

# Flugmálastjórn Íslands

## Ákvörðun

Vegna kæru Icelandair hf. á fyrirhugaðri gjaldskrárhækkun Isavia ohf.

### I. Kröfur, kærueimild, kærufrestir og aðild

Flugmálastjórn Íslands barst með bréfi dagsettu 2. febrúar 2011 kæra frá Icelandair hf. (kærandi) á fyrirhugaðri gjaldskrárhækkun Isavia ohf. (kærði). Fyrirhuguð gjaldskrárhækkun lýtur að gjaldi vegna:

- Flugleiðsöguþjónustu félagsins innanlands
- Flugvallarþjónustu á Keflavíkflugvelli
- Þjónustu í flugstöð Leifs Eiríkssonar

Í kæru krafðist kærandi að felld yrði niður ákvörðun kærða um hækkun gjaldskrár.

Gjaldskrárhækkunir, fyrir utan leiðsögugjald innanlands, leggjast ekki beint á flugrekandann heldur er um að ræða gjöld sem leggjast á hvern flugfarþega og eru sérgreind í farseðli og innheimt við farmiðasöluna. Staðfesting kæru með greiðslu málskotsgjalds skv. 11. gr. reglugerðar nr. 947/2010 um störf notendanefnda flugvalla barst 9. febrúar s.l. Kærueimild er að finna í 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 947/2010, sbr. 5. mgr. 71. gr. a. laga nr. 60/1998 um loftferðir (lfl.), eins og þeim var breytt síðast með lögum nr. 87/2010. Kæra barst innan kærufrests sem er tvær vikur frá tilkynningu gjaldskrárhækkunar sem var 21. janúar s.l. Kærandi á setu í notendanefnd Keflavíkflugvallar, og hefur hagsmuni af niðurstöðu málsins og er réttur aðili að því.

### II. Málsatvik og málsmeðferð

Með bréfi frá Isavia ohf. dags. 21. janúar s.l. var notendum Keflavíkflugvallar sem og notendum flugleiðsögu innanlands sem sitja í notendanefnd í samræmi við reglugerð nr. 947/2010 tilkynnt um nýja gjaldskrá félagsins. Með henni var kveðið á um hækkun á flugverndargjaldi, farþegagjaldi og gjaldi vegna þjónustu við fatlaða eða hreyfihamlaða farþega (Passengers with Reduced Mobility - PRM gjald) samtals kr. 1.580 sem tók gildi 18. maí sl. Frá sama tíma var gert ráð fyrir brottfalli laga um flugmálaáætlun og um leið niðurfellingu á flugvallarskatti og varaflugvallargjaldi.<sup>1</sup> Með breytingunni er markvisst verið að hverfa frá skatttöku yfir í gjaldtöku sem leiðir af kostnaði við þjónustuna, þ.e. að notandinn greiði í samræmi við kostnað í ríkari mæli en nú er.<sup>2</sup> Heildarhækkun gjalda á flugvellingum er um kr. 600 en auk þess verður lagt á sérstakt leiðarflugsgjald innanlands kr. 2.500.

<sup>1</sup> Sjá Þingskj. 679, 407. mál, 139. löggjafarþing, nú lög nr. 45/2011.

<sup>2</sup> Sjá greinargerð með frumvarpi sbr. neðanmálsgr. 1.

Notandanefnd skv. reglugerðinni hefur komið tvisvar saman vegna tillögu kærða um hækkun gjaldskrár 8. desember og 5. janúar<sup>3</sup> s.l. þar sem farið var yfir forsendur og rökstuðning gjaldskrárhækkunar.<sup>4</sup>

Með breytingu á lögum um loftferðir með lögum nr. 87/2010, var kveðið á um að skjóta mætti ágreiningi um gjald í notandanefnd flugvalla skv. 71. gr. a. til Flugmálastjórnar Íslands. Ákvörðun stofnunarinnar samkvæmt greininni er endanleg á stjórnslustigi og ekki kæranleg til ráðherra.<sup>5</sup>

Leitast hefur verið við að hraða málsmeðferð eftir föngum þannig að niðurstaða mætti liggja fyrir tímanlega fyrir gildistöku hinna fyrirhuguðu gjaldskrárbreytinga. Kærandi óskaði eftir því í erindi sínu að stofnunin frestaði réttaráhrifum ákvörðunar um gjaldskrárhækkun. Fram kom síðar að kærandi hafi þegar lagt hið hækkaða verð til grundvallar við sölu farmiða.<sup>6</sup> Þannig má ráða að gjaldheimtan hafi þegar komið til framkvæmda af hálfu kæranda. Hagsmunir hans lúta því að umfangi á endurgreiðslu oftekinna gjalda ef til þess kæmi að synjað yrði um hækkun. Ekki þótti af þessum sökum ástæða til að verða við óskum um frestun réttaráhrifa þar sem þau voru þegar komin fram.

Fyrirsjáanlegt var þegar á leið að þrátt fyrir að leitast hafi verið við að hraða málsmeðferð eftir föngum myndi niðurstaða þess ekki liggja fyrir innan fjögurra vikna frests sem kveðið er á um í 10. gr. reglugerðar nr. 947/2010. Meðferð málsins hefur tekið lengri tíma en ætlað var, kalla hefur þurft eftir frekari gögnum, leita álits endurskoðenda og veita kost á andsvörum. Þá liggur fyrir eins og fram kemur í 5. mgr. 71. gr. a. laga nr. 60/1998 um loftferðir að ákvörðun stofnunarinnar er endanleg á stjórnslustigi og því mikilvægt að til hennar sé vandað. Þá er kveðið á um það í 10. gr. reglugerðarinnar að ákvörðun rekstraraðila sem skotið hefur verið til Flugmálastjórnar taki ekki gildi fyrir en stofnunin hefur farið yfir málið. Verði máli ekki endanlega lokið innan frests skuli stofnunin taka bráðabirgðaákvörðun um hvort ákvörðun um gjaldtöku eða breytingu á gjaldakerfi skuli taka gildi. Í ljósi þess að ekki tókst að ljúka málinu innan fjögurra vikna frestsins tók stofnunin ákvörðun til bráðabirgða sem heimilaði breytingu á gjaldskránni til hækkunar sem gildir þar til endanleg yfirferð málsins og afstaða stofnunarinnar til gjaldtökunnar liggur fyrir.<sup>7</sup>

Flugmálastjórn hefur kallað eftir frekari gögnum og upplýsingum frá kæranda og kærða sem er að finna í skjalalista. Kallað var eftir umsögn kærða við kær<sup>8</sup> auk þess sem óskað var eftir ítarlegum upplýsingum og gögnum um kostnaðargrunn vegna einstakra hækkana. Þá var leitað eftir mati löggilts endurskoðanda á einstökum ágreiningsefnum<sup>9</sup> er lúta að kæruefninu auk umsagna kærða vegna þeirra athugasemda. Þá var kallað eftir athugasemdum kæranda

<sup>3</sup> Sjá fylgiskjal 12, #1 fundarboð, #2 og #3 fundargerðir.

<sup>4</sup> Sjá fylgiskjal 12, #4 endurskoðun notendagjalda, #5 og #7 endurskoðun leiðsögugjalds ásamt greinargerð, og #6 og #8, kynningu í desember og janúar.

<sup>5</sup> Sjá 5. mgr. 71. gr. a og greinargerð frumvarpsins með 8. gr.

<sup>6</sup> Sjá fylgiskjal 10 dags. 22. feb. 2011.

<sup>7</sup> Sjá bráðabirgðaákvörðun Flugmálastjórnar fylgiskjal 23, sem birt var 09.03.2011.

<sup>8</sup> Sjá bréf FMS frá dags. 15. feb. 2011, fylgiskjal 8 og 9.

<sup>9</sup> Sjá svar PWC dags. 3. mars. 2011, fylgiskjal 21.

vegna gagna og aths. kærða sem fram komu í framhaldi af kæru svo og við umsögn endurskoðenda.

Vísað er til skjalalista við viðhengi sem sýnir framlögð skjöl og önnur gögn sem stuðst hefur verið við í málinu.

