

**UPPBYGGING FLUGVALLAKERFISINS OG EFLING
INNANLANDSFLUGSINS SEM ALMENNINGSSAMGANGNA**



Nefnd sú sem skipuð var til að fjalla um innanlandsflug og rekstur flugvalla með hliðsjón af áherslum ríkisstjórnarinnar hefur nú lokið störfum. Í samantekt þessari er gerð grein fyrir niðurstöðu hópsins til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, Sigurðar Inga Jóhannssonar.

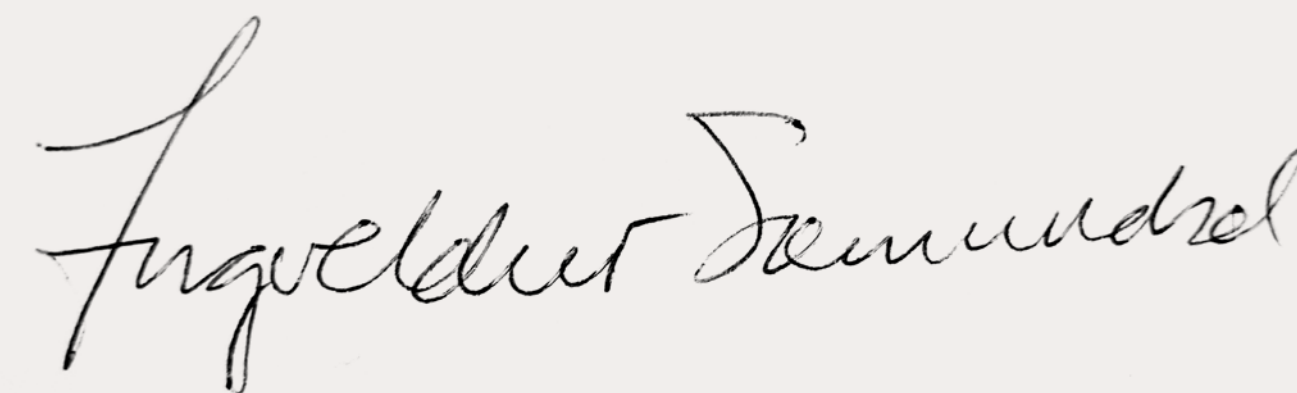
Reykjavík, 29. nóvember 2018



Njáll Trausti Friðbertsson
Alþingismaður - Formaður



Jóna Árný Þórðardóttir
Framkvæmdastjóri Austurbrúar



Ingveldur Sæmundsdóttir
Aðstoðarmaður samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra



SAMGÖNGU- OG
SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ

1. Samantekt

1.1 Tillögur starfshóps

Í framhaldi af því að ný ríkisstjórn tók við stjórnartaumunum í lok nóvember 2017 óskaði Sigurður Ingi Jóhannsson, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra eftir að starfshópur ráðuneytisins, sem hóf störf þá um sumarið að skoða núverandi skipulag á innanlandsflugi, héldi áfram samkvæmt áherslum ríkisstjórnarinnar m.a. um jafnt aðgengi og jákvæða þróun byggða og bætta samkeppnishæfni þeirra sem og landsins alls. Þá hefur mikilvægi öryggishlutverks varaflugvalla tengt millilandaflugi aukist og nauðsynlegt að taka tillit til breyttra aðstæðna á grundvelli þróunarinnar undanfarin ár.

Hópnunum var falið að skoða núverandi skipulag á innanlandsflugi, fara yfir hugmyndir að breyttu fyrirkomulagi og meta hvaða fyrirkomulag sé hagkvæmast fyrir notendur.

STARFSHÓPUR UM INNANLANDSFLUG LEGGUR TIL AÐ:

1. Frá og með 1. janúar 2020 verði millilandaflugvellirnir, Keflavíkurflugvöllur, Reykjavíkurflugvöllur, Akureyrarflugvöllur og Egilsstaðaflugvöllur skilgreindir sem kerfi flugvalla með sameiginlegan kostnaðargrunn og Isavia ohf. falin fjárhagsleg ábyrgð á rekstri, viðhaldi og uppbyggingu þeirra.
2. Þjónustugjöld á millilandaflugvöllum verði samræmd og hóflegt þjónustugjald á hvern fluglegg sett á til að standa straum af uppbyggingu og rekstri kerfisins. Gjaldið gæti orðið á bilinu 100 kr. til 300 kr. á hvern fluglegg.
3. Þjónustusamningur ríkisins við Isavia um rekstur, viðhald og nýframkvæmdir á öðrum flugvöllum verði til fimm ára og fjárframlag ríkisins til þeirra aukist frá því sem nú er.
4. Stefnt verði að því að frá og með 1. janúar 2024 verði millilandaflugvellirnir og aðrir flugvellir í grunneti hluti af sama flugvallakerfi.
5. Farmiðar íbúa með lögheimili á tilgreindum svæðum á landsbyggðinni verði niðurgreiddir.
 - Skilgreind verði svæði landsins þar sem íbúar sem ferðast í einkaerindum njóta 50% niðurgreiðslu á flugfargjöldum til og frá svæðinu, þó að hámarki fjórar ferðir (8 leggir) á hvern einstakling á meðan reynsla er að komast á kerfið.
 - Lagt er til að við ákvörðun svæðisins verði miðað við 200 – 300 km. akstursfjarlægð frá höfuðborgarsvæðinu eftir aðstæðum á hverjum stað.
6. Isavia og tollayfirvöld tryggja hnökralausa umferð farþega í beinu tengiflugi um Keflavíkurflugvöll til að stuðla að dreifingu ferðamanna s.s. í tengslum við flug sem er í gangi á milli Keflavíkur og Akureyrar.
7. Framlag ríkisins til flugmála taki eðlilegum verðlagsbreytingum.

1.2 STEFNA STJÓRNVALDA

Á síðastliðnum árum hefur umfang flugs og flugtengdrar starfsemi aukist umtalsvert. Atvinnugreinin er íslensku hagkerfi mikilvæg og er grunnstoð uppbyggingar í ferðaþjónustu.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar frá 30. nóvember 2017 er skýrt kveðið á um:

- að unnið verði að því að gera innanlandsflugið að hagkvæmum kosti fyrir íbúa landsbyggðanna,
- að almenningssamgöngur verði áfram byggðar upp um land allt,
- að landsmenn eigi að hafa jafnan aðgang að þjónustu, atvinnutækifærum og líf skjörum
- að jafnt aðgengi að námi óháð búsetu og öðrum aðstæðum verði meginmarkmið
- auka þurfi dreifingu ferðamanna um landið og
- að eigendastefna fyrir Isavia verði sett.

Í framhaldi af gerð stjórnarsáttmálans óskaði Sigurður Ingi Jóhannsson, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra eftir að starfshópur sem þá starfaði í ráðuneytinu, og var falið að skoða núverandi skipulag á innanlandsflugi, héldi áfram með áherslur ríkisstjórnarinnar að leiðarljósi.

Þá skipaði Sigurður Ingi Jóhannsson, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra verkefnahópa til að móta tillögur að fyrstu flugstefnu Íslands sem munu líta dagsins ljós fyrri hluta árs 2019. Niðurstöður skýrslu um innanlandsflug munu verða kynntar fyrir verkefnahóp um flugstefnu.

1.3 Störf starfshópsins

Í ágúst 2017 skipaði þáverandi samgöngu- og sveitastjórnar- ráðherra Jón Gunnarsson starfshóp er fjalla ætti um hvernig ná mætti fram hagkvæmari rekstri á innanlandsflugi og skilvirkari rekstri flugvalla sem skili sér til neytenda. Í framhaldi af gerð stjórnarsáttmálans í nóvember óskaði Sigurður Ingi Jóhannsson, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra eftir að starfshópurinn héldi áfram með áherslu ríkisstjórnarinnar að leiðarljósi.

Í starfshópinu voru skipuð þau:

- Njáll Trausti Friðbertsson, alþingismaður og formaður
- Jón Karl Ólafsson, framkvæmdastjóri flugvallasviðs Isavia ohf.
- Jóna Árný Þórðardóttir, framkvæmdastjóri Austurbrúar.

Frá janúar 2018 var Ingveldur Sæmundsdóttir aðstoðarmaður ráðherra einnig skipuð í hópinn. Í ágúst 2018 hætti Jón Karl Ólafsson störfum hjá Isavia og í starfshópnum. Friðfinnur Skaftason verkfræðingur og Kristín Sandra Karlsdóttir, stjórn- mála og stjórnsýslufræðingur í samgöngu- og sveitarstjórnar- ráðuneytinu störfuðu með hópnum.



Starfshópurinn fundaði 25 sinnum

Til fundar við hópinn komu Jón Gunnar Vilhelmsson sérfræðingur á skrifstofu stjórnunar og umbóta í fjármála- og efnahagsráðuneyti, Gunnar Örn Indriðason lögfræðingur í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Ingimundur Sigurpálsson stjórnarformaður Isavia, Björn Óli Hauksson forstjóri Isavia, Sigurður Ólafsson, starfandi framkvæmdastjóri flugvallasviðs hjá Isavia, Sigríður Alma Gunnsteinsdóttir verkfræðingur hjá Isavia, Hlín Hólm deildarstjóri flugleiðsögu- deildar Samgöngustofu, Lárus Elíasson eftirlitsmaður á mannvirkja- og leiðsögusviði Samgöngustofu, Atle Vivås hópstjóri flugvalla á Samgöngustofu, Halla Sigrún Sigurðardóttir framkvæmdastjóri samhæfingarsviðs Samgöngustofu, Þorgeir Pálsson fyrrverandi flugmálastjóri, Sigrún Traustadóttir fyrrverandi framkvæmdastjóri fjármálasviðs Isavia og fyrrverandi stjórnarmaður Isavia, Ragnhildur Geirsdóttir aðstoðarforstjóri WOW-air, Bogi Nils Bogason forstjóri Icelandair Group, Haukur Reynisson flugrekstrarstjóri Icelandair, Hörður Guðmundsson framkvæmdastjóri flugfélagsins Ernis, Ásgeir Örn Þorgeirsson sölu- og markaðsstjóri flugfélagsins Ernis, Arnar Friðriksson sölu- og markaðsstjóri Norlandair,

Þóra Eggertsdóttir forstöðumaður fjármála- og upplýsingatæknisviðs Air Iceland Connect, Skarphéðinn Berg Steinarsson ferðamálastjóri, Jóhannes Þór Skúlason framkvæmdastjóri hjá Samtökum ferðaþjónustunnar, Einar Már Sigurðarson formaður Sambands sveitarfélaga á Austurlandi og Jóney Jónsdóttir verkefnastjóri SSA, Bjarni Guðmundsson framkvæmdastjóri Sambands sveitarfélaga á Suðurlandi, Aðalsteinn Óskarsson sviðsstjóri byggðasviðs Vestfjarðastofu, Sigurður Hreinsson stjórnarmaður í Fjórðungssambandi Vestfirðinga, Hilda Jana Gísladóttir formaður Eypings, Ívar Ingimarsson forsvarsmáður grasrótarhópsins „Dýrt innanlandsflug“ og Yngvi Harðarson framkvæmdastjóri Analytica.

Þá var einnig í upphafi vinnunnar óskað eftir viðbrögðum við skýrslu fyrri vinnuhóps og hugsanlegum útfærslum þeirra frá landshlutasamtökum sveitarfélaga, sambandi íslenskra sveitarfélaga, Byggðastofnun, Flugmálafélaginu og flugfélögum þremur sem stunda áætlunarflug innanlands, Flugfélagi Norðurlands, Flugfélaginu Erni og Air Iceland Connect.

Efnisyfirlit

1	Samantekt	3	2.5.4	Gjaldskrá	29	4.2.2	Flug sem almennings- samgöngur	46
1.1	Tillögur starfshóps	4	3	Leikreglur	30	4.2.3	Samanburður	47
1.2	Stefna stjórnvalda	5	3.1	Almennt	30	4.3	Flugvallagjöld færð nær raunkostnaði	48
1.3	Störf starfshópsins	6	3.1.1	Framboð og eftirspurn	31	4.4	Flugleiðir og flugrekendur	50
2	Núverandi staða	9	3.1.2	Reglugerðaumhverfið	34	4.5	Fjármögnunarleiðir	51
2.1	Stefna stjórnvalda	10	3.1.2.1	Ríkisstyrkjareglur	34	4.5.1	Skattar	51
2.1.1	Eigandastefna	13	3.1.2.2	Kvaðir um þjónustu	35	4.5.2	Hlutverk Isavia	52
2.2	Flugvellir	15	3.2	Flugvellir	36	4.5.2.1	Arður	53
2.2.1	Viðhald eigna og uppbygging	17	3.2.1	Flugvallagjöld	39	4.5.2.2	Flugvallakerfi	54
2.2.2	Hlutverk varaflugvalla	17	3.3	Flugleiðir	40	4.5.2.3	Áhrif hækkunar á þjónustu- gjöldum	55
2.3	Farþeginn og flugfargjöldin	24	3.4	Flugfargjöld	41	4.5.3	Samrekstur flugvalla	56
2.4	Rekstur innanlandsflugs	25	4	Mögulegar leiðir	42	5	Tillögur	57
2.5	Fjármagn	26	4.1	Núverandi fyrirkomulag	43	6	Viðaukar	58
2.5.1	Verðbætur	27	4.1.1	Lengri samningur	44			
2.5.2	Rekstur	28	4.2	Lægri flugfargjöld	44			
2.5.3	Viðhald	28	4.2.1	Hámarksfargjöld á flugleið	45			

2. *Núverandi staða*

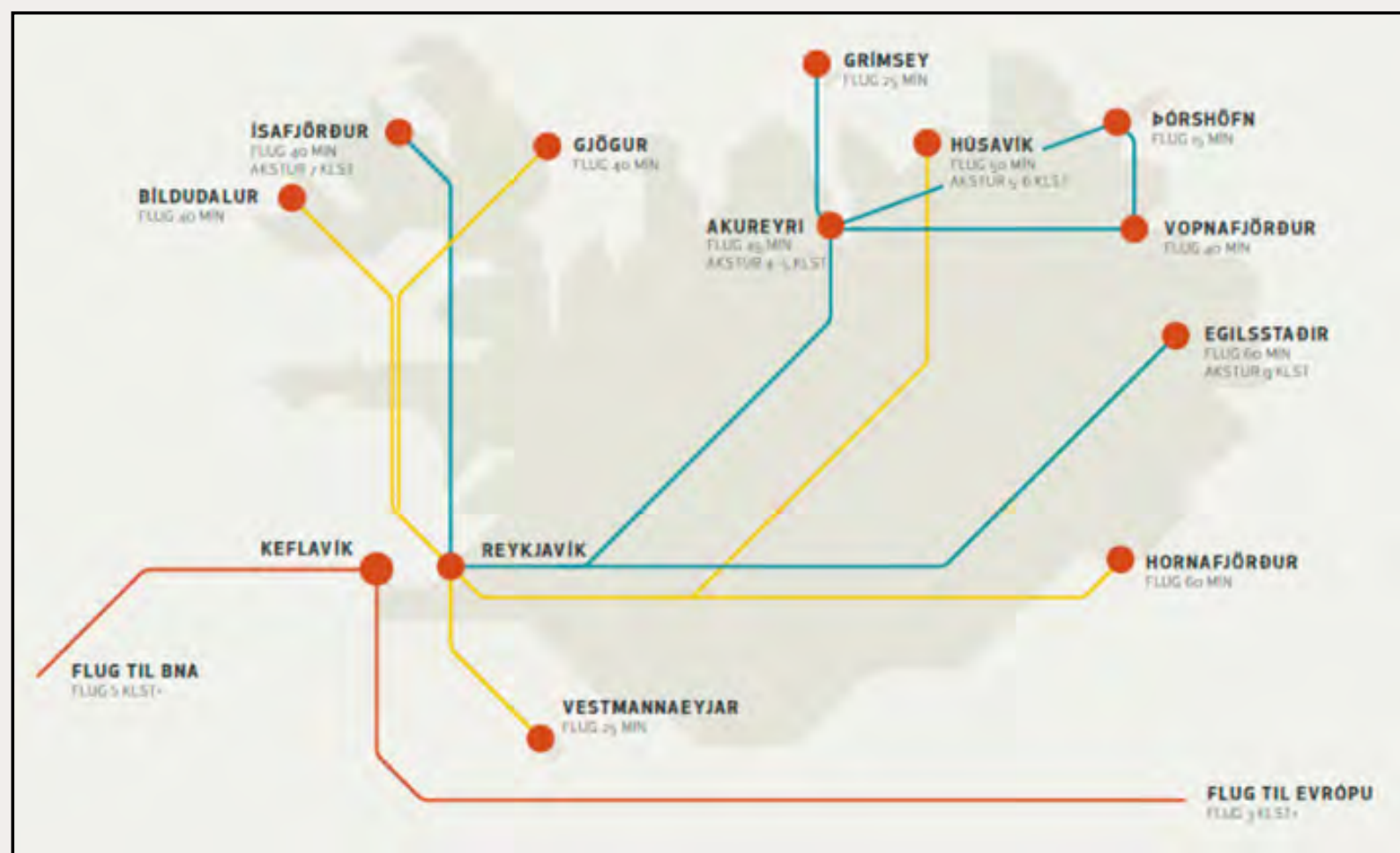
Með aðild að EES svæðinu undirgengst Ísland ýmsar reglur og kvaðir s.s. að hér á landi er aðilum af EES svæðinu heimilt að stunda bæði flugrekstur og flugvallarekstur. Þá gilda sameiginlegar samkeppnisreglur og ríkisstyrkjareglur.

Isavia ohf. rekur fjóra millilandaflugvelli á Íslandi, Keflavíkurlugvöll, Reykjavíkurlugvöll, Akureyrarflugvöll og Egilsstaðaflugvöll.

Auk þeirra eru níu flugvelli með áætlunarflugi innanlands. Þeir eru á Bíldudal, Gjögri, Húsavík, Ísafirði, Þórshöfn, Vopnafirði, Höfn, í Grímsey og Vestmannaeyjum.

Í innanlandskerfinu eru um það bil 800 þúsund hreyfingar á ári. Þar sem hvert flugtak og hver landing telst ein

hreyfing, er hver flugleggur tvær hreyfingar og ferð fram og til baka því fjórar hreyfingar. Þetta þýðir að um það bil 400 þúsund farþegar nýta flug sem samgöngumáta. Tilraunir hafa verið gerðar til að auka beint tengiflug frá Keflavíkurlugvelli. Helstu vandkvæði við núverandi flug frá Akureyri til Keflavíkur snúa að innritun farþega. Kröfur tollayfirvalda í Keflavík eru flóknari en í öðru innanlandsflugi sem leiðir til þess að innritun farangurs býr til óþarfa flækjustig í umferð farþega á þessari flugleið.



Mynd 1 sýnir flugvelli og virkar áætlunarleiðir innanlands. Einnig hafa tilraunir verið gerðar með flugleiðirnar Reykjavík-Sauðárkrókur og Keflavík-Akureyri.



Mynd 2: Hreyfingar á innanlandsflugvöllum. Heimild: Flugtölur Isavia 2017.

2.1 Stefna stjórnvalda

Höfuðborgarsvæðið hefur þróast sem miðstöð opinberrar stjórnsýslu og miðlægrar þjónustu. Stefna stjórnvalda er að jafna aðgengi allra landsmanna að þeirri þjónustu og menningu sem aðeins er í boði á höfuðborgarsvæðinu. Jafnframt að auka fjölbreytni atvinnulífs á landsbyggðinni með það að markmiði að stuðla að sjálfbærri þróun byggða um allt land. Efling ferðaþjónustunnar er skilvirk leið til þess.

Í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar segir m.a.:

Um samgöngumál:... Unnið verður að því að gera innanlandsflug að hagkvæmari kosti fyrir íbúa landsbyggðanna. Áfram þarf að byggja upp almennings-samgöngur um land allt...

...Huga þarf að möguleikum til að opna fleiri hlið inn til landsins og fjölga þannig þeim svæðum sem geta notið góðs af ferðaþjónustu.

Um byggðamál: ... Mikil verðmæti felast í því að landið allt sé í blómlegri byggð. Landsmenn eiga að hafa jafnan aðgang að þjónustu, atvinnutækifærum og lífs-kjörum um land allt.

Um ferðaþjónustuna: Aukin dreifing ferðamanna um landið er mikilvæg með hliðsjón af náttúruvernd og byggðasjónarmiðum.



2.1 Stefna stjórnvalda

Í byggðaaætlun sem Alþingi samþykkti 11. júní sl. segir m.a.:

Byggðamál verði samþætt við aðra málaflokka eftir því sem við á. Í allri stefnumörkun og áætlanagerð hins opinbera verði áhrif á þróun einstakra byggða og búsetu skoðuð og metin.

Markmið stjórnvalda eru að:

- a. jafna aðgengi að þjónustu,
- b. jafna tækifæri til atvinnu,
- c. stuðla að sjálfbærri þróun byggða um allt land.
Um aðgengi að þjónustu:
- c. Aðgengi landsmanna að grunnþjónustu verði jafnað og kostnaður við að sækja afþreyingu til höfuðborgarinnar verði lækkaður.
- d. Net almenningssamgangna á landinu öllu verði skilgreint og reglur mótaðar um niðurgreiðslu fargjalda.

Þá segir einnig í l-lið: Grunnþjónusta heilbrigðis- og velferðarþjónustu verði skilgreind sem og hvernig réttur landsmanna til hennar verði tryggður óháð búsetu.

Eitt af markmiðum og áherslum að tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun eru að bæta flutninga og tengingar við gáttir landsins. Sérstaklega er getið um að bæta aðstöðu á alþjóðlegum flugvöllum og að gáttir inn í landið um alþjóðlega flugvelli verði þróaðar áfram og uppfylli ávallt settar öryggiskröfur.

