



Reykjavík 11. 05. 2023

Efni: Frumvarp til laga um uppbyggingu og rekstur flugvalla og þjónustu við flugumferð, mál 941.

Hinn 27. apríl 2023 barst Samtökum ferðaþjónustunnar – SAF beiðni um umsögn um frumvarp til laga um uppbyggingu og rekstur flugvalla og þjónustu við flugumferð. Um er að ræða frumvarp þar sem lögð eru fram ný heildstæð lög um rekstur og uppbyggingu flugvalla og flugleiðsögubjónustu sem veitt er af hálfu íslenska ríkisins. Frumvarpinu er ætlað að fela í sér einföldun regluverks og draga fram verkefni stjórnvalda á þessu sviði með skýrari hætti en í gildandi lögum.

Samtökin geta verið sammála því að núgildandi lög um sama efni séu úrelt og því þurfi heilstæð lög um rekstur og þá uppbyggingu flugvalla og rekstrarstjórnunar flugumferðar / flugleiðsögubjónustu sem ríkinu ber að sjá til þess að sé til staðar. Frumvarpið dregur jafnframt fram verkefni samgöngugyfirvalda á þessu sviði og þau markmið sem byggt skal á við starfrækslu þess.

Upphaflegt frumvarp var samið af starfshóp og lagt fyrir 151. löggjafarþing en eftir að það var ekki samþykkt þá voru gerðar breytingar sem unnar voru í innviðaráðuneytinu að höfðu samráði við utanríkisráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið. Breytingarnar snúa fyrst og fremst að því að bætt hefur verið við ákvæði um innheimtu varaflugvallargjalds í flugi innanlands og til og frá Íslandi. Samtökin hafa skilað inn umsögn um frumvarpið á öllum stigum málsins. Á vettvangi SAF hefur frumvarpið verið yfirfarið og gerðar eru eftirfarandi athugasemdir.

Loftlagsmarkmið

Mikilvægi þess að flugsamgöngur til og frá landi séu í viðunandi ástandi er ekki eingöngu öryggissjónarmið heldur einnig loftlagsaðgerð sem miðar að aukinni orkunýtni í millilandaflugi. Núverandi ríkisstjórn hefur sett sér metnaðarfullt markmið í loftlagsmálum sem kveður á um að Ísland verði kolefnishlutlaust og án jarðefnaeldsneytis árið 2040. Hluti þessara markmiða er meðal annars bundin í alþjóðlega samninga. Í dag eru fjórir alþjóðaflugvellir á Íslandi, flugvellirnir á Akureyri og Egilsstöðum og flugvellir í Keflavík og Reykjavík. Flugvöllurinn í Glasgow er notaður sem varaflugvöllur þegar ekki er hægt að lenda á íslenskum alþjóðaflugvelli. Þar sem flugvöllurinn í Glasgow er nýttur sem varaflugvöllur þarf að tryggja að allar vélar í millilandaflugi séu með nægt eldsneyti til að komast þangað. Það þýðir að flugvélar þurfa að hafa meira eldsneyti með tilheyrandi aukinni losun og tilkostnaði fyrir flugfélögin. Í einhverjum tilvikum hafa flugvélar þurft að skilja eftir fragt og farangur til að geta tekið aukið eldsneyti í staðinn.

Varaflugvöllur og alþjóðleg samkeppnishæfni

Með tillit til flugöryggissjónarmiða og samkeppnishæfni landsins er mikilvægt að bæta aðstöðu varaflugvalla fyrir Keflavíkurflugvöll hér á landi. Mikilvægt er að byggja aksturbrautir og stækka að minnsta kosti einn af hinum alþjóðaflugvöllum okkar þannig að hann myndi uppfylla skilyrði þess að vera nýttur sem varaflugvöllur fyrir Keflavíkurflugvöll. Þá þurfa allir alþjóðaflugvellirnir okkar að fá uppbyggingarsýn til framtíðar en ekki vera haldið í spennitreyju framkvæmdaleysis stjórnvalda. Þegar kemur að ferðaþjónustu þá þurfa stjórnvöld að hugsa til langs tíma en ekki í blástrum til skamms tíma. Að því sögðu þá er það þó ekki rétt leið til fjármögnunar uppbyggingar á flugvöllum hér á landi að notendur

Keflavíkurlugvallar séu látnir greiða niður flugvallabjónustu fyrir aðra flugvelli, eins og t.d. varaflugvallarbjónustu.