### III. Málsástæður og rök kæranda

Í kæru eru gerðar athugasemdir við að ekki hafi verið tekið tillit til athugasemda kæranda á notendafundum 8. des. 2010 og 5. jan. sl. Þá gerir kærandi eftirfarandi athugasemdir við hina breyttu gjaldtöku:

- Gjaldaheimildir laga. Gjaldaheimildir kærða skv. 71. gr. laga um loftferðir séu tæmandi og setji kærða skorður við gjaldtökuna. Grundvöll gjaldtökunnar þ.e. heimildin til að taka gjald skv. 71. gr. lfl. byggja á grundvallarreglu stjórnsluréttarins um gjaldtöku og að við ákvörðun um fjárhæð gjaldsins verði að byggja á traustum útreikningi á þeim kostnaði sem almennt hlýst af því að veita umrædda þjónustu. Gjaldtaka umfram þessar heimildir verði að byggja á skattaheimild.
- Farþegaspá. Spá kærða um farþegaaukningu sem sé umtalsvert lægri en spá kæranda og annarra sem sinna flutningum um flugvöllinn. Því séu tekjur kærða vantaldar sem þessu nemur.
- Afskriftir. Háar afskriftir eru á flugbrautakerfinu sem tekur mið af endurstofnverði en ekki kostnaðarverði félagsins. Þá sé óeðlilegt að leggja kostnað vegna framtíðarfjárfestinga á núverandi notendur flugvallarins.
- Óeðlilegur vaxtakostnaður. Um verulega ofáætlun sé að ræða í vaxtakostnaði af langtímalánnum enda sé við þann vaxtakostnað bætt afborgunum af langtímalánnum. Þá er gerð athugasemd við aðferðina við að dreifa þeim kostnaði. Kærandi telur ekki ástæðu til að hækka gjaldskrá félagsins vegna núverandi fjárfestinga og fjármagnskostnaðar.
- Samanburður við neysluvísitölu. Að þegar horft sé til samanburðar á hækkun gjaldskrár og breytingu á neysluvísitölu komi í ljós að gjaldskráin hafi hækkað fimm sinnum meira en vísitala neysliverðs.
- Dreifing álags. Þá gerir kærandi athugasemdir við að kærði skuli ekki nýta gjaldskrána til að dreifa álagi á flugvöllinn með lægri gjöldum á veturna en á sumrin.
- Viðmiðunartími hækkunar. Þá gerir kærandi kröfu um að viðmiðunartíma varðandi gildistöku hækkunar þ.e. að þær taki ekki til þegar seldra farmiða.<sup>10</sup>

### IV. Málsástæður og rök kærða

Óskað var eftir umsögn kærða um efnisatriði kærunnar. Auk þess var óskað sérstaklega eftir eftirfarandi upplýsingum og gögnum:

<sup>10</sup> Í bréfi kæranda til kærða í fylgiskjali 1, frá 14. janúar er vísað til 15. febrúar sem viðmiðunardag.

- Fundargerðum funda notendanevndarinnar vegna fyrirhugaðrar gjaldskrárhækkunar og upplýsinga um samsetningu nefndarinnar. Sundurliðun á þeim upplýsingum sem veittar voru vegna hækkana sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 947/2010. Á hvaða grunni spá um farþegaaukningu hafi verið byggð og hvaða áhrif þessi munur á spám hafi á gjaldskrárákvörðun.
- Frekari rökstuðning og sjónarmið vegna afskrifta á grundvelli endurstofnverðs frekar en kostnaðarverðs.
- Sjónarmið um fjárfestingarþörf og uppbyggingu á Keflavíkurflugvelli og að hvaða marki þær þarfir falla að hugmyndum flugrekenda um vöxt flutninga um flugvöllinn.
- Röksemdir vegna athugasemda um ofáætlun í vaxtakostnaði af langtímalánum og aðferð við að dreifa þeim kostnaði.
- Sjónarmiðum um tengingu eða samanburð á hækkun gjaldskrár og breytingu á neysluvísitölu.
- Sjónarmiðum um lægri gjöld á veturna en á sumrin.
- Sjónarmiðum um viðmiðunartíma varðandi gildistöku hækkunar.
- Sjónarmiðum er lúta að lagagrundvelli gjaldtöku og að lokum, gjaldagrunn og gögn sem stuðst hefur verið við vegna hækkunar á gjöldum.

Í bréfi<sup>11</sup> kærða og gögnum sem bárust 22. febrúar og 15. mars sl. er gerð grein fyrir sjónarmiðum, forsendum og aðferðarfræði auk athugasemda við kæru.

Varðandi athugasemdir kæranda um að ekki hafi verið tekið tillit til athugasemda kæranda á notendafundum 8. des. 2010 og 5. jan. sl. bendir kærði á að tekið hafi verið tillit til ýmissa athugasemda kæranda m.a. hafi farþegaspá félagsins verði uppfærð en að á tímabilinu hafi ýmsar rekstrarforsendur skýrst auk breytinga á tekjum félagsins vegna nýrra skatta á tekjur félagsins, svo sem áfengis- og tóbaksgjalds og lækkunar á rekstrarframlögum frá ríkinu. Varðandi gjaldaheimildir laga bendir kærði á ákvæði 6. mgr. 71. gr. a. laga um loftferðir um lögmæltan fyrirvara á tilkynningu um gjaldskrárhækkun. Að mati kærða liggja öll gögn málsins fyrir. Fylgt hafi verið lögmæltum áskilnaði um samráð við notendur. Tveir fundir hafi verið haldnir með notendum 8. des. 2010 og 5. jan. sl. þar sem farið hafi verið yfir gjaldskrárgerðina, grundvöll hennar, almennar forsendur og aðferðarfræði þar sem notendum hafi verið gefin kostur á að koma með athugasemdir og fyrirspurnir sem hafi verið farið yfir á síðari fundinum. Þá bendir kærði á að notendum hafi verið veitt tækifæri til að koma að athugasemdum eftir síðari fundinn og að kærandi einn hafi nýtt sér það. Ekki hafi verið tilefni til viðbótarfunda hjá notendanevnd vegna hækkunarinnar.

Um farþegaspá kærða vísar kærði til spálíkans sem félagið leggi til grundvallar en ýmis jákvæði teikn hafi haft áhrif á forsendur spár félagsins. Í spá félagsins sem lögð hafi verið til grundvallar við gjaldskrárákvörðun félagsins hafi verið gert ráð fyrir 1.862 þúsund farþegum.<sup>12</sup> Sú áætlun hafi byggt á jákvæðri þróun margra þátta m.a. gengi, hagvexti og auknu framboði á ferðum. Spáin gerði ráð fyrir rúmlega 6% farþegaaukningu um flugvöllinn.

<sup>11</sup> Sbr. fylgiskjal 12, ásamt viðhengi sem númeruð eru frá #1-13.

<sup>12</sup> Sbr. fylgiskjal 12, #4 bls. 10.

Félagið vekur athygli á fyrirvörum við spánna sem byggja m.a. á þróun efnahagsmála. Í kjölfar notendafundarins í desember og samráðs við flugrekendur var forsendum spárinnar breytt þannig að hún hækkaði um 48 þúsund farþega úr 1.862 þús. í 1.910 þús. Kærði telur hins vegar að þessi aukning hafi ekki áhrif á gjaldskrána í ljósi tekjutaps félagsins vegna skattabreytinga og minna framlags ríkissjóðs til þjónustusamningsins.<sup>13</sup>

Um afskriftir bendir félagið á að fyrir liggi samningur milli kærða og Varnarmálastofnunar um not félagsins af flugbrautakerfinu til 30 ára. Ekki sé innheimt sérstakt gjald fyrir þessi not en skylda hvíli á félaginu að standa straum af öllum kostnaði við daglegan rekstur og viðhald flugbrautanna og að ástand þeirra sé í samræmi við samþykktir Alþjóðflugmálastofnunarinnar (ICAO). Samningurinn sé eignfærður í stofnefnahag félagsins og afskrifaður á 30 árum. Þannig sé árleg afskrift samningsins 190,0 m.kr. á ári. Þegar horft sé til verðmætis flugvallarmannvirkjanna séu þau áætluð 24,0 ma.kr. virði. Miðað við að líftími þeirra væri áætlaður 50 ár væri afskriftin um 460,0 m.kr. á ári. Þar sem ekki sé veitt fé til viðhalds brautanna úr samgönguáætlun sé félaginu ekki annar kostur en að innheimta þann kostnað í gegnum gjaldagrunn félagsins.

Kærði bendir á að kostnaður vegna framtíðarfjárfestinga á núverandi notendur flugvallarins leiði aðeins af þeim innviðum sem þegar eru til staðar og lúti að endurbótum á flugstöð, lagfæringum á fráveitu, eldsneytiskerfi, ýmsum tækjabúnaði flugvallarins og yfirborði hans. Fjárfestingaþörf vegna framtíðarstækkunar sé ekki innifalin í umræddum kostnaðarforsendum.

Vegna athugasemda um óeðlilegan vaxtakostnað bendir kærði á að á notendafundi vegna gjaldskrár fyrir árið 2010 hafi verið stuðst við ávöxtunarkröfu eigin fjár og meðalvexti lánasafnsins eins og hann lá fyrir þá. Vegin fjármagnskostnaður hafi verið 5,65%. Þessi kennitala hækkaði árið 2011 að gefnum forsendum kærða í 10,2%.<sup>14</sup>

Um samanburð á gjaldskrárhækkunum við neysluvísitölu bendir kærði á að í leiðbeiningum ICAO vegna gjaldtöku<sup>15</sup> er ekki gert ráð fyrir slíkum tengingum. Kærði bendir á að dæmi séu um tengingu gjaldskrárhækkana og vísitöluviðmiðs en það sé fyrst og fremst til að draga úr tímafrekum kostnaði við endurskoðun gjaldskrár. Kærði búi hins vegar við reynslu af óvissu um tekjur sínar m.a. vegna aðgerða ríkisvaldsins í árslok undanfarin ár. Tekjufalli félagsins af þessum sökum verði að mæta með breytingum á gjaldskrá með lágmarks fyrirvara.

Varðandi athugasemdir um að stýra dreifingu álags með gjaldskrá eru þau mál til skoðunar hjá kærða en að eðlilegra sé að ná utan um núverandi rekstur áður en slíkt sé útfært.

Varðandi viðmiðunartíma hækkunar útilokar kærði ekki að komið geti til leiðréttingar vegna farmiða sem seldir voru fyrir 1. febrúar með brottfaratíma eftir 1. apríl 2011.

<sup>13</sup> Annars vegar minnkaði framlag ríkissjóðs til þjónustusamnings við félagið og síðan var gerð breyting á áfengisgjaldi sem hafði áhrif á tekjur félagsins, sbr. fylgiskjal 12, #8 bls. 6.

<sup>14</sup> Sbr. 6. t.l. í fylgiskjali 12 og skjal #12.

<sup>15</sup> Sjá. 31. gr. Doc. 9082 sbr. neðanmálgrein 5.

## V. Álit og niðurstaða Flugmálastjórnar Íslands

### 1. Lagarammi, lög, reglur, formþættir

Breytingar voru gerðar á lögum um loftferðir með lögum nr. 15/2009 og lögum nr. 87/2010. Breytingarnar miðuðu að innleiðingu á tilskipun Evrópusambandsins nr. 2009/12/EB<sup>16</sup> um gjaldtöku á flugvöllum í samræmi við skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum.<sup>17</sup> Markmið tilskipunarinnar er að setja meginreglur varðandi gjaldtöku á flugvöllum innan aðildarríkja Evrópusambandsins og EFTA/EES ríkjanna. Tilskipunin nær til flugvalla með farþegafjölda yfir 5 milljónir á ári en auk þess nær hún til stærsta flugvallar í hverju landi. Tilskipunin tekur því til gjaldtöku á Keflavíkurflugvelli.

Tilskipun nr. 2009/12 miðar að því endurskilgreina sambandið milli rekstraraðila flugvalla og notenda flugvalla varðandi samráð vegna gjaldtöku, gagnsæi hennar og jafnræði gagnvart notendum. Þar að auki er sú skylda lögð á ríki að tryggja að óháðum eftirlitsaðila verði falið að skera úr ágreiningi milli aðila.<sup>18</sup> Tilskipunin var að mestu innleidd með lögum nr. 15/2009, en eftir stóð að kveða á um óháðan eftirlitsaðila sem gæti skorið úr um ágreining aðila. Í lögum nr. 87/2010 var síðan kveðið á um að Flugmálastjórn Íslands færi með þetta hlutverk. Eins og áður sagði er ákvörðun Flugmálastjórnar samkvæmt greininni endanleg á stjórnarsýslustigi og ekki kærnanleg til æðra stjórnvalds.<sup>19</sup> Ákvæði tilskipunarinnar er innleidd í 71. gr., 71. gr. a. og 71. gr. b. auk reglugerðar nr. 947/2008 um notendanefndir. Þá er skv. tilskipuninni einnig horft til stefnu Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) um gjaldtöku á flugvöllum.<sup>20</sup> Í tilskipuninni er gjaldið skilgreint; sem gjald innheimt í þágu rekstraraðila flugvallar og greitt af notenda vegna afnota af aðstöðu og þjónustu sem veitt er af rekstraraðilanum í tengslum við landingu, flugtak, lýsingu og stæði flugvéla, auk aðstöðu fyrir farþega og frakt.<sup>21</sup> Í stefnu Alþjóðaflugmálastofnunarinnar um gjaldtöku er lögð áhersla á að ekki séu innheimt önnur gjöld en þau sem leiða af þjónustu eða uppbyggingu í þágu flugstarfsemi og að gætt sé hagsmuna farþega og annarra notenda. Stefnan gerir ráð fyrir að til grundvallar sé lagður heildarkostnaður vegna flugvallarins og tengdrar þjónustu þ.m.t. eðlilegur fjármagnskostnaður og afskriftir, auk kostnaðar vegna viðhalds, reksturs, stjórnunar og yfirstjórnar. Jafnframt er gert ráð fyrir að rekstraraðilar njóti tekna af flugtengdri starfsemi á flugvöllum.<sup>22</sup>

Tilskipunin gildir ekki um gjaldtöku vegna flugleiðsöguþjónustu innanlands eða vegna fatlaðra farþega, um hana fer skv. heimildum í VII. kafla lfl., reglugerð nr. 475/2008 um

<sup>16</sup> Sjá, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:070:0011:0016:EN:PDF>

<sup>17</sup> Sjá skýrslu um innleiðingu hennar, <http://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2011/SKYRSLA-STARFSHOPS-UM-GJALDTOKU-A-FLUGVOLLUM---Lokaeintak-29.5.09.doc>

<sup>18</sup> Sjá greinargerð í Þingskj. 957, 567 mál. 138. löggjafarþing.

<sup>19</sup> Sjá greinargerð frumvarpsins með 8. gr.

<sup>20</sup> ICAO Doc 9082, ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, áttunda útgáfa 2009.

<sup>21</sup> Sbr. 4. tl. 2. gr. tilsk. nr. 2009/12

<sup>22</sup> Sjá 30. gr. ICAO, Doc 9082. Í stefnumótuninni er jafnframt lögð áhersla á að flugrekendur beri ekki kostnað af starfsemi sem þeir nota ekki.

réttindi fatlaðra og hreyfihamlaðra einstaklinga sem ferðast með flugi<sup>23</sup> og reglugerðar nr. 1020/2008 um sameiginlegt gjaldtökukerfi fyrir flugleiðsöguþjónustu.<sup>24</sup>

Með breytingu á lögum um loftferðir með lögum nr. 87/2010 er aðilum nú heimilt að skjóta ágreiningi innan notendanevndarinnar um gjaldtöku til Flugmálastjórnar Íslands. Þannig háttar í þessu máli. Stofnunin tekur síðan ákvörðun sem er endanleg á stjórnarsýslustigi. Þá er í lögnum kveðið á um að aðili sem skjóti ágreiningi til stofnunarinnar skuli greiða kostnað sem af málskotinu hlýst nema niðurstaðan verði honum í vil en þá beri gagnaðila að greiða kostnaðinn. Kveðið er á um kostnaðinn og forsendur hans í niðurstöðu ákvörðunarinnar.

Af þeim réttarheimildum sem fjallað hefur verið um er skýr áhersla á eftirfarandi þætti:

Skylda til samráðs áður en ákvörðun er tekin með það að markmiði að sem mest sátt sé um gjaldtökuna; jafnræði og bann við mismunun milli notenda; gagnsæi gjalda þ.e. skylda til að veita notendum upplýsingar um kostnaðargrunn og um rekjanleika kostnaðar (gjalds).

## 2. Málsmeðferð fyrir notendanevnd

Kynning á endurskoðun gjalda fór fram á tveim fundum notendanevndarinnar 8. des. 2010 og 5. jan. sl. Ekki er ágreiningur um rétta boðun á fundi eða formsatriði í meðferð málsins fyrir nefndinni. Fyrir liggja ítarlegar fundargerðir beggja funda. Þá var notendum veittur kostur á að koma að frekari athugasemdum skriflega<sup>25</sup> sem kærandi nýtti sér<sup>26</sup> og þar sem hann ítrekaði fyrri athugasemdir. Þar benti kærandi m.a. á að það vantaði um 100 þús. farþega í farþegaspá FLE og um leið samsvarandi tekjur, slæm áhrif hækkunar á farþegafjölda, viðmið gildistöku hækkana, ofátætlun í fjárfestingum og óvenjulega framsetningu rekstrarreiknings. Í tilkynningu kærða um gjaldskrárhækkun frá 21. jan. sl.<sup>27</sup> telur kærði að ekki sé tilefni til frekari funda og að notendur leggist almennt gegn hækkunum og vilji að þær séu dregnar til baka. Í tilkynningu félagsins er kveðið á um eftirfarandi hækkanir á hvern farþega; flugverndargjald hækkar um kr. 490, farþegagjald hækkar um kr. 1.050 og PRM gjald sem er nýtt verður kr. 40. Á móti þessum hækkunum komi lækking sem nemi niðurfellingu flugvallarskatts og varaflugvallargjalds (skattur) samtals kr. 980. Niðurfelling skattsins tók gildi 18. maí 2011 skv. lögum nr. 45/2011.

## 3. Ágreiningsatriði og afstaða úrskurðaraðila til þeirra

Fjallað verður um eftirfarandi þætti í kæru: lögmæti gjaldtöku, farþegaspá, afskriftir og vaxtakostnað og framsetningu þessara þátta. Þá verður vikið að athugasemdum vegna

<sup>23</sup> Með reglugerðinni er innleidd í íslenskan rétt reglugerð Evrópusambandsins nr. 1107/2006 sama efnis.

<sup>24</sup> Með reglugerðinni er innleidd reglugerð Evrópusambandsins nr. 1794/2006 sama efnis. NB ákvæði reglugerðarinnar taka aðeins til gjaldtöku í innanlandssvæðinu ekki á úthafinu þar sem um gjaldtöku fer skv. Joint Finance samningnum en þar er fylgt leiðbeiningum ICAO skv. Doc 9082.

<sup>25</sup> Bréf kærða til notenda dags. 6. jan. 2011, fylgiskjal 12, #9.

<sup>26</sup> Bréf kæranda til kærða dags. 14. jan. 2011, fylgiskjal 1.

<sup>27</sup> Bréf kærða til notenda dags. 21. jan. 2011, fylgiskjal 2.

hækkana umfram vísitölu neysluverðs eða tengingu þar við, auk athugasemda er lúta að dreifingu á álagi um Keflavíkflugvöll með lægri gjöldum á veturna en á sumrin og auk viðmiðunartíma hækkunar. Síðan verður vikið að hverju og einu gjaldi sem lagt er að hækki skv. gjaldskránni þ.e. flugverndargjaldi, farþegagjaldi, PRM gjaldi og flugleiðsögugjaldi innanlands.

Þá verður að hafa í huga kröfur laga og reglna um gagnsæi gjalda og að þær upplýsingar sem aðgengilegar eru í notendanefnd séu nægjanlega ítarlegar og skýrar svo draga megi af þeim ályktun um réttmæti gjalda. Þá er það hlutverk notenda að kalla eftir slíkum upplýsingum liggja þær ekki fyrir. Mikilvægt er að gjald sé rekjanlegt þ.e. að hægt sé að sjá hvaða kostnaðarliðir séu lagðir til grundvallar hverju einstöku gjaldi eða gjaldaflokki.

**3.1. Almennar athugasemdir.** Í 4. gr. reglugerðar nr. 947/2010 um störf notendanefnd flugvallar er kveðið á um hlutverk nefndarinnar þ.e. að vera vettvangur skoðanaskipta, þar sem notendur geti komið fram sjónarmiðum sínum áður en teknar eru mikilvægar ákvarðanir um starfsemi á flugvelli sem snerta mikilvæga hagsmuni þeirra. Þar eigi að taka til umræðu tillögur rekstraraðila um ákvörðun á hækkun gjalds, breytingu gjalds, nýtt gjald og veita notendum fullnægjandi upplýsingar um breytingar og ástæður þeirra. Þá á að reyna, eftir fremsta megni, að ná samkomulagi um fyrirhugaðar ákvarðanir um breytingar á gjaldtöku. Að lokum er notendanefndinni ætlað að vera vettvangur samráðs milli rekstraraðila og notenda um gæðastig þeirrar þjónustu sem veitt er á flugvelli.

Ekki verður annað sé af fundarboðun og fundargerðum funda að notendanefndin hafi verið sá vettvangur umræðu og umfjöllunar sem reglugerðin og tilskipunin sem hún byggir á kveða á um. Þá hafa verið gerðar athugasemdir við fundargerðir á síðari stigum en skv. 2. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar um notendanefnd flugvallar telst fundargerðin samþykkt hafi ekki borist athugasemdir við hana innan 10 daga frá fundi.

Þá er kveðið á um upplýsingaskyldu rekstraraðila flugvallar skv. 6. gr. reglugerðarinnar varðandi eftirtalin atriði:

- Lista yfir þá þjónustu og innviði sem tekið er gjald fyrir
- Aðferðina við útreikning gjalds, heildarsamsetningu kostnaðar á flugvelli
- Tekjur af mismunandi gjöldum og heildarkostnað að baki gjaldtöku
- Fjármögnun ríkis
- Spá um þróun á flugvellingum varðandi gjaldtöku og flugumferð

Einnig er kveðið á um að séu fjárfestingar í innviðum hluti af kostnaðargrunni gjalda skulu áætlanir þar um einnig sundurliðaðar. Þá skal gera grein fyrir nýtingu stofninnviða og búnaðar og áætlun um framlegð einstakra fyrirhugaðra fjárfestinga og áhrif þeirra á afkastagetu flugvallarins og gæði þjónustu.

Af hálfu notenda ber að upplýsa rekstraraðila flugvallar:

- Um áætlanir m.a. varðandi tíðni flugs, fjölda farþega, samsetningu flugvélaflota
- Um fyrirhuguð verkefni á flugvelli og þarfir fyrir aðstöðu á honum



Af framlögðum gögnum, fundargerðum og kynningu kærða á fundunum verður ekki séð annað en að allar þessar upplýsingar hafi verið veittar og gögn lögð fram.

Í kæru eru gerðar athugasemdir við að ekki hafi verið tekið tillit til athugasemda kæranda á notendafundum 8. des. 2010 og 5. jan. sl. auk þess sem gerðar voru athugasemdir við einstaka þætti í forsendum kostnaðar. Fram kemur af hálfu kærða að tekið hafi verið tillit til sjónarmiða notenda sem fram komu á fundunum m.a. hafi farþegaspá verið leiðrétt miðað við athugasemdir notenda í ljósi bókana þeirra.

Mikilvægt er að undirstrika að notendanefndinni er ætlað að vera uppspretta upplýsinga fyrir notendur um gjöld og gjaldastefnu og fyrir rekstraraðila um áform notenda. Einnig er nefndinni ætlað að vera vettvangur fyrir samræður milli notenda og rekstraraðila til að gefa aðilum kost á að skilja sjónarmið hvors annars og komast að sameiginlegri niðurstöðu ef það er gerlegt. Rekstraraðili er ekki bundinn af afstöðu notenda en mikilvægt er að hann taki tillit til sjónarmiða er lýtur að þjónustu og þjónustustigi og öðrum þáttum að því marki sem hún er í þeirra þágu þó þannig og að það komi ekki niður á öryggi starfseminnar eða rekstraröryggi kærða.

**3.2 Lögmæti gjaldtöku.** Í kæru er vísað til þess að um tæmandi heimildir kærða til gjaldtöku skv. 71. gr. laga um loftferðir, sé að ræða sem setji honum skorður við gjaldtökuna. Grundvöll gjaldtökunnar þ.e. heimildin til að taka gjald skv. 71. gr. lfl. byggja á grundvallarreglu stjórnsýsluréttarins um gjaldtöku og að við ákvörðun um fjárhæð gjaldsins verði að byggja á traustum útreikningi á þeim kostnaði sem almennt hlýst af því að veita umrædda þjónustu. Gjaldtaka umfram þessar heimildir verði að byggja á skattaheimild. Ekki er bent á einstök gjöld eða tilvik þessu til stuðnings.

Kærði er opinbert hlutafélag sem sett var á stofn með lögum nr. 153/2009 um samruna opinberu hlutafélaganna Flugstoða og Keflavíkurflugvallar í nýtt opinbert hlutafélag. Um starfsemina gilda áfram lög nr. 76/2008 um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar og lög nr. 102/2006 um stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarrekstur Flugmálastjórnar Íslands sbr. 5. gr. laga nr. 153/2009. Félagið lítur að öðru leyti þeim almennu lögmálum sem kveðið er á um í samþykktum þess og um hlutafélög gilda skv. lögum nr. 2/1995 um hlutafélög að því marki sem ekki gilda þar um sérákvæði laga. Í 12. gr. laga nr. 102/2006 og 10. gr. laga nr. 76/2008 eru almennar heimildir félaganna til að setja sér gjaldskrá. Ekki verður séð að þau ákvæði laga setji félaginu skorður til gjaldtöku í þessu máli.

Þá er í 1. og 2. mgr. 71. gr. lfl. heimild til innheimtu gjalda vegna reksturs flugvalla og flugleiðsöguþjónustu þ.m.t. vegna aðstöðu, búnaðar og mannvirkja sem nýtt eru í þágu starfseminnar. Um er að ræða almennar gjaldtökuheimildir sem setja þessari gjaldtöku ekki skorður og tilvist þeirra er ekki forsenda gjaldtöku skv. almennum reglum enda sé farið að ákvæðum 71. gr. b. lfl. um sundurliðun og rekjanleika sem fjallað verður nánar um síðar.

Ekki verður því fallist á það með kæranda að kærði sé að fara út fyrir almennar heimildir sínar til innheimtu gjalda eða að gjaldtakan feli í sér skattheimtu í þeim skilningi laga.

**3.3 Farþegaspá.** Kærandi vísar til þess í kæru að spá kærða um farþegaaukningu sé umtalsvert lægri en spá kæranda og annarra sem sinna flutningum um flugvöllinn. Því séu tekjur kærða vantaldar sem þessu nemur. Kærði vísar til þess að farþegaspá hans byggji á greiningu á ýmsum þáttum sem hafi áhrif á eftirspurn farþega eftir flugi til og frá Keflavíkurflugvelli þ.m.t. sambandi farþegafjölda, þróunar gengis og hagvaxtar auk upplýsinga um áætlanir flugfélaga sem fara um flugvöllinn. Þá hafi ýmis jákvæði teikn haft áhrif á forsendur í spálíkani félagsins. Í spá félagsins sem lögð hafi verið til grundvallar við gjaldskrárákvörðun félagsins hafi verið gert ráð fyrir 1.862 þúsund farþegum.<sup>28</sup> Sú áætlun hafi byggt á jákvæðri þróun margra þátta m.a. gengi, hagvexti og auknu framboði á ferðum. Spáin gerði ráð fyrir rúmlega 6% farþegaaukningu um flugvöllinn. Í kjölfar notendafundarins í desember og samráðs við flugrekendur hafi forsendum í spálíkaninu verið breytt þar sem tekið hafi verið að hluta tillit til athugasemda notenda. Þetta leiddi til þess að spáin hafi hækkaði um 48 þúsund farþega úr 1.862 þús. í 1.910 þús. Þannig hafi kærði tekið tillit til sjónarmiða notenda að hluta þó að en sé ágreiningur um spánna og dreifingu farþega innan hennar. Þá kom fram í umsögn kærða að aðferðafræðilegur mismunur er á talningu farþega, svo sem skiptifarþega sem litlum eða engum tekjum skila.

Þrátt fyrir þessa breytingu telur kærði að aukning um 48 þúsund farþega hafi ekki áhrif á gjaldskrána til lækkunar þar sem ýmsar aðrar rekstrarforsendur hafi breyst á síðustu dögum ársins, sem hafði áhrif á tekjur félagsins til lækkunar. Auk þess sem hlutfall skiptifarþega í þessari aukningu sé umtalsvert en þeir skila óverulegum tekjum til félagsins. Tölur um farþegafjölda á fyrstu fjórum mánuðum ársins liggja fyrir. Af þeim má sjá að mismunur á rauntölum og spá kærða og kæranda felast fyrst og fremst í skiptifarþegum eins og kærði hefur haldið fram.<sup>29</sup> Spá kærða er að öðru leyti innan þess sem telja má til eðlilegra skekkjumarka.

Farþegaspá sem þessi byggir alltaf á matskenndum þáttum og verður aldrei algild sannindi frekar en aðrar spár. Þá hefur spá kærða verið nokkuð nærri lagi undanfarin ár. Flugmálastjórn gerir því ekki athugasemdir við farþegaspá kærða að því marki sem spáin er innan eðlilegra marka og ekki hefur verið sýnt fram á að aðferðafræði sé beinlínis röng. Flugmálastjórn gerir þó athugasemdir við framsetningu á breytingu á spánni sem gerð var síðar þar sem áhrif hennar eru reiknuð til mótvægis við áætlanir um tekjutap en ekki endurreiknað inn í gjaldagrunn kærða sem eðlilegra hefði verið. Þannig verði ekki séð hvernig þessar breytingar hafi áhrif á einstök gjöld innan gjaldskrárinnar við kynningu fyrir notendum.

**3.4 Afskriftir af endurstofnverði eða kostnaðarverði.** Kærandi gerir athugasemdir við háar afskriftir á flugbrautakerfinu sem taki mið af endurstofnverði en ekki kostnaðarverði félagsins. Þá sé óeðlilegt að leggja kostnað vegna framtíðarfjárfestinga á núverandi notendur flugvallarins. Eins og fram kemur hjá kærða þá liggur fyrir samningur hans og Varnarmálastofnunar eða arftaka hans um not félagsins af flugbrautakerfinu til 30 ára. Ekki

<sup>28</sup> Sbr. fylgiskjal 12 #4, bls. 10.

<sup>29</sup> Sbr. upplýsingar á fylgiskjali 33.

sé innheimt sérstakt gjald fyrir þessi not en skylda hvíli á félaginu að standa straum af öllum kostnaði við daglegan rekstur og viðhald flugbrautanna og að ástand þeirra sé í samræmi við samþykktir ICAO. Þá sé samningurinn eignfærður í stofnefnahag félagsins og afskrifaður í samræmi við samningstímann. Þá kemur einnig fram að kærði hafi lagt mat á verðmæti flugvallarmannvirkjanna (flugbrautir og akbrautir) sem hann áætla um 24,0 ma.kr. virði. Þá afskrifi kærði mannvirkjin á 50 árum sem taki mið af líftíma þeirra. Stofnunin leitaði eftir umsögn löggilts endurskoðanda um þessa þætti málsins.<sup>30</sup> Mat endurskoðanda var að áætlaður líftími mannvirkjanna væri of langur og stofnverðið of hátt. Þetta byggir hann m.a. á því að samningurinn um afnotin sé til 30 ára og að það sé óeðlilegt að miða afskriftir við tímabil umfram veittan afnotatíma. Þá bendir endurskoðandinn á að við mat á kostnaði vegna viðhalds fastafjármuna sé talið eðlilegra að miða við þann kostnað sem ígildi afskrifta af stofnverði fastafjármuna. Endurskoðandinn bendir á að samningurinn um afnot eignanna hafi verið eignfærður á 5,7 ma.kr. sem mætti skilgreina sem ígildi kaupverðs og því eðlilegra að nota það sem stofn til afskrifta en ekki áætlað endurstofnverð eignanna.

Í athugasemdum kærða vegna umsagnar endurskoðandans kemur fram að í ljósi leiðbeininga ICAO um gjalddöku hafi félagið staðið frammi fyrir þrem kostum. Í fyrsta lagi að gjaldfæra viðhaldskostnað á því ári sem farið er í framkvæmdir. Galli þeirrar aðferða er að þá yrðu miklar sveiflur í rekstrarkostnaði milli ára sem hefði sveiflukennd áhrif á gjaldskrána. Í öðru lagi væri hægt að fara þá leið að fjármagna stærri verkefni með fyrirfram gjalddöku (pre-funding charges). ICAO bendir á að fjármagna megi stór langtíma fjárfestingarverkefni með gjalddöku (vegna eigna sem ekki eru þegar til staðar) enda sé gætt varúðar, eftirlit sé með gjalddökunni, horft til kostnaðar af sambærilegum framkvæmdum, gagnsæi sé um gjalddökuna og samráð sé haft um framkvæmdina, enda leiði það til lægri kostnaðar í framtíðinni.<sup>31</sup> Í þriðja lagi að fara þá leið sem farin var og leggja afskriftakostnað mannvirkjanna til grundvallar þrátt fyrir að félagið fari ekki með eignarhald á þeim eignum sem lagðar eru til grundvallar afskriftum. Kostur síðasttöldu leiðarinnar væri sá að með því væri innheimt jöfn árleg greiðsla vegna stærri viðhaldsverkefna sem drægi úr þörf fyrir gjaldskrárbreytingar. Í þessu sambandi bendir kærði á að áætlaður kostnaður af yfirborðsviðhaldi flug- og akbrauta í ljósi reynslunnar, sé um 5,7 ma.kr. á næstu 10 árum eða um 569,0 m.kr. á ári. Ljóst er að viðhald og endurnýjum mannvirkja er nauðsynlegur þáttur í rekstri flugvallar og ekki er óeðlilegt að fyrir það sé innheimt gjald af notendum.

Í stefnu ICAO er m.a. kveðið á um að leggja megi afskriftir eigna til grundvallar<sup>32</sup> gjalddöku, auk þess sem lögð er áhersla á að lögð séu til grundvallar góðar reiknisskilavenjur og áhersla lögð á stöðugleika þ.e. ekki séu miklar sveiflur í gjalddökunni þó slíkt geti verið óhjákvæmilegt.<sup>33</sup> Í ljósi athugasemda endurskoðandans er ljóst að sú leið sem valin hefur verið er ekki í samræmi við góðar reiknisskilavenjur. Það leiðir hins vegar frekar af þeirri sérstöðu í þessu tilviki að flugbrautakerfið er ekki í eigu kærða en hann ber engu að síður

<sup>30</sup> Sjá umsögn PWC dags. 3. mars 2011, fylgiskjal 21.

<sup>31</sup> Sjá 32. gr. í ICAO Doc, 9082, bls. 10.

<sup>32</sup> Sjá ICAO Doc 9082, bls. 8, tl. 30 i).

<sup>33</sup> Sjá ICAO DOC9082, bls. 9.

samningsbundna ábyrgð á viðhaldi þeirra og endurnýjun. Í samræmi við athugasemdir endurskoðandans og leiðbeiningar ICAO þarf huga að þessum þætti gjaldtökkunnar.

Ljóst er að gjaldtaka vegna reksturs og endurnýjunar flugbrautarkerfa er eðlilegur liður í gjaldheimtu flugvalla í sambærilegri stöðu og Keflavíkurflugvöllur enda eru ekki lagðir opinberir fjármunir til þessa hluta rekstrar félagsins. Áhöld eru hins vegar um réttmæti þeirrar aðferðar sem beitt er í ljósi athugasemdanna. Álitamál er hins vegar hvort aðrar aðferðir við gjaldtökuna sem í boði eru séu betri kostur fyrir flugrekendur. Breyting gæti leitt til hærri gjalds og jafnframt að það dreifðist með öðrum hætti en nú er þ.e. leiddi til meiri sveiflna í gjaldtökunni í andstöðu við tilmæli ICAO.

Flugmálastjórn telur, í ljósi þess að gjaldtaka vegna endurnýjunar flugbrautakerfisins er eðlilegur liður í þessum rekstri; tilmæla ICAO um að forðast sveiflur í gjaldtöku (stöðugleiki) og þeirrar óvenjulegu stöðu að rekstraraðili flugbrautakerfisins er ekki eigandi þess, að viðurhlutamikið sé að ógilda gjaldtökuna í þessu tilfalli.

Flugmálastjórn telur að í tilviki sem þessu, þar sem afskriftaleiðin verði ekki farin þar sem kærði er ekki eigandi þeirra eigna sem um ræðir, sé eðlilegast að beita fyrirfram fjármögnunarleið (e. prefunding charges) sem ICAO bendir á í stefnu sinni. Sú leið verði ekki eingöngu bundin við nýja innviði heldur verði hún einnig lögð til grundvallar við stór viðhaldsverkefni enda leiði af þeirri aðferð ákveðin sveiflujöfnun í gjaldtöku. Af því mundi leiða að ákveða þarf kostnað vegna endurnýjunar viðkomandi mannvirkja og innheimta gjalds vegna notkunar tæki mið af endingunni innan leigutímans. Að öðru leyti gilda um hana ýmsar takmarkanir og skilyrði.<sup>34</sup>

Það vekur sérstaka athygli að afskrift af brautakerfinu og gjaldtaka vegna afskriftar hefur ekki leitt til hækkunar á lendingagjöldum, heldur á farþegagjaldi.

**3.5 Ofáætluð fjárfestingaþörf.** Kærandi gerði einnig athugasemdir við ofáætlun í fjárfestingum og taldi að fjármagna ætti fjárfestingar með lántöku. Í athugasemdum kærða kom fram að þær fjárfestingar sem gjaldtakan miðaði við núverandi notendur flugvallarins væri til kominn vegna kostnaðar af innviðum sem þegar væru til staðar eða að ákvörðun hafi verið tekin um áður. Þetta er m.a. kostnaður vegna endurbóta á flugstöð, lagfæringa á fráveitu, eldsneytiskerfi, ýmsum tækjabúnaði flugvallarins og yfirborði hans. Fjárfestingaþörf vegna framtíðarstækkunar er ekki inn í þessu enda verði slík áform þá kynnt sérstaklega fyrir notendanefndinni áður en ákvörðun um þær eru teknar.<sup>35</sup> Ekki verður annað séð en að þær kostnaðartölur sem lagðar hafi verið til grundvallar endurspegli þennan kostnað á árunum 2010-2011 eða um 1,6 ma.kr. á ári.

**3.6 Óeðlilegur vaxtakostnaður.** Kærandi taldi að um verulega ofáætlun væri að ræða í vaxtakostnaði af langtímalánum enda sé við þann vaxtakostnaði bætt afborgunum af langtímalánum og gerði jafnframt athugasemd við aðferðina við að dreifa þeim kostnaði. Kærandi telur ekki ástæðu til að hækka gjaldskrá félagsins vegna núverandi fjárfestinga og

<sup>34</sup> Sjá ICAO Doc, 9082, bls. 10. Fjármögnunarleið e. Prefunding charges.

<sup>35</sup> Sjá 8. gr. tilskipunar 2009/12.

fjármagnskostnaðar. Kærandi bendir á að stuðst hafi verið við ávöxtunarkröfu eigin fjár fyrir árið 2010. Meðalávöxtunarkrafa (WACC) hafi verið 5,65% á heildarskuldur. Þessi krafa hafi hækkaði árið 2011 eða í 10,2% þrátt fyrir að ekki hafi legið fyrir ávöxtunarkrafa eigandans sem er forsenda þeirrar aðferðar. Þessu hafi verið mætt með því að bæði afborganir og meðalvextir lánasafnsins eins og það lá fyrir og sem tengd eru Keflavíkurflugvelli yrðu lögð til grundvallar gjaldinu eða alls 1,7 ma.kr., frekar en að styðjast við meðalávöxtunarkröfuna. Í athugasemdum endurskoðandans kemur fram að sú aðferð að leggja afborganir og vexti til grundvallar fjármagnskostnaði samræmist ekki almennum verðmatsreglun né stefnu ICAO um þessa gjaldtöku.<sup>36</sup> Í athugasemdum bendir kærdi á að kærandi hafi samþykkt þá aðferð sem lögð hafi verið til grundvallar á síðasta ári (um það er reyndar ágreiningur milli aðila) þ.e. að nota greidda vexti og afborganir í stað WACC aðferðarinnar en þetta skili svipaðri niðurstöðu sama hvorri aðferðinni sé beitt.

Flugmálastjórn telur að ef kærdi beiti WACC aðferðinni verði að liggja fyrir ávöxtunarkrafa eigandans enda er hún hluti af forsendum WACC aðferðarinnar. Sé ekki byggt á WACC aðferðinni en stuðst við meðalvexti lánasafnsins þá verði afborganir ekki jafnframt lagðir til grundvallar í kostnaðargrunni.

Meðan á málsmeðferðinni stóð tók stjórn kærða þann 1. apríl 2011<sup>37</sup> ákvörðun um 10,9% ávöxtun eigin fjár og að sú prósentu verði notuð við útreikninga á fjármagnskostnaði félagsins í tengslum við kostnaðargrunn notendagjalda á Keflavíkurflugvelli. Óskað var eftir upplýsingum frá kærða um áhrif þessa á gjaldtöku félagsins. Fram kom ef WACC aðferðinni væri beitt miðað við ávöxtunarkröfu félagsins yrði gjaldheimtan um 1,6 ma.kr.

**3.7 Samanburður við neysluvísitölu.** Vegna athugasemda kæranda um samanburð á þróun neysluvísitölu og gjaldskrárhækkunar benti kærdi réttilega á að í leiðbeiningum ICAO vegna gjaldtöku<sup>38</sup> er ekki gert ráð fyrir slíkum tengingum en að slík tenging gjaldskrárhækkana og vísitöluviðmiðs sé fyrst og fremst til að draga úr tímafrekum kostnaði við endurskoðun gjaldskrár. Að mati Flugmálastjórnar væri horfið frá kostnaðargreiningu gjaldtökunnar sem lögð er til með áðurnefndum breytingum á lfl. og með innleiðingu tilskipunar 2009/12, ef þróun neysluvísitölu væri lögð til grundvallar gjaldtöku. Slík breyting kæmi ekki til álita að óbreyttum lögum.

**3.8 Dreifing álags.** Þá gerir kærandi athugasemdir við að kærdi skuli ekki nýta gjaldskrána til að dreifa álagi á flugvöllinn með lægri gjöldum á veturna en á sumrin. Í raun er ekkert sem bannar að slíkri aðferð sé beitt eins og undirstrikað er í (7) inngangsgrein tilskipunarinnar enda felist ekki í því mismunun eða brot á öðrum almennum reglum t.d. um ríkisstyrki eða samkeppni.

Að mati Flugmálastjórnar er ákvörðun um beitingu slíkrar aðferðar í höndum rekstraraðilans og verður ekki endurskoðuð af eftirlitsstjórnvaldi skv. reglugerðinni.

<sup>36</sup> Sjá 2. mgr. í fylgiskjali 21.

<sup>37</sup> Sjá fylgiskjal 28.

<sup>38</sup> Sjá. 31. gr. Doc. 9082 sbr. neðanmálgrein 5.

**3.9 Viðmiðunartími hækkunar.** Þá gerir kærandi kröfu um að viðmiðunartíma varðandi gildistöku hækkunar þ.e. að þær taki ekki til þegar seldra farmiða. Kærði útilokar ekki í umsögn sinni að komið geti til leiðréttingar vegna farmiða sem seldir voru fyrir 1. febrúar 2011 með brottfaratíma eftir 1. apríl 2011. Hinn langi undirbúningstími fyrir breytingar á gjaldskrá og lögbundið samráð milli notenda og rekstraraðila er m.a. ætlað að draga úr líkum á að gjöld verði lögð á eftir að sala farseðils hefur átt sér stað. Meginreglan um bann við afturvirkni ætti að vera höfð að leiðarljósi við uppgjör aðila.

### **3.10 Einstök gjöld:**

**3.10.1 Kostnaðargrunnur gjalda.** Í 71. gr. b. í lfl. er ákvæði um gagnsæi gjalda þar sem rekstraraðila flugvallar eða flugvallakerfis er gert að leggja fram árlega sundurliðun kostnaðar sem lagður er til grundvallar gjaldtöku. Við sundurliðunina er kærða gert að leggja til grundvallar eftirfarandi:

- Þjónustu og innviði sem gjald er tekið fyrir
- Aðferð við útreikning gjalds
- Heildarsamsetningu kostnaðar á flugvelli eða flugvallakerfi, tekjur af mismunandi gjöldum og heildarkostnað að baki gjaldtökunni
- Fjármögnun ríkis, sveitarfélaga eða annarra opinberra aðila til þeirrar þjónustu sem gjald er tekið fyrir
- Spá um þróun á viðkomandi flugvelli/flugvöllum varðandi gjaldtöku og flugumferð
- Ef fjárfestingar í innviðum eru hluti af kostnaðargrunni gjalda skuli áætlanir liggja fyrir þar um

Þá er þess krafist að einstakir kostnaðarliðir sem lagðir eru til grundvallar gjaldi séu aðgreindir í bókhaldi. Í þessu ákvæði er skýr krafa um gagnsæi og rekjanleika kostnaðar sem lagður er til grundvallar gjaldtöku. Ákvæðið endurspeglar kröfur tilskipunar nr. 2009/12 og stefnu Alþjóðaflugmálastofnunarinnar um gjaldtöku.

Af ákvæðum 71. gr. og 71. gr. a-b loftferðalaga, reglugerð nr. 947/2010 eins og tilskipun nr. 2009/12 hefur þar verið innleidd og leiðbeiningum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar leiðir að rekstraraðila flugvallar er almennt heimilt að taka gjald en eru settar nokkrar skorður við þá gjaldtöku. Þannig verður rekstraraðili að veita upplýsingar um þá þjónustu og innviði sem gjald er tekið fyrir; aðferðina við útreikning gjaldsins; heildarsamsetningu kostnaðar á flugvelli eða innan flugvallakerfis; tekjur af mismunandi gjöldum og að lokum heildarkostnað að baki gjaldtökunni. Jafnframt þarf rekstraraðili að gera grein fyrir skiptingu á fjárframlagi ríkis til starfseminnar og áhrifum hennar á gjaldtökuna og gera grein fyrir spá um þróun varðandi gjaldtöku og flugumferð.

Sérstakar kröfur eru gerðar ef fjárfestingar í innviðum eru hluti af kostnaðargrunni gjalds en þá skuli liggja fyrir áætlanir þar um ásamt sundurliðun, auk þess sem grein sé gerð fyrir nýtingu stofninnviða og búnaðar yfir tiltekið tímabil og áætlun um framlegð einstakra fyrirhugaðra fjárfestinga og áhrif þeirra á afkastagetu flugvallarins og gæði þjónustu.

Að öðru leyti gilda almennar heimildir til að taka gjald vegna starfseminnar.

Í viðaukum #4 – 6 við fylgiskjal 12 er gerð grein fyrir kostnaðargrunni að baki gjalddöku kærða auk ítarlegra viðbótarupplýsinga sem fram komu í fylgiskjali 27.

Þá liggur fyrir að framlög hins opinbera til starfseminnar eru 519,5 m. kr. vegna ársins 2011 sem er um 780,0 m.kr. minna en á árinu 2010. Auk lækkun opinberra framlaga til starfseminnar varð félagið fyrir tekjutapi vegna hækkunar opinberra gjalda, áfengisgjalds og tóbaksgjalds, á sölu í Fríhöfninni. Þessum breytingum hefur kærði mætt með hagræðingu í rekstri eða með breytingum á gjaldskrá sem m.a. leiddi til þess að spá um aukningu farþega hafði ekki áhrif á gjaldskrána til lækkunar.

**3.10.2 Farþegagjald.** Eins og fram kemur í greinargerða kærða var ráðgert að fella niður flugvallarskatta og varaflugvallargjald sem kom til framkvæmdar með lögum nr. 45/2011 um brottfall laga nr. 31/1987 um flugmálaáætlun. Í staðinn er gert ráð fyrir hækkun á farþegagjaldi og flugverndargjaldi til að mæta annarsvegar hækkun á kostnaði vegna flugverndar og hins vegar til að mæta kostnaði af framkvæmdum og þjónustu sem skattarnir stóðu undir í gegnum þjónustusamninginn. Þannig sé farþegagjaldinu ætlað að standa undir rekstri flugvallarsviðsins og flugturns (flugvöllur) ásamt lendingar og stæðisgjöldum. Farþegagjald hækkar um kr. 1.050 frá kr. 150 upp í kr. 1.200. Á móti þessum hækkunum komi lækkun sem nemi niðurfellingu flugvallarskatts og varaflugvallargjalds (skattur) samtals kr. 980 frá sama tíma. Gerð er grein fyrir þessum kostnaði ítarlega í fylgiskjali 27. Eins og bent hefur verið á þá er byggt á þeirri aðferð að afskrifa flugbrautakerfið og gert er ráð fyrir kostnaði vegna vaxta og afborgana lána en athugasemdir hafa þegar verið gerðar við þann þátt hér að ofan. Engu að síður getur niðurstaðan verið hagstæðari flugrekendum en aðrar aðferðir sem standa til boða. Þá er ljóst að rekstraráætlanir í öllum tilvikum gera áfram ráð fyrir umtalsverðu tapi og að í einhverjum tilvikum er ekki verið að fullnýta gjaldaheimildir. Ekki eru gerðar athugasemdir við þessa niðurstöðu eins og hér háttar til.

**3.10.3 Flugverndargjald.** Fram kemur að flugverndargjald hækkar um kr. 490, úr kr. 950 upp í kr. 1.440. Gjaldtakan tekur mið af 5. gr. reglugerðar nr. 300/2008 um sameiginlegar reglur um flugvernd í almenningsflugi eins og hún hefur verið innleidd hér á landi með reglugerð nr. 361/2005 um flugvernd sbr. og ákvæði 71. gr. og 71. gr. b. laga um loftferðir.

Gerð er grein fyrir þessum kostnaði í fylgiskjali 12 #4 og einnig ítarlega á fylgiskjali 27 en eins og þar kemur fram er áfram gert ráð fyrir neikvæðri afkomu á þessum rekstri. Þá er gert ráð fyrir að þriðjuleit sé áfram niðurgreidd af þjónustusamningi við ríkið samtals 82,0 m.kr. en ekki með gjalddöku eins og af annarri flugverndarstarfsemi til samræmis. Ekki verður séð annað en að gjaldtakan sé í samræmi við tilvísuð ákvæði laga og reglna.

**3.10.4 Leiðarflugsgjald.** Fram kemur í fylgiskjal 12, #5 að áætlaður kostnaður við flugleiðsöguþjónustu innanlands sé um 290,0 m.kr. Gert var í upphafi ráð fyrir að gjaldið yrði kr. 3.270 en fallið frá þeirri hækkun og gjald kr. 2.500lagt til grundvallar. Gerð er grein fyrir sundurliðun kostnaðar í fylgiskjalinu og tekjum af gjaldskrárhækkuninni sem ekki er ætlað að standa að fullu undir starfseminni. Gjaldtakan tekur mið af 3. – 10. gr. reglugerðar nr.

1794/2006 eins og hún er innleidd með reglugerð nr. 1020/2008 um sameiginlegt gjaldtökukerfi fyrir flugleiðsöguþjónustu. Í drögum að gjaldskrá kærða er gert ráð fyrir að leiðarflugsgjald innanlands verði kr. 2.500 og að mismunurinn komi af framlagi hins opinbera í gegnum þjónustusamninginn. Ekki eru athugasemdir við útreikninga eða ákvörðun gjaldsins. Í viðaukanum er vísað til kostnaðar á hvern farþega en vakin er athygli á að ekki er heimilt að leggja gjaldið á með þeim hætti né hafa það sérgreint í fargjaldi eins og virðist ráðgert.

**3.10.5 PRM gjald.** PRM gjaldið er nýtt gjald kr. 40 (fylgiskjal 12, #4, bls. 21 og #13). PRM gjaldinu er ætlað að standa undir þjónustu við fatlaða og hreyfihamlaða í samræmi við reglugerð nr. 475/2008. Gjald skal skv. 4. mgr. 8. gr. reglugerðar EB nr. 1107/2006 vera sanngjarn, kostnaðartengt og gagnsætt. Þá ber flugvallarnotendum að deila með sér gjaldinu í réttu hlutfalli við heildarfjölda allra farþega sem hver um sig flytur til og frá umræddum flugvelli. Eins og fram kemur í fylgiskjali 12 #4, er kostnaður vegna þessa gjalds áætlaður 26,5 m.kr. Niðurbrot kostnaðar er að finna á fylgiskjali 12, #13. Ekki verður annað ráðið en að námundum gjaldsins sé eðlileg og byggð á réttum grunni og ekki eru gerðar athugasemdir við forsendur gjaldsins eða ákvörðun þess. Framsetning greiningar gjaldsins í kostnaðargögnum er vel gagnsætt og til fyrirmyndar.

**VI Ákvörðun um kærugjald.** Í reglugerð um störf notendanefnda flugvalla nr. 947/2010 segir til um vettvang og farveg kærumála er varða rekstur flugvalla eða flugvallarkerfa. Um flókin mál getur verið að ræða og töluverður kostnaður getur hlotist af úrlausn þeirra en skv. reglugerð nr. 947/2010 og lögum um loftferðir er stofnunin úrskurðaraðili í ágreiningsmálum. Mikilvægt er að ráðdeild sé sýnd í fjármálum ríkisins og þar sem notendanefndinni er m.a. ætlað að vera vettvangur samráðs og sameiginlegra úrlausna rekstraraðila og notenda er ekki talið óeðlilegt að þeir sem óska úrlausnar Flugmálastjórnar í framhaldi af því ferli greiði kostnað vegna málskotsins

Um grundvöll kostnaðar fer samkvæmt ákvæði um gjaldtöku í lögum um Flugmálastjórn Íslands.

Kæra Ícelandair barst Flugmálastjórn Íslands þann 2. febrúar sl. ásamt málskotsgjaldi, kr. 50.000 sem barst þann 9. febrúar sl. Hafa sérfræðingar Flugmálastjórnar unnið í málinu ásamt því að aflað var álits endurskoðanda. Kostnaður af málskoti byggir á tímaskýrslum sérfræðinga Flugmálastjórnar en þar sem um fyrsta málskot af þessu tagi er að ræða hefur meiri tími farið í verkefnið en ella og tekið hefur verið tillit til þess í kostnaðarákvörðun.

## VII. Niðurstaða

Eins og fram kemur í 5. mgr. 71. gr. a. laga um loftferðir er Flugmálastjórn Íslands ætlað að skera endanlega úr um ágreining milli notenda og rekstraraðila flugvalla um ákvörðun gjalds vegna þjónustu hins síðarnefnda.



Af þeim réttarheimildum sem fjallað hefur verið um er skýr áhersla á skyldu aðila til samráðs innan notendanevndarinnar áður en ákvörðun er tekin með það að markmiði að sem mest sátt ríki um gjaldtökuna frekar en teknar séu einhliða ákvarðanir rekstaraðila flugvalla enda er reksturinn í þágu þeirra sem nota hann. Jafnframt er lögð mikil áhersla á gagnsæi í gjaldtöku þannig að rekja megi áhrif rekstrarákvarðana á gjaldtökuna. Þá er gagnsæi forsenda þess að fyrirbyggjandi upplýsingar séu nægjanlega ítarlegar og skýrar svo draga megi af þeim rétta ályktun um réttmæti gjalds. Starf notendanevnda er mikilvægur vettvangur umræðu hagsmunaðila um rekstur flugvalla. Leggja verður áherslu á að notendur nýti þennan vettvang til gagnrýnnar umræðu um starfsemi þeirra.

Ekki er ágreiningur um rétta boðun á fundi eða önnur formsatriði í meðferð málsins fyrir notendanevndinni. Þá var notendum veittur kostur á að koma að frekari athugasemdum skriflega sem kærandi hefur nýtti sér. Hins vegar er ágreiningur um efnisþætti sem tekið hefur lengri tíma í vinnslu en ætlað var. Við yfirferð gagna má sjá að þrátt fyrir fyrirhugaða hækkun á gjaldskrá er rekstrarafkoma félagsins neikvæð.

Í stefnu Alþjóðaflugmálastjórnarinnar er lögð áhersla á að notendur beri fullan og sanngjarnan hluta af kostnaði við flugvallarstarfsemina. Þegar horft er til hinna alþjóðlegu leiðbeiningargagna er nokkurt svigrúm um val á aðferð við gjaldtöku enda sé samræmi í framkvæmdinni milli ára og almennt viðurkenndum aðferðum beitt. Ekki verður annað ráðið en að við ákvörðun hinnar kærðu gjaldskrárhækkunar hafi verið lagðir til grundvallar kostnaðarþættir sem eru raunverulegir og nauðsynlegir til reksturs flugvallar og ekki er ágreiningur um að kostnaður sé rétt færður til bókar. Þá verður ekki hjá því horft að um starfsemi flugvalla gildir sífellt umfangsmeira og flóknara regluverk sem óneitanlega þrengir um svigrúm til rekstrarákvarðana eða um val um aðferðir við fjármögnun þeirra.

Af skoðun réttarheimilda er það mat Flugmálastjórnar að ekki verði á það fallist með kæranda að kærði hafi farið út fyrir almennar heimildir sínar til innheimtu gjalda eða að gjaldtakan feli í sér skattheimtu í þeim skilningi laga eins og kæran ber með sér.

Þá gerir Flugmálastjórn ekki athugasemdir við farþegaspá kærða enda er spá sem þessi byggð á matskenndum þáttum og verður ekki talin til algildra sanninda frekar en aðrar spár. Þá hefur ekki verið sýnt fram á að sú aðferðafræði sem beitt er sé röng eða byggji á röngum forsendum. Stofnunin gerir þó athugasemdir við breytingu á spánni og framsetningu áhrifa sem af breytttri spá leiðir, þar sem áhrif hennar eru reiknuð til mótvægis við áætlanir um tekjutap en ekki endurreiknaðar inn í gjaldagrunn kærða sem eðlilegra hefði verið. Þannig varð ekki séð hvernig þessar breytingar höfðu áhrif á einstök gjöld innan gjaldskrárinnar við kynningu fyrir notendum. Þess ber þó að geta að breytingin á spánni þ.e. fjölgun farþega í henni var fyrst og fremst á skiptifarþegum en tekjur af þeim eru óverulegar. Að öðru leyti hefur spá kærða verið innan skekkjumarka eins og rauntölur fyrstu mánaða þessa árs sýna.

Þá gerir Flugmálastjórn ekki athugasemdir við PRM-gjald og flugleiðsögugjald en þau ásamt flugverndargjaldinu virðast í samræmi við forsendur þar um og tilvísuð ákvæði laga og reglna.

Flugmálastjórn gerir hins vegar athugasemdir við þá aðferð sem beitt hefur verið við ákvörðun kostnaðar sem lagður er til grundvallar gjaldtöku vegna ákvörðunar vaxtakostnaðar og vegna afskriftakostnaðar á flugbrautakerfinu sem hefur mest áhrif á farþegagjaldið. Eins og fram hefur komið telst aðferðin sem beitt hefur verið í þessum tilvikum ekki í samræmi við góðar reikniskilavenjur og betur hefði mátt fylgja leiðbeiningum í stefnu Alþjóðaflugmálastofnunarinnar í þessum efnum. Auk þess sem vanda hefði mátt betur við kynningu á gjaldagrunni farþegagjalds.

Eins og fram kom í kæru voru gerðar athugasemdir við að kærði legði bæði vexti og afborganir lána til grundvallar kostnaði. Á það verður að fallast að slík aðferð samræmist ekki góðum reikniskilavenjum. Á meðan á málsmeðferðinni stóð tók stjórn kærða ákvörðun um ávöxtun eigin fjár sem leggja ætti til grundvallar í rekstri félagsins á Keflavíkurflugvelli sem ekki hafði verið gert áður. Ef þeirri aðferð hefði verið beitt við ákvörðun á gjalda, sem teldist þá samræmast viðurkenndum aðferðum, hefði hún leitt til minniháttar breytinga á gjaldagrunninum.

Varðandi afskriftakostnað sem gjaldagrunn vegna flugbrautakerfisins bendir Flugmálastjórn á að gjaldtaka vegna þessa þáttar er eðlilegur liður í rekstri flugvallar. Sú óvenjulega staða er á Keflavíkurflugvelli að rekstraraðili flugbrautakerfisins er ekki eigandi þess og því er framangreind aðferð ekki tæk ólíkt því sem að öðru jöfnu hefði verið. Stofnunin telur að í þessu tilviki hefði verið eðlilegra að beita öðru úrræði þ.e. fyrirfram fjármögnunarleið (prefunding charges) sem Alþjóðaflugmálastofnunin bendir á í stefnu sinni. Kostur þeirrar leiðar felst m.a. í sveiflujöfnun í gjaldtöku sem er m.a. hluti stefnu Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (stöðugleiki). Það vekur einnig athygli að megin kostnaður í hækkun farþegagjalds leiðir af afskriftum innviða (endurnýjunarverð) sem hefur ekki leitt til hækkunar á lendingagjöldum sem eðlilega ættu að standa undir þessum kostnaði í starfseminni. Flugmálastjórn telur að þegar horft sé til þessara annmarka að því er varðar vaxtakostnað og afskriftakostnað í gjaldagrunni félagsins, sé viðrhlutamikið að ógilda gjaldtöku kærða í þessu tilfalli m.a. þar sem önnur og réttari aðferð hefði hún leitt til sömu eða óheppilegri niðurstöðu fyrir flugrekendur.

Þegar horft er til allra þessara þátta er það niðurstaða Flugmálastjórnar Íslands að þeir annmarkar sem verið hafi á ákvörðun Isavia ohf og kærðir voru með erindi Icelandair þann 2. febrúar sl. vegna gjaldskrárhækkunar 1. apríl 2011, leiði ekki til þeirrar niðurstöðu að ógilda beri ákvörðun um gjaldskrárbreytinguna.

Flugmálastjórn bendir á að skv. 1. mgr. 71. gr. b. laga um loftferðir nr. 60/1998 beri rekstraraðila flugvallar eða flugvallarkerfis að leggja fram sundurliðun kostnaðar sem lagður er til grundvallar gjaldtöku árlega fyrir notendanefnd. Stofnunin mælist til um að við næstu gjaldskrárbreytingu taki kærði mið af athugasemdum sem fram kom í ákvörðun Flugmálastjórnar sem m.a. lúta að vegnum fjármagnskostnaði (WAAC) og viðmiði vegna endurnýjunar flugbrautakerfisins með hliðsjón af stefnu Alþjóðaflugmálastofnunarinnar eða öðrum þeim viðmiðum sem sátt næst um í notendanefndinni. Einnig skal framsetning gjalda vera lögð fram með gagnsæjum hætti þar sem kostnaðargreining liggja fyrir um öll atriði.

## Ákvörðunarorð

Staðfest er ákvörðun Isavia um gildistöku gjaldskrár 1. apríl 2011.

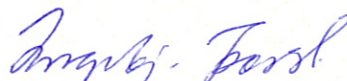
Kostnaður vegna málskots: Kr. 816.560

Virðingarfyllst f.h. Flugmálastjórnar Íslands



Halla S. Sigurðardóttir

Halla S. Sigurðardóttir  
framkvæmdastjóri stjórnsýslusviðs



Ingibjörg Þorsteinsdóttir

Ingibjörg Þorsteinsdóttir  
deildarstjóri fjármáladeildar

Fylgiskjöl:

Skjalalisti í tímaröð