

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 60/1998,
með síðari breytingum (flugvirkt, flugvernd, neytendavernd,
EES-skuldbindingar, loftferðasamningar o.fl.).

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sigurberg Björnsson, Valgerði Guðmundsdóttur og Svönu Margréti Davíðsdóttur frá innanríkisráðuneytinu, Jón F. Bjartmarz frá ríkislögreglustjóra, Davíð Þorláksson frá Icelandair, Sigurð Inga Jónsson og Reyni Þór Guðmundsson frá Flugmálafélagi Íslands, Kristján Sveinbjörnsson frá Svifflugfélagi Íslands og Ólaf Örn Jónsson og Jón Þór Þorvaldsson frá Félagi íslenskra atvinnuflugmanna. Umsagnir bárust frá Félagi íslenskra atvinnuflugmanna, Flugmálafélagi Íslands, Flugmálastjórn Íslands, Flugráði, Icelandair Group hf., ISAVIA ohf., Landhelgisgæslu Íslands, ríkislögreglustjóra, Samtökum ferðaþjónustunnar og Svifflugfélagi Íslands.

Í frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á núgildandi lögum um loftferðir. Um er að ræða breytingar og lagfæringar á atriðum sem komið hafa fram við framkvæmd laganna og hafa verið tilefni athugasemda hjá Alþjóðaflugmálastjórninni við innleiðingu á viðaukum Chicago-samþykktarinnar, sem er stofnsáttmáli Alþjóðaflugmálastofnunarinnar.

Afskráning loftfara.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að fella megi loftfar af skrá þótt ekki liggi fyrir samþykki réttthafa ef loftfarið er löngu orðið ónothæft, ekki lengur til staðar eða fyrirsjáanlegt að það muni ekki fljúga á ný. Í þeim tilvikum sem hér um ræðir er eigandi eða umráðamaður ekki lengur til staðar og því enginn greiðandi að þeim kostnaði sem til fellur vegna loftfarsins. Fram komu athugasemdir hjá umsagnaraðila um að þessi breyting gæti unnið gegn varðveislu sögulegra verðmæta. Meiri hlutinn tekur undir mikilvægi þess að varðveita söguleg menningarverðmæti og mun í sérstakri skýrslubeiðni um úttekt á umhverfi flugmála hérlendis fara fram á að m.a. verði gerð grein fyrir því hvernig varðveisla slíkra verðmæta er háttáð. Meiri hlutinn telur hins vegar að ákvæðið sem hér um ræðir breyti í reynd ekki neinu frá núgildandi lagaumhverfi hvað þetta varðar. Ákvæðið hefur þannig t.d. ekki áhrif á varðveislu skráningarmerkis (númers) frá því sem nú er heldur miðar að því að auðvelda afskráningu ónýtra loftfara sem sannanlega verða ekki lofthæf á ný, t.d. vegna veðbanda eða þegar eigandi þess eða umráðamaður er ekki lengur til staðar. Ávallt verður unnt að fá loftfar skráð aftur á loftfaraskrá ef það uppfyllir skilyrði 20. gr. loftferðalaga.

Bakgrunnsskoðun lögreglu.

Í 12. gr. frumvarpsins er kveðið á um bakgrunnsskoðun og öryggisvottun lögreglu á einstaklingi áður en flugmálafyrirvöld ákveða hvort hann fái heimild til aðgangs að haftasvæði flugverndar og upplýsingum um framkvæmd og eftirlit flugverndar. Með þessum breytingum er hlutverk Flugmálastjórnar Íslands skýrt afmarkað hvað þetta varðar. Nokkuð var um það

rætt í nefndinni hvort undanskilja ætti einstaklinga sem eru 18 ára og yngri frá bakgrunnsskoðun. Meiri hlutinn vill í því sambandi áréttta að engin heimild er fyrir slíkri undanþágu í reglugerð framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins (ESB) nr. 185/2010 um ítarlegar ráðstafanir til að framfylgja sameiginlegum grunnkröfum um flugvernd. Það er skýrt að bakgrunnsskoðun er óháð aldri. Það er því mat meiri hlutans að ekki sé hægt að réttlæta slíka undanþágu hér.

Fram kemur í 13. gr. frumvarpsins hvaða aðilar það eru sem geta farið fram á bakgrunnssathugun hjá lögreglu. Meiri hlutinn tekur undir þær ábendingar sem komu fram um að betra sé að samræma orðalag ákvæðisins við reglugerð um flugvernd nr. 985/2001.