Ferðabjónustan, þá sérstaklega flugið, starfar í alþjóðlegri samkeppni og því mun aukinn kostnaður leggjast á flugrekendur með tilheyrandi áhrifum á samkeppnishæfni landsins. Þó komi fram í greinargerð frumvarpsins að Ísland sé eitt af fáum ríkjum sem leggja engan skatt á flugferðir þá þýðir það ekki að stjórnvöld eigi að leggja á skatt eins og þennan enda er mikilvægt að stjórnvöld forðist að setja aukinn gjöld á ferðabjónustuna. Nú er líklegt að flugvallagjöld hækki enda hafa stjórnvöld hækkað m.a. skatta á áfengi í komuverslun flugvallarins og því mun Keflavíkurlugvöllur leita annarra leiða til að auka tekjur sínar. Þá samþykkti Evrópuþingið í lok síðasta árs breytingar á viðskiptakerfi með losunarheimildir, Emissions Trading System (ETS), og að öllu óbreyttu er fyrir séð að lagðar verði hærri álögur á flugferðir til og frá Íslandi en í öðrum Evrópuríkjum. Í ljósi alls þessa verður að forðast að hækka skatta á flugrekendur.

Ferðabjónustan í dag er að ná sér á strik eftir heimsfaraldur. Skuldasöfnun greinarinnar er mikil og ekkert rými fyrir aukinni skattheimtu í harðnandi alþjóðlegri samkeppni. Öll auka gjöld munu skaða samkeppnishæfni íslensku flugfélaganna í samkeppni við önnur flugfélög sem fljúga beint fyrir Atlantshafið.

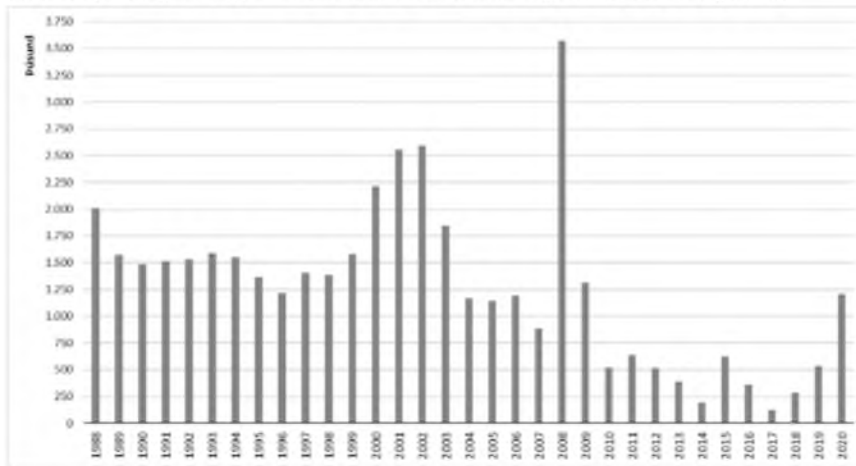
Samtökin vilja benda á að í frumvarpinu verður að forðast að lögfesta það að skilgreindir alþjóðaflugvellir verði notaðir til að greiða niður rekstrarkostnað annarra flugvalla. Allur auka kostnaður á notendum Keflavíkurlugvallar kemur niður á neytendum og ferðabjónustunni í heild sinni. Notendagjöld Keflavíkurlugvallar eiga eingöngu að vera til að greiða fyrir þann rekstur sem þar á sér stað, ekki til að greiða fyrir rekstur og not varaflugvalla. Það þarf nefnilega að ráðast í nauðsynlega uppbyggingu á Keflavíkurlugvelli enda hefur sú uppbygging setið á hakanum. Rétt eins og útskot fyrir flutningabíla eru hluti af vegakerfi landsmanna og rekstur þess, eiga varaflugvellir, rekstur og viðhald þeirra að vera á forræði hins opinbera og stuðla þannig að öruggu og samkeppnishæfu aðgengi að landinu. Ef frumvarpið verður að lögum er mikilvægt að benda stjórnvöldum á að flugrekendur selja sínar ferðir allt að 12 mánuði fram í tímann. Gert er ráð fyrir því að frumvarpið öðlist gildi 1. júní nk. og því má ætla að flugrekendur þurfi að standa skil af varaflugvallagjaldi vegna mörg hundruð þúsunda flugmiða sem þegar hafa verið seldir. Því er nauðsynlegt að fresta gildistöku ákvæðisins um varaflugvallagjaldið.

