

## Nefndarálit

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

Frá minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Um gestakomur er vísað til nefndarálits meiri hluta nefndarinnar í þingskjali 2016. Tilefni og markmið frumvarpsins er að skýra markmið stjórnvalda um uppbyggingu og rekstur flugvalla og þjónustu við flugumferð. Um þau efnisatriði er samstaða í umhverfis- og samgöngunefnd en við umfjöllun nefndarinnar um frumvarpið hefur mest þúður farið í álagningu svokallaðs varaflugvallargjalds að nýju. Um það segir í greinargerð með frumvarpinu: „Í fjórða lagi gerir frumvarpið ráð fyrir að lagt verði á sérstakt varaflugvallargjald. Gjaldið leggst á alla komu- og brottfararfarþega jafnt í innanlands- sem millilandaflugi. Gjaldið tryggir fjármagn til nauðsynlegrar uppbyggingar á innanlandsflugvöllum. Er lögð til breyting á lögum um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991, í því skyni.“

#### *Uppbygging innanlandsflugvalla og varaflugvallargjald.*

Frumvarpinu er ætlað að tryggja fjármögnun uppbyggingar innviða á innanlandsflugvöllum þannig að þeir geti gegnt hlutverki sem varaflugvellir fyrir Keflavíkurflugvöll með fullnægjandi hætti. Fyrir liggur að Isavia innanlandsflugvellir ehf. telur að uppsöfnuð fjárfestingarþörf á innanlandsflugvöllum sé mikil, en í minnisblaði dags. 14. maí 2023 kemur fram að fyrirtækið áætli að heildarkostnaður vegna óumflýjanlegra uppsafnaðra viðhaldsframkvæmda sé um 16 milljarðar kr. Þessa stöðu verður að skoða í ljósi þeirra ráðstafana sem ISAVIA ohf. hefur gripið til í rekstri sínum og forgangsroðunar fjárfestinga á vegum hins opinbera hlutafélags. Á 139. löggjafarþingi (2010–2011) var frumvarp samgönguráðherra um brottfall laga um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugmála, nr. 31/1987, með síðari breytingum, afgreitt frá samgöngunefnd, sbr. þingskjal nr. 1121 í 407. máli. Þar var m.a. samþykkt að fella niður tvo skattstofna, þ.e. flugvallarskatt og varaflugvallargjald, og samræma annari gjaldtöku ISAVIA. Frumvarpið varð ekki að lögum vegna annmarka á þinglegri meðferð en nefndarmenn í samgöngunefnd fluttu efnislega samhljóða frumvarp á sama löggjafarþingi (þskj. 1369, 773. mál) sem varð að lögum nr. 45/2011. Í greinargerð með frumvarpinu var vísað til frumvarps samgönguráðherra og nefndarálits samgöngunefndar í 407. máli. Í nefndaráliti samgöngunefndar segir:

„Samkvæmt athugasemdum í greinargerð frumvarpsins munu tveir skattstofnar falla niður við framangreinda samræmingu, þ.e. flugvallaskattur og varaflugvallargjald. Við niðurfall skattstofnanna hækkar gjaldskrá ISAVIA ohf. sem þeim nemur en þjónustusamningur fyrirtækisins og fjármálaráðuneytisins að sama skapi lækka og staða ríkissjóðs þannig verða óbreytt. Er það mat frumvarpshöfunda að staða farþega og flugrekenda muni einnig verða óbreytt þar sem breytingar frumvarpsins felist í því að í stað nefskatta sem greiddir hafa verið úr ríkissjóði verði greidd þjónustugjöld til ISAVIA ohf.“ Þar segir einnig: „Nefndin telur að samþykkt frumvarpsins hafi ekki í för með sér neina breytingu á högum ríkissjóðs, ISAVIA ohf., flugrekenda eða flugnotenda. Þó hljóti það fyrirkomulag sem frumvarpið boðar að horfa til einföldunar hvað flæði fjármuna varðar.“ Af þessu má ráða að þeir þingmenn sem stóðu

að afgreiðslu málsins úr samgöngunefnd hafi ekki talið breytingarnar fela í sér tekjulækkun ISAVIA ohf. Því að félagið mundi bæta sér upp niðurfellingu skattstofnanna með hækkun gjaldskrár. Ekki verður séð að það hafi gengið eftir í ljósi þess að ISAVIA telur 16 milljarða kr. innviðaskuld hafa safnast upp á þeim rúma áratug sem liðinn er.

Líkt og fram kemur í álitni meiri hluta nefndarinnar var við umfjöllun málsins nokkur umræða um hvort um væri að ræða þjónustugjald eða skattlagningu. Enginn vafi leikur á því að varaflugvallargjaldið er skattlagning að mati minni hlutans. Gjaldið leggst á flugrekendur en upphæð þess tekur mið af fjölda farþega í innanlands- og millilandaflugi. Athygli skal vakin á því að samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að varaflugvallargjaldið renni einungis til þriggja flugvalla: í Reykjavík, á Akureyri og Egilsstöðum. Því er ljóst að gjalddökunni er ekki ætlað að stuðla að uppbyggingu annarra innanlandsflugvalla en í umsögnum um málið komu fram ábendingar um nauðsyn viðhalds á þeim en hún hlýtur hins vegar að losa um fjármuni sem nýtast til viðhalds annarra flugvalla í landinu.

Ekki verður hjá því komist að benda á að í athugasemdum fjölmargra umsagnaraðila kom fram að hugtakið varaflugvöllur hefur ekki verið skilgreint með einhlítum hætti og í raun væri það svo að flugrekendur skilgreini varaflugvöll hvernar flugferðar *en route* eins og þar segir. Einnig var á það bent að enginn erlendur flugrekandi skráir flugvellina á Akureyri og Egilsstöðum sem varaflugvelli en notast frekar við flugvelli í Skotlandi og Kanada.

#### *Umhverfissjónarmið og uppbygging innviða.*

Í umsögnum Umhverfisstofnunar og Landverndar er bent á að engin tilraun sé gerð til þess í frumvarpinu að binda gjaldlagninguna við markmið Íslands í loftslagsmálum eða notkun bestu fánlegru tækni í flugi. Þar kemur m.a. fram að betri orkunýtni í flugsamgöngum hafi ekki leitt til samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda frá greininni. Tekur minni hlutinn undir þau sjónarmið að nauðsynlegt sé að taka skýrar tillit til umhverfissjónarmiða í laga- ramma flugumferðar. Enn fremur vill minni hlutinn minna á að það álag á fluginnviði sem varaflugvallargjaldinu er ætlað að bregðast við endurspeglar ástand sem er til staðar víða í samfélaginu vegna þess hversu mikill vöxtur hefur verið í ferðaþjónustu á síðustu árum. Við umfjöllun nefndarinnar kom fram að í raun hafi enginn opinber aðili gert neina tilraun til að meta hver þolmörk Íslands eru gagnvart vaxandi fjölda ferðamanna, sú þróun sé alfarið framboðsdrifin og þar með stýrt af markaðsdeildum flugfélaganna. Ef ferðaþjónustan á að halda áfram að vera styrk stoð íslensks atvinnulífs er mikilvægt að í gang fari samtal um það hvort skilgreina þurfi þolmörk og setja greininni einhvern ramma þannig að hún vaxi ekki fram úr því sem hægt er í sátt við samfélag og náttúru.

Framlagning þessa frumvarps sýnir að ríkisstjórnin er að átta sig á gríðarlegri þörf á að byggja upp innviði til að mæta þörfum ferðaþjónustunnar. Minni hlutanum þykir hins vegar miður að enn sem komið er einskorðist þessar aðgerðir við innviði fyrir flugsamgöngur. Betur hefði farið á því að skoða málin með heildstæðum hætti þannig að til umfjöllunar væri frumvarp um einhvers konar náttúrugjöld til að vernda náttúru landsins og tryggja öryggi ferðamanna. Slík frumvörp hafa litið dagsins ljós (t.d. 575. mál á 146. löggjafarþingi), en hafa því miður ekki enn náð fram að ganga. Það endurspeglar ekki rétta forgangsroðun að eftir nærri sex ára stjórnarsetu sé staðan enn sú að ríkisstjórnin leggi til plástra frekar en heildstæðari lausnir í málefnum stærstu atvinnugreinar landsins.

Alþingi, 8. júní 2023.

Þórunn Sveinbjarnardóttir, Andrés Ingi Jónsson, Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir.  
frsm.