

Alþingi v/Austurvöll
Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
nefndarsvid@althingi.is
150 Reykjavík

Hafnarfirði, 5. desember 2022
2211112/KA

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um uppbyggingu og rekstur flugvalla o.fl.

Vísað er til frumvarps til laga um uppbyggingu og rekstur flugvalla og þjónustu við flugumferð sem birt var á samráðsgáttinni 28. nóvember sl. Frumvarp efnislega hliðstætt hafði verið lagt fram á 151. löggjafarþingi 702. mál þskj. 1181. Drög að frumvarpi sama efnis var áður birt á samráðsgátt stjórnvalda á árinu 2021. Frumvarpið er í stórum dráttum óbreytt nema hvað kynnt eru ný áform um skattlagningu farþega auk annarra breytinga sem vikið er nánar að síðar.

Félagið óskar eftir að koma að eftirfarandi athugasemdum við frumvarpsdrögin.

Með frumvarpinu er ráðgert að fella niður lög nr. 102/2006, nr. 76/2008 og nr. 153/2009 en í þessum lögum eru ákvæði sem varða sérstöðu Keflavíkurflugvallar og rekstur hans sem mikilvægt er að séu efnislega til staðar áfram. Samkvæmt EES reglum hefur flugvöllurinn ákveðna samkeppnislega stöðu sem stærsti flugvöllur landsins sem jafnframt er rekinn að fullu með gjaldtöku af notendum (flugrekendum) og öðrum tekjum af óflugtengdri starfsemi. Flugvöllurinn er rekinn á markaðsforsendum og í samkeppni við aðra flugvelli á EES svæðinu. Mikilvægt er að ekki verði raskað samkeppnisstöðu hans eða lagðar á hann kvaðir umfram það sem almennt gerist um flugvelli sem hann á í samkeppni við.

Í inngangi að greinargerð með frumvarpinu er vikið að því að ekki væri til að dreifa heildstæðum lögum um rekstur og uppbyggingu flugvalla og rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu, sem ríkinu beri að sjá til að sé til staðar. Velta má fyrir sér hvort frumvarpið teljist heildstæð nálgun á það verkefni. Þá er kveðið á um það í markmiðum laganna að flugvellir landsins og þjónusta við flugumferð þjóni þörfum samfélagsins með skilvirkni, hagkvæmni og öryggi í fyrirrúmi í samræmi við stefnu stjórnvalda í samgöngumálum án þess að vikið sé að því hvernig það eigi að gerast eða sú nálgun nánar skýrð í frumvarpinu a.m.k. verður augin skattlagning seint talin fela í sér hagkvæmni.

Í b.-lið 2. gr. er kveðið á um að veitt sé heildstæð flugvallarþjónusta fyrir millilandaflug þ.m.t. varaflugvallarþjónusta hér á landi, sem stuðli að því að viðhalda og efla samkeppnishæfni landsins í millilanda- og tengiflugi. Í greinargerðinni kemur jafnframt fram að í heildstæðri þjónustu fyrir millilandaflug felst m.a. að tryggja að til staðar sé varaflugvallarþjónusta fyrir Keflavíkurflugvöll á landinu. Félagið bendir á að varaflugvallarþjónusta er ekki í til sem skilgreint hugtak alþjóðlega. Ákaflega óheppilegt er að taka upp sértæk eða séríslensk hugtök á þessu sviði þar sem alþjóðlegt samræmi er mikilvægt. Það gengur því þvert á skuldbindingu ríkisins sem vikið er að í 1. mgr. 1. gr. þar sem krafa um samræmingu er hluti af alþjóðaskuldbindingunum. Allir alþjóðaflugvellir í heiminum eru í raun varaflugvellir án þess að það skapi þeim einhvern sérstakan rétt eða sess eða sérstakar skyldur.

Þá er ekki til varaflugvallarþjónusta sem skilgreint hugtak eða hlutverk alþjóðaflugvallar, nema í þessu frumvarpi.

Isavia er vel meðvitað um þá innviðaupbyggingarskuld sem er gagnvart innanlandsflugvallakerfinu sem nemur um 16 milljörðum króna. En það má gagnrýna þær leiðir sem hið opinbera hefur til að fjármagna þann kostnað.

