

Nefnd um Schengen-samstarfið og ferðaþjónustuna

Með bréfi dags. 30. apríl 1999 skipaði samgönguráðherra nefnd um áhrif Schengen-samstarfsins á ferðaþjónustuna. Hlutverk nefndarinnar var að vera ráðuneytinu til ráðgjafar um undirbúning og framkvæmd Schengen-samningsins og skyldi hún jafnframt skoða sérstaklega hvernig hægt er að nýta þetta aukna frelsi til eflingar íslenskrar ferðaþjónustu. Í nefndina voru skipaðir Jóhann Guðmundsson, skrifstofustjóri í samgönguráðuneytinu, sem jafnframt var formaður, Magnús Oddsson ferðamálastjóri, Þorgeir Pálsson, flugmálastjóri og fulltrúar SAF voru þeir Kjartan Már Kjartansson, gæðastjóri Samvinnuferða/Landsýnar síðar hjá Flugleiðum og Sigpór Einarsson, stjórnunarsviði Flugleiða.

Nefndin hóf ekki störf fyrr en í byrjun október. Hún fékk á sinn fund nokkra aðila sem á einn eða annan hátt voru taldir geta veitt upplýsingar. Aðilar þessir voru:

Þorsteinn A. Jónsson lögfræðingur, dómsmálaráðuneytinu
Benedikt Ásgeirsson sendiherra, utanríkisráðuneytinu
Arngrímur Jóhannsson stjórnarform. Atlanta
Jóhann R. Benediktsson sýslumaður, Keflavíkflugvelli
Björn Ingi Knútsson flugvallarstjóri, Keflavíkflugvelli
Ómar Kristjánsson, forstjóri FLE

Schengen-samstarfið

Í upphafi er rétt að gera mjög stuttlega grein fyrir Schengen-samstarfinu og þætti Íslands. Því verður best lýst með eftirfarandi tilvitnun:

“Upphaf Schengen-samstarfsins má rekja til þess að hinn 14. júní 1985 var undirritað í bænum Schengen í Lúxemborg samkomulag milli Belgíu, Frakklands, Hollands, Lúxemborgar og Þýskalands um að fella smám saman niður eftirlit á sameiginlegum landamærum þessara ríkja (hér eftir nefnt „Schengen-samkomulagið“). Með Schengen-samkomulaginu voru skilgreind almenn markmið um að koma á í áföngum frjálsri för einstaklinga yfir innri landamæri aðildarríkjanna. Nánar tiltekið kveður samkomulagið á um að aðildarríkin skuli með tilteknum hætti einfalda eftirlit með för fólks á sameiginlegum landamærum. Enn fremur kveður samkomulagið á um að aðildarríkin styrki samstarf sitt í baráttunni gegn alþjóðlegri afbrotastarfsemi.

Hinn 19. júní 1990 var undirritaður á sama stað samningur milli sömu ríkja um framkvæmd Schengen-samkomulagsins frá 1985 (hér eftir nefndur „Schengen-samningurinn“). Síðar hafa Ítalía, Spánn, Portúgal, Grikkland, Austurríki, Danmörk, Finnland og Svíþjóð gerst aðilar að Schengen-samningnum. Ákvæði samningsins eru komin til framkvæmda í aðildarríkjunum að undanskildum norrænu ríkjunum og Grikklandi að hluta.

Segja má að kjarni Schengen-samstarfsins sé annars vegar að tryggja frjálsa för einstaklinga um innri landamæri samstarfsríkjanna og hins vegar að styrkja baráttu samstarfsríkjanna gegn alþjóðlegri afbrotastarfsemi, ekki síst ólöglegum innflutningi fíkniefna. Reglur Evrópubandalaganna frá 1986 um innri markaðinn lúta á sama hátt að því að tryggja frjálsa för einstaklinga en ekki náðist samstaða milli allra aðildarríkja þeirra um hversu langt skyldi ganga. Þau ríkjanna sem lengst vildu ganga stofnuðu því til Schengen-samstarfsins með það að leiðarljósi að hin aðildarríkin gætu seinna gerst aðilar að því. Í ljósi þessa má segja að Schengen-samstarfið sé liður í því að tryggja frjálsa för einstaklinga um Evrópu.

