

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 60/1998, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010.)

1. gr.

Í stað orðsins „samgönguráðherra“ í 2. mgr. 1. gr. laganna og í stað sama orðs í 2. mgr. 2. gr., c-lið 1. mgr. 3. gr., 2. mgr. 3. gr., 1. mgr. 4. gr., 7. mgr. 28. gr., 1. mgr. 31. gr., 3. mgr. 32. gr., 39. gr., 3. og 4. mgr. 47. gr., 1. mgr. 56. gr., 1. mgr. 57. gr. b, 1. mgr. 57. gr. c, 1. mgr. 59. gr., 2. mgr. 64. gr., 1. mgr. 67. gr., 2. mgr. 70. gr., 73. gr., 74. gr., 5. mgr. 75. gr., 2. mgr. 76. gr., 1. og 2. másl. 1. mgr. og 3.–5. mgr. 78. gr., 80. gr., 82. gr., 85. gr. a, 6. mgr. 131. gr., 1. mgr. 132. gr., 4. mgr. 136. gr., 137. gr., 145. gr., 2. mgr. 146. gr. og 146. gr. a laganna kemur: ráðherra.

2. gr.

Við 9. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Flugmálastjórn Íslands er heimilt að setja nánari reglur um skráningu loftfara, m.a. vegna alþjóðlegra skuldbindinga, þar á meðal um þjóðerni, skráningarskírteini og kennisþjald.

3. gr.

B-liður 1. mgr. 19. gr. laganna orðast svo: gilt lofthæfivottorð eða gild heimild til starfrækslu loftfars, eftir því sem við á.

4. gr.

7. mgr. 28. gr. laganna orðast svo:

Flugmálastjórn Íslands er heimilt að setja nánari reglur um lofthæfi, þ.m.t. um vottun loftfara, íhluta og búnaðar, um viðurkenningu á viðhaldsstöðvum og skilyrði hennar og um hæfniskröfur til starfsfólks á þessu sviði.

5. gr.

Við 6. mgr. 57. gr. a laganna bætast þrjár nýir stafliðir, svohljóðandi:

- k. veðurþjónustu fyrir flugleiðsögu og upplýsingaþjónustu flugmála í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar, þar á meðal um veitingu veðurþjónustu, tilnefningu og starfsleyfisskyldur þjónustuveitanda, veðurfræðilega ábyrga aðila, hæfni og getu, skipulag og stjórnun, gæðakerfi, starfsreglur, vöktun veðurs, veðurspár, veðurskeyti, veðurkort, eldvirkni og búnað til veðurmælinga á flugvöllum;

- l. fjarskiptaþjónustu flugmála í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar, þar á meðal um eftirlit, tíðninotkun, truflanir og notkun hvers konar fjarskiptaþjónustu, samskiptakerfa og samskiptaaðferða og verklagsreglur þar að lútandi;
- m. upplýsingaþjónustu flugmála í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar, þar á meðal um veitendur þjónustunnar, eftirlit, gæðastjórnunarkerfi, nákvæmni gagna, útgáfu flugmála-upplýsinga, gjaldtöku og tungumál.

6. gr.

Í stað orðsins „samgönguráðuneytisins“ í 3. mgr. 70. gr. c laganna kemur: ráðherra.

7. gr.

Síðari málsliður 3. mgr. 71. gr. laganna fellur brott.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 71. gr. a laganna:

- a. Síðari málsliður 4. mgr. fellur brott.
- b. Á eftir 4. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Hafi ágreiningur orðið í notendanefnd og rekstraraðili flugvallar eða flugvallakerfis tekið ákvörðun um gjald geta notendur farið fram á frekari rökstuðning og annan fund til frekari viðræðna. Náist ekki að sætta sjónarmið innan nefndarinnar í þeim viðræðum og rekstraraðili hefur tekið endanlega ákvörðun um gjaldið er aðilum heimilt að skjóta ágreiningi sínum til Flugmálastjórnar Íslands. Ákvörðun stofnunarinnar samkvæmt þessari grein er endanleg á stjórnarsýslustigi. Aðili sem skýtur ágreiningi til stofnunarinnar skal greiða kostnað sem af málskoti hlýst nema niðurstaðan verði honum í vil en þá ber gagnaðila að greiða kostnaðinn. Um grundvöll kostnaðar fer samkvæmt ákvæði um gjaldtöku í lögum um Flugmálastjórn Íslands.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 76. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Leyfi stofnunarinnar þarf til flugsýninga, kennsluflugs og fallhlífarstöcks á sýningu eða samkomu.
- b. 3. mgr. orðast svo:

Ráðherra er m.a. heimilt að setja í reglugerð ákvæði um:

