

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um loftferðir.

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ólaf Kr. Hjörleifsson og Valgerði B. Eggertsdóttur frá innviðaráðuneyti, Önnu Jóhannsdóttur frá utanríkisráðuneyti, Georg Kr. Lárusson, Ásgrím L. Ásgrímsson og Guðríði M. Kristjánsdóttur frá Landhelgisgæslu Íslands, Páleyju Borgþórsdóttur frá lögreglunni á Norðurlandi eystra, Víði Reynisson, Helga Valberg Jensson, Kristínu Guðmundsdóttur og Berg Jónsson frá ríkislögreglustjóra, Ernu Hrönn Geirsdóttur og Ebbu Schram frá Reykjavíkurborg, Einar Thorlacius frá Íbúasamtökum miðborgar, Árna Grétar Finnsson frá Samtökum atvinnulífsins, Baldur Sigmundsson frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Jón Birgi Eiríksson frá Viðskiptaráði Íslands, Breka Karlsson og Einar Bjarna Einarsson frá Neytendasamtökunum, Stefán Vilbergsson, Berg Þorra Benjamínsson og Þuríði Hörpu Sigurðardóttur frá Öryrkjabandalagi Íslands, Jóhönnu Láru Guðbrandsdóttur frá Skattinum, Vigdísí Evu Líndal og Pál Heiðar Halldórsson frá Persónuvernd, Elínu Árnadóttur og Karl Alvarsson frá Isavia ohf., Jens Bjarnason og Ara Guðjónsson frá Icelandair Group hf., Halldór Kristjánsson og Dagnýju Helgadóttur frá EAK ehf., Valgerði Rún Benediktsdóttur og Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Magnús Norðdahl frá ASÍ, Sonju Bjarnadóttur frá Félagi íslenskra atvinnuflugmanna, Guðlaugu Jóhannesdóttur og Berglindi Kristófersdóttur frá Flugfreyjufélagi Íslands, Ágúst Guðmundsson frá Flugmálafélagi Íslands, Guttorm Þorsteinsson og Stefán Pálsson frá Samtökum hernaðarandstæðinga og Eddu Bergsveinsdóttur og Sverri Berndsen frá Vinnumálastofnun.

Nefndinni bárust umsagnir frá ASÍ, EAK ehf., Félagi íslenskra atvinnuflugmanna, Flugfreyjufélagi Íslands, Flugmálafélagi Íslands, Garðaflugi ehf., Íbúasamtökum miðborgar, Icelandair Group hf., Isavia ohf., Landhelgisgæslu Íslands, lögreglunni á Norðurlandi eystra, Neytendasamtökunum, Öryrkjabandalagi Íslands, Persónuvernd, Reykjavíkurborg, ríkislögreglustjóra, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum hernaðarandstæðinga, Skattinum, utanríkisráðuneyti og Viðskiptaráði Íslands. Jafnframt bárust minnisblöð og gögn frá Vinnumálastofnun, Isavia ohf., Reykjavíkurborg, innviðaráðuneyti og utanríkisráðuneyti. Þá barst sameiginleg álitsgerð frá forsætisráðuneyti, innviðaráðuneyti og utanríkisráðuneyti.

Frumvarpið felur í sér að sett verði ný heildarlög um loftferðir sem tryggi reglugerð (ESB) nr. 2018/1139 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins (EASA) fullnægjandi lagastoð, auk afleiddra gerða. Markmið frumvarpsins er þannig fyrst og fremst að stuðla að öryggi í flugsamgöngum á Íslandi og setja lög sem taka mið af þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands.

### Umfjöllun nefndarinnar.

#### *Framsal valdheimilda.*

Með auknu umfangi grunnreglugerða ESB á sviði flugöryggis er ljóst að breytingar á lögum um loftferðir, nr. 60/1998, eru mikilvægar í ljósi skuldbindinga Íslands samkvæmt

EES-samningnum. Við umfjöllun nefndarinnar vöktu nýir efnisþættir engu að síður spurningar sem tengdust framsali valdheimilda á sviði framkvæmdarvalds og dómsvalds.