Þá skiptaði Sigurður Ingi Jóhannsson verkefnastjórn til að semja tillögu að heildarstefnu í flugi sem skilar niðurstöðum sínum fyrri hluta árs 2019 eða um það leyti sem flug á Íslandi verður 100 ára. Markmiðið er að skapa umhverfi sem viðheldur grunni fyrir flugrekstur og flugtengda starfsemi á Íslandi, hvort sem er núverandi eða nýja starfsemi, og styður vöxt hennar að því marki sem það er þjóðhagslega hagkvæmt og eykur atvinnusköpun. Niðurstöður þessarar skýrslu um innanlandsflug munu verða kynntar fyrir verkefnahóp um Flugstefnu. Skýrslurnar verða innlegg inn í vinnu við eigendastefnu Ísavia.

Skilgreind er eftirfarandi aðgerð: A.11. Flug sem almenningssamgöngur.

Verkefnismarkmið: Að innanlandsflug verði raunhæfur kostur fyrir íbúa landsbyggðarinnar. Innanlandsflug verði skilgreint sem hluti almenningssamgangnakerfisins. Starfshópur móti reglur sem geri innanlandsflug að raunhæfum valkosti fyrir íbúa með lögheimili á tilteknum svæðum. Styrkur verði veittur einstaklingum en ekki fyrirtækjum eða stofnunum, m.a. mætti hafa hina svokölluðu „skosku leið“ til hliðsjónar. Stefnt skal að því að vinnu starfshóps verði lokið fyrir árslok 2018 og niðurgreiðslur hefjist árið 2019.

Ábyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.

Framkvæmdaraðili: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Vegagerðin, landshlutasamtök sveitarfélaga, stéttarfélag og flugrekendur.

Tímabil: 2018–2024.

Tillaga að fjármögnun: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.



Ljósmynd: Gunnar Gunnarsson

2.1.1 Eigandastefna

Ríkið er eigandi að mörgum opinberum hlutafélögum og hefur sett sér almenna eigandastefnu fyrir þau. Í stefnunni felst m.a. „að ríkissjóður fái eðlilegan arð af eigin fé í samræmi við áhættu rekstrar“. Sérstök eigandastefna fyrir Isavia ohf. er ekki til en stjórnarsáttmálinn gerir ráð fyrir að hún verði mótuð. Fjármála- og efnahagsráðuneytið sér fyrir sér að eigandastefnan taki m.a. til eignarhalds á landi og mannvirkjum og samkeppni á Keflavíkurflugvelli. Markmið ríkisins sem eiganda að Isavia eru önnur en hjá fjárfesti á markaði sem horfir fyrst og fremst á hvaða beinan arð hann hefur af fjárfestingu sinni.

Því þarf eigandastefna Isavia einnig að taka mið af öðrum markmiðum s.s. í byggðamálum, eflingu ferðaþjónustunnar og atvinnuuppbyggingu um land allt. Til þessa hefur ríkið ekki tekið arð út úr félaginu en þess í stað nýtt hann til uppbyggingar á Keflavíkurflugvelli. Eigandanum er frjálst að nýta arðinn með öðrum hætti innan félaganna s.s. í rekstur, viðhald eða uppbyggingu flugvalla enda stangist það ekki á við þær reglur sem um starfsemina gilda.

¹ https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/utgafa/Almenn_eigandastefna_rikisins.pdf

2.1.1 Eigandastefna

Setji eigandinn félaginu stefnu sem felur í sér rekstur eða innviðauppbýggingu sem skilar félaginu ekki fjárhagslegum ávinningi, heldur samfélaginu, s.s. rekstur flugvallar, þarf að skilgreina hvaða þjónustustig eigandinn gerir kröfu um á mismunandi flugvöllum.

Landfræðileg staða Íslands ýtir mjög undir mikilvægi þess að alþjóðlegu flugvellirnir fjórir Keflavíkur-, Reykjavíkur-, Akureyrar- og Egilsstaðarflugvöllur þjóni alþjóðafluginu til og frá Íslandi og um íslenska flugstjórnarsvæðið sem samstæð heild í einu flugvallakerfi. Það er mjög mikilvægt að stjórnvöld móti stefnu um þau markmið sem á að ná fram með rekstri Isavia í gegnum eigendastefnu ríkisins.

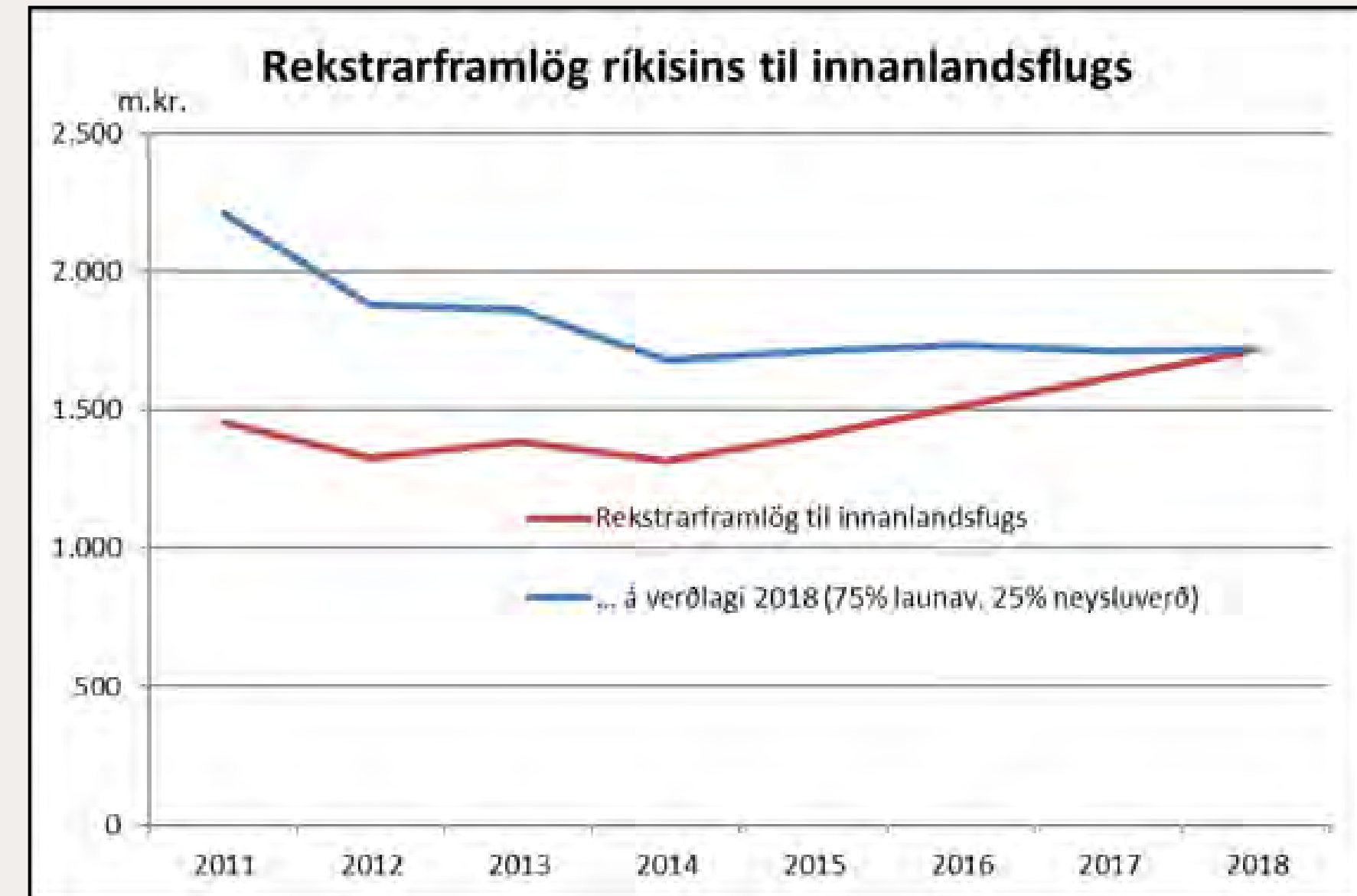


2.2 Flugvellir

Vegna smæðar markaðarins hefur ríkið niðurgreitt flugvallarekstur á innanlandsflugvöllum utan Keflavíkur til að þjónustugjöld flugvallanna falli ekki á flugrekendur og áfram út í farmiðaverð. Af um 2,5 ma.kr. áætluðum rekstrarkostnaði flugvallanna greiðir ríkið beint rúmlega 1,7 ma.kr. eða rúmlega tvo þriðju. Einn þriðji er greiddur af notendum í formi notendagjalda.

Áætlað er að rekstrarframlag ríkisins skiptist milli flugvalla eins og fram kemur í töflu 1.

Isavia hefur áætlað að kostnaður við rekstur millilandaflugvallanna umfram þarfir innanlandsflugsins sé um 550 m.kr. á ári.



Mynd 3: Rekstrarframlög til flugvalla skv. þjónustusamningum ríkisins við Isavia.

2.2 Flugvellir

Hafa ber í huga að þjónustugjöld eru hærri í Reykjavík auk þess sem umferðin er meiri en annars staðar og afkoma Reykjavíkurflugvallar því ekki sambærileg við aðra.

Rekstur flugvallanna var fluttur frá Flugmálastjórn Íslands 1. janúar 2007 þegar Flugstoðir ohf. hófu rekstur en síðan voru opinberu hlutafélögin Flugstoðir og Keflavíkurflugvöllur sameinuð í eitt félag Isavia ohf. árið 2010. Félögin hafa frá stofnun verið að fullu í eigu ríkissjóðs og lotið þeim reglum sem um opinber hlutafélög gilda. Þar á meðal að yfir félaginu er stjórn sem hefur það meginhlutverk að skila eiganda sínum fjárhagslegum ávinningi með þeim skilyrðum sem eigandinn setur samkvæmt almenntri eigendastefnu ríkisins.

Ekki er hægt að ætlast til þess að stjórn félags setji sér önnur markmið eða skilyrði en eigandinn, í þessu tilfalli ríkið, felur henni.

Framlag þjónustusamnings utan viðhalds og nýframkvæmda

	Flugvöllur	Turn	Samtals
Reykjavík	3	353	356
Akureyri	341	144	486
Egilsstaðir	392		392
Samtals:	736	497	1.233
Ísafjörður	97		97
Vestmannaeyjar	102		102
Húsavík	52		52
Hornafjörður	37		37
Samtals:	1.024	497	1.521
Áætlunarellir samtals:	1.172	497	1.669
Þjónustusamningur			1.817

Tafla 1: Framlag þjónustusamnings til rekstrar, án viðhalds og nýframkvæmda.

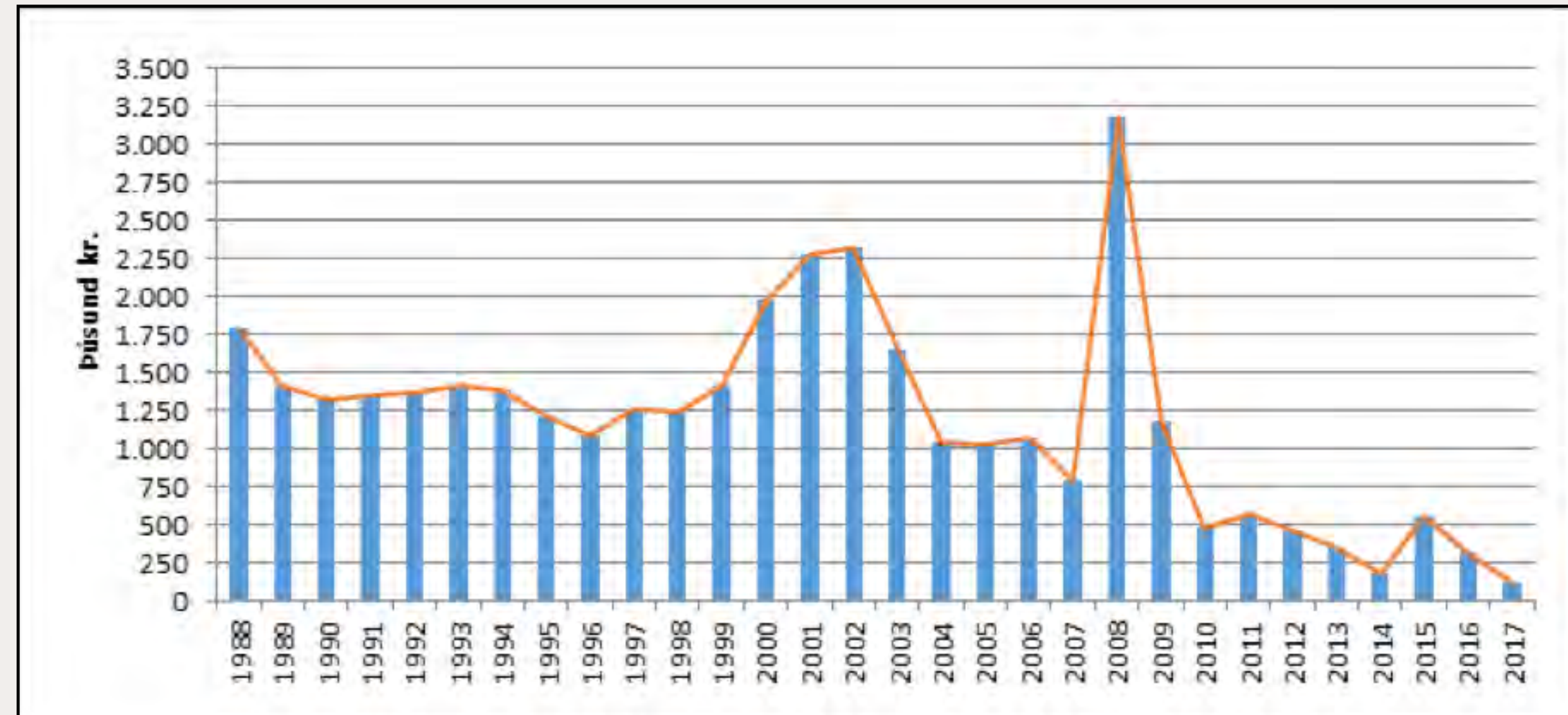
2.2.1 Viðhald eigna og uppbygging

Örðugt hefur reynst að tryggja rekstrargrundvöll flugvallarkerfisins, innanlands. Viðhald og ný-framkvæmdir hafa setið á hakanum og landingar-stöðum verið lokað. Þeirri þróun verður að snúa við. Eftir bankahrunið 2008 hafa framlög til flugvalla dregist mjög saman að raungildi.

Þrátt fyrir að ítrasta aðhalds hafi verið gætt í rekstri hefur það ekki dugað til og hefur samdrátturinn komið illa niður á viðhaldi.

Undanfarin ár hefur að meðaltali verið varið um 300 m.kr. í viðhald og nýframkvæmdir á öllum flugvöllum innanlands en til viðhalds hefur verið áætlað að þurfi a.m.k. 700 m.kr. á ári bara til að halda kerf-inu í viðunandi horfi.

Ísavia hefur áætlað uppsafnaða viðhaldspörf á innanlandsflugvöllum um 2 ma.kr.



Mynd 4 sýnir fjárveitingar til framkvæmda, bæði stofnkostnað og viðhald, frá 1988 á verðlagi 2017. Um og eftir 2000 kemur toppur í framlögin en þá er verið að endurbyggja flugbrautirnar á Reykjavíkflugvelli og 2008 - 2009 er verið að lengja flugbrautina á Akureyri. Helstu nýframkvæmdir á síðustu árum eru að hafin er gerð flughlaðs á Akureyri, 2016 var lagt bundið slitlag á Norðfjarðarflugvöll ásamt nauðsynlegum lagfæringum á undirlagi og á Gjögri á árunum 2013-2015.

2.2.2 Hlutverk varaflugvalla

Síðastliðinn áratug hefur umferð um Keflavíkurflugvöll aukist mikið og farþegaflugvélum í milli-landaflugflota Íslendinga sem fljúga til og frá landinu hefur vaxið hratt á undanförunum árum. Árið 2010 samanstóð flugfloti Icelandair og Iceland Express af 16 vélum. Samanlagður flugfloti Icelandair og WOW air á þessu ári er 55 farþegaþotur.

Þar að auki hefur fjöldi erlendra flugfélaga sem fljúga til og frá Keflavíkurflugvelli farið mjög vaxandi. Allt að 30 félög hafa stundað flug til Íslands yfir sumarið og 15 yfir veturinn. Flugstarfsemin hefur margfaldast á tiltölulega fáum árum.



Mynd 6: Landingar að meðaltali hvern dag á Keflavíkurflugvelli.
Heimild: Isavia

2.2.2 Hlutverk varaflugvalla

Á sama tíma og umferð farþegapötna um Keflavíkurflugvöll hefur margfaldast hafa innviðir varaflugvallanna á Akureyri, í Reykjavík og á Egilsstöðum ekki verið styrktir. Hér er einnig rétt að geta þess hlutverks sem viðkomandi flugvellir ásamt Keflavíkurflugvelli gegna sem varaflugvellir fyrir flugumferðina um íslenska flugstjórnarsvæðið sem einnig hefur vaxið hröðum skrefum á undanförunum árum.

Vaxandi þörf er fyrir nýframkvæmdir á varaflugvöllum svo sem við gerð akstursbrauta meðfram flugbrautum og að flugvélastæðum sé fjölgað á Akureyri og Egilsstöðum. Þannig að hægt sé að taka við fleiri flugvélum á jörðu niðri. Í þessu samhengi er einnig rétt að hafa í huga nauðsyn þess að byggðar séu upp nýjar flugstöðvar/samgöngumiðstöðvar í Reykjavík og á Akureyri.

Framkvæmdakostnaður vegna nauðsynlegra framkvæmda hleypur á mörgum milljörðum. Þess má geta hér að EFLA vann skýrslu fyrir Eyþing undir heitinu: „Akureyrarflugvöllur uppbyggingaráætlun“ þar sem dregnar eru fram ýmsar upplýsingar um kostnað vegna einstakra framkvæmdaliða. Skýrslan var gefin út fyrr á þessu ári. Nauðsynlegt er að unnin verði svipuð skýrsla fyrir Egilsstaðar- og Reykjavíkurflugvöll þannig að upplýsingar um kostnað liggi fyrir þegar unnið er að því að tryggja öryggi millilandaflugsins sem best hér á landi.

Í þessum kafla fylgja með tilvitnanir í umsagnir Icelandair, WOWair, öryggisnefndar Íslenska flugmannafélagsins (ÍFF) og öryggisnefndar Félags íslenskra atvinnuflugmanna við Samgönguáætlun sem stefnt er að verði samþykkt á haustþinginu.



Úr umsögn Icelandair ehf við Samgönguáætlun, (172. mál)

„Á þeim tíma sem mest er flogið má áætla að á sama tímapunkti geti verið yfir 30 flugvélar á leið til Keflavíkurflugvallar sem allar gera ráð fyrir að nýta flugvelli á Íslandi, aðra en Keflavíkurflugvöll, sem varaflugvelli. Vegna nálægðar flugvallanna í Keflavík og Reykjavík geta þau tilfelli komið upp að vindur, skyggni eða skýjahæð sé hamlandi þáttur á báðum flugvöllum og því ekki um aðra varaflugvelli að ræða á landinu en Akureyri og Egilsstaði.

Vegna takmarkaðs rýmis á flughlöðum þessara flugvalla er útilokað að þeir geti sinnt hlutverki sínu fyrir allar þær flugvélar sem þyrftu að lenda þar ef slíkar aðstæður sköpuðust. Ljóst er að við slíkar aðstæður getur verulega hætta skapast.

Það er mat forráðamanna Icelandair að smæð flughlaða og skortur á flugstæðum á flugvöllum á Akureyri og Egilsstöðum sé stærsta ógn við öryggi flug til og frá Íslandi. Miðað við þau gögn sem Icelandair hefur undir höndum og fylgdi boði um umsögn er ekki að sjá að neinu fjármagni skulið varið til þessara mála á árunum 2019-2023. Að okkar mati er slíkt með öllu óforsvaranlegt“.





Úr umsögn WOW air og öryggisnefndar íslenska flugmannafélagsins um Samgönguáætlun (172.mál)

„Að þessu sögðu er það alveg ljóst að notagildi varaflugvalla á Íslandi er langt frá því að vera fullnægjandi í samanburði við fjölda og tegundir flugvéla sem sinna í dag millilanda- og innanlandsflugi á Íslandi svo ekki sé minnst á aðra flugumferð innan íslenskra lofthelgi á leið yfir Norður Atlantshafið. Íslensk lofthelgi er sú önnur stærsta og ein sú þéttasta í heiminum. Á háannatíma eru allt upp í 30 til 40 flugvélar að fljúga til Keflavíkur á sama tíma. Aðstæður á Íslandi, hvað varðar flugsamgöngur, eru ólíkar aðstæðum á meginlandi Evrópu.

Ísland er eyja í miðju Norður Atlantshafi, veðráttan getur verið grimm og breytileg og náttúruhamfarir eiga sér reglulega stað líkt og síðustu eldgos hafa sýnt.

Það er skoðun forsvarsmanna WOW air og ÖFÍFF að það vantar akstursbrautir samsíða flugbrautunum á Akureyri og Egilsstöðum sem gætu nýst sem flugstæði í neyðartilfellum. Einnig er þörf á stækka hleðslusvæði beggja flugvalla. Verði þessi verkefni ekki sett í forgang er staðan alvarleg að okkar mati og í raun stærsta ógn við flugöryggi á Íslandi.

Í ljósi þeirra gagna sem WOW air hefur, er varða samgönguáætlun fyrir árin 2019-2023, telja forsvarsmenn WOW air og ÖFÍFF óásættanlegt að ekki verði gert ráð fyrir fjármagni til að ráðast megi í framkvæmdir til úrbóta á þessu mikilvæga málefni“.

