153. löggjafarþing 2022–2023.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um uppbyggingu og rekstur flugvalla og þjónustu við flugumferð.

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um uppbyggingu og rekstur flugvalla í eigu íslenska ríkisins og þá rekstrar­stjórnun og flugleiðsöguþjónustu sem veitt er af hálfu íslenska ríkisins á íslensku yfirráða­svæði eða á grundvelli alþjóðlegra skuldbindinga.

2. gr.

Markmið.

Markmið laganna er að flugvellir landsins og þjónusta við flugumferð þjóni þörfum sam­fé­lagsins á umhverfislega sjálfbæran hátt með skilvirkni, hagkvæmni og öryggi í fyrirrúmi í sam­ræmi við stefnu stjórnvalda í samgöngumálum. Við útfærslu og framkvæmd verkefna samkvæmt lögum þessum skal tryggja að kröfum loftferðarlaga og ann­arra laga á málefna­sviðinu sé ávallt fullnægt auk þess sem sérstaklega skal horft til eftirfarandi mark­miða:

1. Að innviðir og starfsemi á þessu sviði tryggi gæði rekstrarstjórnunar flugumferðar og flug­leiðsöguþjónustu og hámarki flugöryggi. Þá sé kröfum loftferðalaga og annarra laga og reglna á þessu málefnasviði ávallt fullnægt.
2. Að veitt sé heildstæð flugvallarþjónusta hér á landi fyrir millilandaflug, þ.m.t. vara­flug­vallar­þjón­usta, sem stuðlar að því að viðhalda og efla samkeppnishæfni landsins í milli­landa- og tengiflugi.
3. Að flugvallarkerfið sé virkur hluti öruggra og hagkvæmra samgangna innanlands og tengist öðrum almenningssamgöngum.
4. Að fylgt sé stefnumörkun stjórnvalda í samgöngumálum eins og hún birtist í flugstefnu og samgönguáætlun á hverjum tíma.
5. Að fylgt sé stefnumörkun stjórnvalda eins og hún birtist í þjóðaröryggisstefnu fyrir Ís­land.

3. gr.

Verkefni.

Verkefni ríkisins sem framkvæmd eru á grundvelli laga þessara eru eftirfarandi:

1. Rekstur og uppbygging rekstrarstjórnun flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu, kerfa og kerfishluta þjónustunnar og önnur skyld starfsemi, þ.m.t. kennsla, þjálfun og önnur skyld starfsemi í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins.
2. Rekstur og uppbygging Keflavíkurflugvallar sem borgaralegs alþjóðaflugvallar auk hag­nýt­ingar flugvallarsvæðisins í þágu öryggis- og varnartengdrar starfsemi í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins.
3. Rekstur og uppbygging annarra flugvalla í eigu ríkisins og önnur skyld starfsemi.
4. Önnur verkefni ótalin sem tengjast framkvæmd framangreindra verkefna.

4. gr.

Framkvæmd verkefna.

Opinbert hlutafélag, Isavia ohf., annast fyrir hönd íslenska ríkisins rekstur flugvalla í eigu ríkisins og rekstrarstjórnun flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu sem veitt er af hálfu ríkisins á íslensku yfirráðasvæði eða á grundvelli alþjóðlegra skuldbindinga eftir því sem kveðið er á um í lögum þessum.

Framkvæmd félagsins á verkefnum ríkisins skv. 1. gr. og fjármögnun þeirra skal útfærð í þjónustusamningum ráðherra við Isavia ohf. sem miða skulu að því að tryggja að markmiðum laga þessara sé náð.

Í samningum skal kveðið sérstaklega á um hvernig samráði stjórnvalda og félagsins um framkvæmd verkefna skal háttað á samningstíma til að tryggja að samningsmarkmið náist.

Isavia ohf. ber í starfsemi sinni að virða og standa við þær þjóðréttarlegu skuldbindingar á sviði loftferða og öryggis- og varnarmála sem íslensk stjórnvöld hafa undirgengist og kunna síðar að undirgangast og varða verkefni hans.

5. gr.

Öryggissvæði á Keflavíkurflugvelli.

Þeim ráðherra er fer með málefni öryggissvæða er heimilt að gera samning við rekstrar­aðila Keflavíkurflugvallar um not af öryggissvæðinu á flugvellinum og mannvirkjum á flug­vallar- og öryggissvæði sem eru á eignaskrá Atlantshafsbandalagsins. Í samningnum er heimilt að kveða á um boðleiðir og framkvæmd samskipta við liðsafla Bandaríkjahers, Atlants­hafs­bandalagsins eða annarra ríkja sem kunna að hagnýta aðstöðuna á öryggissvæðinu í boði íslenskra stjórnvalda.

Isavia ohf. ber í starfsemi sinni að virða og standa við þær þjóð­réttarlegu skuldbindingar á sviði öryggis- og varnarmála sem íslensk stjórnvöld hafa undir­gengist og kunna síðar að undirgangast og varða flugvallarsvæðið og Flugstöð Leifs Eiríks­sonar. Þeim ráðherra er fer með málefni öryggissvæða er heimilt að beina fyrirmælum til rekstrar­aðila er varða hagnýtingu flugvallarsvæðisins í þágu varnartengdrar starfsemi og fram­kvæmd og efndir alþjóðasamninga og þjóðréttarlegra skuldbindinga ríkisins á sviði öryggis- og varnarmála.

6. gr.

Skipulagsnefnd Keflavíkurflugvallar.

Ráðherra skipar fimm fulltrúa í skipulagsnefnd Keflavíkurflugvallar. Tveir skulu skipaðir sam­kvæmt tilnefningu sveitarfélaganna Reykjanesbæjar og Suðurnesjabæjar. Einn skal skipaður samkvæmt tilnefningu þess ráðherra sem fer með málefni öryggissvæða og tveir án tilnefningar og skal annar þeirra gegna formennsku. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Skipunartími fulltrúa takmarkast við embættistíma þess ráðherra sem skipar.