 - a. verndarráðstafanir sem gerðar skulu til að afstýra árekstri loftfara, öðrum flugslysum, hættum og óhagræði af loftferðum;
 - b. flugsýningar, þ.m.t. umsókn um leyfi til flugsýningar, ábyrgan stjórnanda flugsýningar, stjórnanda loftfars sem tekur þátt í flugsýningu, öryggisreglur, eftirlit, upplýsingaskyldu, heimild til afturköllunar leyfis o.fl.;
 - c. fallhlífarstökk, þ.m.t. um viðurkennda fallhlífarklúbba, flug með fallhlífarstökkvara, framkvæmd fallhlífarstöcks, lágmarksöryggisreglur, búnað, skírteini, réttindi, fallhlífarstökk á sýningum eða samkomum, umsókn um leyfi til fallhlífarstöcks, stökkstjóra, eftirlit, upplýsingaskyldu o.fl.

10. gr.

Í stað fjárhæðarinnar „100.000“ í 2. mgr. 102. gr. laganna kemur: 113.100.

11. gr.

Við 106. gr. laganna bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Flytjendum sem fljúga til eða frá landinu eða innan Íslands er skylt að greiða bætur til farþega eða eigenda farangurs eða farms eftir atvikum, enda hafi tjón orðið vegna tafa á flutningi.

Flytjendum er ekki skylt að greiða bætur til farþega sem orðið hefur fyrir töfum ef farþegi ferðast endurgjaldslaut eða á afsláttarverði sem ekki stendur almenningi til boða.

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um bætur vegna tafa, svo sem fyrirkomulag bótagreiðslna, ferðatilhögun, upphæð bóta og aðrar úrbætur til handa farþegum eða eigendum farangurs eða farms, og eftirlitsheimildir Flugmálastjórnar, svo sem með upplýsingaöflun, vettvangsskoðun, heimildum til að stöðva brot og krefjast þess að látið sé af brotum, með reglugerð. Þá er heimilt að setja í reglugerð ákvæði um heimild Flugmálastjórnar til að afhenda stjórnvöldum annarra ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu nauðsynlegar upplýsingar og gögn er aflað hefur verið á grundvelli þessarar greinar.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 108. gr. laganna:

- a. Í stað fjárhæðarinnar „4.150“ í 1. mgr. kemur: 4.700.
- b. Í stað fjárhæðarinnar „1.000“ í 2. mgr. kemur: 1.150.
- c. Í stað fjárhæðarinnar „17“ í 3. mgr. kemur: 19.

13. gr.

Á eftir 4. mgr. 125. gr. laganna koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Flugrekandi, flytjandi, ferðaskrifstofa eða umboðsmaður framangreindra aðila skal tryggja að heildarverð fyrir ferð eða flutning skuli ávallt fela í sér opinber gjöld og skatta. Í söluferlinu skal heildarverð ávallt vera sýnilegt kaupanda og skulu opinber gjöld og skattar birt sérgreind frá öðrum gjöldum, kostnaði og þóknun rekstraraðilans. Viðbótar valkvæður kostnaður skal ávallt vera sýnilegur við upphaf söluferlisins.

Óheimilt er að mismuna viðskiptavinum við upplýsingagjöf eða aðgengi að farmiðum og farmiðaverði á grundvelli þjóðernis, búsetu eða staðsetningar söluaðila.

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um upplýsingagjöf vegna kostnaðar farmiða eða flutnings í reglugerð.

14. gr.

Á eftir 126. gr. b laganna kemur ný grein, 126. gr. c, svohljóðandi:

Telji neytendur flugþjónustu eða aðrir sem hagsmuna hafa að gæta að flugrekandi, flytjandi, ferðaskrifstofa eða umboðsmaður framangreindra aðila hafi brotið gegn skyldum sínum samkvæmt lögum þessum eða reglugerðum settum á grundvelli þeirra getur hlutaðeigandi beint kvörtun til Flugmálastjórnar Íslands um að hún láti málið til sín taka.

Berist Flugmálastjórn slík kvörtun skal hún m.a. leita álits viðkomandi þjónustuveitanda á kvörtuninni, ganga úr skugga um að þær upplýsingar sem þar eru veittar eigi við rök að styðjast og jafnframt freista þess að jafna ágreining aðila á skjótan og markvissan hátt.

Náist ekki samkomulag skv. 2. mgr. skal úr ágreiningi skorið með ákvörðun Flugmálastjórnar. Ákvörðun stofnunarinnar sætir kæru til ráðherra samkvæmt almennum reglum stjórnarsýslulaga. Flugmálastjórn er heimilt að framfylgja ákvörðunum samkvæmt þessari grein í samræmi við 136. gr.

