað er við að almennar upplýsingar er varða beint eða hafa áhrif með beinum hætti á farþega, sendendur farms og pósts séu birtar, sbr. 18. gr. reglugerðar (ESB) 300/2008, með síðari breytingum,
* úttektarskýrslur Eftirlitsstofnunar EFTA, framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og landsbundinna yfirvalda á sviði flugverndar og svör stjórnvalda við úttektarskýrslum,
* vottunarkröfur til búnaðar sem notaður er við skimanir og við flugverndareftirlit.

Að mestu leyti er um að ræða upplýsingar með trúnaðarstigið „takmarkaður aðgangur“ (EU Restricted eða Restreint UE), sem er lægsta stig flokkunar trúnaðarupplýsinga skv. reglugerð um vernd trúnaðarupplýsinga, öryggisvottanir og öryggisviðurkenningar á sviði öryggis og varnarmála nr. 595/2012, sem sett er af utanríkisráðherra á grundvelli varnarmálalaga. Samkvæmt 15. gr. þessarar reglugerðar krefst aðgangur að trúnaðarflokkuðum upplýsingum sem merktar eru „trúnaðarmál“ (EU Confidential eða Confidentiel UE) eða hærra öryggisvottunar. Trúnaðarflokkunin „trúnaðarmál“ er næsta stig á eftir „takmarkaður aðgangur“. Þ.e. aðgangur að upplýsingum með trúnaðarstigið „takmarkaður aðgangur“ krefst ekki öryggisvottunar, en í 1. mgr. er lagt til að aðgangur að trúnaðarflokkuðum upplýsingar vegna flugverndar sé engu að síður háður gildri jákvæðri umsögn vegna athugunar á bakgrunni skv. 158. og 159. gr. Hafi einstaklingur öryggisvottun sem samsvari heimild til aðgangs að trúnaðarflokkuðum gögnum merktum „takmarkaður aðgangur“, „trúnaðarmál“, „leyndarmál“ eða „algjört leyndarmál“ samkvæmt flokkun reglugerðarinnar veitir öryggisvottunin Samgöngustofu heimild til að veita honum aðgang að gögnum á sviði flugverndar sem merkt eru „takmarkaður aðgangur“ eða hærri í samræmi við öryggisvottun.

Um 162. gr.

Í reglugerð (ESB) 2015/1998 eru sérstaklega tilteknir *bannaðir hlutir* (e. prohibited articles) sem farþegum og öðrum einstaklingum en farþegum er óheimilt er að flytja inn á haftasvæði flugverndar eða um borð í loftfar. Til samræmis er í greininni lagt til að lögfest verði bann við því að flytja inn á haftasvæði flugverndar eða um borð í loftfar hvers kyns hluti, efni, tæki og tól sem ógn getur stafað af eða hætta fyrir öryggi flugsamgangna, flug og eða farþega, nema þar sem þeir teljist nauðsynlegir fyrir starfrækslu loftfarsins eða vegna skyldustarfa um borð. Í 167. gr. frumvarpsins er jafnframt gert ráð fyrir því að ráðherra setji reglugerð sem nánar tiltaki viðmiðunarskrá yfir þá bönnuðu hluti sem greinin tekur til og í hvaða tilvikum er heimilt að víkja frá banni greinarinnar.

Um 163. gr.

Í greininni er lagt til að lögfest verði sérstök lagastoð fyrir þær kröfur um vottun sem búnaður, tæki og dýr sem notuð eru við skimun, aðgangseftirlit og framkvæmd flugverndar skulu uppfylla sem nánar verði kveðið á um í reglugerð sem ráðherra setur. Bent skal á að skv. núgildandi regluverki Evrópusambandsins má aðeins taka í notkun nánar tilgreindan búnað eftir 1. október 2020 sem hlotið hefur vottun, sjá nánar gr. 12.0.2 í rg. (ESB) 2015/1998, sbr. reglugerð (ESB) 2020/111, sbr. reglugerð um flugvernd nr. 750/2016 um flugvernd, með síðari breytingum.

Um 164. gr.

Hér er lagt til að almenn skylda til tilkynningar verði lögfest í því skyni að hvetja allan almenning, farþega og starfsmenn eftirlitsskylda aðila að sýna árvekni og leggja sitt af mörkum til að forða ólögmætum afskiptum af flugi, tilraun til slíkra afskipta eða ásetningsbrota og tilkynna þegar í stað slíkt til lögreglu, eða eftir atvikum flugstjóra/flugrekanda eða rekstraraðila flugvallar. Þá er sama skylda lögð á eftirlitsskylda aðila að gera Samgöngustofu viðvart um slíkar tilkynningar og atvik.

Um 165. gr.

Í greininni er lagt til að hlutverk Samgöngustofu á sviði flugverndar sé nánar skýrt. Greinin hefur þó ekki að geyma tæmandi yfirlit yfir skyldur stofnunarinnar á sviðinu heldur er áhersla lögð á þau atriði er skipta eftirlitsskylda aðila, stjórnvöld og almenning hvað mestu máli. Fyrir utan eftirlit Samgöngustofu með framfylgni og hlítni eftirlitsskyldra aðila, er gerð og viðhald flugverndaráætlunar Íslands viðamikið verkefni og er í greininni til einföldunar byggt á því að þjálfunar- og gæðaáætlun séu hluti hennar.

Upplýsingar til almennings samkvæmt greininni ná einkum til þess að fræða og upplýsa almenning um bannaða hluti, hvetja til árvekni og góðrar hegðunar.

Um 166. gr.

Í greininni er lauslega byggt á 70. gr. e í núgildandi lögum. Eins og vikið er að í skýringum við 161. gr. frumvarpsins munu ráðstafanir er varða flugvernd ekki ná markmiði sínu, ef upplýsingar og gögn er varða framkvæmd flugverndar og verklag eru öllum aðgengilegar eða á allra vitorði. Sú þagnarskylda sem greinin leggur til að verði viðhaldið í lögum varðar fyrst og fremst eftirlitsskylda aðila, þá aðila sem undir þá heyra og þá sem starfa að flugvernd eða starfa sinna vegna fá eða hafa aðgengi að upplýsingum er varða flugvernd, þá sem veita þjálfun á sviði flugverndar, matsaðila o. fl.

Um opinbera starfsmenn gilda ákvæði um þagnarskyldu samkvæmt stjórnsýslulögum og eftir atvikum öðrum lögum.

Um 167. gr.

Í 1. mgr. greinarinnar hefur lítillega verið aukið við þau efnisatriði sem ráðherra er falið að útfæra nánar í reglugerð frá ákvæðum 1. mgr. 70. gr. d í núgildandi lögum. Efni þeirra EES-gerða á sviði flugverndar hefur síst minnkað á sl. árum og taka efnisatriðin miða af þeirri þróun.

Í 2. mgr. er lagt til að viðhaldið sé þeirri heimild ráðherra að birta aðeins að hluta efni reglugerðar á sviði flugverndar þeim einstaklingum sem starfs síns vegna þurfa að hafa vitneskju um efni hennar. Byggist greinin að mestu á 2. mgr. 70. gr. d í núgildandi lögum. Á málsgreinin rót sína að rekja til þess að afmarkaðar EES-gerðir á sviði flugverndar sæta ekki opinberri birtingu í Stjórnartíðindum Evrópusambandsins heldur teljast til trúnaðarflokkaðra upplýsinga, sbr. 161. gr. frumvarpsins. Um er að ræða ákvarðanir framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins sem beint er til aðildarríkja sambandsins og teknar eru upp í EES-samninginn. Efni þessara ákvarðana er svo lagt í hendur viðkomandi ríkja til að koma á framfæri við þá eftirlitsskyldu aðila sem starfsemi sinnar vegna eða starfa þurfa að hafa þekkingu á efni þeirra. Fer Samgöngustofa með útdeilingu þessa efnis til þeirra aðila í samræmi við þörf fyrir slíkar upplýsingar og í samræmi við stig trúnaðarflokkunar upplýsinganna. Það óbirta efni sem sætir trúnaðarflokkun varðar fyrst og fremst verklag við flugvernd og kröfur til búnaðar, sbr. d- og e-liði 1. mgr. greinarinnar. Er því um að ræða lítillega útvíkkun þeirrar heimildar sem núgildandi lög mæla fyrir um. Ljóst er að séu verklagsreglurnar birtar og aðgengilegar almenningi, þar á meðal þeim sem hyggja á ólögmætar aðgerðir gegn flugstarfsemi, eru brostnar forsendur fyrir því að verklagið nái því markmiði sínu að koma í veg fyrir slíkar aðgerðir. Verklagsreglurnar ná til fjölmargra ólíkra aðila, svo sem flugrekenda, rekstraraðila flugvalla, farmflytjenda, póst- og hraðsendingarfyrirtækja og ekki aðeins stjórnvalda eða handhafa opinbers valds. Verklagsreglurnar eru ólíkar öðrum reglum sem sæta leynd að því leyti sem þeim er ætlað að binda fjölmarga aðra aðila en stjórnvöld. Sömu rök eiga við hvað varðar kröfur til búnaðar sem notaður er við flugverndaraðgerðir, en slíkum kröfum er fyrst og fremst beint til framleiðenda búnaðar, þeirra sem votta slíkan búnað og mögulega kaupenda slíks búnaðar, þ.e. rekstraraðila flugvalla og annarra.

Eins og rakið var í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 60/1998, með síðari breytingar, þegar heimild þessi fyrst kom inn í núgildandi lög (sjá þskj. 243 – 196. mál 136. löggjafarþing 2008-9) er hér á landi almennt ekki til að dreifa ákvæðum í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum um dreifingu og leynd viðkvæmra upplýsinga umfram það sem tiltekið er í lögum um Stjórnartíðindi og varðar einungis stjórnvöld (þ.e. að óbirt stjórnvaldsfyrirmæli bindi aðeins stjórnvöld, sbr. 8. gr. laga nr. 15/2005). Er því sú heimild sem hér er mælt fyrir nokkuð sérstök. Leitast hefur verið við að afmarka efnislega heimild 2. mgr. með sambærilegum hætti og í núgildandi lögum.

Í 3. mgr. er lagt til að 4. mgr. 70. gr. d í núgildandi lögum sæti nokkrum breytingum, þ.e. að rekstraraðilum rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu hafi einnig rétt til að setja reglur um aðgangsstýringu, útgáfu aðgangsheimilda og afmörkun haftasvæða vegna flugverndar o. fl. Hér er einkum horft til afmörkun haftasvæða flugverndar utan flugvalla, svo sem þar sem mikilvæg flugleiðsögumannvirki eru eða þar sem flugleiðsöguþjónusta er veitt.

XIV. Kafli. Loftrýmið. Rekstrarstjórnun flugumferðar og flugleiðsaga.

Um XIV. Kafla.

Loftrýmið og sú þjónusta sem þar er veitt er viðfangsefni XIV. kafla frumvarpsins.

Efni kaflans grundvallast á alþjóðlegum kröfum og ráðlögðum starfsvenjum, sbr. viðauka 2 (flugreglur), 3 (veðurþjónusta), 4 (flugkort), 5 (mælieiningar), 10 (flugfjarskipti), 11 (flugumferðarþjónusta), 12 (leit og björgun) og 15 (upplýsingaþjónusta flugmála) við Chicago-samninginn. Reglugerðir Evrópusambandsins um *sameiginlega evrópska loftrýmið* (e. single European sky) byggjast að miklu leyti á framangreindum viðaukum og leiðbeiningarefni Alþjóðaflugmálastofnunarinnar á málefnasviðinu og útfæra nánar. Reglugerðir Evrópusambandsins á málefnasviðinu hafa þegar verið innleiddar í landsrétt. Bent skal þó á að landfræðilegt gildissvið margra þeirra sé takmarkað og hafa flestar þeirra verið innleiddar með óbreytt gildissvið, þ.e. þær hafa ekki gildi á íslensku yfirráðasvæði.

Reglugerð (ESB) 2018/1139 hefur enn fremur að geyma grunnkröfur til rekstrarstjórnar flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu (hér eftir ATM/ANS þjónusta) sem helst í hendur við aðrar reglugerðir sambandsins um sameiginlega evrópska loftrýmið. Rétt er að vekja athygli á uppfærðri skilgreiningu á því hvað felst í rekstrarstjórnun flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu, sjá orðskýringar í 2. gr. sem er nú mun víðtækari en áður, sbr. 57. gr. a í gildandi lögum, þ.e. fleiri þjónustuþættir falla nú undir hugtakið.

Þær breytingar sem hér eru lagðar til miða fyrst og fremst að því að:

1. uppfæra ákvæði kaflans með tilliti til reglugerðar (ESB) 2018/1139 og reglugerða Evrópusambandsins um sameignlega evrópska loftrýmið, þ.e. styrkja efnisákvæði og lagastoð til innleiðingar afleiddra reglugerða Evrópusambandsins í landsrétt,
2. skilgreina að hvaða marki hægt sé að veita einkarétt til flugumferðarþjónustu og veðurþjónustu innan íslensks yfirráðasvæðis,
3. skilgreina og afmarka þá ATM/ANS þjónustu sem háð er vottun,
4. kveða á um vottun fyrirtækja sem taka þátt í hönnun, framleiðslu eða viðhaldi á ATM/ANS kerfum og kerfishlutum,
5. kveða á um hönnun og skipulag loftrýmisins,
6. koma á frammistöðukerfi fyrir flugleiðsöguþjónustu,
7. kveða á um sérstök leyfi vegna viðburða,
8. tilgreina verkefni og eftirlit lögbærra stjórnvalda með ATM/ANS þjónustu og hönnun, framleiðslu og viðhaldi ATM/ANS kerfa og kerfishluta, og
9. yfirfara og styrkja heimildir til setningar reglugerða á málefnasviðinu.

Um 168. gr.

Greinin byggist lauslega á 75. gr. laganna og horfir til markmiðs með veitingu þjónustunnar. Annars vegar öryggissjónarmiða, þ.e. að koma í veg fyrir árekstur loftfara og áreksturs loftfara í lofti og á jörðu niðri á athafnasvæði flugvallar og vegna hindrana og hins vegar *flutningsgetu/afkastagetu* (e. capacity), þ.e. að greiða fyrir og viðhalda tryggu flæði flugumferðar. *Rekstrarstjórnun flugumferðar/flugleiðsöguþjónusta* (e. air traffic management/air navigation services, ATM/ANS) kemur í stað flugumferðarþjónustu í greininni. Settir eru fyrirvarar við skylduna vegna öryggissjónarmiða og flutningsþarfa/afkastagetu. Ákvæðið á rót að rekja til 28. gr. Chicago-samningsins þar sem sérhvert ríki sem er aðili að samningnum undirgengst þá skuldbindingu, eins langt og það telur raunhæft, að veita nánar afmarkaða þjónustu til að greiða fyrir öryggi í flugleiðsögu innan yfirráðasvæðis síns. Sömu sjónarmið liggja til grundvallar 1. mgr. 3. gr. reglugerðar (ESB) 2017/373 um sameiginlegar kröfur fyrir veitendur þjónustu á sviði rekstrarstjórnunar flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu og á sviði starfsemi neta fyrir rekstrarstjórnun flugumferðar og eftirlit með þeim, um niðurfellingu á reglugerð (EB) nr. 482/2008, framkvæmdarreglugerðum (ESB) nr. 1034/2011, (ESB) nr. 1035/2011 og (ESB) 2016/1377 og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 677/2011, sem innleidd var með reglugerð nr. 720/2019.

Um 169. gr.

Hér er mælt fyrir almennu ákvæði um framfylgni við flugreglur. Ákvæðið byggist á 12. gr. Chicago-samningsins, sbr. viðauka 2 (flugreglur) við sama samning og 1.1. gr. í viðauka VIII. (grunnkröfur um rekstrarstjórnun flugumferðar, flugleiðsöguþjónustu og flugumferðarstjóra) við reglugerð (ESB) 2018/1139. Hvað varðar umferð í lofti og þar með notkun loftrýmis skulu loftför uppfylla þær kröfur sem settar hafa verið fyrir viðkomandi loftrými, bæði hvað varðar starfsaðferðir sem og búnað og starfrækslu hans.

Hvað varðar heimild Samgöngustofu til að veita undanþágur frá flugreglum í 2. mgr. er einkum horft til ríkisflugs, þeirra opinberu aðila sem sinna þjónustu í almannaþágu eða skyldu á ábyrgð hins opinbera, viðbragðsaðila almannavarna svo og nauðsynlegra frávika vegna þjálfunar.

Í 4. mgr. er vísað til *loftrýmis yfir úthöfum* (e. high sea airspace), þ.e. utan landhelgi og innsævis ríkis, sbr. hafréttarsamning Sameinuðu þjóðanna frá 1982. Greinin byggist á samsvarandi ákvæði í viðauka 2 (flugreglur) við Chicago-samninginn. Er almennt miðað við að beitt sé viðauka 2 auk þeirra svæðisbundnu verklagsreglna sem gilda innan hvers svæðis.

Um 170. gr.

1.–4. mgr. greinarinnar er ætlað að leysa af hólmi samsvarandi skyldu og heimild ráðherra samkvæmt 4. mgr. 57. gr. a núgildandi laga. Ákvæðið byggist á 5. mgr. 8. gr. og 9. gr. reglugerðar (EB) 550/2004, með síðari breytingum, sem innleidd hefur verið í landsrétt með reglugerð nr. 870/2007, með síðari breytingum, um flugleiðsögu í samevrópska loftrýminu. Þar sem vísað er í 1. mgr. til loftrýmis yfir úthafinu þar sem íslenska ríkið hefur skuldbindið sig til að veita flugumferðarþjónustu og er átt við samkvæmt *svæðisbundnum samningum á sviði flugleiðsögu* (e. ICAO regional air navigation agreement) sem komið hefur verið á fyrir tilstilli Alþjóðaflugmála­stofn­unar­innar.

2. mgr. byggist á samsvarandi ákvæði í 9. gr. reglugerðar (EB) 550/2004, með síðari breytingum. Vikið er að skyldu ríkja til að standa sameiginlega að tilnefningu veitanda flugumferðarþjónustu sé loftrýmið eða hluti þess gert að *starfrænu loftrýmisumdæmi* (e. functional airspace block), þ.e. loftrýmisumdæmi sem byggist á rekstrarkröfum sem endurspegla þörfina á að tryggja samþættari stjórnun loftrýmis án tillits til fyrirliggjandi landamæra. Með *loftrýmisumdæmi* (e. airspace block) er átt við loftrými af skilgreindri stærð, að því er varðar rúm og tíma, þar sem veitt er flugleiðsöguþjónusta samkvæmt 2. gr. reglugerðar 549/2004, sbr. reglugerð 870/2007, með síðari breytingum. Nánar er kveðið á um stofnun starfrænna loftrýmisumdæma í 9. gr. a í reglugerð (ESB) 550/2004, með síðari breytingum.

Rétt er að benda á þann mun sem gerður er í 1. og 3. mgr. greinarinnar, þ.e. annars vegar skyldu til að tilnefna veitanda flugumferðarþjónustu og hins vegar heimildar til að tilnefna veitanda veðurþjónustu. Val á þjónustuveitanda er samkvæmt ákvörðun viðkomandi ríkis hverju sinni. Borið hefur á þróun í átt til samkeppni á þessu sviði á sl. árum. Færst hefur í vöxt að á afmörkuðum sviðum séu aðilar tilnefnir til að veita þjónustu að undangengnu útboði, enda sé sá aðili vottaður og uppfylli að öðru leyti allar þær kröfur og skilyrði sem gerðar eru til þjónustunnar.

Um 171. gr.

Ákvæðið byggist að hluta til á 2. mgr. 57. gr. a laganna, en er mun ítarlegra og afmarkar einnig verkefni og eftirlit lögbærra stjórnvalda. Á greinin aðallega rætur að rekja til grunnkrafna í 41. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139, ákvæða um vottun í reglugerð (ESB) 2017/373, sbr. reglugerð nr. 720/2019, og reglugerðar (EB) 550/2004, með síðari breytingum, sbr. reglugerð nr. 870/2007, með síðari breytingum.

Almennt er byggt á því að veitandi rekstrarstjórnar flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu (hér eftir ATM/ANS þjónusta) sé vottaður sé þjónustan veitt innan sameiginlega evrópska loftrýmisins. Í 1. mgr. er þeirri þjónustu sem háð er vottun lýst. Bent skal á að ákveðin þjónusta telst „rekstrarstjórnun flugumferðar“, önnur þjónusta telst „flugleiðsöguþjónusta“ og enn önnur „rekstrarstjórnun flugumferðar og flugleiðsöguþjónusta“. Eru þessi hugtök skilgreind í 3. gr. frumvarpsins.

*Loftrýmisstjórnun* (e. airspace management, ASM) samkvæmt 7. tölul. a.-liðar 1. mgr. er skipt í þrjú stig, sbr. reglugerð (EB) 2150/2005, sbr. reglugerð um sveigjanlega notkun loftrýmis nr. 1045/2007, þ.e.: 1. stig: ákvörðunarvald á *skipulagsstigi* (e. strategic), þ.e. stefnumörkun og afmörkun fyrir fram ákveðinna svæða og fluglaga, þ.m.t. flokkun loftrýmis; 2. stig: *forlausnarstig* (e. pre-tactical), þ.e. dagleg umsýsla í samræmi við þarfir loftrýmisnotenda; og 3. stig: *úrlausnarstig* (e. tactical), þ.e. í rauntíma. Hugmyndin um sveigjanlega notkun loftrýmis byggist á því að loftrýminu sé ekki lengur skipt í afmörkuð svæði/rými sem annaðhvort eru ætluð herflugi eða borgaralegu flugi heldur skal frekar líta á loftrýmið sem eina heild þar sem komið skal til móts við kröfur allra notenda loftrýmisins að því marki sem það er mögulegt. Ísland hefur um árabil beitt þessari hugmyndafræði og hefur aðeins afmarkað svæði fyrir heræfingar sem hafa afmarkaðan eða tímabundinn gildistíma. Að öllu jöfnu hefur því loftrýmið verið opið fyrir alla notendur. Reglugerð (EB) 2150/2005 um sveigjanlega notkun loftrýmisins hefur því haft takmörkuð áhrif í íslenskri lofthelgi og í því loftrými sem Ísland fer með þjónustu í á N-Atlantshafi og yfir Grænlandi. Samkvæmt reglugerð (ESB) 2017/373 er það eingöngu 3. stig stjórnunar loftrýmis sem er háð vottun, en jafnframt eru settar kröfur fyrir bæði 1. og 2. stig stjórnunar loftrýmis. Rétt er að benda á að reglugerð (EB) 2150/2005 samkvæmt orðanna hljóðan hefur ekki gildi innan ICAO NAT svæðisins, þar eð landfræðilegt gildissvið hennar tekur aðeins til EUR og AFI. Við innleiðingu gerðarinnar í landsrétt var gildissvið hennar útvíkkað til íslensks yfirráðasvæðis og þess loftrýmis þar sem íslenska ríkið hefur undirgengist skuldbindingar til að veita þjónustu, sbr. reglugerð um sveigjanlega notkun loftrýmis, nr. 1045/2007. Eru því kröfur um vottun loftrýmisstjórnunar á 3. stigi (úrlausnarstigi) virkar hér á landi.

Hvað varðar b-lið 1. mgr. þá er *samevrópsk ATM/ANS* (e. pan-European ATM/ANS) þjónustustarfsemi sem er útfærð og komið á fót fyrir notendur innan flestra eða allra aðildarríkjanna og sem getur einnig náð út fyrir loftrými yfirráðasvæðis EES/EASA-ríkjanna. Undir slíka þjónustu fellur m.a. starfsemi *netstjórnandans* (e. network manager, NM – hluti af Evrópustofnun um öryggi í flugleiðsögu (EUROCONTROL)), miðlæg flæðisstýring flugumferðar (e. air traffic flow management, ATFM), starfræksla víðfeðma leiðréttingarkerfisins (EGNOS) og *gagnaþjónusta* (e. data services, DAT), sbr. 4. gr. reglugerðar (ESB) 2017/373. Bent skal á að veiting gervihnattamerkisins sem slíks, hvort sem er í gegnum „the Global Positioning System“ (GPS), „Global Navigation Satellite System“ (GNSS) eða „GLONASS“ telst ekki vera ATM/ANS þjónusta, heldur aðeins leiðrétting merkisins. Þannig skal netstjórnandinn vottaður af EASA sem og Evrópski gervihnatta-leiðsöguþjónustuveitandinn (European Satellite Services Provider) enda er þjónusta beggja ætluð öllum Evrópuríkjum.

Í 2. mgr. greinarinnar er skiptingu verkefna og eftirlits lögbærra stjórnvalda lýst.

Í 3. mgr. er sérstaklega vikið að möguleika veitanda flugupplýsingaþjónustu til þess að gefa út yfirlýsingu um hæfni sína og getu til að leysa af hendi þau skyldustörf sem tengjast þjónustunni. *Flugupplýsingaþjónusta* (e. flight information service) er einn þjónustuþátta af fleirum sem falla undir *flugleiðsöguþjónustu* (e. air traffic services, ATS).

Í 4. mgr. greinarinnar er sérstök heimild ráðherra til að kveða á um tímabundna undanþágu frá vottun samkvæmt 1. mgr. með reglugerð. Byggist þessi undanþáguheimild á samsvarandi heimild í 6. mgr. 41. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Heimildin er háð ströngum skilyrðum og fyrirframtilkynningu og samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA, sbr. 239. gr. Rétt er að benda á að heimildin tekur aðeins til veitenda ATM/ANS í þriðja ríki, þ.e. utan EASA-ríkjanna, sem veita þjónustu fyrir lítinn hluta flugumferðar í þeim hluta loftrýmis sem liggur að loftrými við þriðja ríki. Ef fram kæmi beiðni frá veitanda ATM/ANS með höfuðstöðvar eða aðalaðsetur utan EASA-ríkjanna þess efnis að heimildin yrði nýtt yrði Samgöngustofa eftirlitsstjórnvald með veitanda þjónustunnar, en ekki Flugöryggisstofnun Evrópusambandsins. Samkvæmt 6. mgr. 41. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 er miðað við fimm ára hámarkstíma slíkrar undanþágu og reglulega endurskoðun.

Um 172. gr. og 173. gr.

Greinarnar byggjast á 42. gr., 45. gr. og 47. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139, sbr. 2. málsl. 1.2. gr. og 3. kafla VIII. viðauka við sömu reglugerð. *Kerfi rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu (ATM/ANS-kerfi)* (e. ATM/ANS system) og *kerfishlutar rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu (ATM/ANS-kerfishlutar)* (e. ATM/ANS constituent) eru skilgreindir í 3. gr. frumvarpsins. Um er að ræða nýmæli sem ætlað er að undirbyggja styrka lagastoð til innleiðingar nýrra EES-gerða á málefnasviðinu.

Byggt er á nokkuð sveigjanlegri afstöðu í greininni með tilliti til eðlis þeirrar starfsemi og áhættu sem í henni felst. Samkvæmt 1. mgr. 139. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 fellur reglugerð (EB) 552/2004 um rekstrarsamhæfi úr gildi samhliða gildistöku reglugerðarinnar. Reglugerð 552/2004 var innleidd hér á landi með reglugerð nr. 870/2007, með síðari breytingum. Þrátt fyrir niðurfellingu reglugerðarinnar munu tiltekin ákvæði hennar gilda áfram þar til ný reglugerð eða nýjar reglugerðir Evrópusambandsins taka gildi.

Rétt er að benda á að reglugerð (ESB) 2018/1139 gildir ekki um ATM/ANS kerfi og ATM/ANS kerfishluta, starfsfólk og fyrirtæki sem hernaðaryfirvöld veita eða láta í té. Einnig að EASA er lögbært stjórnvald hvað varðar fyrirtæki sem taka þátt í hönnun, framleiðslu eða viðhaldi á ATM/ANS kerfum eða ATM/ANS kerfishlutum sem notaðir eru til að veita samevrópska ATM/ANS þjónustu, sbr. b-lið nýrrar 76. gr., þ.m.t. ef þau stuðla að framkvæmd rannsóknarverkefnisins á vegum rekstrarstjórnunar flugumferðar um samevrópskt loftrými (SESAR).

Um 174. gr.

Hér er mælt fyrir um lögfestingu ákvæðis um almennar kröfur til veitingar ATM/ANS þjónustu. Byggist ákvæðið á grunnkröfum til þjónustunnar sem fram koma reglugerðar (ESB) 2018/1139, reglugerð (EB) 549/2004, reglugerð (EB) 550/2004 og í reglugerð (ESB) 2017/373. Reglugerð (EB) 549/2004 um setningu rammaákvæða um að koma á sameiginlegu evrópsku loftrými var innleidd með reglugerð nr. 870/2007, með síðari breytingum.

Tæknifólk sem sinnir öryggistengdum verkefnum sem vísað er til í niðurlagi 1. mgr. er svonefnt *ATSEP-tæknifólk*, en skammstöfunin stendur fyrir samsvarandi enska skammstöfun orðanna „air traffic safety electronics personnel“. Um er að ræða starfsfólk sem hefur hlotið viðurkenningu og er hæft að sjá um starfrækslu og viðhald á búnaði starfræna kerfisins sem og að taka þann búnað úr eða í notkun.

Um 175. gr.

Greinin á rætur að rekja til greinar ATM/ANS.OR.A.075 í reglugerð (ESB) 2017/373, sbr. reglugerð nr. 720/2019, og byggist á almennun meginreglum um gagnsæi og jafnræði.

Um 176. gr.

Ákvæðið byggist á 2.–4. mgr. 75. gr. núgildandi laga. Í stað heimildar er nú kveðið á um skyldu í 1. mgr. Þá hefur hugtökum sem notuð eru verið breytt. Í stað flugleiðsöguþjónustu kemur: rekstrarstjórnunar flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu. Í stað tilkynningar kemur: gögn. Framangreind skylda til upptöku tekur m.a. til:

1. fluggagnaræmna sem og annarra samskiptagagna á pappír eða í stafrænu formi,
2. sjálfvirkra gagnasamskipta í flugumferðarþjónustu, ef þörf er á slíkri tækni,
3. *kögunargagna* (e. surveillance data) frá ratsjá og annars kögunarbúnaði, þ.m.t. ADS-B, ADS-C sem notaður er við flugumferðarþjónustu, flugumferðarstjórn og kögun og við þjálfun starfsmanna, rannsóknir slysa og atvika, og til að styðja við viðbúnaðarþjónustu (leit og björgun); gögn eru enn fremur nýtt til mats á flugstjórnarþjónustu og leiðsögu- og kögunarþjónustu,
4. fjarskipti við stjórnun ökutækja á umferðarsvæði flugvallar, sbr. 13. gr. reglugerðar um flugumferðarþjónustu nr. 787/2010.