Líkt og fram kemur í niðurstöðu álitsgerðar sem barst nefndinni liggur þó fyrir að á grundvelli núgildandi laga um loftferðir, nr. 60/1998, hafa þegar verið innleiddar Evrópureglugerðir sem geyma að mörgu leyti valdheimildir sem eru sambærilegar við þær sem frumvarpi þessu er ætlað að veita frekari lagastoð fyrir. Um er að ræða afmarkaða aðkomu erlends aðila að mjög afmörkuðu sviði og í stað þess að vera íþyngjandi fyrir íslenska aðila er það mat meiri hlutans að innleiðing reglugerðar (ESB) 2018/1139 sé mikilvæg forsenda fyrir samkeppnishæfni íslenskra flugfélaga, rekstri flugvalla, flugleiðsögu og annarra aðila sem starfa á markaðnum. Í því sambandi áréttar meiri hlutinn að virk samkeppni í flugi og afleiddri þjónustustarfsemi sem tengist henni er ein forsenda efnahagslegrar velsældar og samkeppnishæfni nútímasamfélags.

Að teknu tilliti til framangreinds leggur meiri hlutinn áherslu á svigrúm löggjafans til að leggja mat á það hvernig þátttöku Íslands í alþjóðlegri samvinnu skuli háttáð ef hún er til hagsbóta fyrir land og þjóð.

#### *Vinnuumhverfi flugverja.*

Við umfjöllun málsins kom fram nokkur gagnrýni sem laut að því að starfskjör flugverja væru ekki nægilega tryggð með frumvarpinu. Í því sambandi var sérstaklega vísað til heimildar ráðherra skv. 2. gr. þar sem kveðið er á um heimild fyrir ráðherra til að víkja frá lögnum í ákveðnum tilvikum. Að gefnu tilefni áréttar meiri hlutinn að ákvæðið felur ekki í sér heimild fyrir ráðherra til að veita undanþágu frá ákvæði 99. gr. um skyldu til að tilnefna heimahöfn fyrir flugverja, fartíma- og vinnutímamörk og hvíld. Aðeins er um að ræða heimild sem snýr að því að hvaða leyti íslenskar reglur eiga að gilda utan íslensks yfirráðasvæðis og um erlend skráð loftför sem starfrækt eru af aðila sem hefur höfuðstöðvar sínar eða aðalsetur á Íslandi. Með hliðsjón af þessu telur meiri hlutinn að ekki sé ástæða til að gera breytingar á frumvarpinu, enda umfjöllunarefni þess fyrst og fremst öryggismál flugsamgangna en ekki starfskjör flugverja.

Þrátt fyrir framangreint áréttar meiri hlutinn að við umfjöllun nefndarinnar hafa komið fram ýmis vandamál sem snúa að starfskjörum flugverja, svo sem ráðningarfyrrkomulagi og eftirliti með skráningu heimahafnar. Með hliðsjón af sambærilegum málum erlendis er ljóst að um flókin mál er að ræða sem erfitt getur verið að bregðast við. Meiri hlutinn leggur áherslu á mikilvægi þess að fjallað sé um málið og lausna leitað. Beinir meiri hlutinn því til innviðaráðuneytis og félags- og vinnumarkaðsráðuneytis að þau vinni saman að því að bæta starfsumhverfi flugverja.

Í ljósi þess sem fram kom við umfjöllunina og snýr að loftgæðum í loftförum sem eru til skoðunar í tengslum við alvarlegan og langvarandi heilsubrest flugverja fagnar meiri hlutinn því að nú sé hafin vinna í innviðaráðuneyti við endurskoðun á reglugerð um ráðstafanir til að stuðla að bættu öryggi og heilsu flugverja, nr. 680/1999. Í tengslum við þá vinnu og umsögn Félags íslenskra atvinnuflugmanna leggur meiri hlutinn áherslu á mikilvægi þess að rannsóknarnefnd samgönguslysa verði efl.

#### *Bakgrunnsskoðun (159. gr.).*

Vegna athugasemda Persónuverndar um bakgrunnsskoðun fjallaði nefndin um 159. gr. frumvarpsins og nauðsyn þess að framkvæmd væri jafn umfangsmikil skoðun á einstaklingi svo að hann öðlist heimild til að fara inn á svæði sem háð er aðgangstakmörkunum af öryggisástæðum. Nefndin horfði í því samhengi m.a. til þess hvort nauðsynlegt væri að heimila öflun upplýsinga úr málaskrá lögreglu.

Í ljósi þeirra sjónarmiða sem komu fram við umfjöllunina er hins vegar ljóst að ríkir öryggishagsmunir liggja að baki bakgrunnsathugun í flugsamgöngum, sem felast m.a. í því að koma í veg fyrir hvers kyns ógn af hryðjuverkum og öðrum ólögumætum aðgerðum, sem og smygl á vopnum, fíkniefnum og sprengiefnum milli landa. Meiri hlutinn telur því ekki tilefni til að gerðar verði breytingar á ákvæðinu með þeim hætti að við bakgrunnskoðun verði ekki heimilt að afla upplýsinga úr málaskrá lögreglu vegna persónuverndarsjónarmiða. Bendir meiri hlutinn í því samhengi á að íslenskt sakavottorð gefur að jafnaði minni upplýsingar en sakavottorð í nágrannalöndum Íslands.