Úr umsögn Öryggisnefndar Félags íslenskra atvinnuflugmanna (ÖFÍA) við Samgönguáætlun (mál 172 og 173)

„Framkvæmdir við stækkun flughlaða Akureyrar- og Egilsstaðaflugvallar þola ekki 10-15 ára bið eins og lagt er upp með. Á hverjum degi koma um 60 til 80 flugvélar til Keflavíkurflugvallar og í mörgum tilfellum eru Akureyrar- og Egilsstaðaflugvellir notaðir sem varaflugvellir. Hins vegar er einungis pláss fyrir 4-5 farþegaþotur á hvorum flugvelli með góðu móti.

Þann 2. apríl síðastliðinn skapaðist nokkur alvarlegt ástand þegar sjö flugvélar þurftu að hverfa frá Keflavíkurflugvelli, ein lenti í Glasgow, tvær á Akureyri og fjórar á Egilsstöðum. Af þeim sökum var vart pláss fyrir fleiri flugvélar á fyrrnefndum flugvöllum. Þar sem fyrrnefndir flugvellir eru takmarkaðir leiddu aðstæður þennan dag til þess að ein þeirra flugvéla sem þurfti að hverfa frá Keflavíkurflugvelli til Egilsstaða hafði gengið verulega á eldsneytisforða sinn og var 8. mín frá því að lýsa yfir neyðarástandi vegna eldsneytisskorts. Ástæður þessa eru óviðunandi aðbúnaður og þjónusta með tilliti til tíðni flugumferðar á Íslandi.

Verkefnalisti vegna nauðsynlegrar endurnýjunar búnaðar á flugvöllum landsins er orðinn langur og fjölbreyttur vegna vanfjárfestingar síðustu ár. Þessi langvinna þróun veldur brestum í flugvallakerfinu sem almenningi eru huldar en eru engu að síður ógn við flugöryggi“.

Í umsögnum Icelandair, Wowair og Öryggisnefnd íslenskra flugmanna um samgönguáætlun kemur fram að flugvellirnir á Akureyri og Egilsstöðum séu næstum alltaf notaðir sem varavellir í daglegu áætlunarflugi til og frá landinu og kallað er eftir verulegum úrbótum á aðstöðu í átt að bættu öryggi.

Skilaboðin í umsögnum þessara aðila eru skýr um þá alvarlegu stöðu sem hér er uppi og mikilvægi þess að hér á landi séu til staðar varaflugvellir fyrir alþjóðaflugið sem geta komið til móts við það umfang sem hér er til staðar í millilandafluginu.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra hefur skipað starfshóp og þrjá undirhópa til að vinna að flugstefnu fyrir Ísland sem stefnt er að verði tilbúin vorið 2019. Hér er um mikilvæga vinnu að ræða sem nauðsynlegt er að ná til

flugöryggismála almennt og þá líka til þess sem hér er fjallað um, það er uppbyggingu alþjóðaflugvallakerfisins hér á landi og hlutverk þess þegar litið er til varaflugvalla.

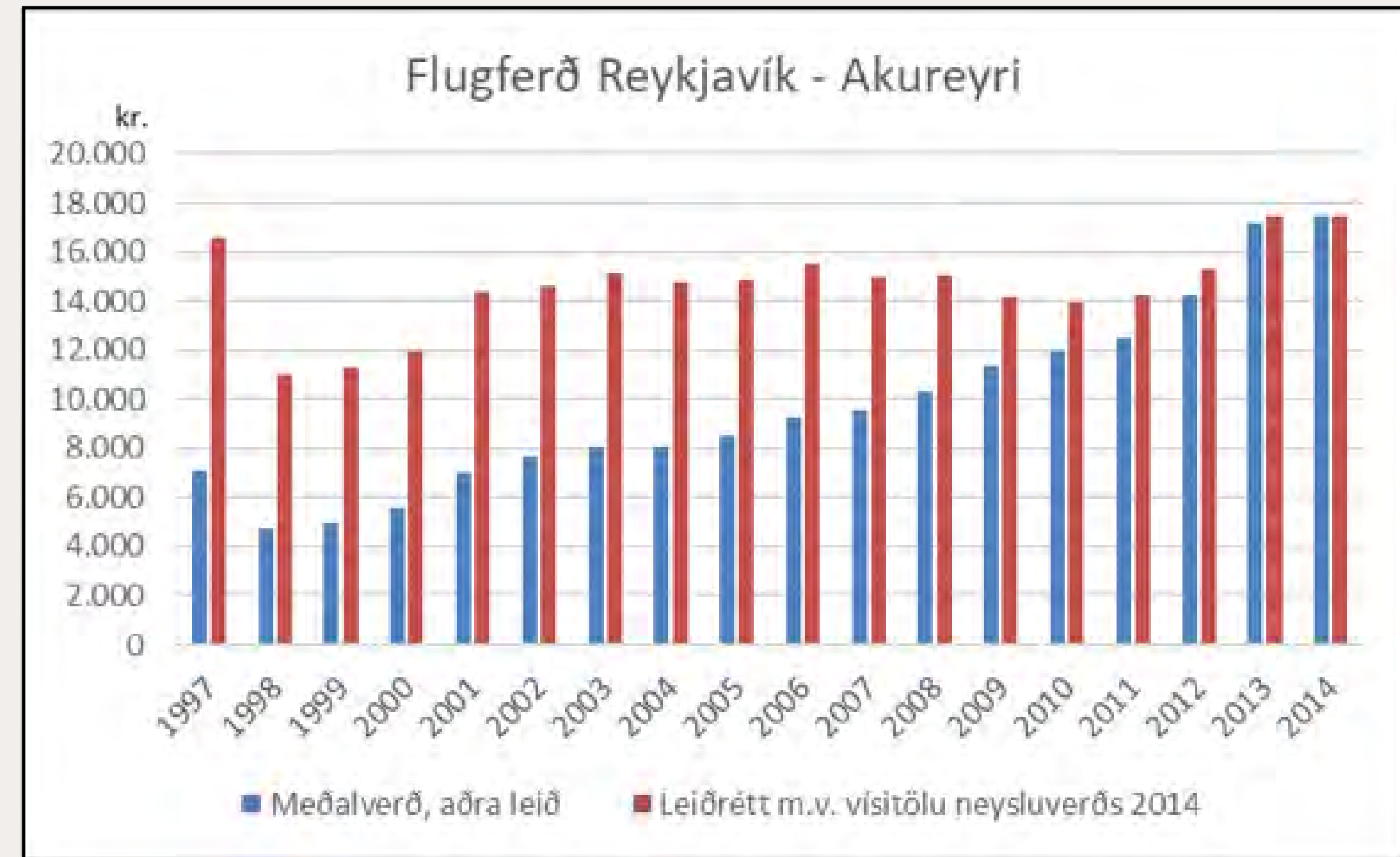
Í ríkisstjórnarsáttmála ríkisstjórnar Katrínar Jakobsdóttir kemur fram að: „Mótuð verði eigendastefna fyrir Isavia“. Þar gæti ríkisvaldið skilgreint hvaða hlutverki Isavia gegnir í öryggismálum flugsins hér á landi. Hér gæti verið um mikilvæga þátt að ræða í því að styrkja alþjóðaflugvelli landsins og flugöryggi. Umsagnir þessara aðila við Samgönguáætlun 2019-2033 má finna í viðauka.

2.3 Farþeginn og flugfargjöldin

Mjög takmarkaðar opinberar upplýsingar eru til um þróun flugfargjalda hér á landi. Hagstofan hefur þó haldið utan um meðalverð á flugleiðinni Reykjavík–Akureyri. Upplýsingar um meðalverðið í febrúar 1997 til 2014 eru á vefsíðu Hagstofunnar og má sjá þær á mynd 3. Af myndinni að dæma hefur farmiðaverðið heldur hækkað undir lok tímabilsins en óvarlegt er að draga of miklar ályktanir af myndinni þar sem hún nær aðeins til 2014.

Óháð því hvernig þróunin hefur verið er ljóst að flugfargjöld eru of há til að flug sé raunhæfur valkostur fyrir allan almenning. Hópur á Facebook er ber heitið „Dýrt innanlandsflug, þín upplifun“ inniheldur í dag um 8.700 einstaklinga og reglulega sjást frásagnir af því hvernig verðlag í innanlandsflugi kemur í veg fyrir að íbúar á fjarlægari svæðum njóti aðgangs að höfuðborgarsvæðinu.

Flugfargjöld þurfa að lækka til að flugið verði raunhæfur samgöngumáti almennings, flugið eflist og rekstrargrunnur þess styrkist.



Mynd 6: Þróun meðalfargjalds Reykjavík-Akureyri, aðra leið í febrúar.
Heimild: Gögn af heimasíðu Hagstofu Íslands.

2.4 Rekstur innanlandsflugs

Á Íslandi eru flogið áætlunarflug á markaðslegum forsendum frá Reykjavík til Ísafjarðar, Akureyrar, Húsavíkur, Egilsstaða og Vestmannaeyja og skv. samningi við ríkið, eftir útboð, til Bíldudals, Gjöguns og Hornafjarðar og frá Akureyri til Grímseyjar, Vopnafjarðar og Þórshafnar. Auk þess var tilrauna- verkefni í gangi með flug milli Reykjavíkur og Sauðárkróks, en því flugi hefur nú verið hætt. Einnig hefur Air Iceland Connect gert tilraunir með að halda uppi flugi milli Keflavíkur og Akureyrar í tengslum við millilandaflug til og frá Keflavíkurflugvelli. Óhætt er að segja að stefna íslenskra stjórnvalda hafi verið og sé að láta markaðinn um flugrekstur á Íslandi, setja honum sem minnstar skorður en styðja við hann með almennum hætti með því að niðurgreiða þjónustugjöld flugvalla. Þar sem markaðsbrestur hefur verið til staðar, en nauðsynlegt talið að halda uppi flugi, hefur lágmarks þjónustustig verið skilgreint og flug boðið út. Þetta flug kostar ríkið um 300 m.kr. á ári og er eins og áður sagði til Bíldudals, Gjöguns og Hornafjarðar og frá Akureyri til Grímseyjar, Vopnafjarðar og Þórshafnar.

Þrír íslenskir flugrekendur stunda áætlunarflug innanlands á Íslandi, enginn erlendur. Aðeins einn flugrekandi flýgur á hverri flugleið og aðeins eitt tilboð barst í hverja flugleið í síðasta útboði þar sem lágmarks þjónustustig var skilgreint. Um síðustu aldamót var nokkur samkeppni á innanlands- markaði, verð voru mjög lág og endaði þetta með rekstrarerfiðleikum flugfélaga. Óhætt er að segja að innanlandsmarkaður sé lítill og ólíklegt að þar verði grunnur fyrir marga aðila í samkeppni, hann er í dag fákeppnis- markaður og ólíklegt að það breytist á næstunni að öllu óbreyttu.





2.5 Fjármagn

Ríkissjóður ráðstafar árlega um 1,7 ma.kr. í rekstur innanlandsflugvallanna með samningi við Isavia og um 300 m.kr. í rekstur flugleiða með samningum Vegagerðarinnar við flugrekendur.

Einnig ráðstafar ríkissjóður fjármagni í viðhald innanlandsflugvalla sem hafa verið að meðaltali um 300 m.kr./á ári síðastliðin ár. Þá greiða flugfarþegar flugrekendum sitt fargjald og flugfélög greiða til flugvalla um þriðjung af raunkostnaði við rekstur þeirra. Millilandaflug um Keflavíkurlugvöll er rekið án ríkisstyrkja en flugvöllurinn hefur verið sjálfbær frá árinu 2012.

Mikið aðhald hefur verið í viðhaldi og rekstri innanlandsflugvallanna undanfarin ár og hafa fjárframlög ríkisins til verkefnisins farið lækkandi að raungildi. Uppbygging undanfarinn tæpan áratug hefur verið óveruleg.

2.5.1 Verðbætur

Við fjárlagagerð er að jafnaði gerð krafa um tiltekið aðhald á fjárlagaliðum. Til viðbótar þessu aðhaldi hafa ekki komið til verðbætur. Hins vegar hafa komið til hækkanir sem vega á móti. Þar sem fjármunirnir fara til reksturs og viðhalds, sem fylgja verðlagsþróun, hafa hækkanirnar ekki skilað sér sem slíkar heldur farið í að vega upp á móti rýrnun framlagsins.

Stefna stjórnvalda er að styrkja innanlandsflugið og því brýnt að fjárframlög ríkisins verði verðbætt sjálfkrafa til að losna úr þeirri varnarbaráttu fylgir undirfjármögnuðu kerfi og að þær hækkanir sem Alþingi ákveður til málaflokksins hverfi ekki jafn óðum á móti sjálfvirkri aðhaldskröfu og í verðbætur.





2.5.2 Rekstur

Undanfarin ár hefur verið mikið aðhald í rekstri flugvalla. Starfsfólki hefur fækkað, þjónustutími skertur og allt gert til að draga úr rekstrarkostnaði án þess að þjónustuskerðingin komi verulega við notendur. Sem dæmi hefur turnþjónusta bæði í Reykjavík og á Akureyri verið skert. Lengra verður ekki gengið án þess að þjónustuskerðingin komi verulega við notendur.

2.5.3 Viðhald

Því sem ekki er viðhaldið verður dýrara eftir því það er vanrækt lengur. Framlög til viðhalds flugvalla hafa að meðaltali verið um 300 m.kr./ári síðastliðin ár.

Viðhaldspörfin er hins vegar áætluð um 700 m.kr./ári aðeins til að halda í horfinu. Eins og fyrr segir hefur Isavia áætlað uppsafnaða viðhaldspörf á innanlandsflugvöllum um 2 ma.kr. Auk þess eru kröfur um nýframkvæmdir sem hlaupa á milljörðum króna.

2.5.4 Gjaldskrá

Gjaldskrá fyrir innanlandskerfið er að finna á heimasíðu Isavia. Hún samanstendur af:

- Leiðarflugsgjaldi, sem er ætlað að standa undir kostnaði við leiðarflugspjónustu í innanlandssvæði, þó ekki fyrir aðflugspjónustu. Gjaldið er háð vegalengd og þyngdarstuðli flugvélar.
- Lendingargjaldi, sem er lagt á hverja landingu flugvélar í hlutfalli við leyfða þyngd hennar, 1.075 kr. á hvert tonn í Reykjavík en 520 kr. á öðrum flugvöllum.
- Farþegagjald, sem er lagt á hvern brottfararfarþega. Gjaldið er rúmlega tvöfalt í Reykjavík samanborið við aðra innanlands flugvelli og börn fá afslátt.
- Sérstöku gjaldi sé óskað þjónustu utan opnunartíma flugvallar.
- Flugverndargjaldi, sem er lagt á millilandaflug vegna krafna um öryggisleit.
- Stæðisgjöld, sem lagt er á flugvélar sem nota tiltekin flugvélastæði lengur en 6 klst.

Gjaldskrá fyrir Keflavíkurflugvöll er byggð upp með svipuðum hætti en þó kemur til viðbótar gjald vegna þjónustu við hreyfihamlaða, farþegagjaldið er tvískipt annars vegar svo kallað brottfarargjald og hins vegar svo kallað flugstöðvargjald, sem er lægra fyrir skiptifarþega, og þá eru farþegagjöldin og flugverndargjaldið hærra á sumrin en veturna.

Gjaldskrá flugvalla- og flugleiðsögupjónustu má finna í kafla GEN-4 í flugupplýsingahandbók Íslands, AIP, á slóð <http://eaip.samgongustofa.is/>.

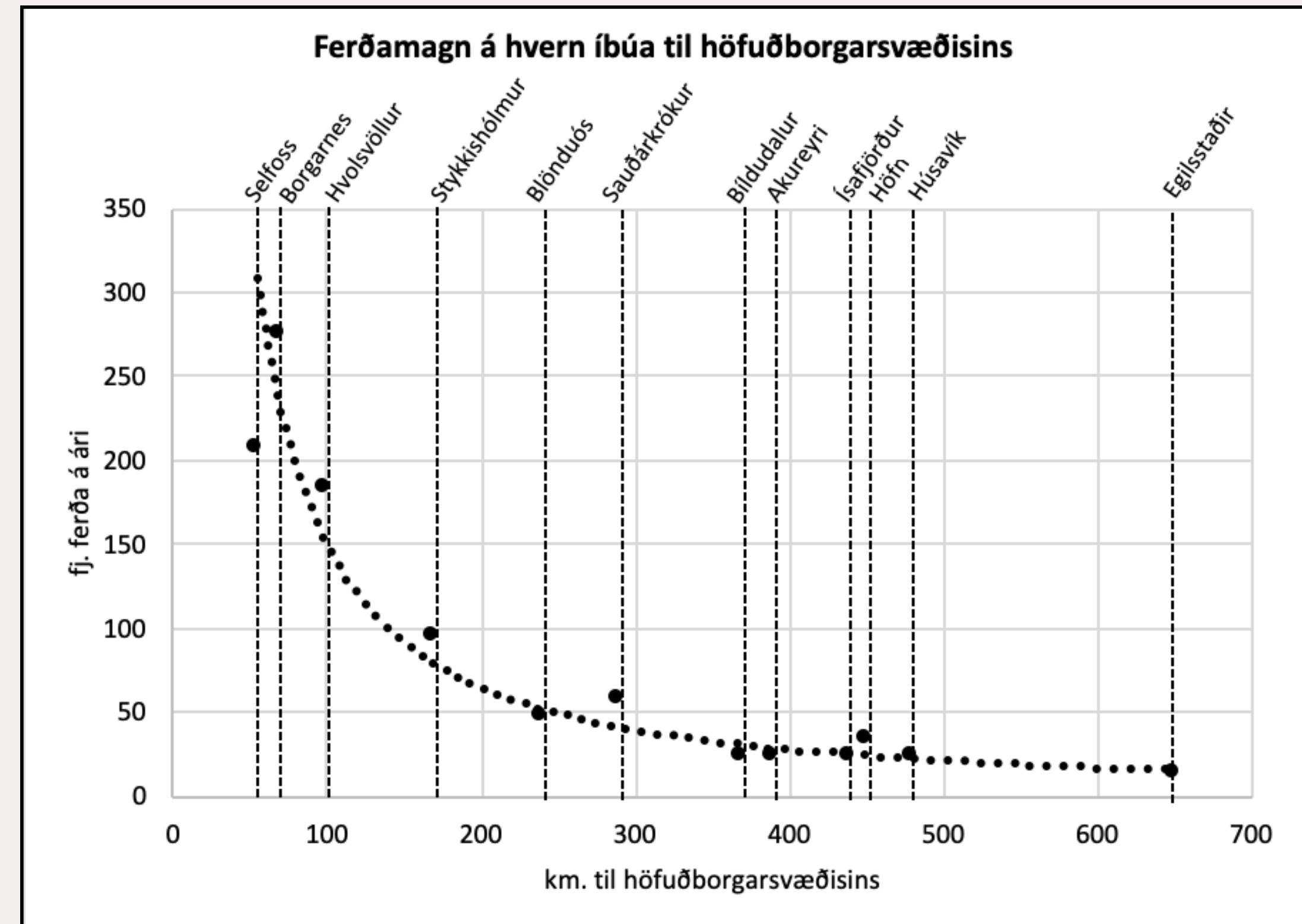
3. Leikreglur

Auk almennra lögmála gilda ýmis lög og samevrópskar reglur um flugmarkaðinn. Hér verður, í stuttu máli, farið yfir helstu lögmál og reglur sem í gildi eru og síðan verður fjallað um flugvelli, flugleiðir og flugfargjöld sérstaklega.

3.1.1 Framboð og eftirspurn

Lögmálið um framboð og eftirspurn er vel þekkt á frjálsum samkeppnismarkaði en ekki liggur fyrir hvernig framboð og eftirspurn spilar saman í innanlandsfluginu. Þó er vitað að fjarlægð hefur mikil áhrif á bæði fjölda ferða og ferðamáta. Árni Freyr Stefánsson, verkfræðingur hjá Mannviti, hefur unnið meðfylgjandi myndir sem sýna þetta fyrir íslenskar aðstæður.

