

Samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 132/2148
komudagur 18.5.2006

Efni: Umsögn FÍF um frumvörp til laga um Flugmálastjórn Íslands (mál 707) og stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands (mál 708)

Í framsöguræðu samgönguráðherra vegna þessara frumvarpa kemur fram að helstu markmið sem stefnt sé að með breytingunum séu eftirfarandi (upplýsingar af heimasíðu samgönguráðuneytisins 18.05.06):

1. Að skilja stjórnýslu og eftirlit Flugmálastjórnar frá þjónustustarfsemi stofnunarinnar í samræmi við innlendar og erlendar kröfur um skýr skil milli þessara þátta.
2. Að auka gagnsæi, skilvirkni, sveigjanleika og stuðla að betri stjórnýsluháttum stjórnýsluhlutans.
3. Að auka skilvirkni þjónustustarfseminnar og ekki síst samkeppnishæfni flugumferðarþjónustunnar í sínu alþjóðlega umhverfi.
4. Að færa verkaskiptingu varðandi flugmál í sambærilegt horf og þekkt er í ríkjunum í kringum okkur.

Hvað varðar 1. tl. hefur FÍF þegar gert grein fyrir þeim annmörkum sem félagið telur vera á aðgreiningu stjórnýslu og þjónustustarfsemi skv. frumvörpunum í umsögn sem afhent var á fundi með samgöngunefnd 2. maí síðastliðinn og er meðfylgjandi. FÍF er hinsvegar sammála ráðherra um að það samrýmist ekki góðum stjórnýsluháttum að stofnun hafi með höndum stjórnýslu og eftirlit með þjónustu sem sama stofnun veitir og að nauðsynlegt sé að aðskilja faglega yfirstjórn eftirlits annars vegar og þjónustustarfsemi Flugmálastjórnar hins vegar til að koma í veg fyrir hagsmunaaðrekstra.

FÍF tekur undir það markmið ráðherra sem hann setur fram í 2. tl. að rétt sé að auka gagnsæi, skilvirkni, sveigjanleika og stuðla að betri stjórnýsluháttum stjórnýsluhlutans. Það vekur því athygli félagsins að ráðherra treystir sér ekki til að fara að tillögu stýrihópsins um að gera Flugmálastjórn að B-hluta stofnun þrátt fyrir að hann telji sannað, eins og fram kemur í framsöguræðu hans, að flugöryggisvið Flugmálastjórnar Íslands taki beint eða óbeint þátt í mikilli samkeppni á sínu sviði og að það hafi verið mat stýrihópsins að mun heppilegra væri að flugöryggisstofnun lyti B-hluta reglum.

Enn getur FÍF tekið undir það markmið ráðherra sem fram kemur í 3. tl. FÍF vísar þó til athugasemda sinna til samgöngunefndar (fylgiskjal) varðandi samkeppni í flugumferðarþjónustu og ítrekar að flugumferðarþjónusta verður hvorki rekin á viðskiptalegum grundvelli né á samkeppnismarkaði.

Hvað varðar markmið ráðherra um verkaskiptingu varðandi flugmál sem hann setur fram í 4. tl. telur FÍF að því markmiði sé náð með aðskilnaði eftirlits og þjónustu sem lýst er í 1. tl.

Að ofanskráðu er ljóst að FÍF er að mestu leyti sammála þeim meginmarkmiðum sem fram koma í framsöguræðu ráðherra og sem stýrihópur setur fram í skýrslu sinni um framtíðarskipan flugmála. FÍF gerir hinsvegar verulegar athugasemdir við þá útfærslu sem valin er varðandi rekstrarfyrirkomulag flugumferðarþjónustunnar.

Í skýrslu stýrihópsins sem frumvörpin byggjast á eru settir fram fjórir valkostir sem allir fullnægja þeim formlegu og lagalegu kröfum sem eru meginforsendur frumvarpanna. Í skýrslunni virðist valkostum ráðað eftir vægi þeirra að mati stýrihópsins, þannig virðist hópurinn meta valkost 1 sem sístan en valkost 4 skástan enda gerir hópurinn tillögu um hann.

Í skýrslu stýrihópsins er það fært sem rök fyrir hlutafélagavæðingu að með því verði þjónustan í sama rekstrarformi og í mörgum nágrannalöndum. FÍF bendir nefndinni á að aðeins í einu nágrannalandi hefur þessi leið verið farin, þ.e. í Noregi. Það er skemmst frá því að segja að sú tilraun hefur mistekist hrapallega, sérstaklega varðandi allt starfsmannahald og mannauðsstjórnun.

