



Alþingi  
Nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík: 29. ágú 2020  
Tilvísun: 202008-0037

### **Frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2020.**

Óskað hefur verið eftir umsögn Alþýðusambands Íslands um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2020. Frumvarpið felur í sér að Icelandair Group verði veitt sjálfskuldarábyrgð frá ríkissjóði vegna tekjufalls fyrirtækisins í kjölfar útbreiðslu Covid-19.

Stjórnvöld hafa á undanförunum mánuðum gripið til fjölda aðgerða sem ætlað er að styðja við fyrirtæki á meðan sóttvarnaraðgerðir eru í gildi og neikvæðustu áhrif þeirra koma fram í efnahagslífinu. Þessar aðgerðir hafa nú þegar reynst þýðingarmiklar fyrir Icelandair sem hefur getað notið ríkisstuðnings m.a. í gegnum hlutabótaleiðina, frestun opinberra gjalda, greiðslu launa á uppsagnafresti starfsfólks o.fl.

Traustar samgöngur fyrir fólks- og vöruflutninga hafa mikla þýðingu fyrir íslenskt efnahagslíf og vinnumarkað og ASÍ telur mikilvægt að á Íslandi sé starfrækt flugfélag sem starfi skv. íslenskum vinnumarkaðsreglum. Stjórnvöld ætla sér að styðja við félagið með lánalínu til þrautarvara upp á 120 milljónir USD. Stuðningur stjórnvalda til fyrirtækja á þó ekki að vera án skilyrða.

Í fyrsta lagi er það ófrávikjanleg krafa að íslenskir kjarasamningar ráði réttindum og skyldum, réttindi launafólks séu virt og að félagið virði leikreglur íslensks vinnumarkaðar. ASÍ harmar að stjórnendur Icelandair hafi skaðað það traust og þann velvilja sem starfsmenn félagsins hafa sýnt félaginu í erfiðleikum þess. Sú ákvörðun stjórnenda að segja upp öllum starfandi flugfreyjum og flugþjónum eftir að þessi hópur hafði tjáð vilja sinn í atkvæðagreiðslu um kjarasamning var bæði siðlaus og ólögmat. Þá lá þegar fyrir, að þessi hópur var með kjarasamningum tilbúinn til þess að taka á sig verulega kjaraskerðingu, skerðingu langt umfram aðra hópa. Einlægur samningsvilji og þrautseigja FFÍ varð síðan til þess að samningar náðust og ólögmatum árásum Icelandair hrundið.

Í öðru lagi á ríkisstuðningur að vera háður þeim skilyrðum að félög og dótturfélög hafi hvorki viðveru né stundi viðskipti í gegnum skattaskjól eða lágs-kattaríki.

Í þriðja lagi ber stjórnvöldum og Alþingi að verja hagsmuni ríkisins í hvívetna í gegnum í gegnum traust veð eða að ríkið eignist hlut í félaginu. Óvissa ríkir um hvort þetta skilyrði sé uppfyllt líkt og sjá má í



Alþýðusamband Íslands

umsögn Ríkisendurskoðunar en þar segir að ósennilegt sé að tryggingar geti numið þeim 15 milljörðum sem lánaðir eru.

Að lokum er tekið fram að umsögn þessi er sett fram innan þess nauma tímaramma sem gefinn var af Alþingi. ASÍ áskilur sér rétt til að koma frekari sjónarmiðum á framfæri við meðferð málsins.

Fyrir hönd ASÍ,  
Róbert Farestveit  
Hagfræðingur



Alþingi  
Nefndasvið  
Austurstræti 8 - 10  
101 Reykjavík

[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

29.ágúst 2020

**Efni: Umsögn um frumvörp til fjárukalaga (969. mál) og til laga um breytingu á lögum um ríkisábyrgðir (970. mál)**

Með frumvarpi til fjárukalaga er lögð til heimild til handa ráðherra til að veita Icelandair Group hf. sjálfskuldarábyrgð frá ríkissjóði á lánum vegna tekjufalls fyrirtækisins í tengslum við kórónukreppuna.

Gert er ráð fyrir að heildarskuldbinding ríkissjóðs vegna þessa jafngildi allt að 15 ma.kr. Markmið frumvarps til laga um breytingu á lögum um ríkisábyrgðir er að gera stjórnvöldum kleift að veita Icelandair Group þessa fyrirgreiðslu.

Atlantik ehf óskar eftir tækifæri til þess að koma á framfæri sjónarmiði sínu við fjárlaganefnd og aðrar nefndir og ákvörðunaraðila sem koma að málinu hjá Alþingi og að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp.

Margir geta sammælt um að flugfélagið Icelandair geti uppfyllt skilyrði ríkisstyrks og ríkisábyrgðar á lánalínu við núverandi aðstæður. Við hjá Atlantik myndum styðja slíka ákvörðun stjórnvalda til handa flugfélaginu Icelandair í ljósi aðstæðna.

Grundvallarmunur er hins vegar á því að veita flugfélaginu Icelandair umræddan stuðning og því að veita hann fyrirtækjasamstæðunni Icelandair Group, sem er samstæða margra fyrirtækja sem eru í umtalsverðum og marghátuðum samkeppnisrekstri í ferðaþjónustu innanlands og í flutningastarfsemi héraendis og erlendis.

Innan samstæðunnar Icelandair Group má meðal annarra finna eftirtalin fyrirtæki:

Icelandair Group hf.	Kt. 6312051780
Icelandair ehf.	Kt. 4612023490
Icelandair Cargo ehf	Kt. 4712992359
Flugfélag Íslands ehf	Kt. 5305750209
Flugleiðahótel hf	Kt. 6212976949
Iceland Travel ehf	Kt. 4107911379
FERIA ehf. (Vita Travel)	Kt. 5511050590
Fjárvakur -Icelandair Share ehf	Kt. 5212022620



---

Loftleiðir-Icelandic ehf	Kt. 5712014960
Loftleiðir ehf	Kt. 4402691099
Loftleiðir Cabo Verde ehf	Kt. 6208181510

Þessi armur samsteypunnar fyrir utan flugfélagið getur seint talist eða verið skilgreindur sem þjóðhagslega mikilvægur, enda félögin sem um ræðir hvert um sig í mörgum tilfellum markaðsráðandi og/eða markaðsleiðandi í samkeppni á innanlandsmarkaði. Það væri með öllu óeðlilegt ef þau eiga nú að njóta frekari stuðnings ríkisins umfram fjölmörg önnur félög hér á landi í sambærilegum rekstri.

Fyrirtækin innan Icelandair Group hafa í gegnum árin unnið þétt saman þar sem t.d. flugfélagið Icelandair, ferðaskrifstofan Iceland Travel og hótelsamstæðan Icelandair Hotels hafa búið til vörur á markaði og verðlagt innanhúss með þeim hætti með milliverðlagningu að öðrum aðilum er nær ómögulegt að mæta slíkri samkeppni. Sama gildir um ferðaskrifstofuna Vita og Icelandair. Fram hefur komið að ákveðin hluti í starfsemi samstæðunnar t.d. tölvumál og markaðsmál séu nú þegar unnin innan Icelandair fyrir önnur dótturfyrirtæki innan samstæðunnar (bæði Iceland Travel og Vita). Hvernig eiga önnur félög að keppa við slíkt fyrirkomulag hjá fyrirtækjasamsteypu sem nýtur sérstakrar fyrirgreiðslu ríkisins?

Stjórnvöld eiga ekki að þurfa að aðlaga sig að rekstrarlíkani stjórnenda Icelandair Group og því er breytinga þörf ef ríkið á að tryggja áframhaldandi rekstur flugfélagsins. Skilja þarf algjörlega á milli þeirra fyrirtækja innan samstæðunnar sem þiggja ríkisstuðning og hinna. Það tók ekki langan tíma hjá Icelandair Group nú nýlega að sameina rekstur Air Iceland Connect við rekstur Icelandair. Miðað við markaðsstöðu annarra félaga innan Icelandair Group ættu þau eftir sem áður að vera nægilega öflug saman til þess að mynda ein og sér sjálfstæða einingu á íslenskum hlutabréfamarkaði til hliðar við flugfélagið Icelandair.

Hugmyndir stjórnenda Icelandair Group um fyrirkomulag við hlutafjárútbóðið geta ekki ráðið ákvörðunum stjórnvalda um ríkisábyrgð. Ríkisstyrkur til Icelandair Group myndi búa til samkeppnisumhverfi sem yrði mjög mörgum öðrum fyrirtækjum í ferðaþjónustu innanlands eins og ókleyfur hamar þegar horft er fram á veginn og þegar land fer að rísa á ný. Það er með öllu óþolandi ef ferðaþjónustufyrirtæki sem standa utan Icelandair Group þurfi að horfa á þessi fyrirtæki innan Icelandair Group byrja endurreisnina á allt öðrum stað en við hin og það með beinum stuðningi ríkisins. Með slíkri ákvörðun myndi heilbrigðri samkeppni vera fórn að og gengið gegn samkeppnislögum.

Stjórnendur Icelandair Group hafa eins og margir í ferðaþjónustu staðið frammi fyrir mörgum erfiðum ákvörðunum undanfarið. Krafa um uppskiptingu samstæðunnar sem forsendu fyrir ríkisstuðningi er að okkar mati eðlileg krafa af hálfu Alþingis, almennings og atvinnulífsins. Í frumvarpinu eins og það stendur í dag er ekkert sem kemur í veg fyrir að lánalínan nýtist öllum þessum fyrirtækjum með beinum eða óbeinum hætti.

Spurningin er; Þarf ekki skilyrði af hálfu Alþingis sem tryggja áframhaldandi samkeppni í íslenskri ferðaþjónustu? Eru samkeppnislög sett til hliðar í þessum aðstæðum og þar með öðrum fyrirtækjum fórn að í greininni, öðrum félögum en þeim sem tilheyra fyrirtækjasamsteypunni Icelandair Group? Sem dæmi má benda á að Atlantik er ekki viðskiptahugmynd, heldur fjölskyldufyrirtæki sem hefur verið starfandi á Íslandi í 42 ár á sömu kennitölu. Geri aðrir betur! Við núverandi aðstæður höfum við neyðst til þess að segja upp 80% af öllu okkar starfsfólki og horfum fram á mjög erfiða tíma og enn erfiðari ef úr



verður að beinir samkeppnisaðilar okkar innan Icelandair Group sem eru ekki í flugrekstri verði veitt hjálparhönd í gegnum Icelandair Group, hjálparhönd sem öðrum fyrirtækjum stendur ekki til boða. Samkvæmt vef Ferðamálastofu eru nú starfandi 351 ferðaskrifstofa á Íslandi með starfsleyfi og þau fyrirtæki eru með ótalda fjölda starfsmanna í samkeppni við þessar tvær ferðaskrifstofur sem starfa innan Icelandair Group og eiga að njóta fyrirgreiðslunnar. Þessir starfsmenn annarra ferðaskrifstofa eru nú margir að missa atvinnu sína. Sama gildir um hótélkeðjuna sem er ennþá í 25% eigu Icelandair Group og er í samkeppni við önnur innlend fyrirtæki í hótélgeiranum.

Er ekki réttara að það sé gerð krafa hjá Alþingi um að Icelandair Group geri fyrst breytingar á samstæðunni? Er ekki réttara af hálfu Alþingis að gerð sé krafa um að flugfélagið Icelandair sé aðskilið frá öðrum tengdum félögum hjá Icelandair Group og búa þannig til grundvöll hjá flugfélaginu Icelandair til að þiggja stuðning ríkisins og tryggja áframhaldandi flugsamgöngur á Íslandi á vegum Icelandair?

Önnur félög undir hatti Icelandair Group geta áfram notið almennra aðgerða stjórnvalda líkt og við hin sem störfum í ferðaþjónustunni. Við teljum það óumdeilanlegt að þannig þurfi að ganga til verks og tryggja eðlilega og réttmæta samkeppni og starfsumhverfi í greininni.

Ef málin eru skoðuð frekar, má þá ekki gera ráð fyrir því að ESA myndi hafa athugasemdir við ríkisstuðning til þeirra fyrirtækja sem tilheyra Icelandair Group og eru í samkeppnisrekstri í öðrum rekstri en flugrekstri og teljast þar af leiðandi ekki þjóðhagslega mikilvæg?

Tilgangurinn að bjarga flugfélaginu getur aldrei helgað meðalið ef það leiðir af sér þessa mismunun milli allra þessarra fyrirtækja sem hafa eignarhald innan Icelandair Group annarsvegar og allra hinna fyrirtækjanna sem eru í samkeppni innan ferðaþjónustunnar hinsvegar.

Virðingarfyllt,

f.h Atlantik

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Gunnar Rafn", written over a horizontal line.