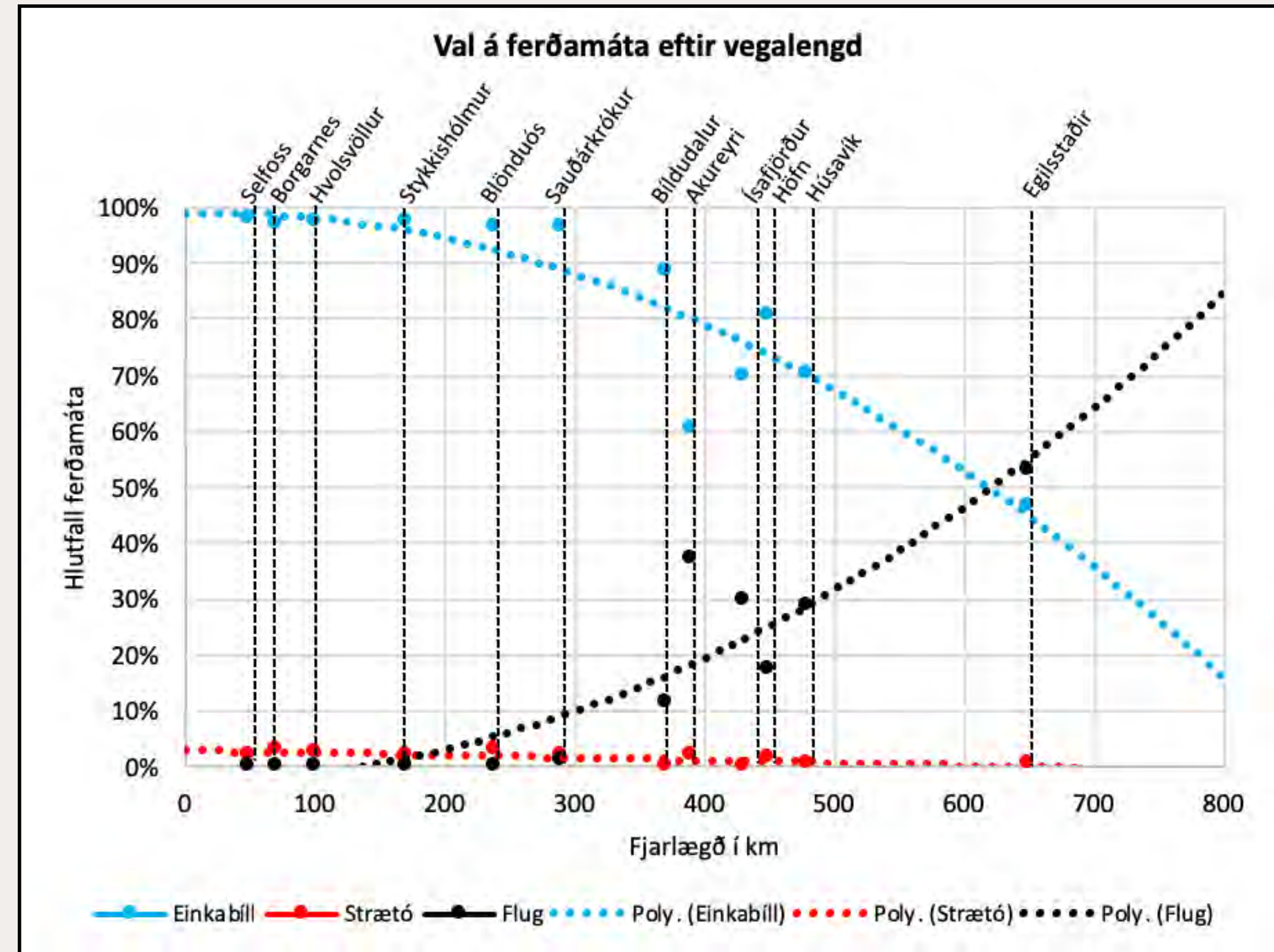
Mynd 7 sýnir að vegalengd hefur lítil áhrif á fjölda ferða til höfuðborgarsvæðisins þegar hún er innan við 100 km. en verulega dregur úr fjölda ferða þegar vegalengdin sem ferðast þarf er komin upp fyrir 200 km. Ferðatíðnin til höfuðborgarsvæðisins er minnst hjá þeim lengst þurfa að fara.



Mynd 7: Meðal fjöldi ferða á ári á íbúa til höfuðborgarsvæðisins.
Heimild: Árni Freyr Stefánsson verkfræðingur hjá Mannviti

3.1.1 Framboð og eftirspurn

Mynd 8 sýnir val á ferðamáta. Á styttri vegalengdum er einkabíllinn allsráðandi en þegar vegalengdin sem ferðast þarf er yfir 300 km. fjölgar flugferðum á kostnað bílferða hratt með vaxandi vegalengd.



Mynd 8: Val á ferðamáta eftir vegalengd
Heimild: Árni Freyr Stefánsson verkfræðingur hjá Mannviti

3.1.2 Reglugerðaumhverfið:

Hér á landi gilda ýmsar samevrópskar reglur samkvæmt EES-samningnum. Þar á meðal eru samkeppnisreglur og þeim nátengdar ríkisstyrkjareglur.

3.1.2.1 Ríkisstyrkjareglur

Samkvæmt 61. gr. EES-samningsins er meginreglan sú að ríkisaðstoð er óheimil. Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, hefur gefið út leiðbeiningar um hvernig túlka beri þessi ákvæði EES samningsins og útbúið sérstakar leiðbeiningar fyrir ákveðin svið, þar á meðal fyrir flugvelli og flugrekstur. Íslenska þýðingu á leiðbeiningunum er að finna í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Þá eru heimildir til þess að styðja við farþegaflutninga og flugvelli að finna í reglugerð fram-kvæmdastjórnarinnar um almenna hópundanþágu (GBER).

Framangreind meginregla EES-samningsins felur í sér að atvinnustarfsemi skuli almennt ekki njóta ríkisaðstoðar. Samkvæmt leiðbeiningum ESA teljast flugvallarrekstur og flugrekstur hvort tveggja sem efnahagsleg starfsemi, óháð rekstrarformi eða fjármögnun. Engu að síður eru fjölmörg

ákvæði í ríkisaðstoðarreglum sem fela í sér samræmanlega aðstoð, einkum vegna lítilla flugvalla og afskekktara svæða. Starfsemi, sem ríkisvaldið hefur að jafnaði með höndum í krafti stöðu sinnar sem stjórnvalds, telst ekki almenn atvinnustarfsemi og fellur í flestum tilvikum ekki undir reglur um ríkisaðstoð. Meðal þess sem telst að jafnaði ekki til almennrar atvinnustarfsemi á flugvelli er flugumferðarstjórn, löggæsla, tollgæsla, rekstur slökkviliðs, starfsemi sem er nauðsynleg til að vernda almenningsflug gegn hvers kyns ólögumætum athöfnum, svo og nauðsynleg fjárfesting í mannvirkjum og tækjum fyrir ofangreinda starfsemi.

Þá er einnig heimilt að ráðstafa fjármagni vegna þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu og telst slík ráðstöfun ekki ríkisaðstoð í skilningi EES-samningsins (SGEI).

3.1.2.2 Kvaðir um þjónustu

Ríkið getur skilgreint lágmarkspjónustu, sem hefur almenna efnahagslega þýðingu og íbúunum skal standa til boða. Geti markaðurinn ekki staðið undir þjónustustiginu á grundvelli verðlagningar sem stjórnvöld telja æskilega má ríkið greiða með henni. Hér má m.a. horfa til þess að ríkið getur skilgreint lágmark slíkrar þjónustu út frá fleiri þáttum en eingöngu verði og tíðni og setja slíkar kvaðir á þá aðila sem hyggjast veita þjónustuna. Ef engin treystir sér til að veita hana þarf ríkið að tryggja íbúunum þjónustuna með því að bjóða hana út og getur þá um leið veitt viðkomandi einkarétt á leiðinni. Dæmi um slíkar kvaðir er hámarksfargjald, kvaðir á áætlun s.s. að flogið skuli á ákveðnum tímum eða með ákveðinni tíðni og hugsanlega mætti setja aðrar kvaðir á flugleiðina, t.a.m. um að öðrum flugrekstraraðilum skuli standa til boða að selja samþætta miða á flugleiðinni. Á ensku eru slíkir samningar kallaðir „Interlining“ samningar.

Aðgerðir stjórnvalda til að tryggja þjónustu á þessum markaði þurfa að samræmast ríkisaðstoðarreglum EES-samningsins.

³ <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea-supplements/icelandic/2016-is/su-nr-66-is-24-11-2016.pdf>

⁴ <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/translated-acts/icelandic/i32014R0651.pdf>, sbr. <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/solr/translated-legal-acts/icelandic/i32017R1084.pdf>

⁵ Hér er um að ræða efnahagslega starfsemi sem hefur verið skilgreind af hálfu hins opinbera sem mikilvæg í þágu almennings og sem telja má að yrði ekki veitt, eða ekki veitt undir sömu skilyrðum, án aðkomu hins opinbera (ríkis eða sveitarfélags). Gjarnan er um að ræða þjónustu sem hinu opinbera er skylt að veita skv. lögum. Sjá nánar: <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/translated-acts/icelandic/i32012R0360.pdf>

⁶ Samþættir miðar gera farþegum kleift að fara á milli flugvéla á vegum mismunandi flugrekstraraðila án þess að þurfa að sækja töskurnar sínar og innrita sig aftur.



Auk núverandi leiða til að styrkja flugið, þ.e. að styrkja flugvallarekstur og einstakar flugleiðir getur ríkið, án þess að breyta þurfi reglum, niðurgreitt flugfargjöld íbúa afskekktara svæða. Beita má öllum þessum aðferðum samtímis. Fjallað verður nánar um hverja þeirra fyrir sig hér á eftir.

3.2 Flugvellir

Eins og fram hefur komið greiðir ríkið nú um tvo þriðju af rekstrarkostnaði innanlandsflugvalla, án viðhalds, þ.e. um 1,7 ma.kr. Þetta er gert með þjónustusamningi við Isavia ohf. sem rekur flugvöllina. Hægt væri hvort heldur sem er að auka beinar niðurgreiðslur til flugvallanna eða draga úr þeim á móti hærri notendagjöldum.

Frekari hækkun á framlagi ríkisins til reksturs flugvalla mun draga enn frekar úr kostnaðarvitund notenda flugvallanna ef ekki eyða henni alfarið. Lækkun framlaga ríkisins og hækkun flugvallagjalda á móti mun hins vegar stuðla að auknu kostnaðar-aðhaldi frá notendum og þá jafnvel draga enn frekar úr notkun flugs meðal almennings á landsbyggðunum.

Skv. nýjum kröfum voru millilandaflugvellirnir fjórir vottaðir af flugöryggisstofnun Evrópu, EASA, frá síðustu áramótum. Þessi nýja vottun flugvalla kallar á aukið eftirlit með viðhaldi og kröfur hafa aukist frá því sem áður var. Það má því gera ráð fyrir, að viðhaldskröfur og tekjupörf muni heldur aukast á næstu árum.



3.2 Flugvellir

Fram kemur í leiðbeiningum ESA að ríkisaðstoð við rekstur flugvalla hefur viðgengist undanfarin ár. Ákveðið hefur verið að eftir 10 ára aðlögunartíma, sem hófst 2014, eigi allir flugvellir að standa undir rekstrarútgjöldum. Eftirlitsstofnun EFTA lítur svo á að ef flugvöllur þjónar umferð undir 700.000 farþega á ári getur vantað á að tekjur hans standi undir rekstrargjöldum.

Á aðlögunartímanum er því heimil ríkisaðstoð sem nemur 50% af rekstrarhallanum og ef farþegafjöldi er innan við 700 þúsund á ári má aðstoðin nema allt að 80% fyrstu fimm árin. Þrátt fyrir þessa meginreglu, heimila leiðbeiningarnar ríkisaðstoð í ýmsum tilfellum. Þetta á t.d. við ef þjónustan hefur al-menna efnahagslega þýðingu (SGEI) eða ef þróa á nýja þjónustu. Þau skilyrði eru þó sett að aðstoðin mismuni ekki samkeppnisaðilum og sé í samræmi við þarfir til að ná settum markmiðum.

Eftirlitsstofnun EFTA lítur svo á að ef flugvöllur þjónar umferð allt að 200.000 farþega á ári getur mikið vantað á að tekjur hans standi undir fjármunakostnaði. Þetta á við um alla flugvelli utan höfuðborgarsvæðisins en um Akureyrarflugvöll fóru þó 199 þúsund farþegar árið 2017. Hæsta leyfilega aðstoðarhlutfall vegna fjárfestinga nemur



3.2 Flugvellir

75% af kostnaðinum fyrir flugvelli með minna en 1 milljón farþega á ári. Þetta á við alla flugvelli á Íslandi utan Keflavíkurflugvallar, að auki má hækka hæsta leyfilega aðstoðarhlutfall um allt að 20 % þegar um ræðir aðstoð vegna framkvæmda við flugvallarmannvirki í afskekktum byggðarlögum, óháð stærð. Þetta á væntanleg við um alla flugvelli utan höfuðborgarsvæðisins.

Þrátt fyrir skýr markmið ESB og ESA um að ríkisaðstoð skuli afnumin á ákveðnu tímabili, þá kemur einnig fram að reglurnar taka einkum mið af stærri flugvöllum. Fram kemur að minni flugvellir þurfi jafnvel í auknum mæli að treysta á ríkisaðstoð. Til stóð að endurskoða leiðbeiningar ESA fyrir flugvelli með færri en 700 þúsund farþega á ári fyrir 2018. Ekki liggur fyrir hvernig sú vinna stendur.

Hér verður gert ráð fyrir að ríkisaðstoð við innanlandsflugvöllina verði heimil í fyrirsjáanlegri framtíð á grundvelli þess að þjónustan hafi almenna efnahagslega þýðingu en engu að síður er tekið mið af þeirri stefnu ESB að draga úr ríkisaðstoð við flugvelli, einkum þá stærri flugvelli.



3.2.1 Flugvallagjöld

Tilskipun Evrópupingsins og ráðsins 2009/12/EB frá 22. mars 2009 um flugvallagjöld gildir hér á landi. Í aðfararorðum tilskipunarinnar segir „Til að efla samheldni milli svæða skulu aðildarríki hafa þann möguleika að nota sameiginlegt gjaldtökukerfi sem á að ná yfir kerfi flugvalla“. Hægt er að skilgreina flugvelli saman í kerfi og verður þá aðeins einn sameiginlegur kostnaðargrunnur fyrir þá og greiða allir notendur kerfisins fyrir allan rekstur kerfisins.

Fram til 2009 var skattur innheimtur af millilandaflugi svo kallað varaflugvallagjald sem fór til reksturs, viðhalds og uppbyggingar flugvallanna í Reykjavík, á Akureyri og á Egilsstöðum. Vegna athugasemda ESA um mismunun við innheimtu skattsins og vegna breytinga í rekstrarumhverfi flugvalla skipaði samgönguráðherra vinnuhóp til að gera tillögur um tekjuöflun flugvalla.

Hópurinn skilaði af sér skýrslu í maí 2009. Tillögur hópsins voru í níu liðum en þar á meðal að afnema skatta af farpegum og taka upp þjónustugjöld þess í stað. Af því tilefni óskuðu fulltrúar Flugstoða í nefndinni eftir því að eftirfarandi ályktun Flugstoða um varaflugvallagjaldið kæmi fram.

„Flugstoðir eru sammála því að eðlilegt sé að skattar séu lagðir niður og þjónustugjöld á grundvelli kostnaðarútreikninga tekin upp í stað þeirra. Flugstoðir leggja til að núverandi varaflugvallagjaldi verði breytt í þjónustugjald sem lagt verði á með jafn-ræði að sjónarmiði á þær flugvélar sem njóta þess hagræðis að Reykjavík, Akureyri og Egilsstaðir þjóni sem varaflugvellir fyrir millilandaflug.“

Flugstoðir vara við því að varaflugvallagjaldið verði einhliða lagt niður og að viðbótarkostnað sem sannanlega hlýst af varaflugvallahlutverkinu verði farþegar í innanlandsflugi látnir bera og/eða að treysta þurfi á sérstakar fjárveitingar frá hinu opinbera“.

Þegar litið er til baka er ekki hægt að neita að varúðarorð forsvarsmanna Flugstoða ohf. sem koma fram í bókun félagsins við því að leggja niður varaflugvallagjaldið á sínum tíma urðu að veruleika þegar fram liðu stundir.

Ein leið væri að í stað varaflugvallagjalds sem var innheimt hér áður fyrr komi inn í þjónustugjöldin sérstakur liður sem fari til uppbyggingar og reksturs flugvallakerfisins og er þá horft til Akureyrar, Egilsstaðar- og Reykjavíkurflugvallar.

3.3 Flugleiðir

Eins og fram hefur komið eru nokkrar flugleiðir reknar á markaðslegum forsendum en aðrar skv. samningi við ríkið, eftir útboð. Kostnaður ríkisins vegna útboða flugleiða er um 300 m.kr./ári. Ríkið hefur ekki farið þá leið að setja kvaðir á flugleiðir fyrr en ljóst er að um markaðsbrest er að ræða og komið að útboði. Þá eru skilgreind lágmarks tíðni og hámarks farmiðaverð fyrir leiðina.

Því er það svo að á þeim leiðum sem flogið er á markaðslegum forsendum eru flugrekendurnir sjálfráðir um hvaða þjónustu þeir veita og á hvaða verðum. Fargjöldin geta t.d. hækkað, án þess að neitt hámark sé á, þegar nær líður flugi og lausum sætum fækkar og ferðatími og tíðni er ákvörðun flugrekandans.

Reglugerð Evrópupingsins og ráðsins (EB) nr. 1008/2008, gr. 16, heimilar aðildarríkjum, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, að leggja á skyldur um opinbera þjónustu í áætlunarflugi (PSO). Markmið með slíkum samningum er að þjóna jaðar- og þróunarsvæðum þar sem flugumferð er lítil, enda er slík leið talin skipta sköpum fyrir efnahags- og félagslega þróun á svæðinu. Slík skylda skal aldrei vera umfram nauðsyn til að tryggja lágmarkspjónustu á sviði áætlunarflugs, sem uppfyllir settar reglur um samfellda þjónustu, reglu-bundið flug, verðlag eða lágmarkssætaframboð. Miða skal við að þessar reglur yrðu ekki uppfylltar af hálfu flugrekenda, ef þeir tækju einungis mið af eigin viðskiptahagsmunum. Ef enginn flugrekandi stundar varanlegt áætlun-arflug á tiltekinni flugleið, er heimilt með útboði að takmarka aðgang að áætlunarflugi á þessari leið við aðeins einn flugrekanda.



3.4 Flugfargjöld

Flugfargjöld hafa ekki verið niðurgreidd með beinum hætti hér á landi. Það er þó möguleiki og heimilt til að jafna aðgengi íbúa afskekktara svæða að þjónustu sem ekki er í boði í heimabyggð og til að gera þeim kleift að taka þátt í samfélaginu sem fyrirfinnst á þéttbýlli svæðum.

Í reglugerð framkvæmdastjórnar ESB nr. 651/2014 (GBER) segir m.a.

51. gr.

Félagsleg aðstoð til samgangna fyrir íbúa á afskekktum svæðum

1. Aðstoð vegna farþegaflutninga í lofti og á sjó skal samrýmast innri markaðnum í skilningi a-liðar 2. mgr. 107. gr. sáttmálans og vera undanþegin tilkynningarskyldu 3. mgr. 108. gr. sáttmálans, að uppfylltum skilyrðunum sem mælt er fyrir um í þessari grein og í l. kafla.
2. Aðstoðin í heild skal vera í þágu neytenda sem hafa fasta búsetu á afskekktu svæði.
3. Aðstoðin skal veitt til farþegaflutninga á leið sem tengir flugvöll eða höfn á afskekktu svæði við annan flugvöll eða höfn innan Evrópska efnahagssvæðisins.
4. Aðstoðin skal veitt án mismununar með hliðsjón af auðkenni flutningsaðilans eða tegund þjónustu og án þess að ferðin til afskekktu svæðisins eða frá því einskorðist við tiltekna leið.
5. Aðstoðarhæfi kostnaðurinn skal vera verð á miða frá afskekktu svæðinu og aftur til baka, þ.m.t. allir skattar og gjöld sem flutningsfyrirtækið gerir neytandanum reikning fyrir.
6. Aðstoðarhlutfallið má ekki fara yfir 100 % af aðstoðarhæfum kostnaði.

⁹ <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/translated-acts/icelandic/i32014R0651.pdf>



4. Mögulegar leiðir

Þó svo að breyta megi lögum og reglum verður hér á eftir aðeins gerð grein fyrir færum leiðum til að styrkja flugsamgöngur innanlands að óbreyttum reglum. Einnig er gerð grein fyrir núverandi fyrirkomulagi þó svo að starfshópurinn telji núverandi fyrirkomulag og fjárframlög ekki nægjanleg til að halda í horfinu. Núverandi fyrirkomulagi er lýst hér og verður notað sem útgangspunktur eða viðmið til samanburðar.

4.1 Núverandi fyrirkomulag

Núverandi fyrirkomulagi hefur verið lýst hér að framan en markaðurinn er látinn um flugreksturinn og stjórn þjónustustigs að svo miklu leyti sem hægt er. Áhersla ríkisins er á að styrkja beint rekstur flugvalla öllum þeim til hagsbóta sem geta nýtt sér þá, hvort sem um er að ræða einstaklinga eða atvinnulíf, hvort sem um er að ræða heimamenn, aðra Íslendinga eða erlenda gesti.

Auk þess styrkir ríkið flug á leiðum sem talið er nauðsynlegt að halda úti sem ekki eru markaðslegar forsendur fyrir þrátt fyrir framan-greindar niðurgreiðslur á flugvallagjöldum. Samgöngu- og sveitarstjórnar-ráðuneytið hefur gert þjónustusamning við Isavia um rekstur flugvallanna til eins árs í senn. Í þeim samningi eru einnig tiltekin viðhalds- og nýframkvæmdaverkefni ef einhver eru. Flug á styrktum flugleiðum hefur verið boðið út af Vegagerðinni til fimm ára í senn. Gagnrýnt hefur verið að rekstrarsamningur við Isavia hefur aðeins verið til eins árs í senn og að það hefti langtíma stefnumörkun Isavia. Hafa verður þó í huga að ríkið á bæði félagið, sem stofnað var með lögum til að annast þennan rekstur, og allar fasteignir á flugvöllunum. Ekki eru settar kvaðir á Isavia um að annast reksturinn sjálft heldur hefur félagið heimildir til að stofna dótturfélög eða ráða til þess verktaka.

Þá hefur vantað almenna stefnumótun um framtíð innanlandskerfisins, hvernig það verði best byggt upp til framtíðar og sér-staka eigandastefnu fyrir Isavia. Við gerð slíkrar stefnu þarf að vera gott samstarf á milli ríkis, sveitarfélaga og þeirra aðila, sem koma að rekstri kerfisins, bæði flugi og flugvallarrekstri.



4.1.1 Lengri samningur

Þrátt fyrir að Isavia geti gengið út frá að verða falinn rekstur flugvallanna lengur en það eina ár sem þjónustusamningurinn kveður á um, gæfi lengri samningur með tilgreindum rekstrarframlögum og vísitölutengingu meira rekstraröryggi og möguleika á öruggari og nákvæmari áætlanagerð.

Öll rök mæla því með nokkurra ára rekstrar-samningi um flugvelli og er nú þegar unnið að því. Ný lög um opinber fjármál þar sem gert er ráð fyrir fjármála-áætlun til fimm ára styðja þá stefnu. Starfshópurinn leggur því til að þjónustusamningar við Isavia verði gerður til fimm ára.