Í Kanada og Bretlandi hefur flugumferðarþjónustan verið einkavædd. FÍF gengur út frá því að ráðherra eigi við þessa aðila í framsöguræðu sinni þar sem hann segir „*Þessir samkeppnisaðilar eru einkavædd fyrstum ríkisfyrirtæki og eru þau að sækja inn á ný svæði þ.m.t. þau sem við stjórnun.*“ Þessir einkavæddu aðilar, sem ráðherra óttast svo mjög, hafa einnig átt í miklum erfiðleikum. Þannig þurfti breska ríkið að bjarga NATS (National Air Traffic Services) úr fjárhagsvandráðum sínum í kjölfar hryðjuverkanna 11. september 2001. NavCanada, hið kanadíska flugumferðarþjónustufyrirtæki, hefur einnig átt við erfiðleika að etja. Þannig er það nánast daglegt brauð að þeim hluta kanadíska flugstjórnarsvæðisins sem liggur að því íslenska frá 65°N að norðurpólnum – um 1500 sjómílna svæði – sé lokað hálfan sólarhringinn vegna manneklu hjá NavCanada.

FÍF bendir samgöngunefnd hinsvegar á þrjú lönd sem Íslendingar hafa hingað til gjarnan viljað bera sig saman við, þar sem aðskilnaður flugumferðarþjónustu og eftirlits með henni hefur átt sér stað og framkvæmdin gengið snurðulaust fyrir sig. Þetta eru Danmörk, Svíþjóð og Finnland. Í þessum löndum hafa bæði þjónusta og eftirlit, í fullri sátt við starfsfólk, verið staðsett í sjálfstæðum aðskildum ríkisstofnunum.

Nú er þetta ekki í fyrsta skipti sem ástæða hefur þótt til að aðskilja eftirlits- og þjónustubætti opinberrar stofnunar á Íslandi vegna hugsanlegra hagsmunaaðrekstra. FÍF vísar til laga nr. 86- og 87/2003 þar sem ríkisstofnuninni Orkustofnun var skipt í stjórnsýslustofnunina Orkustofnun annars vegar (lög nr. 87/2003) og Íslenskar orkurannsóknir hins vegar (lög nr. 86/2003). Þau frumvörp sem urðu að þeim lögum sem hér er vísað til voru byggð á skýrslu nefndar sem iðnaðarráðherra skipaði og fjallaði um skipan lögbundinna verkefna Orkustofnunar.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 86/2003 um Íslenskar orkurannsóknir kemur fram að rannsóknasvið Orkustofnunar keppi á samkeppnismarkaði og því þurfi að gæta þess að fyrirkomulag rannsóknareiningarinnar sé þannig að hún geti

Umsögn FÍF um frumvörp til laga um Flugmálastjórn Íslands (mál 707) og stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands (mál 708)

aðlagast samkeppnisþróun. Fram kemur að rannsóknareiningin eigi að vera fjárhagslega sjálfbær og eigi ekki að fá fé beint af fjárlögum. Þá kemur einnig fram að nefndin sé þeirrar skoðunar að mikilvægt sé að sá aðskilnaður sem hún leggur til gangi snurðulaust fyrir sig; „því verði sem minnstar breytingar á rekstrarformi einingarinnar og að verkefni hennar verði í samræmi við núverandi skipurit Orkustofnunar. Nefndin leggur því til að rannsóknareiningin verði opinber stofnun, B-hlutastofnun...“. Þetta gekk eftir og í 1. gr. frumvarps um Íslenskar orkurannsóknir segir: „Íslenskar orkurannsóknir eru sérstök ríkisstofnun sem heyrir undir yfirstjórn iðnaðarráðherra.“ Þá vill FÍF sérstaklega benda á 5. gr. laganna en þar segir: „Íslenskar orkurannsóknir starfa á viðskiptalegum grundvelli á samkeppnismarkaði og afla sér tekna með sölu á rannsóknum, ráðgjöf, þjónustu og upplýsingum eða öðrum verkefnum á starfssviði Íslenskra orkurannsókna.“