Í 11. gr. frumvarpsins er það nýmæli að rekstraraðila flugvallar er heimilt að þjálfa og nota leitarhunda til aðstoðar við framkvæmd flugverndar á flugvöllum. Eins og fram kemur í athugasemdum með ákvæðinu þá er ljóst að miklar kröfur eru gerðar til þjálfunar slíkra leitarhunda. Hjá umsagnaraðila voru gerðar athugasemdir við þá tillögu að rekstraraðila flugvallar verði heimilað að þjálfa og nota leitarhunda við framkvæmd flugverndar. Meiri hlutinn tekur undir það sjónarmið að aðrir en lögreglan geti varla komið að slíkri þjálfun og notkun hunda við sprengjuleit. Nauðsynlegt sé að tryggja aðkomu ríkislögreglustjóra að þjálfun leitarhunda við framkvæmd flugverndar á flugvöllum. Meiri hlutinn leggur því til breytingar á ákvæðinu.

Úttekt Flugöryggisstofnunar Evrópu (EASA).

Með breytingum á 15. gr. frumvarpsins er verið að tryggja samræmi við reglugerð um flutningaflug í kjölfar athugasemda sem bárust við núverandi orðalag ákvæðisins við úttekt EASA hér á landi í mars sl. Í núgildandi lögum er tæmandi talning á fyrirsvarsmönnum flugrekanda sem sanna þurfa kunnáttu sína með sérstakri próftöku en með breytingum á Evrópu-gerðum hefur þessum aðilum fjölgað en þeir eru ekki allir tilnefndir í ákvæðinu. Með þessari breytingu er ákvæðið því gert almennara en áður og vísað einvörðungu til fyrirsvarsmanna og þeir sem falla undir ekki tilgreindir sérstaklega. Hjá umsagnaraðila kom fram athugasemd við notkun á orðinu fyrirsvarsmaður í ljósi lagasamræmis. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og leggur til þær breytingar að í stað orðsins „fyrirsvarsmenn“ verði sett „tilnefndir yfirmenn“. Meiri hlutinn bendir einnig á að í 85. gr. a gildandi laga er ráðherra heimilt að setja frekari reglur til fyllingar ákvæðum þessa kafla. Meiri hlutinn áréttar því mikilvægi þess að tilnefndir yfirmenn flugrekanda verði tæmandi taldir í reglugerð.

Ábyrgð flytjanda vegna þess að flutningi hefur verið flýtt.

Í 16. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting að ábyrgð flytjanda á tjóni sem orsakast af því að tímaáætlun flytjanda stenst ekki taki jafnt til atvika þar sem brottfarartíma er flýtt eða honum seinkað. Í umsögnum samtaka ferðapjónustunnar og Icelandair Group hf. kom fram gagnrýni á þessar breytingar. Bent var á að um þessar mundir væri verið að endurskoða reglugerð Evrópusambandsins nr. 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, sem ákvæðið byggist á. Ótækt væri því að setja strangari séríslenskar reglur um skaðabætur ef flutningi væri flýtt meðan þessi heildarendurskoðun stæði yfir. Meiri hlutinn bendir á að í þessu sambandi verði að hafa neytendasjónarmið í huga en fram kom við meðferð málsins að kvörtunum hefur fjölgað töluvert milli ára, m.a. vegna eldsumbrota í Eyjafjallajökli árið 2010. Það er mat meiri hlutans að sú breyting sem lögð er til í 16. gr. frumvarpsins sé eðlileg, þ.e. að sömu bætur skulu greiddar ef flugi er flýtt og ef því er seinkað. Meiri hlutinn bendir á að hægt er að skýra þetta ákvæði með lögjöfnun, þ.e. beita lagareglu

um ólögakveðið tilfelli, sem svarar efnislega til þess sem rúmast innan lagareglunnar. Það er mat meiri hlutans að tilvikið sem lögjafnað er til í þessu tilfelli sé í eðli sínu svo líkt því tilviki sem lagareglan nær til, þ.e. efnislega sambærilegt, að rétt sé að láta það lúta sams konar reglu. Einnig vísar meiri hlutinn til þess að frekar kemur til álita að beita lögjöfnun þegar hún er til þess fallin að styrkja almenn réttindi borgaranna og efla neytendavernd.

Vinnuumhverfi áhafna loftfara.