Gerist flugrekandi, flytjandi, ferðaskrifstofa eða umboðsmaður framangreindra aðila sekur um ítrekuð brot gagnvart neytendum er Flugmálastjórn heimilt, auk þeirra úrræða sem um ræðir í 136. gr., að svipta viðkomandi aðila starfsleyfi í samræmi við ákvæði laga þessara.

Flugmálastjórn er heimilt að birta ákvarðanir sínar á grundvelli þessa ákvæðis með opinberum hætti og nafngreina þá flugþjónustuaðila sem hlut eiga að máli.

15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 136. gr. laganna:

a. 3. mgr. orðast svo:

Flugmálastjórn Íslands getur lagt dagsektir eða féviti á eftirlitsskyldan aðila sem brýtur gegn ákvörðunum sem teknar hafa verið af stofnuninni, þ.m.t. þeim sem teknar hafa verið samkvæmt ákvæðum 28., 84. og 140. gr. Um upphæðir dagsekta fer skv. 2. mgr. en féviti getur numið allt að 10 millj. kr. vegna hvers brots.

b. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Flugmálastjórn er heimilt að taka ákvörðun um álagningu stjórnvaldssektar á eftirlitsskyldan aðila að tillögu Eftirlitsstofnunar EFTA eða Flugöryggisstofnunar Evrópu enda er sú starfsemi sem tillaga um sekt grundvallast á óheimil samkvæmt lögum þessum og reglum settum samkvæmt þeim.

16. gr.

140. gr. laganna orðast svo:

Flugmálastjórn Íslands er heimilt að taka ákvarðanir er snúa að verksviði stofnunarinnar og teknar eru á grundvelli laga þessara og reglna settra samkvæmt þeim. Ákvarðanir stofnunarinnar hafa almennt gildi en geta einnig haft sérstakt gildi sé þeim beint að ákveðnum hópum eða einstökum aðilum. Ákvarðanir Flugmálastjórnar binda þá aðila sem þær beinast að og skulu birtar í flugmálahandbók eða á heimasíðu stofnunarinnar eftir því sem við á.

Flugmálastjórn skal gefa út upplýsingabréf um flugmál og flugmálahandbók. Skulu allir handhafar flugrekstrarleyfa og flugkennsluleyfa, útgefinna af Flugmálastjórn, svo og þeir sem starfrækja flugvelli og flugleiðsöguþjónustu hér á landi, vera áskrifendur að útgáfum þessum. Flugmálastjórn er heimilt að fela öðrum aðila útgáfu upplýsingabréfs.

Ákvarðanir Flugmálastjórnar Íslands skulu vera á íslensku eða ensku eftir því sem við á. Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um útgáfu þeirra með reglugerð.

17. gr.

Á eftir 146. gr. c laganna koma tvær nýjar greinar, svohljóðandi:

a. (146. gr. d.)

Notast skal við alþjóðlega staðla og viðurkennda framkvæmd mælieininga við starfrækslu flugs í lofti sem og á jörðu niðri.

Flugmálastjórn Íslands er heimilt að setja reglur um mælieiningar við starfrækslu flugs í lofti sem og á jörðu niðri, í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar, þar á meðal um gildisvið, almenna notkun mælieininga, leiðbeiningar, breytur, samhæfingu og birtingu.

b. (146. gr. e.)

Flugmálastjórn Íslands getur sett nánari reglur um tæknilegar útfærslur almennra krafna um flugkort, starfrækslu loftfara, skráningu þeirra og lofthæfi og umhverfisvernd.

18. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi að undanskildu ákvæði 8. gr. sem tekur gildi 1. janúar 2011.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með frumvarpi þessu eru gerðar tillögur til breytinga á nokkrum ákvæðum laga um loftferðir, nr. 60/1998, með síðari breytingum. Lög og reglur á sviði flugsamgangna eru í eðli sínu alþjóðlegar reglur og mótast hið íslenska lagaumhverfi á því sviði að miklu leyti af þeim skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist með aðild sinni að Alþjóðaflugmálastofnuninni og samningnum um hið Evrópska efnahagssvæði. Margar þeirra breytinga sem frumvarp þetta leggur til að gerðar verði á gildandi loftferðalögum eru þáttur í því að ríkið uppfylli þessar alþjóðlegu skuldbindingar og að íslenskt lagaumhverfi endurspegli þær breytingar sem hafa orðið á því alþjóðlega. Þar sem flugsamgöngur eru hlutfallslega stór þáttur í atvinnustarfsemi hér á landi hefur ávallt verið lögð áhersla á að hið íslenska lagaumhverfi sé uppfært og lagað að hinu alþjóðlega fljótt og vel. Í frumvarpinu er einnig að finna breytingar er snúa að neytendahagsmunum en á síðustu árum hefur verið lögð meiri áhersla á mikilvægi neytendasjónarmiða í flugsamgöngum bæði erlendis og hérlendis og eru breytingar þessar gerðar til að endurspegla þá áherslubreytingu.

Ákvæði 7., 8., 13. og 15. gr. eru lögð til vegna skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum. Í 7. og 8. gr. eru innleidd ákvæði vegna Evróputilskipunar nr. 2009/12/EC um gjaldtöku á flugvöllum en þar er lagt til að komi upp óleysanlegur ágreiningur vegna gjaldtöku innan notandaneftindar, sbr. 71. gr. a gildandi loftferðalaga, verði aðilum heimilt að skjóta honum til Flugmálastjórnar Íslands. 13. gr. er tilkomin vegna Evrópureglugerðar 1008/2008 um sameiginlegar reglur um framkvæmd flugþjónustu innan sambandsins en ákvæðið snýr að neytendahagsmunum og skyldar flugrekendur, flytjendur, ferðaskrifstofur eða umboðsmenn framangreindra aðila til að tryggja að tilteknar upplýsingar komi ávallt fram í því heildarverði fyrir flug eða flutning sem upp er gefið. Auk þess er í tilskipuninni nú kveðið á um heimild til þess að gera vægari fjárhagslegar rekstrarkröfur til minni flugrekanda í samræmi við umfang þess rekstrar. Ákvæði 15. gr. kemur til vegna Evrópureglugerðar 216/2008 um sameiginlegar reglur og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu en þar er lagt til að Flugmálastjórn Íslands verði gert heimilt að taka ákvörðun um lagningu stjórnvaldssektar á eftirlitskyldan aðila að tillögu Eftirlitsstofnunar EFTA eða Flugöryggisstofnunar Evrópu.

Í 10. og 12. gr. er að finna breytingar sem tilkomnar eru vegna aðildar Íslands að Montreal-samningnum¹ sem fjallar um sameiginlegar alþjóðareglur um bætur vegna tjóns flugfarþega. Breytingarnar snúa að hækkun fjárhæða sem flytjendum ber að greiða í bætur verði tjón.

Í 5. og 9. gr. er lagt til að heimildir ráðherra til setningar reglugerða á afmörkuðum sviðum flugsamgangna verði auknar. Þá er í 2., 4. og 17. gr. verið að auka heimildir Flugmálastjórnar Íslands til setningar reglna á tilteknum sviðum á verksviði stofnunarinnar sem áður hafa verið hjá ráðuneytinu. Hér er aðallega um að ræða reglur er lúta að tæknilegum þáttum í rekstri loftfara eða viðhaldsstöðva. Eru þessar heimildir tilkomnar m.a. vegna alþjóðlegra skuldbindinga ríkisins og eru þáttur í fyrirhugaðri innleiðingu allra þeirra krafna sem Alþjóðaflugmálastofnunin gerir í viðaukum við samþykkt um alþjóðaflugmál.²

¹ Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air.

² Chicago-samningurinn: Samningur um alþjóðaflugmál (Convention on International Civil Aviation), undirritaður í Chicago 7. desember 1944.

Nýmæli tengd neytendavernd er að finna í 11. og 14. gr. en þar eru m.a. flytjendur sem fljúga til eða frá landinu eða innan Íslands gerðir bótaskyldir vegna tjóns sem verður vegna tafa á flugi, sbr. 11. gr., og í 14. gr. er kvörtunum neytenda flugþjónustu skapaður farvegur og Flugmálastjórn Íslands veitt heimild til að taka ákvarðanir um þær. Hingað til hefur Flugmálastjórn einungis veitt álit sem ekki hefur verið bindandi fyrir veitanda þjónustunnar. Í 16. gr. er svo lagt til að heimildir Flugmálastjórnar til ákvarðanatöku á starfssviði sínu séu styrktar og að birting ákvarðana á heimasíðu stofnunarinnar hafi gildi.

Um nokkurt skeið hefur staðið fyrir dyrum heildarendurskoðun laga um loftferðir í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu. Þar sem sú vinna er komin skammt á veg þótti brýnt að koma að tilteknum breytingum á lögum ekki síst með tilliti til mikilvægis þess að neytendavernd verði styrkt á sviði flugmála og þess að alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins séu virtar. Í öðrum tilvikum þótti mikilvægt að styrkja og bæta lagastoð fyrir setningu reglugerða á tilteknum sviðum.