4.2 Lægri flugfargjöld

Há flugfargjöld innanlands draga mjög úr getu almennings til að nýta sér flug sem ferðamáta og um leið hefta möguleika þeirra sem búa fjarri höfuðborgarsvæðinu til að nýta sér ýmiskonar þjónustu sem ríkið hefur ákveðið að bjóða aðeins upp á þar. Þá virka þau hamlandi á hverskonar atvinnuuppbyggingu, þar með talið á ferðaþjónustuna.

Til að flugið verði raunhæfur valkostur sem almennings-samgöngumáti þarf að koma til umtalsverð lækkun á fargjöldunum. Til þess þarf ríkið að grípa inn í með afgerandi hætti. Um tvær leiðir er að ræða, að ríkið ákvarði hámarksfargjald á flugleið eða ríkið niðurgreiði flugfargjöld á markaði.



4.2.1 Hámarksfargjöld á flugleið

Eins og áður segir getur ríkið, við núverandi regluverk, ákveðið þjónustustig, þ.m.t. hámarksverð, á flugleiðum. Ef enginn flugrekandi treystir sér til að fljúga á leiðinni með þeim skilyrðum þarf ríkið að bjóða flugleiðina út og greiða þeim sem best býður fyrir að halda þjónustunni úti. Tilgreind hámarksgjöld gilda þá jafnt fyrir alla óháð því hvort flogið er í einkaerindum eða vegna atvinnu, hvort um sé að ræða íbúa á tilteknu svæði eða ekki.

Hámarksfargjaldið gildir því jafnt fyrir íbúa afskekktis svæðis að sækja sér lækniþjónustu til höfuðborgarsvæðisins og erlendan ferðamann í skemmti-ferð. Þannig gagnast þessi aðferð við að dreifa ferðamönnum til afskekktari staða sem er eitt af markmiðum stjórnvalda.

Ríkið hefur til þessa ekki nýtt sér þessa aðferð nema þegar markaðsbrestur hefur verið alger, þ.e.a.s. þegar útlit er fyrir að ekki verði flogið á leiðinni þrátt fyrir frjálsa verðlagn-ingu. Eins og fyrr segir eru nokkrar flugleiðir sem boðnar eru út með kvöðum um tíðni og hámarks fargjald.

Ekki liggur fyrir greining á kostnaði og öðrum áhrifum af því að beita þessari aðferð en gróflega má áætla að miðað við að 400.000 farþegar noti flugið á hverju ári þá gæti kostnaður ríkisins við að lækka verðið um 1.000 kr. fyrir alla farþega numið um 400 m.kr. á ári.



4.2.2 Flug sem almenningsamgöngur

Heimilt er að niðurgreiða fargjöld íbúa og nemenda frá af skekknum svæðum til að jafna aðgengi þeirra að þjónustu sem ekki er í boði í heimabyggð og til að gera þeim kleift að taka þátt í samfélaginu sem fyrirfinnst á þéttbýlli svæðum. Í umræðunni hér á landi hefur þetta stundum verið kölluð skoska leiðin vegna þess að í Skotlandi er þessi leið farin.

Hægt er að niðurgreiða hvern farmiða hvort heldur sem er um fasta upphæð eða fast hlutfall af fargjaldinu. Í Skotlandi var hlutfallið hækkað 1. janúar 2016 úr 40 í 50%. Niðurgreiðslan nær aðeins til einstaklinga sem búa á svæðinu, ekki til fyrirtækja né einstaklinga sem vilja sækja svæðið heim. Samstarfshópur atvinnuþróunarfélaga og Byggðastofnunar um innanlandsflug sem stóð m.a. fyrir málþingi um skosku leiðina í íslenskum aðstæðum á Hótel Natura í Reykjavík þann 4. október 2017 tók saman kyn-ningarefni um leiðina sem fylgir hér með í viðauka. Þar kemur m.a. fram að hópurinn áætlaði kostnaðinn við leiðina 600-800 m.kr./ári í upphafi og er þá byggt á reynslu Skota og reiknað með 41.000 manns af 60.000 íbúum svæðisins nýti sér kerfið og niðurgreiðslan nemi 14-19.000 kr. á ein-

stakling. Kostnaðinn má einnig áætla með því að gefa sér að um 30% ferða eða um 120.000 ferðir njóti niðurgreiðslu og miðað við 40% niðurgreiðslu á meðalverði 12.500 kr. verður kostnaðurinn 700 m.kr. Miðað við 50% niðurgreiðslu verður kostnaðurinn innan við 900 m.kr. og miðað við 25% vikmörk s.s. vegna aukinna umsvifa verður kostnaðurinn innan við 1.100 m.kr. á ári.

Til að koma í veg fyrir að kostnaðurinn fari úr böndunum og skerða verði niðurgreiðsluna áður en árið er liðið er hægt að setja þak á niðurgreiðslurnar. Hægt er að setja krónutölupak á hvern einstakling eða hámarksfjölda ferða sem er niðurgreiddur. Þannig er t.d. hægt að ákveða að hver einstaklingur fái að hámarki niðurgreiddar fjórar ferðir til að byrja með.

Miðað við framangreindar forsendur, meðalverð á farmiða 12.500 kr., 50% niðurgreiðslu og 41.000 einstaklingar sem nýta sér þetta fer niðurgreiðslan að hámarki í 1.025 m.kr. og ef allir 60.000 einstaklingarnir sem rétt eiga á niðurgreiðslunni nýta sér hana gæti kostnaðurinn farið í 1.500 m.kr.

¹⁰ Sjá einnig: http://aust.is/wp-content/uploads/2018/05/Skoska-lei%C3%B0in_spurt_og_svara%C3%B0-1.pdf

4.2.3 Samanburður

Almennt má segja að þeim mun háðari sem þjónustuveitandi er viðskiptavininum um tekjur sínar og afkomu, þeim mun betri þjónustu reynir hann að veita í von um frekari viðskipti. Ef hámarksfargjalda-leiðin er farin kemur hluti af tekjunum frá ríkinu, ekki frá farþegunum, og þeim mun hærra sem þetta hlutfall er þeim mun óháðari verður flugrekandinn farþegum sínum og þeirra þörfum t.d. um ferðatíma.

Þegar svo er komið að um eða innan við einn farþegi er að meðaltali í ferð kann að vera nauðsynlegt að tengja tekju- og hagnaðarvon flugrekandans betur við þarfir og fjölda farþega s.s. með niðurgreiðslu fargjalda. Hámarks fargjaldaleiðin styður við uppbyggingu fjölbreytts atvinnulífs, þar með talið í ferðaþjónustu, á landsbyggðinni þar sem fyrirtæki og ferðamenn njóta góðs af þessari leið til jafns við heimamenn.

Að niðurgreiða eingöngu fargjöld heimamanna í persónulegum erindum er hins vegar mun markvissari nýting fjármuna í þágu þeirra, þar sem áætlað hefur verið að aðeins um þriðjungur ferða ætti rétt á niðurgreiðslu samkvæmt því. Ekkert kemur í veg fyrir að þessum tveim leiðum sé blandað saman. Hámarksfargjöld ákveðin og fargjöld niður-greidd til íbúa. Þannig gætu íbúar þar sem nú þegar er flogið skv. samningi við ríkið einnig notið niðurgreiðslu fargjalda.



4.3 Flugvallagjöld færð nær raunkostnaði

Við ákvörðun raunkostnaðar verður að taka tillit til þess að á millilandaflugvöllum er kostnaður vegna reksturs sem er umfram þarfir innanlandsflugsins. Hér er ekki fjallað um þennan umframkostnað heldur gert ráð fyrir að annað hvort standi millilandaflugið sem nýtur góðs af rekstrinum, undir þessum kostnaði eða tekin sé meðvituð ákvörðun um að ríkið geri það.

Tengja má tekjur og afkomu flugvalla betur við notkun þeirra í stað þess að tekjur þeirra komi í gegnum þjónustusamning beint frá ríkinu óháð umferð eins og nú er. Hægt væri að niðurgreiða flugvallagjöldin og tengja þannig framlag ríkisins til flugvallanna við umferðina. Þessi breyting mun auka kostnaðarvitund notenda og auka hvata flugvallarekandans til að stuðla að aukinni umferð um völinn. Með aukinni kostnaðarvitund notenda má gera ráð fyrir að aðhald þeirra á flugvallarekandann aukist.

Þó ekki liggi fyrir hvar mætti ná fram sparnaði í rekstri er hægt að hugsa sér að flugrekendur og flugvellirnir samnýti starfsfólk í auknum mæli eða dregið verði úr þjónustu sem gott er að hafa en ekki nauðsynlegt.

Með hærri flugvallagjöldum eykst hvata flugvallarekanda til að stuðla að aukinni umferð en nú eru flugvallagjöld úti á landi það lág að í raun skipti hver farþegi Isavia afskaplega litlu máli fjárhagslega og jafnvel hægt að færa rök fyrir því að umferðin sé þeim til ama þar sem félagið fái ríkisframlagið hvort sem er.



Á móti kemur að óvíst er hvaða áhrif hækkuð fargjöld og niðurgreiðsla sem nemur hækkuninni hefði á farþega og flugrekendur. Hægt er að hugsa sér kerfi þar sem farþegarnir yrðu aldrei varir við hækkun farmiða t.d. ef flugrekand-inn sæi um að innheimta niðurgreiðsluna beint hjá ríkinu.

Gert er því ráð fyrir hér að farþegar yrðu ekki varir við neina breytingu hjá sér. Hegðun flugrekenda fer eftir því hvort um styrkta flugleið er að ræða eða hvort flugleiðin er á markaðslegum forsendum.

Á styrktum flugleiðum er fjöldi fluga skilgreindur í útboði og með hækkuðum flugvallagjöldum má gera ráð fyrir að tilboð flugrekenda hækki um sem því nemur ættu að hækka tilboð sín umfram það. Hver króna sem fer í að styrkja flugið í stað þess að styrkja flugvellina beint ætti því að skila sér til flugvallanna í gegnum flugvallagjöldin. Á flugleiðum sem flognar eru á

markaðslegum forsendum fá flugrekendur nú engar beinar greiðslur frá ríkinu. Hægt er að hugsa sér mismunandi aðferðir við að bæta flugrekendum upp þann kostnað sem af hækkuðum flugvallagjöldum leiðir m.v. óbreytta umferð. Þar á meðal að greiða flugrekandanum beint sem nemur hækkuninni. Flugrekandinn yrði þá ekki var við neina breytingu m.v. óbreytta umferð.

Áhrif breyttrar umferðar á hegðun flugrekandans fara að miklu leiti eftir því hvernig greiðslurnar yrðu háðar umferðinni. Ef þær verða t.d. óháðar umferðinni þá hafa hækkuð flugvallagjöld letjandi áhrif á flugrekendur til að fjölga ferðum og þar með bæta þjónustuna. Hafa verður í huga að einhver kostnaður mun fylgja þessu utanumhaldi og uppgjöri.

4.4 Flugleiðir og flugrekendur

Skilgreina má lágmarks þjónustu á tiltekinni flugleið. Sé skilgreind þjónusta þegar veitt á flugleiðinni hefur skilgreiningin væntanlega engin áhrif fyrr en ef flugrekandinn vill draga úr þjónustunni niður fyrir skilgreint lágmark. Sé þjónustan hins vegar ekki veitt er nokkuð ljóst að ríkið mun hafa kostnað af að láta veita hana, þ.e.a.s. ríkið þarf að fjármagna þessa þjónustu að einhverju leiti.

Sumar þær leiðir sem reifaðar eru hér að framan sem mögulegar leiðir fela í sér skertar tekjur eða kostnaðarauka fyrir flugrekendur, s.s. ef skilgreind eru hámarks fargjöld á flugleiðir eða flugvallagjöld hækkuð. Verði ekki gætt að því með mótvægisáðgerðum að afkoma viðkvæmra flugleiða versni ekki er sú hættu til staðar að flugrekandi ákveði að draga úr þjónustu á þeirri leið eða jafnvel hættu alveg.



4.5 Fjármögnunarleiðir

Eins og fram hefur komið þarf að auka nýtinguna og fjármagn í kerfinu. Æskilegast væri að rjúfa þann vítahring sem nú er að almenningur nýtir sér ekki flugið vegna þess hve dýrt það er og það er dýrt vegna þess hve fáir nýta sér það. Hvort stærð markaðarins sé næg til þess að það sé hægt og þá á hvaða flugleiðum liggur ekki fyrir. Hins vegar er réttlætismál að jafna aðgengi íbúa á landsbyggðunum. Hér verður því skoðað hvernig hægt væri að fjármagna þær aðgerðir sem vænlegar eru taldar til að jafna aðgengi þegnanna að miðlægri þjónustu og aukinni nýtingu flugsins.

4.5.1 Skattar

Ríkið er nú þegar að greiða beint úr ríkissjóði af almennum skatttekjum til flugsins og ekkert í núgildandi reglum kemur í veg fyrir að ríkið auki styrki sína til flugsins.

Skv. lögum um opinber fjármál eru engar tekjur markaðar tilteknum verkefnum eins og áður var. Engu að síður er ekki óeðlilegt að lögð sé fram tillaga um tekjur á móti kostnaði er snýr að hlutverki varaflugvalla. Í Kafla 3.2.1 er fjallað um þjónustugjald sem þjónað gætu þessu hlutverki.

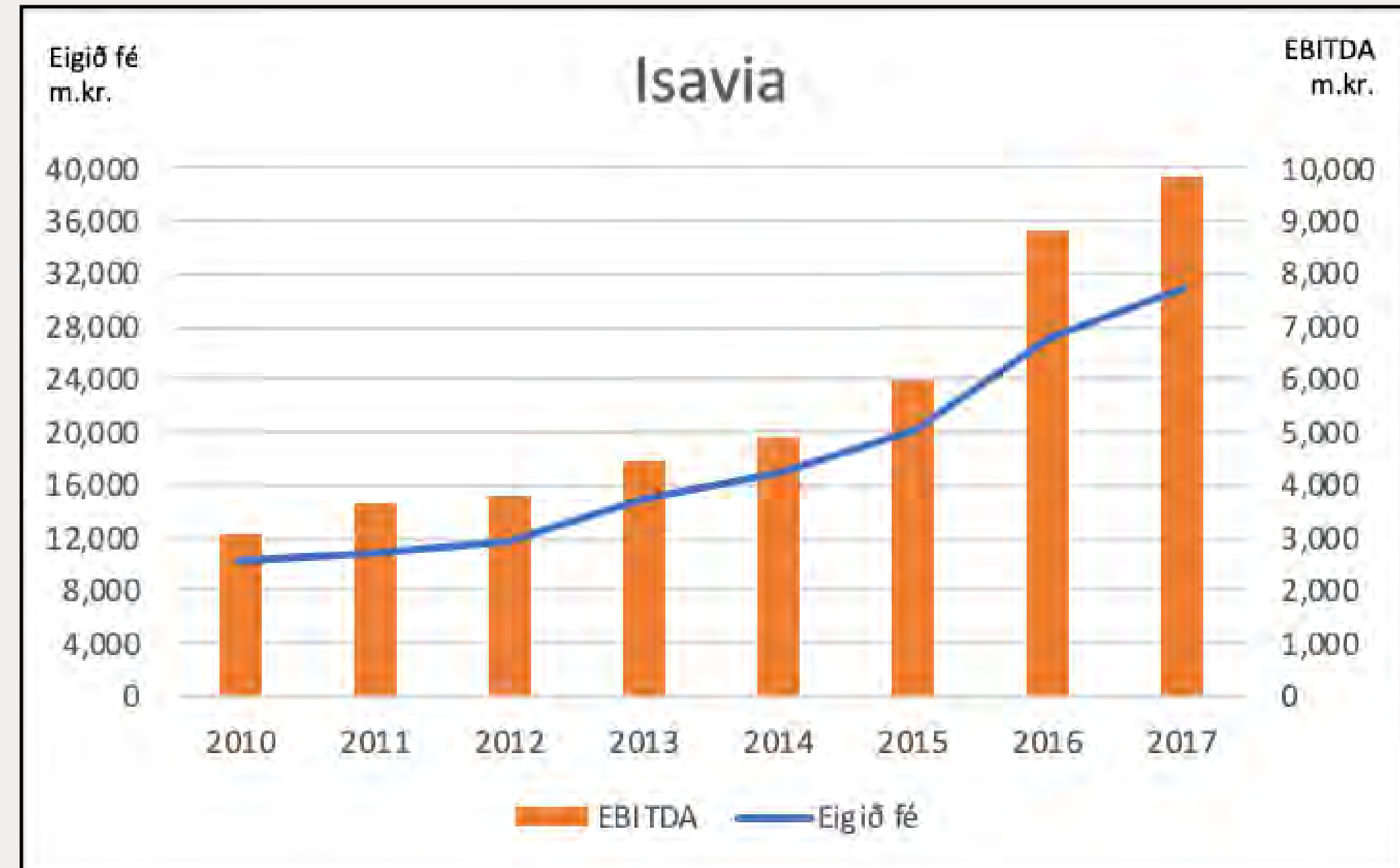
4.5.2 Hlutverk Isavia

Fram hafa komið hugmyndir um að Isavia verði gert fjárhagslega ábyrgt fyrir rekstri, viðhaldi og uppbyggingu tiltekinna flugvalla, allt frá nokkrum þeirra stærstu til allra flugvallanna. Til að ná þessu markmiði hafa einkum verið nefndar tvær leiðir. Annars vegar að Isavia verði falið að nota arð af starfsemi sinni til verkefnisins og hins vegar að skilgreint verði kerfi flugvalla með sameiginlegan kostnaðargrunn og þjónustugjöld til að standa undir rekstri kerfisins.



4.5.2.1 Arður

Afkoma Isavia hefur verið góð undanfarin ár og nam eigið fé félagsins í árslok 2017 rúmum 31 ma.kr. og EBITDA félagsins var tæpir 10 ma.kr. það ár. Eigandi félagsins, ríkið, hefur því möguleika á að beina því til stjórnar félagsins að nýta hluta arðsins í þágu innanlandsflugsins.



Mynd 9: Eigið fé og afkoma Isavia eftir skatta.
Heimild: Ársreikningar Isavia.

4.5.2.2 Flugvallakerfi

Á norðurlöndunum hafa menn farið þá leið að skilgreina flugvallakerfi með einn sameiginlegan kostnaðargrunn. Með því getur Ísavia lagt á og innheimt þjónustugjöld í samræmi við kostnað félagsins af rekstri kerfisins.

Swedavia

Swedavia er fyrirtæki í ríkiseigu sem á og rekur 10 velli í Svíþjóð þar á meðal tvo stærstu flugvöllina í landinu. Flugvöllirnir voru skilgreindir af sænskum stjórnvöldum sem „þeir tíu flugvöllir sem eru í grunn flugvallaneti Svíþjóðar“. Verðlagsmódel flugvallanetsins er með þeim hætti að tekjur stærri vallanna fjármagna minni velli. Árið 2016 fóru 36,5 milljónir farþega í gegnum flugvöllina þar af 63% í gegnum Arlanda. Minnsti flugvöllurinn í netinu er með um 200 þús. farþega á ári. Utan þessa kerfis eru 6 velli sem eru í höndum annarra aðila en Swedavia og ekki hluti af grunn flugvallaneti Svíþjóðar.

Avinor

Avinor er fyrirtæki í ríkiseigu sem á og rekur 45 flugvelli í Noregi þar á meðal tvo stærstu flugvöllina í landinu. Avinor er með eina gjaldskrá sem gildir fyrir alla velli í netinu og fjármagnar þannig minni velli með tekjum af stærri völlum. Árið 2016 fóru 50,9 milljónir farþega í gegnum flugvöllina þar af 54% í gegnum Gardemoen. Minnsti völlumurinn í netinu er með 3 þúsund farþega á ári.



4.5.2.3 Áhrif hækkunar á þjónustugjöldum

Analytica var fengið til að meta áhrif hækkunar á þjónustugjöldum pr. flugmiða á fjölda ferðamanna á grundvelli mats á verðteygni og forsendna um miðaverð. Greiningin var framkvæmd á grunni gagna um farþegaflutninga sem aflað hefur verið hjá Isavia og Ferðamálastofu sem og upplýsinga um verðþróun í flugi sem aflað hefur verið hjá Hagstofu Íslands. Þá hefur verið aflað hagtalna frá bæði Eurostat og gagnabanka Seðlabanka Bandaríkjanna (FRED) auk Hagstofu Íslands. Það er flókið viðfangsefni að meta verðteygni og hraðar breytingar hérlendis sl. misseri valda því að það er flóknara en ella.

Niðurstaða Analytica eru að áhrifin eru mismunandi eftir hópum farþega þar sem skiptifarþegar er sá hópur sem er næmastur fyrir verðbreytingum. Ef fjöldi farþega eru 10 milljónir í gegnum Keflavík og hækkunin næmi 100 kr. pr. fluglegg þá gætu áhrifin verið fækkun um allt að 56 þúsund farþega. Ef gjaldið yrði 300 kr. pr. fluglegg þá gætu áhrifin verið fækkun um allt að 149 þúsund farþega. Í viðauka má finna skýrslu Analytica.

4.5.3 Samrekstur flugvalla

Samkvæmt áætlun Isavia vegna þjónustusamnings fyrir árið 2018, sbr. töflu 1, verða millilandaflugvellirnir þrír utan Keflavíkurflugvallar reknir með 1.233 m.kr. stuðningi. Viðhald er ekki inni í þessum tölum en reikna má með að 4-600 m.kr. af þeim 700 m.kr. sem Isavia áætla að þurfi til viðhalds fari til þessara þriggja flugvalla. Inni í þessum tölum eru engar nýframkvæmdir eins og til dæmis stækkun flughlaða eða flugstöðva sem oft koma til umræðu.

Verði framangreindir flugvellir færðir inn í efnahagsreikning Isavia og öðrum opinberum stuðningi við flugvöllina hætt þyrfti fyrirtækið miðað við núverandi forsendur að leggja til 1.200-1.800 m.kr. á ári til reksturs og viðhalds þeirra. Þessu til viðbótar þarf að fjárfesta í millilandaflugvöllunum svo þeir geti sinnt því öryggishlutverki sem skýrslan leggur til að þeir sinni, t.d. hliðarbraut á Egilsstöðum, mögulega flughlöð á báðum stöðum og stækkun flugstöðva.

Verði öðrum flugvöllum einnig bætt inn í kerfið nemur rekstrarkostnaður þeirra rúmum 400 m.kr. á ári auk 100-300 m.kr. á ári í viðhald.

Með hliðsjón af sterkri stöðu og fjárhagslegri afkomu Isavia liggur því beint við að Isavia verði falin fjárhagsleg ábyrgð á rekstri, viðhaldi og uppbyggingu flugvallakerfisins og eðlilegt að millilandaflug sem nýtur góðs af varaflugvöllunum greiði þjónustugjald sem standi undir kostnaði við flugvöllina sem er umfram þarfir innanlandsflugsins. Mikilvægast er þó að grundvöllur starfseminnar snúist um að tryggja sem best öryggi flugumferðarinnar og að sú áhersla sé ávallt í heiðri höfð.



5. Tillögur starfshópsins

STARFSHÓPURINN GERIR EFTIRFARANDI TILLÖGUR:

1. Til að innanlandsflugvellirnir njóti góðs af fjárhagslegum styrk Isavia sem hefur þekkingu og trú á rekstri þeirra og til að þeir geti til lengri tíma orðið fjárhagslega sjálfbærir leggur starfshópurinn til:

Frá og með 1. janúar 2020 verði millilandaflugvellirnir, Keflavíkurflugvöllur, Reykjavíkflugvöllur, Akureyrarflugvöllur og Egilsstaðaflugvöllur skilgreindir sem kerfi flugvalla með sameiginlegan kostnaðargrunn og Isavia ohf. falin fjárhagsleg ábyrgð á rekstri, viðhaldi og uppbyggingu þeirra.

Samhliða þarf að skilgreina þjónustustig Isavia á flugvöllunum í eigandastefnu fyrir félagið.

2. Til að stuðla að fjárhagslegri sjálfbærni flugvallanna, virka sem hvati fyrir Isavia til að auka umsvif á flugvöllunum og til að auka kostnaðarvitund notenda flugvallanna leggur starfshópurinn til:

Þjónustugjöld á millilandaflugvöllunum verði samræmd og hóflegt þjónustugjald á hvern fluglegg sett á til að standa straum af uppbyggingu og rekstri kerfisins. Gjaldið gæti orðið á bilinu 100 kr. til 300 kr. á hvern fluglegg.

Til að framfylgja tillögum 1 og 2 verði hafnar viðræður í ársbyrjun 2019 við Isavia um breytingar á þjónustusamningi sem tekur tillit til nýs fyrirkomulags og þeirra ráðstafana sem nauðsynlegar eru svo sem að auka tekjustreymi flugvallarkerfisins um leið og nauðsynlegu þjónustustigi er viðhaldið. Í viðræðunum verði sett upp áætlun um uppbyggingu flugvallanna sem er til þess fallinn að styrkja millilandaflug og öryggi þess fyrir landið í heild. Miða skal við að nýtt fyrirkomulag samkvæmt tillögum 1 og 2 taki gildi frá 1. janúar 2020.

STARFSHÓPURINN GERIR EFTIRFARANDI TILLÖGUR:

3. Til að bæta rekstrarumhverfi og áætlanagerð Isavia leggur starfshópurinn til:

Þjónustusamningur ríkisins við Isavia um rekstur, viðhald og nýframkvæmdir á öðrum flugvöllum verði til fimm ára og fjárframlag ríkisins til þeirra aukist frá því sem nú er.

4. Til að þróa flugvallakerfið áfram leggur starfshópurinn til

Að stefnt skuli að því að frá og með 1. janúar 2024 verði millilandaflugvellirnir og aðrir flugvellir í grunneti hluti af sama flugvallakerfi.

5. Til að jafna aðgengi landsmanna að þeirri þjónustu sem aðeins er í boði SV-horni landsins og til að gera sem flestum kleift að taka þátt í samfélaginu leggur starfshópurinn til:

Farmiðar íbúa með lögheimili á tilgreindum svæðum á landsbyggðinni verði niðurgreiddir.

Skilgreint verði svæði landsins þar sem íbúar sem ferðast í einkaerindum njóta 50% niðurgreiðslu á flugfargjöldum til og frá svæðinu, þó að hámarki fjórar ferðir (8 leggir) á hvern einstakling á meðan reynsla er að komast á kerfið.

Lagt er til að við ákvörðun svæðisins verði miðað við 200 – 300 km. akstursfjarlægð frá höfuðborgarsvæðinu eftir aðstæðum á hverjum stað.

Aðgerðin mun fjölga farþegum í innanlandsflugi og bæta þannig rekstrargrundvöll flugsins. Útfærð verði niður greiðsla á flugmiðum fyrir íbúa með lögheimili á landsbyggðinni í samræmi við gildandi ríkisstyrkjareglur. Nýtt fyrirkomulag taki gildi árið 2020.

6. Til að stuðla að aukinni dreifingu ferðamanna leggur starfshópurinn til:

Að Isavia og tollayfirvöld tryggji hnökralausa umferð farþega í beinu tengiflugi um Keflavíkurflugvöll til að stuðla að dreifingu ferðamanna s.s. í tengslum við flug sem er í gangi á milli Keflavíkur og Akureyrar.

7. Til að losna úr sjálfvirkri árlegri þjónustuskerðingu án aðkomu Alþingis leggur starfshópurinn til:

Framlag ríkisins til flugmála taki eðlilegum verðlagsbreytingum.

6. Viðaukar

Nefndasvið Alþingis
b.t. Hildar Edwald

Reykjavík, 26. Október 2018

Umsögn Icelandair ehf um Samgönguáætlun, 172. mál til umsagnar


Forráðamenn Icelandair þakka fyrir það tækifæri að fá að koma með athugasemdir við þetta mikilvæga málefni. Fulltrúar félagsins hafa áhuga á að koma á fund Umhverfis- og samgöngunefndar til að skýra nánar þau sjónarmið sem hér koma fram og svara spurningum nefndarmanna.

Það er kunnara en frá þurfi að segja að vöxtur millilandaflugs til og frá Keflavíkflugvelli hefur verið ævintýrlegur á undangengnum árum. Flug til og frá þeim flugvelli auk tengiflugs gegnum hann er nú ein af undirstöðuatvinnugreinum landsins. Ein af lykilforsendum alls þessa millilandaflugs er að til staðar séu á landinu varaflugvellir sem nýta meg ef Keflavíkflugvöllur lokast af veðri eða öðrum ástæðum. Í dag eru þrír íslenskir flugvellir sem geta nýst sem varaflugvellir en það eru flugvellirnir á Egilsstöðum, á Akureyri og, að takmörkuðu leyti, Reykjavíkflugvöllur.

Á þeim tímum ársins sem mest er flogið má áætla að á sama tímapunkti geti verið yfir 30 flugvélar á leið til Keflavíkflugvallar sem allar gera ráð fyrir að nýta flugvelli á Íslandi, aðra en Keflavíkflugvöll, sem varaflugvelli. Vegna nálægðar flugvallanna í Keflavík og Reykjavík geta þau tilfelli komið upp að vindur, skyggni eða skýjahæð sé hamlandi þáttur á báðum flugvöllum og því ekki um aðra varaflugvelli að ræða á landinu en Akureyri og Egilsstaði. Vegna takmarkaðs rýmis á flughlöðum þessara flugvalla er útilokað að þeir geti sinnt hlutverki sínu fyrir allar þær flugvélar sem þyrftu að lenda þar ef slíkar aðstæður sköpuðust. Ljóst er að við slíkar aðstæður getur veruleg hættu skapast.

Það er mat forráðamanna Icelandair að smæð fluglaða og skortur á flugstæðum á flugvöllum á Akureyri og Egilsstöðum sé stærsta ógn við öryggi flug til og frá Íslandi. Miðað við þau gögn sem Icelandair hefur undir höndum og fylgdi boði um umsögn er ekki að sjá að neinu fjármagni skulið varið til þessara mála á árunum 2019-2023. Að okkar mati er slíkt með öllu óforsvaranlegt.

Virðingarfyllt,


Bogi Nils Bogason
F.h. Icelandair



Nefndasvið Alþingis

b.t. Hildar Edwald

Reykjavík, 2. nóvember 2018

Umsögn WOW air og Öryggisnefndar Íslenska flugmannafélagsins um Samgönguáætlun, 172. mál til umsagnar.

Forsvarsmenn WOW air ásamt Öryggisnefnd Íslenska flugmannafélagsins (ÓÍFF) þakka fyrir að gefast kostur á að koma með eftirfarandi athugasemdir við það mikilvæga málefni sem Samgönguáætlun er. Það skal tekið fram, að ef óskað er frekari útskýringa eða upplýsinga er varða þau álitamál sem hér koma fram, munu forsvarsmenn félaganna með ánægju koma á fund Umhverfis- og samgöngunefndar og veita nefndinni frekari skýringar.

Á siðastliðnum áratug hefur vöxtur í ferðaþjónustu á Íslandi verið gríðarlegur. Fyrir fimmtán árum síðan var aðeins eitt íslenskt flugfélag starfandi í farþegaflugi til og frá Íslandi með vélafloata upp á átta til tólf flugvélar. Á þeim tíma flugu einnig til landsins nokkur erlend flugfélög á sumrin. Í dag starfa tvö íslensk millilandaflugfélög á Íslandi og til viðbótar fljúga um 30 flugfélög til og frá Keflavíkurlugvelli á sumrin og um 15 allt árið um kring. WOW air er sjö ára gamalt íslenskt félag sem hefur vaxið mjög hratt og flytur í dag tæplega 35% af farþegum til og frá Keflavíkurlugvelli. Floti félagsins mun telja 22 flugvélar árið 2019 en þar á meðal eru Airbus A330 þotur sem eru þær stærstu sem tilheyra íslensku áætlunarflugi.

Í dag eru íslenskar farþegaflugvélar sem sinna áætlunarflugi í millilanda- og innanlandsflugi í heildina um 55 talsins og flytja frá 50 upp í 365 farþega. Af hálfu WOW air er flugöryggi efst á forgangslista í rekstri félagsins. Svo ávallt sé hægt að tryggja öryggi farþega í áætlanaflugi, þurfa öll flugfélög að fylgja alþjóðlegri reglugerð um varaflugvelli. Varaflugvellir eru lykillatriði í öllu áætlunarflugi og án þeirra er ekki mögulegt að tryggja öryggi í millilanda- og innanlandsflugi á Íslandi. Varaflugvellir þurfa að vera til staðar, vera nothæfir ásamt því að uppfylla ákveðin skilyrði í samræmi við tegund flugvélar og fjölda þeirra véla sem fljúga til og frá landinu. Varaflugvellir hér á landi fyrir Keflavíkurlugvöll eru þrír: Akureyrarflugvöllur, Egilsstaðflugvöllur og Reykjavíkurlugvöllur. Vegna nálægðar Reykjavíkurlugvallar við Keflavíkurlugvöll geta skipast þau skilyrði að ef lokað er fyrir lendingar í Keflavík vegna veðurs, verða aðstæður þær sömu í Reykjavík. Einnig er það staðreynd að Reykjavíkurlugvöllur er ónothæfur í ákveðnum tilfellum vegna lengda flugbrauta og skorts á aðflugsbúnaði. Reykjavíkurlugvöllur getur tekið á móti allt að fimmtán flugvélum í einu en nothæfi hans er takmarkað vegna stuttra brauta. Flugvellirnir á Akureyri og Egilsstöðum eru næstum alltaf notaðir sem varavellir í daglegu áætlunarflugi og hafa þeir hvor um sig mismunandi eiginleika. Á báðum flugvöllum þarf að bæta aðstæður töluvert í átt að bættu öryggi.




Til þess að Akureyri og Egilsstaðir geti sinnt hlutverki sínu betur sem varavellir, þarf að lengja flugbrautir, stækka flughlöð, bæta aðflugsbúnað og aðstöðu fyrir farþega sem og flugfélög. Brýnast er þó að leggja akstursbrautir á báðum völlum meðfram flugbrautunum. Með því að leggja akstursbrautir samsíða flugbrautunum og stækka hleðslusvæðin sem nú eru of lítil, mætti bæta aðstæður umtalsvert á báðum völlum.

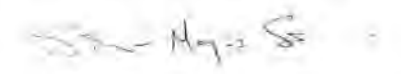
Hvor flugvöllur um sig getur aðeins rúmað fjórar til sex flugvélar í einu eins og staðan er núna. Eftir að þessi fjöldi véla er lentur lokast þessir vellir. Þegar um Airbus A330 vélar er að ræða líkt og eru í flota WOW air, verður staðan enn alvarlegri þar sem aðeins þarf eina slíka vél á hvorn varaflugvöll fyrir sig til að þeir lokist. Þetta er staða sem vel getur komið upp ef slík vél þarf til dæmis að lenda á öðrum hvorum varavellinum sökum alvarlegs neyðartilfallis.

Að þessu sögðu er það alveg ljóst að notagildi varaflugvalla á Íslandi er langt frá því að vera fullnægjandi í samanburði við fjölda og tegundir flugvéla sem sinna í dag millilanda- og innanlandsflugi á Íslandi svo ekki sé minnst á aðra flugumferð innan íslenskrar lofthelgi á leið yfir Norður Atlantshafið. Íslensk lofthelgi er sú önnur stærsta og ein sú þéttasta í heiminum. Á háannatíma eru allt upp í 30 til 40 flugvélar að fljúga til Keflavíkur á sama tíma. Aðstæður á Íslandi, hvað varðar flugsamgöngur, eru ólíkar aðstæðum á meginlandi Evrópu. Ísland er eyja í miðju Norður Atlantshafi, veðráttan getur verið grimm og breytileg og náttúruhamfarir eiga sér reglulega stað líkt og síðustu eldgos hafa sýnt.

Það er skoðun forsvarsmanna WOW air og ÓÍFF að það vantar akstursbrautir samsíða flugbrautunum á Akureyri og Egilsstöðum sem gætu nýst sem flugstæði í neyðartilfellum. Einnig er þörf á að stækka hleðslusvæði beggja flugvalla. Verði þessi verkefni ekki sett í forgang er staðan alvarleg að okkar mati og í raun ein stærsta ógn við flugöryggi á Íslandi. Í ljósi þeirra gagna sem WOW air hefur, er varða samgönguáætlun fyrir árin 2019-2023, telja forsvarsmenn WOW air og ÓÍFF óásættanlegt að ekki verði gert ráð fyrir fjármagni til að ráðist megi í framkvæmdir til úrbóta á þessu mikilvæga málefni.

Virðingarfyllt,


F.h ÓÍFF
Arnar Rúnar Árnason
Formaður ÓÍFF og flugstjóri


F.h WOW air
Sigurður Magnús Sigurðsson
Framkvæmdastjóri Flugrekstrarsviðs WOW air



Félag Íslenskra atvinnuflugmanna

Icelandic Airline Pilots Association
HLÍÐASMÁRA 8 - 201 KÓPAVOGUR - ICELAND - Kt. 530169-3839 - Sími/Tel. (+354) 599 1199 - Fax (+354) 599 1190
Netfang/E-mail: fia@fia.is - Vefsíða/Homepage: http://www.fia.is



Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Kópavogur, 25. október 2018

Efni: Tillaga til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2019-2023, 172. mál og tillaga til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2019-2033, 173. mál.

Öryggisnefnd Félags Íslenskra atvinnuflugmanna (ÖFÍA) hefur kynnt sér Samgönguáætlun fyrir árin 2019–2033) og Samgönguáætlun fyrir árin 2019–2023, þskj. 174 – 173. mál og þskj. 173-172. mál sem nú er til meðferðar á Alþingi.

ÖFÍA vill koma eftirfarandi athugasemdom á framfæri.

Framkvæmdir við stækkun flughlaða Akureyrar- og Egilsstaðaflugvallar þola ekki 10-15 ára bið eins og lagt er upp með. Á hverjum degi koma um 60 til 80 flugvélar til Keflavíkurflugvallar og í mörgum tilfellum eru Akureyrar- og Egilsstaðaflugvellir notaðir sem varaflugvellir. Hins vegar er einungis pláss fyrir 4-5 farþegaþotur á hvorum flugvelli með góðu móti. Þann 2. apríl síðastliðinn skapaðist nokkuð alvarlegt ástand þegar sjö flugvélar þurftu að hverfa frá Keflavíkurflugvelli, ein lenti í Glasgow, tvær á Akureyri og fjórar á Egilsstöðum. Af þeim sökum var vart pláss fyrir fleiri flugvélar á fyrrnefndum flugvöllum. Þar sem fyrrnefndir flugvellir eru takmarkaðir leiddu aðstæður þennan dag til þess að ein þeirra flugvéla sem þurftu að hverfa frá Keflavíkurflugvelli til Egilsstaða hafði gengið verulega á eldsneytisforða sinn og var 8. mín frá því að lýsa yfir neyðarástandi vegna eldsneytisskorts. Ástæður þessa eru óviðunandi aðbúnaður og þjónusta með tilliti til tíðni flugumferðar á Íslandi.

Verkefnafræðingur vegna nauðsynlegrar endurnýjunar búnaðar á flugvöllum landsins er orðinn langur og fjölbreyttur vegna vanfjárfestingar síðustu ára. Þessi langvinna þróun veldur brestum í flugvallakerfinu sem almenníngi eru huldur en eru engu að síður ógn við flugöryggi.

Í tillögu til þingsályktunar um fimm ára samgönguáætlun, þskj. 173, segir á bls. 37:

Notendagjöld á Reykjavíkurflugvelli eru hliðstæð gjöldum á Keflavíkurflugvelli en gjöld á öðrum flugvöllum hafa verið mun lægri. Nauðsynlegt fjármagn til viðhalds og framkvæmda á flugvallarmannvirkjum og flugleiðsögubúnaði innanlandsflugvalla hefur verið metið um 700 millj. kr. á ári að núvirði en uppsöfnuð þörf vegna vanfjárfestingar undanfarin ár þýðir að hún nemur nú um 1.200 milljónum króna árlega næstu árin ef koma á innviðum innanlandskerfis í viðunandi horf á næstu fimm árum. Síðustu 10 ár hefur að meðaltali verið varið að núvirði um 365 milljónum króna til viðhalds og framkvæmda á flugvallarmannvirkjum og flugleiðsögubúnaði. Það er rétt rúmlega helmingur af því fjármagni sem talið er nauðsynlegt til að verja árlega til viðhalds á núverandi mannvirkjum. Fjármagni til viðhalds er og verður forgangsraðið til áætlunarflugvalla og þá sérstaklega til viðhalds flugbrauta.

Member of: The International Federation of Air Line Pilots' Associations (IFALPA)
Nordiska Transportarbetarefederationen (NTF)
Global Cabin Air Quality Executive (GCAQE)
International Transport Federation (ITF)
European Cockpit Association (ECA)



ÖFÍA tekur undir þessi sjónarmið, þetta eru blákaldar staðreyndir sem varða flugöryggi og almannahagsmunum. Samkvæmt fyrrnefndri tillögu er á næstu árum einungis 2.316 milljónum ætlað í viðhald og reglubundna endurnýjun flugvalla sem teljast í grunnneti og annarra lendarstaða, þegar í raun þörfin er 3.500 milljónir til að halda þessum flugvöllum í viðunandi ástandi og tryggja þannig flugöryggi á þessum flugvöllum.

Þá gerir ÖFÍA athugasemdir við fullyrðingu í fimm ára samgönguáætlun um að enginn flugvallanna sé sjálfbær. Í skýrslu um félagshagfræðilega greiningu á framtíð áætlunarflugs innanlands, sem gefin var út af innanríkisráðuneytinu árið 2014¹ kemur eftirfarandi fram:

Samkvæmt niðurstöðum kostnaðar-/ábatagreiningar er núvirtur ábati af innanlandsflugvallakerfinu á landsbyggðinni í heild um 70,8 milljarðar króna á verðlagi ársins 2013 miðað við arðsemistímann 2013-2053 (uppsafnaður ábati til 40 ára) en þar hefur verið leiðrétt fyrir óvissu í bakgrunnsbreytum, m.a. farþegasþá. Munar þar mestu um ábata notenda af notkun flugsins og ábata vegna aukins öryggis í samgöngum. Þjóðhagslegur ávinningur samfélagsins af útgjaldakrónu hins opinbera til flugvallanna og flugsins í heild er 1,48 kr, þ.e. þjóðhagsleg arðsemi fjárfestingarinnar í flugvallakerfinu og fluginu á landsbyggðinni umfram útgjöld er 48%.

Það má því öllum vera ljóst að fjármunum sem varið er til uppbyggingar og viðhalds flugvalla er vel varið. ÖFÍA hefur skilning á því að ríkið þarf að fjármagna ýmsa starfsemi sem hefur takmarkaða tekjustofna. Fluggeirinn á Íslandi hefur löngum búið við það fyrirkomulag að tekjurnar sem reksturinn skapar renna beint í ríkissjóð en uppbygging og viðhald mannvirkja er háð úthlutunum á fjárlögum. Það hlýtur þó að teljast grundvallaratriði að flugvallarmannvirkjum og leiðsögubúnaði sé haldið við með þeim fjármunum sem greinin aflar.

Flugrekstur skiptir verulegu máli fyrir hagvöxt og atvinnusköpun landsins og er mikilvæg stoð í hagkerfinu. Í þessu sambandi vill ÖFÍA minna á skýrslu gefna út af *Oxford Economics* frá árinu 2011 um efnahagslegan ábata af flugrekstri á Íslandi.² Þar kemur fram að flugrekstur hefur veruleg áhrif á íslenskt efnahagslíf og stóð þá undir 6,6% af landsframleiðslu. Eftir mikinn vöxt síðustu ára telja heimildarmenn okkar að framlagið sé nú að nálgast 18% miðað við sömu forsendur.

Með tilliti til framangreinds eru framlög til uppbyggingar og viðhalds flugvallarmannvirkja og leiðsögubúnaðar ekki í neinu samræmi við þær tekjur sem fluggeirinn skilar.

Það er einlæg von ÖFÍA að Alþingi taki til endurskoðunar fyrirbyggjandi í þá samgönguáætlanir sem og forgangsraði verkefnum og fjárútlátum með flugöryggi að leiðarljósi.

Virðingarfyllst,

Ingvar Tryggvason
Formaður ÖFÍA

¹ Félagshagfræðileg greining á framtíð áætlunarflugs innanlands (rafræn útgáfa). Innanríkisráðuneytið, 2014.
<https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2014/Flugskyrsla---felagshagfradileg-greining.pdf>
² Efnahagslegur ábati af flugrekstri á Íslandi. Oxford Economics, 2011.
https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/6937/IATA_Oxford_Economics.pdf?sequence=1

Reykjavík, 23. nóvember, 2018

Til: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
b/t Ástu Sóllilju Sigurbjörnsdóttur

Frá: Analytica ehf.
Yngva Harðarsyni

Efni: Mat á verðteygni eftirspurnar í millilandaflugi um Keflavíkurflugvöll

Minnisblað þetta er ritað að beiðni samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og varðar mat á verðteygni eftirspurnar í millilandaflugi í tengslum við starf vinnuhóps ráðuneytisins um flug. Í hugtakinu verðteygni eftirspurnar felst tölulegt mat á áhrifum hlutfallslegra verðbreytinga á hlutfallslegar eftirspurnarbreytingar. Sé verðteygni -1 þá þýðir 10% verðhækkun að eftirspurt magn dregst saman um 10%. Sé hún -2 þá þýðir 10% verðhækkun 20% samdrátt í eftirspurðu magni.¹

Analytica hefur framkvæmt mat á verðteygni eftirspurnar í millilandaflugi á grunni tölfræðigreiningar um samhengi breytinga í fjölda ferðamanna um Keflavíkurflugvöll, flugfargjalda og efnahagsástands. Greiningin er framkvæmd á grunni gagna um farþegaflutninga sem aflað hefur verið hjá Isavia og Ferðamálastofu og upplýsinga um verðþróun í flugi sem aflað hefur verið hjá Hagstofu Íslands. Þá hefur verið aflað hagtalna frá bæði Eurostat og gagnabanka Seðlabanka Bandaríkjanna (FRED) auk Hagstofu Íslands.

Það er niðurstaða Analytica að verðteygni eftirspurnar sé mismunandi eftir því hvort um er að ræða ferðir Íslendinga, erlendra ferðamanna eða hvort um skiptifarþega er að ræða. Í töflu 1 eru tölulegar niðurstöður teknar saman. Það er hins vegar mikilvægt að visbendingar eru breytingar, sem þýði að langtíma verðteygningin, sem birt er í töflunni komi hraðar fram en áður. Þá kunni verðteygni að vera að aukast, mögulega sem afleiðing af auknu vægi lágra fargjalda og fjölgun fjarlæggra áfangastaða.

Tafla 1. Mat á verðteygni í millilandaflugi um Keflavíkurflugvöll²

	Innan árs	Eftir 1 ár	Eftir 2 ár	Eftir 3 ár	Langtíma
Íslendingar	-0.8	-0.8	-0.8	-0.8	-0.8
Erl. ferðamenn	-0.2	-0.3	-0.4	-0.4	-1.3
Skiptifarþegar	-1.3	-1.8	-2.0	-2.0	-2.2

Heimild: Útreikningar Analytica

Eins og ráða má af orðum í síðustu málsgrein þá er flókið viðfangsefni að meta verðteygni og hraðar breytingar hérlendis sl. misseri valda því að það er flóknara en ella. Verðteygni eftirspurnar Íslendinga er metin á grunni fargjalda í íslenskum krónum sem færð eru til fasts verðlags 2017 á grunni vísitölu neysluverðs. Verðteygni eftirspurnar erlendra ferðamanna og skiptifarþega er hins vegar metin á grunni fargjalda í dollurum.

¹ Með verðteygni eftirspurnar er hér átt við teygni m.t.t. eigin verðs, þ.e. verðs á þeirri þjónustu sem spurnin er eftir.
² Tölfræðimatið er framkvæmt á grunni gagna fyrir tímabil 2006 til 2017. Sjá viðauka 1. Ekki er unnt að hafna tilgátunum um það að verðteygni eftirspurnar Íslendinga sé -1 né heldur að verðteygni eftirspurnar erlendra ferðamanna sé -1. Þá er ekki unnt að hafna tilgátunni um að verðteygni eftirspurnar skiptifarþega sé -2. Matið sýnir uppsöfnuð áhrif yfir tíma. Þannig dregur 10% verðhækkun núna úr eftirspurn erlendra ferðamanna um 2% eftir 1 ár. Áhrifin eru orðin 3% eftir 2 ár og verða 13% til lengri tíma.

Þrátt fyrir óvissu vegna hraðra breytinga hérlendis og tiltölulega stutta gagnasögu þá eru niðurstöðurnar í töflu 1 um langtímaáhrif verðbreytinga í góðu samræmi við niðurstöður erlendra rannsókna. Þannig er það t.d. niðurstaða ITF/SEO (2014) að verðteygni eftirspurnar vegna skiptifarþega sé um -3 en annars um -1. Þá má nefna að erlendar rannsóknir benda til að verðteygni aukist alla jafnan í takt við lengd flugleiðar. Þá sé verðteygni minni vegna viðskiptaferðalaga en vegna ferðalaga í fríundum. Loks þá kann að vera mismunandi hvað átt sé við með „löngum tíma“.

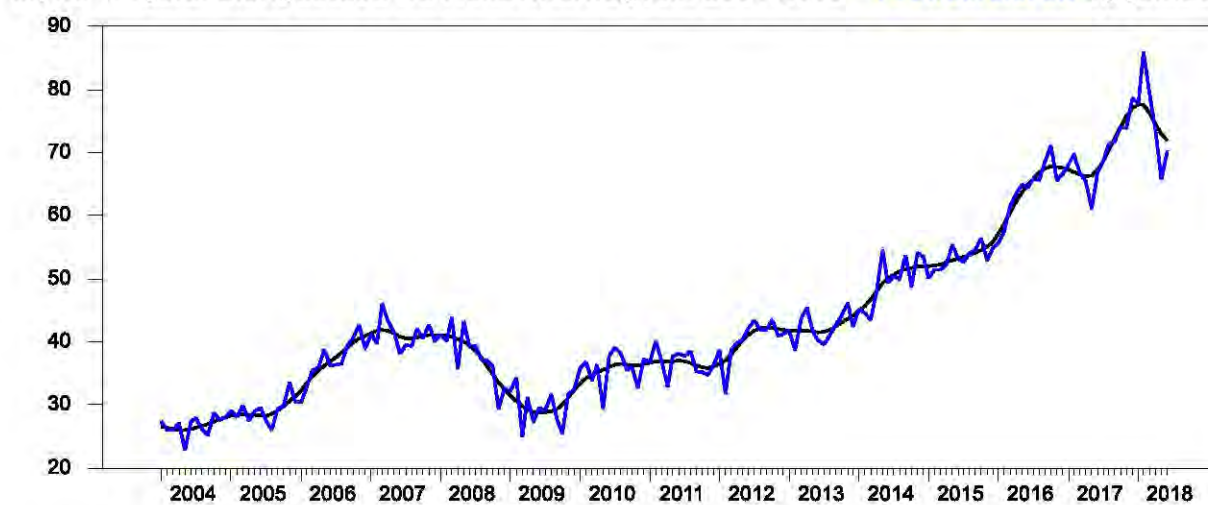
Varðandi mismun á verðteygni eftirspurnar skiptifarþega og erlendra ferðamanna á leið hingað þá eru rökin fyrir meiri teygni eftirspurnar skiptifarþega þau að skiptifarþegar hafi val um hvaða skiptistöð (e. hub) þeir noti og hafi því meira val í tengslum við sitt skipulag.

Um tölfræðimatið

Til matsins var aflað gagna um þróun í millilandaflugi á mánaðarlegum grunni. Upplýsingar um fargjöld í millilandaflugi sem aflað var hjá Hagstofu Íslands hefur verið safnað til mælingar á vísitölu neysluverðs. Ef gagnanna hefði verið aflað til tölfræðimats eins og þess sem hér um ræðir þá kynni söfnun þeirra hafa verið framkvæmd með öðrum hætti. Til dæmis má nefna að fyrir hverja flugleið (flugfélag + áfangastaður) er verði safnað fyrir brottfarardaga sem eru 2, 4 og 8 vikur fram í tímann frá verðsöfnunardegi. Miðað er við að verð sem notuð eru til ákvörðunar verðvísitölu samsvari þjónustu sem veitt er í þeim mánuði sem vísitalan er gefin út. Þetta þýðir að þau verð sem er safnað fyrir brottfarardaga sem eru fjórar og átta vikur fram í tímann eru ekki notuð í útreikninga í núverandi mánuði, heldur eftir einn og tvo mánuði.

Ekki reyndist unnt að afla verðgagna frá Hagstofu Íslands þar sem verð er sundurliðað niður á áfangastaði en ætla má að verðteygni geti verið mismunandi eftir áfangastöðum, m.a. vegna mismunandi lengdar flugleiða og ólíkra efnahagslegra aðstæðna á hverjum áfangastað. Eins og sjá má á mynd 1 þá hefur áfangastöðum sem flogið er til frá Keflavík fjölgað hratt undanfarnir misseri.

Mynd 1. Fjöldi áfangastaða frá Keflavíkurflugvelli 2004-2016 – Árstíðaleiðrétt og jafnað³



Heimild: Isavia, útreikningar Analytica

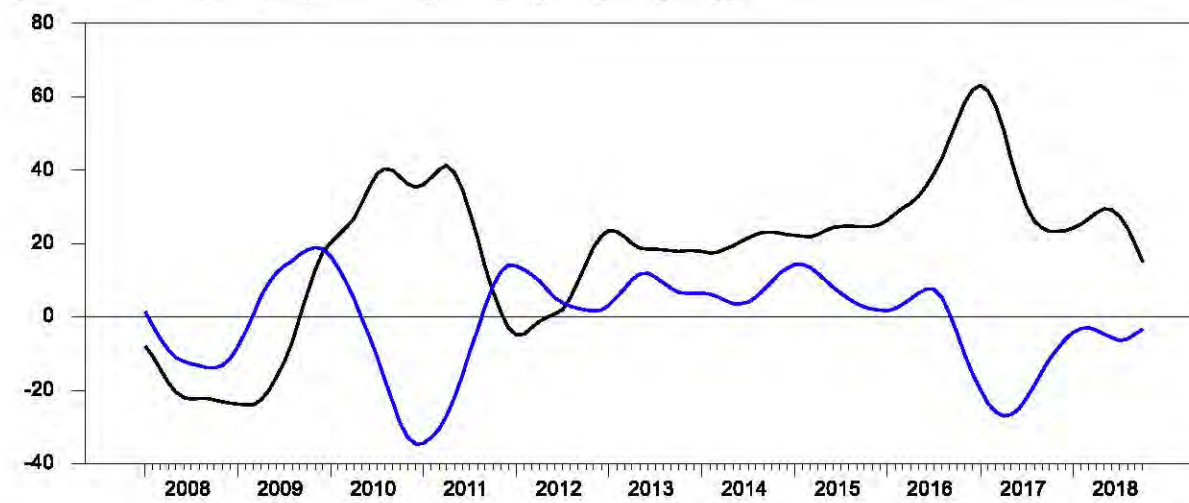
Séu skoðuð gögn um fjölgun flugfarþega með hliðsjón af þróun flugfargjalda þá birtist mynstur sem gefur til kynna eilítið breytilegt samband þessara þátta, m.a. af þeirri ástæðu að það eru fleiri þættir en flugfargjöld sem hafa áhrif á fjölgun flugfarþega. Hvað skiptifarþega varðar þá birtist hins vegar tiltölulega skýrt mynstur þegar lítið er til fjölgunar þeirra yfir 12 mánaða tímabil og 12 mánaða breytinga flugfargjalda tveimur árum áður. Þetta má sjá á mynd 2.

ANALYTICA

Svipað myndur birtist í gögnum um 12 mán. fjölgun erlendra ferðamanna með hliðsjón af þróun flugfargjalda 24 mán. áður. Þetta má sjá á mynd 3. Sé rýnt náði í myndina má greina að viðbrögð í fjölgun erlendra ferðamanna eru ekki eins sterk enda mælist verðteygnin minni.

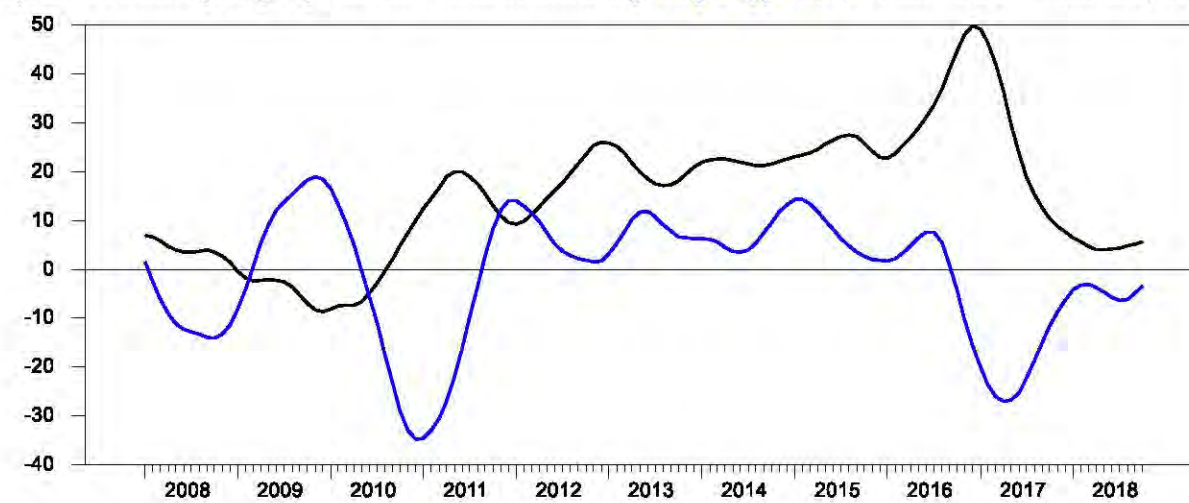
Hvað utanferðir Íslendinga varðar þá er mynstrið ekki eins skýrt enda verðteygnin ekki eins afgerandi og aðrir þættir hafa haft mikil áhrif, t.d. bankahrunið 2008.

Mynd 2. Ársbreyting í fjölda skiptifarþega og flugfargjalda 24 mán. áður – Jafnað, %³



Heimildir: Isavia, Hagstofa Íslands, útreikningar Analytica

Mynd 3. Ársbreyting í fjölda erl. ferðamanna og flugfargjalda 24 mán. áður – Jafnað, %³



Heimildir: Isavia, Hagstofa Íslands, útreikningar Analytica

Að lokum skal nefnt að ekki var lögð áhersla á að meta tekjuteygni eftirspurnar og hlutverk mælikvarða á tekjur í tölfræðisambandinu heldur fyrst og fremst að bæta mat á verðteygni. Því er ekki unnt að draga jafn traustar ályktanir af mati á stikum við tekjubreytur, þ.e. breytingu landsframleiðslu í USA og breytingar í kaupmætti launavísitölu hérlendis.

³ Jöfnun framkvæmd með sk. Hodrick- Prescott síu.

ANALYTICA

Áhrif fasts krónutölugjalds pr. flugmiða á fjölda ferðamanna

Á grundvelli mats á verðteygni, forsendna um miðaverð og fjölda farþega er unnt að leggja mat á áhrif fasts krónutölugjalds pr. flugmiða á fjölda ferðamanna. Hér skiptir máli útfærsla hvað varðar skiptifarþega enda er sá hópur næmastur fyrir verðbreytingum. Forsendur um fjárhæð álagningar eru skv. beiðni vinnuhóps ráðuneytisins um flug.

Í töflu 2 eru sýndar niðurstöður mats á áhrifum fasts krónutölugjalds pr. flugmiða miðað við að skiptifarþegar teljist nota tvo miða að gefnum forsendum um miðaverð aðra leiðina og fjölda í viðkomandi hópi. Í töflu 3 eru sýndar niðurstöður sama miðað við að skiptifarþegar teljist nota einn miða. Niðurstaðan er sú að langtímaáhrifin felast í hæsta mati á fækkun flugfarþega um Keflavíkurflugvöll um ca. 150 þús. eða tæplega 1,5% en í því felst að meðaltals verðteygni sé -1,2.

Tafla 2. Áhrif fasts krónutölugjalds – Skiptifarþegar nota tvo miða

	Verð Fj. leggja		Vægi	Gjald pr. miða í kr.					Fjöldi farþega	
	pr. leið	aðra leið		100	150	200	250	300		
Evrópa	20 000	1	31%	0.50%	0.75%	1.00%	1.25%	1.50%	3 078 000	
BNA	35 000	1	16%	0.29%	0.43%	0.57%	0.71%	0.86%	1 596 000	
Skipti	55 000	2	40%	0.36%	0.55%	0.73%	0.91%	1.09%	4 000 000	
Íslendingar	25 065	1	13%	0.40%	0.60%	0.80%	1.00%	1.20%	1 326 000	
				100%	0.40%	0.60%	0.80%	0.99%	1.19%	10 000 000
Hlutfall af verði	Meðalverð									
Erl. ferðamenn	29 873	1		0.33%	0.50%	0.67%	0.84%	1.00%		
Skiptifarþegar	55 000	2		0.36%	0.55%	0.73%	0.91%	1.09%		
Íslendingar	25 065	1		0.40%	0.60%	0.80%	1.00%	1.20%		

Áhrif á ferðamannafl.

Hlutfall	Erl. ferðamenn	Skiptifarþegar	Íslendingar	Samtals
	-0.435%	-0.653%	-0.870%	-1.088%
	-1.306%	-2.400%	-0.958%	-1.489%

Fjöldi	Erl. ferðamenn	Skiptifarþegar	Íslendingar	Samtals
	-20 340	-20 092	-26 790	-33 487
	-40 184	-96 000	-12 697	-148 881

Tafla 3. Áhrif fasts krónutölugjalds – Skiptifarþegar nota einn miða

	Verð Fj. leggja		Vægi	Gjald pr. miða í kr.					Fjöldi farþega	
	pr. leið	aðra leið		100	150	200	250	300		
Evrópa	20 000	1	31%	0.50%	0.75%	1.00%	1.25%	1.50%	3 078 000	
BNA	35 000	1	16%	0.29%	0.43%	0.57%	0.71%	0.86%	1 596 000	
Skipti	55 000	1	40%	0.18%	0.27%	0.36%	0.45%	0.55%	4 000 000	
Íslendingar	25 065	1	13%	0.40%	0.60%	0.80%	1.00%	1.20%	1 326 000	
				100%	0.33%	0.49%	0.65%	0.81%	0.98%	10 000 000
Hlutfall af verði	Meðalverð									
Erl. ferðamenn	29 873	1		0.33%	0.50%	0.67%	0.84%	1.00%		
Skiptifarþegar	55 000	1		0.18%	0.27%	0.36%	0.45%	0.55%		
Íslendingar	25 065	1		0.40%	0.60%	0.80%	1.00%	1.20%		

Áhrif á ferðamannafl.

Hlutfall	Erl. ferðamenn	Skiptifarþegar	Íslendingar	Samtals
	-0.435%	-0.653%	-0.870%	-1.088%
	-1.306%	-2.400%	-0.958%	-1.489%

Fjöldi	Erl. ferðamenn	Skiptifarþegar	Íslendingar	Samtals
	-20 340	-20 092	-26 790	-33 487
	-40 184	-96 000	-12 697	-148 881

ANALYTICA

Heimildir

Chi, J og Baek, J., Price and income elasticities of demand for air transportation: Empirical evidence from US airfreight industry, Journal of Air Transport Management 20 (2012) 18-19
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0969699711000950>

Gelhausen, M.C., Berster, P., Wilken, D., A new direct demand model of long-term forecasting air passengers and air transport movements at German airports, Journal of Air Transport Management 71 (2018) 140-152,
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0969699718301376>

InterVISTAS (2007), Prepared for IATA, Estimating Air Travel Demand Elasticities, 28 December 2007. InterVISTAS Consulting Inc.
https://www.iata.org/whatwedo/Documents/economics/Intervistas_Elasticity_Study_2007.pdf

ITF/SEO (2014), Expanding Airport Capacity: Competition and Connectivity. The case of Gatwick and Heathrow, <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/expanding-airport-capacity-competition-connectivity-gatwick-heathrow.pdf>

ITF/SEO (2015), Forecasting Airport Demand: Review of UK Airports Commission Forecasts and Scenarios,
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/439173/strategic-fit-review-of-airports-commissions-forecasts-and-scenarios.pdf

Smyth, S. og Pearce, B., Air Travel Demand, Measuring the responsiveness of air travel demand to changes in prices and incomes, IATA Economics Briefing No. 9, IATA, April 2008,
https://www.iata.org/whatwedo/documents/economics/air_travel_demand.pdf

ANALYTICA

Viðauki 1. Niðurstöður tölfræðimats

Linear Model - Estimation by Restricted Regression
Dependent Variable DIS
Annual Data From 2006:01 To 2017:01
Usable Observations 12
Degrees of Freedom 9
Centered R² 0.9048875
Mean of Dependent Variable 0.0372178669
Std Error of Dependent Variable 0.1803082819
Standard Error of Estimate 0.0619430449
Sum of Squared Residuals 0.0345324674
Durbin-Watson Statistic 2.7015

Variable	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif
1. Constant	0.003354144	0.018334623	0.18294	0.85889951
2. DFARGJP	-0.788857385	0.227068918	-3.47409	0.00700349
3. DWP	2.142314475	0.400308309	5.35166	0.00046134
4. DWP{2}	-2.142314475	0.400308309	-5.35166	0.00046134

DFargjP: Prósentubreyting á visitölu raunverðs fargjalda í krónum. DWP: Prósentubreyting á kaupmætti launavitölu

Linear Regression - Estimation by Least Squares
Dependent Variable DTOURR
Annual Data From 2006:01 To 2017:01
Usable Observations 12
Degrees of Freedom 6
Centered R² 0.8956515
R-Bar² 0.8086943
Uncentered R² 0.9661108
Mean of Dependent Variable 0.1503887459
Std Error of Dependent Variable 0.1089358647
Standard Error of Estimate 0.0476469170
Sum of Squared Residuals 0.0136213722
Regression F(5,6) 10.2999
Significance Level of F 0.0065996
Log Likelihood 23.6589
Durbin-Watson Statistic 1.1528

Variable	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif
1. Constant	0.016802304	0.024530517	0.68496	0.51894252
2. DFARGJUSD(1)	-0.179400066	0.150041666	-1.19567	0.27693272
3. DFARGJUSD(3)	-0.434302244	0.186333123	-2.33078	0.05857786
4. DUSGDP(1)	2.862039713	1.021538645	2.80169	0.03109443
5. DAFANGAST	0.443254775	0.138885439	3.19151	0.01880035
6. DTOURR(1)	0.519555291	0.143373874	3.62378	0.01104707

DFargjP: Prósentubreyting á visitölu fargjalda í dollurum. DUSGDP: Breyting á landsframleiðslu í USA á föstu verði. dAfangast: Prósentubreyting á fjölda áfangastaða frá Keflavík. dTourR: Prósentubreyting í brottförum erlendra ferðamanna frá Keflavíkurlugvelli.

Linear Model - Estimation by Restricted Regression
Dependent Variable DTRANSIT
Annual Data From 2006:01 To 2017:01
Usable Observations 12
Degrees of Freedom 9
Centered R² 0.6859963
Mean of Dependent Variable 0.1376743496
Std Error of Dependent Variable 0.2007351106
Standard Error of Estimate 0.1244604110
Sum of Squared Residuals 0.1394135451
Durbin-Watson Statistic 1.1166

Variable	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif
1. Constant	-0.018392451	0.053093444	-0.34642	0.73699078
2. DFARGJUSD(1)	-1.295324808	0.187222199	-6.91865	0.00006922
3. DUSGDP	6.648096538	2.940323425	2.26101	0.05009395
4. DTRANSIT(1)	0.404675192	0.187222199	2.16147	0.05892627

DTransit: Prósentubreyting í fjölda skiptifarþega.



Innanlandsflug sem almennings- samgöngur

Málþing 4. október 2017
kl. 13:00 – 15:30
á Hótel Natura, Reykjavík

SKOSKA LEIÐIN Í ÍSLENSKUM AÐSTÆÐUM

SPURT OG SVARAD!

Samstarfshópur atvinnuþróunarfélaga og Byggðastofnunar um innanlandsflug tók saman svör við spurningum sem hópurinn fékk í tengslum við skosku leiðina.

1. Í hverju felst „skoska leiðin“?

Skoska leiðin ber heitið Air Discount Scheme (ADS) og var sett á fót af skoskum stjórnvöldum árið 2005. Áætlunin hefur verið framlengd nokkrum sinnum, nú síðast árið 2015 á grundvelli greinar nr. 51 í reglugerð Evrópusambandsins nr. 651/2014. Markmiðið með ADS er að auka aðgengi að flugþjónustu á viðráðanlegu verði frá jaðarbyggðum í Skotlandi. Með 50% afslætti af flugfargjöldum íbúa með heimilisfesti á skilgreindum svæðum stuðlar ADS að félagslegri þátttöku íbúa jaðarbyggða í borgarsamfélaginu.

Sjá nánar á heimsíðu verkefnisins í Skotlandi: www.airdiscountscheme.com og í skýrslu frá skoskum stjórnvöldum hér í hópnum.

2. Hver er hugmyndin?

Hugmyndin er að á Íslandi verði innleidd áætlun sem byggir á skosku leiðinni – ADS.

Hvernig virkar áætlunin?

3. Hverjir eiga rétt á ADS?

Íbúar með lögheimili á skilgreindum landssvæðum sem falla undir stuðninginn fá aðgang að ADS og greiða sem nemur t.d. 50% af flugfari sem í okkar tilfalli væri milli heimilis og Reykjavíkur. Hin 50% fær flugfélagið greitt úr ADS afsláttarsjóði að vissum skilyrðum uppfylltum.

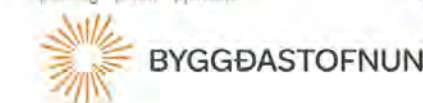
Í Skotlandi fá einnig svokölluð „registered third sector organisations“ aðgang að ADS. Undir þá skilgreiningu falla ýmis félagasamtök s.s. góðgerðarfélög, íþróttafélög, björgunarsveitir o.fl.

4. Hvernig virkar aðildin?

Í Skotlandi sækja menn um aðild að afsláttarumhverfinu og þurfa þá að staðfesta heimilisfesti með gögnum. Á Íslandi erum við með kennitölur og lögheimili ásamt lögum, ferlum og gagnagrunnum er þessu tengist.

5. Hvernig virkar greiðslufyrirkomulagið eða endurgreiðslan?

Í Skotlandi velur farþegi flugfar í bókunarvél flugfélags, skráir inn afsláttarkóða sem hann hefur fengið úthlutað á grundvelli heimilisfesti. Við það lækkar verðmiði fargjaldsins sem nemur afslættinum (50%) og farþegi greiðir sinn hluta. Flugfélag sækir síðan um greiðslu á afsláttarþættinum til ADS.



6. Verður bara til eitt verð á flugfargjaldi við þessa breytingu?

Nei, flugfélagið heldur sinni fluggjaldauppbyggingu (netfargjöld, fríðindafargjöld, hoppfargjöld o.s.frv.). Áfram er því hvati fyrir viðskiptavinum til að kaupa ódýrasta fargjaldið sem í boði er þar sem ADS veitir 50% afslátt af greiddu fargjaldi.

7. Hver á ekki rétt á ADS?

- Farþegar með lögheimili utan skilgreindra svæða áætlanarinnar.
- Farþegar sem fá ferðir sínar endurgreiddar að hluta eða öllu leyti frá opinberum aðilum eða þriðja aðila s.s. Tryggingastofnun.
- Farþegar sem eru að ferðast á viðskiptalegum grunni (t.d. á vegum fyrirtækja eða í eigin atvinnurekstri). Ferðalag á viðskiptalegum grunni er skilgreint sem slíkt burtséð frá því hvort ferðin sé einnig nýtt í persónulegum tilgangi.
- Farþegar sem ekki eru með gilda aðild að ADS.

8. Eru einhver takmörk á fjölda ferða?

Nei, í Skotlandi er engin takmörkun á fjölda ferða.

9. Gildir þetta bæði fyrir flug aðra leið sem og báðar leiðir?

Já, þetta gildir bæði fyrir kaup á flugi aðra leið sem og báðar leiðir.

10. Ég á sumarhús/annað heimili á skilgreindu svæði, á ég möguleika á að vera aðili að ADS.

Nei, aðild að ADS grundvallast á lögheimilisskráningu viðkomandi.

11. Ég/dóttir mín/sonur minn er í háskólanámi. Uppfylli ég/þau enn skilyrði fyrir aðild að ADS?

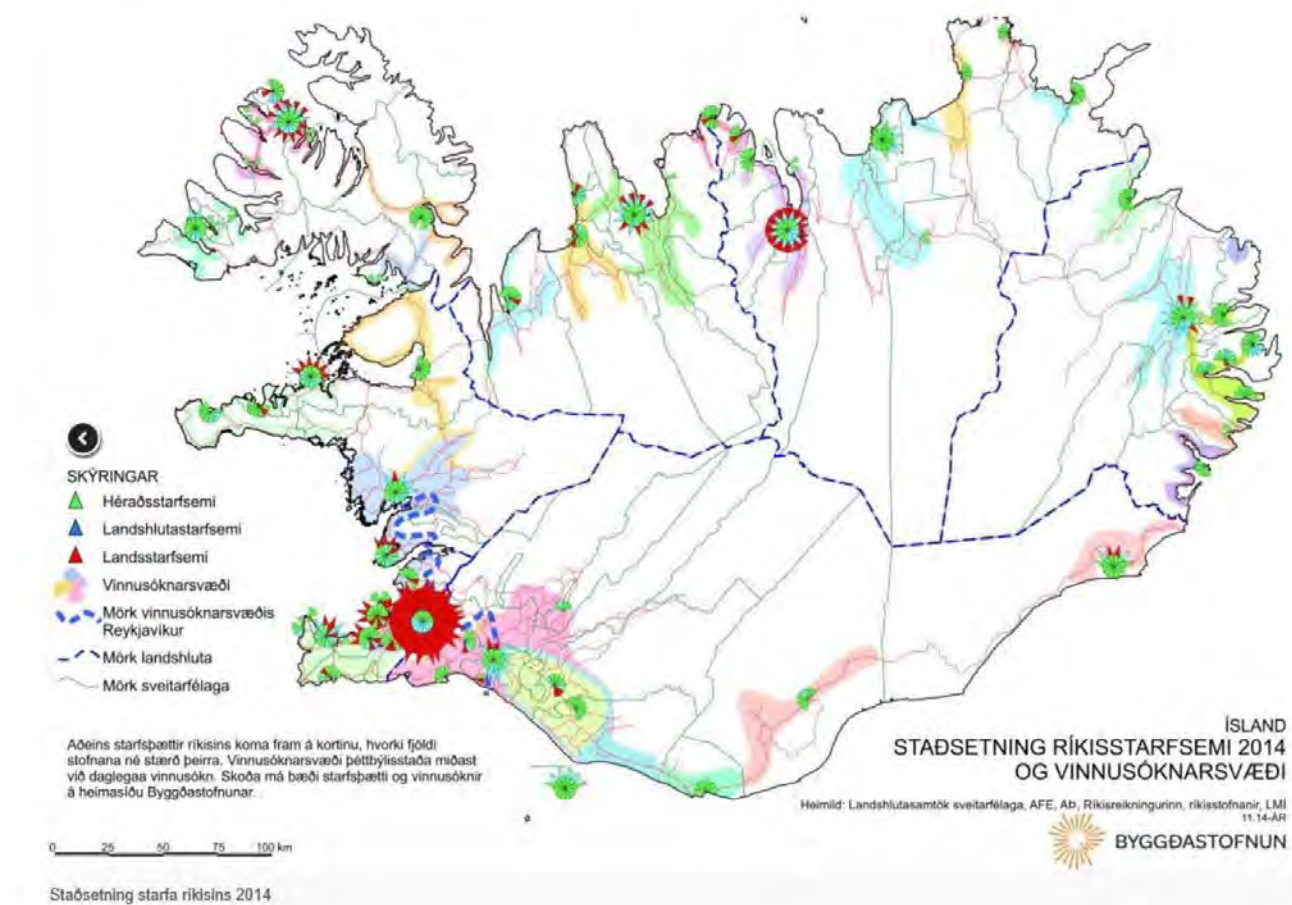
Já, ef viðkomandi er með lögheimili á skilgreindu svæði sem fellur undir áætlunina.



Kostnaður og ábati

12. Hver eru helstu rökin fyrir þessu?

Samantekt Byggðastofnunar á staðsetningu ríkisstarfsemi á Íslandi og vinnusóknarsvæðum sýnir að stjórnsýslusvæði Íslands er höfuðborgarsvæðið. Það er því nauðsynlegt fyrir íbúa í samfélögum á landsbyggðinni að sækja þangað ýmsa þjónustu s.s. heilbrigðisþjónustu. Til að jafna aðstöðu íbúa Íslands er varðar aðgengi að þessari þjónustu þá er nauðsynlegt að útrýma eins og hægt er þeirri hindrun sem felst í löngum og kostnaðarsömum ferðalögum.



13. Hvað kostar þetta?

Á grundvelli gagna sem samstarfshópurinn aflaði frá flugfélögum sem sinna innanlandsflugi á Íslandi, er áætlaður kostnaður áætlunarinnar í upphafi um 600-800 milljónir króna á ári. Kostnaður myndi e.t.v. hækka með aukinni notkun innanlandsflugs en að sama skapi ætti bætt nýting að skapa svigrúm til verðlækkana og/eða bættrar þjónustu í formi aukinnar tíðni ferða.

Reynsla Skota er sú að notkun á innanlandsflugi er næm fyrir hagsveiflum og þ.a.l. getur heildarkostnaður verið breytilegur á milli ára.

Í Skotlandi eru um 8,5 milljónir punda lagðar í áætlunina eða 1,2 milljarðar íslenskra króna á núverandi gengi. Áætlað er að 5,4 milljónir manna hafi búið í Skotlandi árið 2016.

14. Er verkefnið ábatasamt fyrir ríkið?

Í gegnum tíðina hafa mismunandi sjónarmið legið til grundvallar bættum samgöngum:

- Samgöngubætur til að styðja við hugmyndir um vaxtakjarna eða vaxtasvæði
- Samgöngubætur til að rétta hlut jaðarbyggða
- Samgöngubætur til að auka umferðaröryggi og bæta umferðarflæði
- Samgöngubætur til að auka framleiðni samfélagsins
- Samgöngubætur til aukningar byggðafestu

Ætla má að ef flug verður skilgreint sem almenningssamgöngur með ADS verði auðveldara að laða að nýja íbúa og með því móti byggja undir öflugari samfélög um allt land.

15. Hver er félagslegur og fjárhagslegur ávinningur landsbyggðarinnar?

Bættar samgöngur auka lífsgæði íbúa. Með ADS má reikna með aukinni félagslegri þátttöku íbúa á landsbyggðinni í samfélagi höfuðborgar allra landsmanna þar sem verðlag verður minni hindrun á nýtingu flugs. Fjárhagslegur ávinningur eru lægri flugfargjöld og flug verður samkeppnishæfara við aðra fararkosti. Grunnþjónusta, s.s. heilbrigðisþjónusta hefur víða verið skorin niður á landsbyggðinni á sama tíma og hún er eflað á höfuðborgarsvæðinu. Því mun ADS gera landsbyggðafólki auðveldara að sækja sameiginlega greidda grunnþjónustu sem þeir fá ekki í sínu nærsamfélagi.

16. Hver er ávinningur flugfélaganna?

Rekstrarskilyrði flugfélaganna ættu að styrkjast þegar eftirspurn eftir flugi eykst. Aukin nýting á flugi ætti að gefa svigrúm til aukinnar tíðni eða lækkunar á verðlagi almennt sem gefur færi á að fá farþega í vélarnar sem ekki falla undir ADS.



17. Hver verða áhrifin á ríkisstyrktar leiðir og rekstur flugvalla?

Miðað er við að ADS sé innleidd sem viðbót við núverandi kerfi s.s. núverandi ríkisstyrktar flugleiðir og greiðslur til reksturs innanlandsflugvalla.

18. Í hversu langan tíma á þetta að vera?

Á meðan flug er ákjósanlegri samgöngumáti en aðrir sem í boði eru, þá væri vænlegt að hafa ADS í gangi. Áætlunin hefur verið í gangi síðan 2005 í Skotlandi eða í 12 ár.

19. Hvað þarf að gerast svo hægt sé að hrinda þessu í framkvæmd og hvernig er þetta fjármagnað?

Í Skotlandi voru það skosk stjórnvöld (e. The Scottish government) sem hrintu áætluninni í framkvæmd og koma fjármunirnir af fjárlögum. Íslenska ríkið mun þurfa að taka ákvörðun um þetta mál, enda yrði þetta væntanlega fjármagnað af því.

20. Hvenær er hægt að byrja?

Um leið og fjármögnun liggur fyrir. Innleiðing á svona áætlun tekur alltaf einhverja mánuði þar sem margir hagaðilar koma að verkefninu. Það auðveldar verkið að góð fyrirmynd er til í Skotlandi.

21. Hverjir njóta góðs af þessu?

Íbúar með lögheimili á skilgreindum landssvæðum njóta góðs af þessu en einnig vinir þeirra og fjölskylda í borginni. Þá hagnast þjónustuveitendur á höfuðborgarsvæðinu af bættu aðgengi fólks af landsbyggðinni.

22. Bitnar þessi ákvörðun á einhverjum?

Aukið aðgengi að höfuðborginni getur veikt rekstrargrundvöll þjónustu í heimabyggð.

23. Getið þið tekið dæmi um ávinning fyrir íbúa á skilgreindu svæði?

Íbúi á Ísafirði sem þarf í dag að greiða um 44.300 kr. fyrir flug til Reykjavíkur og til baka þegar bókarfyrirvari er skammur gæti átt kost á flugi til Reykjavíkur fyrir 22.150 kr. ef ADS væri til staðar. Fyrir þennan íbúa gæti þetta haft úrslitaáhrif um hvort hann mætir í fertugsafmælið hjá bróður sínum. Kostnaðurinn við aðrar leiðir til að komast til Reykjavíkur í tíma og fjármunum veltur á því hvað er tekið með í útreikninginn; fastakostnaður, breytilegur kostnaður, tími á akstri o.s.frv.



24. Gildir stuðningurinn á öllum flugvöllum landsins?

Það veltur á þeirri stefnumörkun sem liggur til grundvallar en miðað við byggðakort ESA þá gætu allir landsbyggðarflugvöllirnir fallið undir ADS.

25. Hvað er áætlað að margir íbúar munu nýta þessa þjónustu og hversu oft?

Í Skotlandi eru um 72 þús. með aðild að áætluninni á landssvæði sem telur um 100 þús. manns. Í Skotlandi er engin takmörkun á fjölda ferða. Kostnaðurinn við áætlunina er um 1,2 milljarðar króna og er meðalkostnaður því um 17 þús. kr. á ári pr. virkan meðlim.

Sambærilegar stærðir á Íslandi gætu því verið að um 41 þús. sæki um aðild á landssvæði sem telur tæplega 60 þús. manns. Miðað er við þau svæði þar sem ferðatími (flug+bíll) er minni með því að nota flug en að keyra til Reykjavíkur. Miðað við áætlaðan heildarkostnað á bilinu 600-800 millj. kr. þá gæti meðalkostnaður pr. virkan meðlim verið um 14 - 19 þús. kr. á ári.

26. Nú hafa stéttarfélag verið að kaupa pakka af flugfélögunum og bjóða c.a. 50% afslátt af listaverði. Er einhver þörf á að vera að standa í þessu?

Ýmsir bjóða upp á hlunnindi fyrir sína meðlimi og á það bæði við um fyrirtæki og stéttarfélag. Gallinn við þetta er að þetta eru ekki almennar aðgerðir. Þú verður að vera meðlimur í ákveðnu stéttarfélagi eða launþegi hjá ákveðnu fyrirtæki til að falla undir þessar leiðir. Þessar leiðir eru ekki til þess fallnar að styðja við skilgreiningu á flugi sem almenningssamgöngum fyrir íbúa á landsbyggðinni.

27. Er hættu á að þetta hafi áhrif á ferðapjónustu á landsbyggðinni?

Ef íbúar fara að nýta flug í meira mæli þá má gera ráð fyrir því að þjónusta batni. Sú bættu þjónusta ætti að nýtast bæði ferðamönnum og heimamönnum þó að ferðamenn hafi ekki aðgang að stuðningi úr ADS.

28. Er líklegt að ferðaframboð verði meira með þessari aðgerð?

Með aukinni nýtingu á flugi sem samgöngumáta þá er líklegt að smám saman byggist sterkari stoðir undir rekstur flugfélaga sem síðan verður hvati til aukins þjónustuframboðs.



29. Mun þetta hafa áhrif á flugverð?

Gert er ráð fyrir að flugfélög haldi farmiðauppbýggingu sinni. Með innleiðingu ADS verða flugfélögin að undirgangast samkomulag um verðlagseftirlit til að tryggja að afslátturinn leiði ekki til hækkunar á flugfargjöldum umfram almennar verðlags og launahækkunar. Áfram mun því verða hvati til að kaupa ódýrasta fargjaldið sem er í boði því afsláttur er veittur af greiddum farmiða.

30. Hver mun hafa eftirlit með þessu og hvernig verður því háttað?

Hægt er að fela einhverjum af núverandi eftirlits eða stjórnsýslustofnunum að hafa eftirlit með framkvæmd ADS. Hægt er að setja upp umhverfi þar sem viðurlög eru gagnvart misnotkun á áætluninni s.s. sektir eða að afturkalla aðild að áætluninni.

31. Er mögulegt að þessi aðgerð hvetji til samkeppni?

Í dag er ekki samkeppni á neinum af þeim 11 áætlunar flugleiðum sem í gangi eru. Ef aukning verður á flugleiðunum þá getur það verið samkeppnishvati fyrir áhugasama aðila.

32. Hvað finnst flugrekendum um þessa leið?

Eftir samtöl okkar við flugrekendur þá finnst þeim þetta áhugaverð leið og hvetja til skoðunar á henni.

33. Hver gætu áhrif verið fyrir aðila á höfuðborgarsvæðinu?

Íbúar landsbyggðarinnar munu vonandi nýta þjónustu í höfuðborginni í meira mæli en nú er. Einnig munu aðilar á höfuðborgarsvæðinu sem eiga fjölskyldu út á landi geta átt von á að fá hana oftar í heimsókn sem við vonum að sé gott mál 😊





SAMGÖNGU- OG
SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