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að 53. gr. gildandi laga falli brott. Ákvæðið gerir ráð fyrir því að þegar starfsmenn Flugmálastjórnar koma í eftirlitsferðir í fyrirtæki þá skuli þeir hafa samband við hlutaðeigandi öryggistrúnaðarmann og fulltrúa í öryggisnefnd. Fram kemur í athugasemdum við greinina að verklag við framkvæmd eftirlits Flugmálastjórnar Íslands hafi gjörbreyst á undanförunum árum, m.a. vegna innleiðingar á gæðakerfi við eftirlit og rekstur loftfara. Meiri hlutinn vill í þessu sambandi benda á að í 51. gr. laganna kemur fram að hjá flugrekanda, þar sem fimm flugverjar eða fleiri starfa, skulu starfsmenn tilnefna öryggistrúnaðarmann fyrir hverja tegund loftfara eða annað afmarkað vinnusvæði til að vera fulltrúi þeirra í málum sem varða vinnuumhverfi um borð í loftförum. Einnig kemur fram í 52. gr. laganna að hjá flugrekanda, þar sem fimm flugverjar eða fleiri starfa, skuli stofna öryggisnefnd. Sú nefnd skal skipuleggja aðgerðir varðandi bætt vinnuumhverfi um borð í loftförum og annast fræðslu starfsmanna um þessi efni. Af þessu má sjá að hlutverk öryggistrúnaðarmanns er fyrst og fremst að vera fulltrúi starfsmanna í bættu vinnuumhverfi. Meiri hlutinn bendir einnig á að fram kemur í b-lið 2. mgr. 2. gr. laga nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, að lög um loftferðir séu undanskilin lögum þessum. Jafnframt segir í 1. mgr. 3. gr. að lögin nái til vinnu við loftför á jörðu niðri, nema um störf áhafnar sé að ræða. Af þessu má sjá að störf áhafnar ná ekki til eftirlits Vinnueftirlits ríkisins. Hins vegar eru lagðar sambærilegar skyldur á Flugmálastjórn Íslands í 5. gr. laga nr. 100/2006, um Flugmálastjórn Íslands, og lagðar eru á Vinnueftirlit ríkisins, þegar kemur að eftirliti með aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustöðum flugverja. Meiri hlutanum þykir rétt að áréttu að 53. gr. loftferðalaga er sambærileg 2. mgr. 6. gr. laga nr. 46/1980, en þar segir að starfsmenn Vinnueftirlitsins skuli hafa samband við öryggistrúnaðarmann starfsmanna þegar þeir koma í eftirlitsferðir. Meiri hlutanum er ekki kunnugt um að til standi að breyta þessu ákvæði til samræmis við 6. gr. frumvarpsins. Það er niðurstaða meiri hlutans að ekki sé forsvaranlegt að skyldur Flugmálastjórnar séu aðrar og minni en Vinnueftirlits ríkisins þegar kemur að öryggis- og aðbúnaðarmálum. Meiri hlutinn leggur því til að 53. gr. gildandi laga standi óbreytt.

Fram kemur í athugasemdum við 7. gr. frumvarpsins að vinnuverndarráð sem Flugmálastjórn skipar hefur verið óvirkt um árábil og ekki hefur verið skipað í ráðið í samræmi við ákvæði laganna. Vísað er til þess að í flugmálum er byggt á samræmdu alþjóðlegu regluverki og af þeim sökum lítið svigrúm til séríslenskra ákvæða í flugöryggismálum. Einnig kemur fram að fáum verkefnum hafi verið vísað til ráðsins og það sem slíkt verkefnalaust. Af þeim sökum er í frumvarpinu lagt til að 55. gr. gildandi laga falli brott. Við meðferð frumvarpsins hjá nefndinni kom fram að Flugmálastjórn hefur aldrei skipað vinnuverndarráð, þrátt fyrir að skýrt sé kveðið á um það í lögum. Meiri hlutanum þykir rétt að benda á að skv. 77. gr. laga nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, er ráðherra heimilt að skipa vinnuverndarráð einstakra starfsgreina, að fenginni rökstuddri tillögu stjórnar Vinnueftirlits ríkisins, í því skyni að vinna að tillögum um úrbætur í málum er varða aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum innan viðkomandi starfsgreinar. Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að hugað sé á sambærilegan hátt að öryggismálum í loftferðum, þar

sem óumdeilanlegt sé að vinnuumhverfi flugverja er krefjandi og öllum má vera ljóst mikilvægi þess að hvergi má slaka á í öryggiskröfum. Leggur meiri hlutinn því til að 55. gr. gildandi laga standi óbreytt og brýnir viðkomandi aðila til að fara að settum lögum.

Losun gróðurhúsalofttegunda.