Isavia ohf. kostar og annast gerð deili- og aðalskipulagstillagna fyrir flugvallarsvæði Keflavíkurflugvallar og leggur fyrir nefndina til afgreiðslu. Skipulags­tillögurnar skulu gerðar í samræmi við stefnumótun stjórnvalda í samgöngumálum á hverjum tíma. Samþykki nefndarinnar við deili- eða aðalskipulagstillögu fyrir flugvallarsvæðið telst fullnaðarafgreiðsla málsins á sveitarstjórnarstigi.

Ráðherra setur nefndinni starfsreglur. Ákvæði skipulagslaga og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim eiga við um störf nefndarinnar eftir því sem við getur átt.

Ráðherra sem fer með málefni öryggissvæða fer með yfirstjórn skipulags- og mannvirkja­mála á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli en er heimilt að gera þjónustusamning um fram­kvæmd slíkra verkefna. Sama ráðherra er heimilt að setja nánari ákvæði um framkvæmd þess­arar málsgreinar í reglugerð.

Heimilt er skipulagsnefnd Keflavíkurflugvallar vegna flugvallarsvæðis og hlutaðeigandi ráðherra, sbr. 4. mgr., vegna öryggissvæðis að taka þátt í gerð svæðisskipulags ásamt nær­liggjandi sveitarfélögum í samræmi við ákvæði skipulagslaga.

Við gerð svæðisskipulags á Suðurnesjum samkvæmt skipulagslögum eru hlutaðeigandi skipulagsyfirvöld bundin af samþykktu aðalskipulagi flugvallar- og öryggissvæðisins.

Við framkvæmd 2. mgr. skulu ráðherra og skipulagsnefnd skv. 1. mgr. hafa samráð sín á milli. Skipulagsnefnd skal einnig hafa slíkt samráð við hlutaðeigandi ráð­herra sem fer með málefni öryggissvæða eftir því sem við á.

7. gr.

Rekstur Keflavíkurflugvallar.

Isavia ohf. fer með umsjón á flugvallarsvæði í samræmi við samning þess við það ráðuneyti er fer með eignir ríkisins þar sem kveðið er nánar á um hagnýtingu og afnot landsins, þ.m.t. heimildir til úthlutunar og innheimtu lóðarleigugjalda.

Isavia ohf. annast innheimtu gatnagerðargjalds af lóðum og/eða mannvirkjum á flugvallarsvæði Keflavíkurflugvallar og ráðstafar því til gatnagerðar þar í samræmi við ákvæði laga um gatnagerðargjald. Félagið skal setja sér samþykkt um gatnagerðargjald sem birt skal í B-deild Stjórnartíðinda. Í samþykktinni skal meðal annars kveðið á um álagningu gjaldsins, undanþágur frá því og afslætti, gjalddaga og eindaga, greiðslu­fyrir­komulag og annað er varðar innheimtu þess.

Isavia ohf. skal fara með heimildir og skyldur sveitarfélags á flug­vallarsvæði Keflavíkurflugvallar samkvæmt lögum um vatnsveitur sveitarfélaga og lögum um uppbyggingu og rekstur fráveitna og er félaginu heimilt að innheimta gjöld samkvæmt lögunum.

Ákvarðanir rekstraraðila um álagningu gjalda skv. 2. og 3. mgr. sæta stjórnsýslukæru í samræmi við reglur viðkomandi laga.

Isavia ohf. er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra, að semja við sveitarfélag eða byggðasamlag um að hafa með höndum eitthvert þeirra verkefna sem tilgreind eru í 2. eða 3. mgr.

8. gr.

Varaflugvallargjald.

Greiða skal varaflugvallargjald fyrir hvern farþega um borð í loftfari, hvort sem er í flugi til eða frá Íslandi eða í innanlandsflugi og rennur gjaldið í ríkissjóð.

Varaflugvallargjald skal nema 200 kr. fyrir hvern farþega á hvern fluglegg. Varaflugvallargjalds skal getið í verði farseðils.

9. gr.

Undanþágur

Undanþegin gjaldi skv. 8. gr. eru börn innan tveggja ára aldurs, áhafnir loftfara og þeir sem ferðast með loftförum á vegum herafla aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins.

10. gr.

Skattskyldir aðilar

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..

11. gr.

Álagning varaflugvallargjalds

 Ríkisskattstjóri annast álagningu varaflugvallargjalds skv. 8. gr. Skattskyldir aðilar skulu greiða varaflugvallargjaldið fyrir hvert uppgjörstímabil miðað við fjölda farþega á hverjum fluglegg innan þess tímabils sbr. þó 9. gr.

Uppgjörstímabil varaflugvallargjalds skal vera tveir mánuðir, janúar og febrúar, mars og apríl, maí og júní, júlí og ágúst, september og október og nóvember og desember. Gjalddagi er fimmti dagur annars mánaðar eftir lok uppgjörstímabils. Beri gjalddaga upp á helgidag eða almennan frídag færist hann yfir á næsta virka dag á eftir. Eigi síðar en á gjalddaga skulu skattskyldir aðilar ótilkvaddir skila innheimtumanni ríkissjóðs skýrslu yfir fjölda farþega á uppgjörstímabilinu og standa skil á greiðslu gjaldsins.

12. gr.

Álag og dráttarvextir

Sé varaflugvallargjald ekki greitt á réttum tíma skal skattskyldur aðili sæta álagi til viðbótar álögðum skatti miðað við fjölda farþega á hverjum fluglegg sbr. 1. mgr. 11. gr. Álag skal vera 1% af þeirri fjárhæð sem vangreidd er fyrir hvern byrjað dag eftir gjalddaga, þó verður það ekki hærra en 10%.

