

Maí 2003

Flugmálastjórn Íslands

Stjórnsýsluendurskoðun



RÍKISENDURSKOÐUN

Efnisyfirlit

FORMÁLI	5
SAMANTEKT	7
1 HLOTVERK OG VERKEFNI FLUGMÁLASTJÓRNAR ÍSLANDS	15
1.1 SKRIFSTOFA FLUGMÁLASTJÓRA.....	17
1.2 FLUGUMFERÐARSVIÐ	24
1.3 FLUGVALLA- OG LEIÐSÖGUSVIÐ	27
1.4 FLUGÖRYGGISSVIÐ	30
1.5 FJÁRMÁLA- OG STJÓRNUNARSVIÐ.....	35
1.6 FLUGRÁÐ.....	37
1.7 SAMANTEKT.....	38
2 STARFSMANNA- OG KJARAMÁL	39
2.1 VINNUDEILUR.....	42
2.2 SAMANTEKT.....	45
3 LÖG OG REGLUR UM FLUG OG FLUGREKSTUR Á ÍSLANDI.....	47
3.1 INNLEIÐING ERLENDRA REGLNA	49
3.2 FLUGÖRYGGISSTOFNUN EVRÓPU (EUROPEAN AVIATION SAFETY AUTHORITY, EASA).....	51
3.3 STJÓRNSÝSLUKÆRUR	52
3.4 SAMANTEKT.....	54
4 EFTIRLITSHLOTVERK FLUGMÁLASTJÓRNAR.....	55
4.1 EFTIRLITSFERLI FLUGÖRYGGISSVIÐS	57
4.2 YFIRLIT UM ÚTTEKTIR	59
4.3 RANNSÓKNIR FLUGSLYSA OG FLUGATVIKA.....	67
4.4 EFTIRLIT ERLENDRA AÐILA.	74
4.5 PRÓUN UNÐANFARINNA ÁRA.....	78
4.6 SAMANTEKT.....	81
5 STAÐA KEFLAVÍKURFLUGVALLAR OG TENGLI VIÐ FLUGMÁLASTJÓRN ÍSLANDS	85
5.1 STAÐA FLUGMÁLASTJÓRNAR ÍSLANDS GAGNVART FLUGMÁLASTJÓRN Á KEFLAVÍKURFLUGVELLI.....	88
5.2 SAMSTARFS- OG SAMEININGARMÖGULEIKAR	90
5.3 SAMANTEKT.....	92
6 MÖGULEIKAR Á AÐ BREYTA VERKEFNASAMSETNINGU OG REKSTRARFORMI FLUGMÁLASTJÓRNAR.....	93

6.1	SKIPULAG FLUGMÁLASTJÓRNA Í ÖÐRUM LÖNDUM.....	93
6.2	MÖGULEGAR BREYTINGAR Á REKSTRARFYRIRKOMULAGI FLUGMÁLASTJÓRNAR.....	95
6.3	SAMANTEKT.....	99
7	FJÁRHAGSSTAÐA FLUGMÁLASTJÓRNAR, FLUGVALLA OG ALÞJÓÐAFLUGÞJÓNUSTUNNAR	101
7.1	SAMANTEKT.....	104
8	REKSTUR FLUGVALLA INNANLANDS	105
8.1	HAGKVÆMNI Í REKSTRI FLUGVALLA FYRIR INNANLANDSFLUG	106
8.2	ÁHRIF SAMDRÁTTAR Í INNANLANDSFLUGI Á NÝTINGU FLUGVALLA	110
8.3	HORFUR Í MÁLEFNUM FLUGVALLA	111
8.4	SAMANTEKT.....	112
	VIÐAUKI.....	115

Formáli

Ríkisendurskoðun ákvað í byrjun árs 2002 að gera stjórnsýsluúttekt á Flugmálastjórn Íslands. Tilfni úttektarinnar má rekja til beiðni þess efnis frá samgöngunefnd Alþingis og samgönguráðuneyti. Einnig óskaði þingflokkur Samfylkingarinnar eftir slíkri úttekt 25. mars 2001 með erindi til forseta Alþingis sem hann framsendi Ríkisendurskoðun 21. september 2001.

Við gerð þessarar stjórnsýsluúttektar var rætt við fjölmarga aðila sem vinna að flugmálum hér á landi og vill stofnunin þakka þeim fyrir veittar upplýsingar. Ríkisendurskoðun vill sérstaklega þakka starfsmönnum Flugmálastjórnar Íslands fyrir upplýsingagjöf og gott samstarf meðan á vinnu þessarar úttektar hefur staðið.

Samantekt

Ríkisendurskoðun hefur gert stjórnsýsluúttekt á ýmsum þáttum í starfsemi og rekstri Flugmálastjórnar Íslands (Flugmálastjórn). Úttektin hefur einkum beinst að eftirtöldum atriðum:

- A) Hlutverki, verkefnum, skipulagi og stjórnun Flugmálastjórnar. Lögð var áhersla á að greina og meta stefnumótun og áætlanagerð stofnunarinnar og hvernig unnið er að henni, lýsa því hvernig kostnaðar-, afkasta-, þjónustu- og árangursmælikvarðar hafa verið þróaðir og notaðir við stjórnun, kanna viðhorf viðskiptavina og samstarfsaðila Flugmálastjórnar til stofnunarinnar og möguleika hennar til að bæta þjónustu sína við þá. Ennfremur var hugað að stjórnskipulagi og stjórnunaraðferðum stofnunarinnar með það fyrir augum að greina hugsanlega veikleika. Starfsmannamál voru könnuð sérstaklega, m.a. vinnudeilur starfsmanna við íslenska ríkið.
- B) Eftirlitshlutverki Flugmálastjórnar. Kannað var hvort löggjöf og reglur um flug og flugrekstur hér á landi væru sambærileg við það sem tíðkast í nálægum ríkjum. Leitað var svara við því hverjar væru skyldur Flugmálastjórnar vegna eftirlits með flugi og hvernig þeim væri sinnt, m.a. miðað við hliðstæðar stofnanir í nágrannalöndum.
- C) Möguleikum á breyttu hlutverki, verkefnasetningu og öðru rekstrarformi stofnunarinnar. Í því efni var m.a. hugað að hlutverki Flugmálastjórnar vegna starfsemi Keflavíkurflugvallar, þeim möguleika að greina stjórnsýslu- og eftirlitshlutverk stofnunarinnar frá annarri starfsemi hennar, möguleikum á að reka stofnunina á viðskiptalegum

grundvelli, t.d. með samningi við ríkið um að veita tiltekna óarðbæra þjónustu, og kostum og göllum hlutafélagavæðingar, m.a. miðað við reynslu annarra ríkja.

- D) Fjárhagsstöðu Flugmálastjórnar. Fjárheimildir stofnunarinnar voru bornar saman við útkomu vegna rekstur og framkvæmda.
- E) Hagkvæmni í rekstri flugvalla og þeim áhrifum sem breytingar undanfarinna ára á innanlandsflugi hafa haft á rekstur þeirra. Einkum var kannað hvernig Flugmálastjórn hefur brugðist við með því að fækka flugvöllum og breyta þjónustu þeirra.
- F) Ávinningi Flugmálastjórnar af samningi íslenska ríkisins við Alþjóðaflugmálastofnunina (ICAO) um flugumferðarþjónustu á N-Atlantshafi.

Helstu niðurstöður úttektarinnar eru þessar:

1. Vinna við stefnumótun og setningu markmiða er á réttri leið

Vinna sú sem Flugmálastjórn hefur innt af hendi við stefnumótun og setningu markmiða er á réttri leið þó að stofnunin hafi ekki náð öllum þeim markmiðum sem hún setti sér að ná á árinu 2002. Ljóst er að stofnunin þarf að taka sig á í þessari vinnu, til að mynda hefðu markmið ársins 2003 þurft að liggja fyrir í byrjun árs. Sömuleiðis þarf að ljúka við gerð langtímaáætlunar eins og samningurinn um árangursstjórnun kveður á um.

2. Skipurit stofnunarinnar er skýrt og unnið er eftir því

Að mati Ríkisendurskoðunar er það skipurit Flugmálastjórnar sem nú er í gildi að meginhluta skýrt og unnið er eftir því í starfi hennar. Ríkisendurskoðun telur að athuga beri hvort ekki væri rétt og eðlilegt að starfsmannahald heyrði beint undir flugmálastjóra.

3. Settar hafa verið samræmdar og ítarlegar reglur um flugrekstur, en bæta þarf verklag við innleiðingu þeirra

Á undanförnum áratug hafa orðið miklar breytingar á stjórnvaldsreglum um flug og flugstarfsemi hér á landi. Samræmdar og ítarlegar reglur, einkum byggðar á kröfum Flugöryggissamtaka Evrópu (Joint Aviation Authorities) og samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, hafa leyst af hólmi eldri og ófullkomnari reglur sem flugmálayfirvöld studdust áður við.

Við innleiðingu á kröfum Flugöryggissamtaka Evrópu, svokölluðum JAR-reglum (Joint Aviation Requirements), hafa verið farnar ýmsar leiðir. Ýmist hefur verið byggt á ákvörðun Flugmálastjórnar eða reglugerðum settum af samgönguráðherra. Við þessa innleiðingu hefur ekki verið gætt nægjanlega mikillar samræmingar. Þetta hefur valdið því að staða reglna um flug og flugstarfsemi er mismunandi og oft óljós. Samgönguráðuneytið og Flugmálastjórn þurfa að koma á skýrari verkaskiptingu í þessum efnum.

Ýmsir aðilar, einkum smærri flugrekendur og flugskólar, hafa gagnrýnt nýju reglurnar og talið þær mjög kostnaðarsamar og íþyngjandi fyrir starfsemi sína. Í úttektinni kom berlega í ljós mikill munur á afstöðu smærri og stærri flugrekenda að þessu leyti. Telja verður að gagnrýnin beinist fremur að réttmæti þess að setja reglur sem þessar en framkvæmd Flugmálastjórnar á þeim. Nefna má að fáar stjórnslukærur hafa borist samgönguráðuneytinu vegna þess hvernig reglunum hefur verið beitt. Engu að síður hefur ráðuneytið gert athugasemdir við stjórnslu Flugmálastjórnar í tilteknu máli.

4. Eftirlit með flugrekstri er meira og kerfisbundnara en áður

Nýjar og ítarlegar reglur hafa m.a. orðið til þess að eftirlit Flugmálastjórnar með flugöryggi hefur orðið meira, kerfisbundnara og formfastara en áður var. Þetta birtist

m.a. í fjölgun starfsmanna sem vinna að flugöryggismálum, fleiri og ítarlegri úttektum og bættri skráningu á niðurstöðum þeirra. Meðal nýmæla í reglunum sem eiga að stuðla að auknu flugöryggi eru ákvæði um að flugrekendur komi sér upp innri eftirlits- og gæðakerfum sem taka bæði til skipulags og verkferla. Tilgangurinn er að tryggja betur en áður að farið sé að reglum og fyrirmælum sem í gildi eru. Eftirlit Flugmálastjórnar felst ekki síst í því að athuga hvort slíkum kerfum sé komið upp og hvort þau virki á tilskilinn hátt. Þannig er eftirlitið í raun ekki lengur alfarið á ábyrgð flugmálayfirvalda heldur er flugrekendum gert að axla aukna ábyrgð á því sviði. Áður voru lauslegri viðmið um úttektir og eftirlit, auk þess sem áætlanagerð var ekki í föstum farvegi.

Þegar á allt er litið er eftirliti flugmálayfirvalda ætlað að stuðla að auknu flugöryggi, þ.e. að draga úr líkum á flugslysum og öðrum alvarlegum flugatvikum. Nærtækt virðist að meta þann árangur með því að athuga tíðni flugslysa og annarra flugatvika miðað við fjölda floginna flugstunda, ýmist á tilteknum árabílum eða með samanburði við önnur lönd. Rannsóknarnefnd flugslysa (RNF) hefur í ársskýrslum sínum birt tölur sem gefa til kynna að slíkum atvikum hafi fækkað nokkuð á síðustu árum. Á hitt ber þó að líta að tölfræðilegur samanburður er nokkrum annmörkum háður vegna þess að flugatvik eru tiltölulega fátíð og tíðnin getur því breyst hlutfallslega mikið frá ári til árs. Samanburður við hin Norðurlöndin bendir hins vegar til þess að slysatíðni, bæði í áætlunar- og einkaflugi, sé nokkuð fyrir ofan meðaltal allra landanna. Af þessu má samt ekki draga þá ályktun að eftirlit með flugi sé ófullnægjandi hér á landi heldur munurinn stafað af mörgum öðrum þáttum.

Önnur leið til að leggja mat á ástand flugöryggismála er að skoða fjölda og eðli athugasemda og þær tillögur til úrbóta sem Rannsóknarnefnd flugslysa hefur beint til flugmálayfirvalda vegna rannsókna á flugslysum og flugatvikum. Almennt má segja að Flugmálastjórn hafi brugðist við tillögum Rannsóknarnefndarinnar. Hins vegar liggur fyrir að Rannsóknarnefndin hefur stundum talið ganga hægt að leiða slík mál til lykta og séð ástæðu til að ítreka beiðni um svör Flugmálastjórnar. Dæmi um þetta er

að nefndin hefur bent á þörfina fyrir að setja fram strangari og samræmdar kröfur um búnað og gerð flugvalla, en stuðst hefur verið við staðla og verklagsreglur ICAO sbr. viðauka 14 og 10 af stofnsamningi ICAO. Í þriðja lagi má nefna að erlendir aðilar á borð við Alþjóðaflugmála-stofnunina (ICAO) og Flugöryggissamtök Evrópu (JAA) hafa gert reglubundnar úttektir á starfsháttum Flugmálastjórnar. Af þeim skýrslum þessara aðila sem geyma niðurstöður úttektanna má ráða að flugmálayfirvöld sinni flugöryggismálum með fullnægjandi hætti. Af ofangreindri umfjöllun verður því ekki ályktað að flugöryggismálum sé verr sinnt hér á landi en í þeim löndum sem við berum okkur gjarnan saman við.

Hins vegar telur Ríkisendurskoðun að sá dráttur sem varð á innleiðingu reglna fyrir minni flugrekendur og óskýr skilaboð um hvort og hvenær þær tækju gildi fyrir þá hafi verið óheppilegt og valdið tímabundnum töfum að koma á kerfisbundnara eftirliti með flugrekstri þeirra. Vegna mikils dráttar á innleiðingu reglnanna myndaðist of langt óvissutímabil fyrir minni flugrekendur og einnig fyrir flugöryggissvið Flugmálastjórnar sem hefur eftirlit með starfsemi þeirra.

5. Ástæða er til að skoða þann möguleika að sameina flugvallarstjórnina á Keflavíkurflugvelli Flugmálastjórn.

Í úttektinni var sjónum beint að stöðu Keflavíkurflugvallar og tengslum hans við Flugmálastjórn. Eins og kunnugt er heyrir starfsemi og rekstur Keflavíkurflugvallar undir sérstaka stofnun, Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli, sem aftur á móti heyrir undir varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Fyrirkomulag þetta, sem verið hefur að mestu óbreytt allt frá opnun flugvallarins á fimmta áratug síðustu aldar, á sér fyrst og fremst sögulegar skýringar. Það byggist á varnarsamningi Íslands og Bandaríkjanna, þ.e. þeirri staðreynd að flugvöllurinn gegnir einnig því hlutverki að vera herflugvöllur, og að bandarísk heryfirvöld hafa að stærstum hluta staðið straum af starfsemi hans og uppbyggingu. Í skýrslunni eru færð rök fyrir því að þetta

fyrirkomulag sé á ýmsan hátt óheppilegt og að æskilegra væri að málefni flugvallarins heyrðu með beinni hætti undir Flugmálastjórn og samgönguráðuneytið. Það virðist a.m.k. rík ástæða til að skýra betur stjórnsýslulega stöðu þessara tveggja stofnana og ábyrgð þeirra á málefnum flugvallarins. Það er mat Ríkisendurskoðunar að ástæða er til að skoða hvort ekki eiga að sameina þessar tvær stofnanir. Að minnsta kosti er ástæða til að skoða hvort ekki mætti sameina tiltekna þætti í starfsemi þeirra, svo sem flugumferðarþjónustu og flugverndarmál.

6. Huga þarf að þeim möguleika að breyta verkefnasamsetningu Flugmálastjórnar, einkum á sviði stjórnsýslu og eftirlits

Þeirri hugmynd hefur verið hreyft að rétt væri að skipta starfsemi Flugmálastjórnar upp í tvær eða fleiri sjálfstæðar stofnanir. Í því efni hefur m.a. verið horft til sumra nágrannaríkja okkar, t.d. Danmerkur, Noregs og Bretlands, þar sem starfsemi flugmálastjórna hefur verið skipt upp í stjórnsýslu- og eftirlitsstofnanir annars vegar og stofnanir eða fyrirtæki sem annast rekstur flugvalla og/eða flugumferðarþjónustu hins vegar.

Fyrir slíkum breytingum liggja einkum tvær ástæður. Annar vegar hefur verið bent á að ýmsir þættir í starfsemi flugmálastjórna séu vel til þess fallnir að vera reknir á viðskiptalegum grundvelli. Með því að færa slíka starfsemi í form hlutafélaga væri t.d. hægt að opna fyrir þátttöku einkaaðila í rekstrinum að hluta eða öllu leyti. Hins vegar hefur ekki þótt alls kostar heppilegt að sami aðili annaðist eftirlit og útgáfu starfsleyfa og önnur stjórnsýsluleg verkefni, jafnframt því sem hann bæri ábyrgð á starfsemi sem eftir atvikum þarf að lúta slíku eftirliti og leyfisveitingum. Í því efni er t.d. bent á að stjórnvöld hafi gert starfsemi flugvalla leyfis- og eftirlitsskylda. Með slíkum rökum hefur nokkrum sjálfstæðum stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunum líka verið komið á laggirnar hérlendis, t.d. á sviði fjarskiptamála. Þá má benda á að í reynd hafa einstök svið Flugmálastjórnar nú þegar mjög mikið sjálfstæði, t.d. flugöryggissvið.

Það sem einkum hefur verið talið mæla gegn því að skipta Flugmálastjórn upp er hættan á að ákveðin samlegðaráhrif af samþættingu núverandi starfsemi glatist, bæði að því er varðar sérþekkingu og kostnað. Þetta hefur m.a. verið afstaða Flugmálastjórnar sjálfrar, enda þótt ólíkar skoðanir um þetta mál hafi komið fram í viðtölum við aðila innan stofnunarinnar. Bent er á að Flugmálastjórn sé mjög lítil stofnun í alþjóðlegu samhengi og því ekki einhlítt að sömu sjónarmið eigi við um rekstur hennar og sambærilegar stofnanir í fjölmennari ríkjum. Einnig er bent á að þessi leið hafi ekki almennt verið farin í öðrum löndum. Starfsemin sé t.d. ennþá rekin sem ein stofnun bæði í Svíþjóð og Finnlandi, auk margra annarra ríkja.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki heppilegt að sami aðili sinni eftirliti og útgáfu starfsleyfa og öðrum stjórnsýslulegum verkefnum, jafnframt því sem hann beri ábyrgð á starfsemi sem eftir atvikum þarf að lúta eftirliti og leyfisveitingum. Ríkisendurskoðun leggur til að sá möguleiki verði skoðaður að skipta Flugmálastjórn upp í tvær stofnanir þannig að eftirlit og stjórnsýsla verði aðskilin frá þjónustunni, þ.e. rekstri flugvalla og flugumferðarþjónustu.

7. Gera þarf tillögu í lokafjárlögum um uppgjör á stöðu fjárheimilda Flugmálastjórnar og flugvalla.

Ríkisendurskoðun telur að sömu leikreglur eigi að gilda um Flugmálastjórn og aðrar A-hluta stofnanir um tilflutning á samþykktum fjárveitinga milli viðfangsefna. Mikilvægt er að fjármála- og samgönguráðuneyti taki ákvörðun um húsbóndavald á ráðstöfun uppsafnaðs tekjuafgangs vegna Alþjóðaflugþjónustunnar og geri tillögu þar um í lokafjárlögum. Í því sambandi ber að hafa í huga að þar kann að vera um tímabundinn hagnað að ræða. Nauðsynlegt er að lagt verði fyrir Alþingi tillaga í lokafjárlögum um uppgjör á stöðu fjárheimilda Flugmálastjórnar og flugvalla.

8. Óvissa er um heimildir til innheimtu flugvallagjalds

Ríkisendurskoðun vill benda á þá miklu óvissu sem nú ríkir um innheimtu flugvallagjalds þar sem álagning þess hefur

verið kærð af Eftirlitsstofnun EFTA. Brýnt er að endurskoða tekjustofna Flugmálastjórnar komist EFTA-dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að þessi gjaldtaka sé ólögleg.

9. Breytingar á innanlandsflugi hafa haft áhrif á rekstur Flugmálastjórnar

Farþegum í innanlandsflugi fjölgaði mjög á árabílinu 1994 til 1999, einkum eftir að sérleyfi til innanlandsflugs voru afnumin á árinu 1997 og samkeppni jókst á milli flugfélaga. Hins vegar fækkaði farþegum aftur á árunum 2000 og 2001. Fjöldinn árið 2000 var t.d. sá minnsti frá árinu 1993. Þessar breytingar höfðu þau áhrif á rekstur Flugmálastjórnar að tekjur af flugvallagjaldi, sem leggst á hvern farþega, og lendingargjöldum, sem reiknast eftir fjölda landinga og þyngd flugvéla, jukust fram til ársins 1999 en hafa dregist saman eftir það. Kostnaður við rekstur flugvalla lækkaði á sama tíma. Nettókostnaður á hvern brottfararfarþega, þ.e. kostnaður að frádregnum tekjum af flugvallagjaldi og lendingargjöldum, jókst á sama tímabili úr 1792 kr. á árinu 1996 í 1991 kr. á árinu 2001. Framlag úr ríkissjóði vegna hvers farþega hækkaði þannig um ríflega 11%.

Rekstrarkostnaður þeirra níu flugvalla sem tilheyra svokölluðu grunnneti hefur aukist á meðan rekstrarkostnaður annarra flugvalla hefur lækkað. Á sama tíma hefur Flugmálastjórn mætt minni notkun áætluarflugvalla með hagræðingu og sparnaði í rekstri þeirra, t.d. með því að leigja út aðstöðu á flugstöðum til óskýldrar starfsemi og með samnýtingu starfsmanna, auk þess sem dregið var úr þjónustu á nokkrum flugvöllum. Almennt má segja að Flugmálastjórn hafi beðið eftir að áætlunarflugi hafi verið hætt um tiltekinn flugvöll þar til dregið var úr þjónustu á honum.

1 Hlutverk og verkefni Flugmálastjórnar Íslands

Flugmálastjórn er sérstök stofnun undir stjórn flugmálastjóra sem fer með framkvæmdarvald samkvæmt lögum um loftferðir nr. 60/1998 og öðrum lögum og stjórnvaldsreglum sem settar eru á sviði loftferða. Flugmálastjórn heyrir undir samgönguráðuneytið, en samgönguráðherra fer með yfirstjórn flugmála í landinu. Í lögum er einnig kveðið á um að samgönguráðherra skipi flugmálastjóra og ráði framkvæmdastjóra einstakra sviða að fenginni umsögn flugmálastjóra. Flugmálastjóri ræður annað starfsfólk.

Flugmálastjórn hefur með höndum umfangsmikinn rekstur og á árinu 2000 velti stofnunin um 3 milljörðum kr. Skipta má starfsemi Flugmálastjórnar í stjórnsýslu- og eftirlitsstörf, rekstur flugumferðarþjónustu vegna innanlandsflugs og flugs yfir N-Atlantshaf og rekstur innanlandsflugvalla. Flugmálastjórn annast flugumferðarþjónustu á N-Atlantshafi skv. samningi sem ríkið hefur gert við 23 aðildarríki Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (International Civil Aviation Organization, ICAO). Enn fremur eru í gildi samningar við Dani um veitingu flugumferðarþjónustu yfir Grænlandi og Færeyjum. Rekstur Keflavíkurflugvallar er í höndum Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar hf. en báðir þessir aðilar heyra undir utanríkisráðuneytið af sögulegum ástæðum sem tengjast varnarsamningi Íslands og Bandaríkjanna frá 1951.

Lög um flugmálaáætlun og fjáröflun til framkvæmda í flugmálum nr. 31/1987 kveða á um framkvæmdir við flugvelli og fjármögnun þeirra. Flugvallagjaldi sem greiðist vegna farþega frá Íslandi til annarra landa er varið til framkvæmda í flugmálum og rekstrar flugvalla samkvæmt flugmálaáætlun. Aðrar tekjur Flugmálastjórnar eru m.a. lendingargjöld sem innheimt eru af innanlands- og milli-

landaflugi fyrir afnot flugvalla þar sem flugupplýsingaþjónusta er veitt og vopnaleytingarjald sem greiddist vegna hvers farþega sem ferðast frá Íslandi til annarra landa um flugvöll þar sem vopnaleyting fer fram.

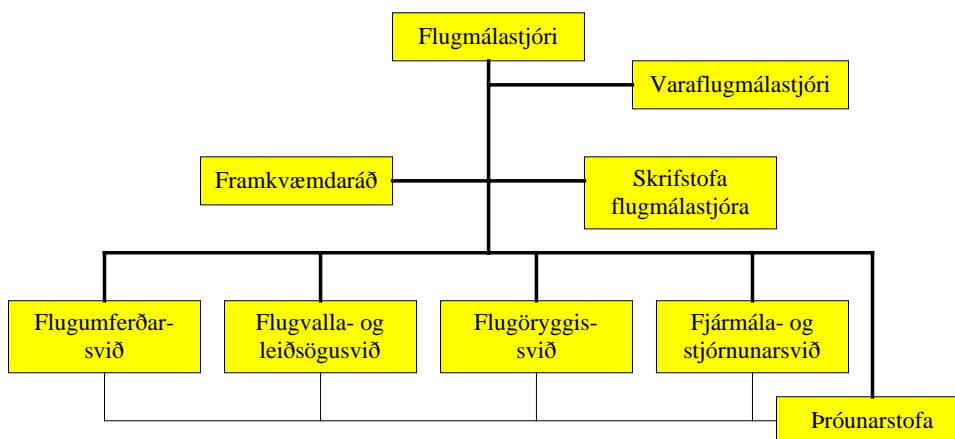
Nefna má að Flugmálastjórn er heimilt með samþykki samgönguráðherra að stofna og eiga aðild að fyrirtækjum til að markaðsfæra og selja þjónustu stofnunarinnar eða annast framkvæmd og rekstur á einstökum þjónustupáttum á starfssviði hennar.

Eins og fram hefur komið er verksvið Flugmálastjórnar þrjúþætt, þ.e. stjórnábylgja, eftirlit og þjónusta. Stjórnábylgja- og eftirlitshlutverk stofnunarinnar felst í skrásetningu loftfara og útgáfu þeirra skírteina um flugstarfsemi sem loftferðalög og skírteinareglugerðir kveða á um. Um er að ræða lofthæfi-skírteini fyrir loftför, flugrekendaskírteini og skírteini til flugliða og annarra þeirra starfsmanna við flugrekstur sem skylt er að bera skírteini, auk annarra viðurkenninga á réttindum starfsmanna við flugrekstur. Flugmálastjórn hefur eftirlit með því að lögum, reglugerðum og fyrirmælum um flugstarfsemi sé framfylgt svo að öryggi í flugi sé tryggt. Í því felst einkum eftirlit með lofthæfi loftfara, með því að rétt sé staðið að flugrekstri og með því að flugmenn og aðrir sem fást við flugstarfsemi hafi tilskilin réttindi.

Þjónustuhlutverk Flugmálastjórnar felst í flugumferðarþjónustu innan íslenska flugstjórnarsvæðisins. Stofnuninni ber að veita örugga og hagnýta flugumferðar- og flugupplýsingaþjónustu, auk leitar- og björgunarþjónustu. Þetta nær til almenns flugs, herflugs og þeirra loftfara sem annast leitar- og björgunarþjónustu á þeim svæðum sem stofnunin þjónar. Einnig sér stofnunin um rekstur á flugvöllum og flugstöðvum íslenska ríkisins og veitir flugrekendum alhliða flugvallarþjónustu eftir því sem þörf krefur. Stofnunin gefur út upplýsingar og gögn um flugsamgöngukerfið, flugumferð og flugflutninga og veitir almenningi, atvinnulífi og stjórnvöldum ráðgjöf og þjónustu þar sem sérþekking hennar kemur að notum, s.s. vegna skipulagsmála og mannvirkjagerðar.

Samkvæmt skipuriti Flugmálastjórnar er stofnuninni skipt í fjögur svið: flugumferðarsvið, flugvalla- og leiðsögusvið,

flugöryggissvið og fjármála- og stjórnunarsvið. Til hliðar við sviðin starfar þróunarstofa samkvæmt fylkisfyrirkomulagi en fyrir ofan sviðin er skrifstofa flugmálastjóra.¹ Á launaskrá eru 253 starfsmenn.



Mynd 1: Skipurit Flugmálastjórnar Íslands.

1.1 Skrifstofa flugmálastjóra

Á skrifstofu flugmálastjóra starfa 12 manns og vinna þeir að verkefnum sem varða stefnumótun Flugmálastjórnar og samhæfingu einstakra rekstrarviða hennar. Meðal verkefna eru undirbúningur og skipulagning flugmálaáætlunar og framkvæmdaáætlunar alþjóðaflugsins og yfirumsjón með framkvæmd þessara áætlana. Enn fremur annast starfsmenn skrifstofunnar rekstur flugvélar stofnunarinnar.

Flugmálastjórn hefur mikil samskipti við alþjóðastofnanir og alþjóðasamtök og hefur skrifstofa flugmálastjóra yfirumsjón með þeim samskiptum. Þær alþjóðastofnanir sem Flugmálastjórn á samskipti við eru t.d. Alþjóðaflugmála-stofnunin og Flugöryggissamtök Evrópu (Joint Aviation Authorities).

Skrifstofan annast þau stjórnsýslumál sem ekki heyra undir einstök svið. Sérstaklega er um að ræða erindi einstaklinga, stofnana, fyrirtækja og sveitarstjórna. Þá annast

¹ Umfjöllun um einstök svið Flugmálastjórnar Íslands er byggð á upplýsingum af heimasíðu hennar www.flugmalastjorn.is og viðtölum við starfsmenn stofnunarinnar.

skrifstofan samskipti við ráðuneyti og Alþingi. Skrifstofu flugmálastjóra er skipt í eftirtaldar stofur: lögfræðistofu, framkvæmdastofu, flugrekstur (TF-FMS), sérverkefnastofu, bókasafn og upplýsinga- og kynningarstofu.

Innan Flugmálastjórnar starfar framkvæmdaráð sem skipað er framkvæmdastjórum einstakra sviða en lýtur stjórn flugmálastjóra. Meðal verkefna þessa ráðs er yfirstjórn framkvæmda og fjárfestinga. Ráðið fjallar einnig um önnur mál, svo sem starfsmannahald og samræmingu á verklagi rekstrarsviða, auk þess sem það mótar afstöðu til mikilvægra rekstrarverkefna og hefur umsjón með gerð og framkvæmd rekstraráætlana.

Þróunarstofa

Þróunarstofa heyrir beint undir flugmálastjóra en kemur til hliðar við rekstrarsviðin og starfar samkvæmt fylkisfyrirkomulagi (matrix organization). Á stofunni er 1½ stöðugildi. Henni var komið á fót haustið 2000 og er ætlað að hafa umsjón með stefnumótun, áætlanagerð og verkefnisstjórnun í þróun flugstjórnar- og upplýsingakerfa. Þróunarstofa vinnur einnig að gerð langtímaáætlana fyrir flugmálastjóra og hefur yfirumsjón með rannsóknarverkefnum stofnunarinnar. Þróunarstofa hefur unnið fyrir öll sviðin nema flugöryggissvið.

Yfirmaður þróunarstofu er aðaltengiliður Flugmálastjórnar við Flugkerfi hf. Öll verkefni sem Flugkerfi hf vinna fyrir Flugmálastjórn fara um þróunarstofu.

Stefnumótun

Í lok árs 2000 undirrituðu samgönguráðuneytið og Flugmálastjórn árangursstjórnunarsamning. Samkvæmt samningnum er aðalmarkmið Flugmálastjórnar að sjá til þess að

flugsamgöngur séu stundaðar á öruggan og hagkvæman hátt.²

Í samningnum kemur m.a. fram að Flugmálastjórn beri að leggja fram langtímaáætlun til fjögurra ára. Flugmálastjórn skyldi leggja fram slíka áætlun í fyrsta sinn 1. mars 2001 og skyldi þar koma fram hvernig stofnunin hyggst haga starfseminni til þess að ná fram markmiðum sínum. Þar skyldi auk þess forgangsraða verkefnum og tilgreina mikilvægustu mælikvarða um árangur. Flugmálastjórn hefur ekki gert slíka langtímaáætlun er lýtur að árangursstjórnunarsamningi. Hins vegar felur flugmálaáætlun og nú samgönguáætlun í sér langtímaáætlun vegna uppbyggingar og reksturs flugsamgöngukerfisins. Enn fremur hefur langtímaáætlun verið gerð um margra ára skeið vegna uppbyggingar alþjóðaflugþjónustunnar.