Gunnar Rafn Birgisson

Stjórnarformaður og eigandi Atlantik

Nefndasvið Alþingis  
Fjárlaganefnd  
[nefnasvid@althingi.is](mailto:nefnasvid@althingi.is)

## Efni: Umsögn um mál nr. 969 – Ríkisábyrgð í þágu Icelandair Group

Flugfélaginu Play barst erindi frá fjárlaganefnd 26. ágúst sl. þar sem óskað var umsagnar um framlagt frumvarp fjármála- og efnahagsráðherra til fjárukalaga fyrir 2020. Meginefni frumvarpsins snýr að lögfestingu heimildar til að gefa út ríkisábyrgð vegna fyrirhugaðrar lántök Icelandair Group, sem er einn hluti fjárhagslegrar endurskipulagningar félagsins.<sup>1</sup>

Flugfélagið Play þakkar fyrir tækifærið til þess að veita umsögn um frumvarpið og vill af því tilefni koma á framfæri efasemdum um réttmæti þess. Ljóst er að það er til þess fallið að raska eðlilegum samkeppnismarkaði í flugi til og frá Íslandi næstu 5 árin og gera þannig nýjum aðilum erfiðara fyrir að fóta sig á þeim markaði. Eins og frumvarpið er sett fram er líklegt að það vinni gegn helsta markmiði sínu um að stuðla að tryggum flugsamgöngum við landið, enda verða þær best tryggðar með því að allir flugrekstraraðilar keppi um markaðshlutdeild á forsendum eðlilegs samkeppnismarkaðar. Ívilnun úr hófi fram við einn aðila er líkleg til að stuðla að fákeppnismarkaði þar sem aðili, sem hefur reynst erfitt að fóta sig í samkeppnisumhverfi, fær nægjanlegt forskot fyrir tilstuðlan ríkisins til þess að halda öðrum aðilum frá þeim markaði og veita þannig löskuðum rekstri óverðskuldað framhaldslíf.

Í grunninn eru þau áform um fjárhagslega endurskipulagningu, sem liggja að baki þeirri ábyrgð sem ríkið hyggst veita, óraunsæ. Veittur er gálgafrestur með ýmsar skuldbindingar, en þær í engu afskrifaðar eða breytt í hlutafé. Þessar skuldbindingar munu að líkindum á seinni hluta ábyrgðartímans leggjast á að nýju af fullum þunga í viðbót við þann ádrátt sem orðið hefur á lánalínurnar sem eru andlag ríkisábyrgðarinnar. Hafi komið til ádráttar á þessar ríkistryggðu lánalínur verður félagið þá þegar orðið verulega illa stadd og því ósennilegt að það standi undir þeirri auknu skuldabyrði sem hlýst af ádrætti á ríkistryggðu lánalínurnar. Greiðslufall mun því blasa við. Líkt og Ríkisendurskoðun hefur bent á í umsögn sinni um þetta frumvarp eru veð ríkisins í því tilviki hverfandi, sem jafnframt gefur vísbendingu um að skuldsetning félagsins sé nú þegar orðin ósjálfbær.

Áætlun forsvarsmanna Icelandair Group um það hvernig félagið muni standa undir þessum skuldbindingum gerir ráð fyrir hækkandi tekjum af hverri einingu. Þessi spá er bjartsýn og samræmist ekki því sem greiningaraðilar hafa verið að spá um harða samkeppni þegar flug hefst að nýju eftir Covid 19 faraldurinn. Þessi spá virðist einnig horfa hjá möguleikanum á samkeppni frá innlendum aðila á borð við þá sem félagið glímdi við á uppgangstíma WOW Air, enda er aukin samkeppni nefnd sem einn af helstu áhættuþáttum þess að spár félagsins gangi eftir og því jafnframt einn helsti áhættuþátturinn í því að reyna muni á ábyrgðina.<sup>2</sup> Frumvarpið virðist því sett fram að gefinni þeirri forsendu að áform flugfélagsins Play um að hefja flug frá Íslandi um leið og aðstæður leyfa gangi ekki eftir, enda gætu þau áform orðið til þess að raungera þá áhættu sem ætlunin er að taka með veitingu ábyrgðarinnar. Að mati

---

<sup>1</sup> Icelandair Group er móðurfélag flugfélagsins Icelandair og 8 annarra dótturfélaga sem eru virk og markaðsleiðandi á ýmsum sviðum flug- og ferðaþjónustu. Sjá nánar á vef félagsins: <https://www.icelandairgroup.is/companies/>.

<sup>2</sup> Í tölulíð nr. 2 á bls. 9 í frumvarpinu segir um helstu áhættuþætti sem valdið geti því að áætlanir félagsins gangi ekki eftir: „Að aukin samkeppni muni leiða til lægri verða á flugsætum en gert er ráð fyrir.“

Play er það ótækt að ríkið leggi skattfé með þessum hætti að veði gegn áformum félagsins um að veita Icelandair Group samkeppni. Með hliðsjón af þessum varnaðarorðum er Alþingi hvatt til ítrustu varfærni áður en sameiginlegir sjóðir almennings eru skuldbundnir með þeim hætti sem frumvarpið leggur upp með.

## 1. Um Ríkisábyrgðina

Með frumvarpinu er lögð til heimild til að veita Icelandair Group ríkisábyrgð vegna lánalínu sem veitt verður af tveimur viðskiptabönkum. Gildistími ábyrgðarinnar verður 5 ár og nær hún til 90% af ádrætti lánalínunnar hverju sinni. Ljóst má vera að ábyrgðin mun auðvelda aðra fjármögnun félagsins á þeim tíma sem ábyrgðin er í gildi, óháð því hvort til þess komi að draga þurfi á lánin sem eru andlag ábyrgðarinnar.

Eðli máls samkvæmt leiðir ofangreint inngríp ríkisins til ívilnunar til félagsins sem nýtur ábyrgðarinnar, sem flokkast myndi sem ríkisaðstoð í skilningi EES réttar, sbr. 61. gr. EES samningsins. Almennt er ríkisaðstoð í skilningi EES samningsins óheimil vegna þeirra neikvæðu áhrifa sem slíkt inngríp í markaðinn hefur á m.a. samkeppnisaðila, en þó er í vissum tilvikum unnt að nýta undanþágur frá almenna banninu sé slíkt gert í samræmi við þær reglur sem um það gilda.

Í því tilviki sem hér um ræðir hefur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) gefið út, að fyrirmynd Framkvæmdastjórnar ESB, að Covid 19 faraldurinn virkji undanþágu sem finna má í staflíð b. í 3. mgr. 61. gr. EES samningsins. Undanþágan gerir ráð fyrir að ríkisaðstoð, sem hefur það að markmiði að ráða bót á alvarlegri röskun á efnahagslífi aðildarríkis, geti talist samrýmanlegt framkvæmd EES samningsins. Byggt á nýlegum ákvörðunum ESB, hafa jafnframt verið tekin saman viðmið um veitingu ríkisábyrgða með skírskotun til Covid 19 ástandsins, sem ESA vísar jafnframt til á vefsíðu sinni.<sup>3</sup>

Sjá má að sú ábyrgð sem hér um ræðir byggir á þeirri fyrirmynd sem mótast hefur í framkvæmd ESB við umfjöllun um sambærilegar ábyrgðir í þágu stórra flugfélaga í Frakklandi, Þýskalandi, Hollandi, Finnlandi, Danmörku og Svíþjóð. Rétt þykir þó að vekja athygli fjárlaganefndar á tveimur atriðum varðandi fyrirbyggjandi drög. Í fyrsta lagi á umfangi ábyrgðargjaldsins sem ábyrgðarþeganum verður gert að greiða og í öðru lagi þau skilyrði sem sett eru fyrir veitingu ábyrgðarinnar af hálfu ríkisins. Play telur að unnt væri að lágmarka þann skaða sem fyrirhuguð ábyrgð mun hafa í för með sér á samkeppnisumhverfi í fluggeiranum með því að hækka ábyrgðargjaldið til samræmis við það sem tíðkast í öðrum Evrópulöndum og með því að setja frekari skilyrði fyrir veitingu ábyrgðarinnar líkt og gert hefur verið í sambærilegum tilfellum annars staðar.

### 1.1. Ábyrgðargjaldið

Lykilþáttur þeirrar ívilnunar sem felst í ríkisaðstoðar á formi ábyrgðar felst í því gjaldi sem ábyrgðarþega er gert að greiða fyrir ábyrgðina. Ábyrgðir á lánaskuldbindingum eru seldar á markaði og bera því ákveðið verð sem ræðst af markaðsaðstæðum hverju sinni og þeirri áhættu sem í veitingu ábyrgðarinnar felst. Það að Icelandair Group hafi leitað til ríkisins um veitingu slíkrar ábyrgðar gefur til kynna að markaðsverð fyrir slíka ábyrgð sé svo hátt að félagið hafi ekki tök á að greiða fyrir hana. Ívilnun ríkisins til fyrirtækisins felst þannig einkum í mismuninum á milli þess verðs sem markaðsaðili myndi rukka fyrir ábyrgðina og þess verðs sem ríkið rukkar. Í þessum mismun felst einnig megin skekkjan á samkeppnisaðstæðum þess félags sem hlýtur slíka ábyrgð og annarra félaga sem njóta ekki slíkrar ábyrgðar. Birtingarmynd skekkjunnar kemur einnig fram í mismun á þeim lánakjörum sem bjóðast með

<sup>3</sup> Sjá skjal á vef Framkvæmdastjórnar ESB, bls. 9-10: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/-what\\_is\\_new/TF\\_consolidated\\_version\\_amended\\_3\\_april\\_8\\_may\\_and\\_29\\_june\\_2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/-what_is_new/TF_consolidated_version_amended_3_april_8_may_and_29_june_2020_en.pdf).



og án ábyrgðar. Dæmi um slíkt má nefna að Seðlabankastjóri upplýsti nýverið að svokallað brúarlán hefði nýlega verið veitt til hótelleðju þar sem sá hluti sem var tryggður með ríkisábyrgð hefði borið 4-5% vexti, en sá hluti sem var án ríkisábyrgðar hefði borið 25% vexti. Í þessu dæmi má sjá að virði ríkisábyrgðarinnar jafngildi a.m.k. 20-21% vöxtum.<sup>4</sup>

Í þeim viðmiðum sem Framkvæmdastjórn ESB og ESA hafa sett fram um veitingu ríkisaðstoðar vegna áhrifa Covid 19 koma fram viðmið um lágmark ábyrgðargjalds sem ríkjum beri að rukka ábyrgðarþega. Þessu gjaldi er ætlað að sporna gegn neikvæðum áhrifum ívilunarinnar á samkeppnismarkaði með þeim hætti að gjaldið verði fyrirtækjum hvatning til þess að afsala sér ábyrgðinni eins fljótt og auðið er. Í því tilliti er lagt upp með að gjaldið hækki eftir því sem líður á ábyrgðartímann, auk þess sem tiltekið lágmarks gjald er skilgreint með eftirfarandi hætti:

Type of recipient	For 1 <sup>st</sup> year	For 2 <sup>nd</sup> -3 <sup>rd</sup> year	For 4 <sup>th</sup> -6 <sup>th</sup> years
SMEs	25bps	50bps	100bps
Large enterprises	50bps	100bps	200bps

Auk þessara viðmiða um stakar aðgerðir er ríkjum heimilt að setja á fót aðstoðarkerfi, sem tæki þá til allra þeirra sem uppfylla þær krítíur sem kerfið gerir ráð fyrir. Í slíkum tilfellum er ríkjum heimilt að útfæra ábyrgðargjaldið nánar á grunni ofangreindrar töflu.

Í frumvarpinu og skilmálum ábyrgðarinnar sem birtir hafa verið á vef stjórnarráðsins er gert ráð fyrir að lántaki skuli „greiða ábyrgðarveitanda ábyrgðargjald á meðan lánalínan er í gildi sem nemur 0,25% á ársgrunni af ábyrgðarfjárhæðinni. Ábyrgðargjald skal greiðast árlega fyrir fram, fyrst innan 30 daga frá útgáfu ábyrgðar og síðan 30. september ár hvert. Til viðbótar við ábyrgðargjald er notkunarág („Utilization fee“) og fer það eftir því hve há fjárhæð er ádregin hverju sinni. Notkunarág reiknast af stöðu ádráttar í lok hvers mánaðar og fer hækkingi eftir fjárhæð ádráttar, þannig:

- Ef samningarnir eru ádregnir USD 0-40 milljónir, þá er notkunarág 0,75%.
- Ef samningarnir eru ádregnir USD 40-80 milljónir, þá er notkunarág 0,875%.
- Ef samningarnir eru ádregnir umfram USD 80 milljónir af lánsfjárhæð samninganna, þá er notkunarág 1,00%.<sup>5</sup>

Það sem vekur athygli er að ábyrgðargjaldið, að viðbættu notkunargjaldi, er nokkru lægra en þau lágmarksviðmið sem framkvæmdastjórn ESB og ESA hafa sett fram. Gjaldið verður þannig á bilinu 25bps – 125 bps. Viðmið ESA gerir hins vegar ráð fyrir gjaldi á bilinu 50bps – 200bps fyrir stór fyrirtæki, sem ætla má að umrætt félag teljist vera.<sup>6</sup> Það virðist blasa við að ábyrgðargjaldið muni ekki ná 200 bps á fjórða og fimmta ári gildistíma hennar, líkt og gert er ráð fyrir í viðmiðum ESA og Framkvæmdastjórnar ESB. Sú spurning vaknar því hvort umrædd ríkisábyrgð teljist samrýmanleg þeirri undanþágu frá banni við ríkisaðstoð sem byggt er á. Í frumvarpinu er vísað til ríkisábyrgðar sem veitt var SAS og þess getið að

<sup>4</sup> Sjá frétt á vef Fréttablaðsins 27. ágúst 2020: <https://www.frettabladid.is/markadurinn/sedlabankastjori-ekki-sattur-med-25-prosenta-vexti-bruarlani/>.

