

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um uppbyggingu og rekstur flugvalla og þjónustu við flugumferð.

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ólaf Kr. Hjörleifsson og Valgerði B. Eggertsdóttur frá innviðaráðuneyti, Karl Alvarsson frá Isavia ohf., Sigrúnu Björk Jakobsdóttur frá Isavia Innanlandsflugvöllum ehf., Auði Önnu Magnúsdóttur frá Landvernd, Boga Nils Bogason og Ara Guðjónsson frá Icelandair, Gunnar Val Sveinsson og Baldur Arnar Sigmundsson frá Samtökum ferðapjónustunnar, Sigrúnu Henriettu Kristjánsdóttur og Hlín Hólm frá Samgöngustofu, Jóhönnu Láru Guðbrandsdóttur og Ingileif Eyleifsdóttur frá Skattinum, Valgerði Rún Benediktsdóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Aðalstein Óskarsson og Jóhönnu Ösp Einarsdóttur frá Fjórðungssambandi Vestfirðinga, Einar E. Einarsson, Jóhönnu Harðardóttur og Sigfús Inga Sigfússon frá sveitarfélaginu Skagafirði, Aðalbjörgu Birnu Guttormsdóttur og Daniel Arnar Magnússon frá Umhverfisstofnun, Albertínu Friðbjörgu Elíasdóttur frá SSNE – Samtökum sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra, Jón Þór Þorvaldsson frá Félagi íslenskra atvinnuflugmanna, Jón Hörð Jónsson frá Öryggisnefnd Félags íslenskra atvinnuflugmanna og Þorgeir Pálsson, fyrrverandi flugmála-
stjóra.

Nefndinni bárust umsagnir frá Fjórðungssambandi Vestfirðinga og Vestfjarðastofu, IATA – International Aviation Transport Association, Icelandair ehf., Isavia ohf., Landvernd, Markaðsstofu Norðurlands, Matthíasi Ragnars Arngrímssyni, Samgöngustofu, Samtökum ferðapjónustunnar, Samtökum sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra, Skattinum, sveitarfélaginu Skagafirði, Umhverfisstofnun og Öryggisnefnd Félags íslenskra atvinnuflugmanna. Þá bárust nefndinni minnisblöð frá Isavia Innanlandsflugvöllum ehf. og innviðaráðuneyti.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði heildstæð lög um rekstur og uppbyggingu flugvalla og um rekstrarstjórnun flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu auk þess sem lagt er til að varaflugvallargjaldi verði komið á að nýju.

Umfjöllun.

Uppbygging innanlandsflugvalla.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að því sé ætlað að bregðast við og tryggja fjármögnun uppbyggingar innviða á innanlandsflugvöllum. Markmiðið sé að flugvellirnir geti sinnt hlutverki sínu sem mikilvægar gáttir inn í landið og sem varaflugvellir fyrir Keflavíkurflugvöll með fullnægjandi hætti. Forsenda þess sé að ráðist verði í framkvæmdir á flugvöllum.

Ljóst er að fjárfestingarþörf á innanlandsflugvöllum er mikil. Í minnisblaði frá Isavia Innanlandsflugvöllum ehf. 14. maí 2023 kemur fram að áætlaður heildarkostnaður vegna óumflýjanlegra og uppsafnaðra viðhaldsframkvæmda sé áætlaður um 16 milljarðar kr. Bent

er á að eftir árið 2010 hafi orðið svo mikill samdráttur í fjárveitingu til framkvæmda á innanlandsflugvöllum að kalla megi það hrun. Í umsögnum sem nefndinni bárust var almennt tekið undir mikilvægi þess að fullnægjandi varaflugvellir væru til staðar á Íslandi með vísan til flugöryggis. Gerðar voru athugasemdir við það að í greinargerð með frumvarpinu væru einungis nefndir varaflugvellir á Egilsstöðum og á Akureyri en hvergi vikið að Reykjavíkurflugvelli. Bent var á að Reykjavíkurflugvöllur væri mikilvægur varaflugvöllur fyrir Keflavíkurflugvöll og sá varaflugvöllur sem hefði pláss fyrir fleiri flugvélar en flugvellirnir á Akureyri og Egilsstöðum samanlagt. Þá væri hann sá varaflugvöllur af þessum þremur sem oftast væri notaður sem varaflugvöllur og sérstaklega þegar veður væri gott. Einnig væri veðurfar á Reykjavíkurflugvelli og Keflavíkurflugvelli ólíkt og oft hefði gerst að annar væri opinn en hinn lokaður. Þá yrði að hafa í huga að Keflavíkurflugvöllur lokaðist af öðrum ástæðum en veðurástæðum og vísað til þess að á síðasta ári hefði hann lokast í tvígang vegna sprengjuhótunar auk þess sem honum hefði verið lokað vegna flugatvika og bilaðra tækja á flugbrautum.

Í minnisblaði innviðaráðuneytis kemur fram að ástæða þess að í greinargerð séu einungis nefndir flugvellirnir á Akureyri og Egilsstöðum sé sú að í flugstefnu Íslands hafi sérstaklega verið ítrekuð nauðsyn uppbyggingar á þeim flugvöllum til að tryggja notkun þeirra sem varaflugvalla fyrir Keflavíkurflugvöll. Það sé þó ljóst að Reykjavíkurflugvöllur sé einnig mikilvægur varaflugvöllur á suðvesturhorni landsins. Meiri hlutinn tekur undir þessar ábendingar og telur að Reykjavíkurflugvöllur sé afar mikilvægur hlekkur í flugvallakerfi landsins, m.a. sem varaflugvöllur fyrir Keflavíkurflugvöll. Leggur meiri hlutinn áherslu á að tryggt verði nauðsynlegt viðhald og uppbygging á Reykjavíkurflugvelli og vísar til samkomulags ríkis og Reykjavíkurborgar sem gert var í nóvember 2019 um að starfsemi flugvallarins yrði tryggð þangað til annað flugvallarstæði yrði tilbúið. Þessu til viðbótar vísar meiri hlutinn til áður nefnds minnisblaðs Isavia Innanlandsflugvalla ehf. þar sem fram kemur að gera megi ráð fyrir því að undirbúningur frá ákvörðunartöku til opunar nýs flugvallar taki að lágmarki 25–30 ár. Að mati meiri hlutans geta framkvæmdir á innanlandsflugvöllum ekki beðið lengur og brýnt að ráðist verði í viðhald og uppbyggingu af krafti næstu ár. Öruggt net flugvalla innan lands er gríðarmikilvægt samgöngumál, byggðamál og ekki síst öryggismál, m.a. með hliðsjón af heilbrigðisþjónustu og neyðarviðbragði. Þá bendir meiri hlutinn á að aðgengi að varaflugvöllum hér á landi er einnig mikilvægt umhverfismál enda ljóst að flugvélar þurfa að bera mun meira eldsneyti með tilheyrandi losun og tilkostnaði fyrir flugfélög ef gera þarf ráð fyrir flugvelli í Glasgow sem varaflugvelli fyrir Keflavíkurflugvöll í stað flugvallar hér á landi.

Varaflugvallargjald.

Í frumvarpinu er lagt til að varaflugvallargjald verði innheimt til að standa straum af uppbyggingu varaflugvalla. Isavia skuli annast innheimtu gjaldsins sem renni í ríkissjóð, sbr. 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins. Í 10. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um aukatekjur ríkissjóðs þess efnis að Isavia skuli við afgreiðslu loftfars, sem flytur farþega í atvinnuskyni í flugi til eða frá Íslandi eða innan lands, af hverjum fluglegg innheimta af flugrekanda/umráðanda loftfars 200 kr. fyrir hvern farþega sem er yfir tveggja ára aldri. Gjald vegna farþega sem koma inn til millilendingar, sem varir ekki lengur en 12 klukkustundir, skuli aðeins innheimta vegna flugs þeirra frá landinu. Varaflugvallargjald var innheimt allt til ársins 2003 þegar það var afnumið í kjölfar dóms EFTA-dómstólsins sem komst að þeirri niðurstöðu að gjaldið fæli í sér mismunun þar sem það væri aðeins lagt á millilandaflug en ekki innanlandsflug. Í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar er gert ráð fyrir að gjaldið

verði lagt á hvort tveggja. Gjaldinu var aftur komið á með lögum nr. 95/2004, um breyting á lögum um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugmála, nr. 31/1987, með síðari breytingum, sem tóku gildi 1. október 2004. Gjaldið var endanlega lagt af árið 2011.

Við umfjöllun nefndarinnar kom fram það sjónarmið að óljóst væri hvort um væri að ræða skattlagningu eða þjónustugjald og var vísað til heitisins „varaflugvallargjald“. Með því væri látið að því liggja að einhver þjónusta kæmi fyrir greiðslu gjaldsins. Að mati meiri hlutans er ljóst að frumvarpið hefur að geyma skattlagningarheimild og telur meiri hlutinn greinargerð með frumvarpinu skýra að því leyti. Í umsögn Isavia má einnig sjá að félagið skilur frumvarpið svo. Um er að ræða fastákveðna fjárhæð, 200 kr., sem ákveðin verður í lögum um aukatekjur ríkissjóðs, sbr. 10. gr. frumvarpsins. Þjónustugjöld á hinn bóginn þurfa að byggjast á kostnaðarútreikningi við veitingu þjónustunnar. Líkt og fram kemur í minnisblaði innviðaráðuneytis er alþekkt í íslenskri löggjöf að ræða um gjald en ekki skatt þegar um skattlagningarheimildir er að tefla, sbr. lög um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991. Er í þeim lögum undantekningarlaust vísað til ýmissa gjalda í þeim skattlagningarheimildum sem þar er að finna. Að lokum bendir meiri hlutinn á að um er að ræða sama heiti og var notað þegar þessi skattur var innheimtur vegna farþega til ársins 2011.

Fram kom gagnrýni á varaflugvallargjald þess efnis að sambærilega skattlagningu væri ekki að finna í öðrum löndum í Evrópu. Meiri hlutinn bendir á umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu þar sem segir að skattheimta sambærileg þeirri sem lögð sé til í frumvarpinu, þ.e. skattur á flugmiða, þekkist í flestum ríkjum á EES-svæðinu. Þá kemur fram í minnisblaði innviðaráðuneytis að skattlagning flugmiða sé alþekkt í Evrópu. Gjarnan sé talað um miðaskatt í því samhengi en í öðrum tilvikum sé lagður á umhverfisskattur. Sjá megi af yfirliti um skattlagningu á flugrekstur í Evrópu (e. *aviation ticket taxes*) að Ísland sé eitt fárra ríkja sem ekki leggi neinn skatt á flugmiða. Það sé þar með ekki rétt að sambærilega skattlagningu sé ekki að finna í álfunni en hins vegar sé ekki alltaf ljóst í hvað skatturinn sé nýttur. Í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar er skýrt að gjaldinu er ætlað að standa undir uppbyggingu varaflugvalla, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Segir í nefndu minnisblaði ráðuneytisins að það fjármagn sem fáið með skattheimtunni muni renna til uppbyggingar varaflugvalla hérlendis. Mestrar uppbyggingar sé þörf á flugvöllum á Egilsstöðum og Akureyri en einnig verði ráðist í framkvæmdir á Reykjavíkurflogvelli. Vegna athugasemdar um að farþegar muni greiða varaflugvallargjald og því væri rétt að kalla gjaldið farþegaskatt áréttar meiri hlutinn að gjaldið verður lagt á flugrekendur en heildarfjárhæð miðast við fjölda farþega.

Líkt og áður hefur komið fram hefur dregið verulega úr framlögum til innanlandsflugvalla frá árinu 2010 og er viðhaldsþörf mikil sem og þörf á uppbyggingu flugvallanna. Með álagningu varaflugvallargjalds er komið á nýjum tekjustofni til viðbótar við núverandi framlög til flugvalla og stigið skref í átt að því að tryggja fjármögnun viðhalds og nauðsynlegrar uppbyggingar innviða á þeim flugvöllum sem hafa hlutverki að gegna sem varaflugvellir fyrir Keflavíkurflogvöll og eru hluti af alþjóðaflugvallakerfi landsins. Eru það Reykjavíkurflogvöllur og flugvellirnir á Akureyri og Egilsstöðum. Varaflugvallargjaldinu er ætlað að fjármagna framkvæmdir og viðhald á flugvöllum þremur og skapar það þar með forsendur fyrir aukinni fjárfestingargetu á öðrum innanlandsflugvöllum sem fjármagnaðir eru í krafti þjónustusamnings Isavia við ríkið. Tekur meiri hlutinn undir það sem fram kemur í minnisblaði Isavia Innanlandsflugvalla ehf., að með varaflugvallargjaldinu verði þar með unnt að hefja langþráða sókn í viðhaldi og endurnýjun á núverandi innanlandsflugvallakerfi. Á fundum nefndarinnar komu fram áhyggjur af því að þar sem gjaldið rynni í ríkissjóð skv. 8. og 10. gr. frumvarpsins væri hætta á því að fjármagnið yrði ekki nýtt í viðhald og uppbyggingu flugvalla heldur önnur verkefni sem þættu brýnni á hverjum tíma, og rynnu þar með í hina

títtnefndu hit. Meiri hlutinn sýnir þeim sjónarmiðum skilning en leggur áherslu á að texti frumvarpsins er skýr um það að gjaldinu er ætlað að standa straum af uppbyggingu varaflugvalla, sbr. 8. gr. frumvarpsins.

Skipulagsnefnd Keflavíkurflugvallar.

Í 6. gr. frumvarpsins er kveðið á um skipulagsnefnd Keflavíkurflugvallar. Þar kemur fram að ráðherra skipi fimm fulltrúa í nefndina. Tveir skuli skipaðir samkvæmt tilnefningu þeirra sveitarfélaga sem landsvæði Keflavíkurflugvallar tilheyrir. Einn skuli skipaður samkvæmt tilnefningu þess ráðherra sem fer með varnarmál og tveir án tilnefningar, þar af annar formaður, sbr. 1. mgr. 6. gr. Í umsögn Isavia voru gerðar athugasemdir við að ekki væri gert ráð fyrir að félagið ætti fulltrúa í skipulagsnefndinni. Þar með hefði enginn fulltrúi í nefndinni sérþekkingu á starfsemi flugvallarins, rekstri flugvalla eða á sérstöðu skipulagsmála flugvallarins, sem væri fjölþætt. Með sæti í nefndinni hefði félagið haft tækifæri til að leggja sitt af mörkum til að bæta störf hennar og efla samstarf við sveitarfélög eins og nú sé gert á öðrum vettvangi, t.d. á Suðurnesjavettvanginum og í KADECO-samstarfinu. Meiri hlutinn bendir á að líkt og fram kemur í umfjöllun um ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu er það efnislega samhljóða 8. gr. laga um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl., nr. 76/2008. Í ákvæðinu er þó tekið mið af sameiningu tveggja sveitarfélaga sem áttu aðild að nefndinni auk þess sem nú er tiltekið að einn nefndarmanna skuli skipaður samkvæmt tilnefningu ráðherra sem fer með varnarmál. Ekki er um að ræða breytingu hvað varðar aðkomu Isavia en fram kemur í minnisblaði ráðuneytisins að ekki sé lögð til breyting á því fyrirkomulagi sem verið hafi við lýði undanfarin ár. Fyrirkomulagið hafi reynst vel og ekki verið gerðar athugasemdir við starf eða starfshætti skipulagsnefndar Keflavíkurflugvallar. Þá tekur ráðuneytið fram að núverandi fyrirkomulag, að fulltrúi Isavia vinni með nefndinni en eigi ekki sæti í henni líkt og gert sé ráð fyrir í 6. gr., henti betur og lagt er til að því verði haldið óbreyttu. Meiri hlutinn samsinnir því.

Breytingartillögur.

Dráttarvextir.

Í 3. mgr. 8. gr. er að finna ákvæði um gjalddaga varaflugvallargjalds og innheimtu dráttarvaxta af gjaldföllum varaflugvallargjaldi. Í umsögn Skattsins var bent á að við ákvörðun dráttarvaxta giltu ákvæði laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001. Mikilvægt væri í umfjöllun um ákvörðun og innheimtu dráttarvaxta að vísa til þeirra með skýrum hætti í því skyni að tryggja gagnsæi um alla framkvæmd. Þá væri nauðsynlegt að það tímamark sem dráttarvextir miðuðust við væri tilgreint með óyggjandi hætti. Eru í umsögninni lagðar til breytingar með vísan til þess. Meiri hlutinn fellst á sjónarmið Skattsins að þessu leyti og leggur til breytingu á 3. mgr. 8. gr. þess efnis að vísað verði til laga um vexti og verðtryggingu og kveðið á um að dráttarvextir reiknist af þeirri fjárhæð sem gjaldfallin er frá gjalddaga.

Gildistaka.

Í 9. gr. frumvarpsins er kveðið á um gildistöku laganna. Í 1. mgr. kemur fram að lögini taki þegar gildi. Þá kemur fram í 2. mgr. að þrátt fyrir 1. mgr. öðlist 10. gr., er varðar breytingu á lögum um aukatekjur ríkissjóðs, gildi 1. júní 2023. Fram komu athugasemdir við gildistöku 10. gr. um varaflugvallargjald og bent á að flugrekendur seldu farþegum ferðir allt að tólf mánuði fram í tímann. Flugfélög þyrftu að innheimta gjald af flugfarþegum en ekki væri hægt að innheimta gjald af flugmiðum sem þegar hefðu verið seldir. Ljóst væri að þörf væri á hæfilegum aðlögunartíma þannig að gjaldið ætti ekki við um flugferðir sem þegar hefðu

verið seldar. Þá kom fram í umsögn Isavia að þegar félagið breytti notendagjöldum væri því gert að tilkynna slíka breytingu með a.m.k. fjögurra mánaða fyrirvara. Eðlilegt væri að skattlagning sem þessi yrði boðuð með nokkrum fyrirvara gagnvart greiðendum gjalda þannig að gjaldtakan hæfist fyrsta dag mánaðarins fjórum mánuðum eftir birtingu laganna. Meiri hlutinn bendir á að Isavia er ætlað að sjá um innheimtu gjaldsins og ljóst að félagið þarf að breyta notendagjöldum með ákveðnum fyrirvara líkt og segir í umsögn þess. Með vísan til þessa og til sjónarmiða um að flugmiðar eru seldir með töluverðum fyrirvara telur meiri hlutinn rétt að fresta gildistöku 10. gr. frumvarpsins um varaflugvallargjald til 1. nóvember 2023. Er þar með gert ráð fyrir hæfilegum tíma til að undirbúa innleiðingu hins nýja gjalds.

Að lokum er lögð til breyting á orðalagi b-liðar 2. gr. sem hefur að geyma markmiðs-ákvæði laganna. Í því ákvæði er kveðið á um það að veitt sé heildstæð flugvallarþjónusta fyrir millilandaflug, þ.m.t. varaflugvallarþjónusta. Fram kom að óljóst væri hvað átt væri við með varaflugvallarþjónustu, þ.e. hvort um væri að ræða þjónustu aðra en hefðbundna flugvallarþjónustu. Til að skýra þetta er lagt til að þess í stað verði vísað til þess að flugvöllur til vara skuli vera tiltækur fyrir flugumferð.

Að framansögðu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Í stað orðsins „varaflugvallarþjónusta“ í b-lið 2. gr. komi: að flugvöllur til vara sé tiltækur fyrir flugumferð.
2. 2. másl. 3. mgr. 8. gr. orðist svo: Sé gjaldið ekki greitt innan mánaðar frá gjalddaga skal greiða ríkissjóði dráttarvexti skv. 6. gr. laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, af þeirri fjárhæð sem gjaldfallin er frá gjalddaga.
3. Í stað dagsetningarinnar „1. júní 2023“ í 2. mgr. 9. gr. komi: 1. nóvember 2023.

Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins. Halla Signý Kristjánsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifar undir álitid með heimild í 2. mgr. 29. gr. þingskapa.

Alþingi, 7. júní 2023.

Vilhjálmur Árnason,
form.

Ingibjörg Isaksen,
frsm.

Bjarni Jónsson.

Halla Signý Kristjánsdóttir.

Njáll Trausti Friðbertsson.

Orri Páll Jóhannsson.