

Umhverfis- og samgöngunefnd  
B.t. nefndarritara  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

Reykjavík, 10. janúar 2020

**Efni: Tillaga til þingsályktunar um fimm ára samgönguáætlun fyrir árin 2020-2024 (434. mál)**

Icelandair Group vísar til ofangreindrar tillögu til þingsályktunar er varðar áætlanir stjórnvalda í samgöngumálum með hliðsjón af nýrri fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 þar sem fjármagn til samgöngumála var aukið verulega. Athugasemdir félagsins, er lúta fyrst og fremst að málefnum flugvalla, fara hér að neðan.

**1. Inngangur**

Líkt og Icelandair Group hefur áður bent á þá er uppbygging varaflugvalla á Íslandi flugöryggisverkefni fyrir þá sem fljúga um Keflavíkurflugvöll eða nota hann sem varaflugvöll fyrir flug yfir Atlantshafið. Uppbygging alþjóðagátta er allt annars eðlis og allt annað verkefni. Fyrirnefnda verkefnið krefst eingöngu flugtæknilegra úrbóta (þ.e. flugakbraut á Egilsstöðum og stýrt loftrými) sem eru óþarfar fyrir almennt alþjóðaflug en síðarnefnda verkefnið snýst um uppbyggingu flugstöðvar og ferðaþjónustutengdra innviða sem eru óþörf fyrir varaflugvallarhlutverkið. Félagið telur því ekki rétt að blanda þessum tveimur verkefnum saman. Annað þeirra er flugöryggistengt verkefni fyrir Keflavíkurflugvöll og hitt er byggðaðróunarverkefni sem er alls ótengt flugi um Keflavíkurflugvöll.

Í þingsályktunartillögunni kemur eftirfarandi fram varðandi ofangreinda uppbyggingu og fjármögnun hennar:

*„Stefnt er að því að rekstur alþjóðaflugvalla verði í einu kerfi á ábyrgð Isavia ohf. Við uppbyggingu innviða alþjóðaflugvalla verði lögð áhersla á að þeir mæti sem best þörfum flugrekenda um varaflugvelli hér á landi og að Egilsstaðaflugvöllur verði að því leyti í forgangi. Stefnt er að því að tekið verði upp hóflegt varaflugvallagjald sem renni til uppbyggingarinnar“*

Icelandair Group telur þau áform sem þarna er lýst mjög varhugaverð og mótmælir harðlega að lagt verði varaflugvallagjald á flugrekendur sem virðast þá bæði eiga að fjármagna þá nauðsynlegu uppbyggingu sem þarf að fara í til þess að tryggja að varaflugvellir fyrir Keflavíkurflugvöll uppfylli þær öryggiskröfur sem nauðsynlegar eru fyrir slíka flugvelli sem og rekstur annarra alþjóðaflugvalla en Keflavíkurflugvallar í gegnum aukna gjaldtöku.

## 2. Varaflugvallagjald er ólöglegt

Í fyrsta lagi telur Icelandair Group að álagning varaflugvallagjalds sé ólöglegt og samrýmist ekki aðild Íslands að EES-samningnum. Þá myndi gjaldtaka af þessu tagi ekki samrýmast leiðbeiningarreglum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) um gjaldtöku á flugvöllum. Fram til ársins 2003 var á Íslandi innheimt sérstakt flugvallargjald af flugrekendum sem var lægra fyrir farþega í innanlandsflugi en fyrir farþega í millilandaflogi. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) stefndi íslenska ríkinu fyrir EFTA-dómstólinn vegna gjaldsins. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að mismunandi fjárhæð flugvallargjalds samræmdest ekki kröfum EES-samningsins þar sem fjárhæð gjaldsins gerði flugrekendum mishátt undir höfði eftir því hvort þeir byðu þjónustu til annarra EES-ríkja eða til Íslands.

Í framhaldi af framangreindum dómi var lögum um flugmálaáætlun um fjáröflun til flugvalla breytt og lagt var á nýtt gjald á árinu 2004 sem kallaðist varaflugvallagjald. Í lögnum sagði m.a. um gjaldið: „Til að fjármagna viðbótarkostnað vegna rekstrar og viðhalds alþjóðlegra varaflugvalla á Íslandi skal greiða sérstakt gjald, varaflugvallargjald, vegna hvers manns sem ferðast með loftfari í flutningaflugi frá Íslandi til annarra landa. Varaflugvallagjald skal vera 598 kr. fyrir hvern farþega.“ Þá kom jafnframt fram að gjaldið skyldi endurspeglar raunkostnað við rekstur og viðhald alþjóðlegra varaflugvalla.

