

Ákvörðun Samgöngustofu

Vegna mótmæla WOW air ehf. á fyrirhugaðri gjaldskrárhækkun Isavia ohf.

I. Kröfur, kærueimild, kærufrestir og aðild

Þann 7. maí 2014 bárust Samgöngustofu mótmæli WOW air (kærandi) vegna nýrrar gjaldskrár Isavia ohf. (kærði) á flugvallargjöldum á Keflavíkurflugvelli. Í mótmælum kæranda er áréttað að mótmælin feli í sér málskot til Samgöngustofu samkvæmt 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 947/2010. Mótmæli kæranda beinast að hækkun landingargjalda, sér í lagi þeirri staðreynd að fyrirhuguð breyting geri ráð fyrir tvískiptingu landingargjalds við 75 MTOW (hámarks flugtaksþyngd viðkomandi loftfars, e. maximum certificated take-off weight, hér eftir: tonn) með þeim hætti að fyrir fyrstu 75 tonninn verði gjaldið 9,00 EUR en 4,50 EUR að því marki sem loftför fara yfir 75 tonn.

Kærandi krefst þess að gjaldskráin verði tekin til endurskoðunar með hliðsjón af innsendum mótmælum.

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.) með síðari breytingum. Kæra barst innan kærufrests og fulltrúi kæranda situr í notendanefnd Keflavíkurflugvallar, og hefur hagsmuni af niðurstöðu málsins og er réttur aðili að því. Einnig hefur málskotsgjald í samræmi við ákvæði 11. gr. reglugerðar nr. 947/2010 verið greitt.

II. Málsatvik og málsmeðferð

Með bréfi¹ frá Isavia ohf. dags. 25. apríl s.l. var notendum Keflavíkurflugvallar 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 að nokkrar breytingar mundu verða á formi gjalda. Nöfn muni breytast þannig að í stað farþegagjalds verði innheimt brottfarargjald og í stað innritunargjalds verði innheimt flugstöðvagjald. Þá verði landingar- og stæðisgjöld innheimt í evrum í stað bandaríkjadollara eins og nú er. Enn fremur verði gjöld vegna landinga þrepaskipt eftir þyngd flugvéla þannig að innheimt verði eitt gjald, 9,00 EUR, á hvert tonn fyrstu 75 tonninn og svo annað lægra gjald, 4,50 EUR, á hvert tonn eftir það. Loks verði gjöld sem innheimt eru á hvern farþega, að frátöldu PRM gjaldi, lægri á veturna en sumrin, en fram að þessu hafi sama gjald verið innheimt allt árið. Sú breyting sé liður í að koma til móts við þá stefnu stjórnvalda að auka dreifingu ferðamannastraums hingað til lands, þ.e. fjölga ferðamönnum, utan háannatíma á sumrin. Þá sé sú breyting gerð að innheimt verður brottfarargjald (áður farþegagjald) vegna skiptifarþega en hingað til hefur það ekki verið gert.

¹ Bréf Isavia er birt sem fylgiskjal #6 með mótmælum WOW Air, dags. 7. maí 2014, skjal nr. 1 í meðfylgjandi gagnaskrá.

Notendanevnd flugvalla kom saman þann 28. febrúar sl. vegna tillögu kærða um hækkun gjaldskrár þar sem farið var yfir forsendur og rökstuðning gjaldskrárbreytinga.²

Með breytingu á lögum um loftferðir með lögum nr. 87/2010, var kveðið á um að skjóta mætti ágreiningi um gjald í notendanevnd flugvalla skv. 71. gr. a. til [Samgöngustofu]. Ákvörðun stofnunarinnar samkvæmt greininni er endanleg á stjórnsýslustigi og ekki kæránleg til ráðherra.

Ákvæði 3. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 947/2010 mælir fyrir um að endanleg niðurstaða Samgöngustofu skuli liggja fyrir svo fljótt sem unnt er en eigi síðar en fjórum mánuðum eftir að málinu var skotið til stofnunarinnar. Í 2. másl. 10. gr. sömu reglugerðar segir að verði málinu ekki lokið innan fjögurra vikna skuli stofnunin taka bráðabirgðaákvörðun um hvort ákvörðun um gjalddöku eða breytingu á gjaldkerfi skuli taka gildi. Leitast hefur verið við að hraða málsmeðferð en fyrirsjáanlegt var þegar á leið að niðurstaða myndi ekki liggja fyrir innan fjögurra vikna frestsins sem kveðið er á um í reglugerðinni. Meðferð málsins hefur tekið lengri tíma en ætlað var, kalla hefur þurft eftir frekari gögnum, leita álits endurskoðanda og veita kost á andsvörum. Í 10. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um að ákvörðun rekstraraðila sem skotið hefur verið til [Samgöngustofu] taki ekki gildi fyrr en stofnunin hefur farið yfir málið. Verði máli ekki endanlega lokið innan frests skuli stofnunin taka bráðabirgðaákvörðun um hvort ákvörðun um gjalddöku eða breytingu á gjaldkerfi 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. Bráðabirgðaákvörðunin gildir þar til endanleg yfirferð málsins og afstaða stofnunarinnar til gjalddökkunnar liggur fyrir.³

Samgöngustofa hefur kallað eftir frekari gögnum og upplýsingum frá kæranda og kærða sem er að finna í meðfylgjandi skjalalista. Kallað var eftir umsögn kærða við kæru þann 7. maí sl.⁴ Þá var leitað frekari upplýsinga og gagna með bréfi dags. 5. júní sl.⁵ Leitað var eftir mati löggilts endurskoðanda á einstökum ágreiningsefnum er lúta að kæruefninu. Einnig var kallað eftir athugasemdum kæranda vegna umsagnar og gagna sem kærði lagði fram. Þá boðaði Samgöngustofa kærða til fundar sem haldinn var 15. ágúst sl. þar sem forsvarsmenn kærða sátu fyrir svörum við spurningum Samgöngustofu um forsendur og aðferðarfræði á bak við hina kærðu gjaldskrá.

III. Málsástæður og rök aðila

1. Málsástæður og rök kæranda

Athugasemdum kæranda má skipta upp í eftirfarandi atriði;

1.1. Mismunun samkeppnisaðila

Kærandi telur hina breyttu gjalddöku fela í sér mismunun á milli samkeppnisaðila. Samkvæmt núgildandi gjaldskrá er eitt landingargjald fyrir allar flugvélar að upphæð USD 8,15 per tonn. Fyrirhuguð breyting geri ráð fyrir tvískiptingu landingargjalds eftir þyngd flugvéla. Þannig verði landingargjaldið EUR 9,00 fyrir flugvélar upp að 75 tonnum, en EUR 4,50 að því marki sem flugvélar fari yfir 75 tonn.

Það liggja fyrir að flugvélar kæranda séu töluvert léttari en vélarnar hjá samkeppnisaðilanum Icelandair. Vélarnar hjá kæranda vegi 77 tonn á meðan vélarnar frá Icelandair vegi flestar rúm 113 tonn

² Fundargerð fundarins er birt sem fylgiskjal nr. #5 með umsögn Isavia, skjal nr. 3.

³ Fylgiskjal nr. 4.

⁴ Fylgiskjal nr. 2.

⁵ Fylgiskjal nr. 5.

samkvæmt skráningu hjá Samgöngustofu. Þetta þýði að hin nýja gjaldskrá feli í sér umtalsvert meiri hækkun fyrir kæranda heldur en Icelandair, eða um 45,3% hækkun fyrir kæranda samanborið við um 22,3% hækkun fyrir Icelandair.

1.2. Kostnaðartengd gjaldtaka

Kærandi telur að ekki liggi fyrir hvaða kostnaður hljótist af gjaldtökunni. Um sé að ræða kostnaðartengda gjaldtöku, eða þjónustugjöld og slík gjöld megi ekki vera hærri en sem nemur þeim kostnaði sem hlýst af því að veita viðkomandi þjónustu. Ákvörðun fjárhæðar þjónustugjalda verði því að byggjast á traustum útreikningi á þeim kostnaði sem liggi að baki. Slíkt sé forsenda þess að jafnræði og gagnsæi sé tryggt. Þá sé óheimilt, án sérstakrar lagaheimildar, að láta tiltekinn notendahóp greiða hærri þjónustugjald en hlýst af því að veita þjónustu til þess að greiða niður þjónustu fyrir annan notendahóp. Gjaldtakan uppfylli því ekki þær kröfur sem gera verði til þjónustugjalda. Það sé til þess fallið að raska jafnræði flugfélaga.

1.3. Mishá gjöld á sumrin og veturna

Kærandi vísar til þess að fram komi á heimasíðu kærða að ný gjaldskrá styðji við ferðamennsku á veturna. Með því sé átt við að verðskráin lækki á veturna. Sparnaðarútreikningar kærða geri ráð fyrir því að miðaverð til farþega haldist óbreytt á veturna, þrátt fyrir að gjöldin lækki, þ.e. að kærandi fái umræddan ávinning/sparnað með þeim hætti. Vandséð sé hins vegar hvernig slíkar röksemdir falli undir yfirlýst markmið kærða um að ný gjaldskrá styðji við ferðamennsku á veturna, ef að neytandinn nýtur þess ekki í lækkuðu miðaverði.

1.4. Leiðrétting á fyrra misræmi

Kærandi vísar í ummæli kærða þar sem fram kemur að hin nýja gjaldskrá leiðrétti fyrra misræmi⁶ þar sem að þyngri vélar hafi til þessa verið að greiða hlutfallslega hærri hluta af föstum kostnaði sem er ekki háður stærð loftfara. Kærandi telur að í þeim röksemdum kærða felist að til staðar hafi verið misræmi til að byrja með og það verði ekki leiðrétt með gjaldtöku, enda verið misræmi ekki leiðrétt með meira misræmi.

2. Málsástæður og rök kærða

Með bréfi⁷ dags. 7. maí s.l. óskaði Samgöngustofa eftir umsögn kærða um efnisatriði kærunnar.

Í bréfi⁸ kærða sem barst þann 21. maí sl. er gert grein fyrir sjónarmiðum kærða og athugasemdum við kærðu.

Samgöngustofa óskaði eftir nánari gögnum og upplýsingum⁹ þann 5. júní sl. og svar¹⁰ barst þann 18. júní sl.

Varðandi athugasemdir kæranda um mismunun á samkeppnisaðilum bendir kærði á að 20 flugfélög fljúga um Keflavíkurflugvöll á sumrin og 6 yfir vetrartímenn, en ekki einungis tvö. Áréttað er, að þær breytingar sem gerðar hafi verið á gjaldskránni miði fyrst og fremst að því að gjöldin endurspegli raunverulegan kostnaðargrunn í samræmi við 71. gr. laga um loftferðir og almenn sjónarmið um

⁶ Tölvupósturinn er birtur í gagnaskrá sem fylgiskjal #5 með fylgiskjali 1.

⁷ Fylgiskjal nr. 2.

⁸ Fylgiskjal nr. 3.

⁹ Fylgiskjal nr. 5.

¹⁰ Fylgiskjal nr. 6.

innheimtu gjalda á flugvöllum. Um skiptingu gjaldsins við 75 tonn tekur kærði fram að ástæðan fyrir því að gjaldinu var skipt við þá þyngd hafi verið að til að gæta jafnræðis hefði þótt eðlilegt að félagið mundi meta hver áhrif stærri véla umfram aðrar væru. Þessi leið sé m.a. þekkt í Evrópu og megi í því samhengi t.d. nefna gjaldskrá Avinor¹¹ í Noregi. Farin hafi verið sú leið að tengja útreikninga á kostnaðargrunni vegna flugbrautakerfis Keflavíkurflugvallar við fjölda landinga og heildarlandingartonn flugvallarins á ári. Niðurstaða þeirra útreikninga hafi verið að eðlilegast væri að skipta gjaldinu við 77 tonn en þar sem ákveðið hafi verið að námunda að hálfum eða heilum tug hafi niðurstaðan orðið að miða við 75 tonn. Þessir útreikningar leiði til þess að gert er ráð fyrir að fyrstu 75 tonninn í öllum landingum á Keflavíkurflugvelli skili um 86% af áætluðum landingargjöldum árið 2015 og með það viðmið í öðrum útreikningum hafi niðurstaðan verið sú að tekjur af landingartonnnum, umfram 75 tonn, dugi að minnsta kosti fyrir áætluðum viðbótarkostnaði vegna þyngri loftfara. Isavia áréttar að markmið með þessum breytingum hafi verið að tryggja jafnræði milli notenda Keflavíkurflugvallar.

Í beiðni Samgöngustofu um nánari upplýsingar fór Samgöngustofa fram á að kærði færði fram nánari gögn og forsendur að baki þeirri ákvörðun kærða að skipta landingargjaldinu við 75 tonn. Í svari kærða segir að landingar- og brottfarargjald eigi að standa straum af gjaldgrunni flugbrautakerfis og flugturns á Keflavíkurflugvelli. Sá gjaldgrunnur skiptist í þrjá liði: Rekstrargjöld, afskriftir og arðsemiskröfu skulda og eigin fjár. Afskriftir telji 28 % af heildarkostnaðargrunni, en hugmyndin sé sú að afskriftir skuli standa að fullu undir viðhaldsfjárfestingaþörf flugbrautakerfisins. Þyngd loftfara hafi mest áhrif á afskriftarhlutann. Ljóst sé aftur á móti að samband slits á yfirborði flugbrauta er ekki línulegt og að stærri áhrifavaldur en þyngd séu m.a. dekkjafjöldi og dekkjastærð loftfara. Viðhaldskostaður v. þyngri véla sé um 8 %. Af þeim forsendum gefnum þyrftu rekstrartekjur loftfara umfram 1. gjaldþrep a.m.k. að standa undir 8% afskriftarhluta gjaldskrár. Miðað við þær forsendur með tilliti til landingarspár félagsins fyrir árið 2015 hafi niðurstöður bent til að rétt væri að skipta gjaldinu við 77 tonn en ákveðið hafi verið að námunda að heilum og hálfum tug og hafi niðurstaðan því orðið sú að þrepaskiptingin yrði við 75 tonn sem skili 86% af áætluðum tekjum vegna landingargjalda á árinu 2015. Um þetta er vísað m.a. til leiðbeiningarefnis ICAO (Policies on Airport charges Doc. 9082 bls II-3) þar sem vísað er til þyngdarviðmiða við ákvörðun gjalds.

Varðandi athugasemdir kæranda um kostnaðartengda gjaldtöku telur kærði að þó að um kostnaðartengda gjaldtöku sé að ræða eigi sjónarmið um þjónustugjöld opinberra aðila ekki við. Isavia sé opinbert hlutafélag. Um heimild Isavia til gjaldtöku fari samkvæmt 71. gr. loftferðalaga sem heimili rekstraraðila flugvalla að innheimta gjöld til að standa undir rekstri flugvalla og þeirri aðstöðu, búnaði og mannvirkjum sem starfsemi tengd flugsamgöngum nýtir á flugvöllum. Auk þess liggja skýrt fyrir hvaða kostnaður hljótist af því að veita þá þjónustu sem gjaldtökunni sé ætlað að standa undir. Það hafi verið kynnt á fundi notendanefndar¹². Í þeim tölum sem fram komu á fundi notendanefndar kom fram að kostnaður af rekstri flugvallarins muni væntanlega verða rúmum 800 milljónum hærri árið 2015 en þau gjöld sem innheimt verði sama ár.

Í beiðni Samgöngustofu um nánari upplýsingar fór Samgöngustofa fram á að kærði færði fram sundurliðun á þeim upplýsingum sem veittar voru vegna hækkana sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 947/2010 sbr. 71. gr. b. laga nr. 60/1998 um loftferðir. Í svari kærða er bent á að einungis er verið að breyta ákveðnum þáttum gjaldskrárinnar en ekki gjaldskránni allri. Allar upplýsingar vegna breytinga á gjaldskrá sem kveðið sé á um í 6. gr. reglugerðar nr. 947/2010 komi fram í greinargerð með gjaldskrá,

¹¹ Avinor er rekstraraðili flugvalla í Noregi

¹² Sjá fylgiskjal 3, umsögn Isavia við kæru WOW Air. Glærur frá fundi notendanefndar fylgja því sem fylgiskjal nr #3 og fundargerð fundarins fylgir sem fylgiskjal nr. #5.

kynningarefni eða í umfjöllun þar sem fyrirhugaðar breytingar voru kynntar sérstaklega fyrir stærri notendanefndum þ.m.t. kæranda.

Í svari kærða við beiðni Samgöngustofu um umsögn við efnisatriði kærunnar dags 7. maí sl. var ekki fjallað um þann hluta mótmæla kæranda sem laut að mis háum gjöldum á sumrin og veturna.

Í beiðni Samgöngustofu um nánari upplýsingar fór Samgöngustofa fram á að kærði færði fram frekari sjónarmið um lægri gjöld á veturna. Í svari kærða kemur fram að á bak við þá ákvörðun um að lækka gjöld að vetri til séu tvö megin sjónarmið. Annars vegar nauðsyn þess að bæta nýtingu mannvirkja á Keflavíkurflugvelli utan háannatíma og hins vegar að styðja við verkefnið „Ísland allt árið“, sem er samstarfsverkefni opinberra aðila, fyrirtækja ferðaþjónustu o.fl. og miðar að því að fjölga erlendum ferðamönnum utan háannatíma. Þannig sé verið að ýta undir fjölgun heilsársflugleiða til og frá landinu ásamt því að opna fyrir möguleika á að flugfélögin geti boðið lægri fargjöld að vetri en sumri.

Í svari kærða við beiðni Samgöngustofu um umsögn við efnisatriði kærunnar dags. 7. maí sl. var ekki fjallað um þann hluta mótmæla kæranda sem laut að leiðréttingu á misræmi.

Í beiðni Samgöngustofu um nánari upplýsingar fór Samgöngustofa fram á að kærði færði fram frekari sjónarmið um lægri gjöld á veturna. Í svari kærða er tekið fram að það misræmi sem m.a. sé verið að vísa í sé að 150 tonna flugvélar hafi hingað til verið að greiða tvöfalt hærri lendingargjald heldur en 75 tonna vélar. Í því felist ákveðin mismunun þar sem gjöld séu ekki í hlutfallslegu samræmi við þá þjónustu sem veitt er.

3. Andmæli kæranda

Með tölvupósti¹³ dags 26. júní sl. sendi Samgöngustofa kæranda umsögn kærða dags. 21. maí sl. og nánari upplýsingar dags 18. júní 2014 og bauð kæranda að koma að andmælum við rök kærða sbr. 13. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Andmæli kæranda bárust þann 11. júlí sl.¹⁴

Í andmælum kæranda er vísað til þess að kærði telji eðlilegt að skipta gjaldinu við 77 tonn, en engar upplýsingar liggja fyrir um það hvernig sú tala sé tilkomin. Gera verði þá kröfu til félagsins að það veiti sundurliðaðar upplýsingar um þær forsendur og þá útreikninga sem liggja að baki þeirri ákvörðun annars vegar að gera ráð fyrir 8% viðbótarkostnaði vegna þyngri véla og hins vegar að miða þrepaskiptingu gjaldskrárinnar við 75 tonn.

Það sé sammerkt þeim reglum sem gildi um gjalddöku kærða að þær geri kröfu um jafnræði og gagnsæi. Undanþágum frá þeim kröfum séu settar þröngar skorður og eingöngu sé heimilt að innheimta mishá gjöld að uppfylltum ströngum skilyrðum og að teknu tilliti til hlutlægra og málefnalegra sjónarmiða. Þá þurfi að liggja fyrir sundurliðaðar upplýsingar um útreikninga að baki gjalddökunni. Fyrirhugaðar breytingar á gjaldskrá kærða uppfylli ekki þessi skilyrði.

Í andmælum kæranda er vísað í það að umsvif á Keflavíkurflugvelli hafi í reynd aukist og þjónusta kærða við flugrekendur hafi farið minnkandi. Með vísan til þess skjóti það skökku við að kærði skuli fyrirhuga jafn miklar hækkanir á gjaldskrá félagsins og raun ber vitni, á sama tíma og þjónusta við flugrekendur fari minnkandi, kostnaður félagsins hafi minnkað á öðrum sviðum og tekjur þess aukist samhliða aukinni umferð. Við eðlilegar kringumstæður ætti slíkt fremur að leiða til gjaldskrárlækkana heldur en hækkana.

¹³ Fylgiskjal nr. 7.

¹⁴ Fylgiskjal nr. 8.

Kærði hafi upplýsingaskyldu skv. 71. gr. b. loftferðalaga ofl. Í greinargerð með gjaldskránni fyrir árið 2014 – 2015 sé að finna takmarkaða lýsingu á kostnaðargrunni hennar. Sú lýsing uppfylli ekki þær kröfur sem gerðar séu til kærða skv. tilskipun nr. 2009/12/EB og reglugerð nr. 947/2010.

Í andmælum kæranda eru einnig gerðar athugasemdir við þær forsendur kærða að kærandi muni hagnast á árstíðarbundinni lækkun gjaldskrárinnar. Í fyrsta lagi breyti þessar lækkanir ekki þeirri staðreynd að fyrirhuguð breyting á lendingargjöldum standist ekki skoðun, enda sé um að ræða tvö aðskilin gjöld. Í öðru lagi sé ekki unnt að ná markmiðum um aukinn fjölda ferðamanna á veturna nema með því að lækka fargjöld til þeirra á sama tíma, þ.e. fargjöldin verði að endurspegla þessa árstíðabundnu lækkun. Yrði það gert sé hins vegar ljóst að ávinningur eða sparnaður kæranda sé enginn. Röksemdafærsla kærða gangi þannig ekki upp.

Í andmælum kæranda kemur einnig fram að vel megi vera að ekki sé eðlilegt að 150 tonna vélar greiði tvöfalt hærra lendingargjald en 75 tonna vélar. Sú staðreynd réttlæti hins vegar ekki að dæminu verði snúið við þannig að léttari vélar greiði hlutfallslega hærra gjald en þær þyngri. Gjaldtaka sem þjóni því markmiði að leiðrétta fyrri mismunun með nýrri mismunun geti aldrei talist málefnaleg.

4. Fundur Samgöngustofu og kærða

Eftir að Samgöngustofu höfðu borist öll gögn og röksemdir aðila í málinu var það mat stofnunarinnar að þörf væri á nánari skýringum kærða á forsendum og útreikningum að baki hinni kærðu gjaldskrá. Forsvarsmenn kærða voru því boðaðir til fundar sem haldinn var þann 15. ágúst sl. Þar sátu forsvarsmenn kærða fyrir svörum við spurningum sem Samgöngustofa taldi nauðsynlegt að svarað yrði. Ásamt fulltrúum Samgöngustofu var löggiltur endurskoðandi sem stofnunin hafði leitað til við úrlausn ágreiningsefnisins. Á fundinum var m.a. farið yfir kynninguna sem haldin hafði verið fyrir notendanefndina og forsvarsmenn kærða svöruðu munnlega spurningum frá Samgöngustofu um forsendur og aðferðarfræði sem liggur að baki hinni kærðu gjaldskrá.

IV. Álit og niðurstaða Samgöngustofu

1. Lagarammi

Tilskipun Evrópusambandsins nr. 2009/12/EB var innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 87/2010, sem breyttu lögum nr. 60/1998 um loftferðir, og reglugerð nr. 947/2010 um störf notendanefnda flugvalla. 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 Keflavíkflugvelli.

Tilskipun nr. 2009/12/EB miðar að því að 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.¹⁵ Í lögum nr. 87/2010 var kveðið á um að [Samgöngustofa] færi með þetta hlutverk. Ákvæði tilskipunarinnar eru innleidd í 71. gr., 71. gr. a. og 71. gr. b. auk reglugerðar nr. 947/2010 um störf notendanefnda flugvalla. Þá er skv. tilskipuninni einnig horft til stefnu Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) um gjaldtöku á flugvöllum.¹⁶ Í tilskipuninni er gjaldið skilgreint sem álögur sem flugvallanotendur borga framkvæmdastjórn flugvallar fyrir notkun á aðstöðu og þjónustu sem aðeins er veitt af hálfu framkvæmdarstjórnar flugvallarins og tengist lendingu, flugtaki, flugbrautarlýsingu og loftfarastæðum ásamt innritun farþega og farms.¹⁷ Í stefnu Alþjóðaflugmálastofnunarinnar um gjaldtöku er lögð áhersla á að ekki séu innheimt önnur gjöld en þau sem

¹⁵ Sjá greinargerð í Þingskj. 957, 567. mál. 138. löggjafarþing.

¹⁶ ICAO'S Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, Doc 9082.

¹⁷ Sjá 4. tl. 2. gr. tilsk. nr. 2009/12/EB.

leiða af þjónustu eða uppbyggingu í þágu flugstarfsemi og að gætt sé hagsmuna farþega og annarra notenda.

2. Málsmeðferð fyrir notendanefnd

Kynning á endurskoðun gjalda fór fram á fundi notendanefndar 28. febrúar 2014. Ekki er ágreiningur um rétta boðun á fundi eða formsatriði í meðferð málsins fyrir nefndinni. Fyrir liggur fundargerð fundarins. Þá var notendum veittur kostur á að koma að frekari athugasemdum skriflega¹⁸ sem kærandi nýtti sér¹⁹ og gagnrýndi þar sérstaklega skiptingu lengingargjaldsins við 75 tonn.

3. Ágreiningsefni og afstaða Samgöngustofu til þeirra

Fjallað verður um eftirfarandi þætti í kæru: jafnræði við gjaldtöku, kostnað sem gjaldtökunni er ætlað að standa undir, og lækkun gjalda á veturna. Þá verður vikið að athugasemdum kæranda um leiðréttingu á misræmi.

3.1. Almennar athugasemdir

Rétt er að víkja að sjónarmiðum varðandi það hvort gjaldtaka kærða á flugvöllum teljist vera þjónustugjald eða ekki. Af kæru kæranda frá 7. maí sl. má ráða að kærandi líti svo á að um þjónustugjöld sé að ræða. Þjónustugjöld megi ekki vera hærrí en sem nemur þeim kostnaði sem hlýst af því að veita. Í umsögn kærða frá 21. maí sl. kemur fram að kærði telur það á misskilningi byggt þar sem kærði sé opinbert hlutfélag og um heimildir kærða til gjaldtöku fari samkvæmt 71. gr. loftferðalaga sem heimili rekstraraðila flugvallar að innheimta gjöld til að standa undir rekstri flugvallar og þeirri aðstöðu, búnaði og mannvirkjum sem starfsemi tengd flugsamgöngum nýtir á flugvellinum.

Þjónustugjöld hafa verið skilgreind svo að þau séu greiðsla, venjulega peningagreiðsla, sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að greiða hinu opinbera eða öðrum, sem hefur heimild til að taka við henni, fyrir sérgreint endurgjald sem látið er í té og er greiðslunni ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið.²⁰ Í 4. tl. 2. gr. tilskipunar nr. 2009/12/EB eru flugvallargjöld skilgreind sem álögur sem flugvallarnotendur borga framkvæmdastjórn flugvallar fyrir notkun á aðstöðu og þjónustu sem er aðeins veitt af hálfu framkvæmdastjórnar flugvallarins og tengist landingu, flugtaki, flugbrautarlýsingu og loftfarastæðum ásamt innritun farþega og farms. Tilskipun nr. 2009/12/EB var innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 15/2009 um breytingu á lögum um loftferðir nr. 60/1998. Um gjaldtökuheimild rekstraraðila flugvallar samkvæmt 1. mgr. 71. gr. loftferðalaga segir m.a. í greinargerð til breytingarlaganna: „Eitt markmið þessara breytinga er að [...] taka upp gjaldtöku í formi þjónustugjalds. Almennt mun gjaldtaka skv. 1. og 2. mgr. því byggjast á því sérgreinda endurgjaldi sem fæst gegn greiðslu gjaldsins og miðast fjárhæðin við þann kostnað sem almenn hlýst af því að veita þá þjónustu sem gjaldanda er veitt.“²¹

Samgöngustofa telur þannig að líta beri á heimild kærða til gjaldtöku samkvæmt 71. gr. lfl., sem heimild til töku þjónustugjalda. Sjónarmið þau sem eiga við um þjónustugjöld eru í meginatriðum sambærileg við reglur tilskipunar nr. 2009/12/EB, laga um loftferðir nr. 60/1998 og reglugerðar um notendanefnd nr. 947/2010 sem og leiðbeininga Alþjóða-flugmálastofnunarinnar um gjaldtöku á flugvöllum. Er því ekki óeðlilegt að líta á gjöldin sem þjónustugjöld. Felur sú niðurstaða m.a. í sér að

¹⁸ Bréf til notenda Keflavíkurflugvallar með frest til að skila athugasemdum er birt sem fylgiskjal nr. #6 með umsögn Isavia, fylgiskjal nr. 3.

¹⁹ Tölvupóstur WOW Air með athugasemdum er birtur sem fylgiskjal #4 með kæru, fylgiskjal 1.

²⁰ Páll Hreinsson: *Þjónustugjöld*, bls 2.

²¹ Sjá greinargerð í Þingskj. 243, 196. mál. 136. löggjafarþing.

ákvörðun um fjárhæð gjaldanna verður að byggjast á traustum útreikningi á þeim kostnaði sem almennt hlýst af því að veita umrædda þjónustu. Einnig má gjaldtaka ekki byggjast á almennum fjáröflunarsjónarmiðum. Gjaldtakan skal byggja á málefnalegum grunni og lögð á án mismununar.

3.2. Skipting lendingargjalds við 75 tonn

Helsta ágreiningsefni þessa máls er ákvörðun kærða um að þrepaskipta lendingargjaldi gjaldskrár sinnar þannig að loftför greiði ákveðið gjald fyrir hvert tonn upp að 75 tonnum, en annað og lægra gjald fyrir hvert tonn að því marki sem farið er fram yfir þá þyngd. Telur kærandi í því felast brot á jafnræði. Einnig liggja ekki fyrir hvaða kostnaði slík gjaldtaka eigi að standa undir.

3.2.1. Jafnræði við gjaldtöku og kostnaður vegna gjaldtöku

Í kæru er vísað til þess að í fyrirhugaðri breytingu á gjaldskrá felist mismunun á samkeppnisaðilum vegna fyrirhugaðrar skiptingar á lendingargjaldi við 75 tonn. Það valdi því að hin nýja gjaldskrá feli í sér 45,3% hækkun fyrir kæranda samanborið við um 23,3% hækkun fyrir samkeppnisaðilann, Icelandair.

Samgöngustofa telur hér rétt að áréttu að sú hlutfallshækkun sem kærandi vísar í er aðeins hækkun lendingargjalds. Brottfarargjald og öryggisgjald sæta hins vegar lækkun og ljóst er að heildar hækkun fyrir kæranda nemur mun lægra hlutfalli. Þegar heildar hækkun kærða er borin saman við heildar hækkun samkeppnisaðilans Icelandair, er einnig ljóst að heildarmunur á greiðslu flugvallargjalda milli samkeppnisaðilana vegna gjaldskrárbreytinganna nemur mun lægra hlutfalli heldur en ef litið er eingöngu til lendingargjalda. Þó að kærandi hafi lagt málið í þann farveg að afmarka umkvörtunarefni sitt að þessu leyti við lendingargjöldin, telur Samgöngustofa að ekki verði hjá því komist að líta til gjaldbreytinga kærða heildstætt. Ber þá einnig að líta til lækkunar á brottfarargjaldi, sem rennur í sama kostnaðargrunn og lendingargjaldið²². Kærandi hefur lýst því að kærða stoði ekki að bera fyrir sig lækkun á brottfarargjaldi þar sem það lækki jafn mikið fyrir alla. Sé hins vegar litið til þess að gjöldin renna í sama kostnaðargrunn er ljóst að hlutfallið sem kærandi vísar í er í reynd lægra.

Tilskipun nr. 2009/12/EB hefur að geyma reglur sem mæla fyrir um jafnræði við gjaldtöku. Í 1. málsl. 11. gr. aðfaraorða tilskipunarinnar segir að flugvallargjöld skuli vera lögð á án mismununar. Í 3. gr. tilskipunarinnar er mælt fyrir um að aðildarríki skuli sjá til þess að flugvallargjöld séu lögð á flugvallarnotendur án mismununar í samræmi við lög Bandalagsins. Í leiðbeiningum Alþjóða-flugmálastofnunarinnar um gjaldtöku á flugvöllum kemur fram að við gjaldtöku skuli m.a. jafnræði haft að leiðarljósi.²³ Enn fremur verður að líta svo á að hin almenna jafnræðisregla gildi við álagningu gjalda samkvæmt 71. gr. loftferðalaga nr. 60/1998, en jafnræðisreglan hefur gildi út fyrir 11. gr. stjórnsýslulaga, m.a. við þjónustustarfsemi á vegum hins opinbera.²⁴

Það er ljóst að kærði ber, sem rekstraraðili Keflavíkurflugvallar, skylda til að gæta jafnræðis við setningu flugvallargjalda. Það eitt, að þyngri flugvélar greiði hlutfallslega lægra lendingargjald með þeim hætti sem hin nýja gjaldskrá kveður á um, gerir það ekki sjálfkrafa að verkum að brot á jafnræðisreglunni hafi átt sér stað. Einn mikilvægasti þáttur jafnræðisreglunnar felur í sér að sambærileg mál hljóti sambærilega meðferð. Það liggur fyrir að fyrir jafn þyngur flugvélar er greitt

²² Á fundi kærða og Samgöngustofu lýsti kærði því að til einföldunar væri stefnt að því að afhema brottfarargjald og innheimta aðeins lendingargjald þar sem gjöldin rynnu í sama kostnaðargrunn. Þetta kemur einnig fram í svarpósti kærða við athugasemdum kæranda, fylgiskjal #5 með fylgiskjali 1.

²³ Í 1. tölulið formála leiðbeininga Alþjóða-flugmálastofnunarinnar eru ríki hvött til að hafa að leiðarljósi við setningu reglna um gjaldtöku; jafnræði, kostnaðartengingu, gegnsæi og samráð við notendur.

²⁴ Páll Hreinsson: *Stjórnsýslulögin. Skýringarrit*, bls. 119

jafn hátt gjald, þ.e. allir flugrekendur greiða jafnt eftir stærð flugvéla. Þannig er ekki um beina mismunun að ræða. Hins vegar hefur áður nefnd skipting lendingargjaldsins í för með sé ákveðinn munur á hækkun lendingargjalda fyrir flugrekendur eftir því hve þungar flugvélar þeir notast við. Af þeim reglum sem gilda um gjaldtöku, sem og almennu jafnræðisreglunni, leiðir að byggji umrædd skipting á málefnalegum grunni, þ.e. endurspegli nokkurn veginn hinn raunverulega kostnað sem felst í lendingu misþungra flugvéla, er ekki um að ræða brot á jafnræði flugrekenda. Því verður ekki fundið svar við spurningunni um jafnræði fyrr en kann að hefur verið hvaða kostnaður liggur að baki hinni breyttu gjaldskrá en það er viðfangsefni næsta kafla.

3.2.2. Kostnaðartengd gjaldtaka

Í kærú er vísað til þess að um sé að ræða kostnaðartengda gjaldtöku, öðru nafni þjónustugjöld, þ.e. greiðsla sem notendur þjónustu þurfa að inna af hendi til hins opinbera og ætlað sé að standa undir kostnaði við endurgjaldið. Slík gjöld mega ekki vera hærri en sem nemur þeim kostnaði sem hlýst af því að veita viðkomandi þjónustu. Ákvörðun fjárhæðar þjónustugjalda verður því að byggjast á traustum útreikningi á þeim kostnaði sem liggur að baki. Slíkt er forsenda þess að jafnræði og gagnsæi sé tryggt. Þá er óheimilt, án sérstakrar lagaheimildar, að láta tiltekinn notendahóp greiða herra þjónustugjald en hlýst af því að veita þjónustu til þess að greiða niður þjónustu fyrir annan notendahóp. Samgöngustofa lítur á umrædd gjöld sem þjónustugjöld sem verði sem slík að endurspeglar raunverulegan kostnað og byggja á málefnalegum sjónarmiðum.

Sú aðferð að reikna gjald út frá þyngd loftfara er viðurkennd aðferð sem almennt er notast við á flugvöllum. Í leiðbeiningum Alþjóða-flugmálastofnunarinnar kemur fram að lendingargjöld ættu að byggja á formúlu út frá þyngd loftfara. Hefðbundin leið við gjaldtöku lendingargjalda er að leggja á eitt ákveðið gjald á hvert tonn loftfars án þess að skipta fjárhæðinni við ákveðna þyngd. Til að mynda byggir núgildandi gjaldskrá kærða á slíkri aðferð. Á síðari árum hafa rekstraraðilar flugvalla þó í auknum mæli gripið til þess að þrepaskipta lendingargjald við ákveðna þyngd loftfara. Kærði vísar sérstaklega til gjaldskrár Avinor í Noregi þar sem lendingargjaldið er þrepaskipt við 75 tonn og aftur við 150 tonn. Rekstraraðilar flugvalla í Svíþjóð og Finnlandi hafa einnig lagt á ákveðna þrepaskiptingu lendingargjalda miðað við þyngd loftfara.

Rök kærða að baki fyrirnefndri þrepaskiptingu eru að með því skiptist fastur rekstrarkostnaður vegna flugbrautakerfis og turns með jafnari hætti á milli notenda. Kærði hafi með framangreindri aðferð leitast við að fastur kostnaður, þ.e. kostnaður við rekstur flugbrautakerfis, óháður þyngd loftfara, dreifist með sem jöfnustum hætti á alla notendur. Fastur kostnaður kærða nemi um 80% af heildarkostnaði. Í fasta kostnaði kærða felist rekstrargjöld, arðsemiskrafa og afskriftir tækja.

Fastur kostnaður er samkvæmt framansögðu kostnaður sem hlýst af notkun flugbrautakerfis án tillits til þyngdar véla. Hugmyndin að baki umræddri þrepaskiptingu er að allir notendur taki sem jafnastan þátt í greiðslu á hinum fasta kostnaði þannig að sá kostnaður leggist á lendingartonn upp að vissri þyngd, í þessu tilviki 75 tonn. Fyrir tonn umfram þá þyngd leggst hins vegar á gjald sem standa á undir á hinum breytilega kostnaði. Með þeim hætti leggja 75 tonna vél og 80 tonna vél jafn mikið af mörkum að því er varðar kostnað sem er óháður þyngd vélar. Gjaldið sem 80 tonna vél greiðir fyrir þau 5 tonn sem hún fer fram yfir 75 tonna markið stendur þá undir hinum breytilega kostnaði sem endurspeglar kostnað sem felst í þyngd véla.

Við vinnslu málsins eftir yfirferð innsendra gagna var það afstaða Samgöngustofu að nálgun kærða á lendingargjöldin væri rökrétt og væri til þess fallin að endurspeglar kostnað sem fælist í lendingu loftfara með tilliti til þyngdar. Hins vegar þótti ekki nægilega ljóst hvernig kærði hafði komist að þeirri niðurstöðu að þrepaskipta bæri gjaldinu við 75 tonn frekar en einhverja aðra þyngd. Á fundi

Samgöngustofu og kærða var sérstaklega spurt út í hvernig kærði hefði komist að framangreindri niðurstöðu. Kærði færði fram þær skýringar að leitast hafi verið við að dreifa föstum kostnaði á sem breiðastan hóp notenda/loftfara. Lagt hafi verið upp með miða við meðalþyngd loftfara notenda Keflavíkurflugvallar. Meðalþyngd miðað við árið 2013²⁵ sé 86 tonn. Hins vegar sé það svo að vélar 86 tonn og þyngri standi einungis undir 75% af gjaldbærum tonnafjölda í landingum á Keflavíkurflugvelli. Þar sem kærði hafi haft að leiðarljósi að fasti kostnaðurinn dreifðist sem jafnast hafi verið skoðað við hvaða þyngd best væri að miða svo að fasti kostnaðurinn dreifðist með sem jöfnustum hætti. Niðurstaða þeirrar rannsóknar hafi verið að loftför 75 tonn eða þyngri næmu 91% af heildartonnþyngd gjaldbærra lendinga Keflavíkurflugvallar. Á þeim forsendum væri eðlilegt að notendur stæðu undir föstum kostnaði upp að framangreindu 75 tonna marki.

Fastur kostnaður nemur 80% af heildarkostnaði þeim sem felst í rekstri flugbrautakerfis. Breytilegur kostnaður sá sem felst í viðhaldspörf flugbrautakerfis nemur 20% af heildar kostnaði. Af þeim 20% standa loftför 75 tonn og léttari undir 30% af breytilegum kostnaði og loftför þyngri en 75 tonn standa undir 70% af breytilegum kostnaði. Með því rennur hluti gjalds loftfara undir 75 tonnum í hinn breytilega kostnað en þyngri loftför standa undir meiri hluta þess. Með því er miðað að því að léttari loftför séu ekki að greiða fyrir slit af völdum þyngri loftfara.

Í stefnu Alþjóða-flugmálastofnunarinnar er lögð áhersla á að notendur beri sanngjarnan hluta af kostnaði við flugvallarstarfsemina. Þegar horft er til hinna alþjóðlegu leiðbeiningargagna er nokkurt svigrúm við val á aðferð við gjalddöku enda sé samræmi í framkvæmdinni milli ára og almennt viðurkenndum aðferðum beitt.

Með vísan til framangreinds er það álit Samgöngustofu að fyrirhuguð breyting á landingargjöldum, sem miðast við tvískiptingu landingargjalds eftir þyngd loftfara sé byggð á málefnalegum sjónarmiðum og hafi í för með sér réttlátari skiptingu gjalda á milli flugrekenda. Breytingin hafi í för með sér að landingargjöldin endurspegli raunkostnað þeirrar þjónustu sem veitt er flugrekendum. Þessi niðurstaða byggist meðal annars á álitu löggilts endurskoðanda. Samgöngustofa gerir því ekki athugasemdir við umrædda tvískiptingu landingargjalds.

3.3. Lægri gjöld á veturna

Ný gjaldskrá kærða gerir ráð fyrir misháum gjöldum á sumrin og veturna. Nánar tiltekið er gert ráð fyrir lækkun gjalda yfir vetrartímann. Í kæru og af svörum kærða kemur fram að röksemdir kærða að baki þessu fyrirkomulagi séu að hvetja til betri nýtingar á mannvirkjum flugvallarins, auk þess sem það sé í takt við verkefnið „Ísland allt árið“ sem er samstarfsverkefni opinberra aðila og einkaaðila sem miðar að því að efla ferðaþjónustu hérlandis.

Kærandi hefur gagnrýnt þennan árstíðabundna mun á gjöldum, sér í lagi hvernig kærði kynnti þau, en í kynningu sem kærði hélt fyrir kærða er gert ráð fyrir því að kærandi hagnist talsvert á umræddum vetrarlækkunum.²⁶ Þeir útreikningar eru þó gerðir á þeim forsendum að kærandi haldi miðaverði sínu óbreyttu yfir vetrartímann. Kærandi bendir á að haldist miðaverð hans óbreytt fari það gegn framangreindum markmiðum um aukinn ferðamannastraum á veturna.

Samgöngustofa lítur svo á að kærði hafi ákveðið svigrúm við setningu gjaldskrár sinnar til þess að hafa gjaldið breytilegt eftir árstíma. Í 10. gr. tilskipunar nr. 2009/12/EB kemur m.a. fram að upphæð flugvallargjalda geti verið breytileg í samræmi við gæði og umfang veittrar þjónustu og kostnað vegna

²⁵ Flugtölur 2013. Isavia. (<http://www.isavia.is/files/um-isavia-skrar/flugtolur/flugtolur-isavia-2013.pdf>)

²⁶ Kynning kærða fyrir kæranda er að finna sem fylgiskjal 3 með kæru, fylgiskjal 1.

hennar eða önnur hlutlæg og gagnsæ rök. Í leiðbeiningarefni Alþjóða-flugmálastofnunarinnar kemur m.a. fram að við setningu flugvallargjalda skulu m.a. taka mið af því markmiði að efla þróun alþjóðlegs flugs í heild sinni.

Í svörum og umsögn kærða hefur verið vísað til þess að árstíðarbundin gjaldskrá bjóði upp á sveigjanleika fyrir flugrekendur að velja með hvaða hætti þeir nýta sér vetrarlækkunina. Það sé ekki kærða að hafa skoðun á því hvernig flugrekendur hagi sínum ákvörðunum.

Samgöngustofa fellst í meginatriðum á rök kærða en tekur þó undir athugasemdir kæranda að því leyti að kærða beri að gera skýra grein fyrir forsendum gjaldskrárbreytinga þannig að samráð og gegnsæi liggi ávallt fyrir. Í því felst skylda til að kynna gjaldskrá og forsendur að baki henni með sem skýrustum hætti. Notendanefndinni er ætlað að vera uppspretta upplýsinga fyrir notendur um gjöld og gjaldstefnu 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 lúta 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 rekstraraðila/kærða.

Samgöngustofa bendir í því samhengi á að hagsmunaaðilum þeim sem sitja í notendanefnd var boðið að koma að andmælum skriflega, sem kærandi nýtti sér. Í skriflegum andmælum sínum vék kærandi sérstaklega að umræddri vetrarlækkun. Kærði svaraði þeim andmælum með þeim hætti að árstíðarbundin gjaldskrá bjóði upp á sveigjanleika fyrir flugrekendur að velja með hvaða hætti þeir nýta sér vetrarlækkunina. Það sé ekki kærða að hafa skoðun á því hvernig flugrekendur hagi sínum ákvörðunum.

Samgöngustofa gerir samkvæmt framansögðu ekki athugasemdir við umrædda vetrarlækkun en leggur áherslu á ábyrgð kærða við kynningu gjaldskrár sinnar og mikilvægi þess að lögð sé áhersla á samráð. Í þeim skyldum felist m.a. skylda til skýrrar framsetningar á gjöldum og forsendum að baki þeim.

3.4. Leiðrétting á misræmi

Að lokum er rétt að víkja að þeim hluta kærunnar sem lítur að leiðréttingu á misræmi. Kærandi vísar í kæru sinni til tölvupóstar kærða þar sem fram kemur að með hinni nýju gjaldskrá sé verið að leiðrétta misræmi. Þar með hafi kærði viðurkennt að eitthvað misræmi hafi verið til staðar til að byrja með og fyrra misræmi verði ekki leiðrétt með meira misræmi. Kærði hefur í svörum sínum vísað til þess að það misræmi hafi falist í því að 150 tonna flugvél hefði verið að greiða tvöfalt meira heldur en 75 tonna flugvél þrátt fyrir að það endurspeglaði ekki raunkostnað sem hljótist af landingum þeirra véla.

Af umfjöllun í lið 3.2.2. hér að framan, verður ekki ráðið að hin kærða gjaldskrá feli í sér misræmi. Um er að ræða nýja nálgun við setningu gjaldskrár sem felur í sér viðleitni til að tengja gjaldtöku og raunþjónustu og einfalda gjaldskrána. Það misræmi sem vísað hefur verið til miðast við hina breyttu aðferðarfræði sem gerir ráð fyrir jöfnu framlagi allra notenda í fastan kostnað við rekstur flugbrautakerfis. Samgöngustofa gerir ekki athugasemdir hér við þennan þátt málsins.

V. Ákvörðun um kærugjald

Í reglugerð um störf notendanefnda flugvalla nr. 947/2010 er kveðið á um vettvang og farveg kærumála er varða rekstur flugvalla eða flugvallakerfa. Samkvæmt henni og loftferðalögum er [Samgöngustofa] úrskurðaraðili í ágreiningsmálum. Um grundvöll kostnaðar fer samkvæmt ákvæði um gjaldtöku í lögum nr. 119/2012 um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála.

Málskotsgjald vegna kærunnar, kr. 50.000 hefur verið greitt. Sérfræðingar Samgöngustofu hafa unnið að málinu auk þess að aflað var álits löggilts endurskoðanda. Kostnaður af málskoti byggir á tímaskýrslum sérfræðinga Samgöngustofu.

VI. Niðurstaða

Í 5. mgr. 71. gr. a. laga um loftferðir kemur fram að [Samgöngustofu] er ætlað að skera endanlega úr um ágreining milli notenda og rekstraraðila flugvalla um ákvörðun gjalds vegna þjónustu rekstraraðila.

Í stefnu Alþjóða-flugmálastofnunarinnar er lögð áhersla á að notendur beri sanngjarnan hluta af kostnaði við starfsemi flugvalla. Þegar horft er til hinna alþjóðlegu leiðbeiningargagna er nokkurt svigrúm við val á aðferð við gjalddöku enda sé samræmi í framkvæmdinni milli ára og almennt viðurkenndum aðferðum beitt. Ekki verður annað ráðið af gögnum málsins en að við ákvörðun hinnar kærðu gjaldskrár hafi þau sjónarmið verið lögð til grundvallar.

Samgöngustofu gerir þannig ekki athugasemdir við að fyrirhuguð breyting á lendingargjöldum miðist við tvískiptingu lendingargjalds eftir þyngd loftfara. Stofnunin telur, eftir ítarlega gagnaöflun og álit sérfróðra aðila að fyrirhuguð breyting byggist á málefnalegum sjónarmiðum, feli ekki í sér misræmi, hafi í för með sér réttlátari skiptingu gjalda á milli flugrekenda og endurspegli raunkostnað þeirrar þjónustu sem veitt er flugrekendum.

Samgöngustofa gerir ekki athugasemdir við lækkun gjalda yfir vetrartímann en leggur áherslu á ábyrgð kærða við kynningu gjaldskrár sinnar og mikilvægi þess að lögð sé áhersla á samráð. Í þeim skyldum felst m.a. skylda til skýrrar framsetningar á gjöldum og forsendum að baki þeim.

Ákvörðunarorð

Ákvörðun Isavia um gildistöku gjaldskrár 1. nóvember 2014 er staðfest.

Ákvörðun þessi er endanleg á stjórnarsýslustigi sbr. 5. mgr. 71. laga nr. 60/1998 um loftferðir, með síðari breytingum.

f.h. Samgöngustofu,


Halla Sigrún Sigurðardóttir

framkvæmdastjóri samhæfingarsviðs Samgöngustofu


Kristín Helga Markúsdóttir
deildarstjóri lögfræðideildar Samgöngustofu

Fylgiskjöl:
Reikningur vegna málskots
Skjalalisti í tímaröð