<sup>5</sup> Sjá skjal á vef stjórnarráðsins: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/2020%2008%-2025%20Icelandair%20Group%20hf.%20-%20I%20c%3a1nsf%20c%3a1rm%20c%3ab6gnun.pdf>.

<sup>6</sup> Sjá nánar um skilgreiningu á litlum og meðalstórum fyrirtækjum á vef Framkvæmdastjórnar ESB: [https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en).



ESA hafi þegar samþykkt viðmið um lágmarksábyrgðargjald upp á 100 bps, sem sé það viðmið sem notað hafi verið í tilfalli SAS.

Enn sem komið er liggur ekki fyrir opinberlega hvað það var sem ESA samþykkti og á grundvelli hvaða upplýsinga. Hitt liggur þó fyrir að ef sú fyrirmynd sem byggt er á hafi verið ríkisábyrgð, sem veitt var SAS á vordögum og fjallað var um í ákvörðun Framkvæmdastjórnar ESB frá 15. apríl sl., að þá eru lágmarksviðmiðin í töflunni um ábyrgðargjald uppfyllt að því er varðar ábyrgðina til SAS en ekki varðandi þá ábyrgð sem hér er til umfjöllunar.<sup>7</sup> Ábyrgðin til SAS var veitt til þriggja ára og ráð fyrir því gert að 100 bps ábyrgðargjald yrði greitt árlega, án tillits til ádráttar á það lán sem hún tryggði.<sup>8</sup> Ábyrgðin til Icelandair Group mun verða til fimm ára og því mun ábyrgðargjaldið á fjórða og fimmta ári ekki ná 200 bps lágmarkinu sem miðaða er við.

Upplýsingar um ábyrgðargjald sambærilegra ábyrgða til evrópskra flugfélaga, sem komið hafa til kasta Framkvæmdastjórnar ESB, eru í sumum tilfellum orðnar opinberar og í öðrum tilfellum munu þær verða opinberar á næstunni. T.d. hefur komið fram að Finnsla ríkið fer fram á 300 bps árlegt gjald vegna ábyrgðar sem veitt hefur verið Finnair til þriggja ára.<sup>9</sup> Þá hefur sænska ríkið komið á fót aðstoðarkerfi sem allt að 20 flugfélög geta nýtt sér. Samkvæmt því er mögulegt að öðlast ríkisábyrgð til allt að sex ára og er ábyrgðargjaldið miðað við töfluna sem vísað er til hér að ofan.

Af ofangreindu má ljóst vera að það ábyrgðargjald sem til stendur að leggja á vegna veitingu ábyrgðarinnar er lágt í samanburði við það sem önnur ríki hafa verið að leggja á við sambærilegar aðstæður og raunar virðist sem gjaldið sé lægra en þau lágmarksviðmið sem ESA og Framkvæmdastjórn ESB gera ráð fyrir. Einnig er vísað í frumvarpinu til ábyrgðar sem veitt var SAS sem fyrirmyndar, en við nánari skoðun kemur í ljós að sá samanburður er villandi, enda er gildistími þeirrar ábyrgðar mun skemmri en sá 5 ára tími sem gert er ráð fyrir varðandi þá ábyrgð sem veita á Icelandair Group. Það væri því forvitnilegt að fá nánari útskýringu á því hvað vakti fyrir höfundu frumvarpsins með þessari tilvísun í SAS.

Í ljósi þess langa gildistíma sem gert er ráð fyrir að ábyrgðin hafi, hefði verið eðlilegt að hanna ábyrgðargjaldið með innbyggðum hvata til þess að ábyrgðarþeginn losaði sig undan ábyrgðinni við fyrsta mögulega tækifæri. Viðmið ESA og Framkvæmdastjórnar ESB gefa forskrift að slíkri hönnun með gjaldi sem fer stighækkandi eftir því sem líður á gildistíma langra ábyrgða, þ.e. úr 50 bps í 200 bps. Það vekur athygli að þessi leið er ekki farin varðandi téða ábyrgð. Þess í stað er valið að ábyrgðargjaldið af upphæðinni allri ádreginni sér örlítið hærra en gjaldið af fyrstu ádregnu krónunni, eða sem nemur 25 bps. Þessi skortur á hvata fyrir ábyrgðarþegann til þess að losa sig undan ábyrgðinni við fyrsta tækifæri framlengir þá samkeppnisskekkju sem af ríkisaðstoðinni hlýst umfram þann tíma sem kann að vera nauðsynlegur til þess að bregðast við Covid 19 ástandinu.

Það skal líka haft í huga að ef ábyrgðarþeginn telst ekki hafa fjárhagslega burði til að standa undir lágmarks ábyrgðargjaldi þá kann staða hans að vera orðin svo slæm að ríkisaðstoð á formi ríkisábyrgðar sé ekki hentugt úræði. Í því tilliti má nefna að sú ríkisábyrgð sem veitt var SAS í apríl sl. hefur nú verið afturkölluð og annað form ríkisaðstoðar verið notað í hennar stað. Þann 17. ágúst sl. tilkynnti

<sup>7</sup> Sjá ákvörðun Framkvæmdastjórnarinnar í máli SA.56795.

<sup>8</sup> Sjá einnig ákvarðanir ESA í málum 029/20/COL og 089/20/COL vegna norsks Covid 19 aðstoðarkerfis fyrir flugfélög, en þar var sömuleiðis gert ráð fyrir 100 bps ábyrgðargjaldi vegna ábyrgða sem væru þó ekki til lengri tíma en tveggja ára. Í seinni ákvörðuninni kemur fram að jafnvel þó lagaheimild sé til að leggja aðeins 100 bps gjald á ábyrgðir, þá sé það gjald sem verið sé að leggja á nú um stundir að lágmarki 200 bps.

<sup>9</sup> Sjá ákvörðun Framkvæmdastjórnarinnar í máli SA.56809.

Framkvæmdastjórn ESB að danska og sænska ríkið hefðu í hyggju að endurfjármagna SAS með aðgerðum að andvirði 1 milljarði evra. Þessar aðgerðir felast einkum í því að ríkin setja nýtt hlutfé inn í félagið.<sup>10</sup>

## 1.2. Skilyrði fyrir veitingu ríkisábyrgðar

Í frumvarpinu eru tilgreind nokkur skilyrði fyrir veitingu ríkisábyrgðarinnar sem snúa m.a. að því að tryggja þátttöku annarra haghafa í endurfjármögnun og endurskipulagningu félagsins og til að tryggja að ekki reyni á ábyrgð ríkisins nema að öðrum fjármögnunarkostum tæmdum. Í þessum skilyrðum felst að ekki muni reyna á þær lánalínur sem ríkið ábyrgist fyrr en félagið verður komið í mjög alvarlega stöðu. Ef svo færi að félagið lenti í slíkri stöðu má velta fyrir sér hvort raunhæf leið út úr slíkum hremmingum sé að bæta enn á skuldir þess og þar með bæta enn á þær skuldir sem þarf að greiða af til framtíðar.

Fram hefur komið að ekki hafi verið samið um niðurfellingu skulda eða um að skuldum verið breytt í hlutfé í tengslum við endurskipulagningu félagsins. Þess í stað er skuldavandanum ýtt um nokkur misseri fram í tímann og munu þær væntanlega þá leggjast á að fullum þunga að nýju á sama tíma og möguleg endurgreiðsla þeirra lánalína sem ríkið ætlar að ábyrgjast ætti að fara fram.

Markmið ríkisins með veitingu ríkisábyrgðarinnar eru skilgreind í frumvarpinu með eftirfarandi hætti:

„Aðkoma ríkisins um að veita félaginu ábyrgð eða tryggja því aðgang að lánsfé hefur verið háð eftirfarandi lykilorðum:

1. Að aðkoma ríkisins sé nauðsynleg í þeim tilgangi að tryggja traustar og órofnar flugsamgöngur til og frá landinu.
2. Að tryggja að til staðar sé flugrekstraraðili sem taki öflugan þátt í efnahagslegri viðspyrnu þegar þar að kemur.
3. Að rekstrar- og samkeppnishæfni til lengri tíma sé tryggð.
4. Að almannafé og áhætta ríkisins verði takmörkuð við það sem þjóni opinberum hagsmunum, en hafi ekki að markmiði að verja hag hluthafa eða lánardrottna.“

Í þessari upptalningu er markmið um traustar flugsamgöngur sett fram sem meginmarkmið. Leið að því markmiði er síðan talin vera að tryggja rekstrarhæfi Icelandair Group, en þó einungis að því marki sem þjóni opinberum hagsmunum. Ekki er minnst á hið augljósa að sú röskun á samkeppni sem felst í því að veita einu félagi umfangsmikla ívilnun til fimm ára getur unnið gegn þeim markmiðum sem frumvarpinu er ætlað að ná. Góð leið til að tryggja traustar flugsamgöngur og til þess að tryggja að til staðar séu rekstraraðilar sem taki þátt í efnahagslegri viðspyrnu er að skilyrði til samkeppnisrekstrar séu hagstæð. Slík leið lágmarkar sömuleiðis áhættu ríkissjóðs og þjónar þannig best opinberum hagsmunum. Sú leið að slá skjaldborg um óhagkvæman rekstraraðila til næstu fimm ára með hárríki ábyrgð er því í besta falli umdeilanleg.

Verði sú leið engu að síður farin ætti ríkið að fara fram á ýmsar mótvægisáðgerðir til þess að minnka neikvæð áhrif á mögulega keppinauta Icelandair Group, enda þjónar það best almannahagsmunum að keppinautum félagsins sé gefið andrúm til þess að veita því aðhald. Horfa mætti til þeirra aðgerða sem önnur ríki hafa gripið til varðandi flugfélög í svipaðri stöðu nú í vor og sumar. Í fréttatilkynningum um samþykkt ríkisaðstoðar í þágu KLM, Air France, Lufthansa og SAS kemur fram að viðkomandi ríki hafi sett ýmis skilyrði fyrir aðstoðinni.<sup>11</sup> Þessi skilyrði snúa m.a. að útgreiðslu arðs, starfsumhverfi starfsfólks,

<sup>10</sup> Sjá ákvarðanir Framkvæmdastjórnarinnar í málum SA.57543 og SA.58342.

<sup>11</sup> Sjá fréttatilkynningar á vef Framkvæmdastjórnarinnar:

KLM - [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1333](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1333);

sjálfbærni, markmiðum í umhverfismálum og tilteknum hömlum á félögin til þess að liðka fyrir samkeppni og þar með draga úr neikvæðum áhrifum aðstoðarinnar á samkeppni. Eftirtektarvert dæmi um slík skilyrði er að Lufthansa var gert að losa um 24 lendingarheimildir á dag á flugvöllunum í Frankfurt og Munchen og afsala þeim til keppinauta.<sup>12</sup>

Mótvægisáðgerðir vegna þeirrar ívilnunar sem hér stendur til að veita mætti sníða eftir ráðleggingum ESA og Samkeppniseftirlitsins og gætu t.d. falist í því að Icelandair Group gefi eftir lendingarheimildir hér heima eða erlendis til keppinauta til þess að auka líkur á því að keppinautar fái þrífist samhliða félagi sem nýtur hárrar ríkisábyrgðar næstu fimm árin. Eins og sjá má af tilvitnuðum fréttatilkynningum Framkvæmdastjórnarinnar eru slík skilyrði alvanaleg og hefur þeim verið mætt með velþóknun af hálfu Margrethe Vestager varaforseta Framkvæmdastjórnarinnar: „France has also announced plans for certain green policy choices as regards Air France. Good. Member States are free to design measures in line with their policy objectives and EU rules“.<sup>13</sup>

Nefna mætti fleiri mögulegar mótvægisáðgerðir, svo sem að armslengdarsjónamið við lánveitingar tengdar ábyrgðinni verði tryggð betur með aðkomu lánastofnana sem ekki lúta eignarhaldi ríkisins, að skipaður verði sérstakur tilsjónaraðili með því að ríkisaðstoðinni verði varið með tilhlýðilegum hætti, að ábyrgðin verði til styttri tíma en fimm ára, að frekari skuldsetning í skóli ríkisábyrgðarinnar verði ekki heimil, og svona mætti áfram telja.