Frumvarpið er samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu í samvinnu við Flugmálastjórn Íslands.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Breytingin tekur mið af almennum tilmælum um að í lögum sé ekki sérstaklega tilgreint hvaða ráðherra eigi í hlut sem eykur sveigjanleika við að færa einstök verkefni milli ráðuneyta.

Um 2. gr.

Lagt er til að Flugmálastjórn Íslands verði veitt heimild til að setja nánari reglur um skráningu loftfara. Til stendur að innleiða í íslenskan rétt kröfur sem Alþjóðaflugmálastofnunin gerir til skráningar loftfara, sbr. athugasemdir við 5. gr. frumvarpsins, og verða þær kröfur m.a. innleiddar á grundvelli þessarar heimildar. Talið er að heimildin eigi fremur að vera hjá stofnuninni en hjá ráðherra þar sem skilyrði vegna skráningar loftfara eru oft og tíðum tækilegs eðlis og krefjast sérfræðiþekkingar.

Um 3. gr.

Breyting þessi er gerð þar sem hugtakið lofthæfisskírteini er ekki lengur notað heldur er hugtakið lofthæfivottorð notað. Einnig getur verið um annars konar gilda heimild til starfrækslu loftfars að ræða og því mikilvægt að slíkur möguleiki komi fram í lögum.

Um 4. gr.

Breyting ákvæðisins felst eingöngu í því að nú er Flugmálastjórn veitt heimild til að setja reglur um lofthæfi sem ráðherra var áður heimilt. Þær reglur sem settar eru á grundvelli þessa ákvæðis eru í flestum tilvikum tæknilegs eðlis og krefjast sérfræðiþekkingar á sviðinu. Af þeirri ástæðu er eðlilegt að stofnunin sjái um setningu reglnanna.

Um 5. gr.

Lagt er til að ráðherra verði veitt heimild til að setja reglugerð m.a. um veðurþjónustu fyrir flugleiðsögu, fjarskiptaþjónustu og upplýsingaþjónustu flugmála. Nú stendur yfir vinna við að innleiða í íslenskan rétt kröfur sem Alþjóðaflugmálastofnunin gerir í viðaukum við

Chicago-samninginn um almenningsflug og er reglugerðarheimildin nauðsynleg vegna innleiðingar þeirra reglna og þáttur í að uppfylla alþjóðlegar skyldur Íslands á sviði flugmála.

Um 6. gr.

Um greinina vísast til athugasemdar við 1. gr.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að síðari málsliður 3. mgr. 71. gr. verði felldur niður en samkvæmt honum þarf staðfestingu ráðherra fyrir gjaldskrá þjónustu rekstraraðila flugvallar, flugleiðsöguþjónustu og flugumferðar. Breytingin er í samræmi við tilskipun Evrópusambandsins nr. 2009/12/EC um gjaldtöku á flugvöllum. Er þetta ákvæði í beinum tengslum við ákvæði 8. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að komi upp óleysanlegur ágreiningur um gjaldtöku verði hægt að skjóta þeim ágreiningi til ákvörðunar Flugmálastjórnar Íslands. Yrði 2. másl. 3. mgr. 71. gr. ekki felldur niður væri hugsanlegt að sú staða kæmi upp að Flugmálastjórn Íslands tæki ákvörðun um gjaldskrá sem ráðherra hefði þá þegar staðfest. Verður slíkt að teljast óæskilegt og fara gegn grunnskipulagi íslenskrar stjórnslu.

Um 8. gr.

Í greininni er lagt til að komi upp óleysanlegur ágreiningur innan notendanevndarinnar verði aðilum heimilt að skjóta honum til Flugmálastjórnar Íslands sem tekur ákvörðun í málinu. Ákvæðið er sett til að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum og á það rætur sínar að rekja til Evróputilskipunar nr. 2009/12/EC um gjaldtöku á flugvöllum. Markmið tilskipunarinnar er að setja meginreglur varðandi gjaldtöku á flugvöllum innan aðildarríkja Evrópusambandsins og EFTA/EES-rikkanna. Tilskipunin miðar að því að endurskilgreina sambandið milli rekstraraðila flugvalla og notenda flugvalla varðandi eftirtalda þætti: gagnsæi gjaldtöku, samráð vegna gjaldtöku og jafnræði notenda. Þar að auki er sú skylda lögð á ríki að tryggja að óháðum eftirlitsaðila verði falið að skera úr ágreiningi milli aðila. Tilskipunin var að mestu innleidd með lögum nr. 15/2009, um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 60/1998, með síðari breytingum, en eftir stóð að innleiða ákvæði um hinn óháða eftirlitsaðila sem gæti skorið úr um ágreining aðila. Í 8. gr. er því lagt til að Flugmálastjórn Íslands verði veitt þetta hlutverk og heimild til ákvörðunartöku til úrlausnar ágreiningi. Ákvörðun Flugmálastjórnar samkvæmt greininni er því ekki stjórnvaldsákvörðun og af þeirri ástæðu er hún endanleg á stjórnslustigi og ekki kærnanleg til ráðherra. Í samræmi við gildistökuákvæðið er lagt til að þetta ákvæði taki ekki gildi fyrr en 1. janúar 2011, sbr. 18. gr. frumvarpsins.