Þrátt fyrir þennan viðskiptalega grundvöll og samkeppnismarkað sagði iðnaðarráðherra í framsöguræðu sinni með frumvarpi til laga um Íslenskar orkurannsóknir að við undirbúning að frumvarpinu hafi komið til skoðunar hvort stofna ætti hlutafélög um rannsóknarstarfsemi Orkustofnunar. Það hafi hinsvegar orðið niðurstaða nefndarinnar að „eðlilegt væri að rannsóknahlutinn yrði a.m.k. fyrst um sinn rekinn sem B-hluta stofnun en ekki hlutafélag.“ Það er skemmst frá því að segja að þetta frumvarp varð að lögum nánast athugasemdalaust og í fullri sátt við starfsmenn, enda skertust réttindi þeirra ekkert við breytinguna.

Í skýrslu stýrihóps um framtíðarskipan flugmála kemur fram við mat hans á mannaúði og þekkingu (bls. 60) að það séu kostir við valkosti 1 – 3 að starfsmenn séu áfram innan ríkistofnunar og haldi núverandi réttindum. Þá kemur fram að það sé, af sömu ástæðum, galli við valkosti 4 að „fyrirtækjavæðing þjónustunnar gæti haft neikvæð áhrif á núverandi starfsmenn.“ Þetta telur FÍF að séu grundvallaratriði og bendir á að hægt sé að ná fram öllum þeim markmiðum sem ráðherrann stefnir að með frumvarpinu án skerðingar á réttindum starfsmanna, sbr. valkosti 1 – 3.

Fyrir hönd Félags íslenskra flugumferðarstjóra

Loftur Jóhannsson
formaður

Meðfylgjandi:

Athugasemdir FÍF afhentar á fundi samgöngunefndar 28. apríl 2006

Til Samgöngunefndar Alþingis

Umsögn Félags íslenskra flugumferðarstjóra um Frumvarp til laga um stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands. (þskj. 1044 – 708. mál). FÍF mun ekki gera sérstakar athugasemdir við frumvarp um Flugmálastjórn Íslands (þskj. 1043 – 707. mál).

Í athugasemdum við fyrirleggjandi frumvarp kemur fram að ákvörðun samgönguráðherra um að gera tillögur um breytingar á skipulagi Flugmálastjórnar og að stofnað yrði sérstakt hlutafélag um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar byggðist á vinnu stýrihóps um framtíðarskipan flugmála, sem skilaði skýrslu til samgönguráðuneytisins í mars 2005. Greinargerðin sem fylgir frumvarpinu er að mestu byggð á umræddri skýrslu. FÍF telur því nauðsynlegt að fjalla um skýrsluna samhliða frumvarpinu.

Í skýrslu stýrihópsins kemur fram að stjórnsýsla hafi verið skilgreind sem starfsemi [stjórnvalda] sem hvorki félli undir löggjafarvaldið né dómsvaldið (bls. 27). Þá hefur opinber stjórnsýsla verið skilgreind sem starfsemi allra stofnana framkvæmdavaldsins, það er öll starfsemi almannavalds sem ekki telst til löggjafar eða dómgæslu. Í skýrslu stýrihópsins kemur fram sú túlkun, að starfsemi Flugmálastjórnar Íslands sé þríþætt – þjónusta, eftirlit og stjórnsýsla (bls. 29). Svo virðist sem stýrihópurinn telji að í eftirlits- og þjónustubáttum Flugmálastjórnar felist engin stjórnsýsla en að framkvæma megi stjórnsýsluna samhliða, hvort heldur sem er, þjónustu- eða eftirlitsþættinum.

Í 1. gr. laga nr. 37/1993, stjórnsýslulaga, kemur fram að þau taki til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, þ.e. þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnsýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 37/1993 segir að það taki til þeirrar starfsemi sem fellur undir framkvæmdarvaldið skv. 2. gr. stjórnarskrárinnar. FÍF gengur útfrá því að óheimilt sé að færa stjórnsýslu til aðila sem hafa einkaréttarlega stöðu. Ekki verður betur séð af skýrslu stýrihópsins en að hann gangi útfrá sama viðhorfi.

Í skýrslu stýrihópsins eru settir fram númeraðir valkostir nr. 1 - 4 um þá kosti sem hópurinn telur koma til greina til að ná fram markmiðum um breytta skipan flugmála. Í kostum 1 og 2 er gert ráð fyrir að þjónusta og stjórnsýsla verði aðskilin frá eftirliti en í kostum 3 og 4 að stjórnsýslan verði með eftirlitinu. Stýrihópurinn virðist ganga útfrá að stjórnsýsla Flugmálastjórnar sé alls óháð þjónustu- og eftirlitshlutverki stofnunarinnar.

Í skýrslu stýrihópsins er listi yfir verkefni Flugmálastjórnar sem hópurinn telur rétt að flokka sem stjórnsýsluverkefni Flugmálastjórnar (bls. 35-36). Í 1. tl. segir: „*Samhæfing á þjónustu, rekstri og uppbyggingu á sviði flugumferðarþjónustu, flugvallarþjónustu og eftirliti með flugöryggi.*“ Samkvæmt 5. gr. frumvarpsins, er hinu nýja hlutafélagi falið að sinna einmitt þessum verkefnum en í 5. gr. segir m.a. „*Tilgangur félagsins skal vera að annast rekstur og uppbyggingu flugleiðsöguþjónustu, þ.m.t. flugumferðarþjónustu, fjarskipta- og leiðsögukerfa, að annast rekstur og uppbyggingu flugvalla, svo og aðra*

skylda starfsemi.“ Þá segir í 5. t. í upptalningu stýrihópsins á stjórnsýsluverkefnum að samskipti við alþjóðlegar stofnanir/nefndir í samráði við samgönguráðuneytið, þ.m.t. samskipti við Alþjóðaflugmálastofnunina, ICAO, sé stjórnsýsla á vegum Flugmálastjórnar en í 11. gr. frumvarpsins er samgönguráðherra og Flugmálastjórn Íslands (eftirlitsaðilanum) heimilað „...að fela félaginu að fara með réttindi og að annast skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt alþjóðasamþykktum, alþjóðasamningum eða samningum við önnur ríki, þar með talið vegna Alþjóðaflugþjónustunnar, enda samrýmist slíkt tilgangi félagsins.“

Auk þessa er ljóst að þau stjórnsýsluverkefni sem talin eru í skýrslu stýrihópsins undir töluliðum 6, 7, 8 og 9 um stjórnsýsluverkefni Flugmálastjórnar, munu heyra beint undir hið nýja hlutafélag.

Í 9. töluliðnum er fjallað um stjórnun samningsins um alþjóðaflugþjónustuna. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram eins og að framan greinir „að heimilt sé að fela félaginu að fara með afmörkuð réttindi og skyldur íslenska ríkisins samkvæmt alþjóðasamþykktum, alþjóðasamningum eða samningum við önnur ríki eftir því sem samræmist tilgangi félagsins á hverjum tíma. Sérstaklega er gert ráð fyrir að heimilt sé að fela félaginu að fara með réttindi og skyldur íslenska ríkisins vegna Alþjóðaflugþjónustunnar.“ Þá segir í skýrslu stýrihópsins að Flugmálastjórn hafi með höndum margvísleg stjórnsýslustörf og taki þátt í alþjóðlegu samstarfi fyrir hönd Íslands. „Sérstaklega eru samskipti við Alþjóðaflugmálastofnunina mikilvæg, enda gefur sú stofnun út alþjóðlega staðla og reglur sem eru grundvöllur flugstarfseminnar um allan heim“ (bls. 29). Ennfremur kemur fram í skýrslunni að meginhluti starfsemi flugumferðarsviðs Flugmálastjórnar sé flugumferðarþjónusta samkvæmt „Joint Financing“ samningi (Alþjóðaflugþjónustan) (bls. 30). Það liggur því fyrir að mikill meirihluti þeirra verkefna sem stýrihópurinn telur upp sem stjórnsýsluverkefni Flugmálastjórnar verða á hendi hlutafélagsins.

Í skýrslu stýrihópsins sem og í athugasemdum með frumvarpinu er margoft vísað til reglugerða Evrópusambandsins vegna „Single European Sky“ en í þessum reglugerðum er einmitt lögð á það áhersla að flugumferðarstjórn, sem á að verða eitt aðalverkefni hins nýja hlutafélags, sé framkvæmd á opinberu valdi, sbr. reglugerð 551/2004 (The Airspace Regulation) t. (5) en þar segir:

„In Article 1 of the 1944 Chicago Convention on Civil Aviation, the Contracting States recognise that ‘every State has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory’. It is within the framework of such sovereignty that the Member States of the Community, subject to applicable international conventions, exercise the powers of a public authority when controlling air traffic.“

Þá er rétt að líta til ábendinga stýrihópsins sjálfs, sem leggur einmitt áherslu á ábyrgð þjóðríkja á flugumferðarstjórn og algjört fullveldi þeirra yfir loftrými sínu:

„Samkvæmt ákvæðum Chicago-samningsins hafa ríki óskoraðan rétt í loftrýminu yfir landsvæði sínu og hafsvæðum sem þau ráða. Samkvæmt 28. gr. samningsins bera aðildarríkin ábyrgð á því að veitt sé flugumferðarþjónusta á yfirráðasvæði sínu.

Við túlkun á samningnum hafa 1., 15., 28. og 69. gr. hans verið tengdar saman til að sýna fram á skuldbindingar aðildarríkjanna. Af þessu leiðir skylda ríkja til að aðhafast, þ.e.

veita þjónustu, ekki bara vegna eigin þarfa heldur einnig vegna alþjóðaflugs. Af þessu leiðir að ríkin bera ábyrgð á þjónustunni, bæði fjárhagslega ábyrgð og ábyrgð á gæðum hennar. Stjórnvöld geta því ekki firrt sig fjárhagslegri ábyrgð eða skaðabótaábyrgð með því að færa starfsemina yfir í annað rekstrarform sem takmarkar hana. Þetta kemur þó ekki í veg fyrir að stjórnvöld geti falið öðrum að veita þjónustuna.“ (bls. 76-77)

Það má því ljóst vera að hlutverk hins nýja hlutafélags er að framkvæma opinbert vald og er félaginu því bersýnilega falin stjórnsýsla. Hins vegar virðist tilgangur frumvarpsins vera sá að undanskilja þá opinberu stjórnsýslu, sem augljóslega verður framkvæmd á vegum fyrirtækisins, þeim eftirlits- og aðhaldsreglum sem mælt er fyrir um í lögum og reglum um opinbera stjórnsýslu. Við þá breytingu sem lögð er til í frumvarpinu er opinber stofnun, sem nú lýtur lögum og reglum um slíka starfsemi – s.s. stjórnsýslulögum, upplýsingalögum, lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna auk aðhalds frá ráðuneyti, lýðræðislega kjörnum fulltrúum almennings á Alþingi auk umboðsmanns Alþingis – tekin út úr hinu opinbera umhverfi og gerð að hlutafélagi í samræmi við lög nr. 2/1995 um hlutafélög, með undanþágum frá mörgum mikilvægustu ákvæðum þeirra laga. Starfsemi hins nýja hlutafélags mun ekki lúta lögmálum „markaðarins“ um samkeppni þar sem starfsemin er og verður – eðli starfseminnar samkvæmt – einokunarstarfsemi. Þá mun starfsemin ekki heldur fá aðhald frá eigendum sínum – íslenskum almenningi – þar sem handhafi hins eina hlutabréfs fer ekki með það í umboði eigenda. Rétt væri því að tala um lagafrumvarp um stofnun hlutafélags um stjórnsýslu, flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands.

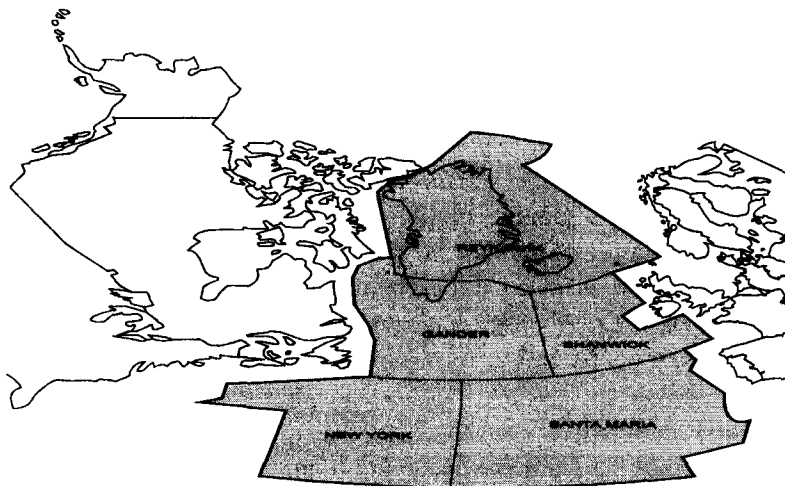
Stýrihópnum verður í skýrslu sinni tíðrætt um að samkeppni sé hafin í veitingu flugumferðarþjónustu (t.d. bls. 7) og til þess er vísað í athugasemdum með frumvarpinu en þar segir á einum stað að; „... með tilliti til þess að samkeppni væri hafin í veitingu flugumferðarþjónustu og að teknu tilliti til þess að íslenskir flugrekendur hefðu aukið starfsemi sína verulega á erlendum mörkuðum, væri það mat stýrihópsins að bregðast þyrfti við og haga málum þannig að íslenskri flugumferðarþjónustu yrðu sköpuð skilyrði til að eflast enn frekar þannig að unnt yrði að takast á við aukna samkeppni og breyttar aðstæður.“

Ekki verður séð hvað aukin starfsemi íslenskra flugrekenda á „erlendum mörkuðum“ hefur með fyrirkomulag flugumferðarþjónustu í íslensku flugstjórnarrými að gera. Þá er þess ekki getið, hvorki í athugasemdum við frumvarpið né í skýrslu stýrihópsins, hvar í heiminum samkeppni í flugumferðarþjónustu sé hafin og erfitt er, að teknu tilliti til eðlis flugumferðarstjórnar, að ímynda sér í hverju slík samkeppni gæti verið fólgin, enda er það ein aðalforsenda flugumferðarþjónustu að hún sé veitt af einum, og aðeins einum, þjónustuaðila í hverju loftrými fyrir sig. Þá er skýrt tekið fram í Chicago-sáttmálanum og viðurkennt í reglum Evrópusambandsins um „Single European Sky“ að flugumferðarstjórn sé í raun framkvæmd á opinberu valdi og geti aldrei verið samkeppnisstarfsemi sbr. reglugerð Evrópusambandsins nr. 550/2004 (the service provision regulation) t.l. (5): „The provision of air traffic services, as envisaged by this Regulation, is connected with the exercise of the powers of a public authority, which are not of an economic nature justifying the application of the Treaty rules of competition.“

Umsögn FÍF um frumvörp til laga um Flugmálastjórn Íslands (mál 707) og stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands (mál 708)

Í athugasemdum með frumvarpi og í skýrslu stýrihóps (bls. 7) segir að gert sé ráð fyrir að þrýstingur verði á um fækkun flugstjórnarsvæða og að það liggi fyrir að flugstjórnarmiðstöðvar beggja vegna Atlantshafsins muni sækjast eftir að fá að taka yfir íslenska flugstjórnarrýmið. Ekki er þess getið, hvorki í skýrslu né í athugasemdum með frumvarpi, hvað höfundar hafa fyrir sér hvað þetta varðar. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að u.þ.b. 70% af því loftrými, sem Flugmálastjórn Íslands sér um flugumferðarstjórn í, er loftrými sem fellur undir 1. gr. Chicago-samningsins, þ.e. loftrými sem Íslendingar sjálfir annarsvegar og Danir f.h. Grænlandinga og Færeyinga hinsvegar hafa algjört fullveldi yfir. Það eru aðeins lítil svæði inn á milli loftrýma þjóðríkjanna, sem talist geta alþjóðlegt loftrými. Sá ótti sem vísað er til hér að ofan er því ekki vel grundaður. Breytingar á fyrirkomulagi flugumferðarþjónustu í þessu loftrými verða ekki nema Ísland og Danmörk ákveði að svo verði. Engin rök eru heldur færð fyrir því að hlutafélag geti betur varist meintri ásókn en ríkisstofnun. Hinsvegar er rétt að benda á að í 5. gr. frumvarpsins er beinlínis gert ráð fyrir því að félagið geti samið við þessa meintu samkeppnisaðila, eða einhverja aðra, um að þeir taki yfir þjónustuna sjái félagið sér hag í því.

Þá má benda á að þær einkavæddu flugstjórnarmiðstöðvar beggja vegna Atlantshafsins, sem væntanlega er verið að vísa til, sinna flugumferðarstjórn á úthafinu í alþjóðlegu loftrými og hefðu því mun meiri ástæðu en Íslendingar til að óttast ásókn annarra í að taka yfir þeirra svæði þar sem það fellur ekki undir 1. gr. Chicago sáttmálans. Hér að neðan er mynd af íslenska flugstjórnarsvæðinu ásamt öðrum úthafssvæðum á Norður-Atlantshafi.