### 1.3. Réttaróvissa vegna ýmissa álitamála um ríkisaðstoð í þágu Icelandair Group

Þær áðgerðir sem lagt er til að gripið verði til í þágu Icelandair Group í því frumvarpi sem hér um ræðir vekur upp ýmsar spurningar í tengslum við þær ríkisaðstoðarreglur sem gilda á EES svæðinu. Sennilegt má telja að keppinautar félagsins láti reyna á lögmæti þeirra áðgerða sem tengjast endurskipulagningunni. Að líkindum mun taka misseri eða ár að greiða úr þeim flækjum. Á vettvangi Evrópusambandsins hefur t.d. lággjaldaflugfélagið Ryanair höfðað mál fyrir Evrópudómsstólnum vegna allra þeirra björgunarpakka sem Framkvæmdastjórnin hefur samþykkt.

Í því máli sem hér um ræðir mun koma til skoðunar hvort í ýmsum þeim áðgerðum sem gripið hefur verið til að hálfu stjórnvalda felist ólögmæt ríkisaðstoð til Icelandair Group, sem ekki hafi verið tilkynnt og fengist samþykkt af hálfu ESA. Koma þar t.d. til skoðunar armslengdarsjónarmið við fyrirgreiðslu ríkisbankanna við félagið, en ljóst má vera að þeir hafa slakað verulega á þeirri eiginfjárkröfu sem alla jafnan er gerð um lánalínur á borð við þær sem þegar eru útstandandi og er það raunar eitt af skilyrðum ábyrgðarinnar af hálfu ríkisins að þessar lánalínur verði opnaðar að nýju með einungis 8% eiginfjárkröfu. Að sama skapi vekur fréttatilkynningur um sölutryggingu við fyrirhugað hlutafjárútböð upp spurningar hvort bankarnir hagi sér með þeim hætti sem venjulegur markaðsfjárfestir myndi gera. Eins hlýtur að koma til skoðunar hvort sú ákvörðun ESA að taka þá aðstoð sem þetta frumvarp fjallar sérstaklega um

---

Air France - [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_796](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_796);

Lufthansa - [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1179](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1179);

SAS - [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1488](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1488).

<sup>12</sup> Í fréttatilkynningu um samþykkt ríkisaðstoðar til Lufthansa segir m.a. eftirfarandi: „Therefore, in line with requirements of the Temporary Framework, additional measures to preserve effective competition are necessary. These consist in the divestment of up to 24 slots/day at Frankfurt and Munich hub airports and of related additional assets to allow competing carriers to establish a base of up to four aircraft at each of these airports. These measures would enable a viable entry or expansion of activities by other airlines at these airports to the benefit of consumers and effective competition.“

<sup>13</sup> Sjá fréttatilkynningu um samþykkt ríkisaðstoðar til Air France í neðanmálsg. 10.

ekki til formlegrar rannsóknar standist þau viðmið sem sett eru í dómaframkvæmd EFTA dómstólsins og Evrópuþingsstólsins. Þessi atriði munu að einhverju leyti skýrast þegar ESA birtir ákvörðun sína í málinu.

## 2. Samantekt

Sú áhætta sem felst í frumvarpinu fyrir ríkissjóð er veruleg. Lagt er til að félagið geti, á þeim tímapunkti þegar félagið verður komið í ósjálfbæra stöðu fjárhagslega, dregið á lánaflínur sem eru ríkistryggðar og þannig stóraukið við skuldir sínar og því gert skuldastöðu sína enn ósjálfbærari en áður. Miklar líkur eru á að þessar skuldir endi á ríkissjóði komi til ádráttar á lánaflínurnar, enda eru ekki lögð fram nein raunveruleg veð til tryggingar af hálfu félagsins.

Telji Alþingi engu að síður ástæðu til þess að koma Icelandair Group til hjálpar með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu er hvatt til þess að ábyrgðargjaldið verði aðlagð að því sem gert er ráð fyrir í viðmiðum ESA og Framkvæmdarstjórnar ESB og því sem önnur Evrópulönd hafa verið að fara fram á við svipaðar aðstæður nýlega. Það þýðir að hækka ætti gjaldið verulega og skapa sterkan hvata til þess að félagið losi sig undan ábyrgðinni við fyrsta hentugleika. Einnig er hvatt til þess að sett verði frekari skilyrði fyrir veitingu ábyrgðarinnar, t.d. að tilteknum lendingarheimildum verði afsalað til samkeppnisaðila, svo lágmarka megi þau neikvæðu áhrif sem af henni munu hljóta.

Hafnarfjörður, 31. ágúst 2020

F.h. Play



Arnar Már Magnússon, forstjóri

Hafnarfjörður 30.ágúst 2020

Efni: Athugasemd við mál 970, lagafrumvarp um ríkisábyrgðir.

Fjármála- og efnahagsráðherra hefur lagt fram frumvarp til breytinga á lögum um ríkisábyrgðir, þar sem fram kemur að ríkissjóði verði mögulegt að undirgangast ábyrðarskuldbindingar gagnvart Icelandair Group hf.

Athugasemd stjórnenda og eigenda GoNorth ehf lýtur að því við teljum eðlilegra sé að Icelandair ehf sé veitt ábyrðarskuldbinding, en ekki móðurfélaginu.

Í greinargerð með frumvarpi fjármála- og efnahagsráðherra kemur fram að tilgangur frumvarpsins sé að styðja við flugfélagið Icelandair sem er kerfislega mikilvægt félag. GoNorth ehf starfar í ferðaþjónustu og við tókum undir það að flugfélagið Icelandair er innlendri ferðaþjónustu gríðarlega mikilvægt og það getur skipt sköpum fyrir framtíðar enduruppbyggingu ferðaþjónustunnar að flugfélagið starfi áfram.

En innan Icelandair Group eru hins vegar fyrirtæki sem starfa á samkeppnisgrundvelli og margir innlendir aðilar vel í stakk búnir að sinna þeim þáttum ferðaþjónustu, svo sem ferðaskrifstofurekstur sem er í höndum Iceland Travel (innan Icelandair Group) og hótél rekstur sem er í höndum Icelandairhotels (innan Icelandair Group).

Við teljum að með því að veita móðurfélaginu Icelandair Group ríkisábyrgðir, sé verið að styðja við öll félögin innan samsteypunnar og það getur skekkt verulega samkeppnisstöðu og veitt Icelandair tengdum félögum í hinum ýmsu greinum ferðaþjónustunnar forskot, sem önnur félög búa ekki við.

GoNorth styður það heilshugar að flugfélaginu Icelandair sé veitt ríkisábyrgð, en ekki móðurfélaginu Icelandair Group.



Fh. GoNorth ehf  
Unnur Svavarsdóttir, eigandi og framkvæmdastjóri





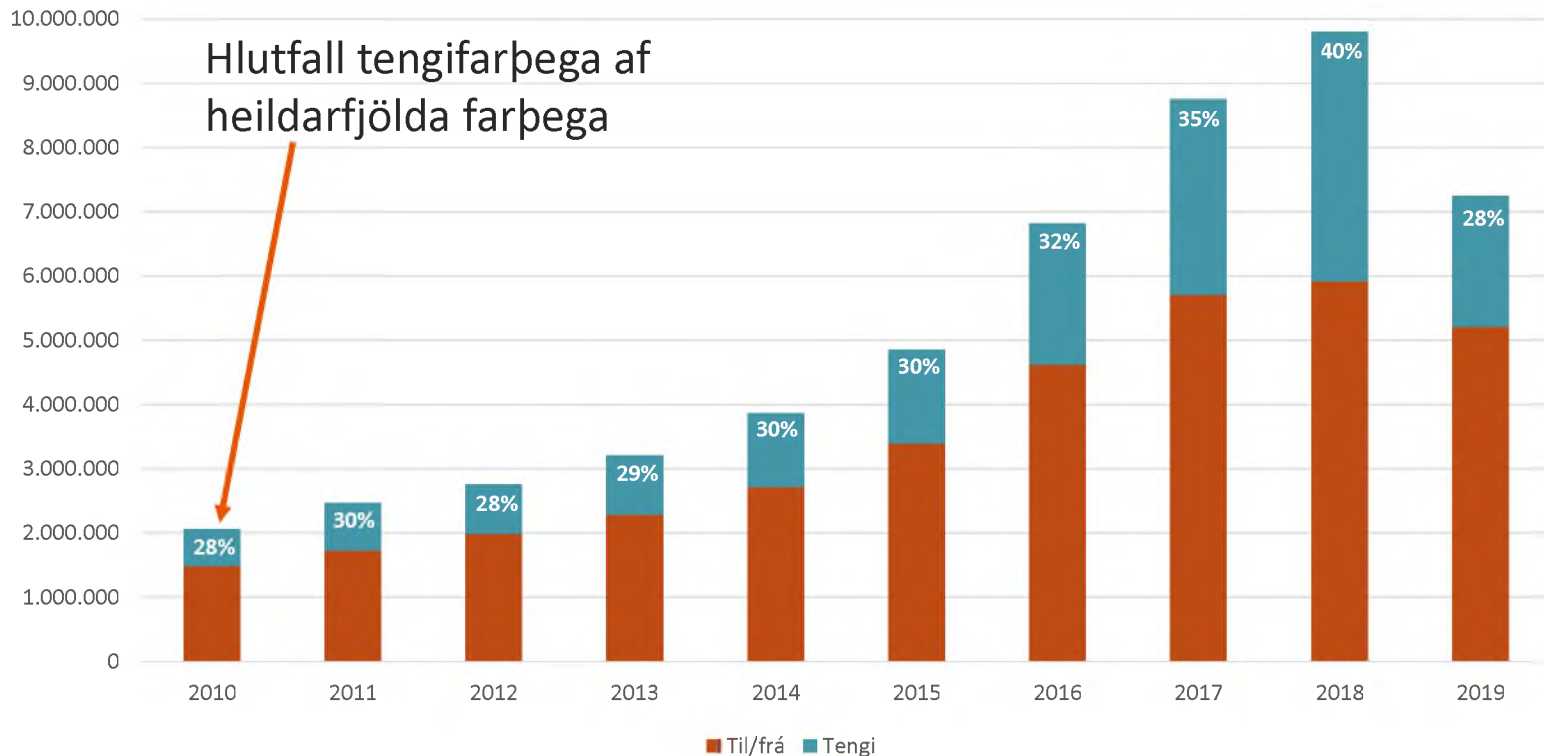
# FJÁRLAGANEFND

31. ÁGÚST 2020



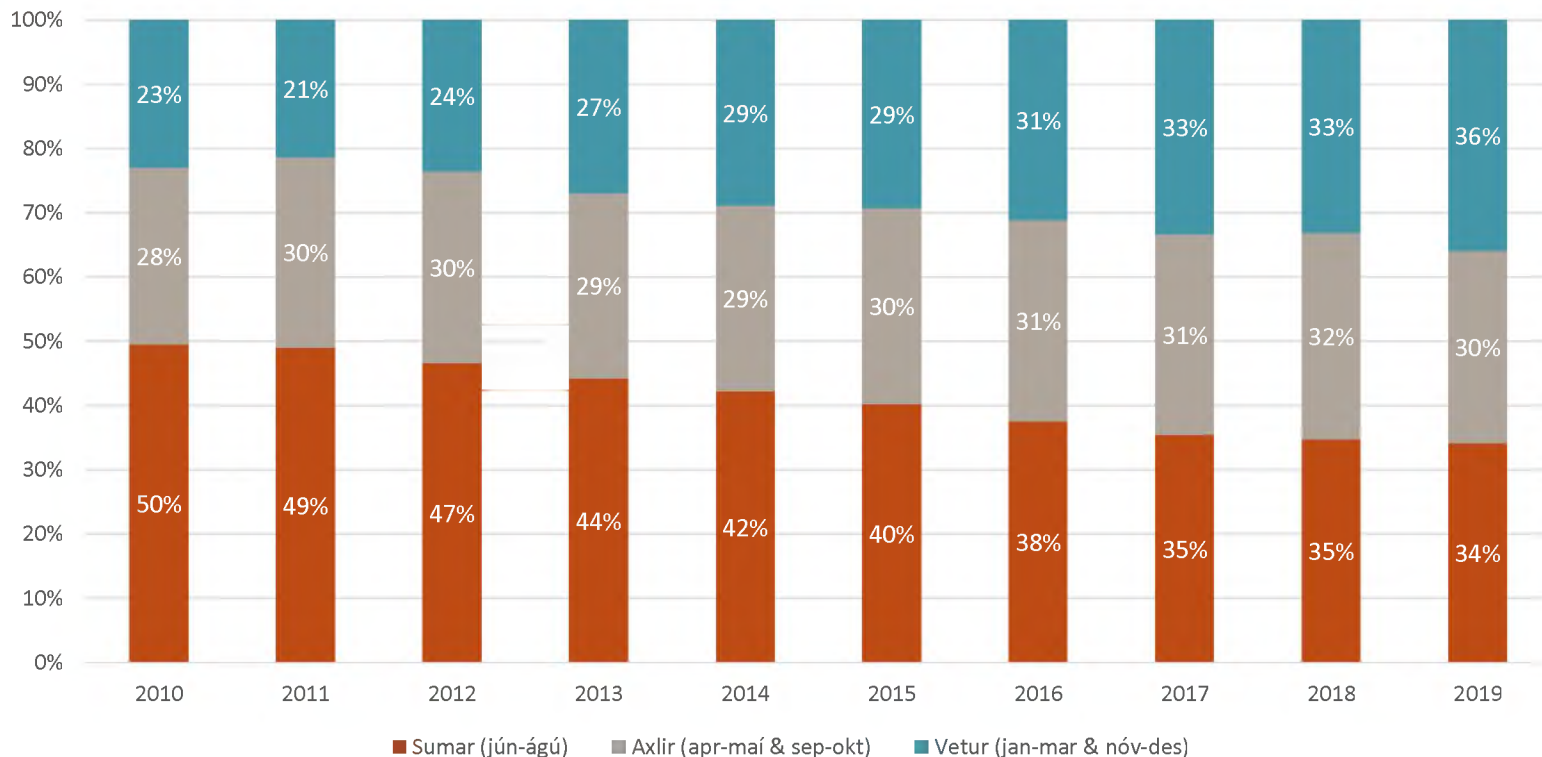
**KEFLAVIK**  
AIRPORT

# FARÞEGABRÓUN





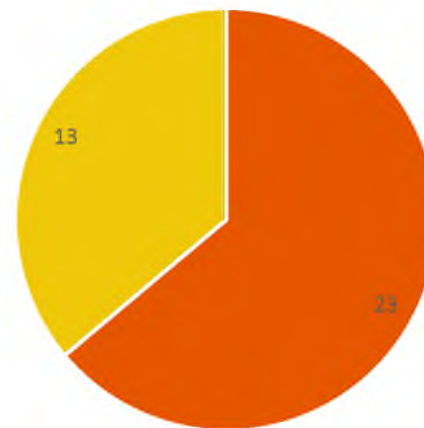
# HEILSÁRS ÁFANGASTAÐUR – FJÖLDI FERÐAMANNA



## FLUGTENINGAR

- / Tengiflug fjölgar flugteningum hraðar en bein flug
- / Opnar á markaði sem væru annars óarðbærir í flug til og frá Íslandi eingöngu
- / Fjölbreytni að keppa á fleiri mörkuðum en eingöngu til og frá Íslandi

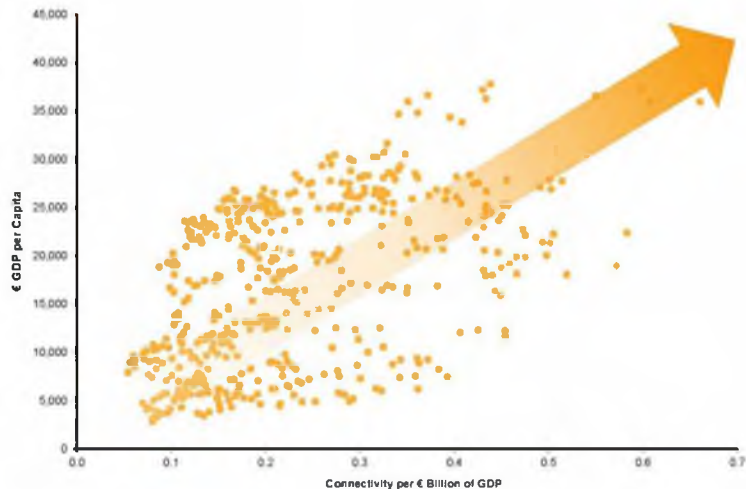
Aukning: Heilsársflug 2011-2018



■ Tengiflug ■ Bein flug



# SAMBAND FLUGTENGINGA OG HAGVAXTAR



Source: InterVISTAS Analysis Based on Diio Mi Schedule Data and World Bank, World Development Indicators.

- / **10% aukning í flugtengingum til og frá landinu = Aukning í þjóðarframleiðslu um 0,5%**
- / Flugtengingar eru mikilvægar fyrir:
  - Menntun
  - Menningu
  - Viðskipti
  - Aðgengi að erlendum mörkuðum
  - Útflutningur á ferskri vöru
    - Styður útflutningsverðmæti



# MIKILVÆGI TENGISTÖÐVARINNAR

## Iceland's unique geographical position is the key to Icelandair's business model

This location allows Icelandair to serve three distinct markets

Enables the airline to draw from a **larger pool of potential passengers** than **point-to-point competitors** flying TO/FROM Iceland, and thus to fly more routes at a higher profitability

- + **TO Iceland:** Incoming tourists and business travelers
- + **VIA Iceland:** Passengers flying between Europe and North America
- + **FROM Iceland:** Icelanders traveling abroad



Flight to USA  
filled with 183  
passengers from  
all over Europe



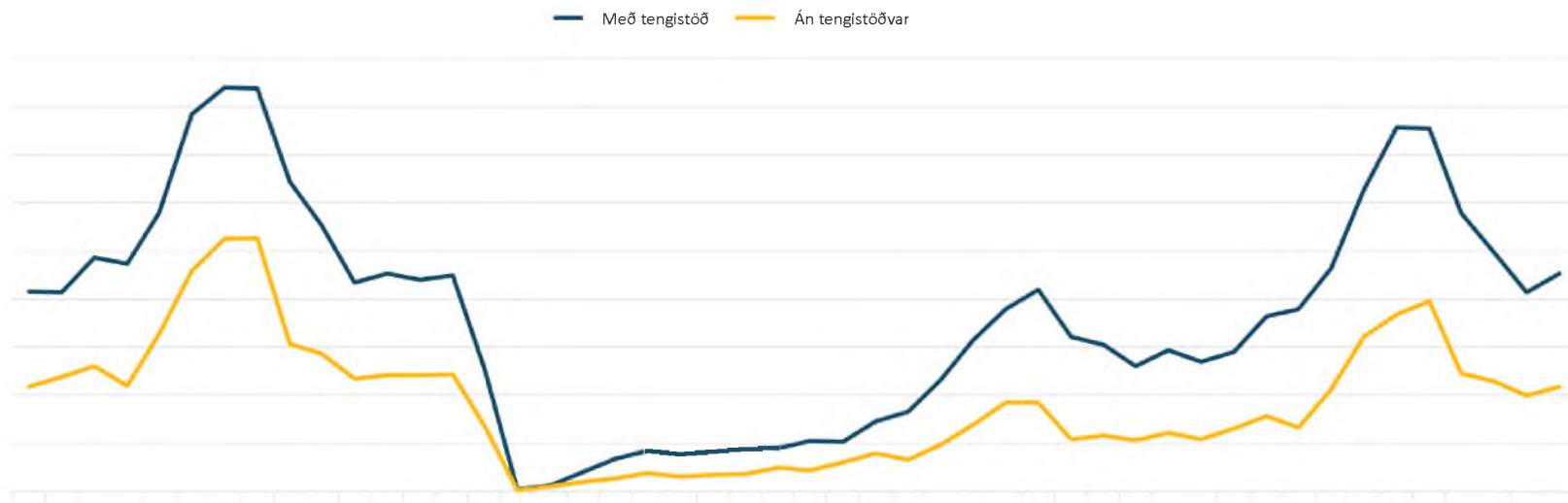
## LOKUN TENGISTÖÐVAR

- / Ljóst er að ef tengistöð í KEF lokast mun það hafa gríðarleg áhrif á:
  - Fjölda farþega
  - Fjölda ferðamanna
  - Fjölda flugtenginga (áfangastaða)
- / Við lokun tengistöðvar mun dreifing farþega yfir árið verða minni og má gera ráð fyrir því að fjöldi ferðamanna að vetri til fækki hratt
- / Greining Isavia sýnir að ef Keflavíkurflugvöllur hefði ekki verið tengistöð árið 2019 þá hefðu farið 44% færri farþegar um flugvöllinn.



# ENDURHEIMT FARÞEGA EFTIR COVID-19

/ Án tengistöðvar mun endurheimtin taka töluvert lengri tíma




# ÁHERSLUR

- / Fjöldi flugtenginga skilar sér beint í hagvöxtinn
- / Fjölgun flugtenginga síðustu árin hefur verið drifin áfram af tengistöðinni
- / Forsenda fyrir tengistöð á Íslandi er tengiflugfélag með heimastöð á Íslandi
- / Í dag er Icelandair augljósasta flugfélagið til að koma að uppbyggingu tengistöðvarinnar á ný sem hraðast







# FJÁRLAGANEFND

28. ÁGÚST 2020



**KEFLAVIK**  
AIRPORT

Fjárlaganefnd  
Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10, Reykjavík

Reykjavík 31. ágúst 2020

**Umsögn Neytendasamtakanna um frumvarp til laga um breytingu á lögum um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997.**

Frumvarpinu er ætlað að gera stjórnvöldum kleift að veita Ícelandair fyrirgreiðslu frá ríkinu til að stuðla að áframhaldandi rekstri félagsins og til að fullnægjandi árangur geti náðst í fjárhagslegri endurskipulagningu þess.

Neytendasamtökin gera ekki athugasemd við frumvarpið sjálft, tilefni þess eða markmið, en telja sig knúin til að benda á Ícelandair hefur enn ekki endurgreitt fjölda farþega sem eiga rétt á því samkvæmt ESB reglugerð 261/2014, sbr. 1048/2012. Samkvæmt henni eiga farþegar aflýstra flugferða rétt á endurgreiðslu innan 7 daga frá aflýsingu flugs. Til Neytendasamtakanna hafa leitað hundruð farþega, sem hafa ekki fengið endurgreitt niðurfelld flug. Elstu flugferðirnar sem enn á eftir að gera upp eru, eftir bestu vitund starfsfólks samtakanna, frá því snemma í mars.

Neytendasamtökin gera þá kröfu að ef samþykka eigi ríkisábyrgð, verði tryggt að Ícelandair standi skil á lögbundnum endurgreiðslum til neytenda sem eiga lögvarinn rétt til þess.

Að teknu tilliti til ofangreindra athugasemda taka Neytendasamtökin ekki afstöðu til frumvarpsins sem slíks, en benda á nauðsyn þess að tryggt sé áður en ríkissjóður gengst í ábyrgð fyrir Ícelandair, geri félagið hreint fyrir sínum dyrum gagnvart almenningi og endurgreiði neytendum lögum samkvæmt.

Sem fyrr eru Neytendasamtökin reiðubúin að koma á fund nefndarinnar, sé þess óskað.

Virðingarfyllst,



Breki Karlsson, formaður

Fjárlaganefnd Alþingis  
Skrifstofa nefndasviðs Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 1. september 2020

## Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvörp er varða ríkisaðstoð til handa Ícelandair

1. Samkeppniseftirlitið vísar til þess að fjárlaganefnd hefur nú til meðferðar frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2020<sup>1</sup> og frumvarp til laga um breytingu á lögum um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997<sup>2</sup>. Umsagnarbeiðnir vegna umræddra frumvarpa voru sendar út þann 26. ágúst sl. og var Samkeppniseftirlitið ekki þar á meðal.
2. Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt að koma eftirfarandi umsögn á framfæri með vísan til c-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, en þar er kveðið á um það hlutverk eftirlitsins að „benda stjórnvöldum á leiðir til að gera samkeppni virkari“. Af samkeppnislögum leiðir að Samkeppniseftirlitinu ber að vera málsvari almannahagsmuna við mótun laga og reglna sem varða samkeppnismál og framkvæmd samkeppnislaga.

### 1. Ríkisaðstoðin, ESA og hlutverk stjórnvalda að vernda samkeppni

3. Í framangreindum frumvörpum felst ráðagerð um að að veita Ícelandair Group hf. sjálfskuldarábyrgð frá ríkissjóði á lánum vegna tekjufalls fyrirtækisins í tengslum við heimsfaraldur kórónuveirunnar. Í frumvarpinu er vísað til þess að rekstrargrundvöllur flugfélagsins hafi brostið og að félagið hafi orðið fyrir nær algjöru tekjufalli á fyrri hluta þessa árs. Staða flugfélaga um alla heim hafi einnig farið hriðversnandi í kjölfar útbreiðslu faraldursins.
4. Ríkisaðstoð, líkt og hér er til meðferðar, felur í eðli sínu í sér hvers kyns aðstoð sem veitt er af ríkisfjármunum til þess að ívilna einu fyrirtæki, eða framleiðslu ákveðinna vara, og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni. Þess vegna er ríkisaðstoð að meginreglu til óheimil. Það er síðan á forræði Eftirlitsstofnunar EFTA („ESA“) að veita samþykki fyrir viðkomandi aðstoð.
5. Áform um ríkisaðstoð til handa Ícelandair byggja á b-lið 2. mgr. 61. gr. EES-samningsins, sem gerir stjórnvöldum kleift að bæta fyrir tjón sem ákveðin fyrirtæki og atvinnugreinar verða fyrir vegna óvenjulegra atvika, líkt og Covid-19 faraldurinn. Séu slíkar aðstæður fyrir hendi, skal ESA veita samþykki fyrir viðkomandi aðstoð, skilyrðalaust. Af þessu leiðir að um neyðaraðgerð er að ræða sem veitir ESA ekki möguleika til þess að setja ríkisaðstoðinni

<sup>1</sup> Þingskjal 2032 – 969. mál. 150. löggjafarþing 2019-2020.

<sup>2</sup> Þingskjal 2033 – 970. mál.



skilyrði sem draga úr skaðlegum afleiðingum viðkomandi ríkisaðstoðar. ESA hefur því takmarkaðri heimildir til þess að mæla fyrir um skilyrði fyrir ríkisaðstoðinni heldur en í flestum öðrum tilvikum þegar ríkisaðstoð er til að dreifa, enda byggir hún alla jafna á öðrum lagagrundvelli.

6. Fyrir liggur að ESA hefur samþykkt ríkisaðstoðina, með ákveðnum fyrirvörum. Ekki er því ágreiningur um að ríkisaðstoðin, eins og hún hefur verið kynnt, er í samræmi við gildandi reglur um ríkisaðstoð á Evrópska efnahagssvæðinu.
7. Framkomið samþykki ESA leysir íslensk stjórnvöld hins vegar ekki undan þeirri ábyrgð að draga úr skaðlegum áhrifum viðkomandi ríkisaðstoðar og tryggja virka samkeppni í flugi til og frá landinu, flugtengdri þjónustu og á öðrum þeim sviðum ferðaþjónustu þar sem Ícelandair starfar.
8. Þetta er sérstaklega mikilvægt af a.m.k. tveimur samtengdum ástæðum:
  - a) Virk samkeppni í flugi til og frá landinu og tengdri þjónustu er ein forsenda lífsgæða í nútímasamfélagi, sem og efnahagslegrar velsældar og samkeppnishæfni landsins. Virk samkeppni skapar fyrirtækjum og stjórnendum þess aðhald, knýr fyrirtæki til nýsköpunar og gerir þeim kleift að bjóða lægra verð og betri þjónustu. Samkeppni á þessu sviði gerir Íslendingum og íslenskum fyrirtækjum því betur kleift að tengjast umheiminum. Jafnframt liggur fyrir að samkeppni í flugi til og frá landinu er mikilvæg ástæða þess að ferðaþjónusta hefur náð að vaxa og dafna hér á landi.
  - b) Það að Ícelandair búi við virkt samkeppnislegt aðhald til framtíðar er jafnframt ein meginforsenda þess að áformuð ríkisaðstoð nái tilgangi sínum. Ástæðan er sú að virk samkeppni knýr stjórnendur fyrirtækja til aðhalds, hagræðingar og skynsamlegs rekstrar, um leið og hún eykur líkur á því að aðstoðin skili sér að lokum til viðskiptavina í formi góðrar þjónustu og verðs. Sé ekki hugað að því að Ícelandair búi við samkeppnislegt aðhald, eykst því hættan á því að ríkisaðstoðin skili ekki tilætluðum árangri.
9. Oft er því haldið á lofti að Ícelandair búi við nægt samkeppnislegt aðhald frá erlendum flugfélögum sem keppa um viðskiptavina á leið þeirra til og frá Íslandi eða yfir Atlantshafið. Í úrlausnum sínum hefur Samkeppniseftirlitið hins vegar fært veigamikil rök fyrir mikilvægi þess að gera greinarmun á samkeppni annars vegar „til“ landsins af hálfu flugfélaga sem byggja leiðakerfi sitt á heimastöðvum erlendis og hins vegar samkeppni „frá“ landinu, þar sem leiðakerfið hefur Keflavíkurlugvöll sem grunnpunkt.<sup>3</sup> Gríðarlegir hagsmunir eru því fyrir íslenskt efnahagslíf og almenning að samkeppni ríki í síðarnefnda flokknum.
10. Þessu til stuðnings má benda á að starfsemi Iceland Express og síðar WOW air eflði verulega samkeppni í flugsamgöngum til og frá landinu sem leiddi m.a. til verulegra verðlækkana, fjölgunar áfangastaða og aukinnar eftirspurnar. Þessi samkeppni keppnauta sem sinntu áætlunarflugi til og frá Íslandi og notuðu Keflavíkurlugvöll sem heimaflugvöll leiddu því til mikils ávinnings fyrir Íslenskan almenning og fyrirtæki og skapaði forsendur fyrir vexti í íslenskri ferðaþjónustu.
11. Við fall WOW air beindi Samkeppniseftirlitið því til stjórnvalda og þeirra aðila sem færu með eignir þrotabúsins að huga að samkeppnislegum áhrifum ákvarðana sinna og leita leiða til að

<sup>3</sup> Sjá hér t.d. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2015 (til Samgöngustofu) og nr. 2/2015 (til innanríkisráðherra) sem varða samkeppnishömlur vegna fyrirkomulags við úthlutun afgreiðslutíma til flugfélaga á Keflavíkurlugvelli.



búa í haginn fyrir samkeppni í flugsamgöngum frá Íslandi. Í þessu samhengi er það mat Samkeppniseftirlitsins að áform PLAY um að hefja flugrekstur hér á landi séu þýðingarmikil í samkeppnislegu tilliti.<sup>4</sup>

12. Þá er rétt að áréttu að samkeppnishagsmunir á þessu sviði einskorðast ekki við viðkomandi flugfélög heldur einnig flugtengda og afleidda starfsemi. Nefna má sem dæmi að verð og þjónusta í flugafgreiðslu á flugvöllum hefur áhrif á vilja flugfélaga til að fljúga á viðkomandi velli. Samkeppni í flugþjónustu á Keflavíkurlugvelli er þannig mikilvæg forsenda þess að erlend flugfélög fljúgi hingað til lands. Þá verður einnig að huga að tengdum greinum eins og ferðþjónustu í þessu sambandi.
13. Í fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins hefur Icelandair verið talið í markaðsráðandi stöðu á mikilvægum mörkuðum. Hafa athuganir eftirlitsins sýnt fram á að miklar aðgangshindranir eru á ýmsum sviðum flugsamgangna og hefur þurft að m.a. að beita íhlutunum gagnvart Icelandair og tengdum fyrirtækjum<sup>5</sup> eða beina álitum til stjórnvalda m.a vegna sterkrar stöðu félagsins<sup>6</sup>.
14. Ljóst er að Keflavíkurlugvöllur hefur mikla sérstöðu í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Flugvöllurinn er eina raunhæfa gáttin í fólksflutningum til og frá landinu en víðast hvar í heiminum byggja ríki fólksflutninga milli landa á fjölbreyttu neti bíla-, lesta-, skipa- og flugsamgangna. Þessi sérstaða kallar á að stjórnvöld leggi sig fram um að tryggja heilbrigða samkeppni í flugi til og frá landinu.

## 2. Fyrirtæki tengd flugrekstri hafa öll orðið fyrir tjóni

15. Eins og áður er rakið eru áform um ríkisaðstoð til handa Icelandair byggð á b-lið 2. mgr. 61. gr. EES-samningsins, sem gerir stjórnvöldum kleift að bæta fyrir tjón sem ákveðin fyrirtæki, í þessu tilviki Icelandair, verða fyrir vegna óvenjulegra atvika. Áformin nú byggja á tjóni sem Covid-19 faraldurinn hefur valdið félaginu.
16. Hinn samkeppnislegi vandi sem stjórnvöld standa frammi fyrir, við ákvörðun um þessa tilteknu ríkisaðstoð, endurspeglast í því að nær öll fyrirtæki í flugrekstri, flugþjónustu og afleiddum greinum á þessu sviði hér á landi hafa orðið fyrir tjóni af sömu orsökum. Það er því eðlilegt að keppinautar Icelandair, á þeim mörkuðum sem félagið og dótturfélög þess starfa, lýsi yfir verulegum áhyggjum af áhrifum ríkisaðstoðarinnar á samkeppni á viðkomandi mörkuðum.
17. Fyrir liggur að Icelandair starfar á ýmsum mörkuðum sem varða flugtengdan rekstur og ferðþjónustu. Icelandair Group er samstæða í fjölbreyttum samkeppnisrekstri og sinnir m.a. flugafgreiðslu bæði fyrir eigin flugvélar og flugvélar keppinauta í áætlunarflugi. Lengi var flugafgreiðsla Icelandair rekin í sérstöku félagi innan samstæðu Icelandair og hét þá IGS ehf.

<sup>4</sup> Sjá tilkynningu Samkeppniseftirlitsins vegna stöðvunar á rekstri flugfélagsins WOW air, sbr. eftirfarandi slóð: <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/tilkynning-samkeppniseftirlitsins-vegna-stodvunar-a-rekstri-flugfelagsins-wow-air>

<sup>5</sup> Sjá t.d. þessar úrlausnir:

- Álit nr. 1 og 2/2015, Samkeppnishömlur vegna fyrirkomulags við úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurlugvelli.
- Ákvörðun nr. 5/2013, Samruni WOW Air ehf. og Iceland Express ehf.
- Ákvörðun nr. 11/2007, Kvörtun vegna verðlagningar Icelandair ehf. á fargjöldum til Kaupmannahafnar og London, sbr. dóm Hæstaréttar 9. febrúar 2012 í máli nr. 205/2011.
- Ákvörðun nr. 9/2006, Misnotkun Flugþjónustunnar á Keflavíkurlugvelli ehf. (IGS, dótturfélag Icelandair) á markaðsráðandi stöðu sinni, sbr. dóm Hæstaéttar 2. október 2008 í máli nr. 640/2007.

<sup>6</sup> Sjá t.d. álit nr. 1 og 2/2015, Samkeppnishömlur vegna fyrirkomulags við úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurlugvelli.





en er nú rekin sem deild innan Icelandair. Einnig rekur Icelandair ferðaskrifstofur, annars vegar Vita sem býður aðallega Íslendingum upp á ferðir erlendis og Iceland Travel sem býður útlendingum upp á ferðir og afþreyingu hér á landi. Þá eru bæði Air Iceland Connect sem sinnir áætlunarflugi innanlands og Icelandair Cargo sem annast fraktflug til og frá Íslandi hluti af Icelandair Group.<sup>7</sup>

18. Á þessum mörkuðum starfa jafnframt ýmsir minni keppinautar. Nefna má eftirfarandi starfsemi, en ekki er um tæmandi umfjöllun að ræða:

- Flugafgreiðsla: Helsti keppinautur Icelandair í flugafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli er Airport Associates en meginstarfsemi þess félags var lengi að sinna flugafgreiðslu fyrir WOW air og áður Iceland Express. Fjallað var um markað fyrir flugafgreiðslu í nýlegri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 20/2015, *Samruni REA ehf. og Suðurlugs ehf.* Þar kom fram að hlutdeild Icelandair í flugafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli árið 2019 hefði verið 65-70% og hlutur Airport Associates 30-35%. Kom fram að hlutdeild Icelandair væri líklega vanáætluð þar sem félagið veitti eigin flugrekstri þjónustu á kostnaðargrunni innan samstæðu. Þá kom fram að Icelandair væri eina flugfélagið sem þjónustaði farþegaflug á Reykjavíkurflugvelli. Samkeppniseftirlitið hefur í eldri úrlausnum fjallað um mikilvægi þess að Icelandair búi við samkeppnislegt aðhald í flugafgreiðslu. Að mati eftirlitsins hefði það afar skaðleg áhrif ef ríkisaðstoðin hefði þau áhrif að samkeppni myndi leggjast af eða minnka verulega í flugafgreiðslu, enda mikilvægt að ný félög sjái sér hag í flugi til Íslands og að þau þurfi ekki að treysta á flugafgreiðslu stærsta aðilans í flugi til og frá landinu .
- Innanlandsflug. Air Iceland Connect nýtur mikilla yfirburða í innanlandsflugi. Á stærstu flugleiðum innanlands, þ.e. á milli Reykjavíkur og Akureyrar, Reykjavíkur og Egilsstaða og Reykjavíkur og Ísafjarðar hefur Air Iceland Connect því sem næst notið einokunarstöðu allt frá árinu 2000 þegar Íslandsflug hætti samkeppnisflugi á leiðunum. Aðrir keppinautar í áætlunarflugi innanlands sinna að mestu leyti öðrum leiðum sem eru mun minni að umfangi. Ljóst er að ríkisaðstoð sem styddi við rekstur Air Iceland Connect myndi hafa skaðleg áhrif á fyrirtæki á borð við Flugfélagið Erni eða aðra sem hygðust hasla sér völl í innanlandsflugi.
- Fraktflug til og frá Íslandi: Icelandair Cargo hefur verið talið hafa mikla yfirburði í fraktflugi til og frá Íslandi en félagið sinnir fluginu með tveimur fraktflugvélum auk þess að bjóða upp á frakt í farþegaflugvélum. Eini keppinauturinn á þessu sviði er Bluebird Nordic sem býður upp á flug með einni fraktflugvél sem sinnir áætlun á milli Íslands og áfangastaða í Evrópu. Fjallað var um fraktmarkaðinn m.a. í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2014, *Kaup Haru Holding ehf. á öllu hlutafé í Bláfugli ehf.* Var í ákvörðuninni taldar líkur á því að hlutdeild Icelandair Cargo væri um 90-95% og Bláfugls um 5-10%. Flutningaframboð hefur í meginatriðum ekki breyst frá þessum tíma eftir því sem Samkeppniseftirlitið kemst næst og má því ætla að hlutdeildin sé svipuð. Í öllu falli er ljóst að Icelandair Cargo nýtur mikilli yfirburða í fraktflugi til og frá Íslandi nú sem áður. Hefur þar einnig mikil áhrif sá fjöldi áfangastaða sem félagið getur boðið viðskiptavinum sínum upp á með því að nýta fraktflugvélar til vöruflutninga, s.s. með ferskan fisk.
- Rekstur ferðaskrifstofa – alferðir til útlanda: Ferðaskrifstofan VITA sem býður Íslendingum alferðir til útlanda er innan Icelandair samstæðunnar. Eru Icelandair og VITA sambætt þannig m.a. að hægt er að nota vildarpunkta sem safnast í flugi með Icelandair

<sup>7</sup> Sjá nánar á heimasíðu félagsins: <https://www.icelandairgroup.is/companies/>.



til að greiða ferðir. Sem dæmi má nota 15.000 vildarpunkta sem 10.000 kr. greiðslu hjá Icelandair. Eftir því sem Samkeppniseftirlitið kemst næst er VITA eina ferðaskrifstofan á Íslandi sem er samstarfsaðili Icelandair að þessu leyti.<sup>8</sup> Á meðal helstu keppinauta VITA eru Heimsferðir, Úrval Útsýn, Plúsferðir og Bændaferðir.

- Rekstur ferðaskrifstofa – ferðir og afbreyting fyrir erlenda ferðamenn: Iceland Travel sinnir starfsemi á þessu sviði sem er viðtæk og ljóst að margir minni keppinautar starfa þar einnig. Samkvæmt upplýsingum sem Samkeppniseftirlitið aflaði frá Ferðamálastofu snemma á þessu ári í tengslum við ákvörðun nr. 6/2020, *Samruni Nordic Visitor hf. og Terra Nova Sól ehf.* er ljóst að þar eru um 20-25 keppinautar starfandi með umtalsverða starfsemi fyrir erlenda ferðamenn sem koma til Íslands. Iceland Travel er þó langstærsta fyrirtækið.
- Hótelrekstur: Icelandair Group seldi nýlega 75% eignarhlut í Icelandair Hotels en fyrirtækið átti þau að öllu leyti. Fyrir liggur að Icelandair Group mun halda 25% hlut fyrirtækisins í hótelnunum næst þrjú árin en fyrirtækið og kaupandinn hafa skrifað undir kaup- og söluréttarsamninga vegna þess. Ekki liggur fyrir hvort Icelandair muni nýta sér réttin að þrem árum liðnum. Til viðbótar á Icelandair Group 50% hlut í Lindarvatni ehf., en félagið vinnur að byggingu hótels á Landsímareitnum við Austurvöll.<sup>9</sup> Ljóst er að hagsmunir Icelandair Group í hótelrekstri á Íslandi eru umtalsverðir þrátt fyrir sölu á 75% hlut í Icelandair Hotels.

19. Á sama tíma og áframhaldandi starfsemi Icelandair er mikils virði fyrir þau fyrirtæki sem treysta á greiðar flugsamgöngur, er ljóst af framangreindu að ríkisábyrgð til handa Icelandair getur haft bein og óbein áhrif á fjölda fyrirtækja á fjölbreyttum sviðum flugs, flugtengdrar starfsemi og ferðaþjónustu.

### 3. Afmörkun ríkisábyrgðarinnar

20. Af framangreindu leiðir að mikilvægt er að áformuð ríkisábyrgð sé afmörkuð eins og kostur er. Varðar það bæði hagsmuni keppinauta á viðkomandi mörkuðum en einnig hagsmuni viðskiptavina og efnahagslífs af virkri samkeppni.
21. Það er skilningur Samkeppniseftirlitsins að umrædd ríkisábyrgð sem ríkissjóður hyggst veita verði tengd með beinum hætti við það tjón sem er til komið vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins á flugrekstur félagsins. Á næstu misserum verði það tjón reiknað og ef útreikningar stjórnvalda sýna að veitt ríkisaðstoð sé hærri en sem nemur tjóninu verði mismuninum skilað til baka til ríkisins.
22. Í skilmálum lánsfjármögnunar er fjallað um takmörkun á nýtingu láns, en þar segir orðrétt:

*„Aðeins verður heimilt að nýta lánalínurnar til að standa skil á **almennum rekstrarkostnaði félagsins**. Til almenns rekstrarkostnaðar teljast m.a. laun og launatengd gjöld, rekstraraðföng, leiga, önnur rekstrartengd gjöld, sammingsbundnar afborganir og vaxtagreiðslur, olíuvarnir vegna vöru- og þjónustuviðskipta, endurgreiðslur til viðskiptavina og reglubundið viðhald.*

<sup>8</sup> Sjá nánar: <https://vita.is/icelandair-saga-club-vildarpunktar>.

<sup>9</sup> Sjá nánar: <https://www.vb.is/frettir/eignast-ekki-hotel-landssimareit/155763/>





*Félagið getur því ekki nýtt lánalínuna til fjárfestinga eða til að endurfjármagna núverandi skuldbindingar eða flýta greiðslu þeirra.”<sup>10</sup>*

23. Ólíkt yfirlýstu markmiði ríkisaðstoðarinnar er hins vegar ekki að finna vísun í skilmálum lánsfjármögnunarinnar til þess að nýting á umræddri ríkisaðstoð sé bundin við flugrekstur félagsins. Að mati Samkeppniseftirlitsins er því óljóst að hvaða leyti Icelandair Group muni geta nýtt ríkisaðstoðina til framangreindrar starfsemi sem ekki með beinum hætti felur í sér reglubundið áætlunarflug. Í því sambandi er mikilvægt að hafa í huga að á öllum framangreindum sviðum er Icelandair í samkeppni við mun minni keppinauta og ljóst er að ríkisaðstoð af því tagi sem um ræðir hefur skaðleg áhrif á samkeppni og rekstur þessara keppinauta sem ekki njóta sambærilegrar fyrirgreiðslu.
24. Með hliðsjón af framangreindu, sbr. og umfjöllun í kafla 2 hér að framan, telur Samkeppniseftirlitið það mikilvægt að stjórnvöld tryggi að áformuð ríkisaðstoð til handa Icelandair afmarkist við flugrekstur félagsins, n.t.t. áætlunarflug til og frá landinu.
25. Á bls. 9 í frumvarpinu er fjallað um þau atriði sem leitt geti til þess að árangur Icelandair verði neikvæðari en áætlun félagsins gerir ráð fyrir og þar með að þörf verði á því að dregið verði á lánalínur. Er þar tilgreint í 2. tl. að eitt af þessum atriðum geti verið að „*aukin samkeppni muni leiða til lægri verða á flugsætum en gert er ráð fyrir*“.
26. Að mati Samkeppniseftirlitsins má skilja þetta sem svo að mæti Icelandair aukinni verðsamkeppni frá keppinautum sínum í áætlunarflugi, og þurfi þar af leiðandi að lækka verð til neytenda með mögulegu tapi, geti það leitt til þess að lánalínur verði virkjaðar.
27. Ekki þarf að fjölýrða um þá skekktu samkeppnisstöðu sem af þessu myndi hljótast fyrir keppinauta. Má í þessu sambandi nefna að PLAY hefur lýst því yfir að félagið muni hefja áætlunarflug á milli Íslands og áfangastaða í Evrópu þegar forsendur skapast. Mikilvægt er að tryggja að ríkisaðstoð til handa Icelandair vinni ekki gegn nýrri samkeppni af þessu tagi. Með því yrðu neytendur, fyrirtæki og íslenskt atvinnulíf svipt ábata af virkri samkeppni, sbr. nánar umfjöllun í málsgreinum 10 og 11 hér að framan.

#### **4. Aðgerðir sem grípa þarf til í tengslum við ríkisaðstoðina**

28. Með hliðsjón af öllu framangreindu er ljóst að hin áformaða ríkisaðstoð mun, að öllu öðru óbreyttu, styrkja stöðu Icelandair í samkeppni við starfandi fyrirtæki, eða fyrirtæki sem hyggja á innkomu á þá markaði sem félagið starfar á. Því er mikilvægt að samhliða ákvörðunum um ríkisaðstoð til handa Icelandair taki stjórnvöld upplýsta ákvörðun um það hvernig þau hyggjast standa vörð um virka samkeppni í flugi til og frá landinu, flugtengdri þjónustu og afleiddum sviðum ferðaþjónustu þar sem fyrirsjáanlegt er að ríkisaðstoðin muni hafa skaðleg áhrif á samkeppni.
29. Þannig er mikilvægt að ríkisaðstoðin, komi til hennar, sé hluti af heildstæðri aðgerðaráætlun sem miði að því að vernda samkeppni á þeim mörkuðum sem verða fyrir neikvæðum áhrifum vegna hennar. Án slíkra heildstæðra aðgerða er hætt á því að endurreisn á þessu sviði tefjist, verði örðugri og að stoðin sjálf nái að lokum ekki tilgangi sínum.

<sup>10</sup> Leturbreyting Samkeppniseftirlitsins. Aðgengilegir hér: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/08/27/Helstu-skilmalar-mogulegrar-rikisabyrgdar-a-lansfjarmognun-Icelandair-Group/>.



30. Nefna má í þessu sambandi að í glærुकynningu á ríkisaðstoðinni fyrir fjárlaganefnd, dags. 28. ágúst, voru forsendur fyrir mögulegri aðkomu ríkisins reifaðar í fjórum töluliðum; 1) að hún sé nauðsynleg til að tryggja traustar og órofnar flugsamgöngur, 2) að hún tryggi að til staðar sé flugrekstraraðili sem taki öflugan þátt í efnahagslegri viðspyrnu, 3) að rekstrar- og samkeppnishæfni til lengri tíma sé tryggð og 4) að ráðstöfun almannaþjór og áhætta ríkisins verði takmörkuð við það sem þjóni opinberum hagsmunum umfram hag hluthafa eða lánardrottna. Að mati Samkeppniseftirlitsins liggur fyrir að samkeppnilegt aðhald gagnvart Ícelandair til skemmri og lengri tíma fellur vel að þessari sýn, því samkeppni er forsenda þess að fyrirtækið geti tekið öflugan þátt í efnahagslegri viðspyrnu þegar þar að kemur, rekstrar- og samkeppnishæfni sé tryggð til lengri tíma og að ráðstöfun almannaþjór og áhætta ríkisins verði takmörkuð við almannahagsmuni umfram hag hluthafa og lánardrottna.
31. Með allt framangreint í huga telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að a.m.k. eftirfarandi atriði verði tekin til nánari athugunar:
- Tryggt verði að stuðninginn verði aðeins hægt að nýta til flugrekstrar, sbr. nánar kafla 3. hér að framan.
  - Áhrif ríkisaðstoðarinnar á keppinauta Ícelandair verði metin og tekin afstaða til þess hvort ástæða sé til stuðningsaðgerða gagnvart þeim til þess að ná fram þeim heildarmarkmiðum sem liggja til grundvallar áformaðri ríkisaðstoð.
  - Greina þarf til hvaða aðgerða stjórnvöld geta gripið til þess að draga úr aðgangshindrunum inn á viðkomandi markaði. Þannig getur komið til álita að ríkisaðstoð sé skilyrt, t.d. að því er varðar eftirfarandi þætti:
    - Að skapað sé rými fyrir nýjan keppinaut í áætlunarflugi með framsali afgreiðslutíma.
    - Að viðskiptum sé beint til keppinauta sem starfa í flugtengdri starfsemi, s.s. í flugafgreiðslu.
    - Að starfsemi sem ekki á að njóta ríkisstuðnings sé klofin frá félaginu eða aðskilin fjárhagslega.
    - Að uppkauþ á keppinautum sé óheimil á meðan stuðningsins nýtur við.
  - Huga þarf sérstaklega að þeirri umgjörð sem stjórnvöld hafa skapað atvinnurekstri á Keflavíkurlflugvelli, sem m.a. endurspeglast í starfsemi Isavia hf. Samkeppniseftirlitið hefur á undanfórnum árum, bæði í álitum og ákvörðunum, fjallað um aðstæður á Keflavíkurlflugvelli, og beint margvíslegum tilmælum til þar tilbærra yfirvalda og stjórnvalda og bent á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðveldari aðgang nýrra keppinauta að markaði, sbr. t.d. áðurnefnd álit og nýlega ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 32/2020, *Skipulag og gjaldtaka Isavia ohf. á fjar- og nærstæðum fyrir fólksflutninga við Keflavíkurlflugvöll*. Þá hefur OECD nýlega tekið umgjörð Keflavíkurlflugvallar til skoðunar í tengslum við samkeppnismat á lögum og reglum í ferðaþjórnu. Unnt er að nýta sér ábendingar OECD og vinnu Samkeppniseftirlitsins til þess að styrkja samkeppni í flugtengdum rekstri.
32. Samkeppniseftirlitið er reiðubúið að liðsinna nefndinni frekar við vinnslu málsins, eftir því sem hún kýs. Jafnframt skal áréttað að vegna þróngs tímaramma hefur Samkeppniseftirlitið ekki haft tök á að leita umsagna eða upplýsinga við mótun umsagnarinnar, eins og æskilegt



hefði verið. Af þeim sökum er umsögnin ekki tæmandi og áskilur Samkeppniseftirlitið sér rétt til að koma að frekari sjónarmiðum á síðari stigum.

Virðingarfyllst,  
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson



Alþingi  
Nefndasvið  
Austurstræti 8 – 10  
101 Reykjavík

[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

28. ágúst 2020

### **Efni: Umsögn um frumvörp til fjáráukalaga (969. mál) og til laga um breytingu á lögum um ríkisábyrgðir (970. mál)**

Með frumvarpi til fjáráukalaga er lögð til heimild til handa ráðherra til að veita Icelandair Group hf. sjálfskuldarábyrgð frá ríkissjóði á lánum vegna tekjufalls fyrirtækisins í tengslum við kórónukreppuna. Gert er ráð fyrir að heildarskuldbinding ríkissjóðs vegna þessa jafngildi allt að 15 ma.kr. Markmið frumvarps til laga um breytingu á lögum um ríkisábyrgðir er að gera stjórnvöldum kleift að veita Icelandair þessa fyrirgreiðslu.

Samtök atvinnulífsins og Samtök ferðaþjónstunnar þakka fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp og vilja koma eftirfarandi á framfæri.

Samtökin hafa alltaf verið þeirrar skoðunar að afskipti hins opinbera af atvinnulífinu megi ekki vera of mikil. Tvær hliðar eru á þeim peningi. Annars vegar að laga- og skattaumhverfi megi ekki vera of íþyngjandi fyrir atvinnulífið til að draga ekki um of úr samkeppnishæfni þess. Hins vegar að forðast eigi að beita ívilnunum fyrir einstök fyrirtæki og atvinnugreinar, heldur að skapa almennt gott rekstrarumhverfi.

Það þarf ekki að hafa mörg orð um þá fordæmalausu stöðu sem íslenskt efnahagslíf stendur nú frammi fyrir á meðan við göngum í gegnum einar mestu efnahagsþrengingar sögunnar. Á heimsvísu hefur faraldurinn haft mest áhrif á ferðaþjónustu og er Ísland þar engin undantekning. Bein áhrif ferðaþjónustu á efnahag eru einna mest hér á landi sé horft til annarra vestrænna ríkja.

Eftir gjaldþrot WOW Air er Icelandair eina íslenska flugfélagið sem sinnir áætlunarflugi með farþega til og frá landinu. Reynslan eftir gjaldþrot WOW sýnir að mjög langan tíma getur tekið að koma rekstri á legg að nýju eftir gjaldþrot flugfélags. Þetta á sérstaklega við um tíma eins og þessa. Icelandair er að tvennu leyti mjög kerfislega mikilvægt fyrirtæki fyrir Ísland. Annars vegar sem hluti af mikilvægum samgönguinnviðum fyrir Íslendinga til að gefa þeim kost á að ferðast til og frá landinu. Hins vegar flytur enginn fleiri ferðamenn til landsins. Afar



Ólíklegt er að erlend flugfélög myndu sinna þessum hlutverkum með sama hætti í fjarveru íslensks flugfélags. Líkur eru á að fjölda áfangastaða myndi fækka og flugtíðni lækka verulega. Auk þess skapar það fleiri störf að flugfélag hafi bækistöðvar sínar hér á landi.

Ferðaþjónusta er ein af mikilvægustu atvinnugreinum þjóðarinnar og hefur Ícelandair leikið lykilhlutverk í þeirri grein frá upphafi. Ætla má að komi til gjaldþrots þess muni það hafa verulega röskun á starfsemi ferðaþjónustu. Þó að félagið yrði endurreist í annarri mynd yrði það að líkindum langvinnt ferli á viðkvæmum tíma fyrir ferðaþjónustu þegar skjót viðbrögð við breyttum aðstæðum munu skipta höfuðmáli. Ícelandair skiptir því ekki einungis miklu máli fyrir öll sem starfa í ferðaþjónustu heldur fyrir þjóðina alla. Kennitölufلاك getur aldrei verið hluti af strategíu með svo mikilvæg innviði.

Með því að veita ábyrgð á láni, í stað þess að leggja til lánsfé eða hlutafé er áhætta skattgreiðenda af stuðningi við Ícelandair lágmarkuð. Tryggt er að ríkið verði síðast inn og fyrst út, eins og fjármála- og efnahagsráðherra hefur orðað það. Sú útfærsla á stuðningnum er því til fyrirmyndar.

Í ljósi ofangreinds, þeirra fordæmalausis aðstæðna sem nú eru í heiminum, kerfislegs mikilvægis Ícelandair og góðrar útfærslu á málinu, styðja samtökin það og hvetja til þess að það verði klárað. Fjárlaganefnd ætti að skoða hvort rétt sé að ábyrgðinni fylgi það skilyrði að hún sé nýtt í flugrekstri einvörðungu, t.d. með lánveitingu til Ícelandair ehf., ekki Ícelandair Group hf.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

*Ásdís Kristjánsdóttir*

Ásdís Kristjánsdóttir  
aðstoðarframkvæmdastjóri

f.h. Samtaka ferðaþjónustunnar

*Jóhannes Þór Skúlason*

Jóhannes Þór Skúlason  
framkvæmdastjóri

## Umsögn um 970. mál - Ríkisábyrgðir

Samtök skattgreiðenda leggjast eindregið gegn frumvarpinu í núverandi mynd og telja engan veginn vera búið að skoða með hvaða öðrum, og ódýrara hætti, mætti tryggja flugsamgöngur til og frá Íslandi, ef á annað borð er talið að hinn frjálsi markaður muni ekki sjá um slíkt. Það verður að telja líklegt að aðkomu ríkisins þurfi alls ekki til að tryggja flugsamgöngur. Sást það vel eftir fall WOW að fjölmörg flugfélag vildu sækja inn á íslenska markaðinn og má ætla að svo verði áfram. Og í startholunum virðast bíða félög sem leita tækifæris á þessum markaði.

Samtökin gera ekki lítið úr mikilvægi Icelandair fyrir íslenska ferðapjónustu, en telja að engin þörf sé á að flýta för hvað ríkisábyrgð varðar.

Þá gera Samtök skattgreiðenda þá kröfu til þingmanna að þeir geri hreint fyrir sínum dyrum hvað varðar persónulega hagsmuni af því að verja Icelandair falli. Óska samtökin eftir því að hver einasti þingmaður gefi upp:

Hvort þingmaðurinn, maki eða aðrir nákomnir hagsmuni af því að verja Icelandair falli vegna fríðinda sem hann nýtur hjá félaginu? Eða e.t.v. hlutafjáreignar.

- Til þessa má telja, án þess að upptalning teljist tæmandi;
  - hver er staða viðkomandi í vildarkorta- og ferðapunktum
  - er viðkomandi silfur- eða gullkortshafi í Vildarklúbb Icelandair
  - er viðkomandi handhafi hlutafjár í Icelandair

Samtök skattgreiðenda óska þess að hver einasti þingmaður gefi þessi atriði upp fyrir atkvæðagreiðslu um frumvarpið svo ekki leiki vafi á að persónulegir hagsmunir hafi ekkert með afstöðu þingmanna að gera. Má þannig koma í veg fyrir eftiráspeki og gagnrýni í þeim efnum.

Virðingarfyllst,  
Samtök skattgreiðenda

Skafti Harðarson



31. ágúst 2020  
Tilv.: 2008181 og 2008182

Nefndasvið Alþingis  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík


*Efni:* Umsögn um frumvarp til laga um fjáraukalög 2020, 969. mál, og frumvarp til laga um ríkisábyrgðir, 970. mál.


Með tölvupósti dags. 26. ágúst 2020, óskaði fjárlaganefnd Alþingis eftir umsögnum um annars vegar frumvarp til laga um fjáraukalög 2020, 969. mál á 150. löggjafarþingi, og hins vegar frumvarp til laga um ríkisábyrgðir, 970. mál á sama þingi.

Með ofangreindum frumvörpum eru lagðar til breytingar á lögum sem snúa að tekju- og gjaldahlið ríkissjóðs auk ábyrgða hans. Seðlabanki Íslands tekur ekki beina afstöðu til einstakra greina þessara frumvarpa heldur horfir Seðlabankinn fyrst og fremst til aðhaldsstigs ríkisfjármála. Umfjöllun Seðlabankans um aðhaldsstig ríkisfjármála verður að finna í *Peningamálum* 2020/4, sem koma munu út 18. nóvember næstkomandi, og sem birt verða á heimasíðu Seðlabankans, og vísast nánar til þess.

Að öðru leyti gerir Seðlabanki Íslands ekki athugasemdir við frumvarp þetta.

Virðingarfyllst,  
SEÐLABANKI ÍSLANDS

  
Rannveig Jónsdóttir  
framkvæmdastjóri  
skrifstofu bankastjóra

  
Þórarinn G. Pétursson  
aðalhogfræðingur





Alþingi  
Nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

[nefnasvid@althingi.is](mailto:nefnasvid@althingi.is)

31 ágúst 2020

**Efni: Umsögn um frumvörp til fjáráukalaga (969. mál) og til laga um breytingu á lögum um ríkisábyrgðir (970. mál)**

Með frumvarpi til fjáráukalaga er lögð til heimild til handa ráðherra til að veita Icelandair Group hf. sjálfskuldarábyrgð frá ríkissjóði á lánum vegna tekjufallsfyrirtækisins í tengslum við kórónukreppuna.

Gert er ráð fyrir aðheildarskuldbinding ríkissjóðs vegna þessa jafngildi allt að 15 ma.kr. Markmið frumvarps til laga um breytingu á lögum um ríkisábyrgðir er að gera stjórnvöldum kleift að veita Icelandair þessa fyrirgreiðslu.

Snæland Grímsson ehf vill koma á framfæri við fjárlaganefnd og aðrar nefndir og aðila sem að málinu koma eftirfarandi athugasemd:

Innan Icelandair Group hf eru mörg fyrirtæki á samkeppnismarkaði hér innanlands og teljum við að sérstaklega þurfi að gæta að því að þessi fyrirtæki njóti ekki forsskots á önnur innlend fyrirtæki í sama rekstri með téðri ríkisábyrgð.

Við hjá Snæland teljum það mjög miklægt að ofangreind ríkisábyrgð til Icelandair Group hf sé skilyrt eingöngu við millilandaflug félagsins og styðjum við ríkisábyrgðina heilshugar sé hún með þessum skilyrðum

Virðingarfyllt

Fh. Snæland Grímsson ehf

Hallgrímur Lárusson  
Framkvæmdastjóri og eigandi