Í ákvæðinu er kveðið á um að sá aðili sem skýtur ágreiningi til stofnunarinnar skuli greiða þann kostnað sem af málskotinu hlýst nema niðurstaðan verði honum í vil og þá beri gagnaðila að greiða kostnaðinn. Um flókin mál getur verið að ræða og töluverður kostnaður getur hlotist af úrlausn þeirra sem Flugmálastjórn mundi þurfa að bera. Mikilvægt er að ráðdeild sé sýnd í fjármálum ríkisins og þar sem notendanevndinni er m.a. ætlað að vera vettvangur samráðs og sameiginlegra úrlausna rekstraraðila og notenda er ekki talið óeðlilegt að þeir sem óska úrlausnar Flugmálastjórnar í framhaldi af því ferli greiði kostnað vegna málskotsins.

Um 9. gr.

Lagt er til að við 1. mgr. 76. gr. verði bætt málslið þar sem leyfi Flugmálastjórnar er gert að skilyrði fyrir flugsýningum, kennsluflugi og fallhlífurstökki á sýningu eða samkomu og í 3. mgr. verði ráðherra veitt heimild til að setja ákvæði í reglugerð um flugsýningar og fallhlífurstökk. Í gildandi reglugerð um flugsýningar og flugkeppnir nr. 442/1976 er lagastoðin 82., 89. og 188. gr. eldri loftferðalaga, nr. 34/1964. Í gildandi loftferðalögum eru 76. og 145. gr. sambærilegar við 89. og 188. gr. eldri laga, en 82. gr. eldri laga á enga samsvörun í gildandi lögum. Í 82. gr. eldri laga er fjallað um leyfi til loftferða og þar segir í 3. mgr. að leyfi þurfi til sýningarflugs og kennsluflugs. Í gildandi loftferðalögum er ekki minnst á flugsýningar, sýningarflug eða kennsluflug og nauðsynlegt að bæta þar úr. Gildandi reglugerð um fallhlífurstökk nr. 440/1976 er lagastoðin 188. gr. eldri loftferðalaga, nr. 34/1964, sem er eins og áður segir sambærileg við 145. gr. gildandi loftferðalaga. Ákvæðinu er því ætlað að styrkja reglugerðarheimildir ráðherra.

Um 10. gr.

Lagt er til að upphæð hlutlægrar bótaábyrgðar á tjóni hvers farþega verði hækkuð úr 100.000 SDR í 113.100 SDR. Þessi breyting kemur til vegna breytinga sem Alþjóðaflugmálastofnunin hefur gert á Montreal-samningnum og tóku gildi fyrir aðildarríki 30. desember 2009 en samningurinn fjallar um sameiginlegar alþjóðareglur um bætur vegna tjóns flugfarþega. Þar sem íslenska ríkið er aðili að samningnum er það skuldbundið til að innleiða þessa hækkun.

Um 11. gr.

Lagt er til að kveðið verði á um skyldu flytjenda sem fljúga til eða frá landinu eða innan Íslands til að greiða bætur til farþega eða eigenda farangurs eða farms hafi tjón orðið vegna tafa á flutningi. Í 2. mgr. verði kveðið á um að flytjanda sé ekki skylt að greiða bætur til farþega sem orðið hefur fyrir töfum ef farþeginn hefur ferðast endurgjaldslaust eða á afsláttarverði sem ekki stendur almenningi til boða. Í 3. mgr. er svo kveðið á um heimild ráðherra til að setja reglugerðir um fyrirkomulag bótagreiðslna og annað tengt bótagreiðslum til farþega eða eigenda farangurs eða farms. Ákvæðinu er því ætlað að tryggja réttindi neytenda flugþjónustu verði þeir fyrir tjóni.

Um 12. gr.

Þessar breytingar eru einnig gerðar vegna breytinga Alþjóðaflugmálastofnunarinnar á Montreal-samningum, sbr. athugasemdir við 10. gr.

Um 13. gr.

