

# Gjaldtaka í áætlunarflugi innanlands

Starfshópur um gjaldtöku í innanlandsflugi

Reykjavík 23. febrúar 2015

## Inngangur og verkefni hópsins

Áætlunarflug innanlands er skilgreint sem almenningsamgöngur og er ætlað að tryggja aðgengi að nauðsynlegri opinberri þjónustu þ.m.t. heilbrigðiskerfi, greiðar samgöngur í þágu viðskipta og stjórnsýslu og tengja landshluta og landsmenn saman almennt séð. Sýnt hefur verið fram á í rannsóknum að verulegur þjóðhagslegur ábati sé af innanlandsfluginu sem og fyrir notendur þess. Þessi ábati er m.a. vegna þess hversu öruggur ferðamáti flugið er en einnig sparast dýrmætur ferðatími fyrir einstaklinga og atvinnulíf. Þá er tilvist flugvalla og þeirra innviða sem fluginu tengjast undirstöðubáttur þegar kemur að sjúkraflugi og aðgengi þeirra landshluta sem fjær liggja sérgreinasjúkrahúsum að lífsnauðsynlegri bráðaþjónustu. Flugið þarf hins vegar að vera raunhæfur valkostur og sambærilegur við aðra ferðamáta að teknu tilliti til tímasparnaðar. Á síðastliðnum árum hefur farmiðaverð hækkað verulega og farþegum að sama skapi fækkað og talið að opinber gjöld ættu þar drjúgan hlut.

Til að kanna gjaldumhverfi áætlunarflugs innanlands skipaði innanríkisráðherra starfshóp til að kanna opinbera gjaldtöku, bæði þjónustugjöld og skatta auk þess að kanna mögulegar leiðir til að lækka farmiðaverð. Hópurinn tók til starfa í ágúst 2014 og hefur haldið átta fundi á tímabilinu, þann fyrsta 18. ágúst sl. Hópnunum var upphaflega falið að ljúka verkefninu í október 2014 en umboð hans var síðan framlengt, þann 19. desember sl. fram í febrúar 2015.

Í starfshópnum eiga sæti: Formaður Valgerður Gunnarsdóttir alþingismaður, Steingrímur J. Sigfússon alþingismaður, Valdimar O. Hermannsson fyrir hönd Sambands íslenskra sveitarfélaga, Árni Gunnarsson fyrir Samtök atvinnulífsins, Viðar Helgason og Björney I. Björnsdóttir, fjármála- og efnahagsráðuneyti. Starfsmaður hópsins er Ásta Þorleifsdóttir, innanríkisráðuneyti.

Markmið starfshópsins var að greina öll þjónustugjöld og opinber gjöld sem lögð eru á áætlunarflug og áhrif þeirra á farmiðaverð innanlands þ.e. farþegagjald, lendingagjöld, flugleiðsögugjald, ETS gjöld vegna losunar CO<sub>2</sub>, skatta og gjöld á flugvélaeldsneyti og virðisaukaskatt hjá flugrekendum. Þá skyldi skoða fargjöld á áfangastaði þ.m.t. afsláttarkjör flugfélaga.

Hópurinn skyldi eftir atvikum koma með tillögur sem geti nýst sem viðmið eða stefna varðandi skatta og gjöld í flugi, auk þess að benda á leiðir til að lækka fargjöld og styrkja innanlandsflug m.a. með möguleikum í ferðaþjónustu.

## Störf hópsins

Starfshópurinn hefur fundað sjö sinnum á starfstíma sínum, auk skilafundar. Hópurinn leitaði fanga víða og fékk fulltrúa Ísavia tvisvar á sinn fund til að fara yfir þjónustugjöld og annað sem varðar rekstur innanlandskerfisins, sem og þær leiðir sem væru farnar í innanlandsflugi í Noregi og skilaði Ísavia minnisblaði til hópsins. Sérfræðingur í ríkisstyrkjareglum fjármálaráðuneytisins mætti á fund starfshópsins og aflað var upplýsinga um virðisaukaskattsumhverfi innanlandsflugsins hjá ríkisskattstjóra. Hópurinn átti þar að auki fund með fjármálaráðherra og atvinnuvegaráðherra til að ræða um mikilvægi áætlunarflugsins og mögulegar leiðir til að fjármagna það sem og mögulegar leiðir til lækkunar farmiða.

## Niðurstöður

Á grundvelli fyrirbyggjandi upplýsinga og gagna leggur starfshópurinn til að skoðaðar verði eftirfarandi tillögur, saman eða sjálfstætt:

### Ríkisstyrkur í stað þjónustugjalda

Áætlunarflugi er almennt ætlað að standa undir sem mestu af rekstrarkostnaði flugvalla þ.m.t. rekstri flugstöðva, flugbrauta, flugturns og flugleiðsögubúnaðar, auk vetrarþjónustu, með þjónustugjöldum. Rekstur innanlandskerfisins er ekki sjálfbær, því innheimt þjónustugjöld standa aðeins undir um 34% af rekstrarkostnaði og námu 423 milljónum króna á árinu 2014. Ríkisframlög standa því undir 66% kostnaðar við rekstur flugvallanna samkvæmt þjónustusamningi við Isavia.

Til þjónustugjalda teljast farþega- og landingagjöld. Farþegagjald á Reykjavíkflugvelli er 1.200 kr. fyrir fullorðna og 600 kr. fyrir börn 2-11 ára. Á öðrum flugvöllum er gjaldið 498 kr. fyrir fullorðna og 249 kr. fyrir börn. Landingargjald er innheimt af loftfarinu sjálfu og tekur mið af þyngd þess. Landinga- og farþegagjöld eru óháð flugtíma og því hlutfallslega hærri á stuttum flugleiðum. Að meðaltali nema þessi gjöld samtals um 1.200 kr. á fullorðinn farþega á hvern legg eða 6-12% af farmiðaverði í innanlandsflugi háð þeim kjörum sem miðinn er keyptur á.

Forsendur fyrirgreiðslu samkvæmt þessari tillögu byggja á tilskipun EB um gjaldtöku á flugvöllum nr. 2009/12/EC og ríkisstyrkjareglum til flugvalla á EES svæðinu sem tóku gildi 16. júlí sl. og takmarka aðkomu ríkisins<sup>1</sup>. Samkvæmt þeim er rekstraraðstoð heimil fyrir flugvelli þar sem meðalfjöldi farþega er undir 200 þúsund á ári og á því við alla flugvelli í innanlandskerfinu utan Reykjavíkflugvallar. Vegna þjónustugjalda á Reykjavíkflugvelli koma til skoðunar SGEI<sup>2</sup> rammaákvæðin (Framework), sbr. 76. mgr. í svokölluðum „aviation guidelines“ sem er tilkynningaskyld til ESA og stuðningur háður samþykki stofnunarinnar.

Þessi leið, þ.e. niðurfelling farþega- og landingargjalda, myndi kosta ríkissjóð yfir 400 m.kr. en myndi að meðaltali skila 1.200 kr. lækkun á hvern floginn legg.

### Breytingar á virðisaukaskattsumhverfi flugfélaga

Flugfélög í áætlunarflugi innanlands búa við flókið virðisaukaskattsumhverfi þar sem þjónusta, viðhald og vöruflutningar bera virðisaukaskatt en farþegaflutningar eru undanþegin starfsemi skv. 6. tölulið 3. mgr. 2. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Þetta merkir að félögin geta aðeins að takmörkuðu leyti nýtt sér innskatt, þ.e. af þeim hluta rekstrar sem ber virðisaukaskatt. Í 12. grein laganna er fjallað um veltu í skattskyldri starfsemi sem er undanþegin virðisaukaskatti. Þeir aðilar sem selja vöru eða þjónustu sem fellur þar undir geta fengið endurgreiddan virðisaukaskatt af keyptum aðföngum er varða starfsemi þeirra. Verði farþegaflutningar með áætlunarflugi innanlands færðir undir 12. greinina myndi allur virðisaukaskattur af aðföngum fást endurgreiddur en farmiðarnir áfram vera undanþegnir virðisaukaskatti.

Virðisaukaskattur innheimtur af aðföngum í áætlunarflugi sem ekki er frádráttarbær er nálægt 180 m.kr. á ársgrundvelli skv. upplýsingum flugrekenda. Endurgreiðsla virðisaukaskattsins myndi því mögulega lækka farmiðaverð um nálægt 500 kr. miðað við meðalfarþegafjölda síðustu ár þ.m.t. börn.

*Samtals myndu leiðir 1+2 þ.e. niðurfelling allra þjónustugjalda og skatta á áætlunarflugið því eiga að geta skilað 10-15% lækkun á farmiðaverði, háð fargjaldi, eða að meðaltali 1700 kr. á legg. Erfitt er þó að tryggja að farmiðaverð lækki sem þessu nemur til lengri tíma litið. Þó að þessi lækkun fargjalda hefði nokkur áhrif á farmiðaverð er hún varla nægileg til að auka umtalsvert notkun á innanlandsflugi.*

<sup>1</sup> [http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Consolidated\\_version\\_\\_ESA\\_Aviation\\_guidelines.pdf](http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Consolidated_version__ESA_Aviation_guidelines.pdf)

<sup>2</sup> Decision 2012/21/EC of 20 December 2011 Í SGEI ákvörðuninni er kveðið á um skilyrði þess að beita ríkisstyrkjum til að tryggja nauðsynlega þjónustu sem ekki verði veitt án aðkomu ríkisins.

## Útboðsleið

Komið hefur til umræðu að bjóða allar flugleiðirnar út og skilgreina í útboði leyfilegt hámarksverð en tryggja í þess stað lágmarksnýtingu<sup>3</sup>. Í dag sinna þrjú flugfélög innanlandsflugi til 11 áfangastaða. Þar af eru 6 flugleiðir ríkisstyrktar á grundvelli markaðsbrests; Bíldudalur, Gjögur, Grímsey, Þórshöfn-Vopnafjörður og Höfn. Að meðaltali hefur styrkurinn síðustu árin verið nálægt 300 m.kr. á ári. Flug á aðra áfangastaði; Ísafjörð; Akureyri, Húsavík, Egilsstaði og Vestmannaeyjar, er á markaðslegum forsendum. Engin samkeppni er á þessum flugleiðum.

Forsenda útboðsleiðar er að niðurstaða forútbóðs gefi til kynna áhuga nægilega margra hæfra flugrekstraraðila. Áhugi erlendra aðila hefði þar mikið að segja en styrkurinn yrði útboðsskyldur á EES svæðinu. Á einokunar- eða fákeppnismarkaði, sem innanlandsflugið er á, kann útboð að vera sterkur hvati fyrir markaðsaðila til þess að ganga eins langt og kostur er í þjónustuframboði og verðlagningu. Með útboði yrði sá markaðsbrestur sem verið hefur til umræðu ljós og samtímis hvort þörf er fyrir og þá í hversu miklum mæli ríkisstyrki sem myndu tryggja flugrekstraraðilum lágmarksnýtingu.

## Beinn skattalegur stuðningur til flugfarþega

Benda má á fordæmi sem er stuðningur við farmiðakaup íbúa á afskekktum svæðum með lækun þjónustugjalda og skatta á almenningsamgöngur í Þýskalandi sem samþykktur var 2011 á grundvelli ákvæðis í TFEU sem er hliðstætt a-lið 2. mgr. 61. gr. EES-samn<sup>4</sup>.\*

"In the case of persons who are residents of the islands, the measure is designed to allow them to travel to the economic and administrative centres on the mainland. The residents of the eligible islands face a problem of steady connectivity. Since these islands can only be serviced by ferries which depend on the tide there may be only one connection per day. This may be further reduced in winter times, due to bad weather conditions and ice, when the ferries stop running altogether. A steady connectivity allows the residents of the islands to reach the mainland in order to participate in economic life without the journey time being unduly long or requiring an overnight stay. It is established Commission practice in this regard as set out in the previously mentioned Commission Communication as well as in a number of decisions concerning similar schemes that residence on an island may be regarded as a social handicap which justifies the grant of such individual aid." (State aid No SA.32888)

Af þessu er ljóst að það að búa á afskekktum stað getur verið svo félagslega takmarkandi að heimilt er að veita íbúum aðstoð við að taka þátt í samfélaginu með niðurgreiðslu á flugmiðum. Spurningin er hvort það að lækka farmiða hjá íbúum á landsbyggðinni eingöngu<sup>5</sup> sé í samræmi við markmiðin sem að er stefnt eða hvort nær væri að slík ívilnun næði til allra íbúa. Þýskaland lýsir því reyndar yfir í ákvörðuninni að ívilnanirnar séu í boði fyrir alla sem fljúga til flugvallanna sem um ræðir, þ.á.m. ef leggurinn endar í útlöndum.

## Ferðaþjónusta

Loks var hópnun falið að skoða mögulegar leiðir til að efla og styrkja áætlanarflugið m.a. á grundvelli vaxandi ferðaþjónustu. Auk þess að kanna reynslu flugrekenda af innanlandsflugi í tengslum við millilandaflug. Í ljós kom að þrátt fyrir vaxandi notkun ferðamanna á innanlandsflugi er hún ekki nægileg til að vega á móti fækkun innlendra farþega. Engu að síður er ljóst að flugleiðir til Húsavíkur og Hafnar eru mikið notaðar af ferðamönnum og þörf á frekari markaðssetningu innanlandsflugs til ferðamanna. Beint flug milli Keflavíkur og Akureyrar hefur hins vegar enn ekki reynst ábatasamt en farþegar hafa nánast allir verið erlendir ferðamenn og eftirspurn á innanlandsmarkaði lítil.

Nokkuð var rætt í hópnun um mikilvægi þess að flugið legði sitt af mörkum til þess að landið ráði sem best við vaxandi straum ferðamanna og að þeir dreifist betur um landið en nú er. Í því sambandi væri augljós kostur að fjölga þeim hliðum inn í landið sem erlendir ferðamenn koma um. Blásir þá við að beint millilandaflug til Austurlands og/eða Norðurlands hefði mikla kosti og það myndi svo aftur styrkja afkomu flugrekstrarins í heild.

<sup>3</sup> SGEI Decision 2012/21/EC of 20 December 2011

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/223755/223755\\_801869\\_21\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/223755/223755_801869_21_2.pdf)

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/239865/239865\\_1208113\\_72\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/239865/239865_1208113_72_2.pdf)

<sup>4</sup> aðstoð af félagslegum toga sem veitt er einstökum neytendum enda sé hún veitt án mismununar með tilliti til uppruna viðkomandi framleiðsluvara;

<sup>5</sup> GBER 51. gr., heimild til ríkisstyrkja á jaðarsvæðum <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=EN>



## Leiðir til fjármögnunar

Ofangreindar tillögur ganga í meginatriðum út á tilfærslu kostnaðar, frá flugfarþegum eða flugrekendum til ríkisins. Starfshópurinn hefur til mótvægis við bein framlög úr ríkissjóði nefnt mögulegar leiðir til sérstakrar fjármögnunar ríkisstyrkja til rekstrar innanlandsflug m.a.

- ✓ Arðgreiðslur af rekstri Isavia í Keflavík í ríkissjóð verði nýttar til að styrkja að fullu rekstrargjöld af flugvöllum í innanlandskerfi með færri farþega en 200.000 árlega.
- ✓ Sérstakur skattur á fríhafnarverslun með tollfrjálsan varning verði nýttur sem tekjustofn til að mæta endurgreiðslum þjónustugjalda í áætlunarflugi eða til farmiðakaupa.
- ✓ Unnið verði að frekari markaðssetningu innanlandsflugs í ferðaþjónustu og markaðssetningu millilandaflugvalla á landsbyggðinni til að styrkja rekstrargrundvöll og auka tekjur í kerfinu.
- ✓ Komi til sölu lands í eigu ríkisins í *Vatnsmýri* skuli andvirði renna til flugs og flugtengdrar starfsemi en ekki í ríkissjóð m.a. til uppbyggingar í innanlandskerfinu, sérstaklega nýrrar flugstöðvar sem gæti þjónustað alla farþegatengda starfsemi á Reykjavíkurflugvelli og aukið tekjumöguleika.
- ✓ Þá er talið brýnt að gera flugstöðvar og nærumhverfi þeirra meira aðlaðandi þannig að skapist grunnur fyrir ýmsa jaðarstarfssemi og þar með tekjustreymi til rekstrar.

Reykjavík 23. febrúar

Valgerður Gunnarsdóttir formaður

Steingrímur J. Sigfússon

Valdimar O. Hermannsson

Árni Gunnarsson

Viðar Helgason

Björney I. Björnsdóttir