Þrátt fyrir þessar breytingar á gjaldtökunni voru aftur gerðar athugasemdir af ESA við álagningu gjaldsins. ESA taldi að varaflugvallargjaldið stæðist ekki kröfur EES-samningsins um jafnræði á þremur sviðum: a) innanlandsfarþega og millilandafarþega, b) viðkomu farþega annars vegar og þeirra sem komu og fóru vegna dvalar á Íslandi hins vegar og c) farþegaflugs og vöruflutningaflugs. Þá varpaði ESA fram sem athugunarefni hvort ríkisstyrkjareglur hefðu verið brotnar vegna þess að varaflugvallargjald er ekki tekið af vöruflutningum. Þá hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (ESB) einnig ítrekað höfðað mál gegn aðildarríkjum sínum vegna meints ójafnræðis í skattheimtu, s.s. milli millilandafarþega til þriðju ríkja og flugs milli einstakra aðildarríkja ESB.

Meðal annars í ljósi ofangreindra athugasemda ESA var skipaður starfshópur af samgönguráðherra árið 2009 með það að markmiði að endurskoða gjaldtöku á flugvöllum. Samandregið voru helstu niðurstöður starfshópsins eftirfarandi:

*„Starfshópurinn leggur til að varaflugvallargjaldið verði afnumið sem skattur. Í því skyni þarf að breyta lögum nr. 31/1987 um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugvalla með síðari breytingum eða fella þau alfarið úr gildi.*

*Starfshópurinn telur eðlilegt að flugvellir fjármagni sig með þjónustugjöldum sem byggð eru á kostnaðargrunni. Lagastoð er þegar komin fyrir því, sbr. 71. gr. loftferðalaga eins og þeim var breytt með lögum nr. 15/2009. Þannig ætti að vera unnt að afla tekna í formi þjónustugjalda sem leysa af hólmi farþegaskatta sem innheimtir eru í dag.*

*Starfshópurinn telur að sömu sjónarmið gildi um flugvallarskatt, eins og hann er í lögum nr. 31/1987, og varaflugvallagjald. Starfshópurinn telur heppilegt að afnema þann skatt einnig þannig að ekki verði lagður á farþega annar kostnaður en sýnt verði fram á með aðferðum notendasamráðs, gagnsæis og jafnræðis.“*

Var varaflugvallagjaldið þar með lagt niður í kjölfarið og hefur ekki verið lagt á flugrekendur síðan. Í drögum að samgönguáætlun virðist hins vegar horfið til fyrri vegar í þessum efnum þar sem lagt er til að varaflugvallagjaldið verði tekið upp að nýju með því að *hóflegt* þjónustugjald á hvern fluglegg sett á til að standa straum á uppbyggingu og rekstri flugvallakerfisins.

Ekki fæst betur séð en að tillaga sú er kemur fram í drögum að samgönguáætlun sé algjörlega hliðstæð þeirri gjaldtöku sem ESA hefur áður talið fara í bága við EES-samninginn. Verður því að telja mjög líklegt að gjaldtakan verði talin ólögmat á þeim grundvelli að fjárhæð gjaldsins geri flugrekendum mishátt undir höfði eftir því hvort þeir bjóði þjónustu til annarra EES-ríkja eða til Íslands, sbr. það gjald sem var lagt á hér á landi til ársins 2004. Þá er heldur ekki gætt jafnræðis á milli farþegaflugs og vöruflutningaflugs, sbr. athugasemdir ESA sem gerðar voru við varaflugvallagjaldið sem lagt var á á árunum 2004-2009.

### **3. Gjaldtakan skerðir samkeppnishæfni íslenskrar ferðaþjónustu**

Í öðru lagi verður ekki komist hjá því að gera athugasemdir við það hversu íþyngjandi gjaldtakan yrði fyrir íslenska flugrekendur. Flugfélögin Air Iceland Connect og Icelandair, sem bæði eru í eigu Icelandair Group, gera ráð fyrir að flytja um 5 milljónir farþega á árinu 2019. Miðað við álagningu gjalds að fjárhæð 300 kr. á hvern flugfarþega myndi gjaldtakan þýða auknar álögur að fjárhæð 1,5 milljarða kr. á Icelandair Group. Til samanburðar skilaði félagið tapi að fjárhæð 6,4 milljörðum kr. á árinu 2018 og hlýtur því að gefa augaleið að svigrúm til aukinnar álagningar gjalda er ekkert. Þvert á móti væri nauðsynlegt að auka samkeppnishæfni íslenskra flugrekenda með því að létta á þeim álögum sem nú eru til staðar.

Þess má jafnframt geta að Icelandair Group og önnur ferðaþjónustufyrirtæki hafa átt stóran þátt í endurreisn hagkerfisins frá árinu 2008 og m.a. stuðlað að hærra atvinnustigi og auknum skatttekjum. Að mati Icelandair Group væri eðlilegt að hluti þeirra skatttekna yrðu nýttir í þeim tilgangi að styrkja innviði ferðaþjónustunnar, m.a. hvað varðar uppbyggingu varaflugvalla. Væri það mun eðlilegri og sanngjarnari leið í stað þess að draga enn frekar úr samkeppnishæfni íslenskrar ferðaþjónustu með frekari sértækum gjöldum sem leggjast á erlenda ferðamenn.

Verði farin sú leið að leggja á sérstakt varaflugvallagjald vegna allra flugferða til og frá Íslandi er ljóst að slík gjaldtaka hefði verulega neikvæð áhrif á Icelandair, og aðra íslenska flugrekendur



sem kunna að koma inn á markaðinn, og myndi skaða samkeppnishæfni þeirra á markaðinum fyrir flug milli Evrópu og Norður-Ameríku. Forsenda þess að hægt sé að bjóða upp á samkeppnishæft flug yfir Norður-Atlantshafið, með millilendingu á Íslandi, er m.a. að ekki verði enn dýrara að framkvæma slík flug vegna aukinnar gjaldtöku sem leggst ekki á þá flugrekendur sem fljúga beint yfir hafið án viðkomu hér á landi.

#### **4. Forgangsröðun í þágu Keflavíkurflugvallar**

*Í þriðja lagi* þá telur Icelandair Group nauðsynlegt að forgansraðað verði í þágu uppbyggingar á Keflavíkurflugvelli fremur en að forgansraðað verði í þágu annarra flugvalla á Íslandi. Mikið framboð er af beinum flugum á milli áfangastaða Icelandair í Evrópu og Norður-Ameríku og þau hafa þegar ákveðið samkeppnisforskot, m.a. vegna skemmri ferðatíma. Það er því mikilvægt að tengingar á Keflavíkurflugvelli gangi greiðlega fyrir sig ef farþegar eiga að líta á slík tengiflug sem raunhæfan valkost gagnvart beinum flugum. Á síðustu árum hefur tengiflugið liðið fyrir að uppbygging á Keflavíkurflugvelli hefur ekki verið í samræmi við aukinn farþegafjölda. Þetta hefur t.d. leitt til þess að flugvélar þurfa oft að lenda á fjarstæðum og ferja þarf farþega þaðan í rútu inn í flugvallarbygginguna. Það hefur komið bersýnilega fram í viðbrögðum farþega Icelandair að þetta fyrirkomulag gerir upplifun þeirra af tengifluginu neikvæðari en einnig verður það meira krefjandi að tryggja skamman tengitíma af þessum orsökum.

Til viðbótar hefur tengiflug Icelandair átt undir högg að sækja undanfarin misseri vegna aukins framboðs og mikillar verðsamkeppni á þessum markaði. Þrátt fyrir að félagið geti gripið til tímabundinna aðgerða til þess að bregðast við breyttu hlutfalli tengifarþega í leiðakerfi félagsins þá er þessi viðskiptahópur mikilvægur til lengri tíma fyrir vöxt félagsins og þar með íslenska ferðaþjónustu. Stækkun þessa viðskiptamannahóps helst í hendur við fjölgun ferðamanna til Íslands því fjölgun tengifarþega Icelandair í Keflavík gerir það að verkum að tíðni eykst og hægt verður að bjóða upp á flug til fleiri áfangastaða og jafnframt auka fjölda ferðamanna hér á landi. Það er því mjög mikilvægt að uppbyggingin á Keflavíkurflugvelli haldi áfram því þrátt fyrir tímabundinn samdrátt í farþegafjölda um völlinn er núverandi aðstaða ekki fullnægjandi fyrir farþegafjöldann á þessu ári.

Það er stefna Icelandair til langs tíma að auka flugtíðni með sjálfbærum vexti á þessum markaði. Til að svo verði þurfa innviðir og rekstaraumhverfi þó að vera með fullnægjandi hætti. Icelandair ítrekar því mikilvægi þess að íslenskir flugrekendur verði ekki látnir bera kostnaðinn af uppbyggingu flugvalla utan Keflavíkurflugvallar og að nauðsynlegri uppbyggingu á Keflavíkurflugvelli verði haldið áfram. Í þessu sambandi fara hagsmunir flugrekenda og íslenska ríkisins saman enda hafa báðir aðilar hag af því að viðhalda öflugum flugsamgöngum og ferðamannastraumi til landsins sem leiðir til aukinna útflutningstekna. Þetta væri jafnframt í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar þar sem fram kemur m.a. að stutt verði við uppbyggingu innviða í ferðaþjónustu.