Umsögn FÍF um frumvörp til laga um Flugmálastjórn Íslands (mál 707) og stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands (mál 708)

Meginstarf flugumferðarsviðs Flugmálastjórnar er flugumferðarþjónusta innan íslenska flugstjórnarsvæðisins þar sem meginhluti starfseminnar er samkvæmt svokölluðum „*Joint Financing*“ samningi (skýrsla stýrihóps bls. 30-31). Kostnaður vegna alþjóðaflugþjónustunnar greiðist af yfirflugsgjöldum í samræmi við „*Joint Financing*“ samninginn og þeirri gjaldtöku verður ekki breytt nema til komi breytingar á þeim samningi. Kostnaði vegna flugumferðarþjónustu milli flugvalla innanlands er mætt með framlagi frá ríkinu og kostnaður við flugumferðarþjónustu á flugvöllum, öðrum en Keflavíkurflugvelli, færast sem kostnaður við flugvallasvið. Þá kemur fram í skýrslu stýrihópsins (bls. 31) að kostnaður við flugvalla- og flugleiðsögusviðs árið 2003 hafi verið u.þ.b. 960 m. kr. Tekjur sviðsins, aðallega landingargjöld, voru hins vegar tæplega 220 m. kr. og gjöld umfram tekjur af rekstri því yfir 740 m. kr.

Við samanburð á lýsingum stýrihópsins á valkostum 3 annars vegar (bls. 52-53) og 4 hins vegar (bls. 53-55) kemur fram að þær eru efnislega samhljóða nema að í valkosti 4 er talað um hlutafélag og B-hlutastofnun og breytingu á réttarstöðu hluta starfsmanna en í valkosti 3 um tvær B-hlutastofnanir og óbreytta réttarstöðu starfsmanna. Mat á kostum og göllum vegna öryggis og alþjóðaskuldbindinga (bls. 56) eru einnig efnislega samhljóða. Hvað varðar mat á sveigjanleika (bls. 58) telur stýrihópurinn að kostir og gallar séu sambærilegir að öðru leyti en því að valkostur 4 búi yfir hámarkssveigjanleika í starfsemi, rekstri og starfsmannahaldi þjónustunnar til að bregðast við samkeppni og að þjónustan sé í sama rekstrarformi og í mörgum nágrannalöndum, sem bjóði upp á aukna möguleika á samstarfi. Hámarkssveigjanleika í starfsmannahaldi telur FÍF að beri að lesa: „*geðþóttauppsagnir og -ráðningar starfsfólks*“. Hvað varðar þá fullyrðingu að þjónustan verði í sama rekstrarformi og „*í mörgum nágrannalöndum, sem bjóði upp á aukna möguleika á samstarfi*“, má með sömu rökum segja að þjónustan verði í öðru rekstrarformi en í mörgum nágrannalöndum, sem bjóði upp á takmarkaðri möguleika á samstarfi.

Varðandi mat á skilvirkni (hagkvæmni og þjónustustig) (bls. 59) eru kostir og gallar samhljóða að öðru leyti en því að talið er auðveldara að hagræða í hlutafélagiforminu en öðrum rekstrarformum og þá er það talið til kosta valkosti 4 að rekstur flugsamgöngukerfisins sé skilgreindur í afmörkuðu verkefni og bundinn þjónustusamningi. FÍF mótmælir því að það sé síður hægt að hagræða innan ríkisstofnunar en í hlutafélagiforminu, enda færir stýrihópurinn engin rök fyrir fullyrðingu sinni. Þá heldur FÍF því fram að rekstur flugsamgöngukerfisins sé ekki síður skilgreindur í afmörkuðu verkefni innan ríkisstofnunar en í hlutafélagi og gæti sömuleiðis verið bundinn þjónustusamningi.

Við mat á mannauði og þekkingu (bls. 60) telur stýrihópurinn það til galla valkosti 4 að fyrirtækjavæðing þjónustunnar gæti haft neikvæð áhrif á núverandi starfsmenn. Undir þetta tekur FÍF. Það vekur hins vegar athygli að það er talið til kosta valkosti 4 að starfsmenn við eftirlit og stjórnsýslu verði áfram innan ríkisstofnunar og haldi núverandi réttindum en það er hins vegar ekki talið til kosta valkosti 3 að allir starfsmenn verði áfram innan ríkisstofnunar og haldi núverandi réttindum. FÍF leggur áherslu á að það séu kostir sem ekki megi líta fram hjá.