Um 177. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði ákvæði um skipulag og hönnun loftrýmis og breytingar þar á. *Hönnun loftrýmisskipulags* (e. design of airspace structures) merkir ferli sem tryggir að skipulag loftrýmisins sé á tilhlýðilegan hátt hannað, yfirfarið og staðfest áður en það er birt og tekið í notkun af loftfari, sbr. 46. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 og reglugerðar (ESB) 2017/373, sbr. reglugerð nr. 720/2019. Tilgangur þessa er einkum að tryggja öryggi starfrækslu loftfara á öllum stigum flugs. *Skipulag loftrýmis* (e. organisation of airspace) tekur til þess að tiltekinn hluti loftrýmis sé hannaður til að tryggja örugga og sem hagstæðasta starfrækslu loftfars. Hugtakið *hönnun loftrýmis* (e. airspace design) er ferli sem stuðlar að því að ná frammistöðumarkmiðum er varða starfsemi neta og koma til móts við þarfir loftrýmisnotenda ásamt því að tryggja eða auka staðfest öryggisstig og auka loftrýmisgetu og vistvænleika með þróun og framkvæmd á þróaðri færni og tækni í leiðsögu, bættu neti flugleiða og tilheyrandi skiptingu undirsvæða, bestun skipulags loftrýmis og verklagsreglum rekstrarstjórnunar flugumferðar sem bæta afkastagetu.

177. gr. er ætlað að leysa af hólmi mun takmarkaðra ákvæði 1. mgr. 76. gr. í núgildandi lögum og jafnframt leysa af hólmi 3. mgr. 4. gr. og 5. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála, nr. 119/2012, með síðari breytingum. Er í tilvitnuðum greinum m.a. vikið að valdi stofnunarinnar til að „kveða á um skipulag umferðar- og leiðsögukerfa í lofti“ og „kveða á um skipulag loftrýmis og flugleiðsögu eða gera tillögu um slíkt til ráðherra“. Tilgangur þessa er einkum tvíþættur; annars vegar að koma á formlegu skipulagi loftrýmisins og ferli við breytingar á því, og hins vegar að auka gagnsæi og samráð, m.a. með starfrækslu upplýsingagáttar um loftrýmið og nýtingu þess. Með loftrýminu er átt við loftrými innan íslenskrar lofthelgi og því loftrými sem þar sem Ísland hefur á grundvelli þjóðréttarsamninga skuldbundið sig til að veita þjónustu. Með formlegu ferli er komið á auknu gagnsæi og samráði og aðkoma loftrýmisnotenda, hagaðila og annarra stjórnvalda gerð möguleg að skipulags- og hönnunarferli.

Í grunninn er byggt á fullum og óskoruðum yfirráðum íslenska ríkisins yfir loftrýminu yfir íslensku yfirráðasvæði, sbr. 1. gr. Chicago-samningsins. Er það því á valdi ríkisins að skipuleggja og hanna loftrýmið, m.a. að kveða á um takmarkanir á notkun þess. Almennt er viðurkennt að nýta beri loftrýmið á sveigjanlegan hátt til að tryggja sanngirni og gagnsæi, að teknu tilliti til öryggis og allsherjarreglu.

Nátengt hönnun og skipulagi loftrýmis er stjórnun þess. Eins og vikið er að í skýringum við 171. gr., er greint á milli þriggja stiga við ákvörðun um skipulag loftrýmisins, sem hvert hefur áhrif á annað. Er í greininni fyrst og fremst horft til ákvörðunarvalds á skipulagsstigi og að mótað sé ferli hvað varðar daglega umsýslu á úrlausnarstigi sem auk umsýslu í rauntíma verði fyrst og fremst í höndum veitanda flugleiðsöguþjónustu.

Í 2. mgr. 177. gr. eru tiltekin þau atriði sem loftrýmisskipulag skal að lágmarki taka til. Flokkun loftrýmis tekur til bæði stjórnaðs og óstjórnaðs loftrýmis, afmörkun loftrýmis fyrir tiltekinn flokk loftrýmisnotenda og flugleiða, bæði hvað varðar yfirflug og við aðflug- og brottflugsferla við flugvelli. Þá er tiltekið að hægt sé að ákvarða bann-, hafta- og hættusvæði í afmörkuðu loftrými. Geta slíkrar takmarkanir átt við loftrými ofan við einstök mannvirki, t.d. fangelsa og varnarmannvirkja og við afmörkuð svæði, svo sem vatnsverndarsvæði og friðlýst svæði. Almennt er ekki gert ráð að loftrýmisskipulag taki til annars en svæða sem skilgreind eru ótímabundið.

Hvað varðar þau sjónarmið sem skulu lögð til grundvallar er öryggi í forgrunni, bæði flugöryggi og almannaöryggi, en einnig *skilvirkni* (e. efficiency), þ.e. tekið sé tillit til þarfa notenda og nýtingar loftrýmisins auk umhverfissjónarmiða s.s. hávaða og mengunar. Þá ber einnig að taka tillit til annarra laga og stjórnvaldsfyrirmæla þar sem flug loftfara, flugtak eða lending kann að vera háð takmörkunum eða banni. Í þessu samhengi er rétt að hafa í huga að þarfir notenda kunna að vera ólíkar og jafnvel ósamrýmanlegar. Aðgengi tiltekinna flokka notenda kann að útiloka aðra. Umhverfissjónarmið, svo sem útblástur, loftgæði og hávaði kunna að hafa mismikið vægi í ólíkum flughæðum, t.d. að meiri áhersla sé lögð á að takmarka hávaða og ónæði í lægri flughæðum en hærri. Vegna hávaða frá flugumferð skiptir meira máli val og afmörkun flugleiða yfir þéttbýli og í aðflugi- og fráflugi til og frá flugvöllum. Fjölgun ómannaðra loftfara í loftrýminu hefur jafnframt í för með sér nýjar áskoranir, ekki síst með tilliti til umferðar, þ.e. að þeim sé flogið þar sem þeim er það heimilt og í þeim flughæðum sem ákvarðaðar eru, en einnig með tilliti umhverfis- og nábýlissjónarmiða. Samhliða þarf að tryggja aðskilnað milli þeirra og annarra (mannaðra) loftfara. Þá hafa mun fleiri aðilar áhuga á að takmarka flug ómannaðra loftfara en annarra (mannaðra) loftfara, svo sem með tilliti til verndunar friðhelgi einkalífs og persónuverndar, auk almanna-, öryggis- og varnarhagsmuna. Staðbundnar aðstæður á jörðu niðri kunna einnig að kalla á sérstakt tillit, svo sem vegna dýralífs (varps fugla) og þjóðaröryggis (vernd mikilvægra innviða).

Sérstaklega skal bent á markmið frumvarpsins í 1. gr. þar sem tiltekið er að markmið laga þessara sé að „stuðla að og tryggja öruggar, sjálfbærar, greiðar og skilvirkar flugsamgöngur, að teknu tilliti til neytendaverndar, umhverfissjónarmiða og þjóðréttarlega skuldbindinga.“ Þó að flugöryggi skuli ætíð haft að leiðarljósi skal vega og meta alla hagsmuni heildstætt að teknu tilliti til aðstæðna hverju sinni.

Í 3. mgr. er sérstaklega vikið að samráði og tiltekið að leitað skuli eftir sjónarmiðum og tillögum viðkomandi stjórnvalda, svo sem lögreglu, Skipulagsstofnunar, Umhverfisstofnunar o.fl., en einnig loftrýmisnotenda og annarra hagaðila. Sérstakt samráð verði einnig haft við sveitarfélög, rekstraraðila flugvalla og rekstraraðila rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu.

Í 4. mgr. er lagt til að bæði notendur loftrýmisins, stjórnvöldum og öðrum hagaðilum sé heimilt að koma á framfæri tillögum til breytinga á skipulagi og hönnun loftrýmisins. Breytingar á hönnun og skipulagi loftrýmis geta verið misviðamiklar og snert hagsmuni ólíkra aðila. Því kann að vera nauðsynlegt að samhliða mati á tillögum til breytinga á skipulagi og hönnun loftrýmisins að gerðar séu athuganir á áhrifum tillagna, svo sem umhverfisáhrifum, áhrifum á flugöryggi, afkastagetu og öðrum þáttum. Slíkt gerir einnig þeim sem verða fyrir áhrifum af fyrirhuguðum breytingum betur kleift að skilja áhrif fyrirhugaðra breytinga og taka þátt í ferlinu.

Í 5. mgr. er nánar kveðið á um birtingu skipulags og hönnunar loftrýmisins.

Um 178. gr.

Þörf fyrir tímabundið skipulag kann að vera að margvíslegum toga, svo sem vegna ösku frá eldgosi, vegna æfinga, vegna fugla varps yfir afmarkaðan tíma o. fl. Til að stuðla að sveigjanlegri nýtingu loftrýmisins og í samræmi við núverandi fyrirkomulag er lagt til að Samgöngustofu sé falið tímabundið skipulag loftrýmisins. Samhliða er einnig lagt til að stofnunin geti falið veitanda flugleiðsöguþjónustu að annast umsýslu beiðna og úrlausn í rauntíma.

Um 179. gr.

Í greininni er lagt til að Samgöngustofa starfræki upplýsingaþjónustu og stafræna miðlæga gátt í því skyni að tryggja einfalda og skilvirka miðlun upplýsinga er varða skipulag loftrýmisins og afgreiðslu beiðna um nýtingu þess. Er hér horft til þess að mótað verði ferli vegna skipulags og hönnunar loftrýmis á forlausnar- og úrlausnarstigi, þar á meðal hvernig staðið sé að veitingu undanþága og samráði því tengdu og samhliða hvernig slíkum upplýsingum er miðlað til loftrýmisnotenda og almennings.

Um 180. gr.

Greinin byggist á VIII. viðauka við reglugerð (ESB) 2018/1139 og CNS.OR hluta VIII. viðauka við reglugerð (ESB) 2017/373. Með *fjarskiptaþjónusta* (e. communication services) er átt við: faststöðva- og farstöðvaþjónusta fyrir flug til að gera möguleg fjarskipti milli landstöðva, milli loftfara og landstöðva og milli loftfara vegna flugstjórnarþjónustu. Með *leiðsöguþjónustu* (e. navigation services) er átt við búnað og þjónustu sem láta í té upplýsingar um stöðu og tíma loftfara. Með *kögunarþjónustu* (e. surveillance services) er átt við búnað og þjónustu sem eru notuð til að ákvarða staðsetningu sérhvers loftfars til að tryggja örugga fjarlægð milli loftfara.

Um 181. gr.

Almennt er við það miðað að íslenska ríkið hafi skyldu til að veita veðurþjónustu með vísan til Chicago-samningsins, sbr. skýringar við nýja 75. gr. hér á undan. Byggist greinin á 2.2. gr. í viðauka VIII. í reglugerð (ESB) 2018/1139. Með *veðurþjónustu* (e. meteorological services) er átt við búnað og þjónustu sem láta loftfari í té veðurspár, yfirlit og athuganir sem og hvers konar aðrar veðurupplýsingar og gögn sem ríki veita til notkunar fyrir flug.

Um 182. gr.

Ákvæðið á rætur að rekja til viðauka VI. í reglugerð (ESB) 2017/373, sbr. 4. viðauka (kort í flugleiðsögu) og 15. viðauka (upplýsingaþjónusta flugmála) við Chicago-samninginn. Með *upplýsingaþjónustu flugmála* (e. aeronautical information service) er átt við þjónustu sem er stofnuð innan skilgreinds rýmis og sem er ábyrg fyrir að miðla flugmálaupplýsingum og gögnum sem nauðsynleg eru til að tryggja öryggi, reglufestu og skilvirkni í flugleiðsögu. Eins og með aðra þætti flugleiðsöguþjónustu hefur íslenska ríkið undirgengist þá skuldbindingu að tryggja að upplýsingaþjónusta flugmála sé veitt, sbr. 28. gr. Chicago-samningsins.

Í 2. mgr. er kveðið á um heimild ráðherra til að ákvarða í reglugerð hvaða aðilum skal skylt að veita upplýsingar og gögn til veitanda upplýsingaþjónustu flugmála og til hvaða upplýsinga skyldan nái. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. reglugerðar (ESB) 73/2010, sem innleidd var í landsrétt með reglugerð nr. 772/2010 um upplýsingaþjónustu flugmála, hafa þessir aðilar verið skilgreindir. Tekur skyldan til rekstraraðila þeirra flugvalla eða þyrluvalla þar sem búið er að birta verklagsreglur í tengslum við blindflug (IFR) eða *sérlegt sjónflug* (e. special-visual flight rules) í flugmálahandbókum í hverju landi fyrir sig, hvort sem um er að ræða opinbera aðila eða einkaaðila sem, í samræmi við reglugerðina, veita: í fyrst lagi þjónustu í tengslum við sköpun og veitingu mælingagagna, í öðru lagi þjónustu við hönnun verklagsreglna, í þriðja lagi rafræn landslagsgögn, og í fjórða lagi rafræn hindranagögn.

Um 183. gr.

Greinin byggist á grein 2.1. í viðauka VIII. við reglugerð (ESB) 2018/1139. Grunnviðmið um kröfur um gagnagæði er að finna í 15. viðauka (upplýsingaþjónusta flugmála) við Chicago-samninginn. Með flugmálaupplýsingum í 1. mgr. er átt við enska orðið „aeronautical information“. Með gögn í 2. mgr. er átt við enska orðið „data“.

Um 184. gr.

Greinin á rætur að rekja til 2.9 gr. í viðauka VIII. (grunnkröfur til rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu og flugumferðarstjórar) við reglugerð (ESB) 2018/1139, sbr. einnig reglugerð (ESB) 2017/373. Er tilgangur greinarinnar einkum sá að lögfesta stoð fyrir setningu reglugerða til innleiðingar gerða er varða gerð flugferla. Er hér einkum höfð í huga sú breyting sem fyrir liggur í formi tillögu og álits EASA um breytingu á reglugerð (ESB) 2017/373 og reglugerð (ESB) 137/2004 (um flugvelli), sbr. álit stofnunarinnar nr. 2/2018.

Um 185. gr.

Með vísan til reglugerðar (ESB) 73/2010 um kröfur um gæði flugmálagagna og flugmálaupplýsinga fyrir samevrópska loftrýmið, sem innleidd var hér á landi með reglugerð nr. 772/2010, með síðari breytingum, er byggt á því að Samgöngustofa haldi úti gagnagrunni um hindranir sem teljast hættulegar flugumferð. Tekur reglugerðin m.a. til þess að Samgöngustofa eða aðili sem hún tilnefnir tryggi að rafræn landslags- og hindrunargögn séu aðgengileg á þann máta sem nánar er lýst í reglugerðinni og að stjórnvöld sem fari með skipulags- og/eða mannvirkjamál tilkynni í grunninn.

Í því skyni að birta upplýsingar um hindranir sem flugmálaupplýsingar er 1. mgr. lagt til að sveitarfélög og skipulags- og byggingaryfirvöld tilkynni til Samgöngustofu um varanlegar hindranir sem eru 50 m háar eða hærri. Tilkynningarskyldan nær til allra hindrana óháð staðsetningu. Bent skal á samsvarandi ákvæði í nýrri 67. gr. sem tekur til tilkynningarskyldu hvað varðar tímabundnar hindranir í nágrenni við eða innan áhrifasvæðis flugvallar. Í 2. mgr. er lagt að eigendur hindrana tryggi gagnagæði, sbr. ný 77. gr. d. Jafnframt er í 3. mgr. lagt til að sú skylda verði lögð á veitanda rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu að tilkynna Samgöngustofu hvers konar truflanir sem telja má að flugumferð geti stafað hætta af.

Um 186. gr.

Frammistöðuáætlun á sviði flugleiðsögu innan Evrópusambandsins á sér nokkuð langa sögu eða allt aftur til 2004 þegar fyrstu reglugerðirnar um sameiginlega evrópska loftrýmið voru settar. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins telur að flugumferð í álfunni komi til með að aukast um 50% fram til 2035. Tafir vegna aukinna umferðar, óskilvirkni í flugumferðarþjónustu, hár kostnaður loftrýmisnotenda og auknar áherslur í umhverfisvernd kalli á aðgerðir.

Í greininni er byggt á sambærilegum markmiðum og Evrópusambandið hefur sett, að teknu tillit til sérstöðu Íslands innan ICAO NAT-svæðisins, þ.e. á sviði flugöryggis, umhverfismála, afkastagetu og kostnaðarhagkvæmni. Ráðgert er að fyrsta tímabilið sem er ráðgert 2020-2024, verði aðlögunartímabil, þ.e. án bindandi markmiða. Á aðlögunartímanum verður gögnum vegna skilgreindra mælikvarða safnað og þau greind með það fyrir augum að setja raunhæf og gild markmið fyrir fyrsta viðmiðunartímabilið sem kemur í kjölfar aðlögunartímabilsins.

Um 187. gr.

Heimild ráðherra til að setja reglugerðir á þeim sviðum sem kaflinn tekur til er ætlað að vera víðtæk, enda efni kaflans mjög tæknilegt og víðfeðmt í eðli sínu. Byggist greinin að hluta á fyrirliggjandi ákvæðum laganna um heimild ráðherra til að setja reglugerðir á málefnasviðinu, sbr. 6. mgr. 57. gr. a, 5. mgr. 75. gr., 2. og 3. mgr. 76. gr., 3. og 4. mgr. 78. gr. í núgildandi lögum.

Samkvæmt h-lið 1. mgr. 2. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 fellur hönnun loftrýmisskipulags undir reglugerð (ESB) 2018/1139, með fyrirvara um ákvæði reglugerðar (EB) 551/2004 og ábyrgð ríkja er varðar loftrými undir þeirra lögsögu. Er almennt búist við frekari afleiddum reglugerðum um hönnun loftrýmisskipulags á næstu árum.

XV. Kafli. Aðgangur að markaði, þjónustugjöld o. fl. („economic regulation“)

Um XIV. Kafla.

Undir efni kaflans fellur efni sem almennt er talið til *efnahagslegs eftirlits* (e. economic regulation) á sviði flugmála. Um er að ræða ýmis atriði sem varða almenna umgjörð flugstarfsemi svo sem forsendur til markaðsaðgangs hvort sem er í lofti eða á jörðu niðri, eftirlit með framkvæmd loftferðasamninga, beiting takmarkana á markaðsaðgangi, gjaldtöku flugvalla og flugleiðsöguþjónustu og fleira. Efni kaflans byggist að meginstefnu á þegar innleiddum EES-gerðum á framangreindum sviðum.

Um 188. gr.

Hér er lagt til að lögfesti verði almenn heimild til handa ríkisstjórn til að gera samninga við stjórnir erlendra ríkja og alþjóðlegar og svæðisbundnar stofnanir. Byggist greinin að mestu leyti á 1. mgr. 146. gr. b í núgildandi lögum og er ætlað að taka til ýmissa tegunda samninga í þágu loftferða hvort sem er tvíhliða eða fjölhliða. Um er að ræða lítilsháttar útvíkkun frá núgildandi lögum. Þ.e. við er bætt þeim möguleika að semja um markaðsaðgang annarra er veita flugtengda starfsemi, sem er ætlað að ná yfir ýmsa þjónustustarfsemi sem fellur utan almenna samningsins um þjónustuviðskipti (e. General Agreement on Trade in Services, GATS) s.s. flugafgreiðslu (margsvísleg þjónusta), flutningsmiðlun, leigu loftfara, rekstur vörugeymslna, flugvalla o. fl. Að öðru leyti er horft til ýmissa tegunda samninga allt frá samningum um markaðsaðgang (svonefndir loftferðasamningar), á sviði gagnkvæmrar viðurkenningar á sviði flugöryggis (svonefndir flugöryggissamningar), flugverndar, úttekta og annarra sviða s.s. varðandi tvísköttun, fjárfestingu í flugtengdri starfsemi eða almennt til ívilnunar eða fyrirgreiðslu svo sem með afléttingu samkeppnishindrana eða takmarkana.

Um 189. gr.

Við gerð samninga við erlend ríki um markaðsaðgang er ekki alltaf unnt að ljúka samningum með afnámi allra takmarkana á flugleiðum, tíðni, flutningsmagni eða fjölda þeirra flugrekenda sem heimilt er að nýta umsamin réttindi. Þó stefnt sé að afnámi takmarkana eða auknum heimildum til flugs þarf samt sem áður að vera hægt að nýta þau takmörkuðu réttindi meðan þau gilda og kann þá að þurfa að úthluta slíkum réttindum meðal þeirra flugrekenda sem áhuga hafa á að nýta þau. Greint er almennt á milli almennra hæfisskilyrða til flugs út frá flugöryggi- og flugvernd og annarra skilyrða sem viðkomandi samningur kann að tiltaka, svo sem varðandi eignarhald, stjórnun o. fl., sem forsendur tilnefningar. Bent skal á að einstakir samningar kunna að innihalda strangari kröfur en þær kröfur sem gerðar eru til eignarhalds og stjórnunar flugrekenda til útgáfu flugrekstrarleyfis skv. VIII. kafla. Almenn viðmið sem ráða kunna vali er gert ráð fyrir að verði nánar útfærð í reglugerð sem ráðherra setur, svo sem stefna stjórnvalda á hverjum tíma, allsherjarregla, fyrirliggjandi þjóðréttarskuldbindingar, jákvæð þróun flutningastarfsemi og samkeppni, hagsmunir neytenda, þjónusta, tíðni og verðlagning auk umhverfisáhrifa.

Miðað er við að ráðherra tilnefni flugrekanda/flugrekendur samkvæmt samningi, en Samgöngustofa úthluti réttindum að höfðu samráði við ráðherra. Byggist greinin lauslega á 2. og 3. mgr. 146. gr. b í núgildandi lögum, og er heimild ráðherra til að setja reglugerð ákvæðinu til nánari útfærslu í 200. gr.

Í 2. mgr. greinarinnar er byggt á að úthlutun fari fram á grundvelli jafnræðis og gagnsærrar málsmeðferðar. Sú trúnaðarskylda sem lögð er til í 2 málsl. byggist á því að ýmis þau gögn og upplýsingar sem flugrekendur kunna að þurfa afhenda í umsóknarferli séu viðskiptalegs eðlis (t.d. verðskrá, tíðni, fyrirhuguð flugáætlun) sem á grundvelli samkeppnissjónarmiða og viðskiptahagsmuna er eðlilegt að farið sé með sem trúnaðargögn.

Í 3. mgr. greinarinnar er vísað til þess ástands þegar samið er að nýju, fyrirliggjandi samningi breytt eða ríki einhliða fellur frá fyrirliggjandi takmörkunum.

Um 190. gr.

Ákvörðun um að dreifa flugumferð milli borga eða *borgarþyrpinga* (e. conurbation) getur átt sér ýmsar ástæður, mM.a. þörf fyrir að takmarka flugumferð við flugvöll við ákveðinn fjölda flughreyfinga s.s. vegna tegundar flugumferðar, afkastagetu flugvallar og umhverfissjónarmiða, enda eigi tiltekin skilyrði við um nálægð flugvalla, innviði, aðgengi o. fl. Í greininni er kveðið á um heimild ráðherra til að ákvarða dreifingu flugumferðar milli borga eða borgarþyrpingar eigi tiltekin skilyrði við. Slík skilyrði eru tæmandi talin í 19. gr. reglugerðar (EB) 1008/2008 um sameiginlegar reglur um rekstur flugþjónustu innan Bandalagsins, sbr. reglugerð um sameiginlegar reglur um flugrekstur og flugþjónustu innan Evrópska efnahagssvæðisins, nr. 48/2012, með síðari breytingum. Borgarþyrping merkir þéttbýlissvæði sem samanstendur af mörgum borgum eða bæjum, sem hafa, vegna fólksfjölgunar og útbreiðslu, runnið saman og mynda samfellda byggð. Bent skal á að þó að afmörkuð auð svæði t.d. nýtt til landbúnaðar eða annarrar starfsemi sé inn á milli slíkra borga og bæja hefur það ekki áhrif á framangreinda skilgreiningu. Fyrirætlun ráðherra um að ákvarða dreifingu flugumferðar milli flugvalla er háð mati og ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA um samræmi við þau skilyrði sem reglugerðin tiltekur áður en hægt er að hrinda henni í framkvæmd.

Um 191. gr.

Greinin á rót sína að rekja til heimildar til að leggja á *skyldur um opinbera þjónustu* (e. public service obligation, PSO) í áætlunarflugi, sbr. 16. gr. reglugerðar (EB) 1008/2008 um sameiginlegar reglur um rekstur flugþjónustu í Bandalaginu, sbr. reglugerð um sameiginlegar reglur um flugrekstur og flugþjónustu innan Evrópska efnahagssvæðisins, nr. 48/2012, með síðari breytingum. Skyldur um opinbera þjónustu er undanþága frá meginreglu sömu reglugerðar um frelsi til að veita flugþjónustu innan Evrópska efnahagssvæðisins, sbr. 15. gr. sömu reglugerðar. Bent skal á að útfærsla skyldna um opinbera þjónustu getur verið með mismunandi hætti. Ekki er sjálfgefið að allar flugleiðir þar sem kvöð um skyldur um opinbera þjónustu hefur verið komið á njóti fjárframlags hins opinbera til að starfrækslu flugsins, né að þeim flugrekanda/flugrekendum sem takast á hendur að veita þjónustu á slíkri flugleið njóti sjálfkrafa *einkaréttar* (e. exclusive right) á flugleiðinni. Ef ákveðið er að leggja skyldur um opinbera þjónustu á flugleið án einkaréttar eða fjárframlags er öllum flugrekendum heimilt að starfrækja flug á flugleiðinni að uppfylltum þeim skilyrðum sem skyldur um opinbera þjónustu mæla fyrir um. Sé einkarétti til að starfrækja flugleið komið á eru aðrir flugrekendur útilokaðir frá viðkomandi flugleið þann tíma sem samningur um skyldur um opinbera þjónustu varir. Skv. reglugerð (EB) 1008/2008 er hámarkstími slíkra samninga takmarkaður við 4 ár, en 5 ár ef um er að ræða flugleið til flugvallar sem þjónar ystu svæðum Evrópska efnahagssvæðisins. Með vísan til ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 90/2011 frá 19. júlí 2011, falla allir *svæðisbundir flugvellir* (e. regional airports) á Íslandi undir þá flugvelli sem þjóna „ystu svæðunum“.

Um 192. gr.

Greinin byggist að mestu á 57. gr. b í núgildandi lögum, sbr. reglugerð (EB) 96/67 frá 15. október 1996 um aðgang að flugafgreiðslumarkaðnum á flugvöllum bandalagsins, með síðari breytingum, sem innleidd er í landsrétt með reglugerð um flugafgreiðslu nr. 370/2018. *Flugafgreiðsla* (e. ground handling) skv. reglugerð (EB) 96/67, með síðari breytingum, tekur til ellefu þjónustuflokka flugafgreiðslu. Heimild ráðherra til að setja reglugerð ákvæðinu til nánari fyllingar er í 200. gr. Bent er á að fjallað er um vottun flugafgreiðsluaðila og aðila er veita hlaðstjórnunarþjónustu á flugvöllum í XIII. kafla.

Í 1. mgr. er lagt til, í samræmi við framangreinda EES-gerð, að skyldur til að veita aðgengi verði lagðar á rekstraraðila flugvalla þar sem fjöldi farþega og magn farms er yfir tilteknum viðmiðunarmörkum sem ákvörðuð verði í reglugerð sem ráðherra setur. Enn fremur að *rými* (e. space) skuli skipt á milli þeirra sem veita flugafgreiðslu á grundvelli viðmiða sem eru hlutlæg, gagnsæ og án mismununar. Í þessu felst einnig að rekstraraðila flugvallar ber að taka nauðsynlegt tillit til nýrra aðila, sbr. 16. gr. reglugerðar (EB) 96/67. Sama á við hvað varðar skilyrði til aðgengi að *búnaði flugvalla* (e. airport installations).

Í 2. mgr. er heimild til að takmarka fjölda þeirra aðila sem heimilt er að veita flugafgreiðslu á viðkomandi flugvelli, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Á málsgreinin bæði við um flugafgreiðsluaðila sem þjónusta þriðju aðila og sjálfan sig (þ.e. flugrekendur sem jafnframt sinna flugafgreiðslu). Geta aðstæður verið með þeim hætti að ekki sé rými eða aðstaða fyrir flugafgreiðsluaðila eða fyrir hendi er takmörkun á afkastagetu eða nýtingu flugvallar. Er undanþágunni ætlað að gilda tímabundið og er háð fyrirfram tilkynningu og heimild Eftirlitsstofnunar EFTA.

Í 3. gr. er lagt til að lögfest verði heimild ráðherra til að kveða á um skyldu til opinberrar þjónustu flugafgreiðslu í samræmi við 11. gr. og 12. gr. tilskipunarinnar. Er samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA forsenda fyrir beitingu heimildarinnar.

Í 4. mgr. felst heimild til handa rekstraraðila flugvallar til að skylda þá sem sjá um flugafgreiðslu og flugvallanotendur sem sjá um eigin afgreiðslu til að nota slík mannvirki. Ákvæðið tekur samkvæmt orðanna hljóðan til *sérstakra (miðlægra) mannvirkja* (e. centralized infrastructures) sem notuð eru við flugafgreiðslu og eru svo flókin eða dýr í uppbyggingu eða hafa svo mikil umhverfisáhrif að ekki er unnt að skipta þeim niður eða hafa fleiri en eitt af þeim. Í dæmaskyni eru talin upp mannvirki sem notuð eru til að stjórna farangursflokkun, afísingu, vatnshreinsun og eldsneytisdreifingu. Ekki er loku fyrir það skotið að ákvæðið gæti átt við fleiri mannvirki sem nýtt eru við flugafgreiðslu.

Í 7. mgr. er sérstaklega fjallað um rétt aðila til að bera ákvarðanir rekstraraðila flugvallar undir Samgöngustofu, sbr. 21. gr. tilskipunar 94/67. Tekur heimildin til afmarkaðra ákvarðana eða ráðstafana rekstraraðila flugvallar, s.s. við val á afgreiðsluaðila, sbr. 2. mgr. greinarinnar og 11. gr. tilskipunar, samráðs í notendanefnd, sbr. 194. gr. frumvarpsins og 6. mgr. greinarinnar og 13. gr. tilskipunar, og synjunar um aðgang og rými á flugvelli, búnaði á flugvelli eða sérstöku mannvirki, sbr. 1. og 3. mgr. greinarinnar og 15. og 16. gr. tilskipunar.

Um 193. gr.

Forsenda starfrækslu flugs er aðgengi að innviðum flugvallar til flugtaks og lendingar. Þegar eftirspurn eftir slíku aðgengi á flugvelli er meiri en framboðið til skemmri eða lengri tíma kann að þurfa grípa til úrræða til að miðla málum eða úthluta afgreiðslutímum eftir sérstökum úthlutunarreglum. Í 1. mgr. greinarinnar er vísað til fyrrnefnda ástandsins og lagt til að ráðherra eða þeim sem hann felur slíka ábyrgð sé heimilt að tilnefna flugvöll sem „flugvöll með afgreiðslutíma eftir samráði“ og þar með tryggja að samráðsstjóri miðli málum og greiði fyrir farsælli lausn ágreinings um aðgengi/afgreiðslutíma. Bent skal á að engin skylda hvílir á ráðherra að tilnefna flugvöll. Miðað er við að tilnefning flugvallar sem flugvöllur með afgreiðslutíma eftir samráði komi til vegna ábendinga eða tilmæla hagsmunaaðila eða rekstraraðila flugvallar. Í 2. mgr. er lagt til að flugvöllur verði aðeins tilnefndur sem „flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma“ að þeirri málsmeðferð 3.– 4. mgr. mælir fyrir að sé fylgt.

Ákvæðið byggist á reglugerð (EBE) 95/93 frá 18. janúar 1993 um sameiginlegar reglur um úthlutun afgreiðslutíma á bandalagsflugvöllum, með síðari breytingum, sem innleidd hefur verið í landsrétt með reglugerð um úthlutun afgreiðslutíma flugvalla nr. 858/2014, með síðari breytingum.

Í 3. mgr. er fjallað um það ástand þegar úrbóta er krafist á afkastagetu flugvallar. Hugtakið *afgreiðslutími* (e. slot) er svo skilgreint í framangreindri reglugerð: „Heimild, sem samræmingarstjóri veitir í samræmi við þessa reglugerð, til að nota alla fyrirliggjandi innviði flugvallar til að starfrækja flugþjónustu á flugvelli með skömmtuðum afgreiðslutíma, á tilgreindum degi og tíma, til lendingar eða flugtaks, eftir úthlutun samræmingarstjóra í samræmi við þessa reglugerð“.

Á grundvelli reglugerðarinnar ber aðildarríkjum að tryggja sjálfstæði samræmingarstjóra þegar flugvöllur hefur verið tilnefndur sem flugvöllur með skömmtuðum afgreiðslutíma og er 4. mgr. ætlað að endurspegla þessar skyldur. Í því felst að samræmingarstjóri njóti sjálfstæðis í störfum sínum gagnvart hagsmunaaðilum og hlutleysi hans verði ekki dregið í efa. Þá sé fjármögnun hans þannig frágengin að sjálfstæði hans sé tryggt. Í þessu samhengi er rétt að benda á niðurstöðu Evrópudómstólsins í máli C-205/14, *Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gegn Portúgal*, þar sem dómstólinn komst að þeirri niðurstöðu að túlka beri ákvæði reglugerðarinnar hvað varðar sjálfstæði samræmingarstjóra gagnvart hagsmunaaðilum vítt, þ.e. að rekstraraðili flugvallar sé talinn meðal hagsmunaaðila. Gert er ráð fyrir að samræmingarstjóri komi til með að bera ábyrgð á úthlutun afgreiðslutíma og hafa eftirlit með að starfsemi flugrekenda samræmist þeim afgreiðslutíma sem úthlutað er og að öðru leyti sé fjallað um verkefni og skyldur samræmingarstjóra í reglugerð sem ráðherra setur. Í 200. gr. er ráðherra heimilt að mæla fyrir um greiðslu kostnaðar vegna starfa samræmingarstjóra með reglugerð. Einnig er gert ráð fyrir að samræmingarnefnd flugvallar með skammtaðan afgreiðslutíma verði skipuð. Nánari ákvæði um ábyrgð og verksvið nefndarinnar verða í reglugerð.

Í 5. mgr. er lagt til að samræmingarstjóri verði ekki bótaábyrgur vegna þeirra ráðstafana sem grípa þarf til og tengjast störfum hans, nema í þeim tilvikum þegar um er að ræða *stórfellt gáleysi* (e. gross negligence) eða *ásetning* (e. wilful misconduct). Þetta hefur það í för með sér að telji aðili sig verða fyrir tjóni vegna úthlutaðs afgreiðslutíma, sem tekið hefur breytingum eða vegna þess að hann hefur ekki hlotið umbeðinn afgreiðslutíma, á hann ekki rétt á skaðabótum á grundvelli þessa. Á ákvæðið rót sína að rekja til framangreindrar reglugerðar (EBE) 95/93, sjá 2. mgr. 11. gr.

Bent er á víðtæka heimild ráðherra til að setja reglugerð greininni til frekari fyllingar í 200. gr. frumvarpsins. Er þar m.a. kveðið á um heimild ráðherra til að setja ákvæði í reglugerð um skyldu til að halda heildarskrá um afgreiðslutíma, úthlutun og breytingar á honum (hreyfanleiki afgreiðslutíma). Í þeim tilvikum þegar flugleið á undir högg að sækja af einhverjum orsökum er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að leggja kvaðir um opinbera þjónustu á viðkomandi flugleið. Er í slíkum tilvikum gert ráð fyrir að ráðherra geti óskað eftir því að tekinn verði frá nauðsynlegur afgreiðslutími fyrir fyrirhugaða starfrækslu flugs á slíkum flugleiðum.

Um 195. gr.

Greinin byggist að mestu á 1.-2. mgr. 71. gr. a í núgildandi lögum. Með notanda flugvallar er átt við einstakling eða lögaðila sem stundar flutninga í lofti á farþegum, pósti og/eða farmi til eða frá viðkomandi flugvelli. Notendanefnd flugvallar eða flugvallarkerfis er ætlað að vera vettvangur skoðanaskipti milli rekstraraðilans og notenda flugvallar/flugvallarkerfis um málefni sem varða rekstur flugvallarins/flugvalla og sem m.a. hafa áhrif á gjaldtöku. Þetta er m.a. gert sem liður í að auka gagnsæi í rekstri og gjaldtöku á flugvöllum sem eru í reynd í einokunaraðstöðu gagnvart notendum. Aðrir mikilvægir hagsmunir flugvallarnotenda lúta m.a. að skipulagningu flugafgreiðslu, verðlagningu á þjónustu flugafgreiðslu ef fjöldi veitenda flugafgreiðslu hefur verið takmarkaður. Gert er ráð fyrir að fjöldi fulltrúa og samsetning nefndarinnar ráðist að öðru leyti af stærð og umsvifum á flugvellinum. Með þessu er verið að auka aðkomu notenda að rekstri flugvalla og veita þeim tækifæri til þess að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, áður en mikilvægar ákvarðanir eru teknar er varða rekstur flugvalla, þ.m.t. um þjónustu, gjaldtöku eða önnur atriði sem snerta mikilvæga hagsmuni þeirra. Gert er ráð fyrir að fundir í notendanefnd verði haldnir eigi sjaldnar en einu sinni á ári.

Um 195. gr.

1. málsgrein greinarinnar byggist á 1. og 3. mgr. 71. gr. og 2.-3. mgr. byggjast á 71. gr. b í núgildandi lögum, sbr. ákvæði tilskipunar (EB) 2009/12 frá 11. mars 2009 um gjaldtöku á flugvöllum. Í greininni er frekar kveðið á um gagnsæi gjaldtöku á flugvöllum þar sem lögð er sú skylda á rekstraraðila flugvallar að leggja fram sundurliðun kostnaðar sem lagður er til grundvallar gjaldtöku. Þetta ber að gera eigi sjaldnar en árlega. Í 2. mgr. er í dæmaskyni upptalning á helstu liðum sem leggja ber til grundvallar við sundurliðun gjalda sem er að mestu byggð á 7. gr. tilskipunar (EB) 2009/12 um gjaldtöku á flugvöllum. Þá er gerð sú krafa að einstakir kostnaðarliðir, sem lagðir eru til grundvallar gjaldi, skuli aðgreindir í bókhaldi.

Í 3. mgr. er kveðið á um skyldu flugrekstraraðila sem nýta aðstöðu flugvalla til að upplýsa rekstraraðila flugvallar reglulega um áætlanir sínar varðandi ýmsa þætti sem áhrif geta haft á rekstur flugvallar, þ.m.t. umfang þjónustu, aðstöðu og uppbyggingu innviða á flugvelli. Þetta eru m.a. upplýsingar er lúta að áætlunum um tíðni flugs, fjölda farþega, samsetningu flugvélaflotans eða breytingu þar á. Þá er kveðið á um að með slíkar upplýsingar skuli fara sem trúnaðarmál.

Um 196. gr.

Í 1. mgr. er nánar kveðið á um í hvaða tilvikum sé skylt að leggja fram rökstudda tillögu um breytingar og nýmæli og byggist ákvæðið að mestu á 71. gr. a í núgildandi lögum. Skv. 1. mgr. skal tillaga lögð fram a.m.k. fjórum mánuðum fyrir áætlaða gildistöku. Með þessu er verið að leggja áherslu á að notendur hafi nægan fyrirvara á breytingum er varða hagsmuni þeirra, þ.m.t. á gjöldum, og hafi tíma til að kynna sér forsendur fyrirhugaðra breytinga eða gjaldtöku. Með mikilvægum ráðstöfunum sem snerta beint hagsmuni notenda er m.a. átt við hverskonar breytingar á gjaldtöku eða gjaldtökukerfi, gæði þjónustu og þjónustustigs. Þetta á að auðvelda þeim að taka afstöðu til breytinga og kalla eftir upplýsingum til að auka gagnsæi.

Lagt er til í 2. mgr. að notendanefndin leitist við að ná samkomulagi um þær breytingar sem fyrirhugaðar eru. Þá er gert ráð fyrir að rekstraraðili flugvallar tilkynni um mikilvægar ákvarðanir er varða hagsmuni notenda með a.m.k. tveggja mánaða fyrirvara. Ætla verður að það sé algjör lágmarksfrestur og miða ætti almennt við mun lengri tíma vegna breytinga á gjaldtöku af tillitssemi við flugrekendur sem iðulega selja farseðla langt fram í tímann og aðra notendur flugvallar sem einnig gera samninga um þjónustu sína. Byggist greinin að miklu leyti á 2. mgr. 6. gr. tilskipunar (EB) 2009/12 um gjaldtöku á flugvöllum.

3. mgr. á rót sína að rekja til 3. mgr. 6. gr. tilskipunar (EB) 2009/12 um gjaldtöku á flugvöllum og að aðilar, þ.e. rekstraraðili flugvallar og notendur flugvallar, geti borið ágreining upp við Samgöngustofu, sem er það óháða eftirlitsyfirvald sem tilskipunin vísar til. Sú breyting frá núgildandi lögum lýtur fyrst og fremst að því að sæti mál kæru tekur fyrirhuguð breyting ekki gildi fyrr en Samgöngustofa hefur rannsakað málið. Í samræmi við núgildandi lög er lagt til að ákvörðun Samgöngustofu sé endanleg á stjórnsýslustigi.

Um 197. gr.

1. málsgr. greinarinnar á rót sína að rekja til 2. mgr. 71. gr. og síðari málsliðar 3. mgr. 57. gr. a í núgildandi lögum. Tekur ákvæðið m.a. mið af 14. gr. reglugerðar (EB) 550/2004 um veitingu flugleiðsöguþjónustu í samevrópska loftrýminu, með þeim breytingum er leiða af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 67/2006 frá 2. júní 2006, sbr. reglugerð nr. 870/2007 um flugleiðsögu í samevrópska loftrýminu. Þ.e. að gjaldtaka á sviði flugleiðsöguþjónustu hvað Ísland varðar samrýmist 15. gr. Chicago-samningsins og innheimtukerfi Evrópustofnunar um flugumferðaröryggi (Eurocontrol) hvað yfirflugsgjöld varðar eða samningum um sameiginlega fjármögnun á sviði flugleiðsöguþjónustu á Íslandi fyrir Norður-Atlantshafssvæðið (e. Agreement on the Joint Financing of certain Air Navigation Services in Iceland (1956) as amended 1982 and 2008). Kveðið er á um árlegt samráð vegna gjaldtöku í 2. mgr. greinarinnar með vísan til framangreindrar reglugerðar (EB).

Um 198. gr.

Í greininni er lagt til að sú heimild sem kveðið er á um í 1. mgr. 136. gr. núgildandi laga til kyrrsetningar haldi sér en þó þannig að beiting heimildarinnar er tengd þeirri málsmeðferð sem kveðið er á um í lögum um kyrrsetningu, lögbann o. fl., og ef við á lögum um nauðungarsölu. Kyrrsetning í skilningi ákvæðisins tekur því bæði til þess að kyrrsetja loftfar í bókstaflegri merkingu orðsins þannig að því verði ekki flogið frá flugvelli og beiting þeirra málsmeðferðarreglna sem lög um kyrrsetningu, lögbann o. fl. mæla fyrir um.

Rétt er að þó að benda á að í ákvæðinu er í mikilvægum atriðum vikið frá 1. mgr. 5. gr. laga um kyrrsetningu, hvað varðar að kyrrsetja megi aðeins eignir skuldara, hvenær telja megi að dragi mjög úr líkindum til að fullnusta takist eða að hún verði verulegra örðugri, og að krafa sé ekki gjaldfallinn.

Ástæða þess að lagt er til að heimildin haldi sér á fyrst og fremst rót sína að rekja til þess fyrirkomulags þegar flugrekandi starfrækir loftfar sem er í eigu annars aðila. Þ.e. í þeim tilvikum þar sem skuldari er ekki eigandi loftfarsins er beiting almennra úrræða ekki fyrir hendi. Í ljósi þessa er mælt fyrir samábyrgð eiganda loftfars og flugrekanda/umráðanda (leigutaka) fyrir greiðslu tiltekinna gjalda og sekta hvað beitingu ákvæðisins varðar, skerpt á því hvaða gjöld geti legið til grundvallar beitingu heimildarinnar, hvenær til gjaldanna er stofnað og í hvað langan tíma slík gjöld geta safnast upp til beitingu heimildarinnar. Þá er enn fremur kveðið á um að beiting úrræðisins sé háð því að greiðsluáskorun og viðvörun um innheimtu kröfunnar hafi verið send bæði eiganda loftfars og flugrekanda/umráðanda þess og þeim gefinn hæfilegur tími til að bregðast við með greiðslu eða með því að setja tryggingu fyrir efndum.

Rétt er að benda á að heimildin er takmörkuð og skerðir í engu rétt þeirra aðila sem ákvæðið tekur til eða annarra til að fara fram á kyrrsetningu samkvæmt lögum um kyrrsetningu, lögbann o. fl. enda séu skilyrði þeirra laga að öllu leyti uppfyllt. Lagt er til að samábyrgð eiganda loftfars og flugrekanda/umráðanda sé fyrir hendi skv. 1. mgr. meðan réttur þess síðarnefnda varir til afnota, þ.e. meðan leigusamningur er gildur. Sé leigutaki ekki með rétt til umráða yfir loftfari, s.s. vegna uppsagnar leigusamnings eða að leigusamningur hafi runnið sitt skeið, þegar beiðni um kyrrsetningu er lögð fram ber að vísa frá slíkri beiðni.

Fjallað er um rekstraraðila flugvalla sem starfrækja flugvöll sem opinn er almenningi í XII. kafla frumvarpsins. Með rekstraraðilum flugleiðsöguþjónustu sem hafa höfuðstöðvar sínar hér á landi leiðir að heimildin nýtist ekki öðrum veitendum flugleiðsöguþjónustu sem hafa höfuðstöðvar sínar utan Íslands, þó svo þeir veiti þjónustu innan íslensks yfirráðasvæðis.

Þau gjöld skv. 195. gr. . sem rekstraraðili flugvallar vegna þjónustu flugvalla sem opnir eru almenningi geta beitt heimildinni vegna tekur til þeirra gjalda sem ætlað er að standa undir rekstri flugvallar og þeirri aðstöðu, búnaði og mannvirkjum sem starfsemi tengd flugsamgöngum nýtir á flugvellinum s.s. lendingargjöldum, gjöld fyrir afnot af innviðum flugvallar, svo sem stæðum, búnaði, flugvernd o. fl. Flugleiðsögugjöld skv. 197. gr. tekur til þjónustugjalda fyrir flugleiðsögu, búnað og mannvirki sem slík þjónusta nýtir, s.s. aðflug- og leiðarflug. Um eftirlitsgjöld Samgöngustofu er nánar fjallað í 13. gr. laga um Samgöngustofu.

Í heimild til kyrrsetningar skv. a-lið 2. mgr. felst að heimildin tekur til þess loftfars sem viðkomandi krafa tengist eða öðrum loftförum sem starfrækt eru af sama flugrekanda/umráðanda.

Í b-lið 2. mgr. er sá tímarammi skuldasöfnunar gjalda nánar afmarkaður sem heimildinni er ætlað að taka til. Þessa sjö mánuði ber að telja aftur á bak í tíma frá þeirri dagsetningu/tíma dags er beiðni um kyrrsetningu er lögð fram. Innan þessa tímaramma fellur einnig sá greiðslufrestur sem tiltekinn er í c-lið 2. mgr.

Í 3. mgr. er lagt til að framkvæmd og skilyrði til kyrrsetningar fari að öðru leyti samkvæmt lögum um kyrrsetningu, lögbann o. fl., að frátöldum skilyrðum 1. mgr. 5. gr. laganna svo sem vísað er til að framan og orðalag ákvæðisins er sniðið eftir. Bent er á að sú heimild sem í greininni felst er frávik frá 1. mgr. 5. gr. og þeim aðilum sem heimilt er að beita henni eru tæmandi taldir.

Um 199. gr.

*Tölvufarskráningarkerfi* (e. computerised reservation systems (CRSs), einnig þekkt sem *dreifingarkerfi á heimsvísu* (e. global distribution systems (GDSs)) eru kerfi þar sem m.a. er að finna upplýsingar fleiri en eins flugrekenda um áætlanir, laus sæti, fargjöld og aðra tengda þjónustu, ýmist með eða án möguleika til farskráningar eða útgáfu farmiða, að því marki sem þjónustan er að hluta eða öllu leyti gerð aðgengileg áskrifendum. Tölvufarskráningarkerfi þjóna því sem tæknilegir milliliðir milli seljenda flugþjónustu og ferðaskrifstofa/söluaðila. Með reglugerð (ESB) 80/2009 um hátternisreglur fyrir notkun tölvufarskráningarkerfa og niðurfellingu reglugerða ráðsins (EBE) 2299/89, sem innleidd hefur verið í landsrétt með reglugerð um notkun tölvufarskráningarkerfa, nr. 1085/2017, var afmörkuðum hátternisreglum bætt við fyrirliggjandi löggjöf á sviði samkeppni. Einkum var horft til sanngjarnra og óhlutdrægra skilyrða fyrir aðgengi flugrekenda að þjónustu veitenda tölvufarskráningarkerfa í því skyni að koma í veg fyrir samkeppnishömlur (bann við mismunun) og vernd neytenda með því að tryggja þeim aðgang að hlutlausum upplýsingum. Bent skal á að reglugerðin tekur einnig til þjónustu járnbrauta þegar slík þjónusta er markaðssett samhliða flugþjónustu.

Ábyrgð á framfylgni og beitingu valdheimilda er í höndum Eftirlitsstofnunar EFTA skv. ákvæðum framangreindrar reglugerðar, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 315/2015 frá 11. desember 2015. Fer Eftirlitsstofnun EFTA með eftirlit með 13.-16. gr. reglugerðarinnar, en hvert og eitt aðildarríki EFTA með eftirlit með því hvort kerfisseljendur í þriðju ríkjum beiti flugrekendur innan EASA-ríkjanna meðferð sem er ósambærileg eða hefur í för með sér mismunun samkvæmt 2. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar. Hér á landi er þessu eftirliti komið í hendur Samkeppniseftirlitsins.

Um 200. gr

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

XVI. Kafli. Neytendavernd

Um XVI. Kafla.

Á undanförnum árum hefur Evrópusambandið lagt sífellt meiri áherslu á rétt flugfarþega, fatlaðra og hreyfihamlaðra farþega. Fjöldi gerða hefur þegar verið tekin upp í EES-samninginn og innleiddur í landsrétt hér á landi á sviði neytendaréttar. Á sviði flugsamgangna ber helst að nefna eftirfarandi gerðir sem efni kaflans byggir á:

1. Reglugerð (EB) 2027/97 um bótaábyrgð flugrekenda, með síðari breytingum, einkum hvað varðar skyldu til upplýsingagjafar, sbr. 125. gr. núgildandi laga. Nánar er fjallað um bótaábyrgð flytjanda og lögfestingu Montreal-samningsins frá 1999 samræmingu tiltekinna reglna varðandi loftflutninga milli landa í XVII. kafla og vísast nánar til athugasemda um þann kafla.
2. Reglugerð (EB) 2111/2005 um að stofna skrá bandalagsins yfir flugrekendur sem bannað er að stunda flugrekstur innan bandalagsins og um að upplýsa flugfarþega um hvaða flugrekendur annast flutning, og um niðurfellingu 9. gr. tilskipunar 2004/36/EB, með síðari breytingum, sem innleidd er í landsrétt með reglugerð um aðgerðir til að tryggja flugöryggi og skrá yfir flugrekendur sem ekki uppfylla viðeigandi öryggiskröfur, með síðari breytingum, nr. 277/2008, með síðari breytingum.
3. Reglugerð (EB) 261/2004 um sameiginlegar reglur um skaða¬bæt¬ur og aðstoð til handa farþegum sem er neitað um far og þegar flugi er aflýst eða mikil seinkun verður og um að fella úr gildi reglugerð (EBE) nr. 295/91, sem innleidd er í landsrétt með reglugerð nr. 1048/2012 um skaðabætur og aðstoð til handa farþegum í flugi sem neitað er um far og þegar flugi er aflýst, seinkað eða flýtt eða vegna tapaðs farangurs eða tjóns á honum. Vafalítið má fullyrða að þessi reglugerð hafi haft mikil áhrif á neytendavernd í flugi síðastliðin ár.
4. Reglugerð (EB) 1107/2006 um réttindi fatlaðs og hreyfihamlaðs fólks sem ferðast með flugi. Reglugerðin var innleidd í landsrétt með reglugerð um réttindi fatlaðra og hreyfihamlaðra einstaklinga sem ferðast með flugi nr. 475/2008. Tilgangur reglugerðarinnar er að vernda farlaða og hreyfihamlaða gegn mismunun og til þess að tryggja að þeir fái aðstoð.
5. Reglugerð (ESB) 1008/2008 um sameiginlegar reglur um rekstur flugþjónustu í Bandalaginu, sbr. reglugerð um sameiginlegar reglur um flugrekstur og flugþjónustu innan Evrópska efnahagssvæðisins, nr. 48/2012, með síðari breytingum.

Bent skal á að aðrar EES-gerðir sem innleiddar hafa verið í landsrétt og varða rétt neytenda kunna einnig að varða neytendur á sviði flugsamgangna, svo sem hvað varðar fjarsölu, samningsskilmála, pakkaferðir o. fl. Vert er að hafa í huga að réttindi farþega í millilandaflugi á heimsvísu hafa ekki verið samræmd og í sumum tilvikum kann farþegi að eiga rétt til skaðabóta, aðstoðar o. fl. í samræmi við lög þess erlenda ríkis þar sem viðkomandi flugrekandi hefur höfuðstöðvar sínar eða aðalaðsetur og með tilliti til brottfararstaðar eða áfangastaðar viðkomandi flugs.

Greinar kaflans hafa verið endurskoðaðar með tilliti til orðalags þeirra EES-gerða sem þær byggjast á og heimildum ráðherra til að setja reglugerðir til nánari útfærslu og fyllingar ákvæðum kaflans hefur að mestu verið safnað saman í eina grein í lok kaflans.

Um 201. gr.

Landfræðileg afmörkun ákvæða kaflans og gildissvið hvað varðar flug innan, til og frá EES-ríkjum, Sviss og aðildarríkja samningsins um sameiginlega Evrópska flugsvæðið eiga rót sína að rekja til gerða Evrópusambandsins á sviði neytendaréttar. Því miður er gildissvið þeirra gerða sem um ræðir nokkuð misjafnt og orðalag þeirra misvíðtækt. Því gilda einstök réttindi eingöngu á afmörkuðum sviðum, meðan önnur réttindi hafa víðtækara gildissvið. Orðalagið „þeirra ríkja sem Ísland hefur samið við vegna þessa“ er tilkomið þar sem framangreindar gerðir eru hluti fleiri en eins samnings sem Ísland á aðild að. Sem stendur eru þetta EES-samningurinn, stofnsamningur EFTA og samningurinn um sameiginlega Evrópska flugsvæðið. Fullt tilefni er til að vekja sérstaklega athygli á landfræðilegri afmörkun hvers samnings fyrir sig og samspili þeirra á milli. Hvað gildissvið EES-samningsins varðar þá skiptir máli hvort viðkomandi svæði þar sem flugvöllur er staðsettur telst hluti af yfirráðasvæði viðkomandi aðildarríkis, sbr. ákvæði sáttmála um starfshætti Evrópusambandsins (TFEU) sem EES-samningurinn vísar til. T.d. falla Færeyjar og Grænland utan gildissviðs EES-samningsins, sem og ýmis yfirráðasvæði Frakklands í Kyrrahafi, og Arúba og *Hollensku Antillaeyjur* (e. Antilles) sem tilheyra Hollandi í Karíbahafinu. Sama á við hvað varðar höfuðstöðvar flugrekanda í flutningaflugi, þ.e. ef höfuðstöðvar hans eru utan yfirráðasvæða framangreindra samninga þá taka ákvæði kaflans ekki til hans, nema í afmörkuðum tilvikum. Hvað samspil framangreindra samninga varðar er rétt að benda á að Sviss er ekki aðili að EES-samningnum og Sviss og Liechtenstein eru ekki aðilar að samningnum um sameiginlega Evrópska flugsvæðið.

Ákvæði greinarinnar miðast við lágmarksgildissvið með fyrirvara um víðtækara gildissvið einstakra greina kaflans.

Um 202. gr.

Greinin byggist í meginatriðum á skyldu flugrekanda, umboðsaðila og söluaðila til upplýsingagjafar með vísan til EES-gerða á sviði neytendaréttar, einkum 5. og 6. mgr. 125. gr. núgildandi laga, sbr. reglugerð (EB) 2027/97 um bótaábyrgð flugrekenda, sbr. 6. gr. hennar, reglugerðar (EB) 2111/2005, einkum 10-11. gr. hennar, reglugerð (EB) 261/2004, sbr. 14. gr. hennar, reglugerð (EB) 1107/2006 um réttindi fatlaðs og hreyfihamlaðs fólks sem ferðast með flugi, sbr. 6. gr. hennar, og reglugerð (ESB) 1008/2008 um sameiginlegar reglur um rekstur flugþjónustu í Bandalaginu, sbr. 23. gr. hennar.

Til viðbótar við endanlegt verð skal tilgreina flugfargjald eða farmgjald og þá liði sem bætt hefur verið við, þ.e. skatta, flugvallargjöld og önnur gjöld, aukagjöld eða þóknanir, svo sem þau sem tengjast flugvernd eða eldsneyti.

Um 203. gr.

Greinin á rætur að rekja til 125. gr. a í núgildandi lögum, sbr. 10.–12. gr. reglugerðar (EB) 2111/2005, með síðari breytingum. Reglugerð (EB) 2111/2005 um að stofna skrá bandalagsins yfir flugrekendur sem bannað er að stunda flugrekstur innan bandalagsins og um að upplýsa flugfarþega um hvaða flugrekendur annast flutning, og um niðurfellingu 9. gr. tilskipunar 2004/36/EB sem var innleidd með reglugerð nr. 277/2008 um aðgerðir til að tryggja flugöryggi og skrá yfir flugrekendur sem ekki uppfylla viðeigandi öryggiskröfur, með síðari breytingum. 1. mgr. greinarinnar byggist á 10. gr. reglugerðar (EB) 2111/2005; 2.–5. mgr. byggist á 11. gr. og 6. mgr. á 12. gr. sömu reglugerðar. Ákvæði 125. gr. a. núgildandi laga var nýmæli þegar það var leitt í lög við gildistöku laga nr. 165/2006 um breytingu á loftferðalögum. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögunum kom fram að það færðist sífellt meira í vöxt að annar flugrekandi annaðist hinn eiginlega flutning en sá sem samdi við farþega upphaflega um flutninginn. Mikilvægt er að flugrekandinn fái upplýsingar um þetta strax við bókun eða eins fljótt og verða má ef þessar upplýsingar lágu ekki fyrir við bókunina.

204. gr.

Greinin á rætur að rekja til 2.–4. mgr. 106. gr. og 126. gr. núgildandi laga. Um er að ræða lagastoð til innleiðingar reglugerðar (EB) 261/2004 um sameiginlegar reglur um skaða­bæt­ur og aðstoð til handa farþegum sem er neitað um far og þegar flugi er aflýst eða mikil seinkun verður og um að fella úr gildi reglugerð (EBE) nr. 295/91, sem innleidd er í landsrétt með reglugerð nr. 1048/2012 um skaðabætur og aðstoð til handa farþegum í flugi sem neitað er um far og þegar flugi er aflýst, seinkað eða flýtt eða vegna tapaðs farangurs eða tjóns á honum. Bent skal á að Montreal-samningurinn frá 1999, sjá fylgiskjal með frumvarpinu, tiltekur einnig ábyrgðarreglur vegna tafa í flutningi, þ.m.t. farangurs og farms.