Í tengslum við árangursstjórnunarsamninginn var unnið að stefnumótun Flugmálastjórnar og var hún kynnt í maí 2002. Að þeirri vinnu komu framkvæmdaráð, stjórnendur og fulltrúar stéttafélaga og starfsmannafélags. Enn fremur fjölluðu vinnuhópar um ákveðin viðfangsefni en í þeim hópum voru þátttakendur úr röðum starfsmanna.

Þeirri stefnumótun sem Flugmálastjórn kynnti í maí 2002 og nú er unnið eftir er skipt í heildarmarkmið, markmið sviða og markmið deilda. Stefnumið sem sett voru fyrir stofnunina í heild sinni eru sjö.

Í fyrsta lagi að tryggja að flugöryggi sé ætíð vel yfir viðurkenndum öryggismörkum og flugvernd sé fullnægjandi, meðal annars með því að halda uppi öflugum og sanngjörnu eftirliti með öryggisþáttum íslenskrar flugstarfsemi og sjá til þess að hún njóti viðurkenningar á alþjóðlegum vettvangi.

Í öðru lagi að veita flugrekendum og öðrum þeim sem flugsamgöngur nota örugga, hagkvæma og góða þjónustu með rekstri og uppbyggingu flugvalla- og flugumferðarþjónustu.

² Árangursstjórnun. Samningur milli samgönguráðuneytisins og Flugmálastjórnar. Desember 2000.

Í þriðja lagi að veita almenningi, hagsmunaaðilum og starfsmönnum Flugmálastjórnar upplýsingar um markmið og starfsemi stofnunarinnar og þróun flugmála.

Í fjórða lagi að stunda rannsóknir og þróun á sviði flugmála til þess að styðja vandaða ákvarðanatöku og þróa nýja tækni og aðferðir til að efla eftirlit og þjónustuhlutverk Flugmálastjórnar.

Í fimmta lagi að leggja áherslu á að stofnunin hafi jafnan á að skipa hæfu starfsliði með góða menntun, stuðla að enn frekari menntun og þjálfun þess og efla góðan starfsanda.

Í sjötta lagi að efla samskipti og samráð við innlenda og erlenda aðila sem að flugsamgöngum koma til hagsbóta fyrir íslensk flugmál.

Í sjöunda lagi að stuðla að því að hvers konar flugstarfsemi dafni hér á landi í sátt við samfélagið og umhverfið.

Til þess að vinna að þessum stefnumiðum settu einstök svið Flugmálastjórnar sér ákveðin markmið sem þau ætla sér að ná á árinu 2002. Lögð var áhersla á að markmiðin væru mælanleg og er ætlunin að greina frá því hvernig til hefur tekist í ársskýrslu. Sviðin munu síðan halda áfram að setja sér markmið fyrir hvert ár. Markmið ársins 2003 voru nýlega ákveðin.

Ríkisendurskoðun kannaði stöðu þriggja markmiða, þ.e. að endurbæta verkferli stjórnsýslunnar, koma á afkasta- og árangursmælingum og koma á verklagsreglum um samskipti við fjölmiðla. Þessi markmið voru öll í vinnslu en þeirri vinnu er ekki lokið.

Vinna sú sem Flugmálastjórn hefur innt af hendi við stefnumótun og setningu markmiða er á rétttri leið þó að stofnunin hafi ekki náð öllum þeim markmiðum sem hún setti sér að ná á árinu 2002. Ljóst er að stofnunin þarf að taka sig á í þessari vinnu, til að mynda hefðu markmið ársins 2003 þurft að liggja fyrir í byrjun árs. Sömuleiðis þarf að ljúka við gerð langtímaáætlunar eins og samningurinn um árangursstjórnun kveður á um.

Samningur við ICAO um veitingu flugumferðarþjónustu á N-Atlantshafi

Eftir seinni heimsstyrjöldina jókst flugumferð á Norður-Atlantshafi mikið. Til að tryggja flugöryggi var talið nauðsynlegt að koma á flugumferðarþjónustu á svæðinu, en á þessum tíma höfðu flugvélar takmarkaðri fluggetu en nú, flugu í lægri flughæðum og þurftu að millilenda á leiðinni yfir hafið.³

Á fundum ICAO á árunum 1946 og 1948 var lagt til að byggt yrði á þeirri flugumferðarþjónustu sem veitt hafði verið á Grænlandi, Íslandi og í Færeyjum í seinni heimsstyrjöldinni. Jafnt þá sem nú þiggja Danir og Íslendingar einungis lítinn hluta þjónustunnar og því þótti ekki sanngjarnt að þessar þjóðir bæru fullan kostnað vegna hennar. Því voru gerðir samningar sem þekktir eru sem „North Atlantic Joint Financing Agreements“. Fyrsti samningurinn var gerður 1946 og tók hann til fjármögnunar veðurathugunar skipa á Norður-Atlantshafi.

Árið 1947 var gerður samningur á vegum ICAO um sameiginlega fjármögnun LORAN-stöðvar sem Bretar höfðu starfrækt í Vík í Mýrdal í seinni heimsstyrjöldinni.

Árið 1948 var haldin ráðstefna á vegum ICAO um flugumferðarþjónustu á Íslandi. Í framhaldi af henni var skrifað undir samning um að flugumferðarþjónusta á Norður-Atlantshafi yrði veitt frá Íslandi. Aðilar að þessum samningi voru þau ríki sem höfðu hag í því að flugumferðarþjónusta yrði veitt á þessu svæði. Samningurinn fól í sér að ríkin greiddu sameiginlega kostnað af starfsemi og skyldi hann skiptast í hlutfalli við flugumferð hvers ríkis yfir svæðið. Þessi samningur var endurskoðaður árið 1956 og hefur hann í meginatriðum haldist lítt breyttur allt til þessa. Mikil breyting var þó gerð á honum árið 1972 og kom hún til framkvæmda 1974. Þá var ákveðið að flugfélögin eða notendur þjónustunnar mundu bera hluta af þeim kostnaði sem hlytist af þjónustunni. Í dag er stærsti hluti kostnaðarinnar eða 92,5% greiddur af flugfélögunum, íslenska ríkið greiðir 5% vegna óbeins ávinnings af starfsemi en ICAO greiðir

3 ICAO's North Atlantic Joint Financing Agreements „A successful approach to financing air navigation services“. ICAO

afganginn. Samningar ICAO við Ísland og Danmörku eru einu samningar sinnar tegundar um flugumferðarþjónustu. Yfirleitt eru einstök ríki ábyrgð fyrir því að reka þjónustuna þótt í sumum tilvikum hafi fleiri en eitt ríki tekið sig saman um að veita hana.⁴

Samningnum um Alþjóðaflugþjónustuna, „Agreement on the Joint Financing Services in Iceland“, var síðast breytt árið 1982. Hann skiptist í meginmál og þrjá viðauka (annex). Meginmál hans hefur sjaldan tekið breytingum en ýmsar breytingar hafa verið gerðar á viðaukunum.

Meginmál samningsins skiptist í 26 ákvæði. Í 2. gr. samningsins segir að ríkisstjórn Íslands skuli veita, starfrækja og viðhalda þjónustunni, en samkvæmt 4. gr. hans hefur ICAO yfirumsjón með þjónustunni og má á hverjum tíma koma og taka hana út.

Í samningnum er auk þess kveðið á um það hvernig haga skuli greiðslu á þeim kostnaði sem hlýst af þjónustunni og skyldur íslenska ríkisins að senda árlega upplýsingar um áætlaðan kostnað fyrir komandi ár og að skila lokaniðurstöðum um kostnað til ICAO. Enn fremur er gerð grein fyrir því hvaða gjaldmiðil skuli nota sem viðmiðun við greiðslu.

Að lokum er í samningnum fjallað um gildistíma hans og hvernig uppsögn á honum skuli háttað af aðilum hans. Enn fremur er fjallað um hvernig samningnum verði breytt og þann fjölda aðildaríkja sem þarf til að gera breytingar á honum.

Viðaukarnir sem fylgja samningnum eru þrír. Sá fyrsti fjallar um þjónustuna (THE SERVICES) en í honum er sú þjónusta sem íslenska ríkinu ber að veita talin upp. Skipta má þjónustunni upp í þrjá þætti:

1. Flugumferðarþjónustu.
2. Veðurþjónustu.
3. Fjarskiptaþjónustu.

Annar viðaukinn fjallar um þær eignir sem samningurinn á (INVENTORY), svo sem bifreiðar, hugbúnað og tölur.

⁴ Byggt á minnisblaði „Nokkrir punktar varðandi Alþjóðaflugþjónustuna“ frá Flugmálastjórn Íslands.

Þegar þörf er á fjárfestingu vegna alþjóðaflugþjónustunnar, t.d. kaupum á nýjum hugbúnaði, þarf að senda beiðni þess efnis til ICAO. Íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til að standa undir öllum nýjum fjárfestingum en fær þær greiddar til baka samkvæmt ákveðnum reglum sem kveðið er á um í viðauka þrjú. Mismunandi er eftir eðli fjárfestingar á hve löngu tímabili ber að endurgreiða íslenska ríkinu útlagðan kostnað. Fjárfestingakostnaður vegna tækja- og hugbúnaðar fæst t.d. endurgreiddur í formi afskrifta og vaxta á 10 árum eftir að fjárfesting er tekin í notkun. Fyrir að leggja fram fjármagn til fjárfestinga má íslenska ríkið reikna sér vexti og er miðað við meðalvexti Seðlabanka Íslands. Þó mega vextir aldrei vera hærri en 10%. Þar sem meðalvextir Seðlabanka Íslands hafa á undanförunum árum verið hærri en 10% hafa verið reiknaðir 10% vextir á það fjármagn sem íslenska ríkið hefur lagt fram vegna fjárfestinga.

Sama regla gildir ekki um byggingu flugstjórnarmiðstöðvarinnar. Íslenska ríkið lagði út fyrir kostnaðinum vegna byggingarinnar, en ICAO leigir hana til 15 ára og er miðað við að þau gjöld dugi til að greiða allan kostnað vegna byggingarinnar. Íslenska ríkið mun hins vegar áfram eiga bygginguna þegar byggingarkostnaður hefur verið greiddur, ólíkt öðrum fjárfestingum sem ICAO stendur straum af. Íslenska ríkið mun því eiga bygginguna skuldlaus á 2010. ICAO greiðir nú viðhald og rekstrarkostnað vegna hússins, en ósamið er hvernig þessum málum skuli háttað þegar leigutímanum lýkur.

Þriðji viðaukinn fjallar um fjármögnun (FINANCIAL), þ.e. hvaða kostnaður er greiddur af samningnum. Eins og áður var nefnt greiðir íslenska ríkið 5% af heildarkostnaði vegna óbeins ávinnings af samningnum, en sá kostnaður sem alþjóðaflugþjónustunni ber að greiða er talin nákvæmlega upp í viðaukanum. Sem dæmi um slíkan kostnað má nefna:

- Flugumferðarstjórar og fluggagnafræðingar. Alþjóðaflugþjónustan greiðir nú 84% af heildarlaunakostnaði í flugstjórnarmiðstöð.
- Fjarskiptapjónusta. Alþjóðaflugþjónustan greiðir 75% af kostnaði við rekstur fjarskiptastöðvanna í Gufunesi, á Rjúpnahæð og í Þverholti. Í þessu felst m.a.

kostnaður við þrif, laun starfsmanna, snjómokstur og viðhald bygginga.

Samningurinn um Joint Financing of Air Navigation Services in Iceland gengur út á „cost recovery“, þ.e. að íslenska ríkið fái endurgreiddan þann kostnað sem fellur til vegna þjónustunnar. Ekki er ætlunin að hagnaður verði af starfseminni. Ljóst er þó að hagur ríkisins af samningnum er töluverður. Hann skapar árlega um 180 störf hér á landi og hefur auk þess í för með sér ávinning vegna þekkingaröflunar, t.d. á sviði hugbúnaðargerðar hjá sérfræðingum Flugmálastjórnar og öðrum hugbúnaðarfyrirtækjum, og fjármögnunar á rannsóknarverkefnum sem tengjast fjar-skiptum.

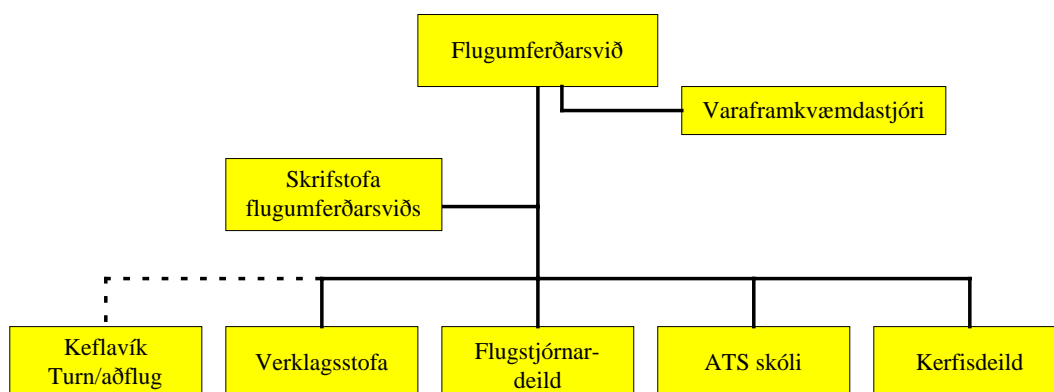
1.2 Flugumferðarsvið

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 441/1997 sem sett var með heimild í eldri loftferðalögum skal Flugmálastjórn veita alhliða flugumferðarþjónustu á flugstjórnarsvæði Íslands, þar með talda flugupplýsingaþjónustu (veðurupplýsingar, flugumferðarupplýsingar, viðvaranir), flugumferðarstjórn og leitar- og björgunarþjónustu í samræmi við alþjóðlega staðla og starfsaðferðir. Þetta nær jafnt yfir almennt flug, herflug og þau loffför sem annast leitar- og björgunarþjónustu á svæðinu.

Í VIII. kafla laga um loftferðir nr. 60/1998 er fjallað um umferð í lofti og stjórn hennar. Þar kemur fram að flugumferðarþjónustu skuli veita loffförum til að tryggja flugöryggi og skal samgönguráðherra setja reglur um flugumferðarþjónustu og framkvæmd hennar.

Sviðið skiptist í skrifstofu flugumferðarsviðs, flugstjórnardeild, verklagsstofu, skóla flugumferðarsviðs, kerfisdeild og flugumferðarþjónustudeild á Keflavíkurflugvelli.

Á flugumferðarsviði starfa 111 manns. Það eru m.a. flugumferðarstjórar, fluggagnafræðingar, verkfræðingar og tölvunarfræðingar.



Mynd 2: Skipurit flugumferðarsviðs.

Skrifstofa flugumferðarsviðs

Á skrifstofu flugumferðarsviðs starfa 4 starfsmenn og sjá þeir um rekstur flugumferðarþjónustunnar og gerð langtímaáætlana. Þeir sjá einnig um samstarf við aðila utan stofnunarinnar, svo sem her og flugrekstraraðila og um þátttöku í alþjóðasamvinnu sem varðar flugumferðarþjónustu. Enn fremur hafa þessir starfsmenn umsjón með leitar- og björgunarþjónustu.

Flugstjórnardeild

Í flugstjórnardeild starfa 91 starfsmenn og sjá þeir um daglegan rekstur flugstjórnarmiðstöðvarinnar og flugturna í Reykjavík, á Akureyri og í Vestmannaeyjum. Í því felst m.a. að skipuleggja vinnutíma starfsmanna og gera tillögur um breytingar á starfsreglum og starfsaðferðum.

Íslenska flugstjórnarsvæðið er um það bil 5,4 milljón ferkílómetra að stærð og nær hér um bil frá vesturströnd Noregs til austurstrandar Kanada og frá Norðurpólnum að norðurströnd Stóra-Bretlands. Í flugstjórnarmiðstöðinni er stjórnað flugumferð milli Evrópu og Norður-Ameríku, flugi til Íslands, Færeyja og Grænlands og innanlandsflugi á Íslandi. Í flugturnunum er stjórnað umferð á flugvöllum og flugi í næsta nágrenni flugvallanna.

Verklagsstofa

Á verklagsstofu starfa 3 starfsmenn. Hlutverk þeirra er að samræma starfsaðferðir flugumferðarsviðs, bæta þjónustuna eftir þörfum og gera tillögur til endurbóta á starfsaðferðum. Verklagsstofa hefur enn fremur eftirlit með flugstjórnarmiðstöðinni, aðflugsstjórnun, flugturnum og radióstöðvum. Ef upp koma flugumferðaratvik rannsakar stofan þau. Að auki dæma starfsmenn hennar próf vegna réttindanáms á flugumferðarsviði. Þá fylgjast þeir með breytingum sem verða á reglum ICAO og lúta að flugumferðarstjórn og sjá um þýðingu reglugerða og handbóka flugumferðarsviðs.

Skóli Flugumferðarsviðs

Við skólann starfa sex kennarar sem allir eru flugumferðarstjórar og sjá þeir um réttindanám flugumferðarstjóra og viðhaldspjálfun. Enn fremur sjá þeir um kynningar á starfsemi flugumferðarsviðs og um þjálfun fluggagnafræðinga og flugradíómanna.

Kerfisdeild

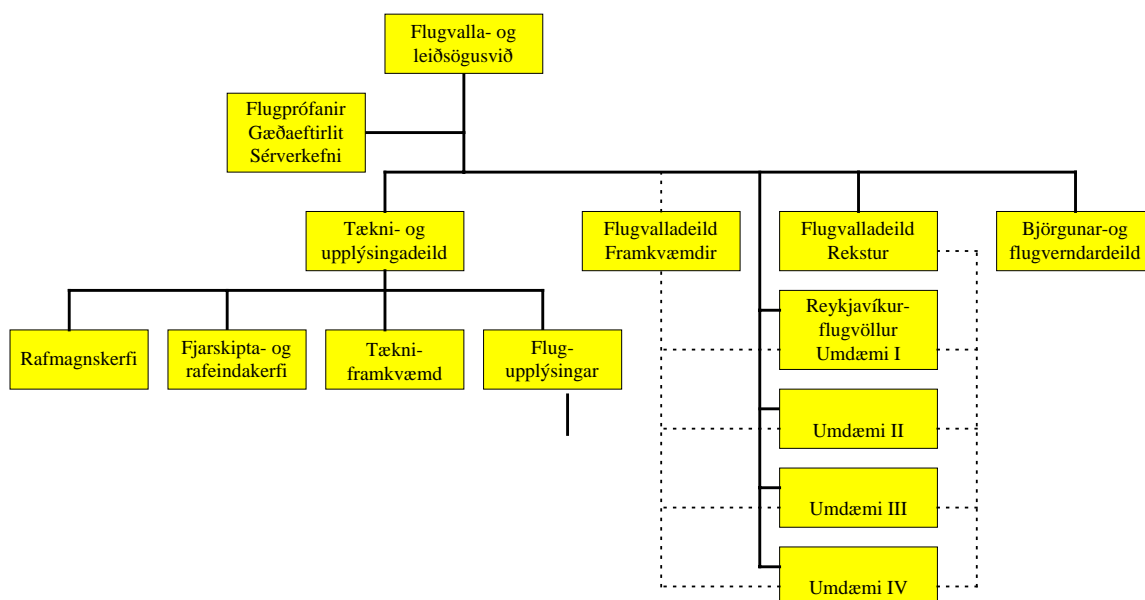
Í deildinni eru sjö starfsmenn. Deildin ber ábyrgð á rekstri og viðhaldi á tölvukerfi sem er í flugstjórnarmiðstöðinni og í skóla flugumferðarsviðs, t.d. sá hún um aðlögun á fluggagnakerfi sem tekið var í notkun síðastliðið vor.

Flugumferðarþjónustudeild í Keflavík

Hjá Flugmálastjórn á Keflavíkflugvelli er starfandi flugumferðarsvið. Framkvæmdarstjóri flugumferðarsviðs hefur umsjón með tæknilegum rekstri þeirrar deildar, vinnuaðferðum hennar og reglum, og sinnir auk þess eftirliti með framkvæmd þjónustunnar og kennslu og þjálfun starfslíðs.

1.3 Flugvalla- og leiðsögusvið

Á flugvalla- og leiðsögusviði starfa 89 starfsmenn. Verkefni sviðsins er aðallega að sjá um rekstur á flugvöllum innanlands og búnað þeirra. Sviðið kemur einnig að gerð flugmálahluta samgönguáætlunar og sér um nýframkvæmdir á flugvöllum innanlands. Enn fremur er rekstur AFIS flugradíóþjónustu á vegum sviðsins, svo og rekstur og nýframkvæmdir vegna fjarskipta- og ratsjarmálefna fyrir flugstjórnarmiðstöð flugumferðarsviðs. Að auki er sviðið ábyrgt fyrir hönnun aðflugsferla, útgáfu AIP flugmálahandbókarinnar og ýmsum þróunarverkefnum, m.a. tengdum GPS-tækni. Sérstök eftirlitsdeild innan sviðsins annast flugprófanir og annað eftirlit.



Mynd 3: Skipurit flugvalla- og leiðsögusviðs.

Flugprófanir/Gæðaeftirlit

Í deildinni er 1 ½ stöðugildi. Deildin annast mælingar á útsendum radiómerkjum þess leiðsögubúnaðar sem er á jörðu niðri. Deildin rekur kvörðunarstofu þar sem mælitæki eru kvörðuð reglulega. Jafnframt annast deildin almennt eftirlit með mannvirkjum og búnaði á vegum sviðsins, svo sem merkingu og málningu á brautum og allri almennt umhirðu í kringum völinn.

Flugmálastjórn hefur gert samning við stjórnvöld í Færeyjum og á Grænlandi um að hún fylgist með búnaði þeirra. Enn fremur hefur Flugmálastjórn gert samning við ICAO um að fylgjast með radióstöðvum, en fjórar eru staðsettar hér á landi og ein í Færeyjum. Að auki er fylgst með tækjum FAA á Keflavíkurflugvelli. Við flugprófanir er notast við vél Flugmálastjórnar en í vélinni er tækjabúnaður sem notaður er til þeirra. Á árinu 2001 fóru eftirfarandi tímar í ofangreind verkefni:

Grænland	110,7 tímar
Færeyjar	21,0 tímar
Ísland (þar af 26,6 tímar fyrir FAA)	110,7 tímar
Samtals	242,4 tímar

Tækni- og upplýsingadeild

Tækni- og upplýsingadeild skiptist í fjórar deildir. Í fyrsta lagi er deild sem annast rafmagnskerfi. Hún sér um uppsetningu og viðhald ljósabúnaðar og annars raftækni-búnaðar á flugvöllum landsins að Keflavíkurflugvelli undanskildum. Enn fremur sér hún um vararafstöðvar í leiðsögu- og fjarskiptastöðvum víðs vegar um landið.

Í öðru lagi er deild sem annast fjarskipta- og rafeindakerfi. Hún sér um uppsetningu og rekstur flugleiðsögubúnaðar, blindflugslendingarkerfa og fjarskiptabúnaðar, sem og veðurmæli- og annars rafeindabúnaðar. Stór þáttur í starfsemi hennar er rekstur tiltekins tæknibúnaðar flugstjórnar-miðstöðvarinnar.

Í þriðja lagi er deild sem annast tækniframkvæmdir þróunarverkefna sem lúta að leiðsögu- og fjarskiptamálum, sem og ljósabúnaði. Deildin þróar GPS-tækni í flugi og hannar flugferla. Að auki annast hún ýmsar athuganir á flugbrautum og umhverfi þeirra, svo sem merkingum, ljósum, hindrunum og merkingu þeirra.

Í fjórða lagi er deild sem annast flugupplýsingar. Verkefni hennar eru gerð flugleiðsögukorta, útgáfa AIP flugmála-handbókarinnar og AIC tilkynninga.

Flugvalladeild

Deildin sér um hönnun og nýframkvæmdir á flugvöllum og mannvirkjum á þeim, öðrum en búnaði á vegum tækni- og upplýsingadeildar, og hefur umsjón og eftirlit með framkvæmdum sem aðrir aðilar annast. Þá hefur deildin með höndum gerð framkvæmdaáætlana vegna flugmálaáætlunar, í samstarfi við aðrar deildir.

Landinu er skipt í fjögur umdæmi og er umdæmisstjóri yfir hverju þeirra. Umdæmi I nær um Suður- og Vesturland, Umdæmi II um Vestfirði að Vestur-Húnavatnssýslu, Umdæmi III frá Vestur-Húnavatnssýslu að mörkum Norður-Þingeyjarsýslu og Norður-Múlasýslu og Umdæmi IV spannar Austurland og Skeiðarársand. Hver umdæmisstjóri er jafnframt flugvallarstjóri á stærsta flugvelli umdæmisins.

Umdæmisstjórum og starfsmönnum þeirra er ætlað að annast daglegan rekstur flugvalla en í því felst m.a. hreinsun brauta, snjóruðningur af brautum, viðhald tækja og rekstur slökkviliðs.

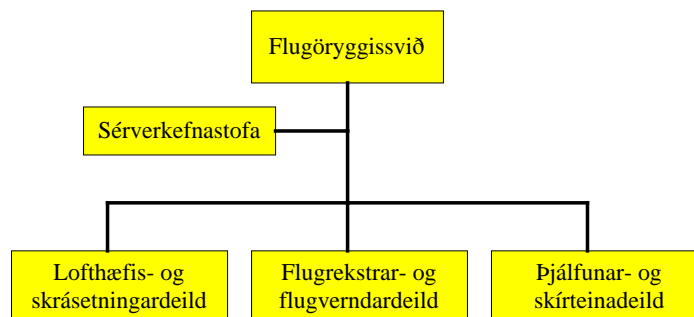
Björgunar- og flugverndardeild

Björgunar- og flugverndardeild var komið á laggirnar árið 2002. Í deildinni starfa tveir menn, annar með sérþekkingu í björgunarmálum og hinn með sérþekkingu á sviði löggæslu.

Frá 1. janúar 2003 hófst á vegum Flugmálastjórnar vopnaleyf samkvæmt nýjum alþjóðlegum kröfum um millilandaflugvelli. Leyfi þessi nær bæði til lestar- og handfarangurs og er framkvæmt í Reykjavík og á Akureyri, Egilsstöðum og Hornafirði. Þessi vopnaleyf krefst m.a. uppsetningar og reksturs búnaðar, vinnu við skipulag og verklagsreglur, umsjónar með þjálfun og innra eftirlits með þeim aðilum sem annast vopnaleyfina sem eru lögregla og tollgæsla.

1.4 Flugöryggisvið

Flugöryggisvið skiptist í lofthæfis- og skrásetningardeild, flugrekstrar- og flugverndardeild, þjálfunar- og skírteina-deild og eina stoðdeild, sérverkefnastofu eins og fram kemur á eftirfarandi skipuriti.



Mynd 4: Skipurit flugöryggisviðs.

Fastir starfsmenn flugöryggisviðs voru 21 í árslok 2001, þar af voru þrír í hlutastarfi, en auk þess var yfirlæknir (trúnaðarlæknir) og eftirlitsmaður við hlutastörf í skírteina-deild. Þá störfuðu sem verktakar átta flugprófdómarar við verkleg próf í skírteina-deild. Að auki sinnti fjöldi sérfræðinga ýmsum sérverkefnum í nafni flugöryggisviðs en fjöldi þeirra ræðst af margbreytileika flugvéla sem eru í notkun og skráðar eru hér á landi. Starfsmönnum fjölgaði um fimm á árinu 2001. Var þetta í samræmi við ábendingar ICAO um að nauðsynlegt væri að fjölga eftirlitsmönnum. Þá lætur nærri að starfsmannafjöldinn hafi tvöfaldast frá árinu 1998 til ársins 2001 þegar tekið er mið af fjölgun verktaka við ýmis eftirlits- og úttektarstörf þar sem sérhæfingar er krafist. Á tímabilinu 1998-2001 er aukningin einna mest á árinu 2001.

Starfsemin felst annars vegar í því að fylgjast með og gera úttektir á starfsemi flugrekenda, viðhaldsstöðva, flugskóla, fluglæknasetra og loftfara og hins vegar í útgáfu ýmiss konar skírteina eða leyfa. Auk þess heldur flugöryggisvið utan um lög og reglur sem snerta flugöryggi, aðstoðar við rannsóknir flugslysa og flugatvika, tekur þátt í ýmsu samstarfi um öryggismál, og leitast við að koma á framfæri upplýsingum um flugöryggi og stuðla að umræðu á því sviði.

Starfsemi flugöryggissviðs Flugmálastjórnar tekur að verulegu leyti mið af alþjóðlegu samstarfi, einkum við Alþjóðaflugmálastofnunina (ICAO) og Flugöryggissamtök Evrópu (JAA). Lög og reglugerðir um flugmál á Íslandi byggja yfirleitt á stöðlum/reglum ICAO og nánari útfærslu á þeim en innleiðing reglna frá JAA hefur hins vegar mótað starfsemina undanfarinn áratug vegna þess að lögð hefur verið áherslu á að taka þær upp. Flugöryggissviðið hefur tekið þátt í samstarfi þeirra opinberu aðila á Norðurlöndum sem fara með stjórn flugöryggismála og hefur oftast sótt sér þangað fyrirmyndir við framkvæmd reglna. Í sérstökum kafla verður fjallað nánar um regluverk það sem starfsemi flugöryggissviðs Flugmálastjórnar byggist á.

Stjórnskipulag flugöryggissviðs Flugmálastjórnar er í samræmi við tilmæli ICAO. Fyrir utan sérverkefnastofu skiptist eftirlitið í þrjú sérsvið eins og myndin að ofan sýnir.

Sérverkefnastofa

Sérverkefnastofa annast ýmis verkefni fyrir flugöryggissvið og tekur einnig þátt í verkefnum fyrir Flugmálastjórn og má þar helst nefna aðstoð við að framfylgja reglugerðum og hönnunarvinnu við hugbúnað. Á undanförunum árum hefur einnig verið unnið að innleiðingu á gæðastjórnunarkerfi á flugöryggissviði Flugmálastjórnar og hefur sérverkefnastofan tekið þátt í því starfi. Greining á starfsemi flugöryggissviðs hófst á árinu 1997 og hófst þá uppbygging á gæðastjórnunarkerfinu jafnframt því sem sviðið var tölvu-vætt. Einn starfsmaður, verkfræðingur að mennt, hefur annast verkefni sérverkefnastofu frá upphafi hennar árið 1997 en undanfarin tvö sumur hefur verið ráðinn einn starfsmaður til viðbótar til sumarafleysinga.

Lofthæfis- og skrásetningardeild

Lofthæfis- og skrásetningardeild sér um að taka út og votta viðurkenndar viðhaldsstöðvar loftfara og viðhaldsstjórnun flugrekenda sem starfa hér á landi. Starfsemi deildarinnar tekur í því sambandi mið af reglum um viðurkenndar

viðhaldsstöðvar, JAR-145⁵, sem tóku gildi 1994. Þá tóku gildi á árinu 1998 nýjar reglur um viðhaldsstjórnun flugrekenda samkvæmt M-kafla JAR-OPS 1. Deildin skráir íslensk loffför og viðheldur og gefur út skrá um þau, lofffaraskrá, sem er hin lögformlega skrá um eignarhald á loffförum í eigu íslenskra aðila. Deildin metur lofthæfi lofffara og gefur út og endurnýjar lofthæfiskírteini sem staðfestir að lofffar sé lofthæft samkvæmt loffferðalögum og þeim skilyrðum sem fram koma í 20. gr. laganna. Einnig hefur deildin umsjón með tegundarskírteinum fyrir loffför, hreyfla og loftskrúfur, annast mat á þeim og staðfestir að kröfum sé fullnægt. Deildin hefur stjórnað viðhaldi á flugvél Flugmálastjórnar en Landhelgisgæsla Íslands séð um framkvæmd þess. Í ársbyrjun 2002 voru starfsmenn deildarinnar, sem flestir eru menntaðir flugvéltæknar, samtals sjö og hafði þeim fjölgað um tvo frá árinu 2000 og um þrjá frá ársbyrjun 1998.

Flugrekstrar- og flugverndardeild

Flugrekstrar- og flugverndardeild ber ábyrgð á öllu eftirliti með flugrekendum og gefur út leyfi til flugrekstrar að lokinni úttekt og uppfylltum skilyrðum loffferðalaga og reglna sem settar hafa verið samkvæmt þeim. Gerðar eru kerfisbundnar úttektir á flugrekstri einstakra flugrekenda, farið í eftirlitsflug með þeim, fylgst með hæfniprófun flugmanna í flughermum og horft til starfsemi þeirra hér á landi og erlendis eftir því sem við á. Deildin hefur eftirlit með atvinnuflugi og einkaflugi og annast eftirlit með fjárhagslegum grundvelli flugskóla í samvinnu við skírteina-deild. Deildin vinnur einnig með lofthæfisdeild við að skrá nýjar vélar, gerir skyndiskoðanir á ferjuflugi og tæknilegar úttektir á íslenskum og erlendum loffförum. Í ársbyrjun 2002 voru starfsmenn deildarinnar samtals sjö, þar af var einn í hlutastarfi, og hafði þeim fjölgað um tvo frá árinu 2000. Í ársbyrjun 1998 voru starfsmenn deildarinnar þrír. Flestir starfsmenn eru flugmenn og fyrrverandi flugstjórar fyrir utan einn sem er flugumferðarstjóri.