## 5. Uppbygginga varaflugvalla samt mikilvæg

Icelandair Group ítrekar þó mikilvægi þess að nauðsynlegri uppbyggingu varaflugvalla verði hraðað. Í því sambandi er nauðsynlegt að forgangsröðunin sé skýr og fjármunum hins opinbera sé ekki dreift til uppbyggingar á mörgum flugvöllum heldur verði byggð upp fullnægjandi aðstaða á einum flugvelli sem yrði þá fyrsti varaflugvöllur fyrir Keflavíkurflugvöll. Félagið hefur bent á að Egilsstaðaflugvöllur sé best fallinn til slíkrar uppbyggingar, m.a. vegna þess að þar er fjallendi langt í burtu og aðkoman hentug með tilliti til vinds, aðflugs og brottfluga. Ekki þarf að fara í stórtæka uppbyggingu á flugvöllinum svo hann verði fullnægjandi varaflugvöllur heldur er einungis nauðsynlegt að bætt verði við akstursbraut við hliðina á flugbrautinni, sem hægt er að nýta sem flugvélastæði þegar á þarf að halda, ásamt lagfæringu á núverandi flugbraut. Ekki þarf að byggja flughlöð á völlum til að uppfylla þessar kröfur. Um er að ræða flugöryggismál og þörfin fyrir framkvæmdirnar einskorðast við að skapa aðstöðu til að taka við ásættanlegum fjölda véla í neyðarástandi.

Sem lausn á þeim vanda sem kominn er upp leggur Icelandair Group það til að Isavia muni fjármagna þær framkvæmdir sem nauðsynlegar eru á Egilsstaðaflugvelli. Þá telur félagið að tryggt skuli að notendum Keflavíkurflugvallar verði ekki gert að fjármagna aðra flugvelli með tilheyrandi tjóni á samkeppnishæfni íslenskra flugrekenda enda ljóst að slíkir flugvellir verða ekki reknir með hagnaði. Væri því eðlilegt að rekstur flugvallanna yrði fjármagnaður úr ríkissjóði að því marki sem notendagjöld flugvellanna duga ekki til enda fyrst og fremst um byggðapróunarlegt verkefni að ræða. Þá er jafnframt mikilvægt að tryggt verði að Reykjavíkurflugvöllur geti áfram þjónað innlandsflugi á fullnægjandi hátt þar til samstaða hefur tekist um annan jafngóðan eða betri kost.

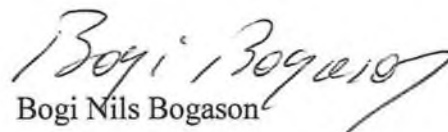
## 6. Samandregin niðurstaða

Samandregið eru athugasemdir Icelandair Group við drög að samgönguáætlun fyrst og fremst eftirfarandi:

- Nauðsynlegt er að aðgreina nauðsynlega uppbyggingu varaflugvalla frá annarri hugsanlegri uppbyggingu aðstöðu fyrir millilandaflug til og frá Akureyri og Egilsstöðum. Þetta eru ótengd verkefni og aðstaðan sem þarf fyrir hvort um sig algerlega aðgreind.
- Flug um Keflavíkurflugvöll er einn mikilvægasti hlekkurinn í ferðaþjónustu og mörgum útflutningsgreinum og á því byggir með einum eða öðrum hætti stór hluti þjóðarframleiðslu. Mikilvægt er að forgangsraða í þágu þróunar á þeim flugvelli sem er of lítill fyrir núverandi umferð.
- Gott varaflugvallakerfi er öryggis-, kostnaðar- og umhverfismál.
- Til þess að leysa brýnustu þörfina í varaflugvallamálum fyrir Keflavíkurflugvöll telur Icelandair ásættanlegt að Isavia greiði frá Keflavíkurflugvelli kostnað við byggingu flugakbrautar á Egilsstöðum þar sem leggja megi vélum í neyð.
- Varaflugvallagjald mun með því ekki verða nauðsynlegt til að fjármagna þessar framkvæmdir. Icelandair mótmælir auk þess gjaldtökunni á grundvelli eftirfarandi:

- Gjaldtakan standist ekki lög og EES-samninginn.
- Gjaldtakan er ekki í samræmi við leiðbeiningarreglur Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) um gjaldtöku á flugvöllum.
- Gjaldtakan er íþyngjandi fyrir þegar aðþrengda flugrekendur og óljóst hvers vegna flugrekendur eða farþegar um Keflavíkurflugvöll eiga að bera kostnað af ótengdum þróunarverkefnum, frekar en aðrar atvinnugreinar eða almenningur.
- Forgangur í uppbyggingu á að vera á Keflavíkurflugvelli sjálfum sem er rekinn á viðskiptalegum forsendum.

Virðingarfyllst,  
f.h. Icelandair Group hf.

  
Bogi Nils Bogason  
Forstjóri