Fjársvelt kerfi

Ráðherra samgöngumála leggur á hverju ári fyrir Alþingi, skýrslu um framkvæmd samgönguáætlunar næstliðið árs.¹ Nú síðast í júní 2022. Upplýsingarnar eru m.a. byggðar á ríkisreikningi, skýrslum Isavia hf, Samgöngustofu og Vegagerðarinnar, auk skýrslu um framkvæmd umferðaröryggisáætlunar. Í flugmálahlutanum, bls. 35 og áfram, má sjá stöðu flugvalla í landinu og m.a. neðangreinda samantekt um fjárveitingu til flugmálaframkvæmda, stofnkostnaðar og viðhalds á árunum 1988-2020. Uppsöfnuð uppbyggingar- og viðhaldsþörf er við alla flugvelli landsins. Kerfið er dýrt og þurfa stjórnvöld að hugsa vel um forgangsroðun þegar kemur að uppbyggingu og viðhaldi flugvalla landsins.

¹ <https://www.althingi.is/alttext/pdf/152/s/1186.pdf>

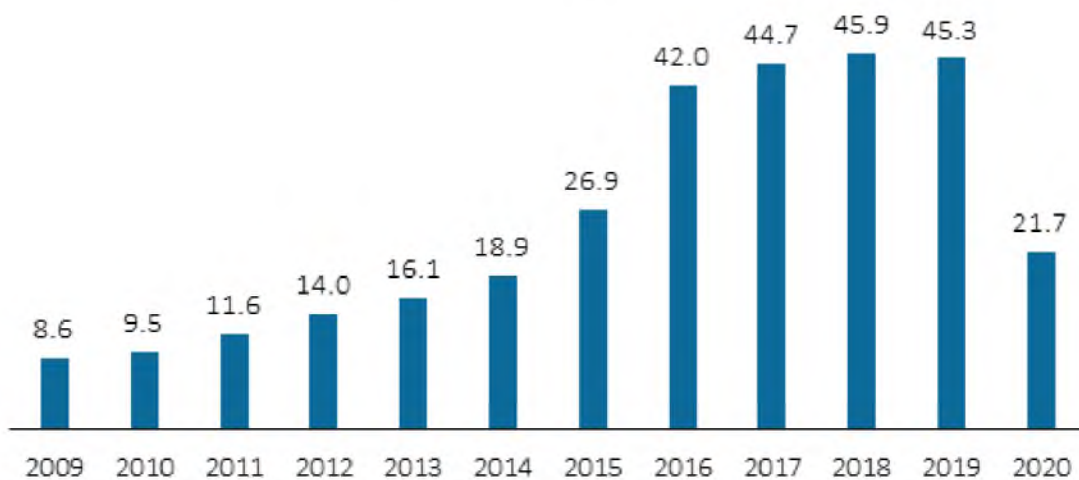
Mynd 3. Fjárveitingar til flugmálaframkvæmda, stofnkostnaður og viðhald 1988-2020 (þús. kr.).



Mynd 1. Heimild skýrsla um framkvæmd samgönguáætlunar.

Þrátt fyrir að tæpir 50 milljarðar kr. hafi runnið til ríkissjóðs í forni VSK af neyslu ferðamanna árið 2019 þá hafa stjórnvöld fjársvelt flugvallakerfið um land allt og þ. á m. að byggja upp viðunandi varaflugvallabjónustu. Stjórnvöld ættu frekar að nýta þær tekjur til að byggja upp og tryggja varaflugvallabjónustu hér á landi í tengslum við skilgreinda alþjóðaflugvelli.

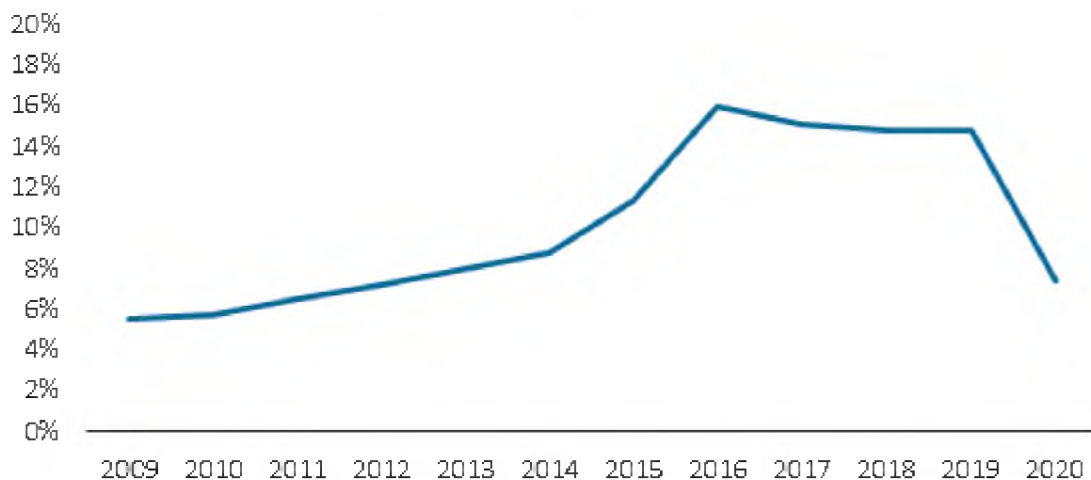
Virðisaukaskattur við neyslu ferðamanna
í milljörðum króna, á verðlagi hvers árs



Mynd 2. Heimild: Hagstofa Íslands

Til þess að setja þær stærðir í samhengi var hlutfall VSK við neyslu ferðamanna af heildarsköttum af vöru og þjónustu, að frádregnum styrkjum, jafnframt um 15% árið 2019. Því er ljóst að hlutfall ferðabjónustu af tekjum ríkissjóðs og það framlag sem greinin leggur til óumdeilt. Sama hvernig á er horft, eru framlög ríkissjóðs til uppbyggingar flugvalla ekki í takti við mikilvægi ferðabjónustu fyrir þjóðarbúið. Stjórnvöld ættu frekar að nýta fyrirbyggjandi fjármagn frekar en að leita nýrra leiða til að skattleggja atvinnugreinina.

Hlutfall virðisaukaskatts við neyslu ferðamanna af heildarsköttum á vöru og þjónustu, að frádrögnum styrkjum



Mynd 3. Heimild: Hagstofa Íslands

Varaflugvallargjald tryggir ekki fjármagn

Frumvarpinu er ætlað að bregðast við og tryggja fjármagn til uppbyggingar innviða á innanlandsflugvöllum. Markmiðið er að flugvellirnir geti sinnt hlutverki sínu sem mikilvægar gáttir inn í landið og sem varaflugvellir fyrir Keflavíkurflugvöll með fullnægjandi hætti. Til að svo megi vera er nauðsynlegt að ráðast í framkvæmdir á völlum. Það að kalla gjaldið í 8. gr. frumvarpsins varaflugvallagjald tryggir í reynd ekkert að fjármagnið sem safnast verði sett í uppbyggingu varaflugvallar, ekki frekar en að allar skatttekjurnar sem stjórnvöld fá af ferðaþjónustu. Þær hafa hingað til ekki skilað sér í jafn miklum mæli í aukinni uppbyggingu á innviðum fyrir ferðaþjónustu. Allar tekjur stjórnvalda af ferðaþjónustu sem og þetta gjald endar allt í ríkissjóði líkt og segir í 8. gr. Það er ekkert í lögum sem skyldar stjórnvöld til aukinnar framkvæmda þó gjaldið sé látið heita varaflugvallagjald. Eina sem er öruggt með þessu frumvarpi er að íslenskir flugrekendur eru látnir bera hitann og þungan af aukinni skattheimtu stjórnvalda í flugrekstri.

Sérstök skattheimta

Stjórnvöld setja lítið sem ekkert að fjármagni í rannsóknir í ferðaþjónustu og því er ákvörðunartaka þegar kemur að greininni tekin í blindni og án þekkingar. Samtökin hafa bent á að slík skattheimta getur haft öflug áhrif fyrir tekjuöflun ríkisins. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur látið gera skýrslu um skattheimtu á ferðaþjónustu og þar er bent á að þegar skattheimta fer fyrir ákveðin mörk þá getur hún farið að hafa þau áhrif að þær tekjur sem vonast var eftir skila sér ekki vegna þess að eftirspurnin minnkar. Þetta er ákveðið lögmál í samskiptum ríkis og atvinnurekenda eins og þekkt er en hefur ekki síður áhrif á ferðaþjónustuna. Ef gjaldið verður að óbreyttu lagt á þá halda stjórnvöld áfram, í blindni sinni, að leggja aukin gjöld á ferðaþjónustuna án fyrirbyggjandi þarfagreininga og með slíku stefnuleysi endar þetta bara á einn veg. Illa.

Samtökin áskilja sér rétt til að koma með frekari ábendingar á síðari stigum málsins.

Virðingarfyllst

F.h. Samtaka ferðaþjónustunnar

Baldur Sigmundsson, lögfræðingur

Gunnar Valur Sveinsson, verkefnastjóri