Sé skattur ekki greiddur innan mánaðar frá gjalddaga skal greiða ríkissjóði dráttarvexti af því sem gjaldfallið er.

13. gr.

Ýmis ákvæði.

Að því leyti sem eigi er ákveði lögum þessum um álagningu, innheimtu, eftirlit, upplýsingaskyldu, viðurlög, kærur og aðra framkvæmd skulu gilda, eftir því sem við geta átt, ákvæði laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.

Ráðherra getur í reglugerð kveðið nánar um innheimtu varaflugvallargjalds.

14. gr.

Gildistaka og brottfall annarra laga.

Lög þessi taka þegar gildi. Jafnframt falla úr gildi lög um stofnun hlutafélags um flug­leiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands, nr. 102/2006, lög um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl., nr. 76/2008 og lög um samruna opinberu hlutafélaganna Flugstoða og Keflavíkurflugvallar, nr. 153/2009.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið innviðaráðuneytinu. Frumvarpið var lagt fram á 151. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu. Það er nú lagt fram í breyttri mynd. Að gerð upphaflegs frumvarps stóð ritnefnd sem skipuð var fulltrúum fjármála- og efnahagsráðuneytisins, utan­ríkis­ráðu­neytisins, Samgöngustofu og Isavia. Ritstjórn frumvarpsins var í höndum fulltrúa þáverandi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins. Þær breytingar sem hafa orðið á frumvarpinu síðan þá eru unnar í innviðaráðuneytinu. Snúa þær fyrst og fremst að því að bætt hefur verið við ákvæði um innheimtu varaflugvallargjalds í flugi innanlands og til og frá Íslandi.

Rekstur og uppbygging flugvalla og rekstrarstjórnunar flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu á Íslandi hefur fram til þessa verið á hendi ríkisins. Lengi vel var það hlutverk þáverandi Flugmálastjórnar Íslands að reka flugleiðsöguþjónustu og flugvelli aðra en Keflavíkurflugvöll sem var rekinn á vegum utanríkisráðuneytisins. Þessi verkefni voru síðan færð yfir í sérstök opin­ber hlutafélög í eigu ríkisins, Flugstoðir og Keflavíkurflugvöll árin 2007 og 2009 sem síðan voru sameinuð árið 2010 í eitt opinbert hlutafélag, Isavia ohf., sem er einnig að fullu í eigu ríkisins.

Yfirfærsla verkefnanna fór fram á grundvelli laga um stofnun hlutafélags um flug­leið­söguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands, nr. 102/2006, laga um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar, nr. 76/2008, og loks laga um samruna opinberu hlutafélaganna Flugstoða og Keflavíkurflugvallar, nr. 153/2009 Þessi lög hafa til samans að geyma ýmis ákvæði um stofnun umræddra félaga, hlutverk þeirra og innra starf og liggja ákvæði þeirra í dag til grundvallar þessari starfsemi af hálfu ríkisins.

Heildstæð lög um þann rekstur og þá uppbyggingu flugvalla og rekstrarstjórnunar flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu sem ríkinu ber að sjá til þess að sé til staðar eru því ekki til staðar. Er því hvorki í lögum að finna skýra skilgreiningu á verkefnum samgönguyfirvalda á þessu sviði né á þeim markmiðum sem stýra eiga för við framkvæmd þeirra verkefna.

Þá eiga ákvæði um skipulag og innra starf Isavia ohf. ekki heima í lögum um verkefni ríkisins á þessu sviði. Félagið starfar á grundvelli þess ramma sem markaður er í lögum um opinber fjármál og í hlutafélagalögum sem og í eigendastefnu og samþykktum félagsins. Sé þörf á sérstökum lagaákvæðum um starfsemi félagsins ættu þau heima í sérlögum þar um. Eftir sem áður verður hins vegar gert ráð fyrir því að Isavia ohf. sinni að meginstefnu til verkefnum ríkisins á þessu sviði á grundvelli þjónustusamninga við ráðuneytið.

Það skal tekið fram að um almennar tæknilegar kröfur til starfrækslu flugvalla og rekstrarstjórnunar flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu fer eftir lögum um loftferðir en ný loftferðalög, nr. 80/2022, tóku gildi í júlí 2022. Loft­ferða­lög kveða hins vegar ekki á um hvert rekstrarfyrirkomulag skuli vera á einstökum flugvöllum í eigu ríkisins eða rekstrarstjórnunar flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu, að því gefnu að kröfur laganna séu ávallt uppfylltar. Frumvarp þetta varðar því ekki þá löggjöf.

Í frumvarpinu er lagt til að varaflugvallargjaldi verði komið á að nýju. Áður var gjaldið innheimt af öllum flugfarþegum frá landinu. Innheimtan var hins vegar ekki talin standast þær skuldbindingar sem Ísland hefur gengist undir með EES-samningum þar sem gjaldið var einungis innheimt af flugi frá landinu en ekki innanlandsflugi. Var það fyrirkomulag talið fela sér mismunun í skilningi EES-réttar. Í þessu frumvarpi er hins vegar lagt til að gjaldið verði innheimt af flugfarþegum til og frá landinu sem og af farþegum í innanlandsflugi. Þá er einnig rétt að horfa til þess að skattheimta sambærileg þeirri sem lögð er til í frumvarpinu, þ.e. á flugmiða, þekkist í flestum ríkjum innan EES-svæðisins. Er Ísland eitt af fáum ríkjum sem engan skatt leggur á flugferðir.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og segir hér að framan skortir skýr ákvæði í lög um hver verkefni ríkisins séu við starf­rækslu og uppbyggingu flugvalla og rekstrarstjórnun flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu hér á landi og að hvaða markmiðum skuli stefnt við þann rekstur. Þá eru ákvæði núgildandi laga um stofnun og starfsemi Isavia ohf. og forvera þess félags að mörgu leyti úrelt og óþörf þótt áfram sé gert ráð fyrir aðkomu félagsins að verkefnunum.