Í greininni eru lögð til nýmæli tengd neytendavernd. Ákvæðið er sett til að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum og á rætur sínar að rekja til Evrópureglugerðar nr. 1008/2008 um sameiginlegar reglur um framkvæmd flugþjónustu innan sambandsins. Lagt er til að sú skylda verði lögð á flugrekendur, flytjendur, ferðaskrifstofur eða umboðsmenn framangreindra aðila að tryggja að í heildarverði séu sérgreind álögð opinber gjöld og skattar frá öðrum gjöldum, kostnaði eða þóknunum rekstraraðilans sem óhjákvæmilegar eru í rekstri hans. Með þessu er m.a. verið að koma í veg fyrir að rekstraraðili geti dulið almennan rekstrarkostnað undir því yfirskini að um opinber gjöld eða skatta sé að ræða. Flugfélög hafa t.d. um nokkurt skeið verið með sérgreint eldsneytisgjald og flokkað það með sköttum og

gjöldum þannig að ætla megi að þetta sé hluti af opinberri skattheimtu en ekki almennum rekstrarkostnaði flugrekandans. Kaupendum þarf að vera ljóst hvaða upphæð þeir þurfa í raun að greiða fyrir farmiða eða flutning, m.a. svo að þeim sé mögulegt að gera raunverulegan verðsamanburð á milli þeirra sem bjóða uppá þjónustuna. Einnig þarf valkvæður kostnaður að vera ljós allt frá upphafi söluferlisins.

Í 2. mgr. er lagt til að hnykktt verði á þeim réttindum neytenda að óheimilt sé að mismuna þeim um upplýsingagjöf og aðgengi að farmiðaverði og farmiðum á grundvelli þjóðernis, búsetu eða staðsetningar söluaðila.

Í 3. mgr. er ráðherra veitt heimild til að kveða nánar á um upplýsingagjöf vegna kostnaðar farmiða eða flutnings í reglugerð.

Um 14. gr.

Lagt er til það nýmæli að kveðið verði á um rétt neytenda flugþjónustu til að kvarta til Flugmálastjórnar telji þeir flugrekanda, flytjanda, ferðaskrifstofu eða umboðsmann þeirra hafa brotið gegn skyldum sínum samkvæmt loftferðalögunum eða reglugerðum settum á grundvelli þeirra. Kveðið er á um hvernig Flugmálastjórn skuli bregðast við slíkum kvörtunum og heimild hennar til töku ákvörðunar til að skera úr um ágreining. Er ákvörðunin kæránleg til ráðherra og Flugmálastjórn heimilt að framfylgja henni skv. 136. gr. Flugmálastjórn er einnig heimilt að svipta aðila starfsleyfi sem ítrekað gerast brotlegir gagnvart neytendum.

Samkvæmt gildandi lögum hefur Flugmálastjórn veitt álit sitt á þeim kvörtunum sem farþegar beina til hennar en reynslan sýnir að flugrekendur hafna í ítrekuðum mæli álitum Flugmálastjórnar þar sem þau séu einungis álit en ekki ákvörðun og því ekki bindandi fyrir þá. Af þessari ástæðu þykir mikilvægt að styrkja stoðir neytendaverndar á sviði flugþjónustu og veita Flugmálastjórn heimild til að skera út um kvartanir sem henni berast með ákvörðun sem hefur bindandi áhrif fyrir veitendur þjónustunnar.

Um 15. gr.

Í gildandi 3. mgr. 136. gr. loftferðalaga hefur Flugmálastjórn Íslands heimild til að leggja féviti á eftirlitsskylda aðila sem brjóta gegn ákvörðunum sem teknar hafa verið af stofnuninni. Í 15. gr. er lögð til sú breyting að stofnuninni verði einnig heimilt að leggja á dagsektir vegna þessara brota. Eru brotin oft þess eðlis að eðlilegra er að um dagsektir sé að ræða fremur en féviti.

Einnig er í ákvæðinu lagt til að Flugmálastjórn verði gert heimilt að leggja stjórnvaldssektir á eftirlitsskyldan aðila að tillögu Eftirlitsstofnunar EFTA eða Flugöryggisstofnunar Evrópu enda sé um óheimilt athæfi að ræða samkvæmt íslenskum lögum. Ákvæðið er sett til að uppfylla skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum og á rætur sínar að rekja til reglugerðar 216/2008 um sameiginlegar reglur og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu. Í reglugerðinni er gert ráð fyrir því að Eftirlitsstofnun EFTA og Flugöryggisstofnun Evrópu sé heimilt að leggja sektir á eftirlitsskylda aðila. Talið er að EES-samningurinn veiti þeim stofnunum ekki heimild til að leggja sektir á eftirlitsskylda aðila á Íslandi og því sé nauðsynlegt að Flugmálastjórn Íslands komi að því ferli og sé það íslenska stjórnvald sem leggur sektirnar á.

Um 16. gr.

Ákvæðið er að hluta til efnislega samhljóða 140. gr. gildandi laga en heimildir Flugmálastjórnar Íslands til töku ákvarðana á verksviði sínu er styrktar. Sérstaklega er áréttað að ákvarðanir Flugmálastjórnar geta bæði haft almennt gildi og sérstakt gildi, þ.e. beinst að tilteknum hópum eða aðilum, sem og að þær eru bindandi fyrir þá aðila sem ákvörðunin beinist að. Einnig er lagt til að birting ákvarðana á heimasíðu stofnunarinnar verði lögð að jöfnu við birtingu í flugmálahandbók enda geta ákvarðanir haft gildi fyrir almenna farþega svo sem á sviði neytenda- og öryggismála. Í slíkum tilvikum er talið eðlilegra að ákvarðanirnar séu birtar á heimasíðu stofnunarinnar enda auðveldar það aðgengi að upplýsingunum fyrir hinn almenna borgara. Þá er Flugmálastjórn er einnig heimilað að fela öðrum aðila útgáfu upplýsingabréfs en útgáfa þess er nú í höndum Flugstöða ohf. Heimildin er fyrst og fremst hugsuð til að brúa bilið og veita svigrúm fram að því að stofnunin tekur við verkefninu sjálf.

Um 17. gr.

Lagt er til að í 146. gr. d verði kveðið á um þá skyldu að notast skuli við alþjóðlega staðla og viðurkennda framkvæmd mælieininga við starfrækslu flugs og heimild Flugmálastjórnar til að setja reglur um slíkar mælieiningar. Einnig er lagt til að í 146. gr. e verði Flugmálastjórn Íslands veitt heimild til að setja nánari reglur um tæknilegar útfærslur almennra krafna um flugkort, starfrækslu loftfara, skráningu þeirra og lofthæfi og umhverfisvernd. Er hér yfirleitt um tæknileg atriði að ræða sem krefjast sérfræðiþekkingar og því eðlilegt að heimild til setningar slíkra reglna sé hjá Flugmálastjórn.

Um 18. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að lögin öðlist þegar gildi að undanskildu ákvæði 8. gr. sem kveður á um heimild aðila í notendanefnd til að skjóta ágreiningi til Flugmálastjórnar Íslands. Er gildistöku þess ákvæðis frestað til að veita stofnuninni tíma til að búa sig undir aukin verk efni.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um loftferðir,
nr. 60/1998, með síðari breytingum.**

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem miða m.a. að því að aðlaga gildandi lög þannig að íslenska ríkið uppfylli betur alþjóðlegar skuldbindingar og að íslenskt lagaumhverfi endurspegli þær breytingar sem hafa orðið á alþjóðavettvangi í sambandi við loftferðir. Í frumvarpinu eru einnig gerðar breytingar sem snúa að neytendahagsmunum.

Helstu breytingar í frumvarpinu eru eftirfarandi: Í fyrsta lagi eru lagðar til nokkrar breytingar vegna skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum. M.a. er kveðið á um að komi upp óleysanlegur ágreiningur vegna gjaldtöku innan notendanefndar verði aðilum heimilt að skjóta honum til Flugmálastjórnar Íslands. Auk þess er kveðið á um heimild til þess að gera vægari fjárhagslegar rekstrarkröfur til minni flugrekenda í samræmi við umfang

Þess rekstrar. Í öðru lagi eru lagðar til breytingar sem tilkomnar eru vegna aðildar Íslands að Montreal-samningnum svokallaða sem fjallar um sameiginlegar alþjóðareglur um bætur vegna tjóns flugfarþega. Breytingarnar snúa að hækkun fjárhæða sem flytjendum ber að greiða í bætur verði tjón. Í þriðja lagi eru lögð til nýmæli tengd neytendavernd. Lagt er til að flytjendur sem fljúga til eða frá landinu eða innan Íslands verði gerðir bótaskyldir vegna tjóns sem verður vegna tafa á flugi og er kvörtunum frá neytendum flugþjónustu skapaður farvegur þar sem Flugmálastjórn Íslands er veitt heimild til að taka ákvarðanir um þær. Samkvæmt gildandi reglum hefur Flugmálastjórn einungis veitt álit sem ekki hefur verið bindandi fyrir veitanda þjónustunnar.

Ákvæði 7. gr frumvarpsins um málskot gætu aukið útgjöld Flugmálastjórnar Íslands en ekki eru tiltækar forsendur til að leggja mat á hversu háa upphæð um er að ræða. Gert er þó ráð fyrir því að kostnaður Flugmálastjórnar vegna málskóta verði greiddur af þeim aðila sem stofnunin úrskurðar gegn.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það hafi teljandi áhrif á afkomu ríkissjóðs.