Bent skal á að undir afsláttarverð eða endurgjaldslaus flug, sbr. 2. mgr. greinarinnar, falla ekki miðar sem útgefnir eru af fríðindaklúbbi eða öðru viðskiptalegu fyrirkomulagi flugrekenda eða ferðaskipuleggjanda, sbr. 3. mgr. 3. gr. reglugerðar (EB) 261/2004.

Um 205. gr.

Greinin byggist á reglugerð (EB) 1107/2006 frá 5. júlí 2006 um réttindi fatlaðs og hreyfihamlaðs fólks sem ferðast með flugi. Reglugerðin var innleidd í landsrétt með reglugerð um réttindi fatlaðra og hreyfihamlaðra einstaklinga sem ferðast með flugi nr. 475/2008. 1. og 2. mgr., fyrri málsl. 3. mgr. greinarinnar byggjast orðrétt á 1.–3. mgr. 126. gr. b núgildandi laga. Síðari málsl. 3. mgr. og 4.–5. mgr. eiga rætur að rekja til 4. gr. reglugerðar (EB) 1107/2006.

Um 206. gr.

Greinin á rót sína að rekja til 57. gr. d núgildandi laga. Veita ber fötluðum og hreyfihömluðum aðstoð hvort sem er við komu, viðkomu eða brottför um flugvöll. Orðið „flugvallarsvæði“ í 1. mgr. hefur hér nokkuð víðtæka merkingu þar eð gert er ráð fyrir í reglugerð (ESB) 1107/2006 að tekið sé tillit til staðbundinna aðstæðna þegar tilgreindir eru komu- og brottfararstaðir innan marka flugvallarins, innan sem utan flugstöðvar eða á stað þar sem rekstrar­aðili flugvallar getur auðveldað fötluðum og hreyfihömluðum einstaklingum að tilkynna komu sína á flug­völlinn og óska eftir aðstoð.

Um 207. gr.

Í þessari grein er lagt til að aukin áhersla verði lögð á allsherjarréttarlegt eftirlit Samgöngustofu á sviði neytendamála. Í 1. mgr. er vikið að því hvert meginhlutverk Samgöngustofu er á sviði neytendamála, en það er að stuðla að og gæta hagsmuna þeirra og tryggja að þeir fái upplýsingar um réttindi sín og aðstoð, ef við á. Sérstaklega er Samgöngustofu ætlað að tryggja að upplýsingar um réttindi flugfarþega séu aðgengilegar og hvetja flugrekendur og rekstraraðila flugvalla til að veita slíkar upplýsingar einnig í aðgengilegu og nothæfu formi fyrir fatlað fólk. Þ.e. með aðgengilegri tækni eða samskiptamiðli sem hæfir mismunandi fötlun, tímanlega og án aukakostnaðar. Einnig að stuðla að notkun táknmáls, blindraleturs, bættra og óhefðbundinna samskipta- og samskiptaleiða, - aðferða og -forms.

Í 2. mgr. er að finna áréttingu á því að Samgöngustofa fari með eftirlit með réttindum neytenda og skuli grípa til viðeigandi aðgerða til að tryggja að réttindi farþega séu virt. Í 3. mgr. eru síðan talin upp þau hefðbundnu úrræði sem Samgöngustofa getur gripið til gagnvart þeim sem telst brotlegur við lögin. Loks er í 4. mgr. að finna heimild fyrir Samgöngustofu til að vekja athygli ráðherra á brotalömum í framkvæmd laganna, eða stjórnvaldsfyrirmæla, með áliti. Um er að ræða sambærilegt úrræði og Samkeppniseftirlitið hefur á grundvelli 18. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Í lagaákvæðinu kemur einnig fram að Samgöngustofa skuli í ársskýrslum sínum birta álit á því hvernig til hefur tekist í neytendamálum og gera grein fyrir aðgerðum og vinnu stofnunarinnar á sviði neytendamála. Tilgangur þessa ákvæðis er einkum sú að almenningi, og eftir atvikum þeim sem koma að opinberri stefnumótun, sé ljóst að verið er að vinna að framgangi neytendamála á þessu sviði. Samgöngustofa getur með þessum hætti komið á framfæri reglubundnum og aðgengilegum upplýsingum um hvernig staðið er að eftirliti með réttindum neytenda. Samgöngustofu er skylt að gefa út skýrslu um störf sín árlega, sbr. 4. mgr. 2. gr. laga nr. 119/2012 um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála.

Um 208. gr.

Í greininni eru lagðar til fáeinar breytingar frá núverandi fyrirkomulagi skv. 126. gr. c í núgildandi lögum vegna málsmeðferðar kvartana farþega. Lagt er til að Samgöngustofa verði áfram lögbundinn úrskurðaraðili og kveði upp bindandi úrskurði, en að tekið verði upp málskostsgjald vegna kvartana og er við það miðað að slíkt gjald fáist endurgreitt ef krafa þess sem kvartar er að hluta eða öllu leyti tekin til greina. Með þessu móti verður neytanda áfram tryggður aðgangur að málsmeðferð til lausn deilumála utan dómstóla sem er ódýr og skilvirk. Jafnframt er áréttað að Samgöngustofu sé heimilt að ljúka máli með sátt, sbr. 249. gr. frumvarpsins, enda liggi fyrir samþykki málsaðila og sakir ekki miklar. Sé neytendum boðnar úrbætur hafi slík sátt sama gildi og úrskurður samkvæmt greininni.

Lagt er til að úrskurðir Samgöngustofu njóti aðfararréttar, sem er nýmæli, en flugrekandi eða rekstraraðili flugvallar hafi 30 daga frá því að úrskurður liggur fyrir til þess að tilkynna að hann hyggist ekki vera bundinn við hann. Tilkynni flugrekandi eða rekstraraðili flugvallar að hann hyggist vera óbundinn er Samgöngustofu heimilt skv. 250. gr. frumvarpsins að birta opinberlega nafn hans á lista yfir þá aðila sem sent hafa slíka tilkynningu, sem er áþekkt úrræði og skv. 4. mgr. 126. gr. c í núgildandi lögum. Þá er lagt til að úrskurður Samgöngustofu verði endanlegur á stjórnsýslustigi en eftir sem áður sé aðilum máls heimilt að leita til dómstóla. Er þetta breyting frá 3. mgr. 126. gr. c í núgildandi lögum þar sem kveðið var á um málskot til ráðherra. Ástæða þessa er fyrst og fremst að stjórnsýslukærur valda töfum og auknum kostnaði í málum sem þessum þar sem hagsmunir eru oft litlir í fjárhæðum talið. Úrskurður Samgöngustofu verður þannig fullnaðarúrskurður á stjórnsýslustigi og sá sem ekki vill una úrskurði þarf að leita til dómstóla með sínar kröfur.

Þótt ákvarðanir Samgöngustofu hafi í gegnum tíðina haft þýðingarmikil áhrif á neytendavernd hafa þó einkum tvenns konar annmarkar verið á gildandi löggjöf sem talin hefur verið þörf á að laga. Í fyrsta lagi eru ákvarðanir Samgöngustofu ekki aðfararhæfar, en úr þessu er bætt í 6. mgr. greinarinnar, nema í þeim tilvikum sem flugrekandi eða rekstraraðili flugvallar beiti heimildum 5. mgr. Í öðru lagi hefur Samgöngustofa ekki getað tekið ákvörðun í málum þegar flugrekandi hefur viðurkennt bótaskyldu, enda hefur farþegi þá ekki lengur hagsmuni af því að leita til stjórnvaldsins. Farþegi sem fengið hefur bótaskyldu flugrekanda viðurkennda myndi alltaf hafa lögvarða hagsmuni af því að bera kröfu sína undir stofnunina í því skyni að fá hana úrskurðaða og aðfararhæfa.

Um 209. gr.

Heimild ráðherra til að setja reglugerð, greinum kaflans til frekari fyllingar, byggist í meginatriðum á samsvarandi heimildum og kveðið er á um í 2. mgr. 57. gr. d, 7. og 8. mgr. 125. gr., 3. mgr. 126. gr. og 4. mgr. 126. gr. c í núgildandi lögum. Nokkrar viðbætur hafa verið gerðar í samræmi við þær EES-gerðir sem ákvæði kaflans byggjast á. Bent skal sérstaklega á heimild ráðherra til að kveða á um aukin réttindi farþega í reglugerð og er þar horft til þess að Evrópusambandið er nú með til meðferðar drög að reglugerð til breytinga á reglugerð (EB) 261/2004 þar sem nánar er kveðið á um rétt flugfarþega og fyrirsjáanlegt að frekari ákvæðum verði bætt við reglugerðina um rétt farþega og málmeðferð vegna krafna og framfylgd við ákvæði reglugerðarinnar.

XVII. Kafli. Bótaábyrgð í loftflutningum

Um XVII. Kafla.

*Almennt.*

Í kaflanum er lagt til að alþjóðasamningur um samræmingu tiltekinna reglna varðandi loftflutninga milli landa sem gerður var í Montreal 28. maí 1999 (hér eftir Montreal-samningurinn) verði lögfestur í heild sinni sem fylgiskjal (með nýjum heildarlögum) nái frumvarpið fram að ganga, sbr. 211 gr. Montreal-samningurinn var lögfestur með umritunaraðferð með lögum nr. 88/2004 um breytingu á lögum um loftferðir og var komið fyrir í X. kafla laganna, auk fáeinna ákvæða á sviði neytendaverndar flugfarþega. Montreal-samningurinn var fullgiltur fyrir Íslands hönd þann 17. júní 2004 og tók gildi hvað Ísland varðar þann 16. ágúst 2004. Þann 1. september 2020 voru 137 aðildarríki að samningnum.

Fáeinar ástæður liggja að baki þeirri fyrirætlan að lögfesta samninginn í heild sinni og hverfa frá umritunaraðferðinni. Í fyrsta lagi, hafa aðrir samningar, forverar Montreal-samningsins frá 1999, kenndir við Varsjár-kerfið, sem enn eru í gildi, sbr. lög nr. 41/1949, verið lögfestir í heild sinni. Til að tryggja samræmi í túlkun ákvæða Montreal-samningsins er talið mikilvægt að ákvæði hans séu aðgengileg í þeirri mynd sem þau voru samþykkt. Því er lagt til að kveðið sé á um aðlaganir og útvíkkun gildissviðs samningsins í XVII. kafla og þar byggt á reglugerð (EB) 889/2002 um breytingu á reglugerð (EB) 2027/97 um bótaábyrgð flugfélaga vegna slysa sem efnislega breytir fáeinum ákvæðum Montreal-samningsins og kveður nánar á um afmörkuð atriði. Í öðru lagi, gerir Montreal-samningurinn ráð fyrir því að fjárhæðir samningsins taki breytingum í samræmi við verðlag. Í stað þess að breyta þurfi lögum í hvert skipti sem breyta þarf fjárhæðunum er lagt til að ráðherra geti með auglýsingu tilkynnt slíkar breytingar þegar þær hafa tekið gildi samkvæmt ákvæðum samningsins. Í þriðja lagi hefur Montreal-samningurinn að geyma sérstök ákvæði er lúta að varnarþingi dómstóla vegna bótakrafna, takmarkaða tímafresti til að bera fyrir sig tjón og fyrningu sem taka til allra ákvæða núgildandi X. kafla. Eins og getið var hér að ofan var afmörkuðum ákvæðum um neytendavernd farþega einnig komið fyrir í kaflanum og ákvæðum Montreal-samningsins. Þessi ráðstöfun hafði þá ókosti að ekki var fyllilega skýrt hvaða ákvæði tilheyrðu Montreal-samningnum og hvaða ákvæði áttu rót sína að rekja til óskyldra EES-gerða á sviði neytendaréttar. Að auki, var óhjákvæmilegur fylgifiskur þessarar ráðstöfunar sá að þau sérstöku ákvæði Montreal-samningsins tóku að gilda einnig um þann rétt farþega sem ekki var gert ráð fyrir að væru háð slíkum takmörkunum. Af þeim sökum er talið brýnt að koma almennum ákvæðum er varða rétt farþega sem byggja á öðrum EES-gerðum og lúta ekki slíkum reglum um varnarþing, tímafresti og fyrningu fyrir nýjum kafla um neytendavernd. Að síðustu er rétt að nefna að með lögfestingu Montreal-samningsins í heild sinni er komið í veg fyrir breytingar á orðalagi einstakra ákvæða samningsins sem umrituð hafa verið í lög. Með breytingum á ákvæðum X. kafla núgildandi laga, sbr. breytingar sem gerðar hafa verið á 106. gr., og 108. gr. laganna, hefur á undanförnum árum verið vikið frá orðalagi Montreal-samningsins. Eru þær breytingar taldar ósamrýmanlegar ákvæðum samningsins.

Í ákvæðum kaflans eru tilgreindar fáeinar aðlaganir og skýringar sem ýmist eiga rót sína að rekja til reglugerðar (EB) nr. 889/2002 frá 13. maí 2002 um breytingu á reglugerð ráðsins (EB) nr. 2027/97 um bótaábyrgð flugfélaga vegna slysa eða varða framkvæmd samningsins.

*Bakgrunnur – Varsjár-kerfið.*

Montreal-samningnum frá 1999 er ætlað að leysa af hólmi Varsjársamninginn frá 1929 og síðari breytinga á þeim samningi (hið svonefnda Varsjár-kerfi). Lesendum til frekari glöggvunar er saga Varsjár-kerfisins rakin í stuttu máli hér á eftir og tilurð Montreal-samningsins frá 1999. Byggir sú samantekt að mestu leyti á greinargerð með frumvarpi til laga sem varð að lögum um breytingu á lögum um loftferðir nr. 60/1998, nr. 88/2004. Hefur staða þeirra alþjóðasamninga sem vísað er til verið uppfærð.

Reglur um bótaábyrgð flugrekenda byggjast í grunninn á Varsjársamningnum sem gerður af 12. október 1929 (f. Convention pour l‘Unification de certaines règles relatives au Transport aèrien international) með þeim bókunum og viðbótarbókunum sem síðar bættust við samninginn. Samningurinn öðlaðist gildi 13. febrúar 1933. Hann var fullgiltur af Íslands hálfu 21. ágúst 1948 og öðlaðist gildi að því er Ísland varðaði 19. nóvember 1948. Með lögum nr. 41/1949 um gildistöku alþjóðasamnings um samræmingu nokkurra reglna varðandi loftflutninga milli landa, var ákvæðum samningsins veitt lagagildi hér á landi.

Varsjársamningurinn var framsækið framlag til sameiningar alþjóðlegs einkamálaréttar og greiddi á sínum tíma úr vanda sem hlotist gat af flóknum lagaskilareglum og ágreiningi um lögsögu sem að öðrum kosti hefði eflaust sett mark sitt á alþjóðlega loftflutninga. Á þeim tíma sem Varsjársamningurinn var saminn var flugið að ryðja sér braut í samkeppni við sjó- og lestarflutninga. Samningurinn tryggði fluginu takmarkaða bótaábyrgð í millilandaflugi sem gerði flugfélögum kleift að tryggja sér örugga afkomu fyrstu starfsárin og ákveðna lagasamræmingu. Í meginatriðum samræmdi Varsjársamningurinn réttarreglur varðandi flutningsskjöl, ábyrgðartakmarkanir og lögsögu. Aðildarríki að Varsjársamningnum frá 1929 voru þann 1. september 2020 152 að tölu.

Fjölmargar tilraunir hafa verið gerðar til að breyta Varsjársamningnum frá 1929 með bókunum og viðbótarsamningum eins og rakið verður hér á eftir. Ástæða þessa er sú að þær aðstæður sem flugið bjó við fyrstu árin voru allt aðrar en nú eru ríkjandi. Flugsamgöngur milli landa eru nú mjög öruggur ferðamáti og það viðhorf sem áður ríkti gagnvart lágum bótafjárhæðum er ekki lengur viðtekið. Fæstar tilraunir til að breyta Varsjársamningnum frá 1929 hafa ekki heppnast sem skyldi þar sem sum ríki eru aðilar að þeim bókunum og viðbótarsamningum sem gerðir hafa verið meðan önnur ríki hafa ekki gerst aðilar að þeim. Þetta hefur leitt til ósamræmis milli landa og áfangastaða í reglum um bótaábyrgð flytjanda. Ósamræmið eitt og sér hefur leitt til þess að bætur sem greiddar eru vegna eins og sama flugslyssins geta orðið mjög mismunandi.

Hinn 28. september 1955 var í Haag gerð bókun við Varsjársamninginn (e. Protocol to amend the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air, Signed at Warsaw on 12 October 1929), hér eftir nefnd Haag-bókunin. Ísland undirritaði bókunina án fyrirvara um fullgildingu 3. maí 1963 og tók hún gildi hvað Ísland varðaði 1. ágúst 1963, sbr. einnig lög um breytingu á lögum nr. 41/1949, nr. 45/1956. Haag-bókunin einfaldaði mjög reglur Varsjársamningsins frá 1929 um flutningsskjöl og tvöfaldaði þá fjárhæð sem bótaábyrgð flytjanda var takmörkuð við vegna dauða eða líkamstjóns farþega. Aðildarríki Haag-bókunarinnar við Varsjársamninginn voru þann 1. september 2020 137 að tölu.

Allt frá 1947 hefur Alþjóðaflugmálastofnunin beitt sér fyrir breytingum og endurbótum á Varsjársamningnum. Sérstakur viðbótarsamningur var gerður í Gvadalajara 18. september 1961, hér eftir nefndur Gvadalajara-viðbótarsamningurinn (e. Convention Supplementary to the Warsaw Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air Performed by a Person Other than the Contracting Carrier). Samningurinn fyllti frekar inn í þær eyður sem Varsjársamningurinn frá 1929 og Haag-bókunin höfðu skilið eftir og útvíkkaði gildissvið samningsins til flytjenda í raun, þ.e. til þeirra flytjenda sem ekki eru í beinu samningssambandi við farþega eða sendanda farms. Ástæður þessa eru þær viðskiptavenjur sem flugfélög hafa tekið upp síðan Varsjársamningurinn frá 1929 tók gildi, svo sem blaut- og þurrleiga loftfara, leiguflug, *deiling flugnúmera* (e. code-sharing) og *samtenging fluga* (e. interlining). Gvadalajara-viðbótarsamningurinn tók gildi 1. maí 1964. Í X. kafla laga um loftferðir, nr. 60/1998 allt fram til 2004, voru ákvæði samnings þessa að mestu innleidd en Ísland er ekki aðili að samningnum. Með lögum um breytingu á lögum um gildistöku alþjóðasamnings um samræmingu nokkurra reglna varðandi loftflutninga milli landa, nr. 52/2004, var Gvadalajara-samningurinn lögfestur hér á landi. Var samningurinn í kjölfarið fullgiltur þann 12. júlí 2004 og tók hann gildi hvað Ísland varðar þann 10. október 2004. Aðildarríki að Gvadalajara-viðbótarsamningnum voru þann 1. september 2020 86 að tölu.

Bókun við Varsjársamninginn frá 1929, svo sem honum var breytt með Haag-bókuninni 1955, var gerð í Gvatemala 8. mars 1971 (e. Protocol to Amend the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air Signed at Warsaw on 12 October 1929 as Amended by the Protocol Done at The Hague on 28 September 1955), hér eftir nefnd Gvatemala-bókunin. Þar var í fyrsta skipti sett fram regla um stranga ábyrgð flytjanda án nokkurra varna og algert hámark bóta að fjárhæð rúmlega 100.000 USD. Gvatemala- bókunin hefur ekki tekið gildi þar sem tilskilinn fjöldi ríkja hefur ekki gerst aðili að henni. Þann 1. september 2020 höfðu aðeins sjö ríki fullgilt Gvatemala-bókunina.

Frekari endurbætur á reglum Varsjársamningsins og Haag-bókunarinnar voru gerðar í Montreal 25. september 1975 þegar gerðar voru fjórar viðbótarbókanir, allar kenndar við Montreal (e. Additional Protocol No. 1 to Amend the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air Signed At Warsaw on 12 October 1929, Additional Protocol No. 2 to Amend the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air Signed at Warsaw on 12 October 1929 as Amended by the Protocol Done at the Hague on 28 September 1955, Additional Protocol No. 3 to Amend the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air Signed at Warsaw on 12 October 1929 as Amended by the Protocol Done at the Hague on 28 September 1955 and at Guatemala City on 8 March 1971 and Additional Protocol No. 4 to Amend the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air Signed at Warsaw on 12 October 1929 as Amended by the Protocol Done at the Hague on 28 September 1955).

Montreal-viðbótarbókunin nr. 1 breytti myntviðmiðun Varsjársamningsins frá 1929 úr gulli (Poincarè franka) yfir í sérstök dráttarréttindi, SDR (e. Special Drawing Rights). Þann 1. september 2020 voru aðildarríki Montreal-viðbótarbókunarinnar nr. 1 51 talsins og öðlaðist hún gildi 15. febrúar 1996.

Montreal-viðbótarbókun nr. 2 breytti samningnum með áorðnum breytingum samkvæmt Haag-bókuninni með hliðstæðum hætti og Montreal-viðbótarbókun nr. 1. breytti upphaflega samningnum. Hinn 1. júlí 2020 voru aðildarríki Montreal-viðbótarbókunarinnar nr. 2 52 talsins og öðlaðist hún gildi 15. febrúar 1996.

Montreal-viðbótarbókun nr. 3 breytti Varsjársamningnum með áorðnum breytingum samkvæmt Haag-bókuninni og Gvatemala-bókuninni en hefur ekki öðlast gildi þar sem aðeins 21 ríki hafa fullgild bókunina en 30 ríki þurfa að fullgilda bókunina svo hún öðlist gildi. Talið er ólíklegt að Montreal-viðbótarbókunin nr. 3 taki nokkurn tíma gildi þar sem gildistaka hennar er háð því að ríki séu jafnframt aðilar að Gvatemala- bókuninni.

Montreal-viðbótarbókun nr. 4 breytti Varsjársamningnum með áorðnum breytingum samkvæmt Haag-bókuninni og mælir fyrir um stranga ábyrgð vegna farmtjóns með takmörkuðum vörnum flytjanda og bótaþak sem jafnframt er órjúfanlegt. Viðbótarbókunin tiltekur einnig ýmis nýmæli, til að mynda rýmri reglur um form fylgibréfa og hækkun á bótamörkum vegna farmtjóns frá Varsjársamningnum og Haag-bókuninni, auk þess að gera flytjendur ábyrga gagnvart póstþjónustu. Montreal-viðbótarbókunin nr. 4 öðlaðist gildi 14. júní 1998. Með lögum breytingu á lögum um gildistöku alþjóðasamnings um samræmingu nokkurra reglna varðandi loftflutninga milli landa nr. 41/1949, nr. 52/2004, var Montreal-viðbótarbókunin nr. 4 lögfest. Var viðbótarbókunin fullgilt hvað Ísland varðar þann 28. júní 2004 og tók hún gildi hvað Ísland varðar þann 26. september 2004. Hinn 1. september 2020 voru aðildarríki hennar 60 að tölu.

*Frekari breytingar.*

Vegna vaxandi óþreyju á alþjóðavettvangi varðandi endurskoðun Varsjársamningsins brugðu einstök ríki, ríkjasamtök og síðar Alþjóðasamtök flugfélaga, IATA, á það ráð að vinna einhliða að endurbótum á „Varsjár-kerfinu“. Sú afstaða Bandaríkjanna árið 1965 að segja upp Varsjársamningnum setti ábyrgðarreglur í flugi í mikla óvissu. Ástæða þessa var sú að Bandaríkin töldu þær bótafjárhæðir sem tilgreindar eru í Varsjársamningnum með áorðnum breytingum vegna Haag-bókunarinnar of lágar. Til að koma til móts við afstöðu Bandaríkjanna var gerður sérstakur samningur meðal flugfélaga innan IATA við bandarísk stjórnvöld um hærri bætur vegna dauða eða líkamstjóns farþega 75.000 USD vegna flugs til og frá bandarísku yfirráðasvæði (e. Montreal Intercarrier Agreement) að meðtöldum greiðslum vegna kostnaðar vegna lögsóknar. Upphæðin án kostnaðar vegna lögsóknar var tiltekin 58.000 USD. Þessi samningur sem undirritaður var í Montreal og tók gildi 16. maí 1966 varð til þess að Bandaríkin drógu uppsögn sína á Varsjársamningnum til baka. Samningurinn breytir ekki Varsjársamningnum beinlínis heldur er staðfesting á ákveðnum skilningi á orðalagi og beitingu ákvæða hans milli samningsaðila. Þrátt fyrir það má álykta sem svo að hann hafi raskað skipan þeirri á alþjóðavísu sem Varsjárkerfinu var ætlað að viðhalda.

Árið 1974 ákváðu ríkisstjórnir nokkurra Evrópuríkja að þrýsta á ríkisflugfélög sín að ganga að óformlegum samningi, líkum Montreal-samningnum frá 1966. Malta-samningurinn, sem undirritaður var 1. júlí 1976, leiddi til þess að nokkur evrópsk flugfélög í áætlunarflugi viku frá hámarksbótum samkvæmt Varsjársamningnum 1929 og settu sér nýtt og hærra hámarksbótaþak í skilmálum sínum varðandi alþjóðlega loftflutninga, að frátöldu flugi til og frá Bandaríkjunum. Fleiri flugfélög í óreglubundnu flugi fylgdu í kjölfarið og breyttu skilmálum sínum einnig.

Árið 1988 gengu Ítalir fram fyrir skjöldu og settu löggjöf sem setti bótaþak vegna dauða eða líkamstjóns farþega í flugi til og frá ítölsku yfirráðasvæði í 100.000 SDR.

Í nóvember 1992 samþykktu japönsk flugfélög breytingar á skilmálum sínum, með samþykki yfirvalda, sem miðuðu að strangri ábyrgð flytjanda án varna vegna tjóns allt að 100.000 SDR og fyrir hærri fjárhæðir (án nokkurra takmarkana) skyldi sakarlíkindareglan gilda. Skilmálabreytingarnar tóku einungis gildi fyrir japönsk flugfélög.

Á ársþingi IATA í Kuala Lumpur þann 31. október 1995 samþykktu aðildarflugfélög samning sín á milli þar sem þau sammæltust um að afsala sér þeim vörnum sem kveðið er á um í 20. gr. Varsjársamningsins upp að 100.000 SDR og þeim hámarksbótum sem kveðið er á um í 1. mgr. 22. gr. samningsins vegna dauða eða líkamstjóns farþega (e. IATA Intercarrier Agreement on Passenger Liability). IATA-samningurinn tók gildi 13. febrúar 1997 og yfirlit yfir þau flugfélög sem skuldbundið sig til að fara að samningnum er aðgengilegur á vefsetri IATA (iata.org).

Evrópubandalagið, eins og það þá hét, fylgdi frumkvæði japanskra flugfélaga og IATA seint á árinu 1995 og setti fram drög að reglugerð um bótaábyrgð flugfélaga innan Evrópska efnahagssvæðisins. Reglugerð ráðsins (EB) nr. 2027/97 um bótaábyrgð flugfélaga vegna slysa tók gildi 17. október 1998. Í meginatriðum leggur reglugerðin flugfélögum með útgefin flugrekstrarleyfi innan Evrópska efnahagssvæðisins á herðar hlutlæga bótaábyrgð upp að 100.000 SDR vegna dauða eða líkamstjóns farþega svipað og í skilmálum japönsku flytjendanna og í samningi IATA. Gildissvið reglugerðarinnar er ekki eingöngu gagnvart millilandaflugi eins og Varsjársamningurinn heldur tekur hún til flugs innan EES-svæðisins og utan þess hvar sem er í heiminum hjá þeim flugfélögum sem eru með útgefin flugrekstrarleyfi innan Evrópska efnahagssvæðisins. Þá kveður reglugerðin á um skyldu flugrekanda til greiðslu fyrirframbóta til aðstandenda vegna andláts farþega að upphæð 15.000 SDR og leggur sérstakar skyldur á herðar flugfélögum um tilkynningar og upplýsingar til farþega. Við setningu laga um loftferðir, nr. 60/1998, var tekið tillit til reglugerðar ráðsins nr. 2027/97, enda þótt reglugerðin hafi á þeim tíma ekki enn öðlast gildi.

Með vísan til þess sem að framan greinir um þá þróun sem orðið hefur á alþjóðavettvangi á bótareglum í alþjóðlegu flugi er ljóst að Varsjársamningurinn og bókanir, viðbótarbókanir og viðbótarsamningar mynda ekki heildstæðan samning heldur í raun bótakerfi sem vandratað er um. Þá hafa einhliða aðgerðir Alþjóðasamtaka flugfélaga, IATA, og einstakra ríkja og lagasetning einstakra ríkja eða ríkjasamtaka flækt kerfið enn frekar. Margar þessara einhliða breytinga hafa lagalega séð sameiginlegan ágalla þar sem þær miða allar að breytingum á túlkun á ákvæðum Varsjársamningsins um takmörkun á bótaábyrgð (1. mgr. 22. gr.) en breyta ekki efnislega ákvæðum samningsins. Þessar einhliða aðgerðir tengjast því Varsjársamningnum 1929, eða eftir atvikum með áorðnum breytingum samkvæmt Haag-bókuninni 1955 og Montreal-viðbótarbókuninni nr. 4, en hafa enga sjálfstæða þýðingu að þjóðarétti. Varsjársamningurinn sjálfur stendur óhaggaður því honum verður ekki breytt nema með fulltingi aðildarríkja í samræmi við meginreglur þjóðaréttar.