Í 21. gr. frumvarpsins segir að rekstraraðili flugvallar skuli verða við beiðni Umhverfisstofnunar um að aftra för loftfars uns lögmælt gjöld vegna losunar gróðurhúsalofttegunda, er varða viðkomandi loftfar hafa verið greidd eða trygging sett fyrir greiðslu þeirra. Fram komu þær áhyggjur hjá umsagnaraðilum að með þessum breytingum væri verið að fela einkaaðilum heimild til að kyrrsetja loftför á grundvelli sjónarmiða sem eru ekki hluti af því réttarsambandi sem milli viðkomandi aðila er hverju sinni. Meiri hlutinn tekur ekki undir þessi sjónarmið og bendir á að í ákvæðinu er rekstraraðili flugvallar eingöngu hugsaður sem framkvæmdaraðili. Það stjórnvald sem tekur ákvörðun um hvort kyrrsetja skuli loftfarið er Umhverfisstofnun og er ákvörðun hennar kæránleg samkvæmt stjórnslutölum. Ekki er því verið að fela einkaaðila ákvörðunarvald heldur einvörðungu á hann að framkvæma aðgerð sem opinbert stjórnvald, í þessu tilviki Umhverfisstofnun, hefur farið fram á. Einnig vill meiri hlutinn árétta að ákvæðið er lagt til vegna þeirra 100 minnstu flugrekenda frá þriðju ríkjum sem eiga hér viðkomu og ber að standa skil á gjaldinu til íslenskra yfirvalda. Þar sem ekki er hægt að innheimta gjaldið í heimaríki viðkomandi flugrekenda ef greiðsluskyldu er ekki sinnt er eina úrræðið til að tryggja greiðslu slíks gjalds að það sé greitt fyrir brottför af landinu eða trygging sett fyrir greiðslu þess. Meiri hlutinn bendir á að einungis er hægt að fljúga frá landinu frá skilgreindum millilandaflugvöllum, þ.e. Keflavík, Reykjavík, Akureyri eða Egilsstöðum. Af ákvæðinu leiðir þess vegna að það reynir einvörðungu á það við brottför loftfars frá millilandaflugvelli hér á landi.

Sérstakur löggæslukostnaður.

Eins og fram hefur komið er lagt til í 12. gr. frumvarpsins að styrktar verði heimildir til bakgrunnsskoðunar lögreglu vegna flugverndar. Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að alþjóðlegar skuldbindingar um flugvernd hafi leitt til umtalsverðrar fjölgunar bakgrunnssathugana. Það er mat meiri hlutans að nauðsynlegt sé að tryggja lögreglunni nægjanlegt fjármagn vegna framkvæmdar reglnanna en lögreglan hefur ekki tekið gjald fyrir framkvæmd umræddra bakgrunnsskoðana hingað til. Af þeim sökum leggur meiri hlutinn til breytingar á lögreglulögum og að heimilt verði að leggja á gjöld sem ætlað er að standa undir kostnaði við vinnu lögreglu vegna bakgrunnsskoðunar á einstaklingi og útgáfu öryggisvottunar í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur. Um er að ræða þjónustugjöld sem greidd yrðu á grundvelli kostnaðarmatsins á veittri þjónustu við framkvæmd umræddra athugana. Meiri hlutinn bendir á að sú gjaldtökuheimild sem hér um ræðir verður einungis virk að því skilyrði uppfylltu að áskilið sé í lögum að bakgrunnssathugun skuli fara fram í því máli sem til meðferðar er hverju sinni. Framangreind heimild gæti nýst í fleiri tilvikum, svo sem á grundvelli heimilda í 7. mgr. 4. gr. laga um siglingavernd, nr. 50/2004, og 24. gr. varnarmálalaga, nr. 34/2008, með síðari breytingum, svo dæmi séu tekin.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. 6. og 7. gr. falli brott.
2. Á eftir orðinu „heimilt“ í 1. efnismálsli. 11. gr. komi: í samráði við ríkislögreglustjóra.

3. Í stað orðanna „þjónustuaðila flugleiðsögu“ hvarvetna í 12. og 13. gr. komi: rekstrar- aðila flugleiðsöguþjónustu.
4. Í stað orðsins „fyrirsvarsmenn“ í 15. gr. komi: tilnefndir yfirmenn.
5. Í stað orðanna „eftirlitsskyldum aðila“ í 20. gr. komi: viðkomandi þjónustuveitanda.
6. Við bætist ný grein er orðist svo:

Við gildistöku laga þessara bætist ný málsgrein við 34. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, svohljóðandi:

Heimilt er að leggja á gjöld sem ætlað er að standa undir kostnaði við vinnu lögreglu vegna bakgrunnsathugunar á einstaklingi og útgáfu öryggisvottunar í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur. Við ákvörðun gjalda er heimilt að leggja til grundvallar kostnað vegna vinnu við stofnun og skráningu máls, úrvinnslu gagna, skoðunar, skráningar og vöktunar í skráningarkerfum lögreglu eða öðrum gagnagrunnum og stjórn- sýslulegrar meðferðar, svo sem nánar er kveðið á um í reglugerð. Skilyrði gjaldtöku er að kveðið sé á um heimild til bakgrunnsathugunar í lögum. Ráðherra staðfestir gjaldskrá þjónustunnar. Gjaldskrá skal birt með tryggum hætti þar sem m.a. er kveðið nánar á um fjárhæð gjalds, sundurliðun þess ef við á og innheimtu.

Þuríður Backman var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 18. apríl 2012.

Guðfríður Lilja Grétarsdóttir,
form., frsm.

Ólína Þorvarðardóttir.

Atli Gíslason.

Mörður Árnason.

Róbert Marshall.