Hér verður kostnaði af vissulega nauðsynlegum endurbótum og framkvæmdum á innanlandsflugvöllum velt alfarið yfir á farþega Keflavíkurflugvallar og farþega í innanlandsflugi sbr. 10. gr. lagafrumvarps þar sem kveðið er á um að öllum þeim sem í atvinnuskyni flytja farþega með loftförum innanlands eða til eða frá Íslandi ber skylda til að standa skil á varaflugvallargjaldi, skv. 1. mgr. 8. gr. Áhrifin af skattheimtunni mun leggjast á notendur flugvallarins og mun veikja samkeppnisstöðu Keflavíkurflugvallar. Þá er mikilvægt að hafa í huga að áhrifin af skattheimtunni koma líka fram hjá flugrekendum í innanlandsflugvallakerfinu en sú starfsemi hefur átt undir högg að sækja síðustu árin. Þetta mun líka veikja samkeppnishæfni íslenskra flugrekenda sem munu óbeint bera meginþunga af þessum kostnaði með neikvæðum áhrifum á farþegaflutninga til landsins í millilandaflugi og þá sérstaklega í tengiflugi. Það mun koma fram með þeim hætti að tengifarþegar innlendu tengiflugfélaganna munu bera viðbótarkostnað til ríkisins á meðan farþegar í beinu flugi yfir Atlantshafið þurfa ekki að greiða sambærilegt gjald. Tengistöðin á Keflavíkurflugvelli, til viðbótar við tengiflugfélögin tvö, gegna lykilhlutverki við að byggja upp og fjölga flugtengingum milli Íslands og annarra áfangastaða. Grunnurinn að virkri tengistöð liggur í tengifarþegum. Alþjóðasamtök flugvalla í Evrópu hafa gefið það út að 10% fjölgun flugtenginga skili 0,5% hagvexti. Það er því til mikils að vinna að ekki séu settar álögur á millilandaflugið sem eru til þess fallnar að hafa bein neikvæð áhrif á möguleika Keflavíkurflugvallar til að hafa jákvæð áhrif á hagvöxt á Íslandi. Félagið óttast því að ákvörðunin um varaflugvallarskattheimtu muni á endanum hafa neikvæð áhrif á tekjur ríkissjóðs til framtíðar. Þá gerir félagið athugasemdir við skort á skýringu á c.-lið 2. gr. þar sem ekki er gerð tilraun til að skýra hvernig framkvæmd þess sé hugsuð.

Í eldra frumvarpi var um framkvæmd verkefna vísað til rekstraraðila flugvallar. Þessu hefur verið breytt og nú vísað til Isavia ohf. Jafnframt hefur verið felld út 2. og 3. mgr. 4. gr. eldra frumvarps sem heimilaði félaginu með samþykki ráðherra að fela öðrum þar til bærum aðilum framkvæmd einstakra verkefna á hagkvæman hátt. Félagið er ósammála þessari breytingu sem er án skýringa og leggur til að þessu verði breytt í fyrra horf.

Í fyrri kynningu á frumvarpinu í samráðsgáttinni 2021 var ráðgert að rekstraraðili flugvallarins skipi fulltrúa í skipulagsnefnd flugvallarins en fallið er frá því núna sem félagið telur miður. Þessi breyting vekur spurningar þar sem enginn fulltrúi með sérþekkingu á starfsemi flugvallarins situr í nefndinni á meðan fulltrúi varnarmála gerir það. Þannig er verið að gera varnarmálum mun hærra undir höfði í uppbyggingu vallarins en borgaralega hlutanum. Í nefndina mun samkvæmt þessu enginn fulltrúi sitja sem hefur sérstaka þekkingu eða skilning á rekstri flugvalla eða á sérstöðu skipulagsmála hans sem er fjölþætt. Segja má að Isavia sé nú eina „sveitarfélagið samkvæmt skipulagslögum“ sem á ekki fulltrúa í skipulagsnefndinni sem er óeðlilegt. Þá er bent á að með sæti í nefndinni hefði félagið haft tækifæri til þess að leggja sitt af mörkum til að bæta störf hennar og efla samstarf við sveitarfélögin eins og gert er á öðrum vettvangi eins og t.d. í Suðurnesjavettvangnum og KADECO samstarfinu. Það hefði hjálpað

til að tryggja betri framgang í starfi skipulagsnefndar auk þess að tryggja almennan stuðning við starfsemi og framkvæmdir á flugvælinum. Lögð er til breyting á 6. grein frumvarpsins hvað þetta varðar. Í 8. – 12. gr. frumvarpsins er fjallað um varaflugvallargjald og álagningu þess. Grundvallarbreyting var gerð á skattheimtu í flugi með breytingu á lögum um loftferðir og síðan með niðurfellingu laga nr. 31/1987 um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugmála á árunum 2009-2011. Þá var tekin upp kostnaðartengd gjaldtaka vegna rekstrar Keflavíkurflugvallar í stað skatta. Þessi breyting var m.a. gerð að tillögu Alþjóðabankans. Á sama tíma var gerð sú krafa til flugrekenda að þeir blekktu ekki flugfarþega með því að kalla gjöld sín skatt og láta þannig líta út eins og um opinber gjöld væri að ræða. Mikilvægt er að nota rétt hugtök þegar fjallað er um skatta og gjöld. Þannig hafa gjöld almennt haft tilvísun til kostnaðartengdrar ákvörðunar þess. Ef gjaldið rennur í ríkissjóð án kostnaðartengingar er augljóslega um skatt að ræða. Hér er augljóslega um skatt að ræða og því á að kalla þetta skatt. Þá er bent á að sambærileg skattlagning þekkist hvergi annars staðar í Evrópu. Óheppilegt er að tengja skattlagningu eins og þessa einhverskonar þjónustu sem ekki er vís. Þar að auki er um farþegaskatt að ræða en ekki skatt á flugrekandann sem ætti „rétt“ á þjónustu. Jafnframt kemur fram að skattinum er ætlað að byggja upp innviði á innanlandsflugvöllum ekki bara á Egilsstöðum eða Akureyri. Því er lagt til að verði af þessum áformum verði annað heiti notað um þennan skatt t.d. innviðaskatt eða farþegaskatt þar sem hann leggst bara á farþega.

Vakin er athygli á að samskonar skattlagning hefur verið reynd áður og þá hnutu stjórnvöld um grundvallarforsendur við skattlagningu sem er bann við mismunun og brot á jafnræðisreglu. Þannig er t.d. skattlagningu á farþega ætlað að byggja upp innviði fyrir vöru- og einkaflug í millilandaflugi sem engan skatt greiða.

Félagið ítrekar viðkvæma stöðu tengiflugs og líkleg neikvæð áhrif skattheimtnunnar á samkeppnishæfni þess sem og Keflavíkurflugvallar sem tengiflugvallar. Skatturinn mun fyrst og fremst virka sem auka álgur á þá sem styðjast við Keflavíkurflugvöll sem tengiflugvöll og gæti þannig haft neikvæð áhrif á hagvöxt á Íslandi eins og áður hefur komið fram. Um leið telur félagið að flugvöllurinn muni eiga undir högg að sækja næstu árin vegna breyttra umhverfisskatta og álgur á flug innan EES.

Félagið bendir á að það er ekki sjálfgefið að ferðamenn og flugrekendir komi hingað. Að baki liggur þrotlaus vinna og sókn á erlenda markaði af hálfu ferðaþjónustunnar, flugrekenda og markaðsdeildar félagsins.

Í gildistökuákvæði frumvarpsins er gert ráð fyrir að það taki gildi við birtingu. Vakin er athygli á að flugrekendur og ferðasalar eru búnir að selja farmiða marga mánuði fram í tímann og þegar Isavia breytir notendagjöldum er því gert að tilkynna breytingu með a.m.k. fjögurra mánaða fyrirvara. Eðlilegt er að skattlagning sem þessi hafi nokkurn fyrirvara gagnvart ofangreindum aðilum og að gildistakan sé ákveðin fyrsta dag mánaðar fjórum mánuðum eftir birtingu laganna.

Félagið þakkar fyrir að fá að koma að athugasemdum við frumvarpsdrögin og er tilbúið til að hitta ráðuneytið til að fara yfir sjónarmið sín ef þess er óskað.

F.h. Isavia ohf.

Karl Alvarsson,
yfirlögfræðingur