*Montreal-samningurinn árið 1999.*

Frekari vinna að endurbótum á Varsjárkerfinu hófst fyrir alvöru í kjölfar ályktunar 31. þings Alþjóðaflugmálastofnunarinnar um að ráðið skyldi halda áfram endurskoðun sinni á Varsjársamningnum. Vinnuhópur aðildarríkja vann drög að nýjum alþjóðasamningi sem vísað var til laganefndar innan stofnunarinnar. Fyrstu drög að nýjum alþjóðasamningi laganefndar ritaði V. Poonosamy frá Mauritius með aðstoð vinnuhópsins og lögfræðideildar Alþjóðaflugmálastofnunarinnar á vormánuðum 1997. Eftir að drögin höfðu verið send út til umsagnar aðildarríkja var ákveðið að reyna leysa frekari álitaefni með stofnun sérstakrar vinnunefndar (e. Special Working Group on the Modernization and Consolidation of the Warsaw „System“) til að vinna að frekari endurbótum á drögunum. Á fundi ráðs Alþjóðaflugmálastofnunarinnar í júní 1998 var svo ákveðið að boða til diplómatískrar ráðstefnu að ári í þeim tilgangi að útbúa og undirrita nýjan alþjóðasamning um bótaábyrgð flugfélaga. Hinn 28. maí 1999 var í Montreal gerður samningur um samræmingu tiltekinna reglna varðandi loftflutninga milli landa. Samningurinn var undirritaður fyrir Íslands hönd sama dag. Montreal-samningurinn tók formlega gildi 4. nóvember 2003 gagnvart þeim ríkjum sem höfðu fullgilt hann. Hvað Ísland varðar tók hann gildi þann 16. ágúst 2004.

*Helstu efnisatriði Montreal-samningsins.*

Montreal-samningurinn byggist að mestu á þeirri þróun sem þegar hefur orðið í heiminum um bótaábyrgð flytjenda og byggist á sama orðalagi og Varsjársamningurinn frá 1929 með áorðnum breytingum samkvæmt Haag-bókuninni frá 1955. Ákvæði Montreal-samningsins samtvinna til að mynda ákvæði Gvadalajara-viðbótarsamningsins frá 1961 um flytjanda í raun og samningsbundinn flytjanda og Montreal-viðbótarbókunarinnar nr. 4 frá 1975 um farmtjón, reglur um bótaábyrgð flytjanda vegna lífs- og líkamstjóns farþega samkvæmt IATA Intercarrier samningnum frá 1995 og reglugerð ráðsins (EB) nr. 2027/97 um bótaábyrgð flugfélaga vegna slysa.

Þá er texti hins nýja samnings saminn og ritaður á hinum sex opinberu tungumálum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar, ensku, frönsku, arabísku, kínversku, rússnesku og spænsku, og hafa allir sex textarnir sama gildi. Í þessu felst réttarbót frá Varsjársamningnum 1929, sem einungis var gerður á frönsku á grundvelli hugtakanotkunar þeirrar er tíðkaðist í réttarfari meginlands Evrópu (civil law).

Montreal-samningurinn einfaldar mjög reglur um útgáfu farmiða og fylgibréfa. Nýmæli er útgáfa sameiginlegra farseðla fyrir hóp farþega, til að mynda í leiguflugi eða þjónustuflugi (e. air taxi operations), og sérstaklega er gert ráð fyrir möguleika á útgáfu rafrænna farseðla og fylgibréfa. Í stað kvittunar fyrir farangri kemur farangursmiði sem ætlað er að gefinn sé út fyrir hvern hlut innritaðs farangurs.

Tiltekin er hámarksfjárhæð bóta vegna tafa á flutningi farþega. Bótaábyrgð flytjanda verður takmörkuð við 4.150 SDR (ath. uppfærð upphæð frá og með 28. desember 2019 er 5.346 SDR). Flytjandi ber ábyrgð á tjóni, nema hann sanni að hann hafi gert allar nauðsynlegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir tjón eða ógerlegt hafi verið að koma í veg fyrir það. Jafnframt eru settar takmarkanir á bótum vegna innritaðs farangurs

Sérstöku varnarþingi hefur verið bætt við þau fjögur sem fyrir voru samkvæmt Varsjársamningnum 1929 og Haag-bókuninni frá 1955. Fimmta varnarþingið heimilar farþega að höfða mál á hendur flytjanda í því landi þar sem farþeginn hefur búsetu eða dvalarstað að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Bent skal á að útfærsla á hinu svonefnda fimmta varnarþingi í Montreal-samningnum er ekki sú sama og sett var fram í Gvatemala-bókuninni frá 1971. Samkvæmt Gvatemala-bókuninni var farþega mögulegt að höfða mál þar sem hann var heimilisfastur eða búsettur ef flytjandinn hafði staðfestu þar. Í Montreal-samningnum er miðað við að flytjandi hafi með höndum flutning til og frá því landi þar sem farþegi hefur aðalaðsetur eða fast aðsetur er slys varð og frá starfsstöð annaðhvort í eigin eigu eða sem tekin hefur verið á leigu frá öðrum flytjanda samkvæmt samningi.

Nýmæli er krafa um að aðildarríki skyldi flytjendur sína til að viðhalda fullnægjandi vátryggingu sem tekur til bótaábyrgðar þeirra samkvæmt samningnum. Slíkt ákvæði er nú fyrir í gildandi lögum um loftferðir.

Nýmæli er einnig að samningurinn tiltekur skyldu flytjanda til fyrirframgreiðslu í kjölfar flugslyss til aðstandenda krefjist landslög þess. Samningurinn tekur ekki afdráttarlausa afstöðu til skyldu flytjanda til að inna af hendi fyrirframgreiðslu en lætur löggjafanum í því ríki sem fullgilti samninginn það eftir að ákvarða hvort slíkri skyldu skuli komið á. Sjá nánar umfjöllun um 215. gr.

Sérstaklega tiltekur síðasti málsliður 29. gr. Montreal-samningurinn að bætur samkvæmt samningnum, hvernig svo sem mál er höfðað, samkvæmt Montreal-samningnum, innan og utan samninga, samkvæmt ákvæðum skaðabótaréttar eða á öðrum forsendum, skuli ekki greiddar *refsibætur* (e. punative damages) eða bætur sem stefna að sama marki. Slíkar bætur þekkjast ekki að íslenskum rétti. Þær eru hins vegar vel þekktar í þeim ríkjum sem byggjast á „Common Law“ kerfinu.

*Breytingar á reglugerð ráðsins (EB) nr. 2027/97.*

Innan Evrópubandalagsins hófst vinna í kjölfar undirritunar bandalagsins á Montreal- samningnum við að gera nauðsynlegar breytingar á reglugerð ráðsins (EB) nr. 2027/97 um bótaábyrgð flugfélaga vegna slysa með það fyrir augum að fullgilda hinn nýja alþjóðasamning. Reglugerð (EB) nr. 889/2002 frá 13. maí 2002 um breytingu á reglugerð ráðsins (EB) nr. 2027/97 um bótaábyrgð flugfélaga vegna slysa tók gildi innan Evrópubandalagsins þann 28. júní 2004 og hér á landi samliða gildistöku laga um breytingu á lögum um loftferðir nr. 60/1998, nr. 88/2004.

Reglugerð (EB) 2027/97 (með áorðnum breytingum reglugerðar (EB) 889/2002) kveður ítarlegar á um nokkur atriði en Montreal-samningurinn frá 1999. Reglugerðin kveður á um hærri fjárhæð vegna fyrirframgreiðslu bóta en var í reglugerð EB nr. 2027/97 eða 16.000 SDR í stað 15.000 SDR. Þá er lögð sú skylda á flytjanda að tryggja að farþegar hafi aðgang að upplýsingum um bótaábyrgð flytjanda, frest til að hafa uppi kröfu og möguleika þeirra til að setja fram sérstaka yfirlýsingu varðandi farangur. Sérstök kynningarauglýsing fyrir flytjendur er sett fram í viðauka við reglugerðina í þessu skyni. Ákvæði reglugerðar (EB) 2027/97, sbr. reglugerðar (EB) 889/2002 voru lögfest með lögum nr. 88/2004 um breytingu á lögum um loftferðir. Í lögum þessum er lagt til að flest ákvæði reglugerðarinnar verði áfram lögfest, sjá umfjöllun um 212. gr. – 215. gr. Þess ber þó að geta að í XVI. kafla um neytendavernd er einnig fjalla um upplýsingaskyldu flugrekenda og er gert ráð fyrir sú skylda verði frekar útfærð í reglugerð sem ráðherra setur. Auk kröfunnar um upplýsingamiðlun til farþega er lögð sú skylda á flytjendur að láta hverjum farþega í té skriflegar upplýsingar um mörk bótaábyrgðar til að stuðla að því að farþegar geti keypt sér viðbótartryggingar telji þeir þess þörf, til að mynda hvað varðar tafir eða verðmæti farangurs. Ákvæði reglugerðarinnar um að veita farþegum skriflegar upplýsingar taka ekki einungis til flytjenda með útgefin flugrekstrarleyfi innan EES-svæðisins heldur til allra flytjenda sem annast eða selja loftflutninga innan svæðisins.

*Samspil XVI. og XVII. kafla frumvarpsins.*

Í XVI. kafla um neytendavernd er fyrst og fremst leitast við að skjóta styrkum stoðum undir innleiðingu EES-gerða á sviði neytendaréttar í flugi sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn og innleiddar hafa verið í landsrétt. Í XVII. kafla um bótaábyrgð í loftflutningum er fjallað um lögfestingu Montreal-samningsins frá 1999 og þær aðlaganir sem reglugerð (EB) 2027/97 mælir fyrir um svo sem hvað varðar útvíkkun á gildissviði Montreal-samningsins.

Þó báðir kaflarnir varði neytendarétt í flugi er nokkur munur á efni þeirra svo sem hvað varðar lagalega stöðu þeirra undirliggjandi skuldbindinga sem ákvæði kaflanna endurspegla, gildissvið og beiting réttinda.

Montreal-samningurinn hefur stöðu alþjóðlegs samnings og þann 1. september 2020 voru 137 aðildarríki að honum. Reglugerðir (EB) á sviði neytendaréttar í flugi eru almennt skuldbindandi fyrir EES-, EFTA-ríkin, og þau aðildarríki að samningnum um sameiginlega Evrópska flugsvæðið sem innleitt hafa ákvæði þessara gerða. Í ESB-rétti hefur Montreal-samningurinn þá stöðu að ákvæði samningsins ganga framar *afleiddri löggjöf* (e. secondary legislation), þ.e. reglugerðum Evrópusambandsins, sbr. 218. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (TFEU) þar sem Evrópusambandið sjálft er aðili að Montreal-samningnum sem svæðisbundin stofnun um efnahagslegan samruna, eins og það er orðað í 53. gr. Montreal-samningsins. Það þýðir að ákvæði Montreal-samningsins ganga framar reglugerðum Evrópusambandsins á sviði neytendaréttar í flugi, sjá nánar úrlausn dómstóls Evrópusambandsins í máli C-429/14 *Air Baltic*. Hvað Ísland varðar, þá hefur Ísland bæði fullgilt Montreal-samninginn og EES-samninginn, og með upptöku viðkomandi gerða í EES-samninginn á sviði neytendaréttar í flugi skuldbundið til að innleiða í landsrétt og beita ákvæðum þeirra.

Hvað gildissvið gerðanna og Montreal-samningsins er rétt að benda á orðalag gildissviðs ákvæða sem og landfræðilegrar afmörkun þar sem við á, ólíkra skilyrða til þess að bótareglur eigi við og mun á hugtökum sem notuð eru í Montreal-samningnum og gerðum á sviði neytendaréttar í flugi. Í þessu samhengi er rétt að benda á að réttur til skaðabóta vegna tafa skv. Montreal-samningnum er víðtækari þar sem hann tekur til tjóns vegna farangurs, farms, dauða og skaða farþega, þar sem reglugerð (EB) 261/2004 tekur ekki til slíkra efnisatriða. Rétt er þó að slá varnagla hér varðandi túlkun ákvæða EES-gerða á þessu sviði í ljósi framsækinna og tíðra úrlausna dómstóls Evrópusambandsins á málefnasviðinu. Þá taka bæði reglugerð (EB) 261/2004 og reglugerð (EB) 1107/2006 til ýmissar aðstoðar og réttinda sem Montreal-samningurinn tekur ekki til. Hvað varðar skörun vegna tjóns vegna tafa er rétt að benda á að bótaréttur skv. reglugerð (EB) 261/2004 útilokar ekki frekari rétt skv. Montreal-samningnum hvað varðar tjón vegna tafa (sjá nánar úrlausn dómstóls Evrópusambandsins í málum C-344-04 *IATA og ELFAA*, sameinuð mál C-402/07 og C-432/07 *Sturgeon* og fleiri). Þá er einnig óbein vísun milli ákvæða reglugerðar (EB) 1107/2006 vegna glataðra hjálpartækja eða tjóns á þeim og Montreal-samningsins, sbr. 12. gr. gerðarinnar.

Skv. Montreal-samningnum er frestur til að bera fyrir sig bótakröfu, þ.e. fyrning bótaréttar, tvö ár, sbr. 35. gr samningsins, en reglugerð (EB) 261/2004 hefur ekki að geyma sambærilegt ákvæði og því undir einstökum aðildarríkjum EES-samningsins að kveða á um slíka tímafresti.

Um 211. gr.

Hér er lagt til að Montreal-samningurinn verði lögfestur sem fylgiskjal með lögunum með þeim aðlögunum sem af ákvæðum kaflans leiðir. Aðlögunum er ekki ætlað að breyta ákvæðum Montreal-samningsins heldur koma þeim til nánari fyllingar og útvíkka gildissvið samningsins, sbr. 211. gr. Bent skal á að ákvæði kaflans og Montreal-samningurinn frá 1999 eru sérreglur á sviði loftflutninga og þeim er ætlað að vera tæmandi á því sviði, þ.e. ekki er rúm fyrir beitingu annarra viðurkenndra ábyrgðarreglna úr skaðabótaréttinum samhliða, hvort heldur um er að ræða aðrar bótareglur innan eða utan samninga, sbr. 26. gr., 47. gr. og 49. gr. Montreal-samningsins. Þó skal bent á að flytjanda er heimilt í samningsskilmálum eða far- eða farmsamningi að veitt farþega eða sendanda farms betri/rýmri rétt en af ákvæðum Montreal-samningsins leiðir, sbr. 25. gr. hans.

Frumútgáfa Montreal-samningsins er gefin út á sex tungumálum; arabísku, ensku, frönsku, kínversku, rússnesku og spænsku. Er þeim útgáfum ætlað að gilda greini á milli íslensku þýðingarinnar (sem er úr ensku) og frumútgáfu samningsins.

Samkvæmt 55. gr. Montreal-samningsins er gert ráð fyrir að samningurinn gangi framar öllum öðrum alþjóðlegum samningum sem gerðir hafa verið um sama efni milli þeirra aðildarríkja sem hann hafa fullgilt. Rétt er í þessu samhengi að benda á að átt er við þá alþjóðasamninga sem kenndir eru við Varsjár-kerfið og Ísland á aðild að, sbr. lög um gildistöku alþjóðasamnings um samhæfingu nokkurra reglna varðandi samræmingu nokkurra reglna varðandi loftflutninga milli landa nr. 41/1949, með áorðnum breytingum. Þ.e. þá alþjóðasamninga sem lögfestir eru með framangreindum lögum, en ekki öðrum alþjóðlegum samningum sem Ísland á aðild að svo sem EES-samningnum. Montreal-samningurinn mun því gilda um millilandaflug til og frá yfirráðasvæði þeirra til ríkja sem hann hafa fullgilt. Varðandi flug til og frá yfirráðasvæði ríkja sem ekki hafa fullgilt Montreal-samninginn verður Varsjár-kerfið hins vegar enn í gildi, svo fremi sem viðkomandi ríki séu samningsaðilar og sá flugrekandi sem í hlut á hafi ekki undirgengist viðtækari skuldbindingar. Við slíkar aðstæður verður því að horfa til þeirra samninga, samningsauka og viðbótarsamninga sem hvort ríki um sig hefur fullgilt og hvaða alþjóðlegu skuldbindingar þau eiga sameiginlegar. Hvað Ísland varðar er þá er upphaflegi Varsjársamningurinn frá 1929, Haag-bókunin frá 1955, Montreal-viðbótarbókunin frá 1975 og Gvadalajara-viðbótarsamningurinn enn í gildi og leiddir í lög sbr. lög um gildistöku alþjóðasamnings um samræmingu nokkurra reglna varðandi loftflutninga milli landa nr. 41/1949, með síðari breytingum. Þó það sé talið ólíklegt að til komi að beita þurfi einhverjum þeim samningum sem lögfestir voru með lögum 41/1949 er það a.m.k. fræðilegur möguleiki að íslenskir dómstólar kunni að standa frammi fyrir því að byggja úrlausn á ákvæðum Varsjár-samningsins, í upprunalegri útgáfu, eða með síðari breytingum.

Um 212. gr.

Gildissvið Montreal-samningsins er afmarkað í 1. gr. samningsins. Eins og fram kemur í 1. mgr. á samningurinn við um flutning í loftfari á farþegum, farangri og farmi milli landa *gegn greiðslu* (e. reward) og sem og um ókeypis flutning með loftförum sem flugrekandi framkvæmir.

Bent skal á að hvorki hugtakið *flytjandi* (e. carrier) né hugtakið *flugrekandi* (e. air transport undertaking) er skilgreint í Montreal-samningnum. Orðið flugrekandi kemur aðeins fyrir í 1. mgr. 1. gr. Montreal-samningsins. Hugtakið flytjandi er hins vegar almennt notað í samningstextanum. Skv. reglugerð (EB) 2027/97 er flugrekandi (e. air carrier) sá sem hefur gilt leyfi til rekstrar (flugrekstrarleyfi eða ígildi þess). Flugrekandi innan bandalagsins (e. Community air carrier) er því flugrekandi sem hefur útgefið flugrekstrarleyfi í samræmi við ákvæði reglugerðar (EB) 1008/2008 (sú reglugerð leysti af hólmi reglugerð (EB) 2407/92).

Skv. 3. gr. reglugerðar (EB) 2027/97 skal bótaábyrgð flugrekanda í bandalaginu, að því er varðar farþega og farangur, ráðast af öllum ákvæðum Montreal-samningsins um bótaábyrgð. Er hér um að ræða frekari útvíkkun á gildissviði 1. gr. Montreal-samningsins, þar eð ekki skiptir máli hvar flugið er innt af hendi. Þ.e. kemur því ekki til þess að skoða þurfi hvort áfanga- og brottfararstaður flugs séu í ríkjum sem aðilar eru að Montreal-samningnum eða öðrum samningum um bótaábyrgð flytjenda þar sem ákvæði samningsins gilda svo fremi sem um er að ræða flugrekanda með útgefið flugrekstrarleyfi í ríki sem Ísland hefur samið við vegna þessa. Orðalagið vísar til þeirra samninga sem kveða á um skuldbindingargildi reglugerðar (EB) 2027/97, sbr. reglugerð (EB) 889/2002, þ.e. EES-samningsins og aðildarríkja hans, stofnsamnings EFTA og samningsins um sameiginlega Evrópska flugsvæðið. Bent skal á að ákvæðið er takmarkað við bótaábyrgð hvað varðar farþega og farangur, þ.e. tekur ekki til farms.

Í 2. mgr. greinarinnar er lagt til að gildissvið Montreal-samningsins verði frekar útvíkkað til innanlandsflugs, hver sem flytjandinn er. Byggist málsgreinin á sömu nálgun og um getur í 1. gr. reglugerðar (EB) 2027/97, þ.e. að Montreal-samningurinn gildi innan flutninga í lofti innan eins aðildarríkis. M.ö.o. þá er Montreal-samningnum ætlað að gilda í innanlandsflugi innan EASA-ríkjanna.

Með vísan til 1. mgr. 2. gr. Montreal-samningsins er í 3. mgr. greinarinnar er tiltekið að flutningur í lofti sem fellur undir gildissvið samningsins gildi einnig um íslenska ríkið, íslenskar ríkisstofnanir og opinberir aðila, hvar sem slíkur flutningur er inntur af hendi M.ö.o. þýðir þetta að framkvæmi opinber aðili flutning gegn gjaldi eða ókeypis flutning á grundvelli flugrekstrarleyfis kann flutningurinn að falla undir gildissvið Montreal-samningsins.

Ákvæðið byggir í grunnin á 86. gr. núgildandi laga en orðalagi hefur lítillega verið breytt einkum til að endurspegla með skýrari hætti framangreindar skuldbindingar.

Um 213. gr.

Sú viðbótarfjárhæð sem vísað er til í 1. mgr. greinarinnar er það aukagjald sem flytjandi getur krafist skv. 1. mgr. 22. gr. Montreal-samningsins, ef farþegi eða sendandi gefur út sérstaka yfirlýsingu um mikilvægi þess að fá farangur eða farm afhentan á áfangastað. Hér er miðað við að flytjandi gefi út gjaldskrá sem byggi á þeim aukakostnaði sem hlýst af því að flytja og tryggja viðkomandi farangur eða farm umfram þær takmarkanir á bótafjárhæðum sem 2. og 3. mgr. 22. gr. mæla fyrir um. Byggist greinin á 3. gr. a í reglugerð (EB) 2027/97.

Í 2. mgr. greinarinnar er vikið að uppfærslu fjárhæða Montreal-samningsins en samkvæmt 24. gr. hans ber vörsluaðila samningsins (Alþjóðaflugmálastofnunin) að endurskoða þær á fimm ára fresti með tilliti til breytinga á neysluvísitölu þeirra ríkja sem eiga þá gjaldmiðla sem mynda *sérstöku dráttarréttindin* (e. Special Drawing Rights, SDR) sem vísað er til í 21.-23. gr. Montreal-samningsins. Síðasta uppfærsla bótafjárhæða var 28. desember 2019 og er gert ráð fyrir að ráðherra birti á hverjum tíma með auglýsingu upplýsingar um breytingar á fjárhæðum samkvæmt tilkynningu vörsluaðila samningsins þar að lútandi. Kemur slík auglýsing í stað breytinga á lögum eins og núverandi lög gera ráð fyrir.

Um 214. gr.

Í greininni er lagt til að lögfest verði afmörkuð atriði er lúta að nánari útfærslu Montreal-samningsins. Skilgreining á sérstökum dráttarréttindum á rót sína að rekja til e-liðar 2. gr. reglugerðar (EB) 2027/97. Í 23. gr. Montreal-samningsins er kveðið á um að umreikningur miðist við dómsuppsögu. Ljúki máli án dóms er lagt til að umreikningur skuli miðaður við skráð sölugengi Seðlabanka Íslands á uppgjörsdegi.

Um 215. gr.

Samkvæmt 5. gr. reglugerðar (EB) 2027/97 skal fyrirframgreiðsla ekki vera lægri 16.000 SDR á hvern farþega ef um dauðsfall er að ræða. Vegna þess að fyrirsjáanlegt er að upphæðin muni breytast á næstu misserum er hér lagt til að ráðherra verði falið að setja reglugerð þar sem fjárhæðin er nánar tilgreind. Því sé auðveldara að breyta fjárhæðinni, verði gerð breyting á reglugerð (EB) 2027/97, með reglugerð frekar en að leggja til breytingar á lögum. Skv. fyrirliggjandi tillögu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins til breytinga kann fjárhæðin að breytast í prósentuhlutfall af þeirri fjárhæð sem tiltekin er í 1. mgr. 21. gr. Montreal-samningsins.

XVIII. Kafli. Skaðabætur og vátryggingar

Um XVIII. Kafla.

Efni þessa kafla fjallar um skaðabótareglur gagnvart því tjóni sem loftferðir geta valdið þriðja manni sem eru ólíkar þeim reglum sem gilda um skaðabótaábyrgð flytjanda, sbr. ákvæði XVII. kafla hér á undan. Á heimsvísu hafa bótareglur vegna tjóns þriðja manns ekki verið samræmdar. Alþjóðlegir samningar sem gerðir hafa verið á þessu sviði hafa til þessa ekki náð mikilli útbreiðslu og hefur Ísland ekki gerst aðili að slíkum samningum. Því er misjafnt hvort ríki byggja á hlutlægum eða ströngum ábyrgðarreglum, sakarlíkindareglu eða almennum skaðabótareglum. Sem og hvort bótaábyrgðin sé ótakmörkuð eða hvort þak sé á slíkri ábyrgð sem miðist við tilteknar fjárhæðir. Á grundvelli reglugerðar (EB) 785/2004 frá 21. apríl 2004 um kröfur til vátryggingar fyrir flugrekendur og umráðendur loftfara sem innleidd hefur verið í landsrétt með reglugerð um skylduvátryggingar vegna loftferða, nr. 78/2006, með síðari breytingum, er gerð sú krafa að allir flugrekendur og umráðendur loftfara vátryggi sig gagnvart því tjóni sem þeir geti valdið þriðja aðila, með afmörkuðum undanþágum. Reglugerðin skilgreinir hins vegar ekki þær ábyrgðarreglur sem skulu gilda gagnvart þriðju aðilum.

Um 216. gr.

Hér er lagt til að ábyrgðarregla núgildandi 128. gr. laga varðandi bótaábyrgð gagnvart þriðja manni haldi sér óbreytt. Orðalag hefur lítilega verið uppfært. Byggt er á strangri ábyrgð eiganda eða flugrekanda/umráðanda loftfars gagnvart tjóni utan loftfars á eignum á landi eða vatni sem hlýst af notkun þess sem nálgast hlutlæga ábyrgð t.a.m. er loftfar er á flugi og veldur þriðja manni á jörðu niðri tjóni. Með „notkun“ er meðal annars átt við flugtak, flug og lendingu. En einnig má telja að loftfar geti valdið tjóni í akstri, á stæði og í brautarstöðu. Í 1. mgr. er vikið frá orðalagi núgildandi 1. mgr. 128. gr. núgildandi laga hvað varðar „hluti“ og orðin „eignum á landi eða vatni“ notað í stað þess. Þykir það orðalag skýrara og víðtækara, þ.e. nær bæði til mannvirkja og annarra eigna og dýra sem orðið geta fyrir skaða af völdum loftfars eða þess sem kann að falla frá loftfari á yfirborð jarðar eða vatn. Ábyrgðin er án takmarkana á bótafjárhæð.

Í 2. mgr. er byggt á því bótaábyrgð falli niður ef sá sem fyrir skaða verður hefur valdið tjóninu af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi, sbr. 2. mgr. 128. gr. núgildandi laga. Er orðalagið óbreytt.

Í 3. mgr. er lagt til að sú sérregla sem er í 1. mgr. 129. gr. núgildandi laga haldi sér óbreytt. Felur reglan í sér að verði tjón á mönnum eða hlutum innan marka flugvallar sem opinn er almenningi skuli beita almennum skaðabótareglum og ekki strangri ábyrgðarreglu 1. mgr.

Um 217. gr.

Árekstur loftfara getur valdið margvíslegu tjóni. Í fyrsta lagi tjóni á þeim loftförum sem rekast á, í öðru lagi tjón á mönnum, farangri og farmi sem kunna að vera um borð í loftförunum og í þriðja lagi tjón utan loftfars á mönnum og eignum. Er í 1. mgr. einblínt á fyrst og fremst á tjón loftfaranna sjálfra og lagt til að lögfestur verði sá skilningur sem byggt sé á núgildandi lögum, þ.e. að almennar skaðabótareglur gildi um tjón á loftfari vegna áreksturs loftfara. Um tjón á mönnum, farangri og farmi um borð er að hluta til fjallað í XVII. kafla, en þar sem gildissviði Montreal-samningsins sleppir, s.s. ef um er að ræða flug sem ekki fellur undir gildissvið samningsins, um er að ræða tjón þeirra flugverja sem voru við skyldustörf um borð, gilda aðrar reglur, almennar skaðabótareglur eða reglur um vinnuveitandaábyrgð eftir atvikum. Þá fjallar 216. gr. um skaðabótaábyrgð gagnvart þriðja manni.

Árekstrar loftfara eru sem betur fer sjaldgæfir en orsakir margvíslegar. Ef til þess kemur að meta sök við slíkar aðstæður er rétt að benda á viðauka 2 við Chicago-samninginn um flugreglur, sjá reglugerð um flugreglur nr. 770/2010, með síðari breytingum. Enn fremur, í þessu samhengi er rétt að benda á að með lögum nr. 7/1975 var ríkisstjórninni veitt heimild til að staðfesta fyrir Íslands hönd alþjóðlegan samning til koma í veg fyrir árekstur á sjó frá 1972 (e. Convention on International Regulation for Preventing Collisions at Sea, 1972), með síðari breytingum frá 1981, 1987, 1989, 1993 og 2001). Skv. 2. gr. laganna hefur samningurinn lagagildi hér á landi. Samningurinn tiltekur varúðarreglur í því skyni að koma í veg fyrir árekstur. Geta reglur samningsins m.a. átt við um sjóloftför og svonefnt WIG-fars (fjölþátta farartækis sem flogið getur í nálægð við yfirborð vatns með því að færa sér í nyt *loftpúðaáhrif* (e. surface-effect action).

Í 2. mgr. er lagt til að sú regla sem orðuð er í 3. mgr. 129. gr. núgildandi laga haldi sér óbreytt.

Um 218. gr.

Ákvæðið á rót sína að rekja til 130. gr. núgildandi laga og er óbreytt.

Um 219. gr.

Í 50. gr. Montreal-samningsins (sjá umfjöllun í kafla XVII. frumvarpsins) er gerð sú krafa að aðilar sjái til þess að flytjendur hafi nægilegar vátryggingar er taki til bótaábyrgðar þeirra. Í reglugerð (EB) 785/2004 frá 21. apríl 2004 um kröfur til vátryggingar fyrir flugrekendur/umráðendur loftfara er kveðið á um lágmarkskröfur til vátrygginga vegna farþega, farangurs, farms og vegna þriðju aðila. Þessi EES-gerð var innleidd í landsrétt með reglugerð um skylduvátryggingar vegna loftferða, nr. 78/2006, með síðari breytingum. Byggist 1., 3. og 4. mgr. greinarinnar í meginatriðum á 1.-2. mgr. núgildandi 131. gr. laganna. Bent skal á að sá tími sem vátryggingafélag ber ábyrgð gagnvart þriðja aðila er vátrygging fellur úr gildi og niðurfelling er tilkynnt Samgöngustofu er stytt í fjórar vikur úr átta skv. núgildandi lögum.