Umsögn FÍF um frumvörp til laga um Flugmálastjórn Íslands (mál 707) og stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands (mál 708)

Hvað varðar umfang innleiðingar (bls. 61) telur stýrihópurinn það til kosta valkosta 3 að hann falli vel að núverandi stjórnsýsluháttum og að almennir starfsmenn yrðu líklega ekki mótfallnir þessu fyrirkomulagi. Undir þetta tekur FÍF. Stýrihópurinn heldur því fram sem kosti við valkost 4 að hann falli vel að viðteknum kenningum um framkvæmd þjónustu í viðskiptaumhverfi. FÍF telur sig hafa sýnt fram á að rekstur hins nýja hlutafélags, ef af verður, verði alls ekki framkvæmd þjónustu í viðskiptaumhverfi, heldur hrein almannaþjónusta í einokunarumhverfi sem ríkið beri ábyrgð á.

Við mat á auknum árlegum kostnaði vegna valkosta 3 og 4 kemst stýrihópurinn að þeirri niðurstöðu að hann sé sá sami fyrir báða kosti, 110 milljónir (bls. 62). Það vekur því óneitanlega athygli að fjármálaráðuneytið metur aukinn árlegan kostnað vegna breytinganna samanlagt aðeins 33,4 milljónir.

Eins og fram kemur í skýrslu stýrihópsins (bls. 77) eru meginákvæði „*Joint Finance*“ samningsins, að ríkisstjórn Íslands skuli „annast þjónustuna og viðhalda henni úrfallalaust og af röggsemi“; aðalframkvæmdastjóri Alþjóðaflugmálastofnunarinnar hafi með höndum heildareftirlit með þjónustunni og að Alþjóðaflugmálastofnunin þurfi að samþykka útgjöld vegna samningsins.

Í 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um m.a. að samgönguráðherra sé heimilt að leggja til félagsins eignir Alþjóðaflugþjónustunnar og að félagið yfirtaki réttindi, skuldir og skuldbindingar vegna flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstrar við stofnun þess. FÍF vísar til umhugsunaratriða sem stýrihópurinn setur fram í skýrslu sinni (bls. 77) um samninginn um Alþjóðaflugþjónustuna, „*Joint Finance*“, m.a. um uppgjör skuldbindinga og meðferð eigna sem falla undir samninginn. Þá telur FÍF rétt að líta til ákvæða um slit á samningnum (Article XXIV) og skilgreiningu á skyldum íslenskra stjórnvalda til að tryggja þjónustuna (Article II). FÍF telur að verði ákvæði 3. gr. frumvarpsins að veruleika hafi íslenska ríkið hugsanlega brotið ákvæði samningsins og skapað sér skaðabótaskyldu.

Í 12. gr frumvarpsins er gert ráð fyrir því að stjórn félagsins setji því þjónustugjaldskrá þar sem m.a. sé heimilt að taka tillit til stofnkostnaðar, viðhalds og reksturs. Þá segir í greinargerð (IV kafli) að gert sé ráð fyrir því að í þjónustugjaldskrá verði gætt almennra arðsemisjónarmiða. Rétt er að benda á að í samningnum um „*Joint Finance*“ eru mjög skýrar og nákvæmar reglur um þjónustugjöld (Article XIV) og ekki verður séð að hið nýja hlutafélag hafi vald til að setja einhverja aðra gjaldskrá en þar er kveðið á um og samþykkt hefur verið af Alþjóðaflugmálastofnuninni. Í 5. gr. frumvarpsins segir m.a. að félaginu skuli vera heimilt að gera hvers konar samninga við aðra aðila til að ná tilgangi sínum á sem hagkvæmastan hátt. FÍF skilur þetta ákvæði þannig að félaginu sé heimilt að gera samninga við t.d. NavCanada eða NATS um að sjá um þjónustuna að öllu- eða einhverju leyti en þetta eru þau fyrirtæki sem FÍF skilst að átt sé við þegar vísað er til þess í athugasemdum með frumvarpinu og í skýrslu stýrihópsins (bls. 7) að það liggi fyrir að flugstjórnarmiðstöðvar beggja vegna Atlantshafsins muni sækjast eftir að taka yfir íslenska flugstjórnarrýmið.

Fyrir hönd Félags íslenskra flugumferðarstjóra.

Loftur Jóhannsson, formaður