Með Schengen-samstarfinu er leitast við að styrkja baráttu samstarfsríkjanna gegn alþjóðlegri afbrotastarfsemi. Er markmiðið að koma í veg fyrir að afnám persónueftirlits á innri landamærum auðveldi afbrotamönnum starfsemi sína. Þróunin hefur hins vegar leitt í ljós að burtséð frá fyrirkomulagi persónueftirlits að þessu leyti er brýn þörf fyrir alþjóðlega lögreglusamvinnu til að berjast gegn alþjóðlegri afbrotastarfsemi.

Þátttaka í Schengen-samstarfinu styrkir stöðu lögreglunnar í baráttunni gegn alþjóðlegri afbrotastarfsemi þar sem komið hefur verið á fót beinum samskiptum milli lögregluyfirvalda samstarfsríkjanna auk þess sem ríkin hafa komið sér saman um fyrirkomulag lögreglusamvinnu yfir landamæri. Aðgangur lögreglu að Schengen-upplýsingakerfinu er þar einn mikilvægasti þátturinn. Einnig ber að hafa í huga að gagnkvæm réttaraðstoð á þessu sviði á milli samstarfsríkjanna hefur verið einfölduð, m.a. með beinum samskiptum viðkomandi yfirvalda.

Grundvöllur þátttöku Íslands og Noregs í Schengen-samstarfinu.

Schengen-samningurinn kom til framkvæmda milli hluta aðildarríkjanna (Benelúx-ríkjanna, Frakklands, Portúgals, Spánar og Þýskalands) 26. mars 1995. Danmörk hafði þá sótt um áheyrnaraðild að samstarfinu með það fyrir augum að gerast aðili síðar. Aðild Dana að samstarfinu hefði leitt til þess að ytri landamæri Schengen-svæðisins hefðu legið í gegnum Norðurlöndin og með því hefði norræna vegabréfasambandið liðið undir lok. Vegna þessa var sá fyrirvari í umsókn Dana að Schengen-samstarfinu að norræna vegabréfasambandið héldist.

Það var mat stjórnvalda að íbúar Norðurlandanna mundu hvorki skilja né sætta sig við að 40 ára frelsi til ferða án vegabréfs milli norrænu ríkjanna þyrfti að ljúka á þennan hátt. Auk þessu hefðu Norðurlöndin haft með sér verulegt samstarf á sviði lögreglumála, réttaraðstoðar o.fl. sem kynni að vera í hættu ef þau væru ekki samstíga í þessu sambandi. Í ljósi alls þessa lýstu forsætisráðherrar Norðurlanda því yfir á fundi sínum í Reykjavík 27. febrúar 1995 að það þjónaði best hagsmunum norræna vegabréfasambandsins að löndin hefðu sameiginlega jákvæða afstöðu til þátttöku í Schengen-samstarfinu. Samstarfssamningur Íslands og Noregs við Schengen-ríkin var síðan undirritaður í Lúxemborg 19. desember 1996” (Tilvitnun (með úrfellingum) úr þingskjali 240-206 mál frá 125 löggj. þingi um fullgildingu samnings sem ráð Evrópusambandsins og lýðveldið Ísland

og konungsríkið Noregur gera með sér um þátttöku hinna síðarnefndu í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna.)

Nefndarálitíð

Nefndin mat það á sínum fyrsta fundi að verkefnið sem fyrir lægi fælist í að finna jákvæðar og neikvæðar hliðar á inngöngu Íslands í Schengen-samstarfið fyrir íslenska ferðapjónustu. Þar sem að engin tók voru á því að láta fara fram nákvæma greiningu á efninu beindist athyglin nær eingöngu að flugsamgöngum og ferðapjónustu. Álit nefndarinnar byggir á ítarlegum viðtölum við aðila sem kynnt hafa sér þessa hluti út frá ýmsum hliðum.

Flugstöð Leifs Eiríkssonar(FLE)

Til þess að einfalda þetta verkefni nokkuð varð nefndin sammála um að beina fyrst og fremst sjónum sínum að flugstöð Leifs Eiríkssonar og þeim breytingum sem að þar eru framundan. Ástæður þess eru:

- a. Í gegnum hana fara meira en 95% af öllum ferðamönnum sem koma til landsins
- b. FLE skiptir sköpum fyrir tengiflugsstarfsemi Flugleiða. Á morgnana og kvöldin geta a.m.k. fimm vélar frá Bandaríkjunum þurft á Schengen-afgreiðslu að halda á sama tíma. Mesta tengiflugsumferðin er á morgnana frá 0600 til 0800 og frá 1600 til 1730 í eftirmiðdaginn. Lendingar annarra flugvéla eins og leiguflygs geta einnig bæst hