

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

Hafnarfirði, 4. maí 2021
2101004KA

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

Vísað er til umsagnarbeiðni frá Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis sem barst Isavia ohf. 20. apríl sl. vegna frumvarps til laga um uppbyggingu og rekstur flugvalla og þjónustu við flugumferð, 702. mál þskj. 1181. Drög að frumvarpi sama efnis var áður birt á samráðsgátt stjórnvalda 12. febrúar 2021. Félagið óskar eftir að koma að nokkrum athugasemdum við frumvarpsdrögin.

Bent er á að í ljósi þess að til stendur að fella niður lög nr. 102/2006, nr. 76/2008 og nr. 153/2009, þarf að gæta að því að mikilvæg ákvæði sem varða sérstöðu Keflavíkurflugvallar og rekstur hans séu efnislega til staðar áfram. Um leið þarf að hafa í huga sérstöðu flugvallarins skv. EES reglum varðandi samkeppnislega stöðu hans. Keflavíkurflugvöllur er rekinn að fullu með gjaldtöku af notendum (flugrekendum) og öðrum tekjum af óflugtengdri starfsemi. Flugvöllurinn er því rekinn á markaðsforsendum og í samkeppni við aðra flugvelli á EES svæðinu. Því er mikilvægt að ekki verði raskað samkeppnisstöðu hans eða lagðar á hann kvaðir umfram það sem almennt gerist um flugvelli sem hann á í samkeppni við. Jafnframt verði ekki lagðar á hann fjárhagslegar kvaðir nema framlag komi á móti.

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 þess 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 nánar í frumvarpinu.

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. í að tryggja að til staðar sé varaflugvallarþjónusta fyrir Keflavíkurflugvöll á landinu. Félagið bendir á að flugvallarþjónusta er ekki skilgreind og að varaflugvallarþjónusta er heldur ekki skilgreint hugtak alþjóðlega og varað er við því að taka upp sértæk eða sér íslensk hugtök á þessu sviði þar sem samræming er mikilvæg. Þetta gengur því þvert á skuldbindingu ríkisins sem vikið er að í 1. mgr. 1. gr. þar sem krafa um samræmingu er hluti af alþjóðaskuldbindingunum.

Með ákvæðinu virðist að verið sé að setja í búning að leggja kostnað af rekstri innanlandsflugvalla á Keflavíkurflugvöll sem er eini flugvöllurinn á landinu sem rekinn er á samkeppnisgrundvelli og er kostaður af notendagjöldum. Kostnað af *varaflugvallarþjónustu* mun leggjast á notendur flugvallarins. Þá fellst í ákvæðinu þversögn þar sem það mun leiða til aukins kostnaðar fyrir Keflavíkurflugvöll sem

aðrir flugvellir í samkeppni við hann bera ekki og mun því veikja samkeppnishæfni landsins í millilanda- og tengiflugi. Þá er ekki gerð tilraun til að fjalla um eða meta kostnaðaráhrif af þessum hugmyndum.

Varðandi c.-lið greinarinnar þá gerir félagið athugasemdir við skort á skýringu á ákvæðinu í greinargerð og hvernig framkvæmd þess sé hugsuð.

Vegna umfjöllunar í greinargerð um skuldbindingar flugvallarins skv. 2. mgr. 5. gr. er vakin athygli á að upphaflegar skuldbindingar bæði vegna Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og flugbrautakerfisins byggðu m.a. á kostnaðarþátttöku Bandaríkjamanna og síðar NATO. Ljóst er að frá þeim tíma hefur bæði flugstöðin þróast og stækkað þannig að hún er nú þrisvar sinnum stærri og hefur nánast öll verið endurbyggð af hálfu félagsins. Sama gildir um flugbrautakerfi flugvallarins sem hefur allt verið endurbyggt fyrir um 10 milljarða króna á undanförunum árum. Þessar framkvæmdir hafa allar verið fjármagnaðar af rekstraraðila flugvallarins og verða endanlega kostaðar af notendum hans. Þannig hafa forsendur þessara skuldbindinga breyst án þess að verið sé að véfengja skuldbindingar ríkisins vegna varnarsamstarfsins.

Í 6. gr. hefur verið fallið frá því að rekstraraðili flugvallarins skipi fulltrúa í skipulagsnefnd flugvallarins eins og ráðgert var í drögum þess í samráðsgáttinni, sem félagið telur neikvætt. Þessi breyting veur spurningar þar sem engin 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 muni skv. þessu enginn fulltrúi sitja sem hefur sérstaka þekkingu eða skilning á rekstri flugvalla eða á sérstöðu skipulagsmála hans sem er fjölþætt. Hafa ber í huga að líklega eru þau mál sem hafa komið frá öryggissvæðunum undanfarin ár talin á fingrum annarrar handar og því afar sérkennilegt að það skipi fulltrúa. 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 bæta störf hennar og efla samstarf við sveitarfélögin eins og gert er á öðrum vettvangi eins og t.d. Suðurnesjavettvangnum. Það hefði hjálpað til að tryggja betri framgang í starfi skipulagsnefndar auk þess að tryggja almennan stuðning við starfsemi og framkvæmdir á flugvellingum. Lögð er til breyting á 6. grein frumvarpsins hvað þetta varðar.

Í 2. mgr. 7. gr. er fjallað um hlutverk flugvallarins m.a. vegna gatnagerðar. Félagið bendir á að rekstraraðili flugvallarins leggur á gatnagerðargjöld og heimæðagjöld til að standa straum af stofnkostnaði af gatnagerð, og fráveitu og vatnsveitu en innheimtir aðeins þann hluta af fasteignagjöldum sem tilheyra vatnsveitu og fráveitu en ekki þeim hlutum sem sveitarfélag nýtir til reksturs gatnainniða þ.m.t. vegna snjómoksturs, vegmerkinga, lýsingar og viðhaldi gatna. Þessum þáttum er ekki sinnt af sveitarfélaginu. Þeir eru nú kostaðir með sérstökum þjónustugjöldum sem fasteignaeigendur á flugvallarsvæðinu greiða til flugvallarins og eru hluti af lóðarleigusamningum. Til þess að alls réttlætis sé gætt þá ætti hluti af fasteignaskattinum sem sveitarfélagið innheimtir að renna til þessara verkefna á Keflavíkurflugvelli.

Félagið þakkar fyrir að fá að kom að athugasemdum við frumvarpið og er tilbúið til að hitta nefndina til að fara yfir sjónarmið sín ef þess er óskað.

F.h. Isavia ohf.

Karl Alvarsson, yfirlögfræðingur



Reykjavík 4. maí 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um uppbyggingu og rekstur flugvalla og þjónustu við flugumferð, mál 702.

Hinn 20. apríl 2021 barst Samtökum ferðaþjónustunnar – SAF beiðni um umsögn um frumvarp til laga um uppbyggingu og rekstur flugvalla og þjónustu við flugumferð. Um er að ræða frumvarp þar sem lögð eru fram ný heildstæð lög um rekstur og uppbyggingu flugvalla og flugleiðsöguþjónustu sem veitt er af hálfu íslenska ríkisins. Í dag eru ekki til staðar heilstæð 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. Í frumvarpinu er bent á að í dag er hvorki að finna í lögum skýra skilgreiningu á verkefnum samgönguyfirvalda á þessu sviði né á þeim markmiðum sem stýra eiga för við framkvæmd þeirra verkefna. Lögunum er því ætlað að koma í stað óskýrra og dreifðra lagaákvæða sem nú eru í gildi. Stjórnvöld benda á að skort hafi í lögum skýr ákvæði um verkefni samgönguyfirvalda á þessu sviði og þeim markmiðum sem stýra eiga för við framkvæmd þeirra.

Frumvarpið fer yfir gildissvið þeirra, markmið, verkefni og í framhaldinu er farið yfir útfærslu og framkvæmd þeirra verkefna.

Drög að frumvarpinu birtust á samráðsgátt stjórnvalda 12. febrúar sl. líkt og kemur fram í samráðskafla frumvarpsins skilaði SAF inn umsögn drögin á sínum tíma. Frumvarpið hefur tekið smávægilegum breytingum frá þeim tíma, sem er vel.

Markmið laganna

Meginmarkmið boðaðra laga er að flugvellir landsins og flugumferð þjóni þörfum samfélagsins með skilvirkni, hagkvæmni og öryggi í fyrirrúmi, í samræmi við stefnu stjórnvalda í samgöngumálum, eins og hún birtist m.a. í flugstefnu og samgönguáætlun. Hinum nýju lögum er svo ætlað að fella brott úrelt lög og lagaákvæði á þessu sviði sem verða óþörf þegar hin nýju lög taka gildi. Bent er á að um töluverða einföldun regluverks er að ræða

og að jafnframt sé verið að draga fram verkefni stjórnvalda á þessu sviði með mun skýrari hætti en í gildandi lögum.

Drög að frumvarpinu hafa verið yfirfarin á vettvangi Samtaka ferðabjónustunnar SAF og vilja samtökin koma eftirfarandi ábendingum á framfæri.

Alþjóðleg samkeppnishæfni og varaflugvellir

Samtökin vilja byrja á því að benda á að ferðabjónustan, þá sérstaklega flugið, er í alþjóðlegri samkeppni. Stjórnvöld verða því ávallt að forðast að setja sér-íslenskar reglur eða sér-íslenskar skilgreiningar sem ganga ekki í takt við alþjóðlegt regluverk.

Sérstaklega þegar sér-íslenskar reglur geta mögulega leitt til aukins kostnaðar sem tíðkast ekki í öðrum löndum. Samtökunum er t.d. ekki kunnugt um að varaflugvallabjónusta sé sérstaklega skilgreind eða til innan ICAO reglna eða leiðbeininga. Samtökin vilja vara við því að afmarka bjónustu flugvalla sem samræmist ekki því sem gerist í alþjóðlegu samhengi. Með það í huga er ekki alveg ljóst í b. lið 3. gr. hvað sé átt við með heilstæðri flugvallabjónustu fyrir millilandaflug.

Stjórnvöld verða að gæta þess að notendur eins flugvallar verði ekki settir í þá stöðu að greiða niður flugvallabjónustu fyrir aðra flugvelli, eins og t.d. varaflugvallarbjónustu. Ferðabjónustan starfar í alþjóðlegri samkeppni og því mun aukinn kostnaður leggjast á flugrekendur með tilheyrandi áhrifum á samkeppnishæfni landsins. Samtökin vilja benda á að í frumvarpinu verður að forðast að lögfesta það að skilgreindir alþjóðaflugvellir verði notaðir til að greiða niður rekstrarkostnað annarra flugvalla. Allur auka kostnaður fyrir notendur alþjóðaflugvalla kemur niður á neytendum og ferðabjónustunni allri. Notendagjöld alþjóðaflugvalla eiga eingöngu að vera til að greiða fyrir þann rekstur sem þar á sér stað, ekki til að greiða fyrir rekstur og not varaflugvalla.

Að mati samtakanna munu öflugir alþjóðaflugvellir sem sinna hlutverki varaflugvalla hér á landi auka öryggi í flugi og efla samkeppnishæfni landsins. Rétt eins og útskot fyrir flutningabíla eru hluti af vegakerfi landsmanna og rekstri þess, eiga skilgreindir varaflugvellir, rekstur og viðhald þeirra að vera á forræði hins opinbera og stuðla þannig að öruggu og samkeppnishæfu aðgengi að landinu. Þrátt fyrir þetta virðist frumvarpið ekki gera ráð fyrir bein fjárhagsáhrif á ríkissjóð. Er þá að mati samtakanna verið að lögfesta það að aukinn kostnaður fyrir skilgreindan varaflugvöll muni lenda á notendum eina alþjóðlega flugvallarins hér á landi og er það miður enda mun það hafa þau áhrif að það mun draga úr samkeppnishæfni landsins í millilanda- og tengiflugi.

SAF voru einnig með þessa athugasemd við frumvarpið í samráðsgátt. Stjórnvöldum þótti ekki tilefni til að breyta ákvæðinu þrátt fyrir athugasemdir en samtökin telja hins vegar mikilvægt að ítreka fyrri athugasemdir.

Flugvélar í alþjóðaflugi með Ísland sem áfangastað þurfa að bera talsvert umframmagn af eldsneyti ef varaflugvellir eru skráðir annars staðar en á Íslandi. Það eykur kolefnislosun og dregur úr tækifærum flugfélaga til að flytja fólk og farangur. Með því að efla hlutverk varaflugvalla er hægt að fjölga farþegum og auka þannig tekjur almennt.

Almenningssamgöngur

Samtökin telja sjálfsagt að almenningssamgöngur verði tengdar við flugvelli eins og lagt er til í c. lið 2. gr. Frumvarpið virðist þó ekki svara því hvernig flugvallakerfið eigi að vera virkur hluti öruggra og hagkvæmra samgangna innanlands og tengjast öðrum almenningssamgöngum á landi. Samtökin vilja benda á mikilvægi þess að samkeppni um samgönguþjónustu við flugfarþega fái að njóta sín án aðkomu ríkis eða sveitarfélaga og að rekstraraðilum almenningssamgangna verði samhliða boðið að setja upp sleppistöðvar fyrir sitt leiðarkerfi við flugvelli á eigin kostnað.

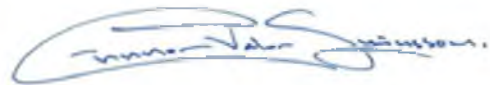
Samtökin áskilja sér rétt til að koma með frekari ábendingar á síðari stigum.

Virðingarfyllst

F.h. Samtaka ferðaþjónustunnar



Baldur Sigmundsson, lögfræðingur



Gunnar Valur Sveinsson, verkefnastjóri