⁵ Sjá nánar í viðauka I: JAR 145.

Starfsemi deildarinnar hefur á undanförunum fjórum árum að mestu leyti tekið mið af reglum um flugrekstur, JAR-OPS 1, sem tóku gildi 1998 og nýrri reglugerð um flutningaflug sem byggð er á síðastnefndum reglum og tók gildi 16 október 2001.⁶

Útgáfa flugrekendaskírteinis vottar að flugrekandinn hafi stjórn á flugöryggisþáttum í starfsemi sinni en það felur í sér úttekt á ýmsum þáttum í flugrekstrinum eins og flugrekstrarbókum, viðhaldsstjórnun og gæðakerfum. Afkoma og fjármögnun flugrekstrarins, stjórnskipulag og gilt flugrekendaskírteini eru megin forsendur fyrir veitingu flugrekstrarleyfis til flutningaflugs og verkflugs í atvinnuskyni. Flugmálastjórn gefur út flugrekendaskírteini og veitir flugrekstrarleyfi en samgönguráðuneytið hafði fyrir gildistöku loftferðalaga nr. 60/1998 forræði um veitingu flugrekstrarleyfis.

Þjálfunar- og skírteinadeild

Þjálfunar- og skírteinadeild byggir starfsemi sína einkum á reglugerð um skírteini nr. 419/1999 í samræmi við kröfur JAR-FCL 1 og 3⁷ og reglugerð um flugskóla nr. 692/1999.

Deildin sér um útgáfu og endurútgáfu skírteina allra flugliða og fullgildingu erlendra skírteina og staðfestir að flugliðar hafi þá þekkingu og færni sem krafist er til tiltekinna réttinda og að þeir hafi viðhaldið þeirri þekkingu. Í deildinni er haldin skrá yfir öll réttindi flugliða og þau gögn sem liggja til grundvallar útgáfu og staðfestingu réttinda í skírteinum. Svonefnd JAA skírteini sem skírteinadeild gefur út njóta viðurkenningar í aðildarríkjum JAA og var Ísland meðal fyrstu ríkja sem JAA mælti með gagnkvæmri viðurkenningu á.

Deildin hefur eftirlit með bóklegri og verklegri flugkennslu, gefur út flugkennsluleyfi til flugskóla og tegundaráritunar-skóla og hefur eftirlit með starfsemi þeirra. Þá hefur deildin

⁶ Sjá nánar í Viðauka I um JAR-OPS 1 reglur um flugrekstur.

⁷ Sjá nánar í Viðauka I um JAR FCL 1 og 3 reglugerð um skírteini flugliða og heilbrigðiskröfur.

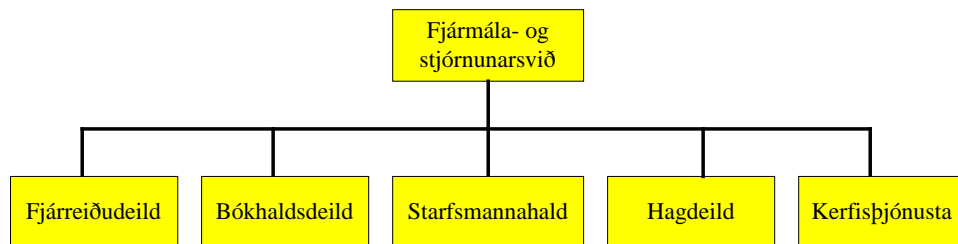
umsjón með bóklegum og verklegum prófum og viðurkenningu á prófdómurum en með tilkomu nýrrar skírteinareglugerðar urðu öll flugpróf mun ítarlegri en áður. Töluvert er um að verktakar vinni fyrir deildina, einkum vegna bóklegra og verklegra prófa. Deildin ber einnig ábyrgð á prófum vegna hvers konar tegundaráritunar, svo sem frumprófa flugmanna á fjölstjórnar- og fjölhreyflaflugvélar og réttindaprófa þeirra á aðrar slíkar flugvélar af annarri tegund.

Heilbrigðisskoðanir flugliða og annarra skírteinishafa eru á ábyrgð deildarinnar og gefur hún út heimild til handa fluglæknum og fluglæknasetrum að annast skoðanir flugliða og hefur eftirlit með starfsemi þeirra. Farið er yfir allar heilbrigðisskoðanir og sér yfirlæknir deildarinnar um útgáfu heilbrigðisvottorða.

Starfsemi deildarinnar breyttist nokkuð með áðurnefndri reglugerð um skírteini. Eftirlit með flugskólum var flutt frá flugrekstrardeild til skírteinadeildar á árinu 1999, utan eftirlit með fjárhagslegum grundvelli þeirra. Á sama ári var tekin upp ný tilhögun í samræmi við kröfur JAA um aðskilnað læknisskoðana og ábyrgðar á útgáfu heilbrigðisvottorða. Að undanskildum trúnaðarlækni og eftirlitsmanni við hlutastörf í skírteinadeild voru fastir starfsmenn deildarinnar í ársbyrjun 2002 fimm, þar af voru tveir í hlutastarfi, og hafði þeim fjölgað um einn frá árinu 2000. Í ársbyrjun 1998 voru fastir starfsmenn deildarinnar samtals þrír og þar af tveir í rúmlega hálfu starfi en auk þess var einn eftirlitsmaður við hlutastörf við gerð og yfirferð bóklegra prófa.

1.5 Fjármála- og stjórnunarsvið

Fjármála- og stjórnunarsvið skiptist í fimm deildir samkvæmt eftirfarandi skipuriti:



Mynd 5: Skipurit fjármála- og stjórnunarsviðs.

Fjárreiðudeild

Í fjárreiðudeild starfa þrjú starfsmenn. Deildin hefur með höndum daglegar fjárreiður stofnunarinnar og ávöxtun lausra fjármuna. Jafnframt sér hún um greiðslu reikninga og athugar hvort samþykki sé fyrir þeim sem og öðrum greiðslum frá stofnuninni. Enn fremur sér deildin um innheimtu tekna og heldur utan um skuldastöðu einstakra viðskiptavina.

Bókhaldsdeild

Í bókhaldsdeild starfa fjórir starfsmenn. Deildin sér um að færa hefðbundið bókhald stofnunarinnar og ber ábyrgð á áreiðanleika bókhalds Flugmálastjórnar. Inni í bókhaldi stofnunarinnar er einnig bókhald Alþjóðaflugþjónustunnar og flugmálaáætlunar. Reikningar sem sendir eru stofnuninni berast deildinni sem sér um að senda þá út til samþykktar. Deildin ber einnig ábyrgð á uppgjöri og reikningsskilum stofnunarinnar. Að auki gerir deildin samanburð við áætlanir, fjárlagaheimildir og áætlun Alþjóðaflugþjónustunnar.

Starfsmannahald

Hjá starfsmannahaldi starfa fjórir starfsmenn. Deildin ber ábyrgð á málefnum starfsmannahalds, þ.m.t. launagreiðslum, starfstengdum kostnaði starfsmanna og ráðningarsamningum. Enn fremur hefur hún með höndum framkvæmd og túlkun kjarasamninga og túlkun laga og reglna er varða vinnurétt. Þá sér hún um skipulagningu á ferðum starfsmanna og framkvæmd endurmenntunarmála. Starfsmannahald sér jafnframt um rekstur mötuneytis, ræstingu og húsvörslu en við það starfa fimm starfsmenn.

Hagdeild

Í hagdeild starfa tveir starfsmenn. Deildin ber ábyrgð á að safna saman tölulegum upplýsingum innan Flugmálastjórnar. Hér er m.a. um að ræða tölur um fjölda farþega, fjölda lendinga og magn póstflutninga. Deildin hefur byggt upp miðlægan gagnagrunn til að halda utan um áður nefndar tölur og sér um að miðla þeim til starfsmanna, tengdra stofnana, fyrirtækja og fjölmiðla. Enn fremur sér hún um vinnslu og samskipti við ICAO vegna tölulegra upplýsinga sem þeir óska eftir.

Hagdeildin hefur einnig unnið að gerð umhverfisstefnu fyrir Flugmálastjórn og nú að leggja lokahönd á gerð hennar.

Kerfisþjónusta

Hjá kerfisþjónustu starfa þrír starfsmenn. Deildin sér um rekstur á almennu tölvukerfi stofnunarinnar. Í því felst einnig eftirlit með netinu, GO-Pro skjalavistunarkerfinu og bókhalds- og fjárreiðukerfi. Að auki þjónustar deildin og aðstoðar starfsmenn og er til ráðgjafar við endurnýjun tækjabúnaðar.

1.6 Flugráð

Um skipan flugráðs er kveðið í 8. gr. laga um loftferðir nr. 60/1998. Flugráð er í dag skipað fimm mönnum. Þrír þeirra eru kosnir af Alþingi en samgönguráðherra skipar tvo. Með lögum nr. 73/2002 sem samþykkt voru á Alþingi 29. apríl 2002 var skipan flugráðs breytt. Lögin tóku gildi 1. janúar 2003 og frá og með síðustu áramótum verður flugráð skipað sex mönnum sem allir eru skipaðir af samgönguráðherra. Tvo þeirra skal reyndar skipa samkvæmt tilnefningu Samtaka atvinnulífsins og einn samkvæmt tilnefningu Samtaka ferðaþjónustunnar.

Flugráð skal eftir sem áður vera samgönguráðherra og flugmálastjóra til ráðuneytis um flugmál. Flugráð skal samkvæmt lögum nr. 73/2002:

- a. fjalla um stefnumótun í flugmálum,
- b. veita samgönguráðherra umsögn um tillögu samgönguráðs að samgönguáætlun, sbr. lög um samgönguáætlun,
- c. fjalla um rekstraráætlanir Flugmálastjórnar,
- d. fjalla um gjaldskrártillögur,
- e. veita umsögn um lög og reglur er varða flugmál,
- f. fjalla um málefni sem samgönguráðherra eða Alþingi sendir flugráði til umfjöllunar,
- g. fjalla um mál sem flugmálastjóri eða einstakir flugráðsmenn óska að fjallað verði um.

Verkefni flugráðs breytast að nokkru leyti, m.a. þannig að nú gefur flugráð samgönguráðherra skriflega umsögn um tillögur samgönguráðs en kemur ekki að áætlanagerðinni sjálfri eins og var áður. Þá er það nýmæli að lögbinda heimild flugráðs til að óska eftir áliti flugmálastjóra þegar þörf krefur.

Í greinargerð með lögum nr. 73/2002 þar sem lögum um loftferðir nr. 60/1998 er breytt segir að markmið þessara breytinga sé að tryggja það að sérþekking hagsmunaaðila komi að flugmálum. Enn fremur kemur fram að litið er svo á að málefni flugráðs komi mörg til kasta Alþingis og það

sé kostur að hagsmunaaðilar hafi vettvang fyrir sín sjónarmið áður en til þess kemur.

Skoðun á starfi flugráðs leiddi í ljós að ráðið sinnir lögbundnu hlutverki sínu. Samgönguráðuneytið og Flugmálastjórn eru sammála um að áhrif og störf flugráðs séu þýðingarmikil fyrir flugmálayfirvöld.

1.7 Samantekt

Á árinu 2000 voru gerðar verulegar skipulagsbreytingar á stjórnskipulagi Flugmálastjórnar. Flugvallasvið og flugleiðsögusvið voru sameinuð í eitt svið, þróunarstofu var komið á, flugvél stofnunarinnar var færð beint undir flugmálastjóra og sá hluti tölvudeildar sem sér um almennt tölvukerfi stofnunarinnar var fluttur til fjármála- og stjórnunarsviðs. Talið var að helstu gallar við það skipulag sem áður gildi fælust í því að boðskipti milli þjónustusviðanna þriggja væru óþarflega flókin en það stafaði meðal annars af því að flugleiðsögusvið bar ábyrgð á uppbyggingu og rekstri kerfa sem notuð voru af hinum tveimur sviðunum. Með skipulagsbreytingunni var þetta einfaldað og sviðin látin bera ábyrgð á þeim búnaði sem tilheyra rekstri þeirra.

Að mati Ríkisendurskoðunar er það skipurit Flugmálastjórnar sem nú er í gildi að meginhluta skýrt og unnið er eftir því í starfi hennar. Ríkisendurskoðun telur að athuga beri hvort ekki væri rétt og eðlilegt að starfsmannahald heyrði beint undir flugmálastjóra.

2 Starfsmanna- og kjaramál

Starfsmannamál hjá Flugmálastjórn eru aðallega í höndum starfsmannahalds en það er deild sem heyrir undir fjármála- og stjórnunarsviðið. Hjá stofnuninni starfa 253 starfsmenn sem tilheyra mörgum stéttarfélögum og því ráðast launakjör þeirra af mörgum ólíkum kjarasamningum.

Stéttarfélög	Fjöldi	Hlutfall
FFR	114	45
FÍF	81	32
BHM	26	10
Önnur félög	32	13
Samtals	253	100

Í Félagi flugmálastarfsmanna (FFR) eru 114 starfsmenn eða 45% af heildarfjölda starfsmanna. Næstflestir starfsmenn eru í Félagi íslenskra flugumferðarstjóra (FÍF) eða 81 talsins. 26 starfsmenn eru í BHM og taka laun eftir kjarasamningi þess fagfélags. Aðrir starfsmenn eru í enn öðrum stéttarfélögum.

Eins og fram kemur hér að ofan starfar mjög fjölbreytilegur hópur manna hjá Flugmálastjórn með alls konar menntun, reynslu og þekkingu. Launamunur á milli þessara hópa getur verið mikill, t.d. voru meðallaun flugumferðarstjóra í júní 2002 um 610 þús. kr. en meðallaun starfsmanna í félagi flugmálastarfsmanna ríkisins um 264 þús. kr. eða tæplega 43% af launum flugumferðarstjóra.⁸

Flugmálastjórn gaf út starfsmannahandbók á árinu 1999 þar sem m.a. er komið á framfæri starfsmanna- og endurmenntunarstefnu stofnunarinnar. Tilgangurinn með hand-

⁸ Fréttabréf KOS Nr. 27. Október 2002. Reykjavík. Kjararannsóknarnefnd opinberra starfsmanna.

bókinni var í meginatriðum sá að varpa ljósi á starfsemi stofnunarinnar þannig að starfsmenn öðlist gleggri yfirsýn yfir hana. Með því móti liggur fyrir hvernig stofnunin vill búa að starfsmönnum sínum með tilliti til almennra starfsskilyrða og endurmenntunar og einnig eru allar helstu reglur um réttindi og skyldur starfsmanna og aðrar starfsmannaupplýsingar aðgengilegar á einum stað.

Í starfsmannastefnunni koma fram eftirfarandi atriði:

- Hvernig staðið skal að ráðningu í ný störf og störf sem losna.
- Hvernig móttöku og aðlögun nýrra starfsmanna skal háttað.
- Krafa um starfslýsingu fyrir sérhvert starf.
- Að allir starfsmenn eigi árlega rétt á starfsmannaviðtali sem lýtur m.a. að mati á frammistöðu þeirra. Gera skal skriflega áætlun um markmið starfsins og þjálfun starfsmanna.
- Hvernig boðskiptum innan stofnunarinnar skal háttað þannig að allar ákvarðanir og breytingar sem varða starfsmenn séu fyrirfram vel kynntar.

Auk þess er tekið á ýmsum öðrum atriðum, eins og vinnuumhverfi, heilsuvernd, aðgangi starfsmanna að starfsmannahaldi vegna samskipta- og persónulegra vandamála og starfslokum. Þá var mörkuð stefna í endurmenntun stofnunarinnar með lýsingu á markmiðum, inntaki fræðslu, verklagi við fræðslu og þjálfun og mati á þörf. Umsjón með framkvæmd þessa málaflokks innan stofnunarinnar er í höndum fræðslufulltrúa sem jafnframt er sviðsstjóri starfsþróunarmála starfsmannahalds. Til að hrinda þessu í framkvæmd var fræðsluráð sett á laggirnar haustið 1999 til að yfirfara og meta umsóknir starfsmanna um endurmenntun. Þá var nýtt starfsmannakerfi tekið í notkun á árinu 1999 sem geymir allar helstu upplýsingar um starfsmenn en beðið er eftir nýju tölvukerfi ríkisins, þ.e. mannauðshlutanum. Sem dæmi má nefna eru allar beiðnir vegna ferða erlendis settar inn í kerfið.

Með mótun og tilkomu áðurnefndrar starfsmanna- og endurmenntunarstefnu voru gerðar auknar kröfur til starfsmannahalds, auk þess sem starfsemi og verksvið hennar hafði aukist nokkuð undanfarin ár. Þetta stafaði einkum af

Því að útfærsla kjarasamnings var færð til deildarinnar, ýmis þjónusta var aukin við starfsmenn og auknar kröfur voru gerðar til upplýsingagjafar. Á árinu 2001 var unnið að endurskipulagningu starfsmannhalds og þá um haustið var ráðinn starfsmannastjóri sem stýrir starfsmannhaldinu. Þessar breytingar fólu það í sér að deildinni var skipt upp í tvö svið sem hvort um sig er undir ábyrgð verksviðstjóra. Þessi svið varða annars vegar launamál og hins vegar starfsþróunarmál.

Ýmislegt hefur verið gert til að styðja og kynna áðurnefndar breytingar. Nefna má vinnustaðarýni og starfsmannfundir, en árið 2001 voru alls haldnir þrír stórir starfsmannfundir um ýmis mál er varða starfsemi Flugmálastjórnar. Starfsmannaráð hélt auk þess 5 fundi á árinu 2000 og 2 á árinu 2001 þar sem ýmis málefni voru tekin fyrir. Loks voru haldnar fimm málstofur á árinu 2000 og ein á árinu 2001.

Við fjárhagsendurskoðun stofnana og fyrirtækja ársins 2002 verða ýmis atriði skoðuð sérstaklega til viðbótar venjubundinni endurskoðun. Eitt atriðanna lýtur að verklagi við starfsmannastjórnun og launaákvæðanir og voru þessi atriði könnuð hjá Flugmálastjórn. Auk þess var kannað hvernig til tókst með markmið í tengslum við starfsmannahald, en stofnunin stefndi að því að koma á formlegum starfsmannaviðtölum í hverri deild á árinu 2002 og hafa tilbúna starfslýsingar fyrir alla um síðastliðin áramót. Gert er ráð fyrir því að fylgja þessari könnun eftir við fjárhagsendurskoðun síðar á árinu.

Af fyrirspurnum og öðrum gögnum sem til eru um starfsmannahald og stjórnun má ráða að stofnunin hefur ákveðna stefnu í þessum málum og að unnið sé eftir henni í auknum mæli. Það er því ástæða til að ætla að skilvirkni eigi eftir að aukast. Hins vegar hafa markmið ársins ekki náðst að fullu. Mannaflaáætlanir eru aðeins gerðar á flugumferðarsviði og ekki liggur fyrir samræmt mælingakerfi um mat á frammistöðu og afköstum starfsmanna. Aftur á móti kemur fram að yfirmenn leggja óhjákvæmilega mat á frammistöðu og afköst starfsmanna sinna. Fyrir utan reglur um ýmsa þætti er varða starfsmenn og starfsmannahald og finna má í starfsmannahandbókinni hafa verið samþykktar sérstakar verklagsreglur um ráðningar og

ráðningarferli. Þá eru til þjálfunaráætlanir fyrir eftirlitsmenn á flugöryggissviði, flugumferðarstjóra og starfsmenn á flugvöllum svo dæmi séu tekin. Haldið er utan um alla þjálfun og fræðslu sem starfsmenn öðlast og á hverju ári gefur starfsmannahald út skýrslu um sí- og endurmenntun starfsmanna.

Starfslýsingar og greiningar á starfskröfum í starfsmannahaldi liggja fyrir og á flestum öðrum sviðum hafa starfslýsingar og/eða starfskröfur einnig verið settar. Gert er ráð fyrir að starfskröfum sé lýst í handbókum um flugvelli, en í nóvember 2003 eiga að vera til handbækur fyrir flestalla flugvelli. Á flugöryggissviði eru til verklagsreglur og almennar og sérhæfðar starfslýsingar fyrir öll störf og hafa þær verið viðurkenndar af Alþjóðaflugmálastofnuninni.

2.1 Vinnudeilur

Vinnudeilur ríkisins við starfsmenn Flugmálastjórnar hafa aðallega verið við flugumferðarstjóra og hafa þær oft farið hátt í þjóðfélaginu. Í ljósi þess hve viðkvæm stofnunin er fyrir kjaradeilum, þar sem hún sinnir m.a. alþjóðlegum skyldum, er áhugavert að skoða þessar síendurteknu deilur og reyna að skýra þær.

Upphaf íslenskrar flugumferðarstjórnar má rekja allt aftur til ársins 1946. Í fyrstu voru flugumferðarstjórar í Félagi flugmálastarfsmanna ríkisins, sem stofnað var árið 1946, en árið 1955 stofnuðu þeir sitt eigið félag, Félag íslenskra flugumferðarstjóra (FÍF).⁹

Á undanförunum árum hafa flugumferðarstjórar og ríkisvaldið oft deilt hart um kjaramál. Aðgerðir flugumferðarstjóra, hvort heldur boðun verkfalls eða yfirvinnubann, vekja jafnan mikla athygli vegna þeirra alvarlegu afleiðinga sem þær hafa í för með sér. Komi til vinnustöðvunar lamast ýmis önnur starfsemi og flugfélögin og ferðaiðnaðurinn geta beðið mikinn skaða. Aðgerðirnar geta

⁹ Flugumferðarstjórartál. 2001. Félag íslenskra flugumferðarstjóra. Bls. 295

þannig haft mikil áhrif á efnahagslíf þjóðarinnar.¹⁰ Þetta gerir verkfallsvopn flugumferðarstjóra gríðarlega sterkt og mun sterkara en margra annarra stétta. Vinnudeilur flugumferðarstjóra virðast þó ekki einungis vera algengar hér á landi heldur einnig erlendis.

Ísland gegnir mikilvægu hlutverki við flugumferðarstjórn á Norður-Atlantshafi. Ísland hefur með alþjóðasamningi skuldbundið sig til að veita flugumferðarþjónustu á ákveðnu flugstjórnarrými. Alvarleiki ítrekaðra vinnudeilna flugumferðarstjóra má öllum vera ljós og þá sérstaklega þegar horft er til mikilvægi samningsins sem Ísland gerði við ICAO.

Þegar skoðaðar eru deilur flugumferðarstjóra og ríkisins undanfarin fimmtán ár kemur í ljós að fyrir utan hefðbundnar deilur um launakjör hafa deilur einkum snúist um verkfallsrétt flugumferðarstjóra. Lengi vel var algert bann við verkföllum opinberra starfsmanna en með lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna var því breytt. Í 19. gr. laganna eru þó undantekningar frá heimild til verkfalls. Í 5. tl. 1. mgr. 19. gr. segir að heimild til verkfalls nái ekki til þeirra sem starfa við nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu. Í 2. mgr. sömu greinar er kveðið á um að fjármálaráðherra skuli að undangengnu samráði við viðkomandi stéttarfélag birta skrár um störf þau sem falla undir 5. tl. 1. mgr.

FÍF boðaði til verkfalls 25. maí 1987. Fjármálaráðuneytið andmælti boðaðri vinnustöðvun og taldi hana ólögmdæta þar sem flugumferðarstjórum væri óheimilt að boða til verkfalls, sbr. lög 94/1986. Fjármálaráðuneytið stefndi síðan FÍF fyrir Félagsdóm. Málið snerist að miklu leyti um gerð undanþágulista, sbr. 2. mgr. 19. gr. Félagsdómur komst að þeirri niðurstöðu að við gerð og skráningu undanþágulistans hafi lagafyrirmælum ekki verið fylgt. Þrátt fyrir þetta tók dómurinn það til efnislegrar meðferðar hvort flugumferðarstjórar féllu undir undanþáguákvæði þar sem kveðið er á um að starfsmönnum sem sinna nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu hafi ekki heimild til að fara í verkfall. Dómurinn komst að þeirri niðurstöðu að störf flugumferðarstjóra væru þess eðlis að

¹⁰ „Verkfall gæti haft mjög alvarlegar afleiðingar“. 1987. Mbl. 12.5.

þau féllu undir ákvæðið og þeim því óheimilt að gera verkfall. Í dómnum kom enn fremur fram að ólöglega hafi verið boðað til verkfallsins.

Félag flugumferðarstjóra taldi að niðurstaðan sem fékkst 1987 hefði átt við um boðun verkfallsins en ekki hvort þeir hefðu rétt til að boða til verkfalls. Félagið stefndi ríkinu fyrir Félagsdóm 1995¹¹ og krafðist þess að flugumferðarstjórar yrðu felldir niður af skrá, skv. 2. mgr. 19. gr., eða til vara að í stað þess að allir flugumferðarstjórar yrðu undanþegnir verkfallsrétti yrði einungis hluti þeirra undanþeginn honum og var sá fjöldi nánar skilgreindur í stefnu. Í niðurstöðu Félagsdóms var m.a. vísað til þess að dómurinn hefði áður dæmt að störf flugumferðarstjóra væru þess eðlis að þau féllu undir undanþáguákvæði í 19. gr. laga nr. 94/1986 og taldi að stefnanda (FÍF) bæri því að sanna að aðstæður hefðu breyst verulega frá því að dómurinn 1987 var kveðinn upp. Þar sem Félagsdómur taldi að aðstæður hefðu ekki breyst var ríkið sýknað.

Í framhaldi af dómi Félagsdóms 1995 sögðu um 80 flugumferðarstjórar upp störfum í október 1995 og áttu uppsagnirnar að koma til framkvæmda um áramótin 1995-1996. Samkvæmt heimild í lögum voru uppsagnarfrestir 32 flugumferðarstjóra framlengdir um þrjú mánuði. Byggðist það á viðbúnaðaráætlun af hálfu flugmála-yfirvalda sem lýstu því yfir að með henni væri að fullu tryggt nauðsynlegt flugöryggi enda yrði haldið uppi fullnægjandi flugumferðarþjónustu. Ekki reyndi á viðbúnaðaráætlun stjórnvalda þar sem flugumferðarstjórnir drógu uppsagnir sínar til baka áður en til aðgerða kæmi, en kjarasamningar náðust rétt fyrir áramót.

Árið 1998 stefndi síðan FÍF ríkinu aftur vegna málsins og tók þá Félagsdómur þá varakröfu félagsins til greina að einungis 32 flugumferðarstjórar yrðu á skránni en ekki allir.¹² Slíkur fjöldi dygði til að fullnægja nauðsynlegustu öryggisgæslu. Nú hafa flugumferðarstjórar því verkfallsheimild.

¹¹ Félagsdómur mál nr. 3/1995, Félag íslenskra flugumferðarstjóra gegn fjármálaráðherra f.h. ríkisins.

¹² Félagsdómur mál nr. 31/1997, Félag íslenskra flugumferðarstjóra gegn fjármálaráðherra f.h. ríkisins.

Mikil ábyrgð hvílir á flugumferðarstjórum og krafa er gerð um fúmlaus vinnubrögð. Laun þeirra hafa þó hækkað mun meira en annarra ríkisstarfsmanna. Þetta má að nokkru leyti rekja til samstöðu þeirra og skýrra markmiða í kjarabaráttunni, en ekki verður heldur litið framhjá sterkri stöðu þeirra og þeirra áhrifa sem vinnustöðvun þeirra hefur í för með sér. Séu t.d. skoðaðir tveir síðustu kjarasamningar flugumferðarstjóra sem gerðir voru á árunum 2001 og 2002 kemur í ljós að þessi starfsstétt hefur fengið meiri kauphækkanir en aðrir opinberir starfsmenn. Fjármálaráðuneytið mat fyrri samninginn upp á 8,63% hækkun en þar af voru 6,9% varanleg hækkun. Samningurinn sem gerður var 2002 gildir til og með 30. apríl 2005 og metur fjármálaráðuneytið hann til 30,51% launa-hækkunar á samningstímanum en þar af voru hækkanir sem strax komu til framkvæmda metnar á um 21,2%.

2.2 Samantekt

Hjá Flugmálastjórn starfar stór hópur starfsmanna sem sinna um margt ólíkum verkefnum þótt öll snúist þau um flugmál. Launakjör flugumferðarstjóra eru almennt mun betri en annarra stétta stofnunarinnar og hefur það skapað óánægju meðal annarra starfsmanna sem getur virkað hamlandi á samstöðu og myndun liðsanda. Til að sporna við því hefur Flugmálastjórn unnið að því að bættu liðsandann og fá starfsmenn til að líta á sig sem eina heild en ekki sem hluta einstakra sviða.

Síendurteknar vinnudeilur ríkisins og flugumferðarstjóra um kjaramál eru ekki einsdæmi hér á landi. Þær eru einnig mjög algengar annars staðar í heiminum. Þær miklu afleiðingar sem vinnustöðvun þeirra hefur í för með sér gerir stöðu þeirra mjög sterka og hefur oft gert þeim kleift að ná fram betri árangri í kjaraviðræðum við ríkið en öðrum stéttarfélagum. Hér á landi getur heldur enginn annar aðili veitt þá þjónustu sem flugumferðarstjórar sinna, en víða um lönd getur herinn einnig séð um hana. Uppsagnir flugumferðarstjóra 1995 hefðu því ekki haft jafnmikil áhrif ef verið hefði til staðar annar aðili til að veita þessa þjónustu.

Mikilvægt er að sátt ríki um kaup og kjör flugumferðarstjóra, sérstaklega vegna samningsins um Alþjóðaflugþjónustuna. Flugumferðarstjórar hafa náð betri árangri í kjarasamningum undanfarin ár en aðrir ríkisstarfsmenn. Sætti flugumferðarstjórar sig ekki við sömu hækkanir og aðrir ríkisstarfsmenn fá verður ríkisvaldið að gera upp við sig hvort slíkt er eðlilegt eða sanngjarnt. Komist ríkisvaldið að því að svo sé ekki verður það að láta á það reyna hvort flugumferðarstjórar eru tilbúnar til þess að ná fram kröfum sínum með vinnudeilum. Ef flugumferðarstjórar eru tilbúnir í slíkar aðgerðir verða þeir hins vegar að axla ábyrgð á því hvort þessi þjónusta verði veitt héðan í framtíðinni. Vitað er að hægt er að veita þessa þjónustu frá öðrum löndum.

3 Lög og reglur um flug og flugrekstur á Íslandi

Meðal helstu hlutverka Flugmálastjórnar er hafa eftirlit með því að lögum, reglugerðum og fyrirmælum um flugstarfsemi sé framfylgt. Þau lög sem gilda eru fyrst og fremst lög um loftferðir nr. 60/1998 en að auki er stuðst við eftirtalin lög:

- Lög um opinberar eftirlitsreglur nr. 27/1999.
- Stjórnsýslulög nr. 37/1993.
- Upplýsingalög nr. 50/1996.
- Lög um persónuvernd nr. 77/2000.

Fyrir utan ofangreind lög gilda fjölmargar reglugerðir og auglýsingar sem settar hafa verið og birtar í Stjórnartíðindum. Enn fremur gilda ákvarðanir Flugmálastjórnar, sbr. 140. gr. laga um loftferðir nr. 60/1998.

Lög og reglur sem settar hafa verið byggjast að miklu leyti á alþjóðlegu regluverki. Þessar alþjóðlegu reglur koma frá tveimur stofnunum sem hafa mismunandi stöðu að þjóðarétti

Alþjóðaflugmálastofnunin (International Civil Aviation Organization)

Íslendingar hafa verið aðilar að Alþjóðaflugmálastofnuninni (ICAO) allt frá því að hún var stofnuð með undirritun Chicago-samningsins árið 1944. Samningurinn liggur til grundvallar allri flugstarfsemi í heiminum. Hann leggur skyldur á ríki að veita m.a. flugumferðarþjónustu og starfrækja flugvelli. Í samningnum viðurkenna samningsríkin að hvert ríki hafi yfirráð yfir eigin lofthelgi.

Á grundvelli samningsins hefur ICAO vald til að setja reglur og nú þegar hafa verið samþykktir 18 viðaukar (annexar) við samninginn sem ríkjum er gert að innleiða.

JAA –Flugöryggissamtök Evrópu (Joint Aviation Authorities)

Flugöryggissamtök Evrópu (JAA) eru samtök evrópskra flugmálayfirvalda. Þau voru stofnuð 1990 og hafa að markmiði að móta og koma í notkun sameiginlegum reglum fyrir almennt flug í Evrópu. Ríkin í JAA eru annaðhvort fullgildir meðlimir eða „candidate members“. Flugmálastjórn hefur verið fullgildur aðili í JAA frá upphafi. Aðildarríkin eru nú 34 og fullgilda aðild hafa 25 ríki. Flugöryggissamtökin hafa þróað og gefið út á þriðja tug regluverka, svonefndar JAR-reglur (Joint Aviation Requirements), og hafa flugmálastjórnir ríkjanna skuldbundið sig til að koma þeim á hjá sér.

Hjá JAA starfa nefndir sem hver um sig fjallar um ákveðin sérsvið, svo sem lofthæfi loftfara og flugrekstur. Í þessum nefndum eiga sæti fulltrúar frá flugmálayfirvöldum þeirra ríkja sem aðilar eru að JAA. Enn fremur hafa hagsmunaaðilar áheyrnarfulltrúa. Í þessum nefndum er unnið að gerð og breytingu reglna. JAA gefur síðan út þær reglur sem ríki hafa komið sér saman um og þær eru nefndar JAR-reglur eða kröfur JAA.

Lög og reglur um flug og flugrekstur hér á landi er með mjög svipuðum hætti og annars staðar á Norðurlöndunum. Íslendingar eru þó meðal þeirra sem lengst eru komnir í að innleiða JAR-reglur og má nefna sem dæmi að flugfélög eins og Atlanta, Flugleiðir, Íslandsflug og MD-flugfélagið voru með fyrstu flugfélögum í Evrópu sem starfa eftir JAR-OPS 1 en reglurnar eru í samræmi við ítrustu tillögur JAA. Enn hafa mörg ríki í JAA, einkum í Mið- og Suður-Evrópu, ekki tekið upp þessar reglur fyrir neinn af sínum flugrekendum.

Flugmálayfirvöld hér á landi hafa að markmiði að fylgja alltaf nýjustu og ströngustu reglum um flugstarfsemi. Fyrir íslensk flugfélög sem starfa á erlendum markaði skiptir miklu máli að geta sýnt fram á að þau fari eftir slíkum reglum og gerir það þau samkeppnishæfari en ella, sérstaklega í leiguflugi. Í flugi skiptir orðspor miklu máli. Þar vilja menn að öryggi sé í fyrirrúmi og að engin frávik séu gerð þar að lútandi.

3.1 Innleiðing erlendra reglna

Eins og fram hefur komið byggja lög og reglur um flug og flugstarfsemi á viðtæku alþjóðlegu regluverki sem kemur aðallega frá ICAO og JAA og hefur innleiðing þeirra, einkum JAR-reglna, aukist undanfarinn áratug. Meginstefnan hefur verið sú að innleiða reglur ICAO og JAA í íslensk lög og reglugerðir og hafa í gildi sem fæstar séríslenskar reglur sem ganga þvert á þær. Í einstaka tilfellum eru þó settar sérstakar reglur sem byggja á innlendri reynslu. Fjöldinn allur af reglugerðum hefur verið settur á grundvelli íslenskra laga og í samræmi við reglur ICAO og JAA og samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

Við innleiðingu JAR-reglna hafa verið farnar eftirfarandi leiðir:

1. JAR-reglur eru þýddar og birtar í Stjórnartíðindum sem reglugerð með heimild í 145. gr. laga um loftferðir nr. 60/1998.¹³
2. Auglýsing er birt í Stjórnartíðindum þar sem vísað er til þess að tiltekna JAR-reglur taki gildi og þær birtar á íslensku í viðauka með auglýsingunni. Gert með heimild í 145. gr. laga um loftferðir nr. 60/1998.
3. Flugmálastjórn ákveður að tiltekna JAR-reglur taki gildi. Slík ákvörðun er tekin með heimild í 140. gr. loftferðalaga¹⁴ og er birt í flugmálahandbók og í upplýsingabréfi Flugmálastjórnar eða Stjórnartíðindum. Reglurnar eru ekki þýddar.
4. Flugmálastjórn ákveður að heimilt sé að beita tilteknum JAR reglum. Slík ákvörðun er tekin með heimild í 140. gr. loftferðalaga og er birt í flugmálahandbók og í upplýsingabréfi Flugmálastjórnar. Reglurnar eru ekki þýddar

¹³ 145. gr.: „Samgönguráðherra er heimilt að setja reglugerðir til framkvæmda á lögum þessum.“

¹⁴ 140. gr.: „Flugmálastjórn skal gefa út upplýsingabréf um flugmál og flugmálahandbók. Skulu allir handhafar flugrekstrarleyfa og flugkennsluleyfa, útgefinna af Flugmálastjórn, vera ákrifendur að útgáfum þessum. Í flugmálahandbók skulu birtar þær ákvarðanir Flugmálastjórnar sem teknar eru á grundvelli laga þessara og reglna settra samkvæmt þeim og hafa almennt gildi en birtast ekki í Stjórnartíðindum. Skulu þær vera á íslensku eða ensku eftir því sem við á. Samgönguráðherra er heimilt að höfðu samráði við Íslenska málefnd að kveða nánar á um útgáfu þeirra með reglugerð.“

Að auki hafa reglur tekið gildi hér á landi í gegnum samninginn um Evrópska efnahagsvæðið.

Eins og hér kemur fram hefur innleiðing JAR-reglna verið með ýmsum hætti. Dæmi eru um að JAR-reglur hafi verið þýddar og gefnar út í formi reglugerðar. Síðar hafa þessar sömu reglur breyst og þá er reglugerðinni ekki breytt heldur er reglunum breytt með ákvörðun Flugmálastjórnar samkvæmt 140. gr. loftferðalaga nr. 60/1998. Stundum eru þær birtar í Stjórnartíðindum en stundum einungis í flugmálahandbók og upplýsingabréfi Flugmálastjórnar. Þetta vekur þá spurningu hvaða stöðu slíkar breytingar hafa, en ljóst þykir að þær hafa tæpast sömu stöðu og reglugerð útgefin af samgönguráðherra. Því ætti Flugmálastjórn erfitt með að beita þá aðila viðurlögum sem hlíta þeim ekki. Nokkur dæmi um innleiðingu reglna eru rakin í viðauka.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur ekki verið gætt nógu mikillar samræmingar við innleiðingu JAR-reglna. Helsta skýringin er sú að þýðing og birting á nýjum reglum og sífelldum breytingum á eldri reglum tekur mikinn tíma. Þetta veldur því að staða JAR-reglna er mismunandi og oft óljós. Það er nauðsynlegt á hverjum tíma sé ljóst hvaða reglur gilda og fara ber eftir.

Enn fremur má nefna það verklag sem viðhaft var við gildistöku á JAR-OPS 1 fyrir minni flugrekendur. Í auglýsingu samgönguráðuneytisins nr. 199/1997 sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda kemur fram að JAR-OPS 1 eigi að taka gildi gagnvart minni flugrekendum 1. apríl 1999. Í auglýsingu frá samgönguráðuneytinu nr. 171/1998 sem einnig var birt í B-deild Stjórnartíðinda er gildistöku gagnvart minni flugrekendum frestað ótímabundið og kveðið á um að reglugerð nr. 641/1991 um flutningaflug skuli áfram gilda um þeirra rekstur. 24. nóvember 1998 er síðan í ákvörðun Flugmálastjórnar nr. 1/1998 kveðið á um að JAR-OPS 1 skuli gilda fyrir minni flugrekendur frá 1. október 1999. Að lokum er kveðið á um í auglýsingu samgönguráðuneytisins sem birt er í B-deild Stjórnartíðinda að gildistökuári skuli vera 1. október 2001. Þetta dæmi sýnir að verkaskipting Flugmálastjórnar og samgönguráðuneytis þurfi að vera skýrari við innleiðingu erlendra reglna.

Rétt er þó að fram komi að drög að verklagsreglum um innleiðingu reglna sem koma erlendis frá eru tilbúin í samgönguráðuneytinu og unnið hefur verið eftir þeim um hrið þó formlega staðfestingu vanti.

Ef JAA setur nýjar reglur eða breytir eldri reglum þá eiga þær ekki að taka gildi fyrr en þær hafa verið birtar í Stjórnartíðindum af samgönguráðherra. Hins vegar er t.d. í IV. hluta reglugerðar nr. 780/2001 um flutningaflug heimild til handa Flugmálastjórn að veita tímabundnar undanþágur frá reglugerðinni þegar sérstökum ástæðum er til að dreifa og flugöryggi verður ekki stefnt í hættu. Oft er um að ræða að flugrekstraraðilar óska eftir að fá að fara eftir breytingu á tiltekinni reglu sem samþykkt hefur verið hjá JAA en á eftir að innleiða í íslensk lög. Flugmálastjórn metur þá hverju sinni hvort stofnunin heimili undanþágu eða ekki. Við það mat hefur hún að leiðarljósi þau stefnumið sem hún hefur sett sér þar sem megináhersla er lögð á að flugöryggis sé gætt. Þessar undanþágur eru einungis birtar þeim sem óska eftir undanþágum. Eðlilegra virðist að Flugmálastjórn skoði hvort ekki beri að birta slíkar undanþágur á heimasíðu eða í upplýsingabréfi stofnunarinnar. Slíkt ýtti undir að jafnræðis væri gætt þannig að öðrum gæfist kostur á að sækja um sams konar undanþágur.

3.2 Flugöryggisstofnun Evrópu (European Aviation Safety Authority, EASA)

Í reglugerð Evrópusambandsins nr. 1592/2002 er kveðið á um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu (Regulation (EC) No 1592/2002 of the European Parliament and of the council of 15 July 2002 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency). EASA tók til starfa í september 2002 en í ákvæðum um stofnunina skal hún hafa tekið að sér vottunarmál ríkjanna varðandi tegundarskírteini og íhluti svo og stjórnun viðhaldsmála þann 28. september 2003. Markmiðið með þessari reglugerð er að vinna að auknu

flugöryggi í Evrópu og tryggja samræmdar öryggiskröfur í flugi á þessu svæði.

Eins og fram hefur komið í þessu kafla eru íslenskar reglur um flug og flugrekstur að verulegu leyti byggðar á reglum JAA. Líklegt er að Flugöryggisstofnun Evrópu muni koma í stað JAA. Möguleikar Íslendinga til að hafa áhrif á ákvörðunartöku og setningu reglna munu því breytast. Flugmálastjórn hefur verið aðili að JAA frá stofnun samtakanna og verið fullgildur meðlimur. Þegar Flugöryggisstofnun Evrópu verður komið á munu íslensk stjórnvöld einungis geta haft áhrif á setningu reglna í gegnum hefðbundið EES-ferli. Ljóst er að þegar íslensk stjórnvöld munu koma að þessum reglum verður ákvörðunarferlið langt komið og því munu þau hafa litla möguleika til að hafa áhrif á þær.

3.3 Stjórnsýslukærur

Vegna mikilla breytinga á löggjöf um flugmál undanfarin ár var ákveðið að athuga þær stjórnsýslukærur sem hafa verið lagðar fram gegn stofnuninni. Frá árinu 1999 hafa sex slíkar kærur borist. Í helming málanna var ákvörðun Flugmálastjórnar látin standa óbreytt en í hinum þremur var ákvörðun breytt. Í tveimur af þeim þremur málum þar sem ákvörðun var breytt var um að ræða kæru vegna heilbrigðisvottorðs. Í reglugerð um skírteini, útgefinni af Flugmálastjórn Íslands nr. 419/1999, segir í ákvæði 1.2.4.10 að sætti umsækjandi sig ekki við ákvörðun um útgáfu heilbrigðisvottorðs geti hann innan 14 daga leitað úrskurðar þriggja manna nefndar sem í eiga sæti trúnaðarlæknir samgönguráðuneytis, trúnaðarlæknir hagsmunafélags umsækjanda, eða læknir tilnefndur af honum ef téður umsækjandi er ófélagsbundinn, og læknir tilnefndur af landlækni. Nefndin skal skipuð af samgönguráðherra og er niðurstaða hennar endanleg á sviði stjórnsýslu vegna útgáfu heilbrigðisvottorðs.

Í öðru ofangreindra mála þar sem deilt var um heilbrigðisvottorð var skipuð nefnd til að fara yfir embættisfærslur yfirlæknis heilbrigðisskorar Flugmálastjórnar vegna útgáfu

heilbrigðisvottorðs flugstjóra. Nefndin skilaði skýrslu 30. janúar 2002 þar sem hún gerði verulegar athugasemdir við málsmeðferð Flugmálastjórnar. Í því máli kærði flugstjóri ákvörðun FMS um að synja honum útgáfu heilbrigðisvottorðs. Kærunefndin komst að þeirri niðurstöðu að flughæfni flugstjórans væri óskert og að hann fullnægði ákvæðum skirteinareglugerðar. Eftir að úrskurðurinn var kveðinn upp kom upp ágreiningur um túlkun á honum. Einnig átti Flugmálastjórn erfitt um vik að fullnusta úrskurðinn vegna þess að lækna voru tregir til að gefa út vottorð á grundvelli hans. Þetta tvennt varð tilefni frekari deilna, fjölmiðlaumræðu og stjórnsýslukæra sem að lokum leiddi til þess að nefnd var skipuð til að fara yfir embættisfærslur yfirlæknis heilbrigðisskorar Flugmálastjórnar eins og fram kemur að ofan. Í niðurstöðum hennar segir m.a.: „Eftirfarandi túlkun á niðurstöðu áfrýjunarnefndarinnar og sú ákvörðun að skilyrða heilbrigðisvottorð [flugstjórans]¹⁵ hafði ekki við rök að styðjast og var ómálefnaleg. Niðurstaða úrskurðarnefndar var afdráttarlaus og fól ekki í sér neina ráðagerð um að viðkomandi flugmaður fullnægði ekki kröfum sem gerðar voru eða að skilyrða ætti heilbrigðisvottorð hans.“

Rétt er að fram komi að Flugmálastjórn var ósammála þessari niðurstöðu nefndarinnar. Að mati flugmálastjóra voru meginvandkvæði þessa máls þau að ekki var ljóst hvaða fluglæknir fengist til að framfylgja niðurstöðum úrskurðarnefndarinnar þar sem að hún hafði ekki forsendur til að gefa út heilbrigðisvottorð. Sömuleiðis var ekki hægt að skipa lækni að undirrita vottorð gegn betri vitund.

Í reglugerð nr. 134/2003 um breytingu á reglugerð um skirteini útgefin af Flugmálastjórn Íslands nr. 419/1999, með síðari breytingum eru gerðar breytingar á úrskurðarnefndinni. Ekki er lengur kveðið á um að aðili geti leitað úrskurðar nefndar heldur getur aðili ef Flugmálastjórn hyggst synja honum um útgáfu heilbrigðisvottorðs skotið máli sínu til sérstaks endurmats. Endurmatið skal vera í höndum sérstakrar endurskoðunarnefndar. Landlæknir tilnefnir þrjá lækna og skulu tveir vera fluglæknar og annar þeirra formaður nefndarinnar. Þá skal sá þriðji vera

¹⁵ Innskot skýrsluhöfunda.

sérfræðingur á því sviði læknisfræðinnar sem matið varðar. Framvegis verður því framkvæmdin sú að ef endurskoðunarnefndin breytir niðurstöðu Flugmálastjórnar þá mun formaður nefndarinnar verða skipaður læknir Flugmálastjórnar í málinu og hann mun gefa út heilbrigðisvottorð.

3.4 Samantekt

Á undanförnum áratug hafa orðið miklar breytingar á stjórnvaldsreglum um flug og flugstarfsemi hér á landi. Samræmdar og ítarlegar reglur, einkum byggðar á kröfum Flugöryggissamtaka Evrópu (Joint Aviation Authorities) og samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, hafa leyst af hólmi eldri og ófullkomnari reglur sem flugmálayfirvöld studdust áður við.

Við innleiðingu á kröfum Flugöryggissamtaka Evrópu, svokölluðum JAR-reglum (Joint Aviation Requirements), hafa verið farnar ýmsar leiðir. Ýmist hefur verið byggt á ákvörðun Flugmálastjórnar eða reglugerðum settum af samgönguráðherra. Við þessa innleiðingu hefur ekki verið gætt nægjanlega mikillar samræmingar. Þetta hefur valdið því að staða reglna um flug og flugstarfsemi er mismunandi og oft óljós. Samgönguráðuneytið og Flugmálastjórn þurfa að koma á skýrari verkaskiptingu í þessum efnum.

Þrátt fyrir miklar breytingar á stjórnvaldsreglum um flug og flugstarfsemi hér á landi hafa fáar stjórnsýslukærur borist samgönguráðuneytinu vegna þess hvernig reglunum hefur verið beitt. Engu að síður voru í einu máli gerðar alvarlegar athugasemdir við stjórnsýslu Flugmálastjórnar eins og fram kemur í kaflanum.

4 Eftirlitshlutverk Flugmálastjórnar

Hlutverk flugöryggissviðs Flugmálastjórnar er eins og áður hefur komið fram að hafa eftirlit með því sem lýtur að öryggi í flugi og flugrekstri eins og það er skilgreint í reglugerð nr. 441/1997. Þar segir: "Flugmálastjórn Íslands hefur eftirlit með því, að lögum, reglugerðum og fyrir-mælum um flugstarfsemi sé framfylgt, með sérstakri áherslu á flugöryggi."

Starfsemi flugöryggissviðs Flugmálastjórnar hefur tekið þó nokkrum breytingum undanfarin 15 ár og einna mest á síðustu 5-8 árum. Aðild að Flugöryggissamtökum Evrópu (JAA) hefur haft veigamestu breytingarnar í för með sér en önnur áhrif eru ekki síður mikilvæg, eins og aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu sem hefur stuðlað að auknum umsvifum í flugi hér á landi.

Í meginatriðum byggist eftirlit flugöryggissviðs á sömu þáttum nú og fyrir 15 árum en áherslur, aðferðir, lög og reglur hafa breyst í tímans rás. Eftirlitsstörf flugöryggissviðs tengjast eftirfarandi þremur flokkum:

Heimildaveitingum.

- Yfirferð á umsóknum einstaklinga og fyrirtækja um heimildir.

Eftirliti með starfsemi

- Skoðunum á loftförum.
- Samráðsfundum með fyrirtækjum einkum stærri flugrek-enda og ráðgjöf.
- Eftirlitsferðum til flugrekenda og verkstæða.
- Eftirlitsflugi.

Rannsóknnum á flugatvikum

- Greiningu á flugatvikum og tillögum til úrbóta

Á undanförunum 10 árum hafa komið fram nýjar aðferðir og viðmiðanir við eftirlit með flugrekstri, viðhaldi og flugkennslu á Íslandi. Þessar breytingar má rekja til þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað í Evrópu og þá sérstaklega með tilkomu reglugerða sem byggjast á kröfum Flugöryggissamtaka Evrópu (JAA). Kröfur JAA, svonefndar JAR-reglur, minna um margt á þá gæðastaðla sem voru í örri þróun á áður nefndu tímabili.

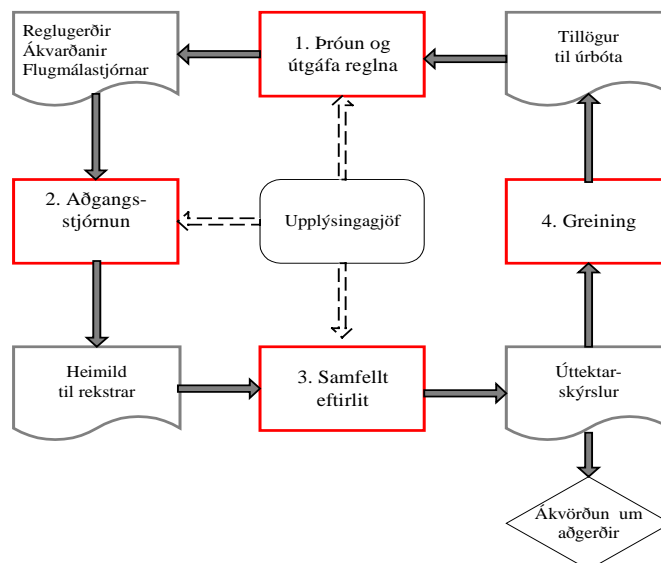
Breyttar áherslur í starfsemi flugöryggissviðs við heimildaveitingar og eftirlit með starfsemi tengjast fyrst og fremst íslenskum reglugerðum sem byggjast á JAR-reglum. Einnig hafa úttektir JAA á deildum flugöryggissviðs ráðið nokkru um það á hvað lögð er mest áhersla við eftirlitsaðferðir á hverjum tíma, en markmið JAA með úttektum sínum er að samræma og leggja blessun sína yfir þau atriði sem einstakir aðilar innan JAA skoða við eftirlit. Af þessum sökum eru þær úttektir sem lofthæfisdeild flugöryggissviðs Flugmálastjórnar gerir á viðhaldsstöð samkvæmt reglum JAR-145 viðurkenndar af öllum úttektaraðilum þeirra ríkja sem eru innan JAA, svo dæmi sé tekið.

Til þess að þær deildir sem sinna eftirlitsstörfum standist kröfur JAA þurfa þær að haga úttektum sínum á einstökum flugrekendum þannig að þær birti heildstæða mynd af þeim. Lofthæfisdeild hófst handa við formlegar úttektir árið 1994 og skírteinadeild 1999 eða um svipað leyti og JAA gerði tilsvarendi úttektir á deildunum. Af ýmsum ástæðum hefur JAA ekki hafið gagnkvæmar úttektir og þar með hafa JAA ríkin enn ekki samræmt úttektarskipulag sitt í flugrekstri. Engu að síður var nýtt úttektarskipulag sem byggist á reglum JAR-OPS 1 útbúið og tekið í notkun á flugrekstrardeild flugöryggissviðs á síðari hluta ársins 2001 en eins og fram hefur komið var gert ráð fyrir að JAR-OPS 1 reglur tækju gildi fyrir alla flugrekstraraðila hér á landi um mitt ár 2002 með aðlögunartíma frá 1. október 2001. Reglurnar fyrir stærri flugrekstraraðila tóku hins vegar gildi 1998. Norðurlöndin hafa flestöll tekið upp reglur JAR-OPS1 fyrir alla flugrekstraraðila með fáum undantekningum gagnvart minni flugrekstraraðilum sem hafa fengið tiltekinn frest til að aðlagja reksturinn reglunum. Ljóst er að mismunandi mikinn tíma tekur að koma svo viðamiklum breytingum í gagnið. Samkvæmt nýjustu áætlunum er

fyrirhuguð úttekt á flugrekstrardeild flugöryggissviðs á vegum JAA í lok maí 2003. Þar með hafa JAA ríkin hafið samræmt úttektarskipulag vegna flugreksturs.

4.1 Eftirlitsferli flugöryggissviðs

Til að ná góðri stjórn á flugöryggismálum hefur flugöryggissviðið komið á ákveðnu skipulagi sem lýsir meginstjórnunarferlunum í eftirlitsstarfseminni. Um er að ræða hringlaga eftirlitsferli (sjá mynd 6) sem hefst með þróun og setningu reglna sem síðan taka stöðugum breytingum í kjölfar greininga á því sem betur má fara, nýrrar þekkingar og færni.



Mynd 6: Megineftirlitsferli flugöryggissviðs.

1. Þróun og útgáfa reglna

Þetta ferli tekur til þróunar, setningar og innleiðingar þeirra reglna sem lýst er í kafla 3 um lög og reglur um flug og flugrekstur á Íslandi.

2. Aðgangsstjórnun

Með aðgangsstjórnun er tryggt að eingöngu þeir sem eru til þess hæfir starfi að flugmálum og annist flugrekstur. Eftirlitið felst í því að tryggja að þeir einir fái viðeigandi heimildir sem uppfylla þau skilyrði sem sett eru. Þetta er gert með ýmsum hætti, allt frá yfirferð á gögnum til úttekta.

Áður en reglur JAA gengu í gildi voru helstu viðmið heimildaveitinga gildandi reglugerðir sem byggðust á ICAO viðaukum. Einnig var stuðst við reglur Bandarísku flugmálastjórnarinnar (FAA) og viðmið frá Norðurlöndunum ef íslensk viðmið skorti eða voru ófullnægjandi. Eins og áður kom fram breyttust þau atriði í starfsemi flugöryggissviðs er lúta að heimildaveitingu með tilkomu reglna JAA og íslenskra reglugerða sem komu í kjölfarið. Þar koma fram margfalt ítarlegri viðmið sem taka þurfti mið af við heimildaveitingar á öllum sviðum. Þetta á t.d. við um útgáfu flugrekendaskírteina og viðhaldsstjórnun þeirra, heimildir til að reka viðhaldstöð og ýmsa skóla, fluglæknasetur o.s.frv. Auk þess felast í reglunum nýjar kröfur um gæðakerfi flugrekenda, þ.e. að þeir komi sér upp eigin innra eftirliti á öllum megin sviðum starfseminnar. Loks má nefna nýjar kröfur til einstaklinga, svo sem prófdómara, ásamt nýjum samræmdum bóklegum og verklegum prófum fyrir nema í atvinnuflugi.

3. Samfelld eftirlit

Þriðja ferlið er samfelld eftirlit sem í meginatriðum tryggir að þeir aðilar sem fengið hafa heimild Flugmálastjórnar til hvers konar starfsemi tengdu flugi uppfylli áfram þau skilyrði sem sett eru. Núorðið fer eftirlitið aðallega fram með úttektum sem skipulagðar eru eitt ár fram í tímann og skyndiskoðunum að gefnu tilefni eða tilviljanakennt, en áður voru lauslegri viðmið um úttektir og eftirlit, auk þess sem áætlunargerð var ekki í föstum farvegi. Það sem helst breyttist með nýju úttektarskipulagi er að nú er unnið eftir tímaáætlun sem tekur ekki endilega mið af atburðum í rekstri viðkomandi flugrekstraraðila. Hugmyndin er sú að úttektir séu bæði gerðar án sérstakra tilefna og ef ástæða er til. Jafnframt er lögð mikil áhersla á að rekstraraðilar

sem hlotið hafa heimildir framfylgi eigin innra eftirliti og geri sjálfir viðeigandi ráðstafanir þegar vandamál koma upp. Enn fremur er oft leitað ýmissa skýringa og beðið um gögn sem starfsmenn flugöryggissviðs fara yfir Loks eru haldnir formlegir fundir með rekstraraðilum. Almennt gildir því að rekstraraðilar í flugi verða að sýna eftirlitinu fram á að þeir uppfylli þær kröfur sem í reglunum felast og heimildir byggjast á.

4. Greining flugatvika og flugslysa

Fjórða ferlið er greining flugatvika og flugslysa. Þetta er mikilvægur þáttur við að auka flugöryggi og felst í því að skoða hvernig til hefur tekist og hvað megi læra af flugatvikum eða flugslysum. Hér gegnir Rannsóknarnefnd flugslysa (RNF) mikilvægu hlutverki en allt fram til ársins 1996 féllu þau störf sem nú eru á ábyrgð hennar undir Flugslysanevnd. Hins vegar var rannsókn flugslysa í höndum rannsóknaraðila Flugmálastjórnar. Með lögum um rannsókn flugslysa nr. 59/1996 voru rannsóknarheimildir Flugmálastjórnar felldar niður og rannsóknir lagðar í hendur eins aðila, Rannsóknarnefndar flugslysa. Nefndin starfar sjálfstætt og óháð stjórnvöldum og öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum og heyrir stjórnarsýslulega undir samgönguráðherra.

4.2 Yfirlit um úttektir

Eins og áður kom fram hefur skipulag deilda og þar með úttekta, ásamt verkefnaskiptingu milli deilda, breyst og þróast í takt við nýjar reglugerðir. Uppsetning og skipulag formlegra úttekta er háð áætlunum hvernar deildar og í samræmi við áherslur þeirra. Yfirlit um fjölda úttekta sem gerðar eru samkvæmt fyrirfram gerðum áætlunum og uppfylla kröfur JAA kemur fram í töflu 1.

Ár	Lofthæfiseild		Skírteinadeild	Flugrekstrardeild
	JAR-145	JAR-OPS1-M	JAR-FCL 1/3	JAR-OPS1
1999	13	6	3 / Á ekki við	53
2000	15	6	6 / 35	35
2001	20	9	9 / 35	12 / 34
2002	21	15	10 / 35	15 / 43
2003 áætlun	21	15	10 / 45	21 / 68

Tafla 1. Yfirlit fjölda formlegra úttekta samkvæmt kröfum JAA.

Úttektir sem fram koma í töflu 1 eru ekki tæmandi yfirlit um allar eftirlitsaðgerðir. Meðal annarra eftirlitsaðgerða má nefna úttektir á flugrekstrar-, þjálfunar- og gæðahandbókum. Þá eru einnig gerðar úttektir og skoðanir vegna nýskráninga loftfara, skyndiskoðanir á loftförum og flugrekendum og skoðanir á erlendum loftförum sem koma til Íslands. Einnig liggja fyrir eftirlitsskýrslur á útstöðvum, skoðanaskýrslur á gögnum, athugasemdir við handbækur og fundagerðir um fjölmarga fundi.

Lofthæfis- og skrásetningardeild

Samkvæmt áætlun er miðað við að heildarúttekt sé gerð á öllum þáttum í starfsemi viðhaldsstöðva sem og viðhaldsstjórnun flugrekenda á tveggja ára tímabili. Þannig er gerð úttekt á viðhaldsstöð u.þ.b. þrisvar á ári en í sérhverri heimsókn er hluti af starfseminni skoðaður. Í töflu 1 er tilgreindur heildarfjöldi slíkra úttekta í aðalviðhaldsstöðvum og tilheyrandi útstöðvum. Á árinu 1999 höfðu fimm fyrirtæki heimild til reksturs JAR-145 viðhaldsstöðva en sjö á árinu 2001. Með tilkomu M-kafla JAR-OPS 1 á árinu 1998 hófust jafnframt úttektir á viðhaldsstjórnun flugrekenda og er gert ráð fyrir tveimur úttektum á ári fyrir hvert fyrirtæki. Heildarúttekt felur því í sér að fylgst er með öllum viðhaldsstöðvum sem sjá um viðhald íslenska flugflotans og einnig því hvernig flugrekendur stjórna viðhaldi sínu. Í því sambandi er fylgst með starfsemi gæðaeftirlitsdeildar þeirra með heimsóknum, yfirferð á gögnum og reglulegum fundum um það bil einu sinni í mánuði.

Önnur verkefni og aðrar eftirlitsaðgerðir eru eins og áður hefur komið fram að halda loftfaraskrá yfir öll loftför í íslenska flugflotanum og gefa út og endurnýja lofthæfiskírteini loftfaranna. Í loftfaraskránni kemur fram hver sé eigandi loftfars en lögformleg eigendaskráning fer fram hjá lofthæfis- og skrásetningardeild.

Útgáfa lofthæfiskírteina er úttekt á loftfarinu sjálfu og viðhaldssögu þess. Hún fer í gang með ákveðnu undirbúningsferli sem hefst með umsókn frá flugrekanda um að tiltekin flugvél sé skráð. Flugrekandinn er krafinn um tiltekin gögn innan tiltekins tíma og lúta þau m.a. að hönnun og framleiðslu flugvélarinnar, hvernig viðhaldi og eftirliti með henni hefur verið háttað og hvernig flugrekandinn hyggst taka hana inn í sitt viðhaldskerfi. Þá þurfa að liggja fyrir upplýsingar um eignarhald og sé flugvélin tekin á leigu þarf að vera fyrir hendi leigusamningur. Einnig skal koma fram hvernig tryggingum er háttað á flugvél, áhöfn og farþegum. Loks er gerð krafa um að til sé aðgengileg skrá yfir lofthæfifyrirmæli flugvélarinnar. Þar skulu koma fram fyrirmæli frá flugmálayfirvöldum þess ríkis sem ábyrgt er fyrir tegundarskírteini viðkomandi flugvélar en þau skipta oft tugum. Lofthæfifyrirmælin lúta að stjórnun á viðhaldi og notkun viðurkenndra viðhaldsstöðva, viðgerðum, breytingum og ísetningu búnaðar, svo það helsta sé nefnt. Eftirlit lofthæfisdeildar felst í því að ganga úr skugga um að fyrirmælum hafi verið framfylgt og að öll umbeðin gögn liggi fyrir. Skoðuð eru yfirlit um breytingar og viðgerðir og einstök gögn með úttektum á því sem aðrir viðhaldsaðilar hafa gert. Að jafnaði felst eftirlitið ekki í heildarskoðun allra þeirra gagna sem fyrir liggja.

Á árunum 1994-2001 var fjöldi útgefinna og endurnýjaðra lofthæfiskírteina milli 205-265 á ári. Langstærsti hluti þeirra voru endurnýjanir en nýskráningar í loftfaraskrá og útgefin lofthæfiskírteini, sem oft haldast í hendur voru á bilinu 12 til 25 á ári. Fjöldi loftfara á loftfaraskrá hefur aukist jafnt og þétt úr 313 á árinu 1994 í 360 á árinu 2001. Stórum flugvélum, þ.e. yfir 5,7 tonn, hefur enn fremur fjölgað verulega eða úr 22 á árinu 1994 í 60 á árinu 2001. Nokkuð stór hluti þeirra eru stórar þotur. Heildarbreytingar á loftfaraskrá hafa verið á bilinu 70 til

110 á ári á umræddu tímabili og eru umskráningar yfirleitt stór hluti þeirra.

Flugrekstrar- og flugverndardeild

Samkvæmt áætlun er miðað við að heildarúttekt sé gerð á öllum meginþáttum í starfsemi flugrekstraraðila á tveggja ára tímabili sem þýðir að farið skuli yfir alla starfsemi viðkomandi flugrekstraraðila innan þess tímabils. Sum atriði í flugrekstrinum eru athuguð í hverri úttekt en önnur eru skoðuð sjaldnar. Þetta er svipuð aðferð og hjá lofthæfisdeild flugöryggisviðs. Þannig eru að jafnaði gerðar 2-4 úttektir á ári í höfuðstöðvum hvers flugrekanda. Ennfremur eru gerðar úttektir á útstöðvum, hlaðskoðanir gerðar á ýmsum flugvöllum, farið í eftirlitsflug á völdum flugleiðum og fylgst með hæfniprófun flugmanna í flughermum.

Í töflu 1 hér að framan eru eingöngu tilgreindar úttektir á þeim flugrekendum sem starfrækja loftför sem eru þyngri en 10 tonn og/eða fyrir fleiri en 19 farþega. Vinstri talan táknar fjölda úttekta í höfuðstöðvum og hægri talan heildarfjölda eftirlitsfluga, hlaðskoðana og úttekta á útstöðvum ásamt eftirliti með þjálfun flugmanna í flughermi. Fjöldi úttekta árin 1999 og 2000 sýnir hins vegar heildarfjölda allra ofanefndra úttekta án sundurliðunar. Úttektir í höfuðstöðvum minni flugrekenda eru ekki tilgreindar í töflunni en gert er ráð fyrir u.þ.b. tveimur á ári hjá hverjum flugrekenda. Að auki eru fyrirhugaðar samtals um 14-20 hlaðskoðanir og nokkur eftirlitsflug á ári hjá þeim. Þá er gert ráð fyrir nokkrum fjölda hlaðskoðana í einka-, kennslu og ferjuflugi á hverju ári en þar fer fram skoðun á pappírur, handbókum og öðrum gögnum sem eiga að vera í loftfari.

Við eftirlit með stærri flugrekendum fram á seinni hluta árs 2001 notaði deildin eftirlitsaðferðir sem þróaðar höfðu verið hjá henni, en frá þeim tíma hafa úttektir verið skipulagðar í samræmi við eftirlitsaðferðir JAA. Þessar aðferðir voru notaðar fram til miðs árs 2002 hjá minni flugrekendum. Eftirlitið fólst í samráðsfundum auk þess sem

gerð var ein úttekt á starfsemi flugrekandans með 1-3 ára millibili eftir umfangi starfseminnar og þegar ástæða var talin til. Þá var farið eftir föstum gátlista með um 60 atriðum og var þar stuðst við helstu ákvæði úr eldri reglugerð um flutningaflug. Til samanburðar má geta þess að í núverandi úttektarskipulagi eru nokkur hundruð atriða skoðuð.

Á tímabilinu 1998-2000 var gerð að minnsta kosti ein slík úttekt á ári hjá stærri flugrekendum en auk þess voru gerðar alls 2-5 úttektir á ári í formi eftirlitsfluga, hlaðskoðana og úttekta á útstöðvum. Samráðsfundum fjölgaði úr 3-4 á ári í 12 og gerðar voru sérstakar úttektir á gæðakerfum, flugrekstrarbókum og öðrum handbókum hjá stærri flugrekendum. Á sama hátt voru gerðar úttektir hjá minni flugrekendum með 1-3 ára millibili og almennt voru ekki gerðar annars konar úttektir, nema sérstök ástæða þætti til þess. Bréflæg samskipti deildarinnar og flugrekenda vegna ýmissa mála tíðkuðust engu að síður en ekki voru haldnir reglulegir samráðsfundir á tímabilinu. Aftur á móti hefst tíðara eftirlit með minni flugrekendum síðari hluta árs 2001 og voru þá gerðar úttektir hjá flestöllum minni flugrekendum, auk þess sem eftirliti var í auknum mæli beint að einkaflugi.

Margar þeirra athugasemda sem einkum komu fram í kjölfar úttektanna áttu við um alla flugrekendur. Þeim gekk hins vegar misvel að uppfylla kröfur flugrekstrardeildar innan tiltekinna tímamarka og þurftu oft að biðja um lengri frest til þess. Þrátt fyrir að sumir flugrekendur fengju ítrekað athugasemdir er ljóst að athugasemdum fór fækkandi á tímabilinu og úttektir hjá nokkrum aðilum voru nánast án athugasemda. Hins vegar er ljóst að margir minni flugrekendur standa ekki vel fjárhagslega og hefur deildin í auknum mæli horft til þessa þáttar. Loks skal þess getið að einkaflugmenn mega búast við eftirlitsmönnum hvenær sem er og hefur slíku skyndieftirliti verið beitt undanfarið.

Þjálfunar- og skírteinadeild

Samkvæmt áætlun er miðað við að gerð sé að minnsta kosti ein heildarúttekt á ári á öllum meginþáttum í starfsemi skráðra flugskóla, samþykktara flugskóla og tegundar-áritunarskóla. Eftirlit skírteinadeildar felst ekki aðeins í formlegum úttektum á starfsemi flugskóla, heldur lýtur það meir að umsjón með bóklegum og verklegum prófum, kennsluskráum og viðurkenningu á prófdómurum.

Í töflu 1 hér að framan eru tilgreindar úttektir á öllum ofan nefndum flugskólum og sýnir vinstri talan fjöldi úttekta í höfuðstöðvum þeirra en hægri talan meðalfjölda úttekta á prófum í flughermum og loffförum þar sem fylgst er með prófdómurum. Að auki voru gerðar úttektir á gögnum einstaklinga vegna heimildaveitinga, framlenginga á heimildum og endurnýjana. Fyrir gildistöku skírteinareglugerðarinnar á árinu 1999 voru almennt ekki gerðar sérstakar úttektir á vegum deildarinnar nema þær sem lutu að skoðun gagna vegna margskonar heimildaveitinga, t.d. útgáfu skírteina.

Með tilkomu skírteinareglugerðarinnar jukust kröfur til flugskóla umtalsvert og samfara því breyttist starfsemi þeirra nokkuð. Fyrir flugskólana og þá sem annast kennslu og þjálfun flugmanna hafði þetta í för með sér mikla fyrirhöfn og aukinn kostnað. Samkvæmt reglugerðinni þurftu skólarnir m.a. að útbúa sérstakar flugrekstrar- og þjálfunarhandbækur þar sem fram koma viðeigandi námskrár og lýsing á því hvernig stjórnun skólanna er háttað. Þá þarf að liggja fyrir fjárhagslegt mat og samþykki lofthæfisdeildar fyrir kennsluleyfum flugvéla skólanna og viðhaldsstjórnun þeirra. Lofthæfisdeild þarf einnig að samþykkja ákveðinn hluta starfsmanna sem uppfylla tilteknar kröfur um menntun og reynslu. Í þessu sambandi var stuðst við leiðbeinandi skjöl, sem JAA gaf út með reglugerðinni, þar sem fram kemur hvernig megi uppfylla kröfur hennar og hvernig staðið skuli að framkvæmdinni.

Það tók skólana mun lengri tíma en gert hafði verið ráð fyrir að ganga frá umsókn um rekstrarleyfi vegna þess hve mörgum gögnum þurfti að skila með umsókn. Að sama skapi tók það skírteinadeildina mun lengri tíma að fara yfir

gögnin og því gat það tekið hana allt að þrjá mánuði að afgreiða umsóknir og gera úttekt á einstökum skólum.

Að fenginni reynslu og eftir nokkra byrjunarörðugleika er óhætt að segja að úttektir séu núorðið mun kerfisbundnari og formlegri en þær voru fyrstu árin eftir gildistöku skirteinareglugerðarinnar. Sama á við um afgreiðslu á skirteinum, en í deildinni liggja frammi eyðublöð og upplýsingar um öll gögn sem fylgja ber umsókn.

Flokkun frávíka

Gerðar eru skýrslur um hverja úttekt þar sem frávik eru tíunduð og því er síðan fylgt eftir að frávik séu lagfærð. Þá eru gæðakerfi og innri eftirlitskerfi flugrekstraraðila tekin út reglulega. Með frávikum er átt við það þegar misræmi er á milli þess sem er gert og þess sem fram kemur í handbókum, krafist er í reglugerðum eða er viðtekið verklag í greininni. Frávik eru flokkuð í þrennt eftir eðli þeirra og hversu þung þau eru á metum.

Í flokki 1 eru frávik sem varða grundvallaratriði og er starfsemi þá stöðvuð strax eða veittur 72 klukkustunda frestur til að leiðrétta þau ef sýnt er fram á að flugöryggi sé tryggt. Séu frávik þess eðlis að viðkomandi aðili sé kærður til lögreglu snýst sönnunarbyrðin við og þarf Flugmálastjórn þá að sýna fram á að brotið hafi verið gegn lögum og/eða reglugerðum. Vegna þessa er yfirleitt leitað allra leiða til að fá frávik leiðrétt í samvinnu við flugrekstraraðila án þess að stefna flugöryggi í tvísýnu.

Frávik í flokki 2 varða framkvæmd reglna og er þá farið fram á að viðkomandi aðili leggi strax fram tillögur til úrbóta. Honum er síðan veittur frestur til lagfæringa og því fylgt eftir að þær komi til framkvæmda. Í flokki 3 eru ýmsar athugasemdir er varða atriði sem betur mega fara og eru þau skoðuð í næstu úttekt og fylgt eftir að þau séu lagfærð.

Langflest frávik lenda í flokki 2 og 3, en samkvæmt upplýsingum Flugmálastjórnar hafa fá frávik lent í flokki 1 og hefur þá undantekningalaust verið tekið fljótt á þeim og gerðar nauðsynlegar lagfæringar til úrlausnar enda stöðv-

un flugrekstrar í húfi. Ljóst er að ekki eru öll frávik sem lenda í flokki 1 þess eðlis að flugöryggi sé bókstaflega stefnt í hættu þrátt fyrir að litið sé á þau með alvöru. Sum þeirra geta skipt sköpun síðar en eru í sjálfu sér atriði sem lög og reglugerðir kveða á um að skuli vera fyrir hendi enda lúta þau að grundvallaratriðum í flugrekstri.

Eins og komið hefur fram lúta frávik í flokki 2 að framkvæmd reglna. Um er að ræða mikinn fjölda reglna á mörgum sviðum auk þess sem fjöldi og breytileiki atriða er slíkur að samanburður á milli ára getur eingöngu gefið grófa vísbendingu um árangur. Miðað við það verklag sem flugöryggissvið Flugmálastjórnar hefur viðhaft við úttektir á undanförunum árum, þar sem farið er fram á að viðkomandi flugrekandi leggi strax fram tillögur til úrbóta þegar fram koma frávik og því fylgt eftir að þær komi til framkvæmda má gera ráð fyrir að báðum aðilum sé ljóst að þetta frávik verður að öllum líkindum kannað í næstu úttekt Flugmálastjórnar eða hvenær sem er með skyndiskoðun. Vegna þessa eru minni líkur á að sams konar frávik komi upp aftur hjá sama aðila á tilteknu árabili. Eðli málsins samkvæmt koma hins vegar fram annars konar frávik, sérstaklega þegar tekið er mið af auknum kröfum, fleiri og betri úttektum og meiri sérhæfingu í kjölfar nýrri reglna undanfarins áratugar. Sams konar frávik hjá öðrum flugrekendum ættu að hafa sömu áhrif og að ofan greinir.

Í því tölvukerfi sem flugöryggissvið hefur þróað og tekið í notkun eru frávikin flokkuð. Nýtt og formlegra úttektarskipulag gerir auknar kröfur um að starfsmenn séu betur þjálfaðir í úttektum og á viðkomandi sérfræðisviði og fer umtalsverður tími í skipulagningu, undirbúning, framkvæmd og eftirfylgni úttekta. Úttektarskýrslur eru bæði á íslensku og ensku og er hægt að fletta upp í þeim eftir einkennandi númeri, gátlistum og því hverjir bera ábyrgð á úttektinni og eftirfylgni hennar. Einnig er að finna í tölvukerfinu verklagsreglur og gæðahandbók. Framvegis verður því hægt að fylgjast betur með árangri úttekta og útbúa ýmiss konar samantektir upplýsinga sem settar eru fram á mismunandi hátt. Það ætti því að verða mun einfaldara en áður að veita upplýsingar, ráðgjöf og annað það sem kerfið hefur upp á að bjóða. Með nýju tölvukerfi verður

möguleiki á að gera betri samanburð við önnur lönd, til dæmis hin Norðurlöndin.

4.3 Rannsóknir flugslysa og flugatvika

Eins og áður veitir Flugmálastjórn Rannsóknarnefnd flugslysa nauðsynlegar upplýsingar í tengslum við flugatvik og flugslys, aðstoðar við rannsókn máls og fer yfir drög að lokaskýrslu um rannsókn flugslysa, en nú með þeim hætti sem RNF ákveður hverju sinni. Að lokinni rannsókn eru yfirleitt lagðar fram tillögur í öryggisátt sem geta beinst að Flugmálastjórn eins og öðrum aðilum. Stofnunin fer yfir þær og gerir oftast einhverjar breytingar á starfsháttum eða verklagsreglum í framhaldinu. Meðan á rannsókn stendur hjá RNF er Flugmálastjórn í mörgum tilvikum látin vita um tilvik sem ástæða er til að skoða sérstaklega eða bregðast þarf strax við á fyrstu stigum rannsóknarinnar. Gerir Flugmálastjórn þá viðeigandi ráðstafanir. Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. reglugerðar nr 852/1999 um rannsóknarnefnd flugslysa skal kveða á um áðurnefnd atriði í formlegum samningi Flugmálastjórnar og RNF. Gerð samningsins hefur tekið langan tíma en búast má við að skrifað verði undir hann fljótlega þar sem samgönguráðuneytið hefur fjallað um hann og gert sínar athugasemdir. Samningurinn fjallar aðallega um þá aðstoð sem RNF getur óskað eftir frá Flugmálastjórn og um gagnkvæma upplýsingaskyldu þessara aðila.

Í framhaldi af stofnun RNF var matsnefnd komið á fót í mars 1997 og á hún að fara yfir allar tillögur RNF sem eiga að stuðla að auknu flugöryggi. Nefndin er fastanefnd og sitja í henni auk framkvæmdastjóra flugöryggissviðs, sem er formaður, allir þrír deildarstjórar flugöryggissviðs. Skýrslum RNF er þegar í stað vísað til matsnefndarinnar og skal nefndin fara rækilega yfir allar niðurstöður og tillögur til úrbóta og leggja mat á þær og hvernig og að hve miklu leyti þeim skuli framfylgt. Nefndin skal skila tillögum sínum til flugmálastjóra um það hvernig hún telur að Flugmálastjórn skuli bregðast við tilmælum RNF og koma skal skýrt fram hvort nefndin er sammála tilmælum RNF eða ekki, en öll frávik skulu rökstudd. Nefndin hefur síðan umsjón með

framkvæmd aðgerða þegar ákvörðun Flugmálastjórnar liggur fyrir. Í meginatriðum er starf matsnefndarinnar í samræmi við 7. gr. laga nr. 59/1996, um rannsóknir flugslysa, þar sem fram kemur m.a. að flugmálayfirvöldum beri að sjá til þess að úrbótatillögur RNF séu teknar til formlegrar afgreiðslu hverju sinni. Nefndin skal auk þess taka afstöðu til þess hvort um sé að ræða brot á lögum eða reglugerðum sem gefi tilefni til sérstakra aðgerða að hálfu Flugmálastjórnar.

Á hverju ári er RNF send greinagerð um formlega afgreiðslu og afstöðu Flugmálastjórnar til þeirra tillagna sem koma fram í skýrslum RNF og teknar voru til afgreiðslu á árinu. Fram kemur í greinagerðinni um hvaða tillögur nefndin er sammála RNF og eru það yfirleitt meirihluta þeirra. Þeim tillögum sem varða flugöryggisvið Flugmálastjórnar hefur þá annaðhvort verið hrundið í framkvæmd eða þær eru í vinnslu í tilteknum deildum flugöryggisviðs. Tillögum getur einnig verið beint til annarra sviða Flugmálastjórnar sem hafa umsjón með að koma þeim í framkvæmd eða hafa forgöngu í málinu. Loks koma fram þau tilvik þar sem matsnefndin leggur til annan framgangsmáta eða mælir gegn tillögum RNF.

Nefna má að á árunum 1996-2001 voru átta dæmi þess að matsnefndin legði til annan framgangsmáta en kom fram í tillögum RNF eða mælti gegn þeim og voru flest frá árinu 1998. Nefndin var í meginatriðum sammála tilmælum RNF á árunum 2000 og 2001 en í aðeins einu tilviki var talið heppilegra að fara aðra leið til úrbóta en RNF lagði til. Til viðbótar í um tíu tilvikum á ofangreindu tímabili var lagt til að önnur svið Flugmálastjórnar hefðu umsjón með að koma tillögum RNF í framkvæmd og var þeim beint til hlutaðeigandi sviða. Í fjórum þessara tilvika var bent á nauðsyn þess að setja reglugerð um flugvelli en hún hefur enn ekki verið sett. Reglugerðin hefur þó verið í undirbúningi í allmörg ár en stefnt er að því að hún taki gildi í nóvember 2003.

Rannsóknarnefnd flugslysa er ætlað að rannsaka flugslys, flugatvik og flugumferðaratvik og leggja fram í skýrslu eða á annan hátt tillögur í öryggisátt ef þær eru einhverjar. Í lok hvers árs skal RNF senda samgönguráðuneytinu þær

tillögur sem hún hefur gert í öryggismálum á árinu og greinargerð um það hvernig Flugmálastjórn hefur brugðist við þeim. RNF tekur hvorki afstöðu til þess hvort afgreiðsla Flugmálastjórnar sé fullnægjandi né fylgir því eftir að hún fari að tillögunum. Ef Flugmálastjórn felst t.d. ekki á einhverja tillögu RNF þá kemur það fram í skýrslu RNF til ráðuneytisins. Það er því samgönguráðuneytisins að bregðast við ef það telur þess þörf.

Líta má svo á að samgönguráðuneytið fallist á rök Flugmálastjórnar í þeim málum sem hún er ósammála tillögum RNF ef það grípur ekki til neinna ráðstafana. Þetta á einnig við um öll önnur mál þar sem óstaðfest er hvort Flugmálastjórn hafi framkvæmt tillögur RNF, en svo virðist sem það hafi oft dregist á langinn að Flugmálastjórn framkvæmdi slíkar tillögur þrátt fyrir að ljóst sé að hún sé sammála þeim og tiltekinn aðili innan stofnunarinnar hafi fengið þær til meðferðar og átt að hrinda þeim í framkvæmd. Eftirfarandi bréfaskipti varpa nokkru ljósi á hvað um er að ræða.

Í ársbyrjun 2000 skrifaði RNF flugmálastjóra bréf og óskaði eftir því að Flugmálastjórn gerði RNF grein fyrir u.p.b. 10 málum á árunum 1996-1998 þar sem svör hefðu ekki borist og því ekki verið hægt að ljúka málunum. Enn fremur var óskað eftir afgreiðslu Flugmálastjórnar á tillögum sem gerðar voru á árinu 1999. Svör bárust með bréfi Flugmálastjórnar dags. 31. maí 2001 eftir að RNF hafði ítrekað beiðni sína í apríl 2001. Í bréfi Flugmálastjórnar frá 31. maí 2001 var átta tilteknum málum svarað sérstaklega og lýst yfir formlegri afstöðu Flugmálastjórnar til þessara mála, en þar af voru sex mál frá 1998 og tvö frá 1999. Með bréfi RNF til Flugmálastjórnar frá 28. jan. 2002 kemur fram að RNF sakni enn svara vegna áðurnefndra átta mála.

Tvö þessara mála varða reglugerð um flugvelli en RNF hefur ítrekað gert tillögur um þörf á samræmdum öryggisreglum fyrir flugvelli. Eitt mál frá árinu 1999 lýtur að reglum um viðhaldsstöðvar eða viðhaldsaðila sem framkvæma viðhald á flugvélum sem ekki eru ætlaðar til atvinnuflugs. Tvö mál má rekja til þess að reglur JAR-OPS 1 sem lúta m.a. að afkastagetu flugvéla voru ekki í gildi

fyrir minni flugrekendur þegar flugslys áttu sér stað. Eitt mál er að nokkru leyti óleyst þar sem menn deila um atriði sem koma fram í tillögum RNF. Önnur mál þar sem telja má að ekki hafi verið farið að tillögum RNF varða einkaflug og lúta að lofthæfifyrirmælum, flughandbókum, viðhaldi og þjálfun. Fram kemur í umsögn Flugmálastjórnar að æskilegt væri að geta sinnt betur eftirliti með lofthæfi lítilla flugvéla sem ekki eru notaðar í atvinnuskyni en vegna álags hjá flugöryggisviði hafi ekki verið unnt að gefa þessum þætti sérstakan forgang.

Markmiðið með eftirliti flugmálayfirvalda er að stuðla að auknu flugöryggi, þ.e. að draga úr líkum á flugslysum og alvarlegum flugatvikum. Leggja má mat á þann árangur með því að bera fjölda og tíðni slíkra atvika saman við önnur lönd. Að einhverju leyti hefur slíkum atvikum verið safnað í sameiginlegan grunn sams konar upplýsinga frá hinum Norðurlöndunum. Þar sem íslenskir flugrekendur hafa aðeins lítið brot af heildarflugtímum flugrekenda á Norðurlöndum á bak við sig er vægi þeirra of lítið til að unnt sé að sjá árangur eða þróun í flugöryggislegum þáttum þeirra. Hins vegar liggja fyrir upplýsingar¹⁶ um fjölda og tíðni flugslysa og alvarlegra flugatvika hér á landi, eins og eftirfarandi töflur sýna, og að því leyti er hægt að bera okkur saman við aðra.

¹⁶ Sbr. ársskýrslur Rannsóknarnefndar flugslysa 1995-2001.

Eftirfarandi tafla sýnir fjölda flugslysa og alvarlegra flugatvika hér á landi á tímabilinu 1983-2001. Taflan nær til alls flug, einkaflugs og áætlunar- og leiguflugs.

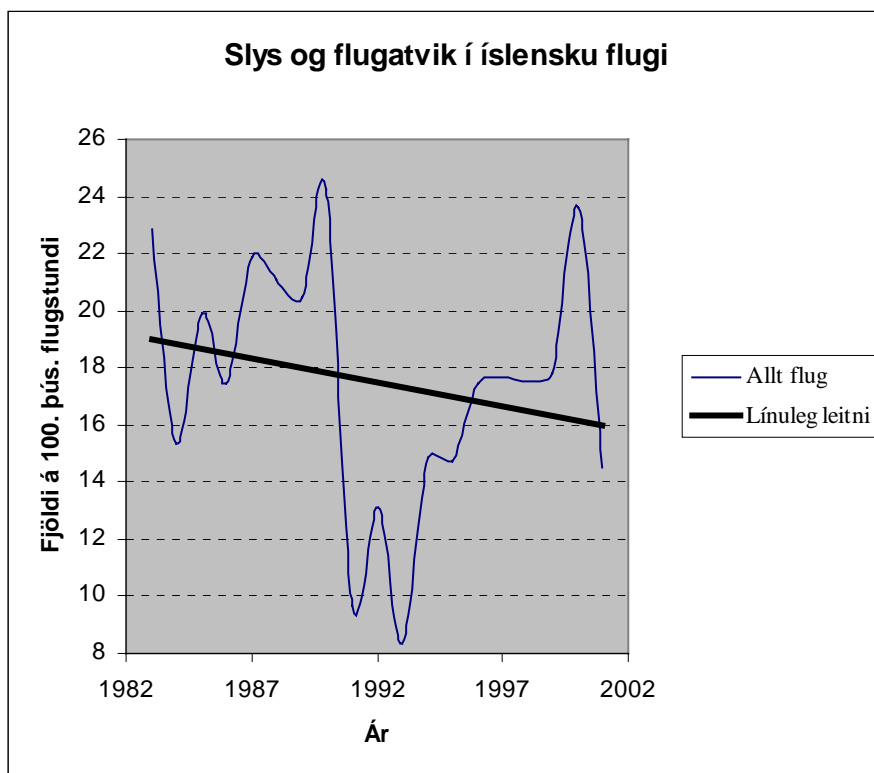
Ár	Áætlunar- og leiguflug	Einkaflug	Allt flug	Heildar- flugstundir
1983	8,9	40,5	22,8	65.700
1984	11,0	32,8	15,4	65.100
1985	2,7	50,0	19,9	70.300
1986	5,1	64,3	17,5	74.400
1987	2,3	58,1	21,8	82.400
1988	9,6	64,3	21,1	80.600
1989	10,8	35,9	20,5	73.200
1990	11,5	39,7	24,3	78.300
1991	2,0	55,1	9,7	82.800
1992	2,4	35,6	13,1	68.633
1993	2,2	42,1	8,3	71.996
1994	1,9	45,7	14,9	80.694
1995	1,8	38,4	14,7	88.278
1996	7,2	78,0	17,5	103.092
1997	6,5	47,3	17,7	113.060
1998	11,6	65,1	17,5	131.480
1999	8,9	100,0	17,8	134.578
2000	10,8	99,6	23,6	139.567
2001	12,4	20,4	14,5	137.557

Tafla 2. Fjöldi slysa og atvika í íslensku flugi, miðað við 100.000 flugstundir.

Þegar lesið er út úr þessum tölum ber strax að hafa í huga að á árunum 1996 og 1998 voru gerðar nokkrar breytingar á starfsháttum Rannsóknarnefndar flugslysa. Frá árinu 1996 hefur nefndin rannsakað og skráð svonefnd flugatvik sem áður voru ekki talin með nema í einstökum tilvikum og frá árinu 1998 hefur rannsókn og skráning nefndarinnar einnig náð til flugumferðaratvika sem almennt voru ekki talin með í heildarfjölda slysa og atvika fram til þess tíma. Þetta skýrir að verulegu leyti tölulega aukningu slysa og atvika á allra síðustu árum miðað við árin 1991-1995.

Eins og tölurnar gefa til kynna geta orðið talsverðar sveiflur í tíðni slysa og flugatvika. Þetta sést vel þegar horft er til fjölda þeirra á tímabilinu 1983 til 1995 þar sem sömu viðmiðanir liggja jafnan til grundvallar. Telja má að þessar sveiflur skýrist einkum af því að flugatvik eru tiltölulega fá í íslensku flugi og fjöldi floginna flugstunda fremur lítill

samanborið við aðrar þjóðir. Örfá atvik geta því haft hlutfallslega mikil áhrif á heildarniðurstöðu hvers árs. Engu að síður sést að nokkuð dró úr slysum og atvikum í flugi frá 1983-1995. Reyndar kemur einnig í ljós að skráðum atvikum hefur heldur fækkað þegar horft er til alls tímabilsins 1983-2001 og það þrátt fyrir að tölurnar frá 1996 og síðar 1998 nái til víðara sviðs en tölurnar frá 1983-1995. Þetta sýnir eftirfarandi mynd:



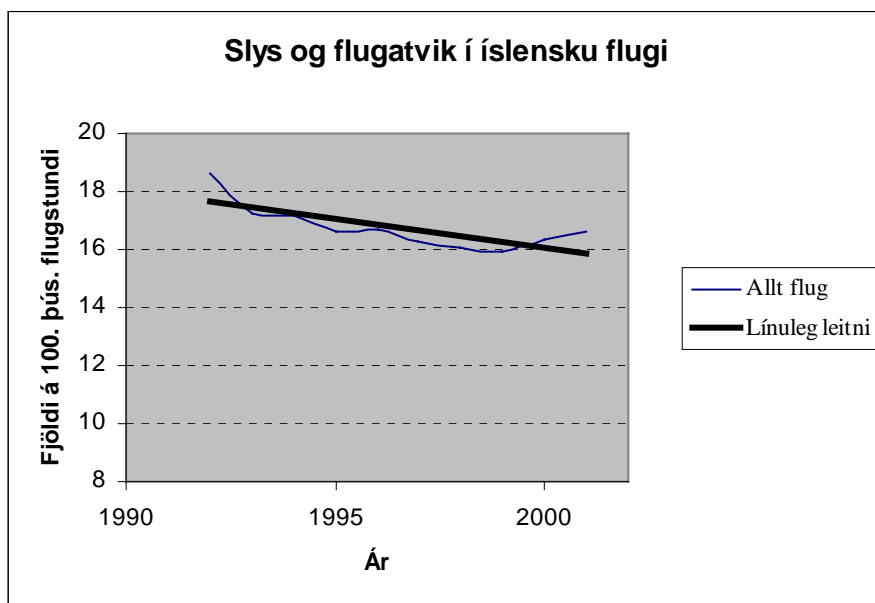
Mynd 7: Slys og flugatvik í íslensku flugi.

Alþjóðlegar viðmiðanir um þróun í flugöryggi taka jafnan til fjölda slysa og atvika miðað við hverjar 100.000 flugstundir. Oftast er líka miðað við hlaupandi meðaltöl yfir tiltekin tímabil, t.d. 5 eða 10 ár. Vegna þess að heildarfjöldi flugstunda íslenskra loftfara er frekar lítill á ári hverju er ljóst að skýrari mynd fæst af þróuninni hér á landi sé miðað við meðaltöl tiltekinna tímabila en ársmeðaltöl og allur samanburður við aðrar þjóðir verður þá áreiðanlegri en ella.

Viðmiðunarár	Áætlunar- og leiguflug	Einkaflug	Allt flug	Heildar flugstundir
1992	6,4	48,1	18,6	741.433
1993	5,8	48,5	17,3	747.729
1994	4,9	49,7	17,2	763.323
1995	4,7	48,6	16,6	781.301
1996	5,0	50,0	16,7	809.993
1997	5,5	48,8	16,3	840.653
1998	6,2	48,1	16,0	891.533
1999	6,3	54,4	16,0	952.911
2000	6,7	60,4	16,4	1.014.178
2001	7,9	57,6	16,7	1.068.935

Tafla 3. Slysatiðni í íslensku flugi miðað við 100.000 flugstundir á 10 ára tímabili til og með viðmiðunarári.

Þessar tölur styðja þá ályktun sem dregin var hér að framan, þ.e. að slysum og atvikum hafi heldur fækkað þrátt fyrir smávægilega aukningu á síðustu tveimur árum. Þetta kemur einnig í ljós þegar leitnin er skoðuð (sbr. eftirfarandi mynd):



Mynd 8: Slys og flugatvik, tíu ára meðaltal.

Samanburður við hin Norðurlöndin¹⁷ bendir til þess að slysatiðni hér á landi sé hlutfallslega heldur hærri en nemur 10 ára meðaltali allra landanna og er munurinn mestur í

¹⁷ Sbr. NLIM 2001. Nordisk Luffartsinspektionsmöte. Flugmálastjórn Íslands. Egilsstaðir 19.–22. ágúst 2001.

leiguflugi, áætlunarflugi og einkaflugi, í þessari röð. Af þessu má samt ekki draga þá ályktun að eftirlit með flugi sé ófullnægjandi hér á landi heldur getur munurinn stafað af mörgum öðrum þáttum. Óvíst er að tölur og upplýsingar annarra Norðurlandþjóða séu að öllu leyti sambærilegar. Heildarfjöldi floginna flugstunda hér á landi er mun minni en annars staðar á Norðurlöndunum, en á árinu 2000 námu flugstundir íslenska flugflotans um 8% af flugstundum allra landanna. Þá er hugsanlegt að munur sé í áherslum og aðferðum við rannsóknir flugslysa og flugatvika og hvernig skráningu er háttað. Einnig er almennt viðurkennt að tíðni slysa og atvika sé að jafnaði hærri hjá smærri flugrekendum en hinum stærri.

4.4 Eftirlit erlendra aðila.

Flugmálastjórn sætir ýmiss konar eftirliti erlendra aðila. Fulltrúar ICAO og JAA gera úttektir til að staðfesta að flugöryggissviðið fari eftir alþjóðlegum reglum um flugöryggi og JAA gerir úttektir á viðhaldsstöðvum, viðhaldsstjórn flugrekenda, skírteinaútgáfu og heilbrigðismálum. JAA hefur t.d. gert sjö úttektir á viðhaldsstöðvum frá árinu 1994 og auk þess þrjár úttektir sem beinst hafa að viðhaldsstjórnun flugrekenda síðan 1999. Þá hafa tvær úttektir verið gerðar á skírteina- og heilbrigðismálum frá árinu 1999. Jafnan stendur hver úttekt yfir í þrjá daga og fara þrír til fjórir úttektarmenn, sérfræðingar frá einhverjum JAA ríkjanna, yfir skipulag og áætlanir deilda. Að auki heimsækja þeir fyrirtæki sem fengið hafa heimildir til að meta árangur einstakra deilda flugöryggissviðs við eftirlit.

Árið 2000 gerði ICAO auk þess umfangsmikla úttekt á flugöryggissviði Flugmálastjórnar og voru m.a. valdar stöðvar íslenskra flugrekenda heimsóttar ásamt starfsmönnum flugöryggissviðs í tengslum við hana. Komu þrír úttektarmenn frá ICAO í fyrsta skipti beinlínis til að gera formlega úttekt á stöðu Íslands gagnvart skuldbindingum í Chicago samningnum. Úttektin var hluti af áætlun ICAO að taka út öll aðildarríkin með tilliti til þess hvernig staðið væri að stjórn flugöryggis. Úttektin beindist einkum að lagalegum grunni flugöryggismála og stjórnskipulagi og

var sérstaklega skoðað hvernig eftirliti flugöryggisviðs væri háttað og reglum framfylgt.

Gerðar voru 19 athugasemdir af ýmsum toga. Þrjár athugasemdir voru gerðar við löggjöf og reglur er vörðuðu m.a heimild til eftirlits og óhindraðan aðgang eftirlitsmanna að aðstöðu og loffförum flugrekenda. Þá var bent á nauðsyn þess að koma á kerfisbundnu verklagi með breytingum á reglum þannig að þeim sé fylgt eftir án óeðlilegs dráttar. Í þessu sambandi var auk þess talið vanta verklag við að halda utan um og skrá allar reglur flugöryggisviðs sem ekki væru í fullu samræmi við reglur ICAO.

Fimm athugasemdir voru gerðar við skipulag flugöryggisviðs. Meðal annars var talið að skilgreina þyrfti með skýrum hætti ábyrgðar- og valdsvið Flugmálastjórnar á borgaralegri flugstarfsemi á Keflavíkflugvelli. Þá var vakin athygli á að formlegri skipulagningu og vinnureglum starfsmanna flugöryggisviðs í sambandi við m.a. þjálfun, hæfniskröfur, starfslýsingar og ferilskrár væri ábótavant. Einnig var bent á nauðsyn þess að eftirlit væri skipulagt þannig að ávallt væri unnt að fylgja eftir áætlunum um samfellt eftirlit og eftirlit að gefnu tilefni. Eins og áður hefur komið fram var síðastnefnda atriðið leyst með fjölgun starfsmanna.

Aðrar athugasemdir beindust að deildum flugöryggisviðs og voru gerðar tvær athugasemdir við framkvæmd tiltekinna verkefna á flugrekstrardeild og ein athugasemd á skirteinadeild. Á lofthæfisdeild voru hins vegar gerðar átta athugasemdir er m.a. lutu að verklagsreglum, lofthæfifyrirmælum og reglugerðarbreytingum.

Þegar niðurstöður úttektarinnar lágu fyrir var ICAO gerð grein fyrir því til hvaða aðgerða Flugmálastjórn myndi grípa og lögð var fram áætlun þar um og hvenær þeim skyldi lokið. Í lok ársins 2000 komu fyrstu viðbrögð ICAO en í stuttu máli sagt voru svör Flugmálastjórnar talin fullnægjandi. Endanleg skýrsla ICAO lá fyrir í júní 2001 ásamt samanburði við önnur ríki sem úttekt hafði verið gerð á. Gerðar voru mun færri athugasemdir við stöðu og framkvæmd flugöryggismála og við flugmálayfirvöld hér á

landi bæði í samanburði við annars vegar 33 Evrópu- og Norður Atlantshafsríki og hins vegar í samanburði við hóp 8 valinna ríkja sem komu betur út en heildin.

ICAO fylgdi þessari úttekt eftir og gerði nú í októbermánuði síðastliðinn athugun á því hvernig Flugmálastjórn hefði brugðist við þeim ábendingum sem hún fékk. Í júní 2002 lá fyrir greinargerð Flugmálastjórnar um stöðu mála og samkvæmt mati hennar voru flestöll útkljáð að undanskildum sex atriðum sem enn hafði ekki að fullu verið gengið frá en búist var við að fjögur þeirra yrðu til lykta leidd áður en fulltrúar ICAO kæmu til landsins. Í byrjun desember 2002 sendi ICAO frá sér samantekt um stöðu mála og hvernig Flugmálastjórn hefði tekist til við að framkvæma aðgerðaráætlun sína. Fram kemur að enn var ekki búíð að taka að fullu tillit til sex ábendinga, þar af þriggja sem Flugmálastjórn taldi að brugðist hefði verið við. Flugmálastjórn var þá enn að vinna í tveimur hinna málanna og loks hafði ekki verið tekið tillit til ábendinga ICAO er lúta að Keflavíkurflugvelli og varða samgöngu- og utanríkisráðuneytið. Því máli hefur nú verið komið á framfæri við ríkisstjórnina.

Eftir fjórðu úttekt JAA á framkvæmd eftirlits með viðhaldsstöðvum árið 1997 er óhætt að segja að lofthæfisdeild flugöryggissviðs hafi verið farin að ná tókum á verkefninu og starfsemi deildarinnar komin í það horf að hún stæðist kröfur JAA. Engu að síður var ljóst á þessum tíma að enn skorti nokkuð á formlegt verklag og bent var á að vegna of mikils vinnuálags starfsmanna deildarinnar væri eftirfylgni athugasemda fyrri úttekta ábótavant. Áður hafði verið bent á að of fáir starfsmenn gætu staðið starfsemi deildarinnar fyrir þrifum en árið 1997 voru starfsmenn orðnir fjórir með deildarstjóra og hafði fjölgað um einn á árinu. Starfsmannafjöldinn hafði þá ekki breyst frá 1994.

Í úttekt JAA árið 2001 hafði fækkað talsvert athugasemdum vegna starfsemi lofthæfisdeildar og eftirlits hennar á viðhaldsstöðvum og viðhaldsstjórnun rekstraraðila og starfsemi þeirra. Athugasemdir lutu helst að formsatriðum og verklagsreglum en auk þess að stjórnun á menntun, þjálfun og ábyrgðarsviði starfsmanna. Í flestum úttektum lagði JAA áhersla á að starfsmönnum yrði fjölgað vegna

aukins vinnuálags sem tengdist nýjum reglum og aukinni flugstarfsemi enda drægi áhersla þeirra á eftirlitsaðgerðir hugsanlega úr getu deildarinnar til að koma á fót formlegu og kerfisbundnari verklagi. Á milli úttekta JAA var í nánast öllum tilvikum bætt með fullnægjandi hætti úr annmörkum og frávikum sem fram komu í fyrri úttektum JAA.

JAA gerði úttektir á skírteina- og heilbrigðismálum á árinu 1999 og 2001. Árið 1999 komu sex úttektarmenn frá JAA og tóku annars vegar út starfsemi skírteinadeildar og framkvæmd og útfærslu hennar á nýju reglunum og hins vegar tvo flugskóla, einn tegundarskóla og einn samþykktan skóla. Þegar úttektin fór fram var ekki búið að veita leyfi fyrir áðurnefnda skóla en úrvinnsla umsókna var á lokastigi. Engu að síður var það niðurstaða JAA að skólarnir virtust vel undirbúnir til að vinna eftir nýjum reglum og gerðu eingöngu athugasemdir við fjölda nemenda í bekk, óljósan fjölda kennara og leiðbeinenda og aðstöðu skólanna. Tekið var fram að líkleg skýring á þessum athugasemdum væri nýleg og mjög aukin starfsemi þeirra á stuttum tíma. Hins vegar voru engar athugasemdir gerðar við starfsemi skírteinadeildar og talið að hún væri í fullu samræmi við JAR-FCL 1 sem er sá hluti sem tekur til skírteinamála. Einnig kom fram í úttektinni að íslenska skírteinareglugerðin sé í samræmi við efni JAR-FCL 1 reglna og endurspegli upphaflegan tilgang þeirra. Loks má nefna að eingöngu fyrsti hluti JAR-FCL 1 og 3 reglnanna hefur verið þýddur í íslensku skírteinareglugerðinni.

Í úttektinni 2001 voru engar athugasemdir gerðar við flugskírteini hjá skírteinadeild og talið að eftirlitsferli deildarinnar væri vel útfært og ítarlegt. Hins vegar voru nokkrar athugasemdir gerðar við starfsemi eins af tveimur flugskólum sem skoðaðir voru. Um sama skóla var að ræða og skoðaður var 1999 og hafði hann eingöngu fengið takmarkað starfsleyfi í nokkra mánuði í einu á undanfögnu ári vegna fráviks frá reglum sem komið höfðu fram í úttektum skírteinadeildar.

Að endingu skulu nefndar tvær úttektir sem bresk flugmála-yfirvöld gerðu hér á landi og tengdust báðar umsvifum Atlanta flugfélagsins í Bretlandi. Önnur var gerð á árinu 1999, en á grundvelli reglugerðar Evrópusambandsins um

veitingu flugrekstrarleyfa og m.t.t. ákvæða hennar um þjónustuleigu fóru bresk flugmálayfirvöld fram á að gera úttekt á starfsemi Atlanta hér á landi og íslenskum flugmálayfirvöldum. Samkvæmt upplýsingum Flugmálastjórnar virtust bresk flugmálayfirvöld vera nokkuð sátt við stjórn Atlanta á rekstrar- og viðhaldsmálum og eftirlit íslenskra flugmálayfirvölda. Ástæðan fyrir úttektinni var sú að á árinu 1998 hafði orðið misbrestur við meðferð varahlutar hjá Atlanta í Bretlandi en um eitt einstakt tilfelli var um að ræða.

Á árinu 2001 óskaði flugmálastjórn Bretlands eftir því að fá að kanna hvernig staðið væri að eftirliti á flugöryggisviði og einnig að skoða höfuðstöðvar Atlanta og þá þætti í rekstri Atlanta sem skipta máli í flugöryggislegu tilliti. Niðurstöður voru að öllu leyti jákvæðar fyrir alla aðila málsins og töldu bresk flugmálayfirvöld að eftirlit væri hér með ásættanlegum hætti.

4.5 Þróun undanfarinna ára

Flest lög og reglugerðir um flugmál á Íslandi hafa byggst á reglum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) og nánari útfærslu á þeim en segja má að með tilkomu JAA hafi komið fram ný hugsun í fluginu þar sem sérstök áhersla er lögð á flugöryggi og gæðastjórnun, þ.e. að flugrekandinn geti sýnt fram á að stjórn flugöryggismála sé hluti af starfsemi hans. Einnig hafa orðið miklar tækniframfarir í flugleiðsögukerfum, sérhæfing í störfum hefur aukist og starfsmönnum fjölgað á öllum sviðum flugmála. Aðrar breytingar sem vekja athygli er mikil aukning í rekstri stórra flugvéla, þ. á m. þotna, á vegum íslenskra flugrekenda eða úr 19 í 60 frá 1992, meðan fjöldi annarra loftfara hefur staðið í stað. Þá hefur orðið 100% aukning á heildarflugtímum íslenskra loftfara frá 1992 sem rekja má að mestu leyti til atvinnuflugs og notkunar á stærri flugvélum.

Flugmálastjórn telur að eftirlit sitt hafi batnað með nýju verklagi sem að mörgu leyti megir rekja til alþjóðlegra reglna sem eru í stöðugri endurskoðun. Þá hafi rekstrar- aðilar í flugi aukið innra eftirlit sitt og gert það markvissara.

Auk þess hafi úttektir JAA og ICAO styrkt báða þessa aðila með því að halda þeim við efnið og þar með hafi flugrekstraraðilar smátt og smátt áttað sig á þeim kostum sem eru samfara því að vinna eftir nýjum reglum. Þetta álit kemur heim og saman við skoðanir stærri flugrekstraraðila sem Ríkisendurskoðun hafði samband við og spurði m.a. um viðhorf þeirra til Flugmálastjórnar og nýju JAR-reglnanna. Aftur á móti voru minni flugrekstraraðilar mjög óánægðir með innleiðingu nýrra reglna um flugrekstur, JAR-OPS 1, og töldu að hægt hefði verið að sníða þær að flugrekendum með tilliti til stærðar. Svo virðist sem einhverjar óljósar hugmyndir hafi verið uppi um að hægt væri að setja sérreglur fyrir minni flugrekendur en boðuð gildistaka frestaðist, eins og fram kemur í kafla 3 þar sem innleiðingarferlinu er lýst. Fljótlega eftir að fyrsta tilkynningin um fyrirhugaða gildistöku reglnanna var birt voru reglurnar kynntar fyrir minni flugrekendum en FMS hefur jafnan kappkostað að innleiða nýjar JAR reglur eins fljótt og auðið er. Svo virðist sem lítið hafi gerst í millitíðinni þar til endanleg ákvörðun samgönguráðuneytisins lá fyrir um að gildistökutími skuli vera 1. október 2001. Það urðu almennt tafir á gildistöku reglnanna víðs vegar í Evrópu og á árinu 1999 var ljóst að afstaða Norðurlandanna var á þá lund að veita ætti öllum minni flugrekendum viðeigandi undanþágu frá gildistöku eða allt að 18 mánuðum. Engu að síður er vitað að einhverjir af minni flugrekendum hófu að eigin frumkvæði undirbúning að því að laga reglurnar að starfsemi sinni haustið 1999. Önnur atriði sem gætu hafa haft áhrif á þróun mála eru rakin hér á eftir.

Umsvif stærri flugrekenda hafa aukist á öllum sviðum og kostnaður flugöryggisvið hefur einnig hækkað vegna aukins eftirlits með þessum rekstraraðilum. Kostnaður er að langmestu leyti greiddur af rekstraraðilum og mestur hluti af þeim sem hafa stærstu loftförin í þjónustu sinni. Eftirlitsgjöld minni flugrekenda eru ekki talin standa undir kostnaði við eftirlit með þeirri starfsemi sem nú er krafist samkvæmt nügildandi reglum.

Óhætt er að segja að reglugerð nr. 780/2001 um flutningaflug, sem byggist að langmestu leyti á JAR-OPS 1 reglunum ásamt fáeinum öðrum reglugerðum, geri nær engan greinarmun á stærri og minni flugrekendum. Minni

flugrekendum er gert að standa skil á sömu ákvæðum reglugerðarinnar og gilda fyrir þá stærri, en eðli málsins samkvæmt er umfang þeirra minna auk þess sem einhver ákvæði eiga ekki við þá. Lítið er um undanþágur frá reglunum, en þó má nefna að ekki eru gerðar sambærilegar og jafn ítarlegar kröfur til minni flugrekenda og hinna stærri um fjárhagsstöðu, viðskipta- og rekstrar-áætlanir og getu til þess að standa við skuldbindingar án tekna á tilteknu tímabili. Minni flugrekendur þurfa hins vegar að geta sýnt fram á að eigið fé þeirra sé yfir tilteknum mörkum eða, ef Flugmálastjórn krefst þess, lagt fram upplýsingar sem máli skipta og varða getu þeirra til að standa við gildandi skuldbindingar eða skuldbindingar sem kunna að verða gerðar á tilteknu tímabili. Flugmálastjórn hefur því heimild til að meta fjárhagsstöðu flugrekenda hvenær sem er, telji hún ljóst að handhafi flugrekstrarleyfis eigi í fjárhagsörðugleikum, eins og það er orðað í reglugerðinni.

Komið hefur fram að reglur um flugrekstur sem samgönguráðuneytið innleiddi fyrir minni flugrekendur hérlendis hafa valdið þeim miklum erfiðleikum, bæði vegna skorts á faglegri þekkingu og mikils kostnaðar. Hagkvæmni stærðarinnar veldur því að mun auðveldara er fyrir stærri flugrekendur en minni að afla þeirrar sérfræðiþekkingar sem þarf til að koma á fót öllum þeim nýjungum sem í reglunum felast en í mörgum tilfellum er sú þekking til staðar innan fyrirtækisins. Þetta á ekki síður við um allar breytingar og endurgerð á öðrum gögnum fyrirtækisins sem málið varðar. Þó að flugrekstrardeild Flugmálastjórnar hafi lagt fram töluverða vinnu við að aðstoða minni flugrekendur við að gera flugrekstrarhandbækur og setja upp gæðakerfi og önnur gögn þurftu minni flugrekendur á þó nokkurri aðkeyptri þjónustu að halda. Vinnan reyndist því bæði tímafrek og kostnaðarsöm. Þess eru dæmi að flugrekendur hafi þurft að skrifa flugrekstrarhandbækur upp á nýtt og notað 3-5 mann mánuði í þá vinnu þannig að kostnaður hefur orðið allt að 5 milljónum króna. Einnig var þörf á að gera nýja þjálfunarhandbók og endurgera lýsingar á stjórnun viðhalds og uppsetningu kerfis til að halda utan um flugtíma og vaktíma flugliða. Í gömlu reglugerðinni var aðeins gerð krafa um einfalda rekstrarhandbók þar sem allt kom fram sem máli skipti. Loks hafði

Þetta í för með sér fjölgun starfsmanna til að sjá um aukið umfang og meiri fjölbreytni í allri starfsemi flugrekandans án þess að það skapaði honum endilega meiri tekjur þegar til skamms tíma er litið.

4.6 Samantekt

Nýjar og ítarlegar reglur hafa m.a. orðið til þess að eftirlit Flugmálastjórnar með flugöryggi hefur orðið meira, kerfisbundnara og formfastara en áður var. Þetta birtist m.a. í fjölgun starfsmanna sem vinna að flugöryggismálum, fleiri og ítarlegri úttektum og bættri skráningu á niðurstöðum þeirra. Meðal nýmæla í reglunum sem eiga að stuðla að auknu flugöryggi eru ákvæði um að flugrekendur komi sér upp innri eftirlits- og gæðakerfum sem taka bæði til skipulags og verkferla. Tilgangurinn er að tryggja betur en áður að farið sé að reglum og fyrirmælum sem í gildi eru. Eftirlit Flugmálastjórnar felst ekki síst í því að athuga hvort slíkum kerfum sé komið upp og hvort þau virki á tilskilinn hátt. Þannig er eftirlitið í raun ekki lengur alfarið á ábyrgð flugmálayfirvalda heldur er flugrekendum gert að axla aukna ábyrgð á því sviði. Áður voru lauslegri viðmið um úttektir og eftirlit, auk þess sem áætlanagerð var ekki í föstum farvegi.

Þegar á allt er litið er eftirliti flugmálayfirvalda ætlað að stuðla að auknu flugöryggi, þ.e. að draga úr líkum á flugslysum og öðrum alvarlegum flugatvikum. Nærtækt virðist að meta þann árangur með því að athuga tíðni flugslysa og annarra flugatvika miðað við fjölda floginna flugstunda, ýmist á tilteknum árábilum eða með samanburði við önnur lönd. Rannsóknarnefnd flugslysa (RNF) hefur í ársskýrslum sínum birt tölur sem gefa til kynna að slíkum atvikum hafi fækkað nokkuð á síðustu árum. Á hitt ber þó að líta að tölfraðilegur samanburður er nokkrum annmörkum háður vegna þess að flugatvik eru tiltölulega fátíð og tíðnin getur því breyst hlutfallslega mikið frá ári til árs. Samanburður við hin Norðurlöndin bendir hins vegar til þess að slysatíðni, bæði í áætlunar- og einkaflugi, sé nokkuð fyrir ofan meðaltal allra landanna. Af þessu má samt ekki draga þá ályktun að eftirlit með flugi sé

ófullnægjandi hér á landi heldur getur munurinn stafað af mörgum öðrum þáttum.

Önnur leið til að leggja mat á ástand flugöryggismála er að skoða fjölda og eðli athugasemda og þær tillögur til úrbóta sem Rannsóknarnefnd flugslysa hefur beint til flugmálayfirvalda vegna rannsókna á flugslysum og flugatvikum. Almennt má segja að Flugmálastjórn hafi brugðist við tillögum Rannsóknarnefndarinnar. Hins vegar liggur fyrir að Rannsóknarnefndin hefur stundum talið ganga hægt að leiða slík mál til lykta og séð ástæðu til að ítreka beiðni um svör Flugmálastjórnar. Dæmi um þetta er að nefndin hefur bent á þörfina fyrir að setja fram strangari og samræmdar kröfur um búnað og gerð flugvalla, en stuðst hefur verið við staðla og verklagsreglur ICAO sbr. viðauka 14 og 10 af stofnsamningi ICAO. Í þriðja lagi má nefna að erlendir aðilar á borð við Alþjóðaflugmálastofnunina (ICAO) og Flugöryggissamtök Evrópu (JAA) hafa gert reglubundnar úttektir á starfsháttum Flugmálastjórnar. Af þeim skýrslum þessara aðila sem geyma niðurstöður úttektanna má ráða að flugmálayfirvöld sinni flugöryggismálum með fullnægjandi hætti. Af ofangreindri umfjöllun verður því ekki ályktað að flugöryggismálum sé verr sinnt hér á landi en í þeim löndum sem við berum okkur gjarnan saman við.

Hins vegar telur Ríkisendurskoðun að sá dráttur sem varð á innleiðingu reglna fyrir minni flugrekendur og óskýr skilaboð um hvort og hvenær þær tækju gildi fyrir þá hafi verið óheppilegt og valdið tímabundnum töfum að koma á kerfisbundnara eftirliti með flugrekstri þeirra. Vegna mikils dráttar á innleiðingu reglnanna myndaðist of langt óvissutímabil fyrir minni flugrekendur og einnig fyrir flugöryggissvið Flugmálastjórnar sem hefur eftirlit með starfsemi þeirra. Reglur fyrir stærri flugrekendur lágu hins vegar fyrir og því var eðlilegt að flugöryggissvið beindi eftirliti sínu að þeim. Flugöryggissviðið hafði auk þess nóg með að aðlaga starfsemi sína að nýjum reglum og því einbeitti það sér að eftirliti með stærri flugrekendum. Þá bendir ýmislegt til þess að margir minni flugrekendur hafi ekki haft bolmagn til að uppfylla reglur JAR-OPS1 á sínum tíma og því hafi stjórnvöld viljað biðja með að innleiða þær. Mun ríkari og meiri hagsmunir fólust í því að starfsemi

stærri flugrekenda væri í lagi og í samræmi við reglur um flugrekstur. Einnig var ljóst að JAA myndi beina sjónum að eftirliti með þeim flugrekendum sem væru með starfsemi erlendis í löndum innan JAA. Það átti þar af leiðandi ekki við um minni flugrekendur hér á landi. Á síðari hluta ársins 2001 var farið í meira mæli en áður að beina athyglinni að minni flugrekendum og einkaflugi og upp frá því voru þó nokkrar úttektir gerðar hjá þeim. Þetta kemur í kjölfar áðurnefndrar ákvörðunar samgönguráðuneytisins í mars 2001 um gildistöku reglnanna og vafalaust hefur þetta átt sinn þátt í því að samþykkt var á árinu 2001 að bæta við allt að 30 milljónum króna á ári til flugöryggismála innan ramma flugmálaáætlunar.

5 Staða Keflavíkurflugvallar og tengsl við Flugmálastjórn Íslands

Keflavíkurflugvöllur er stærsti flugvöllur landsins og felst sérstaða hans í því að mestallt áætlunarflug til og frá landinu fer um völlinn, en hins vegar ekkert áætlunarflug til annarra flugvalla innanlands. Annað sem er sérstakt fyrir Keflavíkurflugvöll er að Flugmálastjórn sér ekki um stjórnun og rekstur hans, eins og annarra flugvalla hér á landi, heldur er slíkt í höndum sérstakrar stofnunar, Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli, sem heyrir undir varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Fyrirkomulag þetta, sem verið hefur að mestu óbreytt allt frá opnun flugvallarins á fimmta áratug síðustu aldar, á sér fyrst og fremst sögulegar skýringar. Það byggist á varnarsamningi Íslands og Bandaríkjanna, þ.e. þeirri staðreynd að flugvöllurinn gegnir einnig því hlutverki að vera herflugvöllur, og að bandarísk heryfirvöld hafa að stærstum hluta staðið straum af starfsemi hans og uppbyggingu.

Í úttekt á starfsemi Flugmálastjórnar verður ekki hjá því komist að fjalla um stöðu Keflavíkurflugvallar gagnvart stofnuninni og það fyrirkomulag sem er á rekstri hans. Hér á eftir er stuttlega lýst stjórnskipulagi vallarins, tengslum hans við Flugmálastjórn og möguleikum á að breyta þeim.

Eins og áður segir er Keflavíkurflugvöllur rekinn af Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli sem heyrir undir varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins en ekki samgönguráðuneytið eins og Flugmálastjórn. Hlutverk Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli er að sjá um rekstur, viðhald og uppbyggingu Keflavíkurflugvallar, en í því felst m.a.:

- flugumferðarþjónusta,
- flugverndarmál, almannavarnir og öryggismál,

- skipulags- og byggingamál,
- lóðaúthlutanir og lóðasamningar,
- veiting starfsleyfa fyrir flugsækna starfsemi,
- samvinna við varnarliðið,
- rekstur og uppbygging flugstöðvarsvæðis.

Yfir stofnuninni er flugvallarstjóri en meginhlutverks hans er að hafa með höndum daglegan rekstur flugvallarins og stjórna skrifstofu flugmála þar. Stofnunin skiptist í fjögur svið: flugumferðarsvið, flugvallarsvið, öryggissvið og starfsmannasvið.

Flugumferðarsvið Flugmálastjórnar á Keflavíkurlugvelli sér um flugturnspjónustu, þ.e. þjónustu fyrir flugumferð í umferðarsviði flugvallarins og stjórnun flugvéla sem koma og fara í blindflugi. Enn fremur hefur sviðið með höndum aðflugsstjórnun fyrir Keflavík- og Reykjavíkurlugvöll. Vegna aðflugspjónustu fyrir Reykjavíkurlugvöll greiðir Flugmálastjórn laun tveggja flugumferðarstjóra. Fyrir utan ofangreinda þjónustu veitir sviðið flugupplýsinga- og viðbúnaðarþjónustu. Að öðru leyti veitir flugumferðarsvið Flugmálastjórnar flugumferðarþjónustu á íslenska flugstjórnarsvæðinu.

Flugturninn heyrir stjórnskipulega undir tvo aðila. Annars vegar er fagleg yfirstjórn á hendi Flugmálastjórnar og undir ábyrgð framkvæmdastjóra flugumferðarsviðs en að öðru leyti ber flugvallarstjórinn á Keflavíkurlugvelli ábyrgð á verkefnum. Í faglegri ábyrgð felst að hafa eftirlit með framkvæmd flugþjónustunnar og að sjá um þjálfun og endurmenntun flugumferðarstjóra í samráði við flugturninn í Keflavík. Enn fremur er setning reglna og vinnuaðferða á hendi framkvæmdastjóra flugumferðarsviðs Flugmálastjórnar. Þessi ábyrgðarskipting er ekki að fullu ljós og hefur meðal annars ICAO gert athugasemdir við þetta fyrirkomulag.

Þjálfun nýrra flugumferðarstjóra fyrir flugumferðarsvið Keflavíkurlugvallar er skipulögð af Flugmálastjórn og hún velur einnig úr hópi umsækjenda þá sem hefja nám við ATS-skóla hennar. Stjórnendur Keflavíkurlugvallar láta Flugmálastjórn vita hve marga nýja flugumferðarstjóra þeir

þurfa en hafa hins vegar lítið um það að segja hverja þeir fá til starfa.

Á flugvallarsviði eru fjórir starfsmenn auk yfirmanns sviðsins. Sviðið ber ábyrgð á fjárhags- og framkvæmda-áætlun fyrir öll svið Keflavíkurflugvallar. Starfsmenn sviðsins annast upplýsingamál, halda utan um handbækur, t.d. almannavarnahandbók, skrá upplýsingar um m.a. fjölda lendinga og fjölda farþega, annast stæðisúthlutanir, viðhalda heimasíðu stofnunarinnar, gefa út reikninga, t.d. vegna lendingargjalda, og taka saman alls kyns tölfræðilegar upplýsingar. Einn starfsmaður annast rekstur flugleið-sögutækja en viðhaldsþjónusta vegna tækjanna er keypt af Flugmálastjórn.

Öryggissvið hefur daglegt eftirlit með fyrirbyggjandi flugverndaraðgerðum og er samskiptaaðili við lögreglu, tollgæslu, Flugmálastjórn og notendur á flugvelli. Starfssvið yfirmanns sviðsins er m.a.:

- að sjá um að flugverndaráætlun fyrir Keflavíkurflugvöll sé framfylgt,
- að samhæfa aðgerðir við framkvæmd áætlunarinnar,
- að halda uppi eftirliti og sjá um úttektir, kannanir, skoðanir og prófanir,
- að halda skrár og tilkynna hlutaðeigandi um allar úttektir, kannanir, skoðanir og prófanir,
- að vekja athygli flugvallaryfirvalda, tollgæslu, lögreglu og annarra yfirvalda, flugrekenda annarra stofnana og fyrirtækja á mistökum eða veikleikum í flugverndaraðgerðum og koma með tillögur til úrbóta,
- að sjá til þess að flugverndaráætlunin sé uppfærð og samþykkt af Flugmálastjórn,
- að sjá til þess að starfsfólk flugstöðvarinnar sé vel meðvitað um flugvernd,
- að ráðleggja og tryggja að menntun og þjálfun starfsfólks sem starfar við öryggisstörf á flugsvæði Keflavíkurflugvallar sé nægileg,
- að koma á framfæri viðeigandi flugverndarkröfum vegna áætlana um nýbyggingar, breytingar og viðbyggingar á flugþjónustusvæðinu.

Starfsmannasvið sér um starfsmannahald, bókhald og fjárreiður stofnunarinnar.

Þótt rekstur Keflavíkurflugvallar heyri undir Flugmálastjórn í Keflavík er rekstur sjálfrar flugstöðvarbyggingarinnar, útleiga húsnæðis undir verslanir og þjónustustarfsemi og rekstur fríhafnar í höndum hlutafélags, Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar hf. Þá annast sýslumannsembættið á Keflavíkurflugvelli innflytjendaeftirlit, tollgæslu og vopnaleyti á flugvellinum.

5.1 Staða Flugmálastjórnar Íslands gagnvart Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli

Þrátt fyrir nafnið fer Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli í reynd ekki með sambærilegt hlutverk og Flugmálastjórn nema að takmörkuðu leyti. Starfsemi stofnunarinnar felst aðallega í flugvallarrekstri og að hluta í flugumferðarþjónustu. Stjórnsýsluhlutverk hennar er lítið og felst einkum í útgáfu starfsleyfa fyrir flugafgreiðslu og sjá um að framfylgja flugverndar- og flugöryggismálum á flugvellinum sem og alþjóðlegum skuldbindingum er lúta að flugöryggi. Fyrst var kveðið á um skipulag flugmála á Keflavíkurflugvelli í reglum nr. 94/1957 sem settar voru með stöðum í lögum nr. 119/1950 um stjórn flugmála.

Lög um loftferðir nr. 60/1998 gilda um Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli, sbr. lög um yfirstjórn mála á varnarsvæðunum o.fl. nr. 106/1954. Í þeim lögum er tekið fram að ekkert mæli gegn því að þeim ráðherra sem falin er framkvæmd varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna sé fengin meðferð tiltekins málaflokks í lögsagnarumdæmi Keflavíkurflugvallar þó að lög leggi þann málaflokk almennt til annars ráðherra, t.d. lög um loftferðir. Málefni Keflavíkurflugvallar heyra því undir utanríkisráðherra og fer hann með yfirstjórn flugmála þar en ekki samgöngu-ráðherra.

Lög um loftferðir nr. 60/1998 veita Flugmálastjórn heimildir og skyldur til að hafa eftirlit með flugi jafnt á Keflavíkurflugvelli sem utan þess. Hins vegar fer samgönguráðherra ekki með yfirstjórn flugmála þegar um er að ræða eftirlit með Keflavíkurflugvelli heldur utanríkisráðherra.

Í úttekt ICAO á flugöryggisviði Flugmálastjórnar árið 2000 taldi ICAO m.a. að skilgreina þyrfti með skýrari hætti ábyrgðar og valdsvið Flugmálastjórnar á borgaralegri flugstarfsemi Keflavíkurflugvallar. Flugmálastjórn svaraði þessu svo að það væri engum vandkvæðum bundið að hún sinnti því hlutverki og þeim verkefnum er lúta að flugöryggismálum á Keflavíkurflugvelli. Hins vegar væri nauðsynlegt að forræði hennar og valdsvið yrði betur skilgreint en nú er gert.

Í 56. gr. loftferðalaga nr. 60/1998 er kveðið á um að Flugmálastjórn skuli gefa út starfsleyfi til flugvalla en frestur til að sækja um leyfi fyrir þá flugvelli sem starfræktir eru við gildistöku laga nr. 21/2002 eru tvö ár frá gildistökudegi þeirra, 3. apríl 2002. Samkvæmt þessu á Flugmálastjórn að gefa út starfsleyfi fyrir Keflavíkurflugvöll. Hins vegar telur utanríkisráðuneytið að það sé í höndum utanríkisráðherra að gefa út starfsleyfi fyrir Keflavíkurflugvöll.

Í tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2003-2014 segir um Keflavíkurflugvöll að mörg rök hnígi til þess að skýra þurfi betur en gert er í dag hlutverk og ábyrgð þeirra aðila sem fara með framkvæmd og eftirlit með flugöryggi á Keflavíkurflugvelli í ljósi nýrra alþjóðlegra krafna og úttekta sem flugmálayfirvöld sæta í auknum mæli af hendi alþjóðastofnana. Enn fremur segir að dreifing verkefna og ábyrgðar með framangreindum hætti sé örökrétt í litlu landi og feli í sér aukakostnað og óhagræði. Lagt er til að farið verði yfir þessi tvö málafni og fundnar leiðir til þess að skýra ábyrgð og sameina krafta við skyld verkefni.

Enn fremur má nefna þá sérstöku stöðu að stjórnskipulega skuli flugturninn í Keflavík heyra undir tvo aðila. Fagleg yfirstjórn er á hendi Flugmálastjórnar, þar sem framkvæmdastjóri flugumferðarsviðs ber ábyrgð, en að öðru

leyti eru verkefni á ábyrgð flugvallarstjórans á Keflavíkurflugvelli. Í faglegri ábyrgð felst að hafa eftirlit með framkvæmd flugþjónustunnar og sjá um þjálfun og endurmenntun flugumferðarstjóra í samráði við flugturninn í Keflavík. Enn fremur sér framkvæmdastjóri flugumferðarsviðs Flugmálastjórnar um að setja reglur og vinnuaðferðir. Þessi ábyrgðarskipting er ekki nægjanlega skýr þó að hún hafi gengið vel til þessa og má að mestu leyti þakka það vilja þeirra sem komið hafa að málum að láta þetta ganga. Erfið staða gæti hins vegar komið upp ef alvarlegt flugatvik verður og ekki liggur nógu ljóst fyrir hver ber ábyrgð.

5.2 Samstarfs- og sameiningarmöguleikar

Þegar starfsemi Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli er skoðuð sést að í raun og veru rekur stofnunin flugvöll og allt sem tilheyrir honum. Flugmálastjórn rekur einnig flugvelli þó að Keflavíkurflugvöllur sé að sjálfsögðu langstærsti flugvöllur landsins. Sú spurning hlýtur að vakna hvort þessar stofnanir geti ekki samnýtt krafa sína betur en gert er og unnið betur saman í einstökum málum. Líka mætti velta því fyrir sér hvort ekki sé rétt að sameina ákveðna þætti í starfsemi þeirra eða jafnvel stofnanirnar að öllu leyti.

Samstarf flugumferðarsviða stofnananna er mikið. Yrðu þau sameinuð gæti náðst fram hagræðing við starfsmannahald vegna stærðarhagkvæmni og skýrari ábyrgðarskiptingar. Við mönnun yrði þá litið á þau sem eina heild, en hagsmunir þessara tveggja aðila fara ekki endilega saman þegar metin er þörf þeirra fyrir nýja flugumferðarstjóra. Þess vegna getur annar aðilinn þurft að bíða þar til þörf er á nægjanlegum fjölda slíkra starfsmanna svo að það borgi sig að auglýsa eftir umsóknum. Í úttekt á starfsemi flugturnsins á Keflavíkurflugvelli sem flugvallarstjórinn á Keflavíkurflugvelli lét taka saman og kom út í september 2000 segir m.a. um starfsmannamál (bls. 7):

„Á undanförunum árum hefur starfsemi flugturnsins verið mjög vanmönnuð. Þetta hefur m.a. leitt til gríðarlegrar yfirvinnu, en sem dæmi má nefna að á árinu 1999 voru um 11.900 yfirvinnustundir unnar í turninum sem svaraði til um 550 klst. á hvern flugumferðarstjóra að meðaltali á því ári. Telja verður að slíkt vinnuálag sé mjög óheppilegt m.t.t. öryggissjónarmiða. Þá hefur framangreind þróun leitt til aukins kostnaðar í rekstri flugturnsins. Núverandi yfirflugumferðarstjóri og forveri hans í starfi hafa skýrt þessa vanmönnun með því að allt frá árinu 1995 hafi verið uppi hugmyndir um að færa Reykjavíkuraðflug í flugstjórnarmiðstöðina í Reykjavík. Auk þessa hafi þarfir Flugmálastjórnar Íslands og Flugmálastjórnarinnar á Keflavíkurflugvelli ekki alltaf farið saman hvað varðar þörf á nemum til þjálfunar. Skýrsluhöfundur telur að ekki hafi verið nægjanlega faglega staðið að mönnunarmálum flugturnsins á sl. árum.“

Nefna má einnig flugvernd sem dæmi um málefni þar sem samlegðaráhrif mundu nást ef stofnanirnar yrðu sameinaðar. Flugmálastjórnin í Keflavík er leiðandi í flugverndarmálum hér á landi. Þær auknu kröfur sem komið hafa fram eftir hryðjuverkin í Bandaríkjunum 11. september leiða til þess að huga þarf verulega að flugverndarmálum á öðrum millilandaflugvöllum hér á landi og einnig flugvöllum sem eru með áætlunarflug. Þessar kröfur hafa kallað á fleiri starfsmenn hjá Flugmálastjórn og þjálfun þeirra. Athuga þyrfti þann möguleika að þeir starfsmenn sem sinna flugverndarmálum á Keflavíkurflugvelli yrðu starfsmenn Flugmálastjórnar og mundu sjá um þessi mál á öllum flugvöllum landsins.

Nú annast einn starfsmaður rekstur flugleiðsögutækja á Keflavíkurflugvelli en viðhaldsþjónusta er keypt af Flugmálastjórn. Hér er einnig vert að skoða hvort ekki næðust samlegðaráhrif ef ein deild sæi um þetta.

5.3 Samantekt

Að mati utanríkisráðuneytisins hafa engar breytingar orðið á ákvæðum varnarsamningsins um grundvallaratriði í vörnum Íslands. Ákvæðin um Keflavíkurflugvöll eru enn óbreytt. Sömuleiðis tíðkast enn þau mjög sérhæfðu og nánu milliríkjasamskipti íslenskra og bandarískra stjórnvalda á varnarsvæðum sem leiddu af sér það einfalda og hagkvæma skipulag að sami ráðherra færi með framkvæmd varnarsamningsins og yfirstjórn á varnarsvæðum. Fram að þessu hafa bæði íslensk og bandarísk stjórnvöld verið sáttt við þetta fyrirkomulag.

Í tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2003-2014 er lagt til að farið verði yfir dreifingu verkefna og ábyrgðar og fundnar leiðir til þess að skýra ábyrgð og sameina krafta þessara stofnana við skyld verkefni. Enn fremur hefur Alþjóðaflugmálastofnunin bent á að skilgreina þyrfti með skýrari hætti ábyrgðar og valdsvið Flugmálastjórnar á borgaralegri flugstarfsemi á Keflavíkflugvelli. Eins og aðilar hafa bent á er þetta fyrirkomulag á ýmsan hátt óheppilegt. Æskilegra væri að málefni flugvallarins heyrðu með beinni hætti undir Flugmálastjórn og samgönguráðuneytið. Það virðist a.m.k. rík ástæða til að skýra betur stjórnsýslulega stöðu þessara tveggja stofnana og ábyrgð þeirra á málefnum flugvallarins. Það er mat Ríkisendurskoðunar að ástæða er til að skoða hvort ekki eiga að sameina þessar tvær stofnanir. Að minnsta kosti er ástæða til að skoða hvort ekki mætti sameina tiltekna þætti í starfsemi þeirra, svo sem flugumferðarþjónustu og flugverndarmál.

6 Möguleikar á að breyta verkefnasamsetningu og rekstrarformi Flugmálastjórnar

Chicago-sáttmálinn sem undirritaður var árið 1944 kveður á um ábyrgð og skyldur aðildarríkjanna á sviði flugmála. Í samningnum skuldbinda ríkin sig til að fylgja ákveðnum stöðlum og reglum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar í alþjóðlegu flugi. Enn fremur skuldbinda þau sig til að starfrækja flugvelli og flugumferðarþjónustu. Lengst af hefur verið einokun á þessu sviði þar sem aðildarríkin hafa bæði séð um að starfrækja þessa þjónustu og hafa eftirlit með allri flugstarfsemi. Á seinni árum hefur hins vegar orðið sú þróun að eftirlit og þjónusta hafa verið aðskilin.

6.1 Skipulag flugmálastjórna í öðrum löndum

Fróðlegt er að skoða skipulag flugmála í nágrennalöndum okkar en þar hafa orðið ýmsar breytingar á síðastliðnum árum.

	Stjórn- sýsla	Eftirlit	Flug- umferðar- stjórn	Flug- vellir
Ísland				
<i>Flugmálastjórn Íslands</i>	X	X	X	X
<i>Flugmálastjórn í KEF</i>			X	X
Danmörk				
<i>Statens Luftfartsvæsen</i>	X	X		X
<i>Flyvesikringstjensten (NAVIAIR)</i>			X	
<i>Kastrup</i>				X
<i>Aðrir flugvellir</i>				X
Noregur				
<i>Avinor AS</i>			X	X
<i>Luftfartstilsynet</i>	X	X		
Svíþjóð				
<i>Luftfartsverket</i>	X	X	X	X
<i>Sveitarfélög</i>				X
Finnland				
<i>Ilmailulaitos (Luftfartsverket)</i>	X	X	X	X

Mynd 9: Skipulag flugmála á Norðurlöndum.

Í Danmörku sér flugmálastjórnin um stjórn-sýslu- og eftirlitsþáttinn. Að auki sér hún um rekstur tveggja flugvalla, í Færeyjum og á Borgunarhólmi, sem bera sig ekki sjálfir kostnaðarlega séð. Aðrir flugvellir eru í eigu sveitarfélaganna, nema Kastrup sem er hlutafélag í eigu ýmissa aðila. Flugumferðarþjónustan er í höndum sjálfstæðar ríkisstofnunar. Í Noregi sér Flugmálastjórnin (Luftfartstilsynet) um stjórn-sýslu og eftirlit. Hins vegar hefur verið stofnað hlutafélag (Avinor) um flugvöllina og flugumferðarstjórnina. Hlutafélagið tók til starfa í byrjun árs 2003 og er alfarið í eigu norska ríkisins. Í Svíþjóð er flugmálastjórnin ríkisfyrirtæki sem sér um stjórn-sýslu og eftirlit, starfrækir flugumferðarþjónustu og rekur 19 flugvelli. Aðrir flugvellir eru reknir af sveitarfélögum og eru þeir 34 talsins. Í Finnlandi er sami háttur og í Svíþjóð, nema flugmálastjórnin rekur alla flugvelli. Þessi ríkisfyrirtæki eru sjálfbær og þurfa ekki að leita til ríkissjóðs um fjárframlög. Í þessum löndum er sjálfstæði eftirlitsins tryggt í lögum þar sem kveðið er á um að flugöryggisvið beri ábyrgð á faglegum ákvörðunum.

Í öðrum löndum Evrópu er skipulag á ýmsa vegu, en í Bandaríkjunum er hafður sami háttur á og hér á landi að ein stofnun (FAA) sér um öll mál er líta að flugi og flugrekstri nema rekstur flugvalla. Í mörgum ríkjum Evrópu hefur flugumferðarþjónustan verið skilin frá og stofnuð hlutafélög í eigu ríkisins. Sem dæmi um slík lönd má nefna Írland, Holland, Portúgal, Spán, Þýskaland og Belgíu. Í Bretlandi hefur verið gengið enn lengra. Þar hefur hlutafélag um flugumferðarþjónustu verið einkavætt að meirihluta. Bretar hafa einnig gengið á undan í þessari þróun með einkavæðingu allra stærstu flugvallanna í Bretlandi og margra meðalstórra flugvalla.

6.2 Mögulegar breytingar á rekstrarfyrirkomulagi Flugmálastjórnar

Miðað við þróun skipulagsmála í nágrennalöndum okkar er vert að skoða hvort breyta eigi rekstrarfyrirkomulagi Flugmálastjórnar eða hvort núverandi form henti best, t.d. vegna smæðar okkar. Ýmsar breytingar á rekstrarformi koma til greina. Þær helstu eru:

1. Flugmálastjórn verði skipt upp í þrjár stofnanir:
 - Flugmálastjórn. (Stjórnsýsla og eftirlit.)
 - Flugumferðarþjónusta
 - Flugvellir. (Umsjón með flugvöllum innanlands.)
2. Flugmálastjórn verði skipt upp í tvær stofnanir:
 - Flugmálastjórn. (Stjórnsýsla og eftirlit.)
 - Þjónustustofnun. (Flugumferðarstjórn, flugvellir innanlands.)
3. Flugmálastjórn verði skipt upp í tvær stofnanir:
 - Flugmálastjórn. (Stjórnsýsla, eftirlit, flugvellir innanlands.)
 - Flugumferðarþjónusta.

4. Flugmálastjórn rekin með óbreyttri verkefnasamsetningu:

- Loftferðalögum yrði breytt þannig að kveðið væri á um að flugöryggissvið stofnunarinnar fengi sjálfstæði í faglegum ákvarðanatökum

Hér er ætlunin að fjalla um ofangreinda möguleika og draga fram þau sjónarmið sem bent hefur verið á um kosti þeirra og galla.

Möguleiki 1.

Eins og fram kom í fyrsta kafla sinnir Flugmálastjórn aðallega þremur hlutverkum, þ.e. eftirliti, þjónustu og stjórnsýslu. Þjónustupátturinn er í raun tvískiptur, annars vegar flugumferðarþjónusta og hins vegar flugvalla- og leiðsögupþjónusta.

Samkvæmt þessum möguleika yrði stofnuninni skipt í þrennt. Ein þeirra, flugmálastjórn, sæi um stjórnsýslu og eftirlit, önnur um flugumferðarþjónustu og sú þriðja um flugvelli innanlands. Bent hefur verið á að óheppilegt sé að sama stofnunin veiti tiltekna þjónustu og eigi jafnframt að hafa eftirlit með sömu þjónustu, sbr. t.d. 56. gr. laga nr. 60/1998. Í ákvæðinu segir að Flugmálastjórn skuli gefa út starfsleyfi til handa flugvöllum og hafa enn fremur eftirlit með því að þeir fullnægi þeim skilyrðum sem starfsemi eru sett og ákvæðum laga og reglna. Frestur til að sækja um starfsleyfi handa þeim flugvöllum sem starfræktir eru við gildistöku laganna er tvö ár frá gildistöku þeirra, 3. apríl 2002.¹⁸

Starfsemi Flugmálastjórnar er eins og áður hefur fram komið mjög viðamikil. Þrátt fyrir að öll sviðin starfi að flugmálum eru þau mjög sjálfstæð og starfsemi þeirra skarast mjög lítið. Flugumferðarsviðið veitir flugumferðarþjónustu, flugvalla- og leiðsögusvið starfrækir flugvelli innanlands og flugöryggissvið hefur eftirlit með flugi og flugrekstri. Í eðli sínu er sviðin mjög ólík og flest þau mál sem þeim ber að sinna koma í raun hinum sviðunum lítið við. Með því að skipta stofnuninni upp má ætla að tíma starfsmanna einstakra sviða sé betur varið þannig að þeir

¹⁸ Sbr. bráðbirgðaákvæði laga nr. 21/2002 sem breyta lögum nr. 60/1998.

þurfi ekki að skipta sér af eða fjalla um verkefni annarra deilda eins og nú er, t.d. þegar framkvæmdaráð fjallar um öll mál er kosta meira en 200 þús. kr. Hins vegar er sá galli á þessu að möguleikinn á að leita til annarra sviða til að fá aðstoð eða ráð væri ekki lengur fyrir hendi. Því gæti þetta leitt til aukins kostnaðar og þess að einstakar stofnanir þyrftu að ráða til sín fleira fólk eða leita til sérfræðinga til að leysa einstök verkefni.

Einn aðalókosturinn við að skipta stofnuninni upp er að samnýting á stoðdeildum hyrfi. Það yrði t.d. að koma á fót fjármála- og stjórnunarsviði hjá öllum þeim stofnunum sem settar yrðu á laggirnar, en nú aðstoðar einn aðili öll svið Flugmálastjórnar.

Ef þjónustuhlutinn yrði skilinn frá og Flugmálastjórn skipt í tvær rekstrareiningar, þ.e. flugumferðarþjónustu annars vegar og flugvalla- og leiðsögu svið hins vegar, væri mögulegt að breyta rekstrarformi þessara eininga og gera þær að hlutafélögum. Flugumferðarþjónustan er þess eðlis að í raun er ekkert því til fyrirstöðu að breyta henni í hlutafélag. Sumir hafa enn fremur talið hagkvæmara að hún sé rekin sem hlutafélag. Bent hefur verið á að stofnanir ríkisins séu í eðli sínu svifaseinar, vegna þess að oft þarf að bíða lengi eftir að fá fjármagn til framkvæmda, en hlutafélög geti brugðist skjótar við.

Samningur sá sem gerður hefur verið við ICAO um Alþjóðaflugþjónustuna er á ábyrgð ríkisins og slíkt mundi ekki breytast þó að stofnað yrði hlutafélag um reksturinn. Ef stofnað yrði hlutafélag um flugumferðarþjónustuna mundi Flugmálastjórn væntanlega gera þjónustusamning við hlutafélagið um að veita þjónustuna.

Þegar rætt er um að stofna hlutafélag um einhvern rekstur hlýtur sú spurning óhjákvæmilega að vakna hvort einkavæðing sé næsta skrefið. Ólíklegt er að svo verði um flugumferðarþjónustu sem veitt er samkvæmt samningi við ICAO þar sem hana á ekki að reka með hagnaði (cost recovery). Fáir mundu telja fýsilegan kost að kaupa í félagi sem ekki gerir ráð fyrir arðsemi. Einu aðilarnir sem gætu séð hag í því eru notendur þjónustunnar því að þeir gætu þá reynt að lækka kostnað við að veita hana vegna lægri

þjónustugjalda. Hér á landi er þó líklega enginn aðili svo stór notandi þeirrar þjónustu sem flugumferðarsvið Flugmálastjórnar veitir að hann geti talið slíkt hagkvæmt. Einu aðilarnir sem mundu hugsanlega vilja kaupa í slíku fyrirtæki væru erlendir aðilar. Líklegt yrði þjónustan þá veitt frá öðru ríki enda er slíkt ekki óframkvæmanlegt tæknilega séð.

Bent hefur verið á svipuð rök fyrir stofnun hlutafélags um rekstur flugvalla innanlands og nú voru nefnd, t.d. að fjárhagslega hagkvæmara yrði að reka þá. Rétt er þó að geta þess að allir flugvellir innanlands eru að verulegu leyti reknir fyrir framlag ríkisins. Enn fremur verður ekki séð að hagkvæmt yrði að sveitarfélög taki að sér rekstur þeirra. Flugvellir hér á landi eru það litlir að mikill kostnaðarauki mundi fylgja því að sveitarfélögin önnuðust rekstur þeirra. Sveitarfélögin þyrftu að koma sér upp þekkingu og sá sveigjanleiki sem fylgir því að hafa t.d. tæki þar sem þörfin fyrir þau er mest yrði ekki lengur fyrir hendi.

Möguleiki 2.

Annar möguleikinn gerir ráð fyrir að skipta Flugmálastjórn upp í tvær stofnanir. Önnur stofnunin sæi um stjórnsýslu og eftirlit en hin um þjónustu, þ.e. flugumferðarstjórn og flugvelli innanlands. Í raun eiga við sömu sjónarmið og koma fram í möguleika eitt hér að ofan, svo sem að þjónustan og eftirlitið yrði aðskilið.

Möguleiki 3.

Þriðji möguleikinn gerir ráð fyrir að skipta Flugmálastjórn upp í tvær stofnanir þar sem önnur sæi um stjórnsýslu og eftirlit og um flugvelli innanlands. Hin stofnunin mundi eingöngu annast flugumferðarþjónustu.

Eins og áður eiga flest þau sjónarmið sem nefnd voru í tengslum við möguleika eitt við. Þessi möguleiki gerir ráð fyrir að flugumferðarþjónustan yrði sérstofnun og að hægt væri að stofna hlutafélag um hana. Þetta hefur verið mjög algeng þróun í Evrópu, eins og kom fram í upphafi þessa kafla. Bent hefur verið á að hlutafélag yrði samkeppnis-hæfara, en samkeppni í flugumferðarþjónustu hefur aukist og á enn eftir að aukast.

Möguleiki 4.

Fjórði möguleikinn gerir ráð fyrir að Flugmálastjórn verði áfram rekin með óbreyttri verkefnasamsetningu. Hins vegar yrði lögum um loftferðir nr. 60/1998 breytt þannig að í þeim yrði kveðið á um sjálfstæði flugöryggissviðs í faglegum ákvörðunum.

Flugmálastjóri er í dag bæði yfir eftirlits- og þjónustupáttum stofnunarinnar. Hann getur því í raun breytt ákvörðun flugöryggissviðs þó í framkvæmd hafi slíkt ekki verið gert. Með því að gera flugöryggissviðið sjálfstæðara yrði betur greint á milli eftirlits- og þjónustuhlutverks Flugmálastjórnar.

Þessi möguleiki hefði einnig þann kost að viðhalda samlegðaráhrifunum sem felast í því að reka Flugmálastjórn sem eina stofnun. Vegna smæðar stofnunarinnar starfa þar fáir sérfræðingar á sumum sviðum og því er oft nauðsynlegt að samnýta starfsmenn að einhverju leyti.

6.3 Samantekt

Að mati Ríkisendurskoðunar er óheppilegt að sami aðili annist bæði eftirlit, útgáfu starfsleyfa og önnur stjórnsýsluverkefni og beri jafnframt ábyrgð á starfsemi sem eftir atvikum þarf að lúta eftirliti og leyfisveitingum. Sem dæmi um slíkt má geta þess að stjórnvöld hafa gert starfsemi flugvalla leyfis- og eftirlitsskylda. Sams konar rök liggja að baki því að sjálfstæðum stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunum hefur verið komið á laggirnar héraendis, t.d. á sviði fjar-skiptamála. Ríkisendurskoðun leggur til að sá möguleiki verði skoðaður hvort ekki eigi að skipta Flugmálastjórn upp í tvær stofnanir þannig að eftirlit og stjórnsýsla verði aðskilin frá þjónustunni, þ.e. rekstri flugvalla og flugumferðarþjónustu.

7 Fjárhagsstaða Flugmálastjórnar, flugvalla og Alþjóðaflugþjónustunnar

Til ársloka 2001 voru fjárframlög til Flugmálastjórnar sett fram í fjárlögum með eftirfarandi hætti. Í A-hluta fjárlaga kom annars vegar fram rekstur Flugmálastjórnar, þ.m.t. hluti Alþjóðaflugþjónustunnar, og hins vegar rekstur og stofnkostnaður flugvalla. Í B-hluta fjárlaga var gerð grein fyrir umsvifum Alþjóðaflugþjónustunnar og var það að stærstum hluta endurtekning á því sem sagði í A-hluta fjárlaga. Í fjárlögum fyrir árið 2002 var hins vegar sú breyting gerð að fjárlagaliðir Flugmálastjórnar og flugvalla voru sameinaðir.

Bókhald Flugmálastjórnar til 2001 endurspeglar ekki þá framsetningu fjárlaga sem tíðkaðist til þess tíma og ársreikningar stofnunarinnar eru ekki heldur í samræmi við hana. Bókhald og ársreikningur hennar fyrir 2002 liggja hins vegar ekki fyrir.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að aðgreina rekstur frá stofnkostnaði með sérstöku stofnananúmeri þegar verklegar framkvæmdir eru stór þáttur í umsvifum stofnana. Það tryggir eðlilegt aðhald í rekstri þeirra. Meðal verkefnaflokka má nefna vegamál, hafnamál, flugmál, byggingu heilbrigðisstofnana, skrifstofuhúsnæðis og skóla.

Sé fjárhagsstaða einstakra viðfangsefna hjá Flugmálastjórn í árslok 2001 borin saman við fjárheimildir kemur eftirfarandi í ljós:

	m.kr.
➤ Flugmálastjórn - ónotuð fjárheimild	626,0
➤ Flugvellir gjöld - umfram fjárheimild	658,6
➤ Alþjóðaflugmálastofnun - tekjuafgangur	759,7

Það er mat Ríkisendurskoðunar að í árslok 2001 sé um 1,0 ma.kr. fjárheimild og tekjuafgangi óráðstafað hjá Flugmálastjórn og er þá tekið tillit til flýti framkvæmda vegna flugvallagerðar í Reykjavík.

Fjárhagsstaða Flugmálastjórnar sýnir ónotaðar fjárheimildir að fjárhæð 626 m.kr. Stærsti hluti af ónotuðum fjárheimildum er vegna misræmis milli færslu fjárveitinga á fjárlögum og bókhalds Flugmálastjórnar er tengist rekstri flugvalla. Þá má ennfremur nefna að stofnunin hefur á undanförunum árum haft verulegar fjármunatekjur sem ekki hefur verið gert ráð fyrir í fjárlögum og skýrir að hluta frávikjó.

Fjárhagsstaða flugvalla sýnir aftur á móti tæplega 660 m.kr. gjöld umfram fjárheimildir. Umframgjöld vegna flýti framkvæmda við Reykjavíkurflugvöll eru um 210 m.kr. í árslok 2001 en það sem eftir stendur skýrist aðallega af um 450 m.kr. tekjuhalla liðinna ára. Tekjuhallinn skýrist vegna misræmis milli færslu fjárveitinga og bókhalds og vísar til þess sem segir hér að framan um þetta efni.

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að lagt verði fyrir Alþingi tillaga um með hvaða hætti eigi að ráðstafa ónotuðum fjárheimildum Flugmálastjórnar og svo aftur á móti gjöldum umfram fjárheimildum hjá flugvöllum.

Fjárhagsstaða vegna stofnkostnaðarluta viðskipta við Alþjóðaflugþjónustuna (ICAO) sýnir í árslok 2001 um 760 m.kr. tekjuafgang og er hann tilkominn vegna eigin framlags ríkissjóðs til stofnkostnaðar, vaxtamunar tekinna lána og þess sem ICAO greiðir og gengishagnaðar. Peningalegar kröfur á ICAO námu 2,0 ma.kr. í árslok 2001 sem ríkissjóður hafði fjármagnað annars vegar með lántökum að upphæð 1,3 ma.kr. og með eigið fé um 700 m.kr.

Á árabílinu 1998 til 2001 námu heildartekjur, þ.m.t. markaðar tekjur til Flugmálastjórnar, tæpum 9,0 ma.kr. og höfðu þær hækkað um 40% frá upphafi tímabilsins. Heildargjöld tímabilsins námu 11,9 ma.kr. og höfðu hækkað um 70%. Framlag ríkisins nam alls um 3,0 ma.kr.

Á árinu 2001 nam tekjuhalli af rekstri Flugmálastjórnar og rekstri flugvalla í heildina talið um 55 m.kr. Tekjuhallinn rúmaðist hins vegar innan ónotaðra fjárheimilda. Hann skýrist í meginatriðum af 46 m.kr. kostnaði vegna endurbóta á aðsetri stofnunarinnar í flugturninum á Reykjavíkflugvelli, auk þess sem hreyfilskipti í flugvél stofnunarinnar kostuðu um 23 m.kr. Að undanskildum ofangreindum kostnaðarliðum var um 10 m.kr. afgangur af rekstri Flugmálastjórnar. Á árinu 2001 var stofn-kostnaður vegna framkvæmda við flugvelli 133 m.kr. hærrí en gert var ráð fyrir í flugmálaáætlun. Eins og áður kom fram skýrst hallinn að mestu af framkvæmdum á Reykjavíkflugvelli en ákvörðun var tekin um að flýta framkvæmdum.

Í bráðabirgðaniðurstöðum Flugmálastjórnar er gert ráð fyrir lítilsháttar tekjuafgangi á árinu 2002 þar sem kostnaðarhlutdeild vegna samningsins við ICAO reyndist minni en áætlanir gerðu ráð fyrir. Auk þess voru sértekjur á árinu 2002 hærrí en áætlanir gerðu ráð fyrir. Kostnaður vegna endurbóta á flugturninum á Reykjavíkflugvelli nam aftur á móti um 53 m.kr. Enn fremur er gert ráð fyrir um 231 m.kr. afgangi á flugmálaáætlun vegna framkvæmda á árinu 2002 en veitt var auknu fjármagni á fjárukalögum til að ljúka framkvæmdum á Reykjavíkflugvelli og vegna umframkostnaðar flugmálaáætlunar á árinu 2001.

Í lok árs 2002 gerði Flugmálastjórn samgönguráðuneyti grein fyrir fjárvöntun upp á 30-40 m.kr. á árinu 2003 miðað við óbreytta þjónustu. Þessa fjárvöntun mátti rekja til nýrra verkefna, m.a. á sviði flugverndar- og flugleiðsögu-mála. Í nýrri samgönguáætlun var samþykkt að veita Flugmálastjórn 41 m.kr. af samgönguáætlun vegna þessara verkefna. Samkvæmt rekstraráætlunum Flugmálastjórnar fyrir árið 2003 er gert ráð fyrir að þessi viðbótarfjárheimild nægi til að reka starfsemina innan fjárheimilda á yfirstandandi ári.

Óvissa ríkir um innheimtu flugvallagjalds þar sem álagning þess hefur verið kærð af Eftirlitsstofnun EFTA til dómstóls EFTA. Komist dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að þessi gjaldtaka sé ólögleg þarf að endurskoða tekjustofna Flugmálastjórnar. Ef miðað er við að það gjald sem nú er

tekið af farþegum innanlands verði innheimt af öllum farþegum í flugi má gera ráð fyrir að tekjur af flugvallagjaldi verði um 500 m.kr. minni en ella.

7.1 Samantekt

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við að samgöngu- og fjármálaráðuneyti hafi ekki tryggt að beiðni um fjárveitingu til Flugmálastjórnar og flugvalla á fjárlögum hafi endurspeglað raunkostnað nefndra viðfangsefna.

Ríkisendurskoðun telur að sömu leikreglur eigi að gilda um Flugmálastjórn og aðrar A-hluta stofnanir um tilflutning á samþykktum fjárveitinga milli viðfangsefna. Í þessu sambandi þarf að skýra hvaða heimildir liggja til grundvallar meiriháttar viðhaldsframkvæmdum á flugturninum á Reykjavíkflugvelli á árunum 2001 og 2002.

Mikilvægt er að fjármála- og samgönguráðuneyti taki ákvörðun um það hvernig beri að ráðstafa uppsöfnuðum tekjuafgangi vegna Alþjóðaflugþjónustunnar og geri tillögu þar um í lokafjárlögum. Í því sambandi ber að hafa í huga að þar kann að vera um tímabundinn hagnað að ræða.

Nauðsynlegt er að lagt verði fyrir Alþingi tillaga í lokafjárlögum um uppgjör á stöðu fjárheimilda Flugmálastjórnar og flugvalla.

Ríkisendurskoðun vill benda á þá óvissu sem nú ríkir um innheimtu flugvallagjalds þar sem álagning þess hefur verið kærð af Eftirlitsstofnun EFTA. Brýnt er að endurskoða tekjustofna Flugmálastjórnar komist EFTA-dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að þessi gjaldtaka sé ólögleg.

8 Rekstur flugvalla innanlands

Í landinu er 61 flugvöllur og eru þeir misvel búnir. Þeim er skipt í sex flokka og fyrir hvern flokk eru skilgreindar kröfur sem mannvirki, tækjabúnaður, rafeindabúnaður og raforkubúnaður verður að uppfylla.

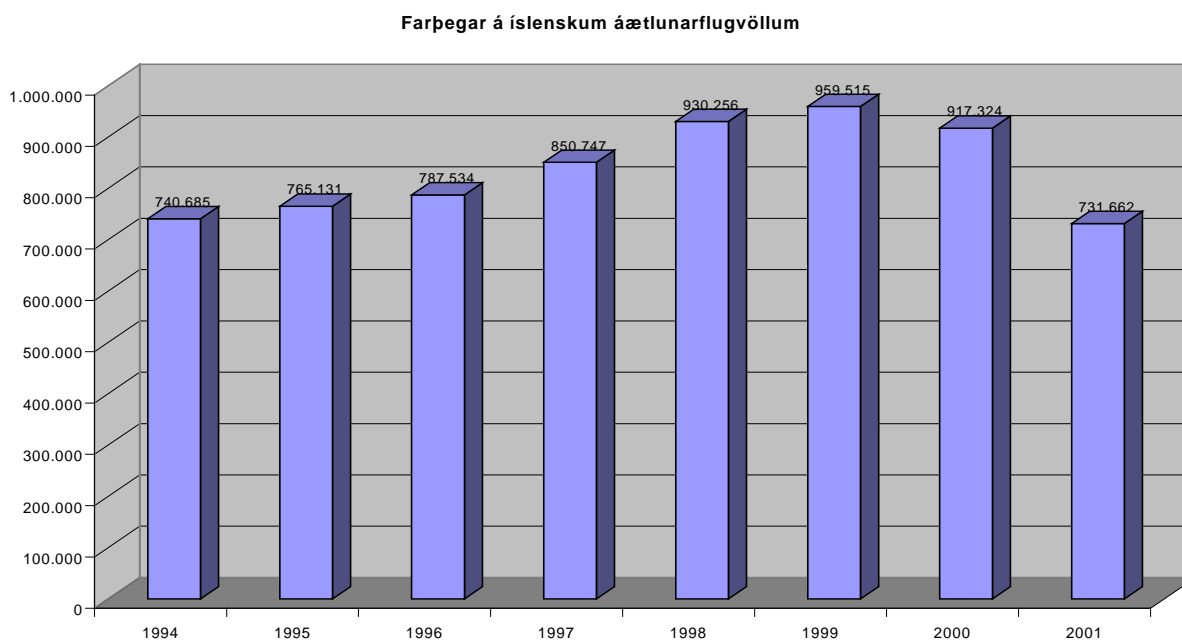
Framkvæmdum við flugvelli landsins er venjulega skipt í tvo flokka, annars vegar viðhaldsframkvæmdir og hins vegar nýframkvæmdir. Slíkar framkvæmdir verða að hljóta samþykki í flugmálaáætlun sem Alþingi samþykkir. Til viðhaldsframkvæmda teljast þó aðeins meiriháttar aðgerðir eins og slitlagsyfirlög á flugbrautir og hlöð, málun flugbrauta og endurgerð bygginga. Allur annar viðhaldskostnaður er færður á rekstur viðkomandi flugvalla. Ákvörðun um viðhaldsframkvæmdir sem ekki teljast meiriháttar verk er í höndum framkvæmdastjóra flugvalla- og leiðsögusviðs, þó verður að leggja þær fyrir framkvæmdaráð Flugmálastjórnar ef áætlað er að kostnaður fari yfir 200 þúsund krónur.¹⁹

Ný lög um samgönguáætlun nr. 71/2002 voru samþykkt á Alþingi síðastliðið vor. Lögin tóku gildi 17. maí 2002. Tilgangur laganna er að samræma áætlanagerð við framkvæmdir og rekstur í samgöngumálum. Með setningu laganna verður breyting á gerð flugmálaáætlunar þannig að nú verður hún hluti af heildarsamgönguáætlun en ekki samþykkt ein og sér. Aðkoma Flugmálastjórnar að gerð samgönguáætlunar (flugmálaætlunar) mun þó lítið breytast nema nú verður áætlun gerð til lengri tíma en áður. Eins og fram kemur í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 71/2002 hefur flugmálastjórn eftir sem áður það hlutverk að gera tillögu að flugmálaáætlun sem síðan verður hluti af samgönguáætlun.

¹⁹ Flugmálaáætlun árin 2000-2003. Desember 2000. Reykjavík, Flugmálastjórn Íslands.

8.1 Hagkvæmni í rekstri flugvalla fyrir innanlandsflug

Á tíunda áratug síðustu aldar jókst fjöldi farþega sem fór um íslenska áætlunarflugvelli ár frá ári, en árið 2000 hófst samdráttur í innanlandsflugi og varð verulegur á milli árunna 2000-2001 eins og sjá má á neðangreindri mynd.



Mynd 10. Farþegar á áætlunarflugvöllum innanlands (Heimild: Flugmálastjórn Íslands).

Þá miklu aukningu sem varð á farþegafjölda á árunum 1998-2000 má aðallega rekja til þess að flugleiðir voru gefnar frjálssar árið 1997. Með því hófst samkeppni á mörgum flugleiðum innanlands sem hafði m.a. í för með sér fleiri áætlunarferðir. Vorið 2000 dró hins vegar mikið úr þessari samkeppni eftir mikinn hallarekstur flugfélaga-anna. Ástæður hallarekstursins má m.a. rekja til þess að rekstrarkostnaður hækkaði verulega á síðari hluta ársins 2000 og 2001 og vó þar þyngst hækkandi eldsneytisverð. Hækkun á flugfargjöldum sem og erfiðari staða atvinnuveganna hafa væntanlega valdið því að flugfarþegum fækkaði talsvert á árinu 2001. Þrátt fyrir þessa fækkun undanfarin ár er þó gert ráð fyrir um 0,5% árlegri fjölgun

flugfarþega á næstu árum.²⁰ Telja má enn fremur að farþegafjöldinn hafi náð jafnvægi eftir að innanlandsflugið var gefið frjálst.

Heildarrekstrarkostnaður²¹ innanlandsflugvalla var 951 m.kr.²² árið 1996 en var kominn niður í 928 m.kr. á árinu 2001. Rekstrarkostnaður hefur því lækkað um rúmar 23 m.kr. á tímabilinu. Hins vegar hafa tekjur lækkað vegna fækkunar farþega. Tekjur í innanlandsflugi koma af flugvallagjaldi, sem leggst á hvern farþega, og landingargjöldum, sem reiknast eftir fjölda landinga og þyngd flugvéla. Að teknu tilliti til tekna nemur raunaukning því um 20 m.kr. Nettókostnaður á hvern brottfararfarþega, þ.e. kostnaður að fráðregnum tekjum, var 1792 kr. á árinu 1996 en var kominn í 1991 kr. á árinu 2001.

	Kostnaður		Tekjur		Mismunur	Mismunur	Breyting
	1996	1996	2001	2001	1996 kostnaður - tekjur	2001 kostnaður - tekjur	
Flugvellir í grunnneti	473.234	134.755	587.348	117.416	338.479	469.932	131.453
Aðrir flugvellir	93.790	8.553	73.523	4.589	85.237	68.934	-16.303
Yfirstjórn og annar flugl.bún.	237.787	125.755	174.141	104.255	112.032	69.886	-42.146
Flugumf.kostn.innanlands	146.692	0	93.168	0	146.692	93.168	-53.524
Samtals	951.503	269.063	928.180	226.260	682.440	701.920	19.480

Mynd 11. Rekstrarstaða og -tekjur á flugvöllum innanlands.
(Heimild: Flugmálastjórn Íslands).

Í ofangreindri töflu er frekari sundurliðun á kostnaði og tekjum. Eins og sjá má dró úr kostnaði á öllum sviðum nema við flugvelli í grunnneti. Að nokkru leyti felst sá kostnaðarauki í því að á árinu 2001 var hluti kostnaðar vegna flugleiðsögubúnaðar færður á einstaka flugvelli en slíkt var ekki gert árið 1996. Þegar flugvellir í grunnneti eru sundurliðaðir kemur enn fremur í ljós frekar mikil kostnaðaraukning á flugvöllum á Akureyri og Egilsstöðum, sbr. næstu töflu. Kostnaðaraukninguna á Akureyri má m.a. rekja til eftirfarandi þátta: Flugstöðin var stækkuð, starfsmönnum fjölgað, t.d. í slökkviliði, lögð var aukin áhersla á flugvöllinn sem varaflugvöll fyrir millilandaflug og rekstur flugturnsins var yfirtekinn frá flugumferðarsviði. Kostnaðar-

²⁰ Samgönguáætlun. Tillaga stýrihóps 2003-2014. Desember 2001. Reykjavík. Samgönguráðuneytið, bls. 85.

²¹ Inni í kostnaðartölum er ekki stofnkostnaður, þ.e. framkvæmdir sem gert er ráð fyrir í flugmálaáætlun

²² Rekstrartölur frá árinu 1996 eru miðaðar við vísitölur í desember 2001.

aukninguna á Egilsstöðum má m.a. rekja til fjölgunar starfsmanna, stækkunar á húsrými og aukinnar þjónustu vegna hlutverks vallarins sem varaflugvallar.

Þegar skoðaðar eru sundurliðaðar tölur um einstaka flugvelli kemur í ljós mikill munur á stærð flugvalla. Á neðangreindri mynd má sjá rekstrarkostnað og -tekjur einstakra flugvalla á árunum 1996 og 2001. Inni í kostnaðartölum eru þó ekki stofnkostnaður, þ.e. framkvæmdir sem farið hefur verið út í samkvæmt flugmálaáætlun, kostnaður við yfirstjórn og annan flugleiðsögubúnað og kostnaður við flugumferðarþjónustu innanlands. Eins og taflan sýnir skilaði enginn flugvöllur tekjum umfram kostnað á þessum árum.

Flugvellir í grunnneti	Kostn. 1996	Tekjur 1996	Mism 1996 kostnaður - tekjur	Kostn. 2001	Tekjur 2001	Mism 2001 kostnaður - tekjur	Brottfararfarþegar 1996	Framlag pr. farþ. 1996 í kr.	Brottfararfarþegar 2001	Framlag pr. farþ. 2001 í kr.
Reykjavíkflugvöllur	213.871	79.275	134.596	259.109	75.221	183.888	175.373	767	163.562	1.124
Akureyrarflugvöllur	89.685	19.874	69.811	124.318	17.493	106.825	68.921	1.013	80.067	1.334
Egilsstaðaflugvöllur	48.985	8.243	40.742	65.212	6.750	58.462	26.981	1.510	30.462	1.919
Vestmannaeyjafflugv.	43.522	8.880	34.642	52.293	6.391	45.902	39.703	873	28.556	1.607
Ísafjarðarflugvöllur	38.826	8.582	30.244	42.902	6.428	36.474	29.421	1.028	20.146	1.810
Hornafjarðarflugvöllur	13.942	5.437	8.505	16.234	2.502	13.732	8.827	964	6.209	2.212
Sauðárkróksflugvöllur	9.953	2.951	7.002	11.875	1.530	10.345	5.805	1.206	5.379	1.923
Bíldudalsflugvöllur	7.749	1.166	6.583	7.718	678	7.040	4.037	1.631	2.508	2.807
Þórshafnarflugvöllur	6.701	347	6.354	7.687	423	7.264	993	6.399	940	7.728
Samtals	473.234	134.755	338.479	587.348	117.416	469.932	360.061	940	337.829	1.391
Aðrir flugvellir										
Gjögursflugvöllur	4.135	327	3.808	5.028	584	4.444	283	13.456	191	23.267
Grímsseyjarflugvöllur	6.047	630	5.417	5.520	1.178	4.342	1.847	2.933	1.833	2.369
Vopnafjarðarflugv.	7.086	529	6.557	7.206	503	6.703	1.593	4.116	845	7.933
Bakkafflugvöllur	2.293		2.293	6.796	36	6.760			9.616	703
Húsavíkurflygavöllur	14.834	2.901	11.933	9.353	1.342	8.011	7.211	1.655	250	32.044
Þingeyrarflugvöllur	4.298	913	3.385	5.667	482	5.185	1.381	2.451	597	8.685
Stykkishólmsflugv.	2.578	189	2.389	3.169	306	2.863			99	28.919
Patreksfjarðarflugv.	8.026	1.604	6.422	5.876	98	5.778	1.407	4.564	278	20.784
Hólmavíkurflygavöllur	4.643	117	4.526	1.257		1.257	251	18.032	4	314.250
Siglufjarðarflugvöllur	5.896	286	5.610	5.586	7	5.579	1.313	4.273	36	154.972
Norðfjarðarflugvöllur	5.332	421	4.911	3.151	53	3.098	1.240	3.960	83	37.325
Rífsflugvöllur	2.484	36	2.448	1.396		1.396				
Raufarhafnarflugv.	3.520	79	3.441	1.934		1.934	293	11.744		
Kópaskersflugvöllur	2.844	83	2.761	473		473	168	16.435		
Helluflygavöllur	1.683		1.683	1.825		1.825				
Selfosflugvöllur	1.502		1.502	1.356		1.356				
Aðrir flugvellir 9 samt.	16.590	437	16.153	7.930		7.930	3.678	4.392	856	9.264
Samtals aðrir flugvellir	93.791	8.552	85.239	73.523	4.589	68.934	20.665	4.125	14.688	4.693

Mynd 12. Sundurliðun á rekstrarkostnaði og -tekjum á flugvöllum innanlands. (Heimild: Flugmálastjórn Íslands).

Í töflunni kemur fram fjöldi brottfararfarþega á hverjum flugvelli á árunum og hve hátt framlag ríkisins var með

hverjum farþega. Eins og sjá má greiðir ríkið með hverjum brottfararfarþega á flugvelli í grunnneti milli 800-8000 kr. Þessi tala er enn hærri á öðrum flugvöllum enda er alltaf einhver fastur kostnaður vegna þeirra. Bakkaflugvöllur sker sig þó nokkuð úr þegar horft er til flugvalla sem ekki eru í grunnneti, en farþegum sem fara um þann völl hefur fjölgað mikið á undanförunum misserum.

Ef skoðaðir eru flugvellir í grunnneti annars vegar og svo aðrir flugvellir hins vegar kemur í ljós að rekstrarkostnaður flugvalla í grunnneti hefur aukist á meðan rekstrarkostnaður annarra flugvalla hefur farið lækkandi. Eins og fram kemur í síðar í kaflanum hefur Flugmálastjórn unnið mjög markvisst að því að draga úr kostnaði vegna smærri flugvalla innanlands.

Þegar litið er til þess að það kostaði um 1 milljarð króna að reka flugvelli innanlands á árinu 2001 má velja fyrir sér hvort sú upphæð er eðlileg miðað við önnur lönd. Flugmálastjórn hefur gert samanburð á rekstrarkostnaði flugvalla hér á landi og í skosku hálöndunum þar sem fyrirtæki í eigu ríkisins annast rekstur 10 flugvalla.²³ Það kerfi sem þar er rekið er í raun mjög líkt okkar kerfi þar sem umferðin fer að langmestu leyti um einn flugvöll. Bornir voru saman sambærilegir flugvellir í Skotlandi og hér á landi. Samanburður á milli landa er vissulega alltaf erfiður og gefur aðeins ákveðna vísbendingu. Hann virðist þó leiða í ljós að framlag ríkisins með hverjum brottfararfarþega er mun meira þar í landi en hér.

Stofnkostnaður, þ.e. framkvæmdir sem farið hefur verið út í samkvæmt flugmálaáætlun er mjög mismunandi á milli flugvalla. Þegar tekin var saman kostnaður vegna framkvæmda við flugvelli á árunum 1994-2001 og reiknaður framkvæmdakostnaður á hvern farþega²⁴ sést að mikill munur er á milli flugvalla. Mestur kostnaður pr. farþega var á Þórshafnarflugvelli, en þar var framkvæmt fyrir rúmar 5 þús.kr. á hvern farþega, en minnstur á Akureyrarflugvelli eða um 311 kr. Kostnaður við ýmsar framkvæmdir, svo sem lagningu slitlags, er oft mikill og því getur viðamikil

²³ Highlands and Islands Airports Limited

²⁴ Með farþegafjölda er átt við farþega sem fóru um flugvöllina.

framkvæmd á flugvöllum með litla flugumferð haft hlutfallslega mikil áhrif.

8.2 Áhrif samdráttar í innanlandsflugi á nýtingu flugvalla

Landslagið í innanlandsflugmálum hefur breyst verulega á undanförunum árum, t.d. hefur áætlunarflugvöllum fækkað nokkuð. Áætlunarflugvellir voru 31 árið 1986 en árið 2002 voru þeir orðnir 14. Telja verður líklegt að í framtíðinni verði áætlunarflug aðallega milli fimm staða allt árið um kring, þ.e. Reykjavíkur, Akureyrar, Vestmannaeyja, Egilsstaða og Ísafjarðar, auk þess sem flogið verði til fleiri staða yfir ferðamannatímann. Enn fremur er líklegt að flugi til nokkurra staða verði haldið áfram með styrkveitingum frá ríkinu²⁵

Farið hefur verið í ýmsar aðgerðir til að hagræða í rekstri flugvalla. Þær aðgerðir hafa aðallega falist í því að leigja öðrum aðstöðu á flugstöðum eða samnýta starfsmenn. Flugmálastjórn hefur gert eftirtalda samninga til að lækka kostnað á flugvöllum innanlands:

- **Stykkishólmsflugvöllur.** Flugmálastjórn leigir Rannsóknarnefnd sjóslysa skrifstofuhúsnæði í flugstöðinni.
- **Hólmavíkurflugvöllur.** Flugmálastjórn gerði samning við fyrrverandi flugvallarvörð á Hólmavík um að hann hafi eftirlit og umsjón með flugvellinum.
- **Blönduósflugvöllur.** Flugáhugamenn fylgjast með flugvellinum.
- **Siglufjarðarflugvöllur.** Flugmálastjórn og Siglufjarðarbær gerðu með sér þjónustusamning um rekstur flugvallarins.
- **Grímseyjarflugvöllur.** Flugmálastjórn gerði samstarfsamning við Íslandspóst sem leigir af henni húsnæði. Ennfremur sinnir starfsmaður flugvallarins pósthjónustu.

²⁵ Samgönguáætlun 2003-2014. Tillaga stýrihóps, desember 2001. Samgönguráðuneytið, bls. 29.

- **Akureyrarflugvöllur.** Flugmálastjórn gerði þjónustusamning við slökkvilið Akureyrar um að það sinni slökkviþjónustu á flugvellinum.
- **Húsavíkurflugvöllur.** Flugmálastjórn og Vegagerðin gerðu með sér þjónustusamning um rekstur flugvallarins.
- **Raufarhafnarflugvöllur.** Starfsmaður bæjarins sér um flugvöllinn þegar á þarf að halda og fyrir þá þjónustu greiðir Flugmálastjórn eftir framlagi hans.
- **Þórshafnarflugvöllur.** Starfsmaður í slökkviliði sveitarfélagsins leysir starfsmann flugvallarins af en Flugmálastjórn borgar fyrir framlag hans.
- **Norðfjarðarflugvöllur.** Flugmálastjórn og Fjarðarbyggð gerðu með sér þjónustusamning um rekstur flugvallarins.
- **Reykjavíkurflugvöllur.** Flugmálastjórn hefur gert þjónustusamning við Slökkvilið Höfuðborgarsvæðisins um að það sinni slökkviþjónustu á vellinum.

8.3 Horfur í málefnum flugvalla

Helstu breytingar sem lúta að flugvöllum hér á landi á næstunni felast annars vegar í fyrirhugaðri gerð og setningu reglugerðar um flugvelli og hins vegar í reglugerð um flugvernd sem ESB stendur fyrir innleiðingu á.

Reglugerð um flugvelli.

Í 2. ml. 1. mgr. 56. gr. laga um loftferðir nr. 60/1998 segir að flugvellir og búnaður þeirra skulu fullnægja þeim kröfum sem samgönguráðherra setur í reglugerð eða gilda samkvæmt alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að, eftir því sem landfræðilegar aðstæður leyfa. Samgönguráðherra skipaði nefnd vorið 2001 til að skila tillögum að reglugerð um flugvelli en sú nefnd hefur enn ekki lokið störfum. Samkvæmt upplýsingum frá samgönguráðuneyti er gert ráð fyrir að reglugerðir um flugvelli verði settar í síðasta lagi haustið 2003. Rannsóknarnefnd flugslysa hefur oftast en einu sinni lagt til að sett verði reglugerð um flugvelli í tillögum sínum um úrbætur í flugöryggismálum. Óvíst er hvort eða hversu mikinn kostnað reglugerðin mun hafa í för með sér.

Reglugerðir um flugvernd.²⁶

Í kjölfar hryðjuverkanna í Bandaríkjunum lagði framkvæmdastjórn ESB fram drög að reglugerðum er varða flugverndarmál. Meðal þeirra er reglugerð um samræmdar reglur um flugvernd, skipulag flugverndarmála o.fl. en hún hefur verið birt í stjórnartíðindum ESB. Samkvæmt henni skulu kröfur 17. viðauka Chicago samningsins um alþjóðaflug gilda um allt farþegaflug en ekki bara millilandaflug. Reglurnar kveða á um ráðstafanir til hindra ólögmætar aðgerðir gegn flugsamgöngum og til að styrkja flugvernd. Reglugerðin mun hafa í för með sér íþyngjandi og kostnaðarsamar afleiðingar fyrir íslenska flugvelli. Íslensk stjórnvöld hafa fylgst mjög náið með þróun þessarar reglugerðar og leitað eftir því að Íslendingar fái að innleiða reglur um flugvernd á grundvelli landfræðilegra aðstæðna. Málið hefur þó ekki verið formlega rætt innan hinnar sameiginlegu EES-nefndar.

8.4 Samantekt

Farþegum í innanlandsflugi fjölgaði mjög á árabílinu 1994 til 1999, einkum eftir að sérleyfi til innanlandsflugs voru afnumin á árinu 1997 og samkeppni jókst á milli flugfélaga. Hins vegar fækkaði farþegum aftur á árunum 2000 og 2001. Fjöldinn árið 2000 var t.d. sá minnsti frá árinu 1993. Þessar breytingar höfðu þau áhrif á rekstur Flugmálastjórnar að tekjur af flugvallagjaldi, sem leggst á hvern farþega, og landingargjöldum, sem reiknast eftir fjölda landinga og þyngd flugvéla, jukust fram til ársins 1999 en hafa dregist saman eftir það. Kostnaður við rekstur flugvalla lækkaði á sama tíma. Nettókostnaður á hvern brottfararfarþega, þ.e. kostnaður að frádragnum tekjum af flugvallagjaldi og landingargjöldum, jókst á sama tímabili úr 1792 kr. á árinu 1996 í 1991 kr. á árinu 2001. Framlag úr ríkissjóði vegna hvers farþega hækkaði þannig um ríflega 11%.

²⁶ Stuðst við upplýsingar frá samgönguráðuneyti og Flugmálastjórn Íslands.

Rekstrarkostnaður þeirra níu flugvalla sem tilheyra svokölluðu grunnneti hefur aukist á meðan rekstrarkostnaður annarra flugvalla hefur lækkað. Á sama tíma hefur Flugmálastjórn mætt minni notkun áætlunarflugvalla með hagræðingu og sparnaði í rekstri þeirra, t.d. með því að leigja út aðstöðu á flugstöðum til óskyldrar starfsemi og með samnýtingu starfsmanna, auk þess sem dregið var úr þjónustu á nokkrum flugvöllum. Almennt má segja að Flugmálastjórn hafi beðið eftir að áætlunarflugi hafi verið hætt um tiltekinn flugvöll þar til dregið var úr þjónustu á honum.

Viðauki

Dæmi um innleiðingu JAR-reglna

Dæmi um að gefin er út reglugerð sem byggð er á JAR-reglum og hún birt í Stjórnartíðindum. Gert með heimild í 145. gr. loftferðalaga nr. 60/1998.

JAR FCL 1 og 3: Reglugerð um skírteini flugliða og heilbrigðiskröfur.

Reglugerð nr. 419/1999 um skírteini tók gildi 1. júlí 1999. Reglugerðin er sett af samgönguráðherra með heimild í 145. gr., sbr. 31., 73., og 74. gr. laga nr. 60/1998 um loftferðir og fjallar um skírteini flugliða, heilbrigðiskröfur og flugskóla. Reglugerðin var birt í Stjórnartíðindum og byggist á JAR-FCL 1 og 3. Samkvæmt henni geta handhafar gilda skírteina eða skírteina sem gefin eru út af öðru aðildarríki JAA, skv. JAR-FCL 1 og 3, tekist á hendur störf í íslenskum loftförum eða hér á landi. Fram til þessa höfðu íslensk flugskírteini eingöngu gilt fyrir loftför skráð á Íslandi. Aðlögunartímabil að þessum reglum hófst í desember árið 1996 þegar stjórnunarnefnd Flugöryggissamtaka Evrópu samþykkti innleiðingu nýrrar reglugerðar um skírteini flugmanna og ákvæði um heilbrigði vegna skírteina flugmanna. Hinn 6. mars 1997 voru fyrstu upplýsingar um innleiðingu nýrrar reglugerðar birtar í upplýsingabréfi Flugmálastjórnar, AIC. Þar með hófst aðlögunartímabil sem lauk fyrir 1. júlí 1999.

Dæmi um að auglýsing er birt í Stjórnartíðindum þar sem vísað er til þess að tiltekna JAR-reglur taki gildi og þær birtar á íslensku í viðauka með auglýsingunni. Þegar ný útgáfa af þessum reglum kemur frá JAA taka þær reglur hins vegar gildi samkvæmt ákvörðun Flugmálastjórnar en það er gert með heimild í 140. gr. loftferðalaga nr. 60/1998.

JAR-145: Reglur fyrir viðhaldsstöðvar.

Reglur fyrir viðhaldsstöðvar tóku gildi hér á landi 1. september 1994, sbr. auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda nr. 477/1994 þar sem fram kemur að kröfur sem gerðar eru til viðhaldsstöðva sem viðurkenndar eru til viðhalds loftfara og íhluta þeirra (og notaðar eru í flutningaflugi) skuli vera í samræmi við sameiginlegar kröfur JAA-ríkjanna, svonefndar JAR-145 reglur Flugöryggissamtaka Evrópu en stofnútgáfa þeirra tók gildi 30. júlí 1991. Í fylgiskjali með auglýsingu þessari voru kröfurnar birtar í íslenskri þýðingu. Nýjar reglur eða ný útgáfa af eldri reglum, JAR-145, Change 2, sem gefnar voru út 10. júlí 1998 tóku síðan gildi gagnvart íslenskum viðhaldsstöðvum 1. mars 1999 samkvæmt ákvörðun Flugmálastjórnar. Auglýsing um gildistöku þeirra var birt þann 8. des. 1998 í upplýsingabréfi Flugmálastjórnar, sbr. ákvörðun Flugmálastjórnar Íslands, nr. 2/1998, eins og fram kemur í Flugmálahandbók undir lið J 1-2. Viðhaldsstöðvar verða að uppfylla ströng skilyrði til að fá JAR-145 viðurkenningu og Flugmálastjórn hefur síðan eftirlit með því að unnið sé eftir reglunum. Viðurkenning gefur réttindi til að sinna jafnt innlendum sem erlendum aðilum.

Dæmi um að auglýsing er birt í Stjórnartíðindum þar sem vísað er til þess að tilteknar JAR-reglur taki gildi og þær birtar á íslensku í viðauka með auglýsingunni. Þegar ný útgáfa af þessum reglum kemur frá JAA taka þær reglur hins vegar gildi samkvæmt ákvörðun Flugmálastjórnar en það er gert með heimild í 140. gr. loftferðalaga nr. 60/1998. Loks hefur verið gefin út reglugerð sem birt er í Stjórnartíðindum þar sem reglurnar sem Flugmálastjórn tók ákvörðun um að tækju gildi eru þýddar og settar í reglugerð sem útgefin er af samgönguráðuneyti.

JAR-OPS 1: Reglur um flugrekstur.

Íslendingar voru með þeim fyrstu til að taka upp reglur fyrir stærri flugrekendur, svonefndar JAR-OPS 1. Auglýsing um gildistöku reglna um flugrekstur sem byggjast á JAR-OPS 1 var gefin af samgönguráðuneytinu og var birt í B-deild Stjórnartíðinda með auglýsingu nr. 171/1998 og í flugmálahandbók. Reglurnar tóku gildi 1. apríl 1998. Í

fylgiskjali með áðurnefndri auglýsingu í Stjórnartíðindum voru kröfurnar birtar í íslenskri þýðingu og kallast reglur um flugrekstur sem byggjast á JAR-OPS 1, en þær voru unnar á vettvangi Flugöryggissamtaka Evrópu JAA og gefnar fyrst út þann 22. maí 1995. Samkvæmt auglýsingu nr. 171/1998 í B-deild Stjórnartíðinda takmarkast gildistaka reglnanna við flugrekendur sem reka flugvélar í atvinnuskyni með heildarflugtaksmassa meiri en 10 tonn og/eða eru ætlaðar til flutnings á 20 farþegum eða fleiri. Stundi þeir flugrekendur jafnframt rekstur minni flugvéla taka reglurnar einnig til slíks reksturs. Um flugrekstur þeirra aðila sem eingöngu starfrækja minni loftför en að ofan greinir giltu enn um sinn ákvæði reglugerðar nr. 641/1991 um flutningaflug með síðari breytingum.

Ný útgáfa af eldri reglum, JAR-OPS 1, Change 1 tóku gildi gagnvart íslenskum flugrekendur þann 1. júní 1999, samkvæmt ákvörðun Flugmálastjórnar. Auglýsing um gildistöku þeirra var birt þann 8. des. 1998 í upplýsingabréfi Flugmálastjórnar, sbr. ákvörðun Flugmálastjórnar Íslands, nr. 1/1998. Skyldi gildissvið þessarar nýju útgáfu af JAR-OPS 1 vera það sama enn um sinn, en frá 1. október 1999 skyldu reglurnar einnig gilda um þá flugrekendur sem eingöngu starfrækja minni loftför eins og fram kemur í JAR-OPS 1. Ekki varð af formlegri gildistöku JAR-OPS 1 fyrir minni flugrekendur eins og til stóð þann 1. október 1999. Með auglýsingu nr. 271/2001 í B-deild Stjórnartíðinda þann 28. mars 2001 tók samgönguráðherra ákvörðun um að þann 1. október 2001 skuli reglur um flugrekstur sem byggjast á JAR-OPS 1 taka gildi gagnvart íslenskum flugrekendur sem reka flugvélar í flutningaflugi með minni heildarflugtaksmassa en 10 tonn og/eða eru ætlaðar til flutnings á 19 farþegum eða færri. Fram kom einnig að rekstrarheimildir gefnar út á grundvelli nýrra flugrekstrarhandbóka skyldu vera tímabundnar til 31. maí 2002 en hlutaðeigandi flugrekendum var gert skylt að leggja inn til flugöryggissviðs Flugmálastjórnar drög að nýjum flugrekstrarhandbókum til yfirferðar fyrir 1. júlí 2001 en á tímabilinu fram til 31. maí 2002 var gert ráð fyrir að flugrekendur sýndu fram á að flugrekstrarhandbókin væri virkt stjórnæki og að reksturinn væri í samræmi við ákvæði hennar. Þá var kveðið á um í auglýsingu þessari að Flugmálastjórn gæfi út skírteini á grundvelli reglna JAR-

OPS 1 að lokinni fullnægjandi úttekt Flugmálastjórnar sem gerð skyldi fyrir 1. júní 2002.

Ný reglugerð um flutningaflug nr. 780/2001 sem byggð er á JAR-OPS 1, Change 1 var sett af samgönguráðherra og birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Dæmi um heimilt sé að beita tilteknum JAR-reglum samkvæmt ákvörðun Flugmálastjórnar. Gert með stoð í 140. gr. loftferðalaga nr. 60/1998. Síðar birtir samgönguráðuneytið auglýsingu í Stjórnartíðindum þar sem vísað er til þess að tilteknar JAR-reglur taki gildi og þær birtar á íslensku í viðauka með auglýsingunni. Gert með heimild í 145. gr. loftferðalaga nr. 60/1998.

JAR-66: Reglur um kröfur til viðhaldsvotta.

Flugmálastjórn tók ákvörðun nr. 3/1998 með heimild í 140. gr. loftferðalaga um að heimilt sé að beita reglum JAR-66. Í þeirri ákvörðun kom einnig fram að hægt væri að kaupa reglurnar á ensku hjá Flugmálastjórn. Munurinn á þessari ákvörðun Flugmálastjórnar og t.d. ákvörðun nr. 2/1998 (JAR-145) er að hér er mönnum heimilt að beita reglum JAR-66 ef þeir æskja JAR-66 viðurkenningar en í ákvörðun nr. 2/1998 er ekki talað um heimild heldur er kveðið á um reglurnar taki gildi. Í því tilviki var eins og kemur fram að ofan um að ræða breytingar á eldri reglum sem kveðið var á um í reglugerð. JAR-66 tók síðan að fullu gildi, sbr. auglýsingu nr. 426/2002 sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda en þar eru reglurnar birtar á íslensku í fylgiskjali.

Dæmi um að tilteknar JAR-reglur taki gildi samkvæmt ákvörðun Flugmálastjórnar. Gert með heimild í 140. gr. loftferðalaga nr. 60/1998.

JAR-OPS 3: Reglur um flugrekstur með þyrlum.

Reglur um flugrekstur með þyrlum eða JAR-OPS 3 voru settar samkvæmt ákvörðun Flugmálastjórnar nr. 1/2000. Sú ákvörðun var m.a. birt sem auglýsing í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. auglýsing nr. 753/2000. Í þeirri ákvörðun segir að Flugmálastjórn hafi ákveðið að reglur um flugrekstur með þyrlum, JAR-OPS 3, skulu taka gildi gagnvart

íslenskum flugrekendum. Einnig kemur fram að hægt sé að nálgast eintak af reglunum á ensku hjá Flugmálastjórn. Flugmálastjórn hefur síðan breytt ákvörðun nr. 1/2000 með ákvörðun nr. 3/2000 en þar veitir stofnunin þeim aðilum sem fyrir gildistöku reglnanna stunduðu flugrekstur í flutningaflugi með þyrlum í sjónflugi, árs aðlögunartíma að ákvæðum JAR-OPS 3. Enn fremur segir í III. hluta reglugerðar nr. 780/2001 um flutningaflug sem sett var af samgönguráðherra og birt í B-deild Stjórnartíðinda eftirfarandi „Í III. hluta reglugerðar þessarar er fyrirhugaður kafli um flugrekstur með þyrlum. Þangað til að hann verður birtur gildir ákvörðun Flugmálastjórnar Íslands nr. 1/2000 um gildistöku reglna um flutningaflug með þyrlu, JAR-OPS 3, Change 1 (Helicopters), sbr. auglýsingu þess efnis í B-deild Stjórnartíðinda nr. 753/2000, sbr. breytingu nr. 987/2000. (Greinaskil) JAR-OPS 3 Change 1 var gefinn út þann 1. febrúar 1999 af Flugöryggissamtökum Evrópu og voru reglurnar unnar á vettvangi þeirra. Gildistaka þeirra samkvæmt tilgreindri ákvörðun Flugmálastjórnar tekur til reglnanna í heild sinni, að Q-kafla um vinnu- og hvíldartíma undanskildum“.