Úr þessu er bætt í frumvarpinu þar sem verkefni samgönguyfirvalda á þessum sviðum eru dregin fram sem og þau markmið sem byggt skal á við starfrækslu þeirra. Þá er í frumvarpinu jafnframt kveðið á um brottfall úreltra laga og lagaákvæða á þessu sviði.

Frumvarpið mun því fela í sér töluverða einföldun regluverks og jafnframt draga fram verkefni stjórnvalda á þessu sviði með mun skýrari hætti en í gildandi lögum.

Þá er frumvarpinu ætlað að bregðast við og tryggja fjármagn til uppbyggingar innviða á innanlandsflugvöllum. Markmiðið er að flugvellirnir geti sinnt hlutverki sínu sem mikilvægar gáttir inn í landið og varaflugvellir fyrir Keflavíkurflugvöll með fullnægjandi hætti. Til að svo megi vera er nauðsynlegt að ráðast í framkvæmdir á völlunum.

Í Flugstefnu Íslands sem kynnt var samhliða Samgönguáætlun 2020-2034 var lögð áhersla á að byggja upp varaflugvelli hér á landi. Segir í stefnunni að ein af áherslum stefnunnar sé: „Öflugt kerfi flugvalla sem svarar þörfum þjóðarinnar“ segir enn fremur að í því felist að „stutt verði við uppbyggingu Akureyrar- og Egilstaðaflugvalla sem alþjóðlegra fluggátta. Við uppbyggingu innviða þar verði lögð áhersla á að þeir mæti sem best þörfum flugrekenda fyrir varaflugvelli hér á landi og Egilsstaðaflugvöllur verði að því leyti í forgangi. Skoðað verði að taka upp hóflegt varaflugvallargjald sem renni til uppbyggingarinnar.“

Ljóst er að uppbygging varaflugvalla á Íslandi hefur síðustu ár ekki verið í samræmi við þann vöxt sem hefur verið í alþjóðafluginu. Mikilvægt er út frá öryggissjónarmiðum að hægt sé að lenda vélum á leið til Keflavíkur á öðrum völlum hér á landi komi til lokunar hans af einhverjum ástæðum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Skipta má efni frumvarpsins í fernt. Í fyrsta lagi eru skilgreind þau verkefni við rekstur og uppbyggingu flugvalla og rekstrarstjórnun flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu sem stjórn­völdum ber að sjá til þess að sinnt sé af hálfu ríkisins sem og þau meginmarkmið sem stefnt skal að við framkvæmd þeirra verkefna. Þessi verkefni eru að hluta til skilgreind sem verkefni Isavia ohf. í gildandi lögum en skýr markmiðssetning með tilvísun í stefnuáherslur stjórnvalda er nýmæli í lögum.

Í öðru lagi er kveðið á um að Isavia skuli sinna umræddum verkefnum f.h. ríkisins á grundvelli þjónustusamninga með svipuðum hætti og undanfarin ár.

Í þriðja lagi eru tekin upp í lögunum sambærileg ákvæði og í gildandi lögum sem snúa sérstaklega að starfsemi Keflavíkurflugvallar, bæði gagnvart öryggissvæðum á vellinum sem og þeim hefðbundnu verkefnum sveitarfélaga sem rekstraraðilinn fer með innan flugvallarsvæðisins.

Í fjórða lagi er gerir frumvarpið ráð fyrir að lagt verði á sérstakt varaflugvallargjald. Gjaldið mun leggjast á alla komu- og brottfararfarþega jafnt í innanlands sem millilandarflugi. Mun gjaldið tryggja fjármagn til nauðsynlegrar uppbyggingar á innanlandflugvöllunum.

Í fimmta lagi eru felld úr gildi eldri lög á þessu sviði, sbr. umfjöllun í inngangi hér að framan.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Þar sem frumvarpið mun ekki fela í sér teljandi breytingar á verkefnum ríkisins á þessu sviði og gert er ráð fyrir því að opinbert hlutafélag ríkisins, Isavia ohf., sinni að meginstefnu til áfram þessum verkefnum f.h. ríkisins hefur það ekki gefið tilefni til skoðunar á samræmi við stjórnarskrá. Varaflugvallargjald hefur áður verið til skoðunar vegna skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) stefndi íslenska ríkinu fyrir EFTA dómstólinn 20. janúar 2003 til viðurkenningar á að flugvallargjald sem þá var innheimt samkvæmt lögum um flugmálaáætlun og fjáröflun til framkvæmda í flugmálum væri ólögmætt. Gjaldið eins og var útfært þá var lægra í innanlandsflugi en fyrir farþega í millilandaflugi. Dómstólinn féllst á kröfu ESA og taldi að mismunandi fjárhæð flugvallargjalds samræmdist ekki kröfum EES-samningsins þar sem fjárhæð gjaldsins gerði þjónustuveitendum í flugrekstri mishátt undir höfði eftir því hvort þeir byðu þjónustu til annarra EES-ríkja eða innan Íslands. Gjaldið var afnumið í framhaldinu.

Vel þekkt er í ríkjum innan EES að gjald er innheimt af farþegum í millilanda og innanlandsflugi. Á það við um flest ríki innan EES-svæðisins. Mikilvægt er við útfærslu gjaldsins að mismunun, bein eða óbein, felist ekki í gjaldinu. Er því lagt til að sama gjald verði innheimt af farþegum í innanlands- og millilandaflugi.

5. Samráð.

Áform um gerð þessa frumvarps voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is til umsagnar um tveggja vikna skeið (mál nr. S-138/2020). Fjórar umsagnir bárust, frá Akur­eyrarbæ, Markaðsstofu Norðurlands, Sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum og Samtökum ferðaþjónustunnar.

Í kjölfarið var ráðist í gerð þessa frumvarps í samráði við fjármála- og efnahagsráðuneytið, utan­ríkisráðuneytið, Isavia ohf. og Samgöngustofu, sem áttu fulltrúa í ritnefnd við vinnslu þess.

Frumvarpið var birt í samráðsgátt stjórnvalda 12. febrúar 2021 til umsagnar (mál nr. S-43/2021). Átta umsagnir bárust um frumvarpið, meðal annars frá Akureyrarbæ, Isavia, Verk­fræðinga­félagi Íslands, Samtökum ferðaþjónustunnar (SAF), Markaðsstofu Norðurlands og Sveitarfélaginu Hornafirði.

Umsagnirnar gáfu tilefni til breytinga á frumvarpinu. Í samræmi við athugasemd SAF var orðalagi 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins breytt á þá leið að flugvellir landsins og þjónusta við flugumferð þjóni þörfum samfélagsins á „umhverfislega sjálfbæran hátt“ með skilvirkni, hagkvæmni og öryggi í fyrirrúmi. Er það í samræmi við stefnu stjórnvalda í samgöngumálum. Breyting var jafnframt gerð á a-lið 2. mgr. frumvarpsins í samræmi við athugasemd Isavia. Var bætt aftan við málsliðinn að rekstur og uppbygging rekstrarstjórnunar flugumferðar og flug­leiðsöguþjónustu væri „í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins“.

Umsagnir Akureyrarbæjar, Markaðsstofu Norðurlands og sveitafélagsins Hornafjarðar vörðuðu mögulega uppbyggingu alþjóðaflugvalla annars staðar en í Keflavík. Í umsögnum Isavia, SAF og Verkfræðingafélags Íslands er vikið að orðalagi b-liðar 3. gr. frumvarpsins um að veita skuli „heildstæða flugvallarþjónustu fyrir millilandaflug, þ.m.t. varaflugvallar­þjónusta“. Gera umsagnaraðilar athugasemd við notkun orða sem meðal annars hafa ekki verið skil­greind alþjóðlega. Ekki þótti hins vegar tilefni til að breyta ákvæðinu enda mikilvægt að huga að veitingu heildstæðrar flugvallarþjónustu, þ.m.t. varaflugvallarþjónustu. Kemur mikil­vægi varaflugvallarþjónustu meðal annars fram í flugstefnu stjórnvalda sem er hluti af sam­göngu­áætlun.

Frumvarpið var lagt fram á 151. löggjafarþingi, 702. mál. Mælti ráðherra fyrir því og gekk það til umhverfis- og samgöngunefndar 13. apríl 2021. Óskað var umsagna 104 aðila og bárust tvær umsagnir. Annars vegar frá Isavia ohf. og hins vegar Samtökum ferðaþjónustunnar. Frumvarpið gekk ekki til annarrar umræðu á þingi.

Áform voru birt að nýju 15. júlí 2022 vegna fyrirhugaðra breytinga á frumvarpinu og innheimtu varaflugvallargjalds. Ein umsögn barst frá sveitarfélaginu Skagafirði vegna uppbyggingar Alexandersflugvallar á Sauðárkróki.

6. Mat á áhrifum.

Talið er að skýrt og uppfært lagaumhverfi á þessu sviði muni styðja við hagkvæman rekstur flug­valla og flugleiðsöguþjónustu og stuðla að framgangi stefnu stjórnvalda á þessu sviði. Þá mun varaflugvallargjald skila auknum tekjum í ríkissjóð sem munu renna í frekari uppbyggingu flugvallanna á Egilsstöðum og Akureyri. Mikilvægt er að tryggja fjármögnun nauðsynlegra framkvæmda á þeim völlum svo þeir geti meðal annars sinnt hlutverki sínu sem varaflugvellir. Gert er ráð fyrir að gjaldið nemi 200 krónum á. farþega. Tekjur ríkissjóðs vegna gjaldtökunnar gætu því orðið um 1.200 – 1.500 milljónir ef gert er ráð fyrir að um 6 milljónir farþega greiða gjaldið. Farþegaspá Isavia til ársins 2024 gerir þó ráð fyrir að farþegum eigi eftir að fjölga og megi búast við allt að 8 milljónum farþega um Keflavíkurflugvöll 2024.

Með tilkomu innlendra varaflugvalla má gera ráð fyrir að sparnaður náist hjá flugrekendum. Tilkoma þeirra gerir þeim í auknum mæli gert kleift að skrá varaflugvelli hér á landi í millilandaflugi. Hefur Icelandair meðal annars bent á að tryggir varaflugvellir hafi það í för með sér fljúga þyrfti með minni eldsneyti sem aftur leiðir til minni útblásturs og sparnaðar fyrir félagið.

Fyrir liggur að nauðsynlegt er að ráðast í talsverða uppbyggingu á innanlandsflugvöllum svo þeir geti talist fullnægjandi varaflugvellir fyrir alþjóðaflugið. Ef horft er á Egilsstaðaflugvöll þá má gera ráð fyrir að árlegur kostnaður vegna þarfa millilandaflugsins verði um 608 milljónir króna. Á Akureyraflugvelli er kostnaðurinn hins vegar áætlaður 345 milljónir króna árlega. Framangreint kostnaðarmat innifelur aukinn rekstrarkostnað vegna þarfa millilandaflugs sem og aukinn stofnkostnaður sem dreift er á 20 ár. Með innheimtu varaflugvallargjalds verður fjármögnun innanlandsflugvalla tryggð.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Gildissvið frumvarpsins er skilgreint í 1. mgr. Snýr það að því hvernig háttað skuli upp­bygg­ingu og rekstri flugvalla í eigu íslenska ríkisins og þeirri rekstrarstjórnun flug­um­ferðar/flugleiðsöguþjónustu sem veitt er af hálfu ríkisins á íslensku yfirráðasvæði eða á grundvelli alþjóðlegra skuldbindinga. Frumvarpið tekur því hvorki til tæknilegra krafna sem gerðar eru til flugvalla eða rekstrarstjórnunar flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu né til þeirra aðila sem sinna slíkri þjónustu. Um þær kröfur fer eftir ákvæðum loftferðalaga og reglna sem settar eru á grundvelli þeirra, þ.m.t. Evrópugerðum.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. eru tilgreind þau meginmarkmið sem liggja eiga til grundvallar allri fram­kvæmd á þessu sviði, þ.e. að flugvellir landsins og rekstrarstjórnun flugum­ferðar/flug­leiðsöguþjónusta á vegum ríkisins þjóni þörfum samfélagsins með skilvirkni, hagkvæmni og öryggi í fyrirrúmi í samræmi við stefnu stjórnvalda í samgöngumálum.

Þau markmið sem liggja eiga til grundvallar við útfærslu og framkvæmd verkefna ríkisins skv. 2. gr. eru nánar skilgreind í 3. gr. frumvarpsins. Áhersla er lögð á flugöryggi og heildstæða þjónustu fyrir millilandaflug. Í heildstæðri þjónustu fyrir millilandaflug felst meðal annars að tryggja að til staðar sé varaflugvallarþjónustu fyrir Keflavíkurflugvöll hér á landi. Jafnframt segir að flugvallakerfið skuli vera hluti öruggra og hagkvæmra samgangna innanlands og tengjast öðrum almenningssamgöngum á landi. Í því felst meðal annars að tryggja aðgengi almenn­ingssamgangna að flugstöðvum með úthlutun rýmis fyrir biðskýli og tryggja aðgengi fyrir almenningsvagna. Loks að stefnumörkun stjórnvalda verði fylgt í samgöngumálum eins og hún birtist í flugstefnu og samgönguáætlun á hverjum tíma. Eiga þessi markmið sér nokkra samsvörun í fyrirliggjandi eigendastefnu ríkisins fyrir Isavia ohf.

Nýmæli er hér að vísað er sérstaklega til núgildandi þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, sbr. þingsályktun nr. 26/145 frá 13. apríl 2016. Sú tilvísun tengist ekki síst hagnýtingu flug­vallar­svæðis Keflavíkurflugvallar í þágu öryggis- og varnartengdrar starfsemi í samræmi við alþjóð­legar skuldbindingar ríkisins, sbr. b-lið 3. gr. frumvarpsins. Er þá einkum horft til þeirra óbreyttu grundvallarforsendna núgildandi laga nr. 76/2008 að ýmis mannvirki á Keflavíkur­flugvelli eru á eignaskrá Atlantshafsbandalagsins og að flugvöllurinn gegnir tvíhliða hlutverki sem afkastamesta samgönguvirki þjóðarinnar og herflugvöllur. Þessa forsenda helst í hendur við áherslur 6. töluliðar þjóðaröryggisstefnunnar um að tryggja að í landinu séu til staðar varnarmannvirki, búnaður, geta og sérfræðiþekking til að mæta þeim áskorunum sem Ísland stendur frammi fyrir í öryggis- og varnarmálum og til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

Um 3. gr.

Í 3. gr. eru nánar tilgreind þau verkefni ríkisins sem lögin taka til. Eru það í stórum dráttum þau verkefni sem Isavia ohf. fer með í dag fyrir hönd íslenska ríkisins skv. 4. gr. laga um samruna opinberu hlutafélaganna Flugstoða og Keflavíkurflugvallar, nr. 153/2009, sbr. 4. gr. lag um stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands, nr. 102/2006, og 4. og 5. gr. laga um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Kefla­víkurflugvallar o.fl., nr. 76/2008. Ákvæði þar að lútandi eru þó uppfærð eftir því sem tilefni er til og jafnframt felld út verkefni sem Isavia ohf. fer með í dag en sem snúa ekki beint að framkvæmd samgöngumála, t.d. rekstur fríhafnar í Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Ekki þykir ástæða til að víkja að afmörkun ytri marka flugvallar- og öryggissvæðis á Kaflavíkurflugvelli. Um þá afmörkun gilda lög um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli, nr. 176/2006.

Rekstur Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar er ekki tilgreindur sem sérstakt verkefni ríkisins samkvæmt frumvarpinu enda er flugstöðin í eigu Isavia ohf. Það er hins vegar verkefni ríkisins að sjá til þess að í flugstöðinni sé veitt sú þjónusta sem nauðsynleg er flugstarfsemi á vellinum með sem skilvirkustum og hagkvæmustum hætti, t.d. löggæsla og tollgæsla. Nánar er kveðið á um hlutverk Isavia ohf. og tilgang í samþykktum félagsins og eigendastefnu ríkisins.

Um 4. gr.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarpið eru ekki í því ákvæði um skipulag og innra starf Isavia ohf. Eftir sem áður er hins vegar gert ráð fyrir því að félagið annist áfram þann rekstur sem félagið hefur sinnt á þessu sviði frá stofnun fyrir hönd íslenska ríkisins, þ.e. rekstur flugvalla í eigu ríkisins og rekstrarþjónustu flugumferðar og flugleið­söguþjónustu sem veitt er af hálfu ríkisins á íslensku yfirráðasvæði eða grundvelli alþjóðlegra skuldbindinga.

