



4/5/2017

Endurskoðun á rekstri innanlandsflugvalla á Íslandi

Skýrsla vinnuhóps sem skipaður var af
innanríkisráðherra

Útdráttur

Markmiðið er að skoða hvort breytingar á rekstrarfyrirkomulagi innanlandsflugvalla gætu stuðlað að hagkvæmari og skilvirkari almenningsflugsamgöngum og mögulega aukið nýtingu þeirra.

Vinnuhópurinn telur að þróa eigi kerfi þar sem stærstu flugvellirnir verði fjárhagslega sjálfstæðir en fjármagn ríkisins renni að mestu í gegnum flugrekendur eða farþega. Í stað þjónustusamnings ríkis við flugvallarekanda styrki ríkið flugrekendur beint með því að styrkja þær flugleiðir, sem talið er að þurfi að þjóna eða að ríkið styrki ákveðna notendur með niðurgreiðslu á flugmiðum. Notendagjöld flugvalla eigi í auknum mæli að endurspegla raunkostnað við rekstur flugvallanna.

Með því að gera rekstur flugvalla sjálfbæran er opnað á þann möguleika að aðrir fái áhuga á að koma að rekstrinum og taka þátt í að byggja hann upp, t.d. einkaaðilar eða sveitarfélög. Einhverjir gætu séð hag í að taka þátt í rekstri flugvalla á sínu svæði, til að hafa beina aðkomu að uppbyggingu samgöngukerfa og ferðamannþjónustu.

Nauðsynlegt er að huga sérstaklega að rekstri og viðhaldi minni landingarstaða.

Vinnuhópurinn leggur til að stofnaður verði starfshópur um nýtt rekstrarfyrirkomulag og vinni hann að nánari útfærslu á þessum hugmyndum.

Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	3
2. Staðan í dag og þróun.....	4
3. Flugleið sem almenningssamgöngukerfi	6
4. Helstu markmið.....	8
5. Mögulegar leiðir í rekstri innanlandsflugvalla	9
5.1 Rekstur innanlandsflugsamgangna í nágrennalöndunum	9
6. Hvatar í kerfinu	11
6.1 Hagnaður af rekstri – Ríkisstyrkir.....	11
6.2 Hagnaður af rekstri - Niðurgreiðsla ríkisins á flugfargjöldum.....	12
6.3 Reglugerðarumhverfi og hvatar.....	12
7. Framboð og eftirspurn.....	13
7.1 Framboð.....	14
7.1.1 Ríkisstyrktur flugvallarekstur	14
7.1.2 Útboð á flugleiðum	14
7.2 Eftirspurn	15
7.2.1 Niðurgreiðsla til íbúa.....	15
8. Styrkir.....	16
8.1 Styrkir til flugvallarrekstrar	16
8.2 Styrkir til áætlunarflugs	17
8.3 Niðurgreiðsla flugmiða	18
9. Aðferðafræði við nýtt mögulegt rekstrarfyrirkomulag.....	20
9.1 Forsendur líkans.....	21
9.2 Dæmi um notkun á reiknilíkani.....	21
9.3 Dæmi um mismunandi aðferðir við niðurgreiðslu ríkisins.....	24
10. Niðurstöður.....	25
11. Lokaorð	27
Viðauki I Þróun farþegafjölda	28
Viðauki II Millilandafarþegar	29
Viðauki III Kostnaður ríkisins við innanlandsfarþega	30
Viðauki IV Núverandi gjaldskrá innanlandskerfis Isavia ohf.....	32
Viðauki V Fjárframlög ríkisins til rekstrar, viðhalds og stofnkostnaðar	34

1. Inngangur

Í ágúst 2016 skipaði innanríkisráðherra vinnuhóp til að fara yfir og endurskoða rekstur innanlandsflugvalla. Þeir eru grundvöllur almenningsflugsamgangna í landinu en gríðarlega dýrir í uppbyggingu og rekstri. Því er mikilvægt að nýting flugvalla sé viðunandi til að hámarka samfélagslegan ávinning af fjárfestingunum. Einnig verður rekstur þeirra að vera þannig að hvati sé fyrir flugrekstraraðila að nota viðkomandi flugvelli og að flugvallarekendur og flugrekstraraðilar séu meðvitaðir um raunkostnað við rekstur og notkun flugvallanna til að stuðla að gagnlegum skoðanaskiptum um uppbyggingu þjónustu á völlum. Þá er brýnt að að tryggja að innanlandsflug sé raunverulegur valkostur fyrir almenning hvað varðar tíðni flugferða, flugtíma og kostnað.

Innanlandsflugið gegnir mikilvægu hlutverki fyrir íbúa landsbyggðarinnar fyrir aðgengi þeirra að þjónustu sem eingöngu er í boði í stærstu byggðakjörnum, opinbera þjónustu, sérhæfða þjónustu, millilandaflug og fleira. Vaxandi kostnaður hefur fylgt rekstri innanlandsflugvallanna auk þess sem minna fé hefur verið til viðhalds en áður. Uppbygging á innanlandsflugvöllum hefur einnig verið takmörkuð síðan árið 2009. Í viðauka V má sjá fjárframlög ríkisins til rekstrar, viðhalds og stofnkostnaðar á innanlandsflugvöllum á Íslandi síðastliðin 10 ár.

Frá 2007–2016 hefur innanlandsfarþegum um áætlunarflugvelli fækkað um 20% á sama tíma og millilandaferðum um áætlunarflugvelli hefur fjölgað um 175%, sbr. *Mynd 4* og *Mynd 5* í *Viðauka I*. Það er hins vegar jákvætt að árin 2015 og 2016 hefur farþegum í innanlandsflugi fjölgað frá fyrra ári.

Ýmis tækifæri felast í stóru auknum fjölda erlendra ferðamanna. Væntingar eru um millilandaflug á fleiri flugvelli en Keflavíkflugvöll og sumarið 2016 hófst beint millilandaflug á Egilsstaðaflugvöll. Loks kalla flugrekendur eftir bættri aðstöðu á öðrum millilandaflugvöllum innanlands svo þeir geti betur gegnt hlutverki varaflugvalla.

Markmiðið er að skoða hvort breytingar á rekstrarfyrirkomulagi innanlandsflugvalla gætu stuðlað að hagkvæmari og skilvirkari almenningsflugsamgöngum og mögulega aukið nýtingu þeirra. Meginmarkmið verkefnis er að skoða formbreytingu á kerfinu en ekki að lækka kostnað hins opinbera af innanlandsflugskerfinu.

Eftirfarandi aðilar skipa vinnuhópinn:

Friðfinnur Skaftason frá innanríkisráðuneytinu, formaður,
Jón Gunnar Vilhelmsson frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu,
Jón Karl Ólafsson frá Isavia,
Sigríður Alma Gunnsteinsdóttir frá Isavia.

Vinnuhópurinn hefur hitt eða átt símafundi með eftirfarandi hagsmunaaðilum og kynnt þeim hugmyndir hópsins og gefið þeim tækifæri til þess að koma með athugasemdir.

Árni Gunnarsson, framkvæmdastjóri Flugfélags Íslands.
Matthías Sveinbjörnsson, forseti Flugmálafélags Íslands.
Hreinn Haraldsson, vegamálastjóri og forstjóri Vegagerðarinnar.
Halldór Halldórsson, formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga.
Elías Pétursson, sveitastjóri Langanesbyggðar.
Arnheiður Jóhannsdóttir, framkvæmdastjóri Markaðsstofu Norðurlands.
Hjalti Páll Þórarinnsson, verkefnastjóri hjá Markaðsstofu Norðurlands.
Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi og Austurbrú.

2. Staðan í dag og þróun

Undanfarin ár hefur Isavia ohf. bæði séð um rekstur innanlandsflugvalla og Keflavíkurflugvallar. Félagið rekur alla flugvelli og flugleiðsögubjónustu landsins og annast uppbyggingu þeirra með tilheyrandi flugstöðvum og mannvirkjum ásamt því að byggja upp og annast rekstur starfsemi sem er í beinum tengslum við flugrekstur. Innanríkisráðherra ber ábyrgð á faglegri stefnumótun í samvinnu við stjórn félagsins en fjármála- og efnahagsráðherra fer með hlut ríkisins í félaginu¹.

Þrátt fyrir frelsi allra evrópskra flugfélaga til að fljúga hérlendis er engin samkeppni á flugleiðum í innanlandsflugi. Smæð markaðarins er væntanlega skýringin á því og fyrir vikið skiptast flugleiðirnar á milli flugrekenda. Þó má telja líklegt að hægt sé að auka notkun bæði innlendra og erlendra ferðamanna á innanlandsflugi með því að endurskipuleggja aðkomu ríkisins, sérstaklega hvernig opinbert fé er nýtt í þessum rekstri til að bæta nýtingu á núverandi flugvallakerfi, auka hvata til samkeppni á flugleiðum og bættrar þjónustu við neytendur.

Árið 2016 greiddi ríkið 1.915,8 m.kr. í rekstur flugvalla og flugleiðsögubjónustu og styrkti rekstur flugleiða um 306,4 m.kr.². Innanríkisráðuneytið gerir þjónustusamning við Isavia ohf. um rekstur flugvalla til eins árs í senn.

Ríkið greiðir rúmlega tvo þriðju hluta af kostnaðinum við flugvöllina með það að markmiði að:

1. Tryggja tilvist þeirra frá almannavarna- og öryggissjónarmiði.
2. Niðurgreiða rekstrarkostnað áætlunarflugs sem greiðir þjónustugjöld á flugvöllum.
3. Skapa kennslu- og einkaflugi aðstöðu til að dafna.

Í núverandi fyrirkomulagi á innanlandsvöllum eru þjónustugjöldin sem flugrekendur og farþegar greiða ekki beintengd kostnaði við að veita þjónustuna eins og á Keflavíkurflugvelli. Fyrir vikið er algengt að notendur geri ýmiss konar kröfur til flugvalla með tilheyrandi auknum rekstrarkostnaði fyrir flugvöllina, og ríkið þar með, sem þeir hefðu minni hvata til að gera ef þeir hefðu betri yfirsýn yfir hver aukakostnaðurinn er og/eða ef kostnaðurinn lenti að hluta eða öllu leyti á þeim. Dæmi um slíkar kröfur eru að byggð verði flughlöð, flugbrautir lengdar eða breikkaðar umfram þarfir eða jafnvel að vitar séu settir upp við flugvelli þar sem sama árangri má ná á ódýrari hátt með því að bæta flugleiðsögubúnað um borð í flugvélum. Með því að byggja verðskrá á raunkostnaði er hægt að auka kostnaðarvitund flugrekenda og fá þá til þess að taka aukið tillit til kostnaðar ríkisins við forgangsröðun á framkvæmdum.

Í BS. ritgerð Elísabetar Eggertsdóttur í hagfræði frá Háskóla Íslands³ 2010 er kostnaður við flug og akstur frá Reykjavík til Akureyrar og til Egilsstaða borinn saman. Niðurstaða verksins er að ódýrara sé að fljúga ef um einn farþega er að ræða en ef tveir eða fleiri ferðast saman þá er ódýrara að keyra. Þarna var aðeins verið að skoða kostnað en ekki var tekið tillit til þess tíma sem sparast við að fljúga. Í verkefninu eru tilgreind þau fargjöld sem Flugfélag Íslands var með á þessum tíma en þau eru töluvert lægri en þau sem eru núna í sölu, sbr. vefsíðu Flugfélags Íslands.

Flugvöllum í eigu opinberra aðila fer ört fækkandi í Evrópu. Um 41% af evrópskum flugvöllum er að minnsta kosti að hluta til í eigu einkaaðila árið 2016. Sjá má á *Mynd 1* hvernig þróun á eignarhaldi

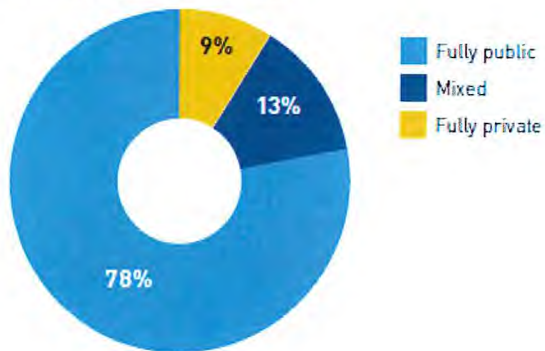
¹ <http://www.isavia.is/um-isavia/saga-isavia>

² Sbr. Fjárlög fyrir árið 2016, <http://www.althingi.is/altext/pdf/145/s/0703.pdf>

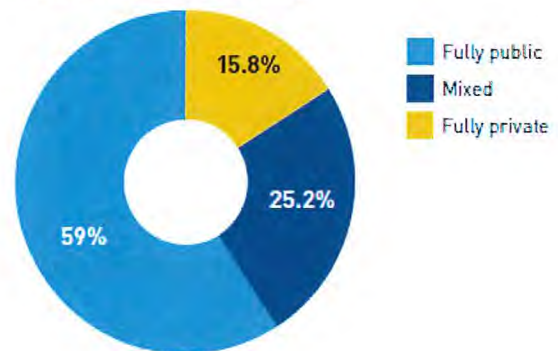
³ Elísabet Eggertsdóttir, 2010, Flug eða Akstur?, Áhrif olíuverðs á ferðakostnað innanlands, B.S. ritgerð í hagfræði við Háskóla Íslands, <http://hdl.handle.net/1946/5205>.

flugvalla í Evrópu hefur breyst frá árinu 2010 til ársins 2016⁴. Flugvöllum sem eru í eigu opinberra aðila hefur fækkað um 19% á árunum 2010–2016 og eru flugvellir í Evrópu í vaxandi mæli að hluta til eða öllu leiti í eigu einkaaðila. Eitt af því sem vinnuhópurinn hefur verið að skoða er hvort breyting á rekstrarformi flugvalla geti opnað á þennan möguleika í framtíðinni fyrir t.d. stærri innanlandsflugvelli landsins.

1. 2010 Airport Ownership



1. 2016 Airport Ownership



Mynd 1. Hér má sjá hvernig eignarhald á evrópskum flugvöllum hefur þróast á árunum 2010–2016.

⁴ <http://newairportinsider.com/wp-content/uploads/2016/04/ACIEUROPEReportTheOwnershipofEuropesAirports2016.pdf>

3. Flugíð sem almenningssamgöngukerfi

Áætlunarflug telst til almenningssamgangna. Í Evrópu eru lestir mikið notaðar af almenningi en hér á landi er flugið eini samgöngumátinn ef komast þarf hratt og örugglega á milli staða. Það er því ljóst að flugsamgöngur héraðs gegna afar mikilvægu hlutverki bæði fyrir íbúa landsbyggðarinnar, sem og alla þá sem eru að ferðast um landið. Fargjöld í innanlandsflugi eru hins vegar það há að óhætt er að segja að almenningur veigri sér almennt við að nota kerfið þrátt fyrir kosti þess, sbr. skýrslur sem Land-ráð sf. hefur unnið fyrir Vegagerðina⁵. Í því sambandi er augljóst að farþegar eru þá að bera saman kostnað við flug og akstur með einkabíl eða í einhverjum tilfellum með langferðabifreiðum. Einnig er líklegt að í þeim tilfellum þegar fólk ætlar sér að vera fleiri en eina/tvær nætur gæti það haft áhrif að geta verið með bíl á áfangastaðnum.

Áætlunarflugvellir eru samtals 13. Einnig eru opnir 33 smærri landingarstaðir sem einka- og kennsluflugvélar geta nýtt sér og aðrir 6 landingarstaðir sem eru einkavellir. Einka- og kennsluflugvélar undir tveimur tonnum greiða ekki landingargjöld í núverandi kerfi, hvorki á áætlunarflugvöllum né á smærri landingarstöðum.

Í stefnumótun í samgöngumálum er horft á samgöngukerfið sem eina heild. 13 flugvellir, 37 hafnir og rúmlega 5.000 km vegakerfi mynda grunnnet samgangna á Íslandi, sem er á ábyrgð innanríkisráðuneytisins.

Meginmarkmið í samgöngum eru að þær séu greiðar, hagkvæmar, öruggar, umhverfislega sjálfbærar og stuðli að jákvæðri byggðáþróun⁶. Þetta samræmist vel markmiðum þessa verkefnis en það er að tryggja almenningi aðgang að flugsamgöngum á verði sem hann er tilbúinn að greiða. Þá er ljóst að hér eru engar aðrar samgöngur í boði ef komast á hratt og örugglega milli staða til og frá landsbyggðinni.

Samkvæmt samgönguáætlun þá setur ríkið um tvo milljarða á ári í flugvelli og flugleiðsöguþjónustu. Árið 2015 voru það 2.032 milljónir⁷, árið 2016 voru það 1.916 milljónir⁸ og árið 2017 stefnir framlagið í 1.716 milljónir. Árið 2015 voru hreyfingar farþega í innanlandsflugi 692.622 talsins. Ríkið er því að greiða um 2.950 kr. með hverri hreyfingu farþega vegna reksturs flugvalla og flugleiðsöguþjónustu. Farþegar í innanlandsflugi eru tvítaldir í tölfræði, þeir eru bæði taldir í flugtaki og landingu og ríkið er því að greiða um 5.900 kr. með hverjum farþega.

Til samanburðar má t.d. skoða Skotland. Highlands and Islands Airports Limited (HIAL) rekur 11 stærstu flugvelli í Skotlandi. Árið 2014–2015 voru hreyfingar farþega 1.431.452 og fengu þeir ríkisstyrk að heildarverðmæti um 5.300 m.kr. Þar er því verið að styrkja flugvöllina um 7.400 kr. með hverjum brottfararfarþega⁹. Hér er eingöngu um að ræða styrk vegna reksturs flugvallanna en einnig eru íbúar á afskekktum svæðum styrktir beint með afsláttarkjörum, eða kvaðir settar á flugleiðir, þær boðnar út¹⁰ og rekstur þeirra niðurgreiddur, á ensku „Public Service Obligation“ (PSO¹¹). Einnig má

⁵ <http://www.landrad.is/skyrslur.htm>

⁶ Lög um samgönguáætlun nr. 33/2008, <http://www.althingi.is/lagasafn/pdf/146a/2008033.pdf>

⁷ Fjárlög fyrir árið 2015, <http://www.althingi.is/alttext/pdf/144/s/0801.pdf>

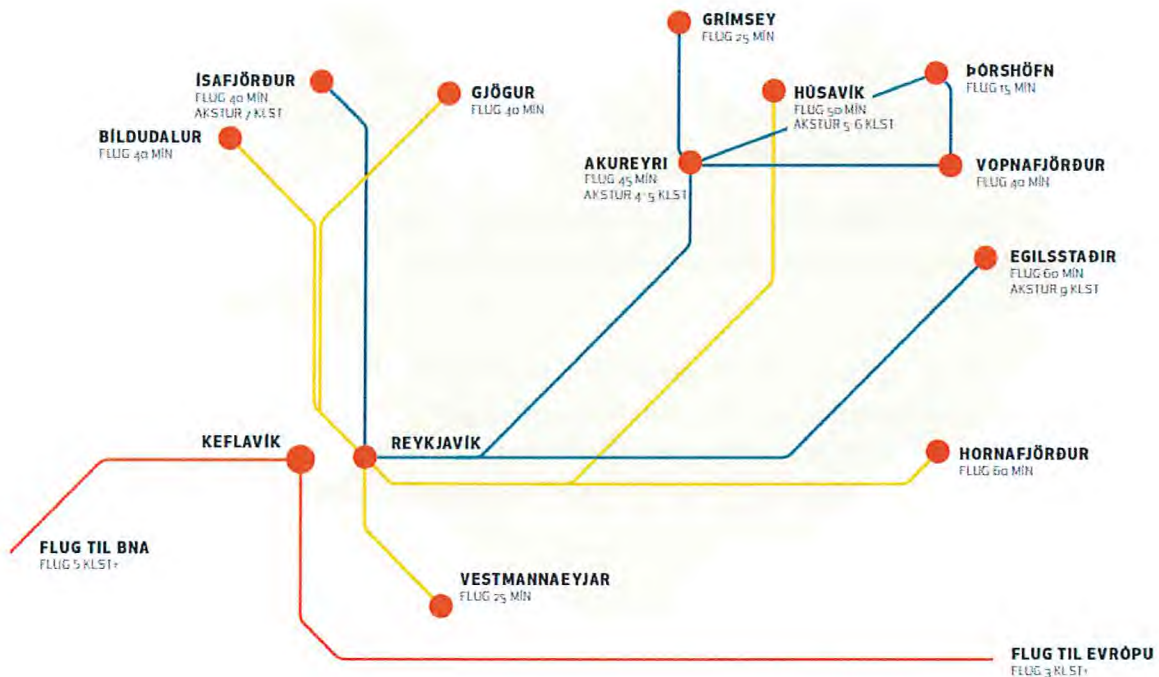
⁸ Fjárlög fyrir árið 2016, <http://www.althingi.is/alttext/pdf/145/s/0703.pdf>

⁹ Ársreikningur HIAL, <http://www.hial.co.uk/wp-content/uploads/2016/10/HIAL-Report-and-Financial-Statements-31.03.16.pdf>

¹⁰ Vefsíða Transport Scotland, <http://www.transport.gov.scot/node/89>

benda á að á þessum 11 flugvöllum í Skotlandi starfa 622 starfsmenn en á Íslandi eru 81 starfsmenn á 12 innanlandsflugvöllum. Ein skýring á hlutfallslega fáum flugvallastarfsmönnum hérlandis er að ekki er vopnaleit í innanlandsflugi. Engu að síður er mönnun á innanlandsflugvöllum hérlandis mjög lág í alþjóðlegum samanburði. Það er því ljóst að gríðarlega mikill munur er á þeim fjármunum sem ríkið ver í innanlandsflug hér á landi og öðrum löndum sem skoðuð hafa verið. Mikilvægt er að viðhalda þessari hagkvæmni í rekstri innanlandsflugvalla.

Innanlandsflug hérlandis er mjög öflugt þrátt fyrir smæð markaðarins og má sjá áætlunarleiðir sem í boði eru á Mynd 2. Þessar áætlunarflugleiðir mynda öflugt net af tengingum við höfuðborgarsvæðið.



Mynd 2. Áætlunarflugleiðir á Íslandi.

¹¹ Vefsíða European Commission, https://ec.europa.eu/transport/themes/pso_en

4. Helstu markmið

Markmið vinnuhópsins er að greina skilvirkasta rekstrarfyrirkomulag innanlandsflugvallanna sem stuðlar að því að efla flugsamgöngur, auka nýtingu flugvallamannvirkja, sem og þjónustu við neytendur á Íslandi, án þess að auka kostnað ríkisins. Taka þarf tillit til þjóðhagslegs mikilvægis flugsins og ávinnings af eflingu þess. Flugvellina verður því að skoða sem hluta af flugsamgöngukerfi landsins og í samhengi við rekstrarumhverfi flugrekenda, ríkisstyrki til flugleiða og nýtingu kerfisins.

Efling flugs sem almenningssamgöngukerfis byggist á því að hægt sé að auka áhuga flugrekenda á að bæta þjónustuna, þ.e. auka tíðni og bjóða upp á samkeppnishæf verð til að flug geti verið raunhæfur valkostur almennings og að fjárframlögum ríkisins til flugmála sé varið á sem hagkvæmastan hátt, þ.e.a.s. í réttu aðgerðirnar. Því er meginverkefnið að skoða heildarnet flugsamgangna og hvernig sé skilvirkast að styrkja rekstur þess.

Ef tryggja á að rekstur flugvallanna sé sem skilvirkastur er mikilvægt að auka kostnaðarvitund hjá flugrekendum og fá þá til þess að taka aukið tillit til kostnaðar ríkisins við forgangsöröðun nýframkvæmda.

5. Mögulegar leiðir í rekstri innanlandsflugvalla

Núverandi rekstrarfyrirkomulag á innanlandsflugvöllum er byggt á því að innanlandsflugvellirnir eru fjármagnaðir að stærstum hluta með þjónustusamningi við ríkið. Þjónustusamningur hefur verið gerður til eins árs í senn. Eins og fram kom hér að framan eru 13 áætlunarflugvellir á Íslandi. Ekki er verið að skoða Keflavíkurflugvöll sem hluta af þessu verkefni enda snýr það eingöngu að innanlandsflugi. Eftirfarandi 12 áætlunarflugvellir eru hér til skoðunar: Reykjavík, Akureyri, Egilsstaðir, Vestmannaeyjar, Ísafjörður, Bíldudalur, Gjögur, Húsavík, Þórshöfn, Grímsey, Höfn og Vopnafjörður.

Eftirfarandi þrjár leiðir voru skoðaðar varðandi mögulegt framtíðarrekstrarform innanlandsflugvalla:

1. **Óbreytt fjármögnun:** Ef ríkið hyggst áfram gera skammtímasamninga líkt og undanfarin ár þá gæti komið til greina að A-hluta stofnun myndi sjá um að reka innanlandsflugvöllina. Það er mat vinnuhópsins að skammtímasamningar séu ekki mjög heppilegt form fyrir rekstur flugvalla á forræði hlutafélaga, fyrir utan að líklega er skilvirkara að innanlandsflugvellirnir njóti tryggari rekstrargrundvallar til lengri tíma og njóti mögulegrar samlegðar við annan rekstur ríkisins á viðkomandi svæðum.
2. **Sama kerfi en lengri fjármögnun:** Annar kostur er að halda rekstrarforminu óbreyttu en í stað eins árs þjónustusamninga yrðu gerðir lengri samningar, t.d. til 5-7 ára í senn. Með því að tryggja fjármagn til lengri tíma er mögulegt fyrir flugvallarekanda að gera áætlanir í samræmi við það og gera kerfið skilvirkara en áður. Ef sá kostur á að teljast raunhæfur verður að tryggja fjármögnun kerfisins til lengri tíma en verið hefur.
3. **Nýtt kerfi:** Þriðji kosturinn er að endurhugsa rekstrarformið á innanlandsflugvöllum. Taka mið af þróun í þessum málaflokki erlendis og reyna að aðlaga viðeigandi lausnir að íslenskum aðstæðum. Meginmunurinn á þessu kerfi og núverandi kerfi væri sá að flugvellirnir yrðu því sem næst fjárhagslega sjálfbærir með því að notendur myndu greiða raunkostnað eða stóran hluta af honum. Ríkið myndi því greiða minna og í sumum tilfellum ekkert beint í rekstur flugvalla, nema að viðhald flugbrauta yrði kostað áfram af ríkinu. Ekki er reiknað með að framlag ríkisins til flugsamgangna lækki til jafns við þetta, því annað hvort flugrekendur eða notendurnir sjálfir munu fá niðurgreiðslu frá ríkinu í stað flugvallarekanda. Þannig ætti kostnaður flugrekenda að vera sá sami eða a.m.k. svipaður og áður.
Markmiðin með slíku kerfi væru eftirfarandi:
 - a) Tryggja skilvirkni í rekstri flugvalla,
 - b) Búa til hvata til að auka þjónustustig innanlandsflugs,
 - c) Auka nýtingu notenda á innanlandsflugsamgöngukerfinu.

5.1 Rekstur innanlandsflugsamgangna í nágrannalöndunum

Við endurskoðun núverandi innanlandsflugsamgöngukerfis voru ýmsir möguleikar og erlendar fyrirmyndir skoðaðar og er hér gerð grein fyrir þeim sem hvað helst voru taldir eiga erindi við íslenskar aðstæður.

Fyrst ber að nefna það sem kallað hefur verið „norska kerfið“. Þar eru flugvellirnir reknir þannig að notendagjöld eru þau sömu á öllum flugvöllum í kerfinu óháð stærð eða farþegafjölda. Afkoma flugvalla er mjög mismunandi en almennt er kerfið þannig að hagnaður frá arðbærum flugvöllum er notaður til þess að fjármagna þá flugvelli sem eru óarðbærir. Saman mynda flugvellirnir heildarnet

flugvalla sem er fjárhagslega arðbært. Útboð eru fyrir þær flugleiðir sem eru óarðbærar og lítil sem engin eftirspurn yrði eftir án ríkisstyrkja¹².

Einnig var skoðað það sem kalla mætti „skoska kerfið“. Það kerfi skiptist í nokkra þætti. Fyrst er að nefna að notendagjöld flugrekenda virðast vera svipuð á öllum flugvöllum í kerfinu. Kerfið er hins vegar sniðið að hagsmunum notenda - lækka kostnað þeirra og væntanlega auka þar með eftirspurn. Notendur sem uppfylla ákveðin skilyrði sækja um niðurgreiðslu flugfargjalda og eru með sérstök afsláttarkort. Hið opinbera greiðir þá hluta fargjalds fyrir þessa notendur í samræmi við sérstaka samninga sem gerðir eru við flugrekendur, en flugmiðarnir eru þá dýrari fyrir þá sem ekki uppfylla skilyrðin fyrir niðurgreiðslum. Einstaklingar með lögheimili á skilgreindum (afskekktum) svæðum, og námsmenn frá þeim, njóta niðurgreiðslunnar, niðurgreiddar (PSO) flugleiðir eru undanskildar, sem og fólk í viðskiptaferðum á vegum fyrirtækja¹³.

Í Skotlandi er það Highlands and Islands Airports Limited (HIAL) sem rekur 11 flugvelli og er í eigu opinberra aðila. HIAL er fyrirtæki sem ekki er rekið með hagnaði og fjármagnað af yfirvöldum¹⁴. HIAL er hins vegar með gjaldskrá sem er nær raunverulegum kostnaði heldur en innanlandsflug á Íslandi og allir greiða skv. gjaldskrá fyrir farþegaflug, fragtflug og sjúkra- og neyðarflug¹⁵. Ef markmiðið er að auka notkun á innanlandsflugi þá þarf að meta hvort þeir sem ekki eiga rétt á niðurgreiðslu myndu velja að fljúga ef þeir væru að greiða allan raunkostnað sjálfir, líkt og í skoska kerfinu.

Fyrirgreind lönd, sem eiga helst líkindi með rekstrarumhverfi innanlandsflugvallakerfis Íslands, eru því að fjármagna flugvöllina á sambærilegan hátt, þ.e. ein og sama gjaldskráin gildir fyrir alla flugvöllina. Gjaldskráin er nálægt raunverulegum kostnaði og allir greiða. Til samanburðar endurspeglar gjaldskrá innanlandsflugs hér á landi ekki raunverulegan kostnað og flugvélar undir tveimur tonnum greiða ekki landingargjöld. Þá er mismunandi í fyrirgreindum löndum hvort ríkið styðji við rekstur flugvallanna beint eða hvort það sé gert í gegnum flugrekendur eða farþega.

¹² Ársskýrsla Avinor 2015,

https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/en/avinor-annual-report-2015.pdf

¹³ Vefsíða, <http://www.airdiscountscheme.com/>

¹⁴ Vefsíða HIAL, <http://www.hial.co.uk/hial/about-us/>

¹⁵ Vefsíða HIAL, <http://www.hial.co.uk/wp-content/uploads/2017/02/HIAL-Conditions-of-Use-and-Airport-Charges-1-April-2017.pdf>

6. Hvatar í kerfinu

Til þess að stuðla að því að allir vinni að settum markmiðum er nauðsynlegt að allir hvatar í kerfinu séu réttir, hvatar flugvallarrekenda, flugrekenda, eiganda innviða og notenda. Mikilvægt er að bæði flugvallarrekendur og flugrekendur séu í sameiningu að vinna að því að bæta kerfið og auka notagildi þess.

Flugrekendur eru fyrirtæki á frjálsum markaði og megin tilgangur þeirra er að skila eigendum sínum hagnaði. Í raun á það sama við um Isavia, sem er opinbert hlutafélag þó svo það starfi ekki á frjálsum markaði og sé alfarið í eigu ríkisins. Helsti hvati þessara aðila til að bæta þjónustuna er því fjárhagslegur ávinningur þeirra. Horfa þarf sérstaklega til þess ávinnings sem þeir hafa af viðbótartjónustu sem viðskiptavinir þeirra eru tilbúnir að greiða fyrir, s.s. nýjar flugleiðir eða hentugri ferðatíma.

Reikni flugrekendur með að innanlandsflugið haldi áfram að dragast saman eins og undanfarin ár má gera ráð fyrir að þeir telji það frekar sína hagsmuni að draga úr kostnaði hjá sér, bæta sætanýtingu og hækka fargjöldin telji þeir að markaðurinn þoli það. Geri þeir sér hins vegar vonir um fjölgun farþega og auknar tekjur má gera ráð fyrir að þeir séu frekar tilbúnir til að leggja í þann kostnað sem fylgir fjölgun ferða og nýjum flugleiðum.

Byggja þarf upp sambærilega hvata fyrir þá aðila sem reka flugvöllina. Aukin farþegafjöldi skilar í dag litlum viðbótartekjum til flugvallanna og í einhverjum tilfellum jafnvel hærri rekstrarkostnaði. Auk þess má benda á að með því að gera rekstur flugvalla sjálfbæran má ætla að fleiri aðilar hefðu áhuga á því að koma að þeim rekstri og byggja upp til framtíðar. Má þar mögulega nefna sveitarfélög sem veigra sér við að taka á sig auknar álögur vegna slíks reksturs í núverandi kerfi. Hins vegar er deginum ljóst að það er mikið hagsmunamál fyrir byggðir landsins að hafa öfluga og sterka flugvelli og sjálfbær rekstur þeirra gæti breytt hugmyndum um rekstrarform einstakra flugvalla.

Hvati farþega er fyrst og fremst að komast hratt og örugglega á milli staða á viðráðanlegu verði.

6.1 Hagnaður af rekstri – Ríkisstyrkir

Flugvallarrekstur telst efnahagsleg starfsemi skv. EES-samningnum og fellur undir reglur um ríkisstyrki. Á grundvelli almannatjónustu (e: PSO¹⁶) má styrkja slíkan rekstur að því marki að ekki sé um óeðlilegan hagnað rekstraraðila að ræða. Hið sama á við um flugreksturinn.

Rekstur undir hlutafélagsforminu takmarkast af beinni fjárhagslegri hagnaðarvon:

Lágmarks hagnaður: Standi rekstraraðila til boða meiri hagnaðarvon í svipaðri starfsemi annars staðar er líklegt að hann snúi sér að þeim rekstri. Sé slík staða ekki uppi getur rekstraraðilinn væntanlega búið við tiltölulega lítinn hagnað en hann mun ekki reka starfsemina með tapi til lengdar.

Hámarks hagnaður: Þegar ríkið styrkir efnahagslega starfsemi á grundvelli almannatjónustu kemur til hámark á leyfilegan hagnað rekstraraðilans. Verði hagnaðurinn óeðlilegur ber ríkinu að endurheimta þann ríkisstyrk sem því nemur.

Af þessu leiðir að ef reksturinn fer að nálgast framangreindan hámarkshagnað má gera ráð fyrir að rekstrarkostnaður hækki vegna þess að fyrirtækið vill frekar halda hagnaðinum innan fyrirtækisins,

¹⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/psa_en

eða skyldra aðila í stað þess að missa hann með endurgreiðslum til ríkisins. Almennt hafa rekstraraðilar ýmsar leiðir til þess, með millideildasölu, viðskiptum við skylda aðila, háum afskriftum o.s.frv.

Við þessar aðstæður vill rekstraraðilinn halda rekstrinum áfram og kallar stöðugt eftir meiri ríkisstyrk sem mun þó væntanlega skila litlu í aukinni þjónustu.

Að hækka ríkisstyrki án greiningar á stöðunni gæti því alveg eins verið hvati til aukins rekstrarkostnaðar eins og hvati til bættrar þjónustu og væri þá ekki góð meðferð á almannafé.

Í innanlandsfluginu eru tveir rekstraraðilar sem vinna þurfa saman til að koma flugfarþegum milli staða. Það eru flugrekandinn og flugvallarekandinn. Beinn ríkisstyrkur til annars hvors þessara aðila getur því verið óbeinn ríkisstyrkur til hins aðilans, t.d. ef styrkurinn leiðir til þess að viðskiptin aukast. Þá getur aukin þjónusta annars lækkað rekstrarkostnað hins. Þannig er ríkisstyrkur til reksturs flugvalla að koma þeim flugrekendum til góða sem fljúga án beinna ríkisstyrkja og þjónusta sem veitt er á flugvöllum án sérgreinds endurgjalds er vonandi að stuðla að auknum áreiðanleika í flugsamgöngunum eða lægri rekstrarkostnaði flugrekenda.

6.2 Hagnaður af rekstri - Niðurgreiðsla ríkisins á flugfargjöldum

Niðurgreiðsla ríkisins á gjöldum notenda, s.k. skuggagjöld, þar sem greiðslan tengist notkun er hliðrun á eftirspurnarfallinu (sbr. *Mynd 3* í 7.kafli). Almenna reglan á Íslandi og skv. EES samningnum er að mismuna ekki. Því mætti ætla að ekki væri heimilt að niðurgreiða mismikið eftir því hver á í hlut en með sömu rökum heimilar EES samningurinn að íbúum afskekkttra/strjálra byggða séu veitt sérstök kjör til að jafna aðgengi þeirra að ýmiss konar þjónustu við það sem aðrir njóta.

6.3 Reglugerðarumhverfi og hvatar

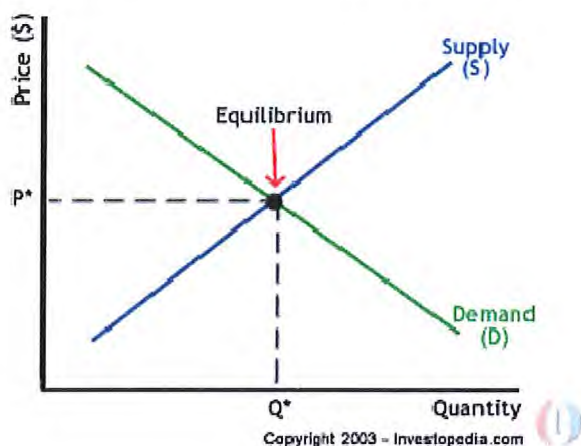
Sem þátttakandi í EES-samningnum hefur Ísland undirgengist sam-evrópskar reglur á ýmsum sviðum. Þar á meðal eru reglur um flug, ríkisstyrki o.fl.

- Skv. frétt Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá 28. maí 2014¹⁷ hefur stofnunin tekið upp leiðbeiningar fyrir ríkisaðstoð við flugvelli og flugrekendur sambærilegar við reglur ESB (2014/C 99/03).
- Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1008/2008 um sameiginlegar reglur um flugrekstur innan sambandsins, var innleidd á Íslandi með reglugerð nr. 48/2012.
- Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 651/2014 frá 17. júní 2014 þar sem tilgreindir eru tilteknir flokkar aðstoðar sem samrýmast innri markaðnum til beitingar á 107. og 108. gr. sáttmálans, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 152/2014 frá 27. júní 2014, var innleidd hér á landi með reglugerð nr. 1165/2015.

¹⁷ <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/state-aid/nr/2261>

7. Framboð og eftirspurn

Vert er að huga að lögmálinu um framboð og eftirspurn þegar horft er til þess sem er að gerast í flugsamgöngum hérlendis. Til upprifjunar er hér einfölduð myndræn framsetning á þessu lögmáli þar sem verð (e.Price) er á lóðréttu ásnum og magn (e.Quantity) á þeim lárétta. Upphallandi línan (e.Supply) táknar framboðsfallið og þar gildir að framboð vöru/þjónustu eykst með hærri verði. Niðurhallandi línan (e.Demand) táknar eftirspurnarfallið og þar gildir öfugt að eftirspurn minnkar með hækkandi verði. Skurðpunkturinn (e.Equilibrium) sýnir á hvaða verði jafnvægi næst á markaðnum milli framboðsmagns og eftirspurnarmagns tiltekinnar vöru/þjónustu.



Mynd 3: Framboðs- og eftirspurnarlögmálið, lárétti ásinn sýnir magn og lóðrétti ásinn verð.

Ýmsar forsendur liggja að baki lögmálinu, t.d. að þetta eigi við þar sem samkeppni og verðlagning er frjáls. Einnig liggja línurnar ekki alltaf nákvæmlega svona, t.d. getur verið að framleiðslukostnaður sé svo hár og kaupverðsgeta/vilji svo lítill að framboðsfallið sé langt fyrir ofan eftirspurnarfallið og því fái ekki skurðpunktur. Í innanlandsfluginu er staðan víða sú að framboðsfallið er það hátt (flugrekstrarkostnaður það hár) að enginn skurðpunktur myndast við eftirspurnarfallið. Það þýðir að enginn rekstrargrundvöllur er fyrir fluginu, nema einhvers konar styrkveiting komi til.

Í öðrum tilfellum er staðan sú að skurðpunkturinn er mjög ofarlega á eftirspurnarfallinu, t.d. ef framboðsfallið er brattara (minni teygni) og jafnvægisverðið því hærri og minni eftirspurn fyrir vikið. Með ríkisstyrkjum má aftur breyta innbyrðis afstöðu þessara falla þannig að skurðpunkturinn verði þar sem óskað er.

Með styrkjum til flugrekenda má hafa áhrif á framboðsfallið og með styrkjum til flugfarþega má hafa áhrif á eftirspurnarfallið. Með flóknari útfærslum má einnig hafa áhrif á lögum fallanna.

Forsenda móðelsins er að til staðar sé samkeppni. Í innanlandsflugi hérlendis er engin flugleið sem tveir flugrekendur fljúga á og því rökrétt að álykta að samkeppni sé lítil ef nokkur. Hugsanlegt er að einhvers konar samkomulag, hugsanlega þegjandi, sé milli flugrekenda um skiptingu flugleiða. Þannig barst aðeins eitt tilboð í hverja flugleið í nýlegu útboði á styrktum flugleiðum innanlands. Hafa verður þó í huga að skv. EES-samningnum er öllum evrópskum flugfélögum heimilt að hefja hér áætlunarflug. Gerist flugrekendur of grófir í verðlagningu sinni eða þjónustuframboði er sá möguleiki fyrir hendi að erlendur flugrekandi, eða nýr íslenskur, sjái sér leik á borði og komi inn á markaðinn. Rekstrarumhverfi flugfélaga er í eðli sínu mikið samkeppnisumhverfi, þar sem tiltölulega auðvelt er

að nálgast framleiðslutæki, þ.e. flugvélar á markaði. Stærð markaðarins hér á landi er þó augljóslega hindrun sem erfitt er að horfa framhjá.

Flugvellirnir eru allir reknir af sama aðilanum, Isavia ohf. Langt er á milli flestra flugvalla og þeir þjóna til þess að gera stórum svæðum. Eina undantekningin frá þessu er Húsavíkurflugvöllur þar sem áætlunarflug hófst að nýju fyrir nokkrum árum. Hann er í um 100 km fjarlægð frá Akureyrarflugvelli og þjónar íbúum Norðausturlands sem eflaust nýttu sér Akureyrarflugvöll í meira mæli ef áætlunarflugið til Húsavíkur væri ekki til staðar. Fyrir utan það eru flugvellirnir nánast í einokunaraðstöðu til að veita flugvallarþjónustu.

Ef þjónusta er boðin endurgjaldslaust án tillits til kostnaðar við að veita hana eða er innifalin og ótengd endurgjaldinu fyrir umfangsmeiri þjónustu jafngildir það að framboðsfallið er lárétt lína á x-ás myndarinnar. Allir munu vilja fá þessa þjónustu sé á annað borð eitthvert hagræði af henni fyrir viðkomandi, óháð kostnaðinum við að veita hana. Við núverandi fyrirkomulag eru landingargjöld á flugvöllum óháð flugleiðsögubúnaði, lengd og breidd flugvalla og kostnaði við rekstur þeirra. Fyrir vikið gera flugrekendur kröfur um ýmiss konar bættu aðstöðu og þjónustu á flugvöllum án tillits til kostnaðar við hana. Þetta getur ekki talist hagkvæm meðferð á almannafé.

7.1 Framboð

Með ríkisstyrk til flugrekenda, sem næmi fastri upphæð fyrir hvern seldan flugmiða, má hliðra framboðsfallinu niður. Við það færiskurðpunkturinn niður og til hægri sem þýðir að verð flugmiða lækkar og fjöldi seldra flugferða eykst. Einnig mætti breyta lögun fallsins en það krefst þá flóknari útfærslu.

Í stað beinna ríkisstyrkja til flugrekenda má styrkja þá óbeint, t.d. með því að halda kostnaði þeirra niðri.

7.1.1 Ríkisstyrktur flugvallarekstur

Hér á landi hefur ríkið rekið flugvöllina og aðeins innheimt sem nemur um þriðjung af rekstrarkostnaði þeirra í formi farþegagjalds og landingargjalds. Þetta jafngildir föstum styrk á hvern seldan flugmiða, sem er þó breytilegur eftir því hvaða flugvellir eru notaðir. Allir flugrekendur njóta sjálfkrafa sömu kjara án nokkurra samninga eða skilyrða þar um.

Vegna markaðsbrests eru nokkrar flugleiðir, sem nauðsynlegt er talið að reka, boðnar út og gjaldið fyrir eða ríkisstyrkurinn er þá óháður seldum flugmiðum. Við þessar aðstæður gildir framangreint lögmál ekki lengur. Það er þó rétt að taka fram að þeir flugvellir þar sem flug er boðið út sérstaklega njóta einnig ríkisstuðnings í formi framlags til rekstrarkostnaðar flugvallanna.

7.1.2 Útboð á flugleiðum

Í útboðum á flugleiðum er aðeins gerð krafa um lágmarks sætaframboð og hámarks farmiðaverð. Með útboði eru forsendur um samkeppni ekki lengur til staðar en útboðið breytir þó engu um eftirspurnarfallið. Með kröfunni um hámarksverð er dregin lárétt lína og með kröfunni um lágmarksframboð lóðrétt lína sem afmarka þann hluta eftirspurnarfallsins sem kemur til álita. Flugrekandinn getur síðan með verðlagningu sinni ráðið hvar á eftirspurnarfallinu hann vinnur, neðan við hámarksverðið og hægra megin við lágmarksframboðið. Ekki liggja fyrir upplýsingar um meðal miðaverð á hinum ýmsu leiðum en lág nýting á sætaframboði bendir til að ekki sé um hagkvæma nýtingu á almannafé að ræða. Ef eftirspurnarfallið er bratt, þ.e.a.s. eftirspurnin er lítið háð verði, eða

markaðurinn mettaður, mun flugrekandi ekki sjá sér hag í að lækka farmiðaverð þar eð sætanýting mun lítið aukast. Við þessar aðstæður er lágmarksframboðið sem ríkið er að greiða fyrir óþarflega hátt.

Ef talið er að eftirspurnarfallið sé ekki mjög bratt væri ráð að lækka hámarksverðið og stuðla þannig að meiri eftirspurn. Enn fremur hefur verið bent á að með því að setja hámarksverð sem mælikvarða og skilyrði í útboði, þá leiði það til þess að almenn verð taki mið af því. Það væri áhugavert að skoða frekar að setja þau skilyrði að ákveðinn hluta sæta á styrktri flugleið yrði að selja á markaðsverði, sem ætti að stuðla að aukinni eftirspurn. Flugfélög yrðu þá að reikna slík skilyrði inn í þau tilboð sem þau gefa í rekstur flugleiðarinnar.

7.2 Eftirspurn

Með kostnaðarþátttöku í farmiðakaupum, sem næmi fastri upphæð á farmiða, getur ríkið hliðrað til eftirspurnarfallinu. Einnig má móta lögun þess með flóknari kostnaðarþátttöku á sambærilegan hátt og hægt er að móta framboðsfallið.

7.2.1 Niðurgreiðsla til íbúa

Til að jafna aðgengi íbúa að þjónustu má niðurgreiða fargjöld þeirra án þess að það teljist mismunun í skilningi EES-samningsins. Slík þjónusta er þó aðeins möguleg í ákveðnum tilfellum og er háð ströngum skilyrðum og reglum. Þetta er t.d. gert í Skotlandi og Færeyjum en hefur ekki verið gert hér á landi. Með þessu er mögulegt að stýra nákvæmar hverjum niðurgreiðslurnar nýtast. Flugrekandinn eða farþeginn sjálfur þarf að innheimta hlut ríkisins. Íbúar sem eðli málsins samkvæmt nota þjónustuna meira en aðrir þurfa meira á niðurgreiðslunni að halda en ferðamenn og gestir sem koma sjaldan og nýta þjónustu jafnvel bara einu sinni á ári eða sjaldnar. Nú þegar ferðamönnum fjölgar mikið og vilji til að auka gjaldtöku af þeim eykst er rökrétt að draga úr niðurgreiðslum á þjónustu sem þeir nýta sér.

Þessi aðferð krefst þess að haldið sé utan um hver er að ferðast og hvaða niðurgreiðslu hann á rétt á. Þar sem farmiðar í flugi eru nú þegar seldir á nafn er þetta mun minna mál en ella og því hlýtur þessi aðferð að koma til álita.

8. Styrkir

Þrjár megin leiðir til þess að styrkja flug voru skoðaðar en það eru styrkir til flugvallarrekstrar, styrkir til áætlunarflugs og styrkir til farþega.

Sjá má áætlaðan kostnað ríkis vegna niðurgreiðslna til flugs, flugleiðsögu og flugleiða árið 2017 í *Viðauka III*.

8.1 Styrkir til flugvallarrekstrar

Ein af meginreglum EES-samningsins er að efnahagsleg starfsemi skuli ekki njóta ríkisaðstoðar. Skv. leiðbeiningum ESA teljast flugvallarrekstur og flugrekstur bæði sem efnahagsleg starfsemi, óháð rekstrarformi eða fjármögnun. Þessi rekstur fellur því undir gildissvið reglna um ríkisaðstoð, sbr. gr. 3.1. Fram kemur í leiðbeiningunum að ríkisaðstoð við rekstur flugvalla hefur viðgengist undanfarin ár. Nú hefur verið ákveðið að eftir 10 ára aðlögunartíma, sem hófst 4. apríl 2014, eigi þeir að standa undir sér. Þrátt fyrir þessa meginreglu, heimila leiðbeiningarnar ríkisaðstoð í ýmsum tilfellum. Þetta á sérstaklega við ef þróa á nýja þjónustu, auka aðgengi og stuðla að efnahagsþróun. Þau skilyrði eru þó sett að aðstoðin mismuni ekki samkeppnisaðilum og sé í samræmi við þarfir til að ná settum markmiðum.

Fjárfestingaraðstoð að hámarki 20% er heimil á afskekktum svæðum.

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. Mikill meirihluti flugvalla með innan við þrjár milljónir farþega á ári þurfa opinbera aðstoð og flugvellir með færri en eina milljón farþega á ári þurfa einnig aðstoð en eiga samt í erfiðleikum með að láta enda ná saman. Til stendur að endurskoða leiðbeiningarnar fyrir flugvelli með færri en 700 þúsund farþega á ári fyrir 2018. Í þessu samhengi er rétt að nefna að árið 2015 var umferð innan við 400 þúsund farþegar í Reykjavík, innan við 200 þúsund farþegar á Akureyri og innan við 100 þúsund farþegar á Egilsstöðum. Aðrir flugvellir eru með mun færri farþega skv. flugtölum Isavia¹⁸. Í leiðbeiningunum segir einnig að heimilt sé að veita rekstraraðstoð vegna þjónustu með almenna efnahagslega þýðingu á litlum flugvöllum eða til að tengja svæði með tiltekna þarfir (mgr. 14).

Hér verður því gert ráð fyrir að ríkisaðstoð við innanlandsflugvöllina verði heimil í fyrirsjáanlegri framtíð en engu að síður tekið mið af þeirri stefnu ESB að draga úr ríkisaðstoð við flugvelli, einkum þá stærri flugvelli.

Einkenni:

- Eðli og þjónustustig
 - Aðstoðin er almenns eðlis, stuðlar að lægri samgöngukostnaði og kemur samfélaginu öllu til góða, bæði atvinnulífi og einstaklingum
 - sér í lagi kemur aðstoðin þeim til góða sem nýta sér samgöngumátann mest,
 - markviss nýting fjár ekki tryggð.
 - Aðferðin tryggir engum notendum tiltekið þjónustustig.
- Umfang aðstoðar og samgöngukostnaður

¹⁸ <http://www.isavia.is/files/flugtolar-2015-final-islenska.pdf>

- Þeim mun hærri sem ríkisaðstoðin er og þjónustugjöldin lægri þeim mun minni verður kostnaðarvitund notenda og markviss nýting fjár síður tryggð,
 - sér í lagi ef gjaldskráin er ekki tengd þeirri þjónustu sem veitt er.
- Almenn lækkun á kostnaði við flugsamgöngur.
- Framkvæmdin
 - Aðstoðin er einföld í framkvæmd, einn rekstraraðili og aðhald að miklu leyti hjá flugrekendum og notendum þjónustunnar.
- Mismunun
 - Aðstoðin mismunar ekki flugrekstraraðilum.
 - Aðferðin mismunar ekki farþegum, s.s. á grundvelli búsetu eða tilgangi ferðar og markviss nýting fjár því ekki tryggð.

8.2 Styrkir til áætlunarflugs

Reglugerð Evrópuþingsins 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 lágmarksþjónustu á sviði áætlunarflugs, sem uppfyllir settar reglur um samfellda þjónustu, reglubundið 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 áætlunarflug á tiltekinni flugleið, er heimilt með útboði að takmarka aðgang að áætlunarflugi á þessari leið við aðeins einn flugrekanda.

Með núverandi ríkisaðstoð við flugvallarekstur Isavia eru flugleiðirnar milli Reykjavíkur og Ísafjarðar, Akureyrar, Egilsstaða, Húsavíkur og Vestmannaeyja reknar á markaðslegum forsendum án nokkurra kvaða á flugleiðunum. Hins vegar er ríkisstyrkur falinn í rekstri flugvalla þar sem flugrekendur greiða aðeins hluta af rekstrarkostnaði flugvallanna. Það eru því í raun ekki hreinar markaðslegar forsendur á innanlandsflugleiðum, eins og staðan er í dag.

Til að tryggja nauðsynlegt áætlunarflug hafa flugleiðirnar milli Reykjavíkur og Bíldudals, Gjögurs og Hornafjarðar og á milli Akureyrar og Grímseyjar og Vopnafjarðar-Þórshafnar verið boðnar út með kvöðum. Tilboð í þessar leiðir voru opnuð 14. nóvember 2016¹⁹. Aðeins eitt flugfélag bauð í hverja flugleið og tilboðin voru að meðaltali 20,6% yfir kostnaðaráætlun. Meðfylgjandi tafla sýnir niðurstöður útboðsins.

¹⁹ [http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/fr668-11-2016/\\$file/fr668-11-2016.pdf](http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/fr668-11-2016/$file/fr668-11-2016.pdf)

Tafla 1. Niðurstöður útboðs í flugleiðir. Tilboð voru opnuð 14. nóvember 2016. Tilboðsupphæðir miðast við fjárhæð styrkja í þrjú ár.

	Tilboð (kr.)	Kostnaðaráætlun (kr.)	Yfir kostnaðaráætlun
Reykjavík – Gjögur – Reykjavík	102.630.906	96.000.000	6,9%
Reykjavík – Bíldudalur – Reykjavík	311.249.895	276.000.000	12,8%
Akureyri – Grímsey – Akureyri	92.508.579	69.000.000	34,1%
Akureyri – Vopnafjörður – Þórshöfn – Akureyri	282.389.053	222.000.000	27,2%
Reykjavík – Höfn – Reykjavík	289.316.771	237.000.000	22,1%

Einkenni:

- Eðli og þjónustustig
 - Aðstoðin er almenns eðlis í þágu þess svæðis sem nýtir sér flugleiðina. Hún kemur bæði atvinnulífi og einstaklingum til góða með tryggju þjónustustigi í samgöngum,
 - sér í lagi kemur aðstoðin þeim til góða sem nýta sér samgöngumátann mest,
 - markviss nýting fjár ekki tryggð þó svo hún sé í þágu svæðisins.
 - Aðferðin tryggir notendum sem nýta sér flugleiðina tiltekið þjónustustig.
- Umfang aðstoðar og samgöngukostnaður
 - Þeim mun hærrí sem ríkisaðstoðin er og þjónustugjöldin lægri þeim mun minni verður kostnaðarvitund notenda og markviss nýting fjár síður tryggð,
 - sér í lagi ef gjaldskráin er ekki tengd þeirri þjónustu sem veitt er.
 - Almenn lækkun á kostnaði við flugleiðina.
- Framkvæmdin
 - Tiltölulega einföld framkvæmd, fáir rekstraraðilar og tiltölulega einfalt eftirlit.
 - Hægt er að tryggja tiltekið þjónustustig við notendur, hámarksverð, fjölda ferða og sætaframboð.

Gallar:

- Komi til útboðs verður í raun um sérleyfi að ræða út samningstímann.
- Sé engin samkeppni um flugleiðina er hagkvæm nýting fjárins ekki tryggð.
- Hugsanlega enginn hvati fyrir flugrekanda til að bjóða lág fargjöld eða auka þjónustustig.

8.3 Niðurgreiðsla flugmiða

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.

Í Skotlandi er þessu ákvæði beitt og endurgreiðir ríkið íbúum eyja vestur og norður af Skotlandi og nyrsta hluta Hálandanna 50% af flugfarmiðaverði.

Kostir:

- Ef tilgangurinn er að styrkja íbúa svæðisins umfram aðra er nýting fjármunanna markviss.
- Aðferðin breytir ekki samkeppnisumhverfi flugrekenda.
 - Veitir engum flugrekanda sérleyfi eða nokkurn forgang umfram aðra.
 - Mismunar ekki flugleiðum og dregur því ekki úr líkum á að ný flugleið opni.

Gallar:

- Setur ekki kvöð á neinn flugrekanda að halda samgöngunum uppi.

9. Aðferðafræði við nýtt mögulegt rekstrarfyrirkomulag

Reiknilíkan var unnið til þess að fá raunhæfa mynd af áhrifum þess að breyta rekstrarfyrirkomulaginu. Líkanið var byggt upp á líkani sem Sigríður Alma Gunnsteinsdóttir vann sem hluta af meistaraverkefni í rekstrarverkfræði við Háskólann í Reykjavík 2016²⁰. Líkanið reiknar út hversu há farþegagjöld þurfa að vera svo hægt sé að reka innanlandsflugvöllina þannig að gjöldin nægi fyrir raunkostnaði²¹. Bæði er hægt að skoða hvernig það kemur út að hafa eitt og sama gjaldið á öllum innanlandsflugvöllum, sem og að flokka nokkra flugvelli saman í misstóra hópa sem hafa þá mismunandi gjaldskrár.

Horft var til fyrrgreindra landa og lausnir í kerfum þeirra aðlagaðar að íslensku umhverfi til að ná fram mögulegu framtíðarrekstrarfyrirkomulagi fyrir íslenska flugvelli. Fyrst var því skoðað hvernig verðlagning þyrfti að vera til að flugvallakerfið gæti staðið undir sér fjárhagslega og flugvellir, helst einir og sér, en allavega sem hluti af stærri hóp, verði reknir án utanaðkomandi fjármagns. Í framhaldinu er hægt að skoða betur á hvaða formi niðurgreiðslur ríkisins gætu verið. Meta þarf hvort heppilegra sé að vera með útboð fyrir flugrekendur þar sem þeir fá styrk fyrir ákveðna flugleið eða hvort það sé árangursríkara að nota einhvers konar afsláttarkerfi beint til farþega. Einnig má skoða hvort rétt sé að blanda þessu tvennu saman. Til að skoða þetta nánar var ákveðið að stilla upp þremur mismunandi tilvikum að nýju rekstrarfyrirkomulagi.

Tilvik 1 nær eingöngu til reksturs 12 fyrrnefndra innanlandsflugvalla. Hér er skoðað hvað farþegagjöld þurfa að vera há til þess að geta staðið undir rekstri flugvallanna. Þá er ekki lengur til að dreifa fjármagni í gegnum þjónustusamning heldur eru farþegagjöld miðuð við raunverulegan rekstrarkostnað vallanna. Ríkið annast þá útboð á flugleiðum og styrkir flugleiðirnar beint, eða styrkir notendur á annan hátt, í stað þess að flugvöllurinn sé styrktur með þjónustusamningi og flugvallarrekaði byggji þá gjaldskrá sína á raunverulegum kostnaði.

Tilvik 2 nær til reksturs að viðbættum kostnaði af eignarhaldi og rekstri fasteigna. Tilvik 2 byggir á tilviki 1 en bætt hefur verið við kostnaði við fasteignir sem flugvallarrekaði myndi þá eiga og viðhalda að öllu leyti. Í núverandi kerfi á ríkið fasteignirnar og annast viðhald á þeim.

Tilvik 3 nær til reksturs flugvalla og fasteigna að viðbættri leigu á landi og flugbrautum. Tilvik 3 byggir því á tilviki 2 nema að hér er gert ráð fyrir að flugvallarrekaði leigi flugbrautirnar af ríkinu. Þá á ríkið flugbrautirnar og sér um allt meiriháttar viðhald en leigutaki sér um minniháttar viðhald, líkt og eðlilegt er þegar um leigusamning er að ræða.

Í líkaninu þarf að byrja á að skilgreina lágmarksfarþegafjölda fyrir hvern flugvöll fyrir sig²². Gert er ráð fyrir að þessi tiltekni farþegafjöldi standi undir rekstri hvers flugvallar. Reiknað er út hversu há farþegagjöld þurfa að vera til þess að mögulegt sé að reka flugvöllinn á sjálfbæran hátt. Þegar lágmarksfarþegafjöldi er náð er möguleiki fyrir flugvallarrekaðann að fá meiri tekjur til þess að skila hagnaði af rekstrinum. Þetta getur skapað svigrúm fyrir flugvallarrekaðann til þess að lækka farþega- eða landingargjöld þegar skilgreindum lágmarksfjölda hefur verið náð. Þá er það hvati fyrir bæði flugvallarekendur og flugrekendur að ná inn tekjum af viðbótarfarþegum.

²⁰ Sigríður Alma Gunnsteinsdóttir, 2016, „Financing of the Icelandic Airports based on the Norwegian system“, lokaverkefni við Háskólann í Reykjavík, <http://hdl.handle.net/1946/25614>.

²¹ Bæði er hægt að skoða heildarkostnað vegna farþega, sem og svokölluð farþegagjöld fyrir hvern flugvöll fyrir sig.

²² Þegar talað er um farþegafjölda er hér átt við brottfararfarþega.

Hægt er að sjá farþegagjöld og heildarkostnað við hvern farþega fyrir tilvik 1, þ.e. ef flugvallarekandi er með rekstur innanlandsflugvalla, að frátöldum fasteignum, landi og flugbrautum. Eins er hægt að skoða farþegagjöld og heildarkostnað fyrir hvern farþega fyrir tilvik 2, þ.e. ef flugvallarekandi er bæði með rekstur innanlandsflugvalla og fasteigna. Að lokum er hægt að skoða farþegagjöld og heildarkostnað fyrir tilvik 3, þ.e. ef flugvallarekandi sér um rekstur innanlandsflugvallanna, fasteigna og leigir flugbrautirnar af ríkinu. Heildarkostnaður fyrir hvern farþega er borinn saman fyrir þessi þrjú mismunandi tilvik, bæði þar sem eitt farþegagjald er fyrir alla innanlandsflugvellina og eins þegar búið er að flokka þá niður í misstóra hópa.

9.1 Forsendur líkans

Meginbreyturnar í líkaninu til að reikna út væntanlegar tekjur eru: farþegafjöldi, fjöldi brottfara flugvéla og meðalþyngd flugvéla.

Lágmarksfarþegafjöldi var skilgreindur í samræmi við rauntölur síðustu 12 mánaða.

Rekstraráætlun Isavia 2016 var notuð til þess að reikna út kostnað við rekstur hvers flugvallar.

Núverandi gjaldskrá flugvallanna var notuð til þess að reikna tekjur að frátöldum svokölluðum farþegagjöldum. Farþegagjöldin eru reiknuð í líkaninu sem þau gjöld sem þarf að lágmarki til þess að gera það mögulegt að reka flugvöllinn miðað við skilgreindan lágmarksfarþegafjölda. Einnig reiknar líkanið út heildarkostnað við hvern farþega (öll gjöld innifalin).

Líkanið reiknar farþegagjöld miðað við að tekjur af öðrum gjöldum séu í samræmi við núverandi gjaldskrá Isavia. Einnig reiknar það heildarkostnað vegna hvers farþega.

9.2 Dæmi um notkun á reiknilíkani

Hægt er að nota reiknilíkanið til þess að skoða hvaða áhrif það hefur að breyta farþegafjölda, tekjum, gjöldum eða öðrum forsendum í rekstrinum.

Hér á eftir eru dæmi um virkni líkansins en rétt er að benda á að þau eru miðuð við ákveðnar forsendur. Þegar fjallað er um farþega í þessum dæmum er átt við brottfararfarþegar, þ.e.a.s. þeir eru ekki tvítaldir, bæði við brottför og landingu.

Tafla 2. Lágmarksfarþegafjöldi sem notaður er í eftirfarandi dæmi. Þessi farþegafjöldi er byggður á rauntölum sl.12 mánaða, þ.e. ágúst 2015 - júlí 2016.

Farþegafjöldi	
Reykjavík	199.600
Akureyri	92.100
Egilsstaðir	45.900
Ísafjörður	16.000
Vestmannaeyjar	9.900
Húsavík	8.500
Höfn	4.990
Bíldudalur	1.570
Grimsey	1.410
Vopnafjörður	430
Þórshöfn	210
Gjögur	120

Tilvik 1:

Þegar farþegafjöldinn í töflu 1 var notaður og rekstraráætlun 2016 þá fengust eftirfarandi niðurstöður fyrir heildarkostnað við hvern brottfararfarþega á hverjum flugvelli fyrir sig. Þetta er sá kostnaður sem er af hverjum farþega þegar aðeins þarf að standa undir flugvallarrekstrinum en ríkið sér þá áfram um allar fasteignir og flugbrautir.

Tafla 3. Heildarkostnaður á hvern farþega í tilviki 1 m.v. ofangreindar forsendur.

Heildarkostnaður per farþ Meðalkostnaður per farþega				
Reykjavík	3.777			
Akureyri	5.706		4.875	4.875
Egilsstaðir	7.981			
Ísafjörður	6.441			5.123
Vestmannaeyjar	10.889			7.249
Húsavík	5.268	5.392		
Höfn	5.990			
Bíldudalur	19.645		9.438	
Grimsey	20.365			
Vopnafjörður	66.763			32.496
Þórshöfn	79.005			32.496
Gjögur	138.974			

Tilvik 2:

Hér er byggt á tilviki 1 en búið er að bæta við fasteignum, þ.e. flugvallarrekandi sér þá um rekstur og viðhald fasteigna auk reksturs flugvallarstarfsemi.

Hér er heildarverðmæti fasteigna metið á 5 milljarða kr. en tekið skal fram að mikilvægt er að gera endanlegt verðmat áður en ráðist er í framkvæmd á þessu nýja kerfi. Þessar tölur geta því breyst eftir því hvert endanlegt verðmat fasteigna verður.

Kostnaður sem notast var við í þessu dæmi er: 100.000.000 kr./ári í afskriftir af fasteignum (afskriftatíminn var 40 ár og hrakvirðið 1.000.000.000 kr.), viðhald 200.000.000 kr./ári og fjárbinding 200.000.000 kr./ári.

Tafla 4. Heildarkostnaður á hvern farþega í tilviki 2 m.v. ofangreindar forsendur.

Heildarkostnaður per farþ Meðalkostnaður per farþega			
Reykjavík	4.699		
Akureyri	7.087	6.062	6.062
Egilsstaðir	9.933		
Ísafjörður	8.006		6.372
Vestmannaeyjar	13.585		9.027
Húsavík	6.562	6.705	
Höfn	7.459		
Bíldudalur	24.417	11.735	
Grimsey	25.288		
Vopnafjörður	82.300		40.249
Þórshöfn	97.949		40.249
Gjögur	171.510		

Tilvik 3:

Hér er byggt á tilvikum 1 og 2 að viðbætti leigu á flugbrautum. Flugvallarrekandi sér þá um flugvallarrekstur, fasteignir og leigir flugbrautirnar. Með því að leigja flugbrautirnar er gert ráð fyrir að flugvallarrekandi sjái um allt minniháttar viðhald en eigandi sjái um allt meiriháttar viðhald og nýframkvæmdir.

Í eftirfarandi dæmi var gert ráð fyrir að verðmæti flugbrauta væri 20 milljarðar en áður en farið er í framkvæmd á þessu nýja kerfi þarf að gera endanlegt verðmat. Það er ljóst að slíkt verðmat getur haft mikil áhrif á þær kostnaðartölur sem unnið er með. Miðað við 20 milljarða verðmat er gert ráð fyrir að notendur þurfi að standa straum af 200.000.000 kr viðbótarkostnaði vegna þessa, þ.e. 0,5% vegna leigu og 0,5% vegna viðhalds.

Tafla 5. Heildarkostnaður á hvern farþega í tilviki 3 m.v. ofangreindar forsendur.

Heildarkostnaður per farþ Meðalkostnaður per farþega				
Reykjavík	5.069			
Akureyri	7.639		6.537	6.537
Egilsstaðir	10.713			
Ísafjörður	8.632			6.872
Vestmannaeyjar	14.664			9.739
Húsavík	7.080	7.230		
Höfn	8.047			
Bíldudalur	26.326		12.653	
Grímsey	27.257			
Vopnafjörður	88.515			43.350
Þórshöfn	105.527			
Gjögur	184.524			

9.3 Dæmi um mismunandi aðferðir við niðurgreiðslu ríkisins

Eins og áður hefur komið fram má útfæra á mismunandi vegu á hvaða formi niðurgreiðslum ríkisins er háttað í nýju rekstrarfyrirkomulagi. Hægt er að sjá fyrir sér að ríkið styrki beint ákveðnar flugleiðir. Eins er hægt að styrkja bæði flugleiðir og niðurgreiða miða til íbúa á afskekktum svæðum eða jafnvel til einhverra ákveðinna skilgreindra hópa.

Ef ákveðið er að fara í þetta nýja rekstrarfyrirkomulag, þar sem flugvellirnir rukki notendagjöld byggð á raunkostnaði en ríkið hætti þá að styrkja flugvöllina og styrki flugleiðir og/eða notendur beint er næsta skref að skilgreina á hvaða formi sé skilvirkast að háttá niðurgreiðslum ríkisins. Ekki er gert ráð fyrir að minnka greiðslur ríkisins inn í kerfið heldur aðeins að breyta því með hvaða hætti þær verða útfærðar.

10. Niðurstöður

Vinnuhópurinn er sammála um að brýn þörf sé á því að grípa inn í og breyta og bæta rekstrarumhverfi innanlandsflugvalla. Núverandi kerfi er komið að þolmörkum og það er mikill áhugi fyrir því að bæta kerfið frá því sem nú er. Meginmarkmið verkefnis er að skoða formbreytingu á kerfinu en ekki að lækka kostnað hins opinbera af innanlandsflugskerfinu. Stefnt er að þeir innviðir og fjármagn sem notað er nýtist sem best og skapi hvata fyrir alla aðila til að efla kerfið og gera það skilvirkara og ekki síst þjónustuvænna fyrir farþega.

Mögulegar útfærslur á rekstrarformi á innanlandsflugvallakerfinu eru: Óbreytt fjármögnun, sama kerfi en lengri fjármögnun eða nýtt kerfi, sbr. kaflann hér að framan, *Mögulegar leiðir í rekstri innanlandsflugvalla*. Vinnuhópurinn hallast að síðustu hugmyndinni, þ.e. að þróa kerfi þar sem flugvellirnir eru gerðir fjárhagslega sjálfstæðir en fjármagn ríkisins renni að mestu í gegnum flugrekendur eða farþega. Í grunninn er miðað við svipaðan heildarkostnað á ári en í stað þjónustusamnings ríkis við flugvallarekanda styrki ríkið flugrekendur beint með því að styrkja þær flugleiðir, sem talið er að þurfi að þjóna eða að ríkið styrki ákveðna notendur með niðurgreiðslu á flugmiðum. Með því að fara þessa leið er verið að auka hvata allra sem koma að kerfinu til þess að vinna saman að því að efla kerfið og auka nýtingu þess. Notendagjöld flugvalla eiga þá að endurspeglarauknað við rekstur flugvallanna. Til að koma í veg fyrir sjálftöku notendagjalda er reiknað með að stofna notendaneindir sem fara yfir kostnað við rekstur innanlandsflugvallanna árlega og þá er hægt að endurskoða verðskrá til samræmis við það. Eigandi flugvallarekanda gerir ákveðna ávöxtunarkröfu á rekstur og skal hún vera notuð við endurskoðun á verðskrá.

Þegar gjaldskrár flugvalla í öðrum löndum eru skoðaðar, sést glögg að núverandi gjaldskrá í innanlandsflugi hérlendis er ekki í takt við þær. Til dæmis má nefna að í Skotlandi eru lendingargjöld í innanlandsflugi um 1.650 kr. en þau eru um 460 kr. á landsbyggðarflugvöllum á Íslandi. Sama má segja um farþegagjald sem er um 2.425 kr. í Skotlandi en 525 kr. á landsbyggðarflugvöllum hérlendis²³. Það er vítað að tekjur af gjöldum í innanlandsflugi hér á landi endurspeglar ekki raunverulegan kostnað við rekstur þeirra.

Ákveðinn lágmarks farþegafjöldi fyrir hvern flugvöll er skilgreindur og þarf hann að standa undir rekstrarkostnaði flugvallarins. Þegar lágmarksfjöldanum er náð skapast svigrúm fyrir flugvallarekanda til þess að veita afslátt af lendingar- eða farþegagjöldum. Þá hafa bæði flugrekendur og flugvallarekandi möguleika á að ná í viðbótartekjur og það er hagur beggja að fá sem flesta farþega inn í kerfið. Eins er líklegt að eftir því sem fleiri farþegar fljúga ákveðna leið þá nái flugrekandi meiri hagkvæmni í sinn rekstur og geti því lækkað fargjöld.

Því hefur verið haldið fram að verð á innlendum leiðum sem eru styrktar af ríkinu fremur en að styrkja flugvöllina leiði ekki til ódýrara flugs en ella. Því hefur verið haldið fram að þetta kerfi t.d. á Spáni, leiði til þess að ríkið sé í raun að styðja flugfélögin en ekki farþega²⁴. Því telur hópurinn það vera lykilatriði ef ríkið fer að annast útboð á flugleiðum í stað núverandi þjónustusamnings þá þurfi að setja skilyrði fyrir styrknum svo hann skili sér til farþega, t.d. með því að krefjast þess að til viðbótar við sæti á hámarksverði sé ákveðið hlutfall sæta boðið á viðurkenndu markaðsverði. Eins er

²³ Gjaldskrá HIAL, <http://www.hial.co.uk/wp-content/uploads/2017/02/HIAL-Conditions-of-Use-and-Airport-Charges-1-April-2017.pdf> og Gjaldskrá Isavia, <http://www.isavia.is/vidskiptavinir/gjaldskra/>

²⁴ http://www.ub.edu/irea/working_papers/2012/201207.pdf

hægt að vera með ákveðna kröfu um tíðni flugferða eða tíma svo það sé t.d. tryggt að farþegar komist til og frá tilteknu landssvæði bæði snemma dags og seinni hluta dags.

Með því að gera rekstur flugvalla sjálfbæran eins og hér hefur verið kynnt er einnig opnað á þann möguleika að aðrir aðilar fái áhuga á að koma að rekstrinum og taka þátt í að byggja hann upp, t.d. einkaaðilar eða sveitarfélög. Einhver sveitarfélög gætu séð hag í að taka þátt í rekstri flugvalla á sínum svæðum, til að hafa beina aðkomu að uppbyggingu samgöngukerfa á svæðinu í ljósi aukins ferðamannastraums, sem og til að nýta starfsfólk flugvallarins betur og ná fram hagræðingu í rekstri.

11. Lokaorð

Við búum við mjög öflugt net flugsamgangna héraendis og er starfshópurinn sammála um mikilvægi þess að tryggja að það sé hluti af almenningssamgöngum og almenningur eigi kost á að nota innanlandsflugið samkvæmt þeirri skilgreiningu. Einnig er vinnuhópurinn sammála um mikilvægi þess að kostnaður kerfisins sé sýnilegur og að mikilvægt sé að auka kostnaðarvitund þeirra sem nota kerfið og tryggja að forgangsroðun á nýframkvæmdum og viðhaldi sé sem best.

Undanfarin ár hefur rekstur innanlandsflugvalla verið fjármagnaður að tveimur þriðju hlutum með þjónustusamningi við ríkið. Þessir samningar hafa verið gerðir til eins árs í senn. Það er ekki mjög hentugt í rekstri flugvalla að fjármögnun sé aðeins tryggð til eins árs í senn. Nauðsynlegt er að setja langtímamarkmið og tryggja rekstur kerfisins til lengri tíma. Einnig er lykilatriði að hvatar í kerfinu séu þannig að það sé hagur allra að stækka og styrkja kerfið.

Hópurinn hefur rætt um þá turnþjónustu sem kennslu- og æfingaflug nýtur nú endurgjaldslaust. Það er gróft mat að aukinn kostnaður vegna þessa sé um 100 milljónir kr. á ári fyrir turnþjónustu í Reykjavík. Ef stefn verður að fjárhagslega sjálfbærum rekstri þarf að skoða að ríkið styrki turnþjónustu vegna kennslu- og æfingaflugs sérstaklega til þess að tryggja að kostnaður lendi ekki á öðrum notendum flugvallanna. Eins má nefna að beinn kostnaður vegna sjúkraflugs á Akureyri er um 60 milljónir kr. á ári. Þörf er á að skoða og meta hvernig þetta yrði fjármagnað í nýju fyrirkomulagi. Að öðru leyti kemur ríkið ekki beint að fjármögnun flugvallanna. Ríkið metur hvaða flugleiðir skuli halda opnum og býður út styrki fyrir þá flugrekendur sem taka að sér að þjónusta hverja flugleið fyrir sig.

Ljóst er að nýframkvæmdir á flugvöllum eru gríðarlega kostnaðarsamar og greiðast því upp á löngum tíma. Það er því afar mikilvægt að mótuð sé skýr stefna um hvaða flugvöllum, hvaða flugleiðum og hvaða lendingarstöðum skuli viðhalda. Öryggið þarf alltaf að vera í fyrirrúmi og því þarf að halda öllum flugvöllum og lendingarstöðum í ásættanlegu ástandi.

Í framhaldi af þessari vinnu er eðlilegt að skoða minni lendingarstaði og fara yfir rekstur og viðhald á þeim. Ljóst er að tryggja þarf að þeim sé haldið við þannig að þeir séu í viðunandi ástandi svo tryggt sé að öryggi sé jafnan í fyrirrúmi. Í dag greiða notendur ekki lendingargjöld á minni lendingarstöðum. Einn möguleiki er að taka upp einhvers konar árgjald fyrir notkun á þeim. Annar möguleiki er að ríkið tryggi rekstur þeirra með fjárframlögum. Eins þarf að skoða hvort heppilegra væri að úthýsa rekstrinum á minni lendingarstöðum, t.d. til björgunarsveita.

Vinnuhópurinn leggur til að stofnaður verði starfshópur um nýtt rekstrarfyrirkomulag og vinni hann að nánari útfærslu á þessum hugmyndum.


Friðfinnur Skaftason


Jón Karl Ólafsson


Jón Gunnar Vilhelmsson


Sigríður Alma Gunnsteinsdóttir

Viðauki I Þróun farþegafjölda

Millilandafflugfarþegum á Íslandi hefur fjölgað gríðarlega síðastliðin ár, sbr. Mynd 4²⁵. Aftur á móti má sjá breytingu á fjölda innanlandsfarþega á áætlunarvöllum á Mynd 5²⁶.

Flugvöllur	Brottfarar- /komufarþ.	Áningar- /skiptifarþegar	Samtals	Br. 16/15	Hlutdeild
Keflavík	4.622.554	2.198.804	6.821.358	40,4%	99,3%
Reykjavík	39.637	0	39.637	-2,7%	0,6%
Akureyri	5.509	0	5.509	-3,0%	0,1%
Egilsstaðir	3.155	0	3.155	37,5%	0,0%
Aðrir flugvöllir	0	0	0	0,0%	0,0%
Alls	4.670.855	2.198.804	6.869.659	40,0%	100%

Ár	Fara	Koma	Áning/skipti	Alls
2007	983.020	982.801	536.260	2.502.081
2008	903.572	903.760	438.347	2.245.679
2009	739.832	734.014	398.577	1.872.423
2010	771.699	770.639	580.918	2.123.256
2011	891.701	890.656	745.858	2.528.215
2012	1.019.623	1.023.002	776.301	2.818.926
2013	1.162.637	1.169.438	927.893	3.259.968
2014	1.382.748	1.379.686	1.147.810	3.910.244
2015	1.723.290	1.718.922	1.465.274	4.907.486
2016	2.328.673	2.342.182	2.198.804	6.869.659

Frá 1.4.2014 eru skiptifarþegar taldir tvisvar þ.e. við komu og brottför og taka allar tölur hér mið af því.

Mynd 4. Millilandafarþegar um áætlunarflugvelli á árunum 2007-2016.

Flugvöllur	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Reykjavík	431.173	426.971	379.957	359.836	384.232	363.332	338.278	328.205	348.240	377.672
Akureyri	208.528	209.114	183.618	187.749	205.822	199.150	178.231	172.106	170.897	183.301
Egilsstaðir	137.679	117.541	96.698	89.613	100.279	98.774	91.561	87.335	89.079	93.474
Ísafjörður	50.314	51.791	46.905	43.204	42.262	40.331	35.577	34.946	33.343	33.076
Vestmannaeyjar	48.882	52.189	55.382	26.300	20.430	19.242	17.655	19.412	19.637	19.107
Húsavík	542	260	26	384	42	6.579	9.893	9.646	11.467	20.394
Hornafjörður	9.410	10.677	10.570	9.888	10.639	9.271	9.263	9.887	9.334	11.183
Grimsey	4.671	3.636	3.389	3.674	3.256	3.879	4.223	3.668	3.083	3.436
Aðrir flugvöllir	40.900	40.424	38.497	17.854	14.395	10.947	10.875	10.623	7.542	7.491
Alls	932.099	912.603	815.042	738.502	781.357	751.505	695.556	675.828	692.622	749.134

Mynd 5. Innanlandsfarþegar um áætlunarflugvelli á árunum 2007-2016 eftir flugvöllum.

²⁵ Flugtölur Isavia 2016, <https://www.isavia.is/files/flugtolar2016finalislenska.pdf>

²⁶ Flugtölur Isavia 2016, <https://www.isavia.is/files/flugtolar2016finalislenska.pdf>

Viðauki II Millilandafarþegar

Í núverandi kerfi greiða millilandafarþegar sem fara um innanlandsflugvelli flugverndargjald sem er ætlað að standa straum af kostnaði vegna flugverndar. Mikilvægt er að gjaldið standi undir kostnaði svo tryggt sé að innanlandsfarþegar séu ekki að taka þátt í kostnaði vegna flugverndar millilandafarþega.

Kostnaður samanstendur af kostnaði vegna aðkeyptrar vopnaleitar, vopnaleit starfsmanna flugvallarrekenda, samræmingu flugverndar, eftirlitsgjöldum Samgöngustofu, rekstrarkostnaði og stoðþjónustu. Árið 2015 var þessi kostnaður samtals um 42 milljónir en tekjur af flugverndargjaldi tæplega 38,5 milljónir. Þannig vantaði lítið upp á að þessar tekjur stæðu undir kostnaði.

Ef tekið verður upp rekstrarfyrirkomulag þar sem tekjur verða að standa undir viðeigandi kostnaði þarf að tryggja að millilandafarþegar greiði kostnaðinn í stað þess að hann lendi ekki á innanlandsfarþegum.

Viðauki III Kostnaður ríkisins við innanlandsfarþega

Árið 2015 styrkti ríkið flug og flugleiðsögubjónustu um 2.032 milljónir kr. og að auki styrkti það ákveðnar innanlandsflugleiðir um 258,5 milljónir²⁷.

Tafla 6 sýnir áætlaðan kostnað vegna farþega á innanlandsflugvöllum árið 2017. Þar er einungis um brottfararfarþega að ræða.

- **Fjöldi brottfararfarþega 2017** er reiknaður miðað við 3,5% aukningu á farþegafjölda s.l. 12 mánaða (rauntölur eru frá tímabilinu ágúst 2015–júlí 2016).
- **Upphæð í þjónustusamningi 2017** er reiknuð miðað við 8,4% aukningu á fjármagni til reksturs frá árinu 2016 (þjónustusamningur fyrir 2017 hefur ekki verið gerður þannig að um áætlun er að ræða). Rekstur flugturna er innifalinn bæði í Reykjavík og á Akureyri.
- **Annar kostnaður ríkisins** er áætlaður viðhaldskostnaður 2016. Gerð var sú nálgun að dreifa upphæðinni jafnt á alla brottfararfarþega til þess að sjá kostnað við hvern flugvöll.
- **Kostnaður vegna styrks** er sá kostnaður sem ríkið er að borga með því að styrkja sérstaklega ákveðnar flugleiðir. Þegar þetta er ritað er búið að bjóða út flugleiðirnar en öll tilboð eru töluvert yfir kostnaðaráætlun. Notast var við kostnaðaráætlunina í þessum útreikningum en óljóst er um endanlega útkomu því að tilboðin eru að meðaltali um 20,6% yfir kostnaðaráætlun. Í útreikningunum er styrknum jafnað á flugvellina, t.d. var veittur styrkur fyrir flugleiðina: Reykjavík – Gjögur – Reykjavík og því var upphæðinni skipt jafnt á milli Reykjavíkurlflugvallar og Gjögursflugvallar í útreikningunum o.s.frv.
- **Kostnaður brottfararfarþega** er reiknaður út frá ofangreindum upplýsingum, niðurstöðurnar eru birtar í *Töflu 6*, sem áður segir.

Tafla 6. Áætlaður kostnaður ríkisins vegna farþega á innanlandsflugvöllum árið 2017.

	Brottfararfarþegar	Upphæð úr þj.samningi	Annar kostnaður ríkis	Kostnaður vegna styrks	Kostnaður brottfararfarþega
Reykjavík	206.662	285.554.588	259.676.687	101.500.000	3.129
Akureyri	95.343	455.156.995	119.801.660	36.166.667	6.410
Egilsstaðir	47.510	296.296.418	59.697.300	-	7.493
Ísafjörður	16.637	85.142.653	20.904.394	-	6.374
Vestmannaeyjar	10.263	90.251.199	12.895.855	-	10.050
Húsavík	8.897	31.183.499	11.179.182	-	4.762
Hornafjörður	5.165	21.604.952	6.489.544	39.500.000	13.088
Bíldudalur	1.633	23.733.509	2.052.204	46.000.000	43.953
Grimsey	1.466	22.562.807	1.841.522	11.500.000	24.499
Vopnafjörður	453	25.436.358	569.623	24.666.667	111.779
Þórshöfn	220	15.964.247	277.009	24.666.667	185.561
Gjögur	126	16.177.108	158.662	16.000.000	256.084
	394.374	1.369.064.332	495.543.642	300.000.000	

Augljóst er að kostnaður vegna hvers farþega á staði sem eru með mjög fáa farþega getur verið mjög næmur fyrir breytingum. Sem dæmi má nefna að farþegafjöldi frá Gjögri getur aukist verulega án þess að það þurfi að þýða aukinn kostnað, hvorki fyrir flugvallarrekanda né flugrekanda, en á sama tíma lækkar kostnaður ríkisins á hvern farþega mjög hratt. Einnig getur aukinn farþegafjöldi á staði þar sem starfsmannafjöldinn er á mörkunum að anna eftirspurn þýtt aukinn kostnað fyrir flugvallarrekanda.

²⁷ Fjárlög fyrir árið 2015, <http://www.althingi.is/alttext/pdf/144/s/0801.pdf>

Eins og sést í *Töflu 6* er ekki algilt að það sé hlutfallslega dýrara að reka flugvöll sem færri farþegar fara um.

Þegar horft er á meðalkostnað ríkisins á hvern farþega þá er reiknað með að ríkið muni greiða um 5.490 kr.²⁸ með hverjum og einum sem fer um innanlandsflugvöllina árið 2017. Eins og áður hefur verið bent á er þetta fremur lág upphæð miðað við þau lönd sem hér hafa verið tekin til samanburðar.

²⁸ Þetta er miðað við ofangreindar forsendur fyrir árið 2017. Hér er átt við kostnað vegna styrkja vegna flugs og flugleiðsöguþjónustu, sem og vegna styrkja til flugleiða.

Viðauki IV Núverandi gjaldskrá innanlandskerfis Isavia ohf.

Isavia ohf. innheimtir þjónustugjöld í innanlandskerfinu skv. meðfylgjandi þjónustugjaldskrá sem innanríkisráðherra hefur samþykkt.

MTOW þýðir hér hámarks flugtaksmassi loftfars sem leyfður er í skráningarríki loftfars.

Leiðarflugsgjald í innanlandssvæði

Innheimt fyrir loftför, 2.000 kg. MTOW að þyngd eða þyngri, í innanlandssvæði. Loftför er flytja þjóðhöfðingja í opinberum erindagjörðum, leitar- og björgunarflug sem eru heimiluð af viðeigandi, þar til bærum aðila, herflug sem og æfingaflug eru undanþegin gjaldskyldu.

Gjaldið reiknast á eftirfarandi hátt: Einingaverð x vegalengd x þyngdarstuðull.

Einingaverð: 1.680 kr.

Vegalengd: Vegalengd í innanlandssvæði, þó ekki í aðflugi, mælt í 100 km. Aðflugssvæði (20 km) dregst frá vegalengd við komu og brottför á flugvelli á Íslandi. Í millilandaflugi telst innanlandssvæði vera 220 km frá landingu eða brottför á flugvelli á Íslandi. Þannig er notast við 200 km, vegalengdarstuðul 2, við útreikning leiðarflugsgjalds vegna loftfara í millilandaflugi.

Þyngdarstuðull: $\sqrt{(\text{MTOW í tonnum}/50)}$

Lendingargjöld

Fyrir hvert byrjað tonn MTOW.

	Frá 1. Maí 2016	Frá 1. maí 2017
Reykjavík	1.000 kr.	1.075 kr.
Aðrir flugvellar en Reykjavík og Keflavík	460 kr.	495 kr.

Farþegagjald

Farþegagjöld greiðist fyrir hvern brottfararfarþega með loftfari í áætlunar- og leiguflugi. Undanþegin gjaldskyldu eru börn yngri en tveggja ára og skráðar áhafnir loftfara.

Á Reykjavíkurlugvelli gildir:

	Frá 1. maí 2016	Frá 1. maí 2017
12 ára og eldri	1.200 kr.	1.290 kr.
Börn 2-11 ára	675 kr.	725 kr.
Undir 2 ára aldri	0 kr.	0 kr.

Á öðrum innanlandsflugvöllum en Reykjavíkurlugvelli gildir:

	Frá 1. maí 2016	Frá 1. maí 2017
12 ára og eldri	525 kr.	565 kr.
Börn 2-11 ára	260 kr.	280 kr.
Undir 2 ára aldri	0 kr.	0 kr.

Gjald fyrir þjónustu utan þjónustutíma

Gjald fyrir þjónustu utan þjónustutíma, einnig sjúkraflug.

Á Reykjavíkurlflugvelli og Akureyrarflugvelli þegar veitt er ATC þjónusta gildir:

	Frá 1. Maí 2016	Frá 1. maí 2017
Fyrir tímabilið 16. apríl – 14. október	59.000 kr.	63.425 kr.
Fyrir tímabilið 15. október – 15. apríl	85.000 kr.	91.375 kr.

Frá 1. maí 2017: Útkall flugumferðarstjóra á Akureyrarflugvelli kl.18-23 kostar 40.850 kr.

Á öðrum flugvöllum en Reykjavíkurlflugvelli, og á Akureyrarflugvelli þegar veitt er AFIS þjónusta, gildir:

	Frá 1. maí 2016	Frá 1. maí 2017
Fyrir tímabilið 16. apríl – 14. október	33.000 kr.	35.475 kr.
Fyrir tímabilið 15. október – 15. apríl	46.000 kr.	49.450 kr.

Flugverndargjald

Flugverndargjald greiðist fyrir brottfararfarþega í millilandaflugi er sæta vopnaleit.

	Frá 1. maí 2016	Frá 1. maí 2017
12 ára og eldri	1.440 kr.	1.550 kr.
Börn 2-11 ára	660 kr.	710 kr.

Flugverndargjald greiðist vegna skimunar á fragt í millilandaflugi. Gjaldið er 22 kr. á hvert kílógramm.

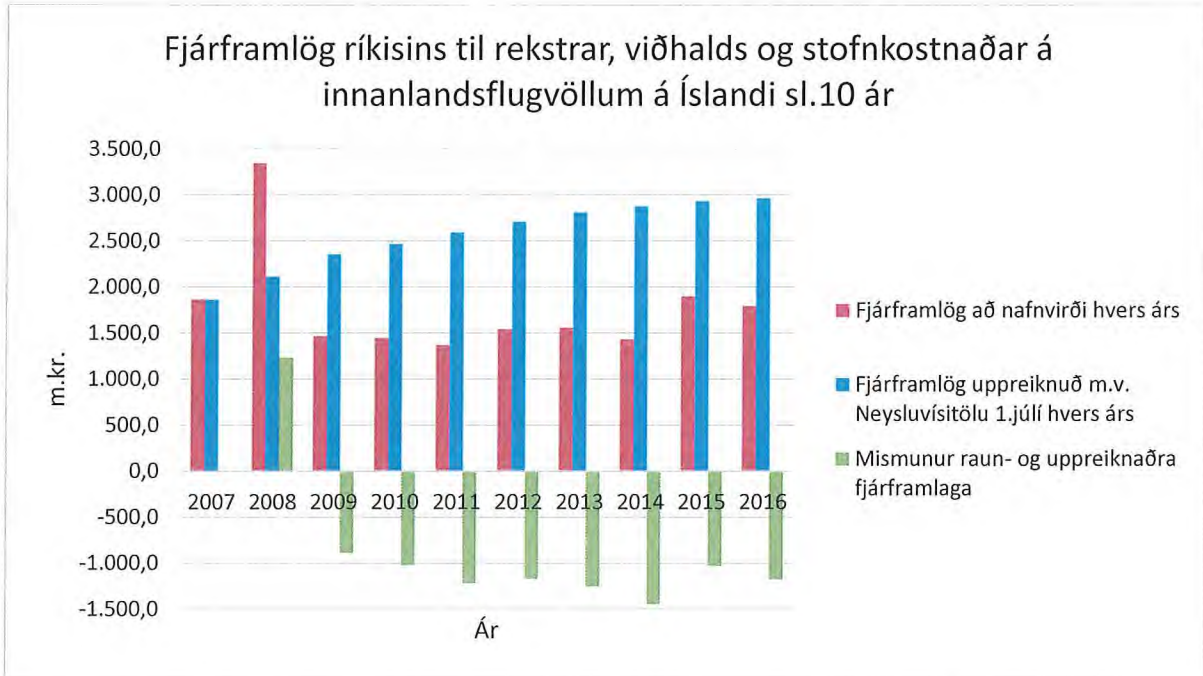
Stæðisgjöld

Á öðrum flugvöllum en Keflavíkurlflugvelli, á flughlöðum afmörkuðum fyrir millilandaflug gildir fyrir hvert byrjað tonn MTOW og fyrir hvern byrjaðan sólarhring:

Sé loftfar skemur en 6 klst. í stæði reiknast ekki stæðisgjald. Eftir 6 klst. í stæði reiknast stæðisgjald frá komutíma til brottfarartíma.		
	Frá 1. maí 2016	Frá 1. maí 2017
0 til 48 klukkustundir	1.100 kr.	1.185 kr.
48 klukkustundir og lengur	680 kr.	730 kr.

Viðauki V Fjárframlög ríkisins til rekstrar, viðhalds og stofnkostnaðar

Á neðangreindri mynd má sjá fjárframlög ríkisins til rekstrar, viðhalds og stofnkostnaðar á innanlandsflugvöllum. Búið er að uppreikna fjárframlög m.v. neysluvísitölu 1.júlí hvers árs og mismunur á raunfjárframlögum og hver þau ættu að vera m.v. uppreiknuð fjárframlög.



Mynd 6. Fjárframlög ríkisins til innanlandsflugvalla síðastliðin ár. * Ath – miklar framkvæmdir við stækkun Akureyrarflugvallar á árinu 2008.