Með vísan til ATM/ANS.OR.D.020 gr. III. viðauka við reglugerð (ESB) 2017/373 sem innleidd var með reglugerð nr. 720/2019 um sameiginlegar kröfur fyrir veitendur þjónustu á sviði rekstrarstjórnunar flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu og á sviði starfsemi neta fyrir rekstrarstjórnun flugumferðar og eftirlit með þeim er í 2. mgr. lagt til að veitendum flugleiðsöguþjónustu og afmarkaðrar þjónustu á sviði rekstrarstjórnunar flugumferðar verði skylt að taka og halda við vátryggingu er örugg telst til greiðslu skaðabóta. Með starfsemi neta fyrir rekstrarstjórnun flugumferðar er vísað til verkefna sem netstjórnandi sinnir í samræmi við reglugerð (ESB) 2019/123 frá 24. janúar 2019 um ítarlegar reglur um framkvæmd í tengslum við starfsemi neta fyrir rekstrarstjórnun flugumferðar og um niðurfellingu reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 677/2011, sem þegar hefur verið innleidd í landsrétt sem reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 1125/2014 um frammistöðukerfi fyrir flugleiðsöguþjónustu og starfsemi neta, nr. 499/2020.

Um 220. gr.

Með setningu bráðabirgðalaga þann 23. september 2001, tók íslenska ríkið að sér tímabundið að vátryggja eða endurtryggja öll íslensk loftför í flugrekstri vegna þeirrar bótaábyrgðar sem flugrekendur kynnu að baka sér gagnvart þriðja aðila vegna tjóns er hlýst af notkun loftfars vegna hernaðaraðgerða, hryðjuverka eða áþekkra atvika. Ástæða þessa var uppsögn vátryggjenda á heimsvísu á vátryggingum sem náðu yfir framangreindar áhættur í kjölfar atburðanna 11. september 2001 í Bandaríkjunum. Uppsagnarfrestur vátrygginganna á þessum tíma var og er enn mjög skammur eða 7 dagar. Upphaflega var lögum til staðfestingar bráðabirgðalaganna aðeins ætlað að gilda í skamman tíma, en þau voru ítrekað framlengd allt til ársloka 2002 þar sem vátrygging vegna þessara áhætta fékkst ekki á markaði eða aðeins upp að afmörkuðu hámarki skaðabóta. Áhætta ríkissjóðs vegna þessa var umtalsverð. Þá mæltu lögin enn fremur fyrir um heimild ríkissjóðs til að taka þátt í samstarfi við önnur ríki um veitingu eða endurtryggingu ábyrgðartrygginga í því skyni að dreifa áhættu ríkissjóðs. Á þessum tíma voru uppi tillögur meðal bæði Bandaríkjanna og Evrópuríkja, auk Alþjóðaflugmálastofnunarinnar um stofnun vátryggingasjóðs/félags sem gætu axlað þessar byrðar gegn greiðslu iðgjalda og hugsanlega ríkisábyrgðar þeirra ríkja sem stæðu að baki þeim. Þessar fyrirætlanir runnu að mestu út í sandinn, en tillögurnar og sú undirbúningsvinna sem unnin var eru enn fyrir hendi og ekki útilokað að til þeirra verði horft skapist sambærilegar aðstæður í framtíðinni.

Með greininni er lagt til að lögfest verði sérstök heimild ráðherra ef þær aðstæður skapast á vátryggingamarkaði að ekki verði að öllu leyti mögulegt að kaupa vátryggingu gegn áhættum vegna hernaðaraðgerða, ólögmætra aðgerða gegn flugsamgöngum og áþekkra atvika, auk hryðjuverka (þ.e. svonefndar stríðs-áhættur (e. war, hijacking and other perils including terrorism). Heimild ráðherra samkvæmt ákvæðinu tekur til þess að stuðla að stofnun eða þátttöku íslenska ríkisins í félagi eða sjóði sem hefði það að markmiði að undirgangast veitingu eða endurvátryggingu slíkra vátrygginga, enda væri fyrir hendi markaðs brestur. Markmið greinarinnar er þannig fyrst og fremst að greiða fyrir hugsanlegri aðild íslenska ríksins að slíku félagi en felur ekki í sér fjárhagsskuldbindingu ríkissjóðs. Ef fyrirhugað væri að stofna til slíkrar skuldbindingar þyrfti sérstaklega að afla heimildar til slíkrar ráðstöfunar.

XIX. Kafli. Leit, aðstoð og björgun

Um XIX. Kafla.

Á íslenska ríkinu hvílir ábyrgð á leitar- og björgunarstarfi innan íslenskrar lofthelgi og á því svæði utan hennar þar sem ríkið hefur sérstaklega undirgengist þjóðréttarlegar skuldbindingar til að annast leit- og björgunarstarf. Meðal þeirra þjóðréttarlegu skuldbindinga eru:

* Chicago-samninginn um alþjóðaflugmál frá 1944, sbr. augl. nr. 45/1947, auk síðari breytinga,
* Viðauki 12 um leit og björgun við Chicago-samninginn, óbirtur,
* Samningur um bætta meðferð særðra, sjúkra og skipreika sjóliða á hafi frá 1949, sbr. augl. nr. 16/1965,
* Svæðisbundnir samningar sem taka m.a. til leitar- og björgunarstarfa sem komið hefur verið á fyrir tilstilli annars vegar Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) og hins vegar Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO), óbirtir,
* Alþjóðasamningur um björgun geimfara, framsal geimfara og skil á hlutum sem skotið hefur verið út í himingeiminn frá 1968, sbr. augl. nr. 21/1969,
* Alþjóðasamningur um öryggi sjófarenda (SOLAS) frá 1974, sbr. augl. nr. 7/1983, auk síðari breytinga (birtar á vef Samgöngustofu),
* Alþjóðasamningur um leit og björgun á sjó (SAR) frá 1979, sbr. augl. nr. 37/1995, auk síðari breytinga (birtar á vef Samgöngustofu),
* Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna (UNCLOS) frá 1982, sbr. augl. nr. 7/1985, 40/1993 og 43/1995,
* Samningi um opna lofthelgi frá 1992, sbr. augl. nr. 33/1995,
* Samningur um aðstoð ef kjarnorkuslys ber að höndum eða neyðarástand skapast af völdum geislunar, sbr. augl. nr. 8/2006,
* Samningur milli Íslands, Danmerkur, Noregs, Svíþjóðar, Finnlands, Bandaríkjanna, Rússlands og Kanada um samvinnu við leit og björgun í lofti og legi á norður-heimskautinu frá 2011, óbirtur.

Í 25. gr. Chicago-samningsins er kveðið á um eftirfarandi skuldbindingu:

„Hvert samningsríki heitir því, að gera þær aðstoðarráðstafanir (e. such measures of assistance) til handa nauðstöddum flugförum (e. aircraft in distress) innan yfirráðasvæðis síns, sem framkvæmanlegar eru (e. as it may find practicable), og leyfa, undir eftirliti yfirvalda landsins, eigendum eða yfirvöldum þess ríkis, sem flugfar er skrásett í, og gera þær ráðstafanir til hjálpar, sem nauðsynlegar kunna að þykja eftir atvikum. Þegar leit er hafin að týndu flugfari, skulu öll samningsríkin vinna saman og gera þær ráðstafanir sameiginlega, sem líklegar kunna að þykja og í samræmi við þessa samþykkt.“

Leit- og björgunarþjónusta skv. viðauka 12 við Chicago-samninginn tekur til neyðarvöktunar, fjarskipta, leitar- og björgunarstarfa, fyrstu læknisaðstoðar eða *sjúkraflutninga* (e. medical evacuation) með notkun opinberra eða einkafjármuna, þ.m.t. samstarfs við loftför, skip og önnur för og búnað. Fjallar viðaukinn enn fremur um skipulag og stjórnun leitar og björgunar og er rík áhersla lögð á samvinnu aðildarríkjanna sín á milli og samhæfingu og samræmingu vinnubragða svo tryggja megi sambærilega og viðvarandi þjónustu.

Leit er sú aðgerð sem venjulega er skipulögð af björgunarstjórnstöð eða útibúi slíkrar stjórnstöðvar sem notar tiltækt starfsfólk og aðstöðu til að staðsetja einstaklinga í neyð skv. viðaukanum. Í björgun felst sú aðgerð að bjarga nauðstöddum einstaklingi, veita fyrstu hjálp (læknisaðstoð) og koma í öruggt skjól. Almennt er miðað við að leit og björgun skal áframhaldið eins og *raunhæfar aðstæður* (e. practicable) leyfa þar til allir þeir sem lifa af er bjargað og komið á öruggan stað eða þar til öll *réttmæt* (e. reasonable) von er úti um björgun mannslífa. Leit skuli hætt þegar búið er að bjarga öllum eftirlifendum eða þar til öll réttmæt von er úti um björgun. Ákvörðun um hvenær hætta beri leit og björgunaraðgerðum hvílir öllu jöfnu á viðkomandi björgunarstjórnstöð. Áður en endanleg ákvörðun um að hætta leit er tekin kann að vera þörf að afla álits fleiri aðila, svo sem erlendra björgunarstjórnstöðva ef við á. Fjallað er um starfsemi björgunarstjórnstöðvar og framkvæmd leit og björgunar í 5. kafla viðauka 12 um leit og björgun við Chicago-samninginn.

Leiðbeiningar á heimsvísu um framkvæmd hafa verið gefnar út sameiginlega af Alþjóðaflugmálastofnuninni (ICAO) og Alþjóðasiglingamálastofnuninni (IMO) um leit og björgun (International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual, IMSAR). Að auki er til að dreifa svæðisbundnum leiðbeiningum sem settar hafa verið á grundvelli svæðisbundinna samninga ríkja viðkomandi ríkjum til nánari aðstoðar og leiðbeiningar.

Í viðauka 12 við Chicago-samninginn er mælt með því að mörk leitar- og björgunarsvæða fylgi, eftir því sem við á, svæðamörkum flugupplýsingasvæða og yfir alþjóðlegum hafsvæðum þeim leitar- og björgunarsvæðum sem skilgreind hafa verið fyrir siglingar.

Á grundvelli svæðisbundinna samninga sem komið hefur verið á fyrir tilstilli Alþjóðaflugmál-astofnunarinnar og Alþjóða-siglingamála-stofnunarinnar hefur Ísland undirgengist skyldur til leitar- og björgunarþjónustu á afmörkuðu svæði utan yfirráðasvæðis síns sem nær yfir íslensku efnahagslögsöguna og alþjóðlegt hafsvæði, sjá afstöðumynd hér til vinstri sem fengin er úr fylgiskjali við samninginn um samvinnu við leit og björgun í lofti og legi á norður-heimskautinu frá 2011. Leitar- og björgunarsvæði Íslands fylgir hins vegar ekki að öllu leyti því flugupplýsingasvæði sem Ísland veitir þjónustu í, þ.e. suðvestur hluti þess teygir sig utan flugupplýsingasvæðisins.

Ákvæði kaflans byggja að mestu á framangreindum þjóðréttarlegum skuldbindingum og ákvæðum XII. kafla um aðstoð og björgun í núgildandi lögum, sem aftur byggja á samsvarandi ákvæðum í kafla XI. um flugslys í lögum nr. 34/1964 um loftferðir.

Um 221. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði sambærileg skylda og fram kemur í 1. mgr. 166. gr. siglingarlaga nr. 34/1985 með síðari breytingum, sbr. einnig 221. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, með síðari breytingum. Greinin á einnig rót sína að rekja til ákvæðis 3.2.1 í viðauka 12 við Chicago-samninginn þar sem mælst er til þess að aðildarríkin geri viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að aðrir þeir sem ekki eru hluti af skipulagi leitar- og björgunarþjónustu leggi slíkri þjónustu lið að því marki sem hægt er til að bjarga eftirlifendum flugslysa.

Um 222. gr.

Í greininni er mælt fyrir um skilgreiningu ábyrgðar á stjórnun leitar, aðstoðar og björgunar innan leitar- og björgunarsvæðis Íslands, eins og það er skilgreint á hverjum tíma. Í 2. mgr. er lagt til að Landhelgisgæsla Íslands fari með stjórnun leitar og aðstoðar við loftför, tæki og hluti sem ferðast um loftið en teljast ekki loftför, björgun mannslífa, sem og samhæfingu allra tiltækra björgunaraðila á og yfir hafi, en lögregla fari með sambærilegt hlutverk á landi. Þá er lagt til að lögreglu og Landhelgisgæslunni sé heimilt að fela öðrum aðila leit, aðstoð og björgun að hluta eða öllu leyti að höfðu samráði við ráðherra. Er hér áhersla lögð á að þessu hlutverki verði sinnt á sem hagkvæmastan og skilvirkastan hátt. Á málsgreinin að mestu rót sína að rekja til 132. gr. núgildandi laga en hefur orðalagi töluvert verið breytt til að skýra frekar hlutverk Landhelgisgæslunnar.

Í 3. mgr. greinarinnar byggist á ákvæðum 3.1.3 og 3.1.4 í viðauka 12 við Chicago-samninginn um samstarf við erlend stjórnvöld. 4. mgr. greinarinnar á rót sína að rekja til 3. málsl. 2. mgr. 132. gr. núgildandi laga. Hefur orðalag lítillega verið breytt þar sem Landhelgisgæslu Íslands og öðrum aðilum er bætt við ákvæðið.

Heimild ráðherra til að setja reglugerð á grundvelli 5. mgr. greinarinnar tekur mið af fyrirmælum í viðauka 12 við Chicago-samninginn.

Um 223. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að byggt sé á 3. og 4. mgr. núgildandi 132. gr. laga. Þó hafa þær breytingar verið gerðar í 1. mgr. að sá munur sem gerður var milli innlendra og erlendra eigenda loftfara hefur verið afnuminn.

Í 2. mgr. er lagt til að málsgreinin taki mið af tilmælum í málsgrein 4.5 í viðauka 12 við Chicago-samninginn sem tiltekur að aðildarríki skuli innan yfirráðasvæðis síns, eða ef slys á sér stað á alþjóðlegu hafsvæði eða á svæði þar sem ekkert ríki fer með fullveldisrétt innan þess leitar- og björgunarsvæðis sem viðkomandi ríki hefur tekist á ábyrgð hvað leit og björgun varðar, að tryggja að ónýtt loftfar eða *flak* (e. wreckage) séu brottflutt, eytt eða merkt á viðeigandi kortum, sé ekki unnt að fjarlægja flak og ef staðsetning þess getur valdið hættu. Er framangreind regla útvíkkuð svo hún taki einnig til tækja og hluta sem ferðast um loftið en eru eigi loftför.

Í 3. mgr. er lögreglu og Landhelgisgæslu veitt heimild til að bregðast við og gera viðeigandi ráðstafanir ef eigandi eða flugrekandi/umráðandi bregst ekki við innan þess tímafrests sem honum er veittur eða ef ekki er unnt sökum aðstæðna að veita slíkan frest, s.s. vegna yfirvofandi hættuástands, árekstrarhættu eða ef flak hamlar eðlilegri umferð eða hagsmunum þriðja manns.

Um 224. gr.

Núgildandi 133. gr. og 134. gr. laga um loftferðir, sem staðið hafa óbreyttar síðan lögin tóku gildi þann 18. júní 1998, byggja að nokkru leyti á ákvæðum siglingarlaga eins og þau voru fyrir þær breytingar sem tóku gildi á VIII. kafla um björgun í siglingarlögum þann 1. janúar 1999. Með þeirri breytingu á lögum um breytingu á siglingalögum nr. 34/1985, nr. 133/1998, voru leidd í lög afmörkuð ákvæði Alþjóðabjörgunarsamningsins frá 1989 (e. International Convention on Salavage) sem gerður var að tilstuðlan Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar. Samningurinn tók gildi hvað Ísland varðar þann 21. mars 2003, sbr. augl. nr. 20/2002. Af framangreindu leiðir að nokkuð ber á milli núgildandi ákvæða núgildandi loftferðalaga og ákvæða siglingalaga. Er því lagt til að þau ákvæði í frumvarpinu sem lúta að rétti til björgunarlauna, sérstakrar þóknunar (sem um er fjallað í 170. gr. a í siglingalögum) og uppgjör björgunarlauna og eða þóknunar fari samkvæmt ákvæðum siglingalaga. M.ö.o. að afmörkuð ákvæði siglingalaga geti átt við loftför og tæki og hluti sem hreyfast um loftið en teljast ekki loftför til jafns við skip.

Um 225. gr.

Greinin byggist að mestu á 134. gr. núgildandi laga um lögveð björgunarlauna. Fáeinar breytingar eru þó lagðar til á ákvæðinu. Í 2. málsl. 1. mgr. er orðalaginu breytt og talað um andlag björgunar í stað upptalningar s.s. á loftfari, farangri, farmi og tæki og hluti sem ferðast um loftið en teljast ekki loftför. Þá eru lagaskil afmörkuð með vísan til þess hvar björgun fór fram eða hvert andlag björgunar er flutt, sbr. 170. gr. f siglingalaga.

Í 2. mgr. er byggt á því að sá sem bjargaði geti krafist tryggingar fyrir greiðslu björgunarlauna og eða sérstakrar þóknunar áður en andlag björgunar er afhent.

Í 3. mgr. er málsgreinin lítilega aðlöguð með tilliti til Höfðaborgarsamningsins, sbr. lög um Höfðaborgarsamninginn um alþjóðleg tryggingarréttindi í hreyfanlegum búnaði og bókun um búnað loftfara, nr. 74/2019. Tekur málsgreinin til alls þeirra verðmæta sem er andlag björgunar, þ.e. einnig tæki eða hlut sem ekki telst loftfar með samsvarandi hætti og öðru lausafé. Bent skal á að lögveð vegna björgunarlauna skv. lögum um skráningu réttinda í loftförum, nr. 21/1966, með síðari breytingum fellur niður ef veðrétturinn er ekki skrásettur áður en þrír mánuðir eru liðnir frá því að krafan varð til.

XX. Kafli. Valdheimildir, þvingunarúrræði og refsingar

Um 226. gr.

Hér er lagt til að lögfestar verði almennar eftirlitsheimildir byggðar á 3. mgr. 27. gr., 4. mgr. 28. gr. og 79. gr. laganna og 83. gr. og 85. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Í ljósi þeirra verkefna og eftirlits sem EASA fer með á íslensku yfirráðasvæði eru stofnunni veittar sjálfstæðar heimildir til jafns við Samgöngustofu.

Heimildir greinarinnar til aðgangs að upplýsingum eru mjög víðtækar og er m.a. ætlað að taka til aðgangs að gögnum samkvæmt 110. gr. og 176. gr.

Þá er gert ráð fyrir í 4. mgr. að innlendum stjórnvöldum verði einnig skylt að aðstoða Flugöryggis­stofnunina við eftirlit.

Um 227. gr.

Greinin byggist lauslega á 27. gr., 79. gr. og 135. gr. núgildandi laga en orðalagi hefur lítillega verið breytt. Ákvæðið hefur verið útvíkkað og nær nú einnig til ómannaðra loftfara, fjarflugmanna og óskráðra loftfara, auk erlendra loftfara. Þá er bætt við nokkrum aðilum sem ætlað er að vera Samgöngustofu til aðstoðar við að framfylgja banni við för loftfars, sé þess þörf. Tekur það nú til rekstraraðila rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsögu, rekstraraðila flugvalla og lögreglu.

Um 228. gr.

Heimild greinarinnar er þríþætt. Í fyrsta lagi er Samgöngustofu heimilt að banna og eða takmarka flug loftfara eða tækja og búnaðar sem ferðast um loftið en teljast ekki vera loftfar innan íslensks yfirráðasvæðis á grundvelli flugöryggis, sbr. 1. mgr. Um er að ræða heimild sem Samgöngustofu var áður fengið í 5. gr. núgildandi laga.

Í öðru lagi, heimild Samgöngustofu skv. 2. mgr. til að banna flug yfir hljóðhraða sem er óbreytt endur-ritun sömu heimildar skv. 2. mgr. 4. gr. núgildandi laga.

Í þriðja lagi, er um að ræða almenna lagastoð til innleiðingar EES-gerða er varða flugöryggislistann svonefnda (stundum einnig nefndur bannlistinn/bannskráin), sbr. 3. mgr. Þ.e. skrá framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins yfir ríki, loftför og flugrekendur/umráðendur sem af öryggisástæðum er bannað að stunda flugrekstur innan bandalagsins, sbr. reglugerð (EB) 2111/2005, (EB) 473/2006 og (EB) 474/2006, sbr. reglugerð um aðgerðir til að tryggja flugöryggi og skrá yfir flugrekendur sem ekki uppfylla viðeigandi öryggiskröfur, nr. 277/2008, með síðari breytingum. Um er að ræða skrá sem sett er saman af framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og byggir að mestu á niðurstöðum í vöktun og úttektum EASA. Skráin er uppfærð reglulega og hafa EFTA-ríkin undirgengist þá skuldbindingu í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 145/2007 frá 26. október 2007 að gera ráðstafanir sem samsvara þeim sem aðildarríki Evrópusambandsins gera á grundvelli skrárinnar á sama tímamarki og þau. Þ.e. um leið og Evrópusambandið hefur uppfært skránna og birt sem reglugerð er henni ætlað að taka gildi innan EFTA-ríkjanna. Vegna óhjákvæmilegra tafa við upptöku gerða í EES-samninginn, þýðingu og birtingu hefur flugöryggislistinn/skráin ekki alltaf tekið gildi á sama tímamarki hér á landi og innan Evrópusambandsins. Er því lagt til að heimilt verði að birta í reglugerð settri af ráðherra tilvísun til skrárinnar sem birt er í Stjórnartíðindum Evrópusambandsins. Þ.e. ekki verðið beðið upptöku, þýðingar og birtingar gerðarinnar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Standa ekki aðeins að baki þeirri tillögu sjónarmið um almannahagsmuni hvað varðar þau loftför, flugrekendur o. fl. sem bætt er við á skránna, heldur einnig hagsmunir þeirra flugrekenda og eigenda/umráðenda loftfara sem teknir eru af listanum við uppfærslu hans. Í ákvæðinu er byggt á samsvarandi heimild til birtingar og þegar er getið í lögum um framkvæmd alþjóðlegra þvingunarúrræða, nr. 93/2008, með síðari breytingum, sbr. 3. mgr. 4. gr. þeirra laga.

Um 229. gr.

Eiginlegt eftirlit Samgöngustofu með öryggi loftfara hefur hingað til verið með nokkru öðru sniði en hér er ráðgert. Slíkt eftirlit hefur tengst athugun á tegundarvottun eða ígildi hennar og lofthæfi við skráningu loftfars. Hér er ekki verið að raska því umhverfi heldur verið að byggja við það hvað varðar ómönnuð loftför sem ekki eru háð (tegundar)vottun og því ekki skráningarskyld. Það eftirlit sem hér er ráðgert byggist á almennu regluverki Evrópusambandsins um eftirlit með öryggi vöru og opinberri markaðsgæslu, sbr. lög nr. 134/1995 og reglugerðum (ESB) 2019/947 frá 24. maí 2019 um reglur og verklag við starfrækslu ómannaðra loftfara og reglugerðar (ESB) 2019/945 frá 12. mars 2019 um ómönnuð loftför og flugrekendur/umráðendur ómannaðra loftfara frá þriðju ríkjum. Er því lagt til að Samgöngustofu verði fengnar áþekkar heimildir og öðrum sambærilegum stjórnvöldum til eftirlits á grundvelli regluverks um öryggi vöru.

Um 230. gr.

Greinin byggist í grunninn á 77. gr. núgildandi laga, en orðalagi greinarinnar hefur þó nokkuð verið breytt, einkum til að taka tillit til ómannaðra loftfara, en heimildin er einnig útvíkkuð til tækja og hluta sem ferðast geta um loftið en teljast ekki loftför, sbr. 6. mgr. greinarinnar. Þá hefur heimildin verið þrengd og tekur nú aðeins til lögbærra stjórnvalda og lögreglu. Er einkum horft til hlutverks þessara aðila og þeirra heimilda sem þeir hafa samkvæmt lögum þessum og öðrum lögum.

Í síðasta málslið 1. mgr. hefur orðunum „og þeim sem annast flugleiðsöguþjónustu“ verið breytt í „veitanda flugumferðarþjónustu“ sem er þrengra hugtak og afmarkaðra. Er einkum horft til hlutverks þessara aðila og þeirra heimilda sem þeir hafa samkvæmt lögum þessum og öðrum lögum.

Í b-lið 1. mgr. er nýmæli sem helgast af tvennu. Annars vegar þörf fyrir úrræði vegna ómannaðra loftfara með tilliti til þeirra sjónarmiða sem vísað er til í niðurlagi málsgreinarinnar. Er ákvæðið opið hvað varðar þær ráðstafanir sem grípa ber til og sú ákvörðun lögð í hendur framangreindra aðila að teknu tilliti til almennra meginreglna. Hins vegar vegna fullgildingar Íslands á bókun um nýja grein, 3 gr. bis, við Chicago-samninginn, sbr. auglýsingu nr. 56/2004. Í 3. gr. bis viðurkenna þau ríki sem fullgilt hafa bókunina í a-lið að: „sérhverju ríki ber að forðast að nota vopn gegn loftförum í almenningsflugi, og að ef stöðva þurfi loftfari, skuli hvorki stofna lífi farþega né öryggi loftfarsins í hættu. Þetta ákvæði beri ekki að túlka sem svo að það feli í sér breytingar á réttindum og skuldbindingum ríkja sem kveðið er á um í sáttmála Sameinuðu þjóðanna.“. Jafnframt segir í b-lið 3. gr. bis: „Aðildarríkin viðurkenna að við framkvæmd yfirráðaréttar síns hefur sérhvert ríki leyfi til að krefja borgaralegt loftfar sem flýgur innan lofthelgi þess án leyfis, eða ef leiða má rök að því að verið sé að nota loftfarið á einhvern hátt sem gengur gegn markmiðum þessarar samþykktar, um að lenda á tilgreindum flugvelli eða fylgja öðrum fyrirmælum svo binda megi enda á slíkt brot. Í þessum tilgangi mega aðildarríki beita öllum tiltækum ráðum sem samrýmast viðeigandi reglum þjóðaréttar, þ.m.t. viðeigandi ákvæðum þessarar samþykktar, einkum ákvæðum a-liðar þessarar greinar. Sérhvert aðildarríki samþykkir að birta gildandi reglugerðir sínar varðandi stöðvun almenningsloftfara.“. Slíkar reglur hafa þegar verið birtar í formi flugreglna, sbr. reglugerð nr. 770/2010, með síðari breytingum.

2. og 3. mgr. eru að mestu samhljóða 2. og 3. mgr. 77. gr. núgildandi laga. Í stað „handahafa stjórnvaldsins“ er koma orðin „lögbær stjórnvöld“ í 2. mgr. og í 3. mgr. er orðinu „fjarflugmaður“ bætt við.

Um 231. gr.

Almenn heimild ráðherra í a-lið 1. mgr. er óbreytt endur ritun 1. mgr. 4. gr. laganna. Þá er lagt til í b-lið að heimild ráðherra nái einnig til að takmarka aðgang að flugvöllum og flugstöðvum, umferð og dvöl loftfara svo og umgengni og dvöl á slíkum svæðum sem byggir lauslega á sambærilegri heimild og Samgöngustofu (áður Flugmálastjórn Íslands) var fengin í 1. mgr. 70. gr. núgildandi laga. Sú heimild var þó ekki bundin við „brýna nauðsyn“, enda þegar sú málsgrein var lögfest var Flugmálastjórn Íslands rekstraraðili allra flugvalla opna almenningi að Keflavíkurflugvelli undanskildum. Miðað er við að svo íþyngjandi inngrip sem í heimildinni felast verði ekki gripið til nema ef brýn nauðsyn krefst þess og rekstraraðili flugvallar hafi af sjálfsdáðum ekki þegar brugðist við.

Í 6. mgr. 70. gr. núgildandi laga er ráðherra heimilt að kveða á um tilteknar ráðstafanir ef hættustig er hækkað, m.a. að fela stjórnanda loftfars að athuga sérstaklega ferðaskilríki farþega eða annað kennivottorð og ef við á vegabréfsáritun. Í 2. mgr. er lagt til að vikið sé frá því að tiltaka einstakar ráðstafanir svo nákvæmlega og þess í stað er mælt fyrir að ráðherra geti gefið út fyrirmæli, hvort sem er almenn eða sértæk, ef vástig er hækkað vegna neyðar, yfirvofandi er hættuástand eða ógn. Þá er lagt til að gildistími slíkra ráðstafana verði almennt takmarkaður, ef ekki er sérstaklega kveðið á um gildistíma í fyrirmælunum sjálfum. Fyrirmæli um ráðstafanir geta t.d. lotið að því að auka eftirlit á sviði flugverndar s.s. með aukinni skimun og leit, taka upp eða auka eftirliti með ferðaskilríkjum o. fl. Þá sé einnig lagt til að tekið sé tillit til þess ef ráðstafanir eru íþyngjandi þeim sem þær beinast gegn og kostnaður þeirra er meiri en ávinningur skuli endurgjald metið samkvæmt samkomulagi eða á grundvelli mats sbr. lög um framkvæmd eignarnáms. Er hér m.a. horft til 5. gr. reglugerðar (EB) 300/2008 um sameiginlegar reglur um flugvernd í almenningsflugi hvað varðar kostnað af beitingu strangari reglna á sviði flugverndar.

Í 3. mgr. er lagt til að ráðherra geti beint því til eftirlitsskyldra aðila að veita margskonar aðstoð til að tryggja viðbúnað á landsvísu. Áhersla er hér lögð á að tryggja öryggi og vernd *þýðingarmikilla grunnvirkja* (e. critical infrastructure), þ.e. innviða sem skipt geta sköpum svo hægt sé að viðhalda lífsnauðsynlegri samfélagslegri starfsemi, heilbrigði, öryggi efnahagslegri og félagslegri velferð borgaranna, sbr. tilskipun (EB) 2008/114 um að greina og tilnefna þýðingarmikil grunnvirki í Evrópu og meta þörfina á að efla vernd þeirra, *aðfangakeðju* (e. supply chain) og samgöngur, og liðsinni við skipulagningu viðbúnaðar, framkvæmd og þátttöku æfingum.

Um 232. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði sú heimild sem kveðið er á um í 70. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 um *verndarráðstafanir* (e. safeguard provisions). Ekki er tiltekið til hvaða ráðstafana ber að grípa, en viðbúið er að það ráðist af aðstæðum hverju sinni. Rétt er að hafa í huga að orðalag ákvæðisins er almennt og tekur til hvers konar vanda er tengist öryggi í flugi og er ekki eingöngu bundið við almenningsflug, atvik eða efnisatriði er byggjast á reglugerð (ESB) 2018/1139.

Verndarráðstafanir í formi öryggisfyrirmæla sem falla undir gildissvið reglugerðar (ESB) 2018/1139 ber að tilkynna til Eftirlitsstofnunar EFTA og EASA, sbr. 234. gr.

Um 233. gr.

Ákvæðið byggist í grunninn á 5. mgr. 28. gr. (lofthæfifyrirmæli og rekstrarfyrirmæli) og 1. mgr. 84. gr. (rekstrarfyrirmæli) núgildandi laga þar sem Samgöngustofa fer með sambærilegar heimildir og settar eru fram í ákvæðinu. Ákvæðið er útvíkkað til EASA með vísan til reglugerðar (ESB) 2018/1139, sbr. 4. og 6. mgr. 72. gr.

Um 234. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði tilkynningarskylda þeirra ráðstafana sem tilteknar eru samkvæmt 2. mgr. 239. gr. og 231. -233. gr. . Er tilgangurinn tvíþættur; annars vegar til að upplýsa lögbær stjórnvöld og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og Eftirlitsstofnun EFTA um framangreindar ráðstafanir og hins vegar að sinna þeirri skyldu að tilkynna verndarráðstafanir sem gerðar eru samkvæmt 232. gr. Miðað er við að framangreindum upplýsingum sé miðlað í gegnum evrópska gagnasafnið.

Samkvæmt 2. mgr. 72. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 ber EASA að meta hvort beiting verndarráðstafana uppfylli þau skilyrði sem tiltekin eru í greininni og, ef við á, að meta hvort stofnunin getur ráðið bót á þeim vanda sem tilkynntur er. Sé stofnunin í aðstöðu til þess að ráða bót á vandanum með ákvörðun eða öðrum leiðum sem henni standa til boða er gert ráð fyrir að hún geri það ellegar vísi málinu áfram til framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Framkvæmdastjórnin er í þeirri aðstöðu að geta lagt til breytingar á reglugerðum. Sé EASA hins vegar ósammála viðkomandi mati viðkomandi lögbærs landsyfirvalds, sem tilkynnir verndarráðstafanir, skal hún gefa út tilmæli til framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins eða, í tilviki EFTA-ríkjanna, til Eftirlitsstofnunar EFTA. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins eða Eftirlitsstofnun EFTA, eftir atvikum, tekur í kjölfarið ákvörðun og beinir því til viðkomandi lögbærs landsyfirvalds að afturkalla ráðstafanir sínar.

Í þessu samhengi er rétt að benda á að um málshöfðun til ógildingar ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA fer samkvæmt 243. gr. frumvarpsins. Um 235. gr.

Í 1. mgr. greinarinnar er mælt fyrir hefðbundnum úrræðum lögbærra stjórnvalda til að bregðast við aðstæðum þegar í ljós kemur að eftirlitsskyldur aðili fylgir ekki ákvæðum laganna eða reglugerða settra á grundvelli þeirra. Almennt er miðað við meðhöndlun frávika í samræmi við alvarleika þeirra með vísan til meðalhófs. Með *mótvægisaðgerðum* (e. compensatory measures) er átt við viðbótarráðstafanir til þess að tryggja öryggi eða vernd.

Í 2. mgr. er horft til annars konar aðstæðna, þ.e. ef aðili viðhefur háttsemi sem er í andstöðu við ákvæði laganna, t.d. hefur hafið starfsemi án tilskilinnar vottunar.

Um 236. gr.

Sambærilegar heimildir og hér er mælt fyrir um eru í lögum, sbr. t.d. 6. mgr. 28. gr., 3. og 4. mgr. 28. gr. a, 3. og 4. mgr. 28. gr. b og 3. og 4. mgr. 28. gr. c. Til einföldunar er hér mælt fyrir um eitt heildstætt ákvæði er tekur til allra vottorða og annarra réttinda. Bætt er við sambærilegri heimild hvað varðar yfirlýsingar sem aðili sjálfur gefur út.

Frekari árétting á heimild er í 3. mgr., hvað varðar fölsun, svik og neyslu geðvirkra efna.

Um 237. gr.

Greinin byggist lauslega á 142. gr. og 143. gr. laganna. Þó er vikið frá orðalagi um sviptingu réttinda og bráðabirgðasviptingu sem og því að um meðferð mála fari samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Bent skal á að bera má ákvörðun Samgöngustofu samkvæmt greininni undir dómstóla samkvæmt 68. gr. a almennra hegningarlaga.

Í 2. mgr. er vísað m.a. til annarra ríkra ástæðna og er m.a. átt við skýran ásetning til brots, og ítrekuð brot.

Um 238. gr.

Misítarleg og yfirgripsmikil skilyrði liggja til grundvallar þeim margvíslegu vottorðum, réttindum, undanþágum og leyfum sem veitt eru á grundvelli laganna. Í ákvæðinu felst fyrst og fremst árétting þess efnis að verði slíkum skilyrðum ekki fylgt, varðar það ógildingu skjalsins meðan á broti stendur, enda sé ekki kveðið á um heimil frávik frá skilyrði/skilyrðum.

Um 239. gr.

Hér er lagt til að lögfesti verði almennt ákvæði um undanþágur frá lögunum og reglugerðum settum samkvæmt þeim og ákvæðum reglugerðar (ESB) 2018/1139. Greint er á milli tvenns konar aðstæðna. Annars vegar hvað varðar mögulegar undanþágur sem falla undir efnisatriði reglugerðar (ESB) 2018/1139 og afleiddra reglugerðar og hins vegar undanþágur sem falla utan gildissviðs sömu reglugerðar. Helgast þessi tvískipting af takmörkuðu svigrúmi, skilyrðum og málsmeðferð fyrrnefnds flokks undanþágna, sbr. 71. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 um *sveigjanleika* (e. flexibility provisions). Áþekkt ákvæði um sveigjanleika var einnig í reglugerð (EB) 216/2008, þó aðeins víðtækara þar sem það tók einnig til málsmeðferðar með fyrirfram samþykki undanþágu.

Með orðalaginu „afleiddar reglugerðir“ í 1. mgr. er vísað til þeirra EES-gerða sem byggja lagastoð sína á reglugerð (ESB) 2018/1139, eða fyrirrennara hennar. Þar sem gerðin, líkt og fyrirrennari hennar, er móðurgerð flestra EES-gerða á sviði flugöryggis, er um fjölda gerða að ræða. Rétt er að benda á þá takmörkun sem felst í niðurlagi 2. mgr. greinarinnar þar sem vísað er til efnisatriða reglugerðar (ESB) 2018/1139 og aðrar kröfur sem ráðherra setur í reglugerð. Er hér vísað til þess að reglugerð (ESB) 2018/1139 tæmandi telur þau ákvæði sem með öllu er óheimilt að veita undanþágu frá, sbr. orðalag í 1. málsl. 1. mgr. 71. gr. reglugerðarinnar: „undanþágur frá kröfunum sem gilda um þá samkvæmt III. kafla, öðrum en *grunnkröfunum* (e. essential requirements) sem mælt er fyrir um í þeim kafla, eða sem falla undir framseldar gerðir eða framkvæmdagerðir, sem samþykktar eru á grundvelli fyrrnefnds kafla“.

Í 3. mgr. er vísað til sérstakra heimilda í reglugerð (ESB) 2018/1139 sem heimila aðildarríki að víkja frá afmörkuðum ákvæðum. Slík ákvæði eru fá og á mjög afmörkuðum sviðum. Sjá m.a. 7. mgr. 2. gr. og 6. mgr. 41. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139.

Í 4. mgr. greinarinnar er stuttlega lýst hefðbundnu ferli undanþágu sem veitt hefur verið eða fyrirhugað er að veita, eftir atvikum. Á Eftirlitsstofnun EFTA hér síðasta orðið, þ.e. fallist stofnunin ekki á að skilyrði fyrir undanþágu sé fullnægt, að fenginni umsögn EASA, er Samgöngustofu skylt að afturkalla veitta undanþágu.

Um 240. gr.

Grein þessi kom inn sem ný 140. gr. a í núgildandi lög með lögum um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (heimildir til rannsókna og framfylgdar), nr. 21/2020. Tilefni þeirrar lagasetningar var innleiðing reglugerðar (ESB) 2017/2394 frá 12. desember 2017 um samvinnu milli landsyfirvalda sem ábyrgð bera á að framfylgja lögum um neytendavernd og um niðurfellingu reglugerðar (EB) 2006/2004. Er tilgangur ákvæðisins einkum að tryggja lögbæru landsyfirvaldi á sviði neytendaréttar nauðsynlegar lágmarksheimildir til rannsókna og til að tryggja framfylgni á sviði neytendaréttar.

Um 241. gr.

Lagt er til að lögfestar verði afmarkaðar valdheimildir Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Þ.e. heimildir sem leiða af þeim gerðum á sviði flugsamgangna sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn, sbr. viðeigandi ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar, og þar sem ESA er ætlað að starfa sem hluti af hinu evrópska flugöryggiskerfi.

Úrræði a-liðar 1. mgr. byggist m.a. á 2. mgr. 67. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 og varðar gildi gagnkvæmrar viðurkenningar vottorða og yfirlýsinga. Eins og lýst er í umfjöllun um 27. og 28. gr. frumvarpsins gildir gagnkvæm viðurkenning innan EASA-ríkjanna á vottorðum og yfirlýsingum sem byggja á reglugerð (ESB) 2018/1139 og afleiddum gerðum sem byggja lagastoð sína á reglugerðinni, auk annarra reglugerða sambandsins sem innihalda sams konar ákvæði. Komi í ljós að aðili uppfyllir ekki lengur viðeigandi kröfur og EASA beinir tilmælum þar að lútandi til ESA ber ESA að bregðast við og krefjast þess að viðkomandi EFTA-ríki, sem ber ábyrgð á eftirliti með þeim aðila, grípi til viðeigandi ráðstafana. Slíkar ráðstafanir geta falist í því að afturkalla vottorð eða setja því takmarkanir. Í slíkri ákvörðun ESA felst að gagnkvæm viðurkenning fellur um leið niður á því vottorði eða vottorðum sem um er að tefla eða yfirlýsingu/yfirlýsingum. Á sviði flugverndar er einnig áþekk heimild ESA fyrir hendi. Á grundvelli 15. gr. reglugerðar (ESB) 72/2010, sem innleidd hefur verið í landsrétt, sbr. reglugerð um flugvernd, nr. 750/2016, með síðari breytingum, getur stofnunin ákveðið að tilkynna viðeigandi stjórnvöldum í EFTA-ríki um alvarlega annmarka sem taldir eru hafa veruleg áhrif á almenna flugvernd innan EASA-ríkjanna. Er beiting þessa úrræðis ekki tengd tilmælum Flugöryggisstofunarinnar heldur eigin úttektum og athugunum ESA á viðkomandi flugvelli. Taki ESA ákvörðun á grundvelli alvarlegra annmarka er varðar flugvöll leiðir slík ákvörðun til þess að gagnkvæm viðurkenning á vottun flugvallar með tilliti til flugverndar fellur brott.

Úrræði b-liðar 1. mgr. byggist á 66. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og Eftirlitsstofnun EFTA fara með eftirlit með framkvæmd og beitingu EASA-ríkjanna á ákvæðum reglugerðar (ESB) 2018/1139 og afleiddum reglugerðum. Þeim til aðstoðar er EASA sem annast vöktun og eftirlit á ríkjunum, sbr. 85. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Úttektir og vöktun EASA miða einnig að því að aðstoða ríkin við að tryggja samræmda beitingu regluverksins og að miðla bestu starfsvenjum. Komi upp álitaefni eða frávik við eftirlit eða úttektir EASA ná stofnunin og lögbær landsyfirvöld iðulega saman um úrlausn frávika. Þó kunna að koma upp frávik sem ekki tekst að loka eða lögbær landsyfirvöld og stofnunin eru ekki sammála um. Kemur þá til kasta framkvæmdastjórnarinnar eða ESA um framhald málsins. Þá kunna einnig að skapast aðstæður þar sem niðurstöður skoðana og annarra eftirlitsaðgerða benda til alvarlegs og viðvarandi vangetu ríkis til að framkvæma öll þau verkefni sem tengjast vottun, eftirliti og framfylgni reglugerðarinnar og afleiddra gerða. Í 66. gr. reglugerðarinnar er vísað til þessa ástands þegar framkvæmdastjórnin eða ESA hafa óskað eftir því að viðkomandi ríki bregðist við og ráði bót á alvarlegum frávikum, en ríkið hefur ekki brugðist við og ástandið stofnar öryggi í almenningsflugi í hættu. Um er að ræða nýmæli. Við slíkar aðstæður getur ESA ákveðið að beina því til EFTA-ríkis að koma á áætlun um tækniaðstoð í samvinnu við Flugöryggisstofnunina. Markmið slíkrar áætlunar er að bæta úr annmörkum sem fram hafa komið við úttektir og vöktun EASA á viðkomandi ríki. Slík áætlun kemur þó ekki í veg fyrir að Eftirlitsstofnunin beiti samhliða öðrum úrræðum, svo sem samkvæmt 1. mgr. eða 185. gr. eða að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins grípi til samsvarandi ráðstafana og tilteknar eru í nýrri 170. gr. EASA kostar þá aðstoð sem stofnunin veitir ríki. Viðkomandi ríki þarf hins vegar að greiða allan annan kostnað sem eftirlitsstuðningskerfið krefst, svo sem aðkeypta sérfræðiaðstoð.

Um 242. gr.

Í greininni er áréttuð meginregla stjórnsýslulaga um rétt til kæru. Hafa ber í huga að fáein ákvæði frumvarpsins sérstaklega tiltaka að ákvörðun Samgöngustofu sé endanleg á stjórnsýslustigi, t.d. 196. gr. og 209. gr. frumvarpsins. Í þeim tilvikum þar sem ákvörðun Samgöngustofu er háð samráði við ráðherra er ákvörðun stofnunarinnar einnig endanleg á stjórnsýslustigi svo sem samkvæmt 189. gr.

Um 243. gr.

Í greininni er lagt til að lögfest verði almennt ákvæði um heimild aðila til að höfða mál til að hnekkja ákvörðun Samgöngustofu.

Í 3. mgr. byggist orðalag málsgreinarinnar og forsendur á tillögu í skýrslu nefndar skipaðri af forsætisráðuneytinu um viðurlög við efnahagsbrotum. Sjá Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum, 12. október 2006, bls. 49-50. Kemur þar m.a. fram að rétt sé að eyða réttaróvissu um það hvort dómstólar telji sig bæra til að endurmeta alla þætti stjórnvaldsákvörðunar um álagningu stjórnsýsluviðurlaga, þ.m.t. fjárhæð stjórnvaldssekta. Er slíkt m.a. til að gæta samræmis við heimildir EFTA-dómstólsins sem getur endurskoðað sektir og févíti sem Eftirlitsstofnun EFTA getur lagt á að tillögu EASA.

Um 244. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að lögfest verði meginatriði 105.–113. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 er varða kærunefnd EASA, valdheimildir nefndarinnar, starfshætti og málsmeðferð nefndarinnar o.fl. Þá er jafnframt lagt til að ráðherra verði veitt heimild, sbr. 4. mgr., til þess að kveða nánar á um þessi og önnur skyld atriði í reglugerð. Er hér átt við reglugerð sem innleiðir reglugerð (ESB) 2018/1139 með þeim breytingum sem leiða af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar og bókun 1 við EES-samninginn.

Kærunefnd Flugöryggisstofnunarinnar er hluti af stjórnsýslufyrirkomulagi stofnunarinnar og kemur saman eftir þörfum. Kærunefndarmenn eru óháðir og við ákvörðunartöku skulu þeir hvorki leita eftir né taka við fyrirmælum frá neinni ríkisstjórn né heldur öðrum aðila. Þeir mega enn fremur ekki sinna starfi hjá EASA. Samkvæmt þeim aðlögunartexta sem nú liggur fyrir við drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar er gert ráð fyrir að EFTA-ríkjunum verði heimilt að koma á framfæri upplýsingum um hæfa umsækjendur sem eru ríkisborgarar EFTA-ríkjanna við val á kærunefndarmönnum, en framkvæmdastjórn Evrópusambandsins velur og skipar nefndarmenn. Nánar er fjallað um kærunefnd EASA í samnefndri reglugerð (ESB) 104/2004, sbr. reglugerð nr. 1046/2007 um skipulag og samsetningu kærunefndar Flugöryggisstofnunar Evrópu.

Þær ákvarðanir sem heimilt er að kæra til kærunefndar stofnunarinnar eru tæmandi taldar í 108. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Er þar vísað til 64. gr. og 65. gr. (tilfærslu verkefna og eftirlits lögbærs landsyfirvalds til Flugöryggisstofnunarinnar), 6. mgr. 76. gr. (ákvarðanir eða viðbrögð Flugöryggisstofnunarinnar við brýnum öryggisvanda), 77.–83. gr. (framkvæmd og eftirlit Flugöryggisstofnunarinnar sem lögbærs stjórnvalds), 85. gr. (framkvæmd Flugöryggisstofnunarinnar á vöktun lögbærra landsyfirvalda) og 126. gr. (gjöld og þóknanir Flugöryggisstofnunarinnar).

Um 245. gr.

Greinin byggist á 114. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Sambærilegt ákvæði var einnig í fyrirrennara hennar, 50. gr. reglugerðar (EB) 216/2008. Ákvæðið kveður á um lögsögu dómstóls Evrópusambandsins í tilteknum tilvikum, þ.e. þegar mál er höfðað gegn EASA til ógildingar á ákvörðun, vegna athafnar eða athafnaleysis, vegna skaðabótaábyrgðar innan eða utan samninga eða á grundvelli gerðardómsákvæðis. Ekki er hér um að ræða aðlögun á ákvæðum textans er leiðir til þess að EFTA-dómstólinn hafi lögsögu hvað varðar mál sem einstaklingur, fyrirtæki með aðalaðsetur sitt eða höfuðstöðvar innan EFTA-ríkjanna eða stofnanir EFTA eða EFTA-ríkin hafi hagsmuni af að fá skorið úr. Er slíkum aðilum einnig ætlað að höfða mál gegn stofnuninni fyrir *dómstól Evrópusambandsins* (e. Court of Justice of the European Union).

Með ógildingu á ákvörðun er átt við ákvarðanir sem ætlað er að hafa áhrif gagnvart þriðju aðilum. Með skaðabótaábyrgð innan samninga er átt við ábyrgð í samræmi við 97. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139.

Samkvæmt 114. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 er einstaklingum og lögaðilum er aðeins heimilt að höfða mál á tilteknum grundvelli ef búið er að tæma kæruleið samkvæmt nýrri 181. gr. (sjá p-lið 18. gr. frumvarpsins). Á það við ef mál varðar eftirfarandi greinar reglugerðar (ESB) 2018/1139: 64. gr. og 65. gr. (tilfærslu verkefna og eftirlits lögbærs landsyfirvalds til EASA), 6. mgr. 76. gr. (ákvarðanir eða viðbrögð EASA við brýnum öryggisvanda), 77.–83. gr. (framkvæmd og eftirlit EASA sem lögbærs stjórnvalds), 85. gr. (framkvæmd EASA á vöktun lögbærra landsyfirvalda) og 126. gr. (gjöld og þóknanir EASA).

Stofnanir Evrópusambandsins og EASA-ríkin eru þó ekki bundin af því að tæma kæruleið, sbr. 3. mgr. 114. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Í fyrirliggjandi aðlögunartexta að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar vegna innleiðingar reglugerðar (ESB) 2018/1139 er gert ráð fyrir að Eftirlitsstofnun EFTA hafi einnig sama rétt. Sú reglugerð sem fyrirhugað er að ráðherra setji er reglugerð til innleiðingar reglugerð (ESB) 2018/1139 með þeim breytingum sem leiða af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar og bókun 1 við EES-samninginn.

Um 246. gr.

Um er að ræða áréttingu á þeim heimildum til málshöfðunar sem þegar eru fyrir hendi á grundvelli samnings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, sem undirritaður var í Óportó 2. maí 1992, sbr. lög um evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, með síðari breytingum.

Um 247. gr.

Ákvæðið byggist að mestu á 2.–6. mgr. 136. gr. laganna. Samkvæmt gildandi lögum hefur Samgöngustofa heimild til að leggja á dagsektir sem þvingunarúrræði ef aðili veitir ekki umbeðnar upplýsingar innan þess frests sem stofnunin setur eða sinnir ekki kröfum um úrbætur sem stofnunin telur nauðsynlegar innan hæfilega ákveðins frests. Þá getur stofnunin beitt dagsektum eða févíti ef aðili fer ekki að ákvörðun sem stofnunin hefur tekið.

Hér er lagt til að févíti verið fellt niður sem þvingunarúrræði þar sem lagaleg umgjörð þess hefur ekki þótt vera nægilega skýr, þ.e. hvort um væri að ræða þvingunarúrræði eða refsikennd viðurlög, en dæmi eru um að stjórnvaldssektir gangi undir heitinu févíti í merkingunni viðurlög í tilvikum þar sem brotið er gegn fyrirmælum eða reglum sem eftirlitsstofnanir hafa sett. Að öðru leyti er ákvæðið hvað varðar dagsektir að mestu óbreytt. Frestur til kæru hefur verið rýmkaður úr sjö dögum í 30 daga.

Um 248. gr.

Í 131. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 er mælt fyrir um skyldu aðildarríkjanna til að mæla fyrir um reglur um viðurlög við brotum gegn reglugerðinni og afleiddu regluverki og gera allar ráðstafanir til að tryggja að þeim sé framfylgt. Einnig er tekið fram að viðurlögin sem kveðið er á um skuli vera skilvirk, í réttu hlutfalli við brotið og hafa varnaðaráhrif.

Hér er lagt til að Samgöngustofu verði heimilt að leggja á stjórnvaldssekt við tilteknum brotum. Stjórnvaldssekt telst til stjórnsýsluviðurlaga, þ.e. refsikennd viðurlög sem stjórnvald leggur á einstakling eða lögaðila, og felst í skyldu til að greiða ákveðna fjárhæð til hins opinbera vegna þess að viðkomandi einstaklingur eða starfsmaður lögaðilans hefur brotið gegn ákvæðum laga, reglugerðar, stjórnvaldsákvörðunar eða fyrirmælum sem í lögum er mælt fyrir að varði stjórnvaldssektinni. Liggja hér nokkur sjónarmið að baki. Er almennt horft til þess að Samgöngustofa er í lykilaðstöðu á grundvelli þeirrar sérþekkingar sem starfslið stofnunarinnar býr yfir til að meta hvar þurfi að bregðast við á skilvirkan hátt til að halda uppi lögum og viðamiklu regluverki sem byggist á lögunum. Þá hafa viðurlög á borð við stjórnvaldssekt varnaðaráhrif.

Í ákvæðinu kemur fram að Samgöngustofa getur lagt á stjórnvaldssekt vegna lögbrots, brots á ákvæðum reglugerðar og fyrirmæla settum á grundvelli þeirra. Er Samgöngustofu þar ætlað ákveðið svigrúm til að meta hvort skilyrði fyrir álagningu stjórnvaldssektar séu fyrir hendi. Er slíkt mat talið nauðsynlegt í ljósi þess að laga- og reglugerðarumhverfi flugsamgangna er í eðli sínu flókið og í einstaka tilvikum kann brot að vera þess eðlis að önnur úrræði eigi betur við. Þá er einnig rétt að horfa til þess hvort ómögulegt hafi verið að koma í veg fyrir brot, hver áhrif brotsins eru, þ.e. hvort það hafi verið mjög smávægilegt og hvort, þegar á við, álagning stjórnsýsluviðurlaga þyki ekki brýn af almennum réttarvörsluástæðum.

Til að uppfylla kröfu um skýrleika refsiheimilda er farin sú leið að tilgreina sérstaklega þau ákvæði laganna sem geta verið andlag stjórnvaldssektar ásamt því að orða stutta verknaðarlýsingu fyrir hvert ákvæði fyrir sig, þ.e. í hverju hin brotlega háttsemi er falin.

Við mat á því hvaða ákvæði frumvarpsins ættu að varða mögulegum stjórnvaldssektum var horft til verndarhagsmuna ákvæðanna, mögulegra áhrifa og afleiðinga af brotum gegn þeim. Þá var einnig horft til eðlis mögulegra brota, þ.e. hvort um væri að ræða líklegt einstakt brot *ex post* fremur en ástandsbrot sem vara þangað til látið er af háttseminni.

Ákvarðanir Samgöngustofu um stjórnsýsluviðurlög er, stjórnvaldsákvörðun sem ákvæði stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, með síðari breytingum, gilda um. Ríkar kröfur eru gerðar til málsmeðferðar þegar um íþyngjandi ákvarðanir er að ræða og alveg sérstaklega ef ákvörðun lýtur að stjórnsýsluviðurlögum. Í skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum frá 12. október 2006, sem forsætisráðherra skipaði til að m.a. móta ný viðmið um beitingu viðurlaga við efnahagsbrotum, þ.e. hvenær rétt væri að beita stjórnvaldssektum annars vegar og annars konar viðurlögum hins vegar, koma fram mikilvægar ábendingar um það hvernig hægt sé að halda uppi viðhlítandi réttaröryggi við meðferð mála. Kemur m.a. fram að:

(1) Þess sé gætt, þar sem því verður við komið, að sami starfsmaður rannsaki almennt ekki mál og taki ákvörðun um hvort lagðar skuli á stjórnvaldssektir. (2) Vandað sé til rannsóknar og allrar meðferðar slíkra mála hjá stjórnvöldum. (3) Þá er það mikilvægt réttaröryggisúrræði að geta kært ákvörðun um stjórnvaldssektir til æðra stjórnvalds og/eða borið hana undir dómstóla, sem hafi fullar endurskoðunarheimildir í slíkum málum. Enn fremur er það mikilvægt að geta borið ákvörðunina undir umboðsmann Alþingis.

Í 3. mgr. er lagt til að rammi sekta sé nokkuð víður. Er það gert í stað þess að kveða á um veltutengdar sektir og er miðað við að sektir fyrir einstök brot verði nánar ákvarðaðar í reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 4. mgr. ákvæðisins.

Í 7. mgr. er lagt til að heimild Samgöngustofu til að leggja á stjórnvaldssekt falli niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Um 249. gr.

Lagt er til að lögfest verði heimild Samgöngustofu til að ljúka málum með sátt. Með þeim hætti gæti stofnunin lokið máli um brot á lögum, reglugerð, fyrirmælum eða ákvörðun með sátt sem annars hefði mögulega lokið með formlegri stjórnvaldsákvörðun. Fyrirmynd að ákvæðinu er sótt til sambærilegrar heimildar Fjármálaeftirlitsins á sviði eftirlits á fjármálamarkaði. Þau sjónarmið sem einkum liggja að baki heimildinni lúta að því hagræði sem beiting hennar kann að hafa í för með sér, einkum með vísan til þess tíma og fjármagns sem fer í að uppfylla kröfur stjórnsýsluréttar um undirbúning og birtingu stjórnvaldsákvarðana.

Um 250. gr.

Í því skyni að auka gagnsæi og skýrleika er lagt til að Samgöngustofu verði heimilt að birta nöfn þeirra aðila sem tilkynnt hafa að þeir hyggjast ekki fara að úrskurði á sviði neytendamála og nöfn þeirra aðila sem sætt hafa stjórnsýsluviðurlögum, auk upplýsinga um tegund og eðli brots. Á sviði neytendamála eru nafnbirting einkum ætluð almenningi til upplýsingar, sér í lagi þeim er hyggja á kaup á þjónustu þeirra aðila sem um ræðir. Hvað birtingu stjórnsýsluviðurlaga áhrærir er birting upplýsinga um beitingu slíkra viðurlaga einkum ætlað að hafa varnaðaráhrif. Lagt er til að heimilt verði að afmá nöfn einstaklinga úr þeim upplýsingum er sæta birtingar skv. greininni í ljósi persónuverndar og þeim skaða sem slík birting kann að valda þeim.

Um 251. gr.

Greinin byggist lauslega á samsvarandi heimild Eftirlitsstofnunar EFTA í 136. gr. a núgildandi laga. Ákvæðið í gildandi lögum er hins vegar takmarkaðra, en það sem hér er lagt til, sem byggist á 84. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Sektir og févíti sem Eftirlitsstofnun EFTA getur lagt á samsvara þeim þvingunarúrræðum sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins getur lagt á. Þau hafa verið nánar útfærð í reglugerð (ESB) 646/2012 frá 16. júlí 2012 sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn og innleidd í landsrétt með reglugerð nr. 409/2013 um breytingu á reglugerð um sameiginlegar reglur um almenningsflug og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu nr. 812/2012.

Um 252. gr.

Hér eru um að ræða nýtt ákvæði um almenna heimild Samgöngustofu til að kæra til lögreglu brot á lögunum eða reglugerðum settum samkvæmt. Byggist ákvæðið á sambærilegum ákvæðum í öðrum settum lögum. Rétt er að benda á að heimild Samgöngustofu til að deila gögnum með lögreglu og ákæruvaldi kann að takmarkast af öðrum ákvæðum laganna.

Um 253. gr.

Það er talinn þáttur í réttlátri málsmeðferð samkvæmt 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, að þeim einstaklingi sem sakaður er um refsiverða háttsemi í skilningi þess ákvæðis sé ekki skylt að tjá sig eða láta í té upplýsingar sem leitt geta til sakfellingar hans. Að svo miklu leyti sem slíkur réttur á við um meðferð stjórnsýslumála er talið rétt að kveða á um slíkan rétt í lögum. Er átt við meðferð máls og rannsókn þess á stjórnsýslustigi. Þagnarréttur hins grunaða tekur aðeins til upplýsinga sem haft geta þýðingu fyrir ákvörðun um það brot sem honum er gefið að sök. Hann getur því ekki neitað að tjá sig um önnur atriði. Ákvæðið tekur ekki til lögaðila.

Í þessu samhengi er rétt að benda á að við aðstæður þar sem einstaklingi (tilkynnanda) er skylt að tilkynna um atvik sem stofnað geta flugöryggi í umtalsverða hættu eða hann tilkynnir atvik af frjálsum vilja, hvort sem um er að ræða atvik sem teljast tilkynningarskyld eða ekki, sbr. V. kafli A laganna um tilkynningu atvika í flugi og þær breytingar sem lagðar eru til á þeim kafla (sjá 9. gr. frumvarpsins). Þeirri vernd sem lagt er til að verði lögfest í 3. mgr. nýrrar 47. gr. e er ætlað að vernda tilkynnanda, þ.e. koma í veg fyrir að tilkynnandi verði sóttur til saka eða beittur viðurlögum, svo sem stjórnvaldssektum eða öðrum viðurlögum vegna brota á lögunum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim, enda sé ekki um að ræða (a) vísvitandi misgerð, eða (b) greinilega, grófa og alvarlega vanrækslu í tengslum við augljósa áhættu og algera vanrækslu varðandi þá faglegu ábyrgð að grípa ekki til aðgerða sem augljóslega er þörf á við aðstæður sem valda einstaklingum eða eignum fyrirsjáanlegum skaða eða stofnar flugöryggi í alvarlega hættu.

Hafa ber í huga að séu aðstæður þannig að sá sem er tilkynningarskyldur vegna atviks tilkynnir það ekki, en einhver annar gerir það gildir sú vernd sem tiltekin er í 47. gr. e ekki gagnvart þeim sem er tilkynningarskyldur en tilkynnir ekki. Þá er enn fremur kveðið á um sérstaka vernd tilkynningar og upplýsinga í tilkynningum í 2. mgr. 47. gr. e, sem sætir sömu takmörkunum og kveðið er á um í 3. mgr. 47. gr. e.

Um 254. gr.

Refsirammi 1. mgr. byggist á núgildandi 1. mgr. 141. gr. laganna. Skv. 2. mgr. verður refsað hvort sem brot eru framin af ásetningi eða gáleysi. 3. mgr. byggist á samsvarandi málslið í 1. mgr. 141. gr. núgildandi laga. Upptaka ávinnings skv. 5. mgr. fer með samkvæmt ákvæðum VII. kafla A almennra hegningarlaga. Þá er í 6. mgr. lagt til að lögfest verði heimild til upptöku vara sem ekki uppfylla þær kröfur sem lögin áskilja. Sambærileg heimild er í öðrum lögum er varða öryggi vöru. Í 7. mgr. er bætt við heimild til að gera lögaðila fésekt samkvæmt II. kafla A almennra hegningarlaga. Um er að ræða sekt sem refsingu.

Um 255. gr.

Ákvæðið byggist að mestu á 37. gr. laganna en lagðar eru til á því mikilvægar breytingar. Í 1. mgr. er lagt til að bannið taki til fleiri aðila en áður, þ.m.t. fjarflugmanna, flugnema, nema í flugumferðarstjórn og flugumferðarstjóra þó að þeir síðastnefndu hafi vissulega áður fallið undir greinina, sbr. 74. gr. laganna. Með orðunum *einstaklingur sem veitir öryggisþjónustu vegna loftferða* er átt við þá sem sinna margvíslegum störfum í þágu öryggis loftferða og er þeim ætlað að vera túlkað vítt. Þá kemur hugtakið geðvirk efni í stað áfengis í greininni. Hugtakið *geðvirk efni* (e. psychoactive substances) er skilgreint í nýrri 2. gr. (sjá orðskýringar í b-lið 1. gr. frumvarpsins) og er mjög víðtækt, en undir það falla m.a. ávana- og fíkniefni auk annarra efna.

Fyrstu tveir málsl. 2. mgr. greinarinnar samsvara 2. mgr. 37. gr. laganna. Í 3. málsl. 2. mgr. er lagt til að mælist geðvirk efni í lífsýni aðila samkvæmt 1. mgr. teljist hann vera undir áhrifum og óhæfur til þess að rækja starfa sinna.

Í 3. mgr. er orðalagi breytt lítils háttar frá 3. mgr. 37. gr. laganna þar sem einnig er vísað til neyslu geðvirkra efna. Í 4. mgr., sem tekur mið af niðurlagi 3. mgr. 37. gr., er heimild Samgöngustofu til skimunar ef rökstuddur grunur vaknar útvíkkuð og orðalagi breytt svo ekki sé skylt að færa aðila til læknis heldur miðað við að nánari útfærsla á framkvæmd skimunar verði í reglugerð sem ráðherra setur.

Í 5. mgr. er Samgöngustofu heimilað að framkvæma skimun fyrir geðvirkum efnum sem lið í hefðbundnu eftirliti sínu. Framangreindar breytingar eru m.a. gerðar vegna fyrirhugaðrar innleiðingar í landsrétt á reglugerð (ESB) 2018/1042 frá 23. júlí 2018 um breytingu á reglugerð (ESB) 965/2012 að því er varðar tæknilegar kröfur og stjórnsýslumeðferðir er varða stuðningsáætlanir, sálrænt mat á flugáhöfn, sem og kerfisbundna og handahófskennda skimun fyrir geðvirkum efnum til að tryggja heilbrigði flugliða og öryggis- og þjónustuliða og fl.

Unnið er að upptöku reglugerðar (ESB) 2018/1042 í EES-samninginn og er miðað við innleiðingu hennar í landsrétt á svipuðum tíma og gert er ráð fyrir gildistöku reglugerðarinnar innan Evrópusambandsins.

Um 256. gr.

Greinin byggist að mestu á 4. og 5. mgr. 70. gr. núgildandi laga. Framangreindar málsgreinar komu inn í lögin með lögum nr. 71/2018 til breytinga á lögum um loftferðir nr. 60/1998, með síðari breytingum og hefur orðalagi lítillega verið breytt. Hvað flugsvæði flugvallar, haftasvæði flugverndar og aðgreindra svæða er einkum horft til 157. gr. frumvarpsins hvað merkingar og auðkenningu slíkra svæða varðar. Hvað loftför áhrærir er átt við loftför sem staðsett eru innan haftasvæðis flugverndar og teljast hluti þess, eða flugvallarsvæðis þar sem aðgangur hefur verið takmarkaður eða bannaður. Er ákvæðið að nokkru leyti byggt á 231. gr. alm. hegningarlaga um húsbrot.

Í 2. mgr. er tilgangur ákvæðisins einkum að kveða með ótvíræðum hætti á um að það varði refsingu að fara án aðgangsheimildar um borð í loftfar, taka sér far eða gera tilraun til þess að ferðast sem laumufarþegi með loftfari, í eða úr íslenskri lögsögu. Með þessum hætti eru tekin af öll tvímæli um það hvaða afleiðingar það hefur að gerast laumufarþegi í loftfari, hvort heldur sem er á leið til eða frá landinu, þ.e. inn í eða út úr íslenskri lögsögu. Talið er mikilvægt að kveða skýrt á um þetta í lögunum þar sem afleiðingar þess að einstaklingur gerist laumufarþegi eða reynir að gerast laumufarþegi geta verið mjög víðtækar. Afleiðingar af slíku atviki, ekki síst fjárhagslegt tjón sem kann að skapast, geta verið alvarlegar fyrir flugfélag sem fyrir þessu verður. Hugsanlegt er að snúa þurfi loftfari við með verulegum tilkostnaði og röskun á ferðaskipulagi fjölda fólks við það eitt að laumufarþegi finnist um borð eftir flugtak. Öryggishagsmunir af því að ekki halli á flugvernd vegna ítrekaðra tilrauna einstaklinga til að gerast laumufarþegar eru ótvíræðir. Það eru því verulegir hagsmunir tengdir því að regluverk sé þannig úr garði gert að fælingarmáttur laganna sé sem virkastur og einstaklingar geri sér grein fyrir því að um alvarlegt brot er að ræða sem getur haft mjög miklar og alvarlegar afleiðingar. Mikilvægt er því að ákvæði laganna feli í sér í senn almenn og sértæk varnaðaráhrif.

XXI. Lokaákvæði.

Um 257. gr.

Bókun 35 við EES-samninginn mælir fyrir um að EFTA-ríkin skulu setja ákvæði í almenn lög um að EES-reglur sem komnar séu til framkvæmda, þ.e. leiddar í landslög, skuli gilda komi til árekstra á milli þeirra og innlendra reglna. Var bókun 35 innleidd hér á landi með ákvæði 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið en samkvæmt því skal skýra lög og reglur „að svo miklu leyti sem við á“ til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Í ljósi þess að nokkrar efasemdir eru nú uppi um hvort framangreind grein gangi nægilega langt, þykir rétt að leggja til hvernig fara skuli með ef innlendar lagareglur sem settar hafa verið með stjórnskipulegum hætti lýst saman að efni til við reglur sem eiga uppruna sinn að rekja til EES-samningsins.

Um 258. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 259. gr.

Lagt er til að nokkur lagahreinsun eigi sér stað samhliða gildistöku frumvarpsins og brottfalli gildandi laga um loftferðir. Þ.e. að nokkur eldri lög sem ekki lengur þjóna tilgangi sínum verði felld brott.

Í 2. mgr. er lagt til að reglugerðir sem settar hafa verið á grundvelli gildandi laga haldi gildi sínu að svo miklu leyti sem ákvæði þeirra brjóta ekki í bága við ákvæði laga þessara. Eins og fram kemur í inngangi greinargerðar hefur um nokkurt skeið verið nokkuð bil milli þess raunveruleika Nokkuð er um eldri reglugerðir á málefnasviðinu sem fyrirhugað er að endurskoða og gert er ráð fyrir að gildi aðeins í skamman tíma eftir að ný lög taka gildi.

XXII. Kafli. Breytingar á öðrum lögum

Um XXII. Kafla.

Um 260. gr.

Þær breytingar sem mælt er fyrir á lögum um Samgöngustofu leiða beint af þeim breytingum sem ráðgerðar eru á lögum um loftferðir. Í 1. mgr. er lagt til að tekið verði upp sama hugtak og notað er í frumvarpinu með tilliti til geðvirkra efna, sem skilgreint er í orðskýringum í 3. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er lagt til að 2. og 3. mgr. 4. gr. laganna falli brott. Ástæða þessa er að málsgreinarnar kveða á um setningu reglna sem í reynd eru á forræði ráðherra að setja.

Í 3. mgr. er lagt til að orðalagi greinarinnar verði verulega breytt og almennt vísað til laga um loftferðir hvað varðar þau verkefni og eftirlit á sviði loftferða sem Samgöngustofa annast.

Í 4. mgr. er lagt til að 2.-7. mgr. og 9. mgr. 12. gr. laganna falli brott. Fjalla þessar málsgreinar um skatt vegna útgáfu lofthæfisskírteinis og hljóðstigs- og mengunarvottorðs sem lagt er að lúti gjaldtöku á kostnaðargrundvelli sbr. 5. mgr. þessarar greinar. Lagt er til í 6. mgr. greinarinnar að 9. mgr. 12. gr. færist svo til óbreytt yfir í 15. gr. laganna sem nýr málsgrein þar.

Í 5. mgr. eru lagðar til fernar breytingar á 13. gr. núgildandi laga. Í fyrsta lagi falli brott orðin „og yfirferð yfir vátryggingaskilmála vegna loftferða“. Er breytingin lögð til þar sem ekki lengur er fyrirséð að yfirferð vátryggingaskilmála verði sérstakt verkefni sem Samgöngustofa sinni og innheimti gjald fyrir slíka þjónustu. Í 2. tölul. 5. mgr. er ennfremur lagt til að orðalagi 15. liðar verði breytt og taki til útgáfu hverskonar vottorða vegna loftfars, þ.m.t. lofthæfivottorðs, hávaðar- og mengunarvottorðs o. fl., sbr. þá breytingu sem lögð er til í 4. mgr. þessarar greinar. Í þriðja og fjórða lagi, er lagt til að tveir nýir liðir bætist við 15. gr. laganna vegna fyrirhugaðrar innheimtu gjalda vegna skráningar flugrekenda/umráðenda ómannaðra loftfara og vegna gjaldtöku vegna úrskurða á sviði neytendamála. Kemur síðastnefndi liðurinn í stað samsvarandi heimildar í 6. mgr. 126. gr. c í núgildandi lögum um loftferðir þar sem kveðið er á um heimild Samgöngustofu til að innheimta gjald vegna kostnaðar af kvörtunum sem berast frá neytendum. Er við það miðað að stofnuninni sé heimilt að innheimta gjald af viðkomandi þjónustuveitanda í samræmi við hlutfall af þeim fjölda ákvarðana sem af kvörtunum leiði.

Í 6. mgr. er lagt til að lögveðsréttur sem kveðið er á um í 9. mgr. 12. gr. laganna færist yfir í 15. gr. sem nýr málsliður.

Í 7. mgr. greinarinnar er lagt til að við 1. mgr. 18. gr. laganna bætist árétting hvað varðar stjórnsýslukæru, þ.e. í þeim tilvikum sem lög kveði á um að ákvörðun Samgöngustofu sé endanleg á stjórnsýslustigi þá sé hún ekki kæranleg til ráðherra.

Í 8. mgr. greinarinnar er lagt til að nýjum málslið verði bætt við 1. mgr. 19. gr. laganna sem fjallar um þagnarskyldu, þ.e. að sú þagnarskylda sem vísað er til í X. kafla stjórnsýslulaga nái einnig til þeirra sem vinna verkefni í þágu stofnunarinnar svo sem verktaka eða annarra sem ekki teljast starfsmenn Samgöngustofu.

Um 261. gr.

Með reglugerð (ESB) 2018/1139 eru gerðar fáeinar breytingar á reglugerð (ESB) 996/2010 frá 20. október 2010 um rannsóknir og forvarnir gegn slysum og flugatvikum í almenningsflugi og niðurfellingu á tilskipun 94/56/EB, með síðari breytingum. Reglugerð (ESB) 996/2010 var innleidd í landsrétt m.a. með lögum um rannsókn samgönguslysa, með síðari breytingum, nr. 18/2013, og með breytingu á reglugerð um rannsóknir og forvarnir gegn slysum og flugatvikum í almenningsflugi nr. 1248/2014, nr. 1178/2015, með síðari breytingum. Þær breytingar sem hér eru lagðar til byggjast aðallega á framangreindum breytingum, auk þess sem lagðar eru til fáeinar aðrar breytingar til lagfæringar á lögunum til samræmis við önnur ákvæði reglugerðar (ESB) 996/2010.

1. Þær orðskýringar sem hér er lagt til að bætist við 3. gr. laga um rannsókn samgönguslysa samsvara sömu orðskýringum og lagt er til að verði lögfestar í orðskýringum í 2. gr. (sjá 3. gr. gr. frumvarpsins) og leiða beint af reglugerð (ESB) 2018/1139. Endanlegt gildissvið reglugerðar (ESB) 2018/1139, hvað Ísland varðar, afmarkast af reglugerðinni, sbr. 2. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139, og af fyrirhugaðri innleiðingu hennar í landsrétt þar sem tekin er afstaða til þess hvort nýttir verði einn eða fleiri þeirra valkosta sem 2. gr. reglugerðarinnar býður upp á, þ.e. svonefnd „opt-in“ og „opt-out“ ákvæði.
2. Hér er lagt til að málsgreininni, sem er ein setning í núgildandi lögum, sé skipt upp í tvo málsliði. Fyrri málsliður orðast óbreyttur frá núgildandi lögum. Bent er á að orðið „dómsmálum“ í liðnum tekur bæði til mála sem höfðuð eru samkvæmt lögum um meðferð einkamála og lögum um meðferð sakamála. Þá er lagt út frá orðum málsliðarins að skýrslum rannsóknarnefndarinnar skuli ekki beitt sem sönnunargögnum í dómsmálum, að skýrslurnar séu hvorki „matsgerð“ né „opinbert skjal“ í skilningi 2. mgr. 66. gr. og 71. gr. laga um meðferð einkamála, eða „mats- og skoðunargerðir“, samkvæmt 1. mgr. 109. gr. laga um meðferð sakamála. Enn fremur ber að hafa í huga að notkun rannsóknarskýrslu í dómsmálum sem sönnunargagns gengur gegn þeim tilgangi sem rannsókn máls grundvallast á. Því er í 6. gr. 2. viðbætis við 13. viðauka (rannsókn flugslysa) við Chicago-samninginn þeim ráðlögðu starfsvenjum beint til aðildarríkja samningsins að grípa til ráðstafana til þess að takmarka notkun rannsóknarskýrslna í því skyni og þá einkum þeim hlutum rannsóknarskýrslunnar þar sem greining rannsóknargagna, lokaniðurstöður og tilmæli í öryggisátt er að finna. Jafnframt er tiltekið að sporna skuli við því að rannsakendur séu kallaði fyrir dóm til að bera vitni um þá rannsókn sem þeir hafa tekið þátt í. Hafa ber í huga að rannsókn samgönguslysa er óháð rannsókn annarra rannsóknaraðila, svo sem annarra opinberra aðila (lögreglu og opinberra eftirlitsaðila), vátryggingarfélaga og annarra aðila. Slíkar aðrar rannsóknir kunna að fara fram samhliða rannsókn rannsóknarnefndarinnar og er m.a. gengið út frá því í gildandi lögunum að lögregla og rannsóknarnefnd deili tilteknum rannsóknargögnum, en úrvinnsla rannsóknargagna sé aðskilin.

Orðalagsbreytingar í síðari málslið má rekja til 6. mgr. 5. gr. reglugerðar (ESB) 996/2010, sbr. 135. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Kveður málsgreinin á um að öryggisrannsóknir skuli ekki skipta *sök* (e. blame) eða *ábyrgð* (e. liability). Þær skuli vera óháðar, aðskildar frá dóms- eða stjórnsýslumáli til að skipta sök eða ábyrgð, þ.e. tilgangur rannsóknar sé ekki sá að benda á ólögmætar athafnir eða athafnaleysi, skipta sök eða ábyrgð með tilliti til mögulegrar skaðabótaábyrgðar eða refsiábyrgðar heldur að leiða í ljós orsakir slyss eða atviks í því augnamiði að koma í veg fyrir sams konar slys eða atvik og stuðla að öryggi í samgöngum. Er þetta markmið endurspeglað í 1. mgr. 1. gr. reglugerðar (ESB) 996/2010 og í 2. mgr. 1. gr. laga um rannsókn samgönguslysa. Í ljósi framangreinds er lagt til að orðin „skal ekki leitast við að“ falli brott úr niðurlagi málsliðarins og í staðinn komi „skal ekki miða að“.

1. Hér er lagt til að breyting verði gerð á 2. mgr. 9. gr. laga um rannsókn samgönguslysa í því skyni að tryggja að við meðferð mála er tengjast atviki gildi sama þagnarskylda nefndarinnar gagnvart nafni þeirra sem tengjast slysi sem nefndin tekur til rannsóknar. Byggist breytingin á sambærilegum sjónarmiðum og liggja til grundvallar þeim breytingum sem tíundaðar eru í XI. kafla frumvarpsins um tilkynningar atvika í flugi.
2. Lagt er til að breytingar á orðalagi verði gerðar á 1. mgr. 11. gr. laga um rannsókn samgönguslysa. Breytingar á 2. mgr. 11. gr. laganna byggjast á 135. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 þar sem kveðið er á um nýja 5. gr. reglugerðar (ESB) 996/2010. Er orðalagi greinarinnar breytt til samræmis. Hefur þessi breyting þau áhrif að þrátt fyrir orðalag 1. mgr. 4. gr. laga, verði nefndinni skylt að rannsaka flugslys og alvarleg flugatvik sem tengjast EASA-loftförum og verða á íslensku yfirráðasvæði og flugslys og alvarleg flugatvik sem ekki er hægt að staðsetja nákvæmlega innan yfirráðasvæðis, ef EASA-loftfar sem skráð er hér á landi tengist slíku slysi eða atviki. Á hinn bóginn er nefndinni ekki skylt að rannsaka flugslys og flugatvik þeirra loftfara sem ekki teljast EASA-loftför, sbr. þeir flokkar loftfara sem tilteknir eru í viðauki I. við reglugerð (ESB) 2018/1139, auk annarra loftfara sem hugsanlega verða undanskilin gildissviði reglugerðar (ESB) 2018/1139 við innleiðingu hennar í landsrétt. Hafa ber í huga að skylda til rannsóknar kann einnig að velta á því hvort lögbært landsyfirvald hér á landi, Samgöngustofa, fer með eftirlit með því loftfari sem skráð er hér á landi og tengist flugslysi eða flugatviki, þ.e. ef eftirlit með loftfarinu sem skráð er hér á landi hefur að hluta eða öllu leyti verið með samningi fært til annars ríkis kunna skyldur skráningarríkis loftfars sem er til rannsóknar einnig að hafa verið færðar til. Þá er í 3. mgr. tiltekið að nefndinni sé heimilt að taka til rannsóknar flugslys og önnur flugatvik sem tengjast loftförum sem ekki teljast EASA-loftför, ef talið er að draga megi af slíkum rannsóknum lærdóm í þágu aukins öryggis. Byggist málsgreinin á samsvarandi ákvæði í nýrri 4. mgr. 5. gr. reglugerðar (ESB) 996/2010.

Í 4. mgr. greinarinnar er byggt á orðalagi núgildandi d-liðar 2. mgr. 11. gr. laga um rannsókn samgönguslysa.

5. mgr. greinarinnar byggist á samsvarandi ákvæði í 5. mgr. nýrrar 5. gr. reglugerðar (ESB) 996/2010. Vísað er m.a. til þess að nefndinni sé heimilt að ákveða að hefja ekki rannsókn ef um er að ræða ómannað loftfar sem ekki er háð útgáfu vottorðs eða útgáfu yfirlýsingar í samræmi við lög um loftferðir. Rétt er að taka fram að í slíku tilviki eru framangreind vottorð og yfirlýsingar m.a. þau er staðfesta að hönnun ómannaðra loftfara samrýmist gildandi kröfum og sem Flugöryggisstofnunin hefur eftirlit með. Með öðrum orðum að um sé að ræða ómannað loftfar sem háð er vottun, sbr. 56. gr. frumvarpsins. Þá vísar 5. mgr. 5. gr. reglugerðar (ESB) 996/2010 til 1. og 5. mgr. 56. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 í þessu samhengi. En 1. og 5. mgr. 56. gr. þeirrar reglugerðar tiltaka að slík vottorð eða yfirlýsingar geti lotið að hönnun, framleiðslu, viðhalds og starfrækslu ómannaðra loftfara og hreyfla þeirra, loftskrúfa, hluta og óuppsetts búnaðar og búnaðar til að fjarstýra þeim, sem og vottun starfsfólks þess, þ.m.t. fjarflugmanna, auk þeirra fyrirtækja sem taka þátt í þessari starfsemi.

1. Það leiðir af þeim breytingum sem gerðar eru á 11. gr. laga um rannsókn samgönguslysa að 11. gr. a er felld niður.
2. EASA annast, fyrir hönd EASA-ríkjanna, starfsemi og verkefni hönnunarríkis, framleiðsluríkis og skráningarríkis samkvæmt Chicago-samningnum þegar um er að ræða vottun hönnunar framleiðsluvara, hluta, óuppsetts búnaðar og búnaðar til að fjarstýra ómönnuðum loftförum sem falla undir gildissvið reglugerðar (ESB) 2018/1139 (sjá einnig umfjöllun um 8. gr. frumvarpsins. Því skal bjóða EASA, í samræmi við 13. viðauka (rannsókn flugslysa og flugatvika) við Chicago-samninginn, að taka þátt í öryggisrannsókn til að stuðla að, innan síns valdsviðs, skilvirkni hennar og tryggja örugga hönnun loftfara, án þess að það hafi áhrif á óhæði rannsóknarinnar. Á sama hátt skal bjóða lögbærum landsyfirvöldum EASA-ríkjanna að taka þátt í öryggisrannsóknum. Byggist málsgreinin, sem verður ný 1. mgr. 14. gr., á 1. mgr. 8. gr. reglugerðar (ESB) 996/2010. Þær breytingar sem lagðar eru til á 2.-6. mgr. 14. gr. leiða af 8. og 10. gr. reglugerðar (ESB) 996/2010 og með vísan til 13. viðauka (rannsókn flugslysa og flugatvika) við Chicago-samninginn. Vegna annarra breytinga sem lagðar eru til, þ.m.t. nýrrar 1. mgr. 14. gr. laga um rannsókn samgönguslysa, eru einnig lagðar til breytingar á nú 7. mgr. greinarinnar til samræmis. Byggist greinin m.a. á 1. mgr. 15. gr. reglugerðar (ESB) 996/2010.
3. Hér eru lagðar til fáeinar breytingar á 27. gr. laga um rannsókn samgönguslysa. Miða breytingarnar að því að aðlaga lög um rannsókn samgönguslysa frekar að 14. gr. reglugerðar (ESB) 996/2010.
4. Um er að ræða tillögu til breytinga er leiða af breytingum á 27. gr. laga um rannsókn samgönguslysa.
5. Breytingin er lögð til að gæta samræmis við önnur ákvæði laganna og frumvarpsins.

Um 262. gr.

Til nánari skýringa vísast til umfjöllunar um 85. og 86. gr. í VIII. kafla um flugrekstur.

Um 263. gr. og 264. gr.

Með upptöku reglugerðar (EB) nr. 216/2008 frá 20. febrúar 2008 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu og niðurfellingu tilskipunar ráðsins 91/670/EBE, reglugerðar (EB) nr. 1592/2002 og tilskipunar 2004/36/EB, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 19/2011 frá 19. desember 2011 var samþykktur sérstakur aðlögunartexti við gerðina sem tiltekur að EFTA-ríkin eru skuldbundin til að beita bókun 7 um friðhelgi og forréttindi Evrópusambandsins. Í þessu samhengi er rétt að benda á að aðlögunartexti er bindandi gagnvart aðildarríkjum EES-samningsins að þjóðarétti. Sambærilegan aðlögunartexta hvað varðar gildi bókunar 7 er að finna í flestöllum gerðum sem innleiddar hafa verið í EES-samninginn og varða aðild EFTA-ríkjanna að stofnunum Evrópusambandsins. Bókun 7 um friðhelgi og forréttindi Evrópusambandsins hefur að geyma sérstakt ákvæði (12. gr.) um undanþágu embættis- og starfsmanna Evrópusambandsins frá skattlagningu af hendi aðildarríkjanna og þess í stað tekið fram að embættis- og starfsmenn Evrópusambandsins skuli greiða skatt í þágu sambandsins til þess.

12. gr. bókunarinnar hljóðar svo: „Officials and other servants of the Union shall be liable to a tax for the benefit of the Union on salaries, wages and emoluments paid to them by the Union, in accordance with the conditions and procedure laid down by the European Parliament and the Council, acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure and after consultation of the institutions concerned. They shall be exempt from national taxes on salaries, wages and emoluments paid by the Union.“

Í þeim drögum sem nú liggja fyrir að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um innleiðingu nýju EASA-reglugerðarinnar, reglugerðar (ESB) 2018/1139, er að finna samsvarandi ákvæði um gildi bókunar 7 um friðhelgi og forréttindi Evrópusambandsins. Í ljósi ábendinga Eftirlitsstofnunar EFTA til íslenskra stjórnvalda vegna innleiðingar framangreinds aðlögunartexta og efnisákvæða bókunar 7 þykir rétt að leggja til breytingar á bæði tekjuskattslögum og lögum um friðhelgi og forréttindi alþjóðastofnana til að tryggja þennan rétt eins og hann hefur verið túlkaður í fjölmörgum úrlausnum dómstóls Evrópusambandsins þar sem reynt hefur á túlkun 12. gr. bókunarinnar og forvera hennar.

Því er lagt til í 1. mgr. greinarinnar að gerðar verði breytingar á lögum um tekjuskatt og nýjum málslið verði bætt við 2. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. tekjuskattslaganna. Þar sé tilgreint að frá tekjum manna skv. II. kafla laganna, megi draga, auk launatekna sem greiddar eru embættismönnum, starfsmönnum, fulltrúum og öðrum starfsmönnum sem starfa hjá alþjóðastofnunum eða ríkjasamtökum, eftirlaun og örorkulífeyrir, auk dánarbóta sem greiddar eru til eftirlifandi maka eða barna.

Í 2. mgr. greinarinnar er lagt til að ný grein bætist við 1. gr. laga um friðhelgi og forréttindi alþjóðastofnana sem tryggi skattfrelsi launa, launatengdra greiðslna embættismanna og starfsmanna stofnana Evrópusambandsins og endurspegli þannig 2. mgr. 12. gr. bókunar 7 um friðhelgi og forréttindi Evrópusambandsins sem vísað var til hér á undan.

Um 265. gr. - 274. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til á tollalögum, nr. 88/2005, lögum um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o. fl., nr. 29/1993, lögum um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara, nr. 103/1994, lögum um verslun með áfengi og tóbak, nr. 86/2011, lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, lögum um vátryggingarstarfsemi, nr. 100/2016, lögum um tóbaksvarnir, nr. 6/2002 og lögum um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, nr. 146/1996 eiga það sammerkt að um er að ræða leiðréttingu á orðalagi einstakra ákvæða er varða orðið „flugvél“, eða „flugfar“ og þess í stað lagt til að orðið „loftfar“ sé notað. Í þessu samhengi er vísað til skýringa með hugtakinu „loftfar“ sem um er fjallað í 3. gr. frumvarpsins.

Um 275. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til á lögum um Landhelgisgæslu Íslands tengjast með beinum hætti þeim breytingum sem gerðar eru á XIX. kafla frumvarpsins um leit, aðstoð og björgun og vísast nánar til umfjöllunar í 222. gr. kaflans um hlutverk Landhelgisgæslunnar.

Um 276. gr.

Sú breyting sem lögð er til varðar heiti opinbera hlutafélagsins Isavia ohf. sem áður bar nafnið Flugstoðir ohf. Er ekki um efnislega breytingu að ræða heldur aðeins uppfærslu á heiti félagsins.

---