Tekið skal fram að Veðurstofa Íslands sinnir ákveðnum hluta af veðurþjónustu fyrir flug sem er einn þáttur flugleiðsöguþjónustu samkvæmt lögum um veðurþjónustu og taka því verkefni Isavia ohf. á því sviði mið af því eins og þau eru skilgreind í þjónustusamningi við ráðherra, sbr. 2. mgr. Þá er útgáfa flugmálahandbókar, sem einnig er hluti af flugleið­sögu­þjónustu, á ábyrgð Samgöngustofu, sbr. lög um loftferðir.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir því að félagið annist verkefni ríkisins á þessu sviði á grundvelli þjónustusamninga við ráðherra þar sem framkvæmd þeirra og fjármögnun er útfærð nánar eins og verið hefur. Skulu þeir samningar miðað að því að markmiðum laganna verði náð, sbr. 1. og 3. gr.

Nýmæli er að finna í 3. mgr. ákvæðisins, þ.e. að reglulegt samráð aðila skuli viðhaft á samningstíma sem tryggja eigi að markmiðum frumvarpsins verði náð, sbr. 2. mgr.

Isavia ohf. ber í starfsemi sinni eftir sem áður að virða og standa við þær þjóðréttarlegu skuldbindingar á sviði loftferða og öryggis- og varnarmála sem íslensk stjórnvöld hafa undirgengist og kunna síðar að undirgangast og varða verkefni félagsins, sbr. 3. mgr. Ekki er þó gert ráð fyrir því að fela megi félaginu að fara með réttindi íslenska ríkisins og annast skuldbindingar þess samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum og samningum við önnur ríki eins og heimilt er samkvæmt gildandi lögum.

Um 5. gr.

Ákvæði 1. mgr. er að mestu samhljóða 2. mgr. 5. gr. laga nr. 76/2008. Er þeim ráðherra er fer með málefni öryggissvæða heimilað að gera samning við Isavia ohf. um tiltekin not þess af öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli og mannvirkjum á flugvallarsvæðinu og öryggis­svæðinu sem eru á eignaskrá Atlantshafsbandalagsins og utanríkisráðuneytið ber ábyrgð á. Skerpt er á því í lagatextanum að mannvirkin geta verið staðsett á báðum svæðum. Tilvitnaða eigna­skrá er að finna í fylgiskjölum með auglýsingu nr. 60/2017, um mannvirki og fjar­skiptakerfi Atlantshafsbandalagsins og íslenska ríkisins sem nýtt eru í öryggis- og varnartengd verkefni og utanríkisráðherra ber ábyrgð á, sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda 10. janúar 2017.

Ákvæði 2. mgr. er samhljóða ákvæðum 7. gr. laga nr. 76/2008. Samkvæmt ákvæðinu er félaginu gert skylt að virða í starfsemi sinni og standa við þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands á sviði varnar- og öryggismála varðandi flugvallarsvæðið og Flugstöð Leifs Eiríks­sonar. Þar á meðal telst varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna, sbr. lög nr. 110/1951, og samkomulag Íslands og Bandaríkjanna frá 26. ágúst 1983 varðandi aðgang og afnot Banda­ríkjanna af Flugstöð Leifs Eiríkssonar á Keflavíkurflugvelli á ófriðartímum og í neyðar­tilvikum. Sem dæmi um aðrar þjóðréttarlegar skuldbindingar sem skipta hér máli eru þær kvaðir sem hvíla á Keflavíkurflugvelli vegna samninga við Atlantshafsbandalagið. Jafnframt er áréttað fyrir­svarshlutverk ráðherra sem fer með málefni öryggissvæða varðandi hagnýtingu flugvallar­svæðisins í þágu varnar­tengdrar starfsemi. Í samræmi við það er ráðherra sem fer með málefni öryggissvæða heimilt að beina fyrirmælum til félagsins er varða framkvæmd þjóðréttarlegra skuldbindinga á sviði öryggis- og varnar­mála.

Um 6. gr.

Í 6. gr. eru ákvæði sem snúa að skipulagsmálum flugvallarsvæðis Keflavíkur­flug­vallar og sérstakrar skipulagsnefndar sem fer með skipulagsvald á flugvallarsvæðinu. Ákvæðin eru að mestu efnislega samhljóða 8. gr. laga nr. 76/2008 sem var ætlað að koma í stað ákvæðis í skipulags- og byggingarlögum. Í ljósi séreðlis Keflavíkur­flug­vallar sem stærsta samgöngu­mannvirkis þjóðarinnar, eignarhalds ríkisins á öllu landi innan flugvallarsvæðisins og til að tryggja hagsmuni ríkisins varðandi rekstur og uppbyggingu Keflavíkurflugvallar þykir rétt að mæla fyrir um sérfyrirkomulag í skipulagsmálum líkt og áður. Rétt er að geta þessa að í ákvæðum loftferðarlaga eru einnig ákvæði um skipulag innan og utan flugvalla. Auk þess er innviðaráðherra heimilt að setja skipulagsreglur fyrir flugvelli sem ætlaðir eru til almennrar notkunar. Í skipulagsreglum er gert ráð fyrir að kveðið verði á um skipulag innan flug­vallarsvæðis auk fyrirmæla um það svæði utan flugvallar þar sem rétt er að setja takmörkun á hæð mannvirkja og annarra hluta, t.d. húsa, stanga og trjáa, eða takmörkun á meðferð fasteigna eða hluta, t.d. að því er varðar leiðslur eða atvinnurekstur, enda séu slíkar kvaðir nauðsynlegar í þágu almenns öryggis

Skipan skipulagsnefndarinnar skv. 1. mgr. hefur verið breytt vegna sameiningar tveggja sveitarfélaga sem aðild áttu að henni í eitt. Þá er nú tiltekið að einn nefndarmanna skuli skipaður samkvæmt tilnefningu þess ráðherra sem fer með málefni öryggissvæða. Kveðið er nú á um að varamenn skuli skipaðir með sama hætti og aðalmenn og þá fylgir skipunartími fulltrúa nú embættistíma þess ráðherra sem skipar.

Í 2. mgr. er bætt við málslið þess efnis að við gerð deili- og aðalskipulagstillagna skuli gæta þess að skipulagstillögurnar samræmist stefnumótun stjórnvalda í samgöngumálum á hverjum tíma. Er þar meðal annars vísað til þeirrar stefnumótunar sem fram kemur í gildandi samgönguáætlun á hverjum tíma. Þá er í 7. mgr. kveðið á um að skipulagsnefnd skuli við meðferð deili- og aðalskipulagstillagna hafa samráð við ráðherra sem fer með samgöngumál, auk samráðs við þann ráðherra er fer með málefni öryggissvæða eftir því sem við á.

Um 7. gr.

Ákvæði 7. gr. eru efnislega samhljóða 9. gr. laga nr. 76/2008. Í 1. mgr. ákvæðisins segir að rekstraraðili Keflavíkurflugvallar, þ.e. Isavia ohf., fari með umsjón flugvallarsvæðisins í samræmi við samning þess við fjármála- og efnahagsráðuneytið sem fer með landeignir ríkisins. Gert er ráð fyrir að afmörkun svæðisins sem rekstraraðilinn fær til umráða með slíkum samningi taki mið af þörfum hans og tilgangi. Þá yrði einnig kveðið nánar á um heimildir Isavia ohf. til afnota og hagnýtingar á flugvallar­svæðinu, meðal annars er lýtur að úthlutun lóða og innheimtu lóðarleigugjalda. Að öðru leyti sé miðað við að hagnýting landsins samræmist eigandastefnu ríkisins sem nær yfir land og lóðir í eigu ríkisins sem fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur gefið út.

Með ákvæði 2. mgr. er félaginu falið að annast innheimtu gatnagerðargjalds af lóðum og/eða mannvirkjum á flugvallarsvæðinu og ráðstafa því til gatnagerðar þar í samræmi við ákvæði laga um gatnagerðargjald..

Samkvæmt 3. mgr. skal félagið fara með heimildir og skyldur sveitarfélags á flugvallar­svæðinu samkvæmt lögum um vatnsveitur sveitarfélaga og lögum um uppbyggingu og rekstur fráveitna og er félaginu heimilt að innheimta gjöld samkvæmt lögunum. Þetta fyrirkomulag tekur mið af þeirri staðreynd að veitukerfi innan flugvallarsvæðisins er að meginstefnu til í eigu ríkisins.

Með ákvæði 4. mgr. er kveðið með skýrum hætti á um það að ákvarðanir félagsins um álagningu gjalda skv. 2. og 3. mgr. greinarinnar sæta stjórnsýslukæru til æðra stjórnvalds í samræmi við almennar reglur laga.

Ákvæði 5. mgr. heimilar félaginu, að fengnu samþykki ráðherra, að gera þjónustusamninga við nærliggjandi sveitar­félög eða byggðasamlög á þeirra vegum varðandi þau verkefni sem félaginu eru falin skv. 2. og 3. mgr. greinarinnar. Mikilvægt er að félagið hafi slíka heimild varðandi verkefni sem falla vel að starfsemi sveitarfélaga ef sýnt þykir að slík samningagerð horfi til hagræðis og umbóta í rekstri.

Um 8. gr.

Ákvæði 8. gr. kveður á um skyldu til að greiða gjald fyrir hvern farþega um borð í loftfari í innanlandsflugi sem og flugi til og frá Íslandi. Mikilvægt er að innanlandsflug jafnt sem millilandaflug sé skattlagt með þessum hætti sbr. umfjöllun að framan um niðurstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA um varaflugvallargjald sem áður var aðeins lagt á millilandaflug. Gerir ákvæðið ráð fyrir að gjald að fjárhæð 200. kr. á hvern farþega á hverjum fluglegg renni í ríkissjóð og er því ætlað að standa straum af kostnaði við uppbyggingu innanlandsflugvalla.

Um 9. gr.

  Með greininni er kveðið á um undanþágur frá greiðslu gjaldanna en þeir sem eru undanþegnir eru börn innan tveggja ára aldurs, áhafnir og þeir sem ferðast með loftförum eða skipum á vegum herafla aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins.

Um 10. gr.

 Í þessari grein er fjallað um skattskylda aðila, þ.e. þá aðila sem bera skyldu til að greiða skatta og gjöld samkvæmt lögum þessum. Með greininni er lagt til að gjaldskyldir aðilar verði þeir sem í atvinnuskyni flytji farþega með loftförum innan lands eða til eða frá Íslandi.

Um 11. gr.

Í greininni er kveðið á um álagningu gjaldsins. Álagningin er í höndum ríkisskattstjóra en samkvæmt ákvæðinu skulu skattskyldir aðilar, eigi síðar en á gjalddaga, skila innheimtumanni ríkissjóðs skýrslu yfir fjölda farþega á standa skil á greiðslu gjaldsins.

Gert er ráð fyrir að ráðherra seti reglugerð sem kveði nánar á um innheimtuna sbr. 2. mgr. 13. gr.

Um 12. gr

 Í greininni er kveðið á um þau úrræði sem innheimtumanni er heimilt að grípa til ef gjaldinu er ekki skilað á réttum tíma. Greinin er í meginatriðum samhljóða 2. mgr. 27. gr. og 1. og 3. mgr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.

Um 13. gr

Með greininni er lögð til reglugerðarheimild fyrir ráðherra.

Um 14. gr.

Samkvæmt 9. gr. falla úr gildi lög um stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands, nr. 102/2006, lög um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl., nr. 76/2008, og lög um samruna opinberu hlutafélaganna Flugstoða og Keflavíkurflugvallar, nr. 153/2009, verði frumvarpið að lögum.