*Stöðvunarréttur (198. gr.).*

Við umfjöllun nefndarinnar kom fram nokkur gagnrýni á stöðvun loftfars vegna ógreiddra gjalda skv. 198. gr. frumvarpsins. Í umsögnum Samtaka atvinnulífsins og Samtaka ferðapjónustunnar, Icelandair Group hf. og Viðskiptaráðs Íslands kom fram að um afar íþyngjandi ákvæði væri að ræða fyrir flugrekstraraðila þar sem það fæli ekki aðeins í sér aðgerðir vegna gjalda sem tengdust einstökum loftförum heldur einnig innheimtu gjalda vegna annarra loftfara í notkun hjá flugrekanda. Athugasemdir Isavia ohf. lutu aftur á móti fyrst og fremst að tengingu stöðvunar loftfars við málsmeðferðarreglur um kyrrsetningu.

Vegna framangreinds áréttar meiri hlutinn mikilvægi þess að tryggðir verði hagsmunir rekstraraðila flugvalla og flugleiðsögu. Til að svo megi verða telur meiri hlutinn að ekki sé tilefni til að gera breytingar á ákvæðinu vegna tengingar við málsmeðferðarreglur um kyrrsetningu. Af því tilefni bendir meiri hlutinn á heimild rekstraraðila flugvalla til að beita haldsrétti þegar bregðast þarf við ógreiddum gjöldum vegna þjónustu sem hefur verið veitt eiganda eða umráðanda loftfars sem fer um íslenskt yfirráðasvæði.

*Leit og björgun (222. gr.).*

Nefndin fjallaði um umsögn Landhelgisgæslu Íslands þar sem þau sjónarmið komu fram að í 222. gr. frumvarpsins kæmi ekki fram með skýrum hætti hver færi með stjórn leitar og björgunar þegar óljóst er hvort leitar svæði er í lofti, á hafi eða landi. Í ljósi þeirra umsagna sem bárust frá ríkislögreglustjóra og lögreglunni á Norðurlandi eystra var mat meiri hlutans þó að ekki væri tilefni til að leggja fram tillögu til breytingar á 222. gr. Meiri hlutinn áréttar hins vegar það sem fram kemur í 222. gr. frumvarpsins, að Landhelgisgæsla Íslands stjórni aðgerðum þegar leit og björgun á sér stað á hafi eða í lofti, en leit á landi skuli hins vegar vera í höndum lögreglu.

**Breytingartillaga meiri hlutans.**

*Loftför skráð í erlendum ríkjum í þágu erlends ríkis (24. gr.).*

Að mati meiri hlutans er mikilvægt að skýra reglugerðarheimild 4. mgr. 24. gr. frumvarpsins frekar í þeim tilgangi að stuðla að einfaldri stjórnsýslu í tengslum við ferðir erlendra loftfara. Vegna þessa leggur meiri hlutinn til að við bætist heimild fyrir ráðherra til að setja nánari reglur um loftför sem skráð eru í erlendu ríki þar sem yfirlýstur tilgangur flugsins er í þágu erlends ríkis. Horfir meiri hlutinn til að mynda til leiguflugs vegna heimsókna háttsettra embættismanna frá öðrum ríkjum eða vegna loftrýmisgæslu Atlantshafsbandalagsins.

*Fallhlífarstökk (26 gr.).*

Í umsögn Flugmálafélags Íslands eru gerðar athugasemdir við b-lið 1. mgr. 26. gr. þar sem lagt er til að leyfi þurfi fyrir allt fallhlífarstökk á Íslandi. Meiri hlutinn er sammála því að slíkt fyrirkomulag sé ekki æskilegt og leggur til þá breytingu að aðeins verði skylt að afla leyfis fyrir fallhlífarstökk ef það er hluti af sýningu eða samkomu.

*Reglugerð um flutning hergagna (112. og 115. gr.).*

Áð mati meiri hlutans er mikilvægt að bregðast við umsögn utanríkisráðuneytis er varðar 4. mgr. 112. gr. og tryggja að reglugerð um flutning hergagna með loftförum, nr. 464/2019, haldi gildi sínu. Með hliðsjón af því leggur meiri hlutinn til breytingu á ákvæðinu.

Þá leggur meiri hlutinn til að s-liður 115. gr. frumvarpsins falli brott svo að samræmis sé gætt í frumvarpinu og skýrt verði að það sé ráðherra varnarmála sem hafi heimild til setja reglugerð er varðar hergagnaflutning.

*Nafnbirting (114. gr.).*

Í þeim tilgangi að í lögum verði skýrt kveðið á um heimild til að sekta fyrir nafnbirtingu farþega vegna slyss nema tengdur einstaklingur hafi samþykkt birtinguna leggur nefndin til að ný málsgrein bætist við 114. gr. frumvarpsins.

*Björgunar- og slökkviþjónusta (141. gr.).*

Í umsögn Isavia ohf. kom fram að í 141. gr. frumvarpsins skorti á að tekið væri fram að veitt þjónusta skyldi vera í samræmi við auglýstan flokk björgunar- og slökkviþjónustu. Meiri hlutinn telur mikilvægt að bregðast við athugasemdunum og leggur til breytingar þar að lútandi.

*Skipulagsreglur (146. og 147. gr.).*

Í þágu öryggis flugsamgangna er í 146. gr. frumvarpsins lagt til að ráðherra sé heimilt að setja sérstakar skipulagsreglur fyrir flugvöll sem opinn er almenningi en sambærileg ákvæði eru í gildandi lögum. Lögð er áhersla á mikilvægi þess að tryggja að loftrými umhverfis flugvallarsvæði sé án hindrana, auk þess sem áréttað er að skipulagsreglur flugvalla séu réttþærri skipulagsáætlunum sveitarfélaga þegar tryggja skal flugöryggi á flugvöllum og við þá.

Við umfjöllun málsins í nefndinni kom fram nokkur gagnrýni á framangreint fyrirkomulag og var því m.a. haldið fram að skipulagsreglur flugvalla sem gengju frammar skipulagsáætlunum sveitarfélaga samrýmdust ekki stjórnarskrárbundnum sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Þá væri um ólýðræðislegt fyrirkomulag að ræða með hliðsjón af því að þannig væri ákvörðunarvald í skipulagsmálum fært fjær þeim sem málið varðar.

Meiri hlutinn tekur undir mikilvægi þess að sveitarfélög ráði málefnum sínum sjálf en leggur jafnframt áherslu á nauðsyn þess að í öllum flugsamgöngum séu öryggissjónarmið í hávegum höfð. Af því leiðir að við gerð skipulagsreglna flugvalla þarf að vera skýrt ferli sem bæði tryggir öryggi í flugi og veitir sveitarfélögum skýra aðkomu að mótun þeirra.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat meiri hlutans að rétt sé að fella brott 2. másl. 1. mgr. 146. gr. þar sem ákvæði 1. másl. taki bæði til nýrra flugvalla og þeirra sem fyrir eru og ljóst að ákvörðun um staðsetningu nýs flugvallar verði ekki tekin með setningu skipulagsreglna. Samhengisins vegna er talið rétt að flytja efni 3. mgr. 146. gr. í 147. gr. frumvarpsins.

Í 147. gr. frumvarpsins leggur meiri hlutinn til að sérstakur starfshópur ráðherra, með þátttöku Samgöngustofu, rekstraraðila flugvallar og viðkomandi sveitarfélaga, skuli vinna tillögu að skipulagsreglum flugvallar og annast samráð vegna þeirra. Telur meiri hlutinn eðlilegt að í reglugerð verði kveðið nánar á um hlutverk slíkra starfshópa og að jafnræðis verði gætt við skipan þeirra þannig að í þeim eigi sæti að lágmarki einn fulltrúi frá hverju sveitarfélagi sem málið varðar en þó aldrei færri en tveir fulltrúar sveitarfélaga. Þá er lagt til að skýrt sé kveðið á um að markmið skipulagsreglna flugvalla sé að tryggja flugöryggi með fullnægjandi hætti með sem minnstum takmörkunum á skipulagi þeirra svæða kringum flugvöllinn sem reglurnar taka til. Telur meiri hlutinn að með þessum hætti megi tryggja sveitarfélögum beina þátttöku í undirbúningi og gerð skipulagsreglnanna og að skipulagsreglurnar feli ekki í sér meiri

takmarkanir á skipulagi svæða í nágrenni flugvalla en nauðsynlegt er vegna flugöryggis-sjónarmiða.

Einnig er tekið fram með skýrum hætti að sveitarfélögum beri að gæta þess að skipulags-áætlanir þeirra og aðrar ákvarðanir á grundvelli skipulagslaga samræmist skipulagsreglum flugvalla eftir að þær hafa verið settar og að skipulagsreglurnar gangi þannig framur skipulagsáætlunum sveitarfélaga á sviði flugöryggis.

#### *Synjun bráðabirgðaaðgangs (159. gr.).*

Þrátt fyrir að meiri hlutinn leggi ekki til breytingar á grundvallarþáttum er varða bakgrunnsskoðun í 159. gr., líkt og fram hefur komið, telur meiri hlutinn að bregðast þurfi við athugasemdum Isavia ohf. er varða lokamálslið 6. mgr. ákvæðisins. Leggur meiri hlutinn því til að lokamálsliðurinn falli brott svo að heimilt verði að synja einstaklingi með neikvæða niðurstöðu bakgrunnsathugunar um bráðabirgðaaðgang að svæði sem háð er aðgangstakmörkunum.

#### *Lögveð (198. gr.).*

Með frumvarpinu er lagt til að gjöld til rekstraraðila flugvalla vegna þjónustu og flugleiðsögu verði ekki tryggð með lögveði í loftförum eða loftfarshlutum eiganda eða umráðanda loftfars sem skráð er hér á landi. Um talsverða breytingu er að ræða frá núgildandi fyrirkomulagi sem kveðið er á um í 5. mgr. 71. gr. laga um loftferðir, nr. 60/1998.

Í umsögn Isavia ohf. kom fram talsverð gagnrýni á framangreinda breytingu. Að teknu tilliti til þeirra sjónarmiða sem komu fram við umfjöllun nefndarinnar er það mat hennar að ekki verði séð að neinar forsendur hafi breyst. Lögveðsheimildin er mikilvæg til að tryggja hagsmuni rekstraraðila flugvalla, auk þess sem ætla má að brottfall hennar leiði til meiri áhættu í rekstri sem hafi þannig í för með sér neikvæð áhrif á getu efnaminni flugrekenda til að viðhalda rekstri. Jafnframt má ætla að brottfallið dragi úr tækifærum nýliða til að hefja rekstur.

Vegna framangreinds leggur meiri hlutinn til breytingu á 198. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um viðbrögð rekstraraðila flugvalla við ógreiddum gjöldum. Þannig skuli gjöld vegna þjónustu og flugleiðsögu rekstraraðila áfram tryggð með lögveði líkt og verið hefur. Sú breyting er þó gerð að kröfur vegna björgunar skv. 225. gr. frumvarpsins skuli ávallt ganga framur öðrum kröfum.

#### *Flutningi flýtt (204. gr.).*

Í umsögn Neytendasamtakanna um frumvarpið kom fram gagnrýni á að í því væri ekki gert ráð fyrir að bótaskylda myndaðist þegar flutningi væri flýtt. Um er að ræða breytingu frá núgildandi lögum um loftferðir, nr. 60/1998, og er meiri hlutinn sammála því að ekki sé rétt að horfa frá núverandi fyrirkomulagi. Leggur meiri hlutinn því til breytingu þar að lútandi.

#### *Sátt (246. gr. og 247. gr.).*

Við umfjöllun frumvarpsins komu fram athugasemdir frá Skattinum um innheimtu sáttar skv. 247. gr. frumvarpsins. Með það að markmiði að gera fullnustu slíkrar sáttar mögulega með fjármámsgerð leggur meiri hlutinn til viðbót við ákvæðið. Einnig er lögð til viðbót við ákvæðið til að tryggja lagastoð fyrir álagningu dráttarvaxta af fjárhæð sáttar. Þá leggur meiri hlutinn til að y-liður 1. mgr. 246. gr. falli brott í ljósi þess að aðilar skuli vera bundnir af því að máli sé lokið með sátt skv. 247. gr.

Að framansögðu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem lagðar eru til á sérstöku þingskjali.

Bjarni Jónsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifar undir álit þetta með heimild í 2. mgr. 29. gr. þingskapa.

Bergþór Ólason og Jakob Frímann Magnússon, áheyrnarfulltrúar í nefndinni, eru samþykkir álit þessu.

Alþingi, 13. júní 2022.

Vilhjálmur Árnason,  
form.

Njáll Trausti Friðbertsson,  
frsm.

Bjarni Jónsson.

Halla Signý Kristjánsdóttir.

Helga Vala Helgadóttir.

Ingibjörg Isaksen.

Orri Páll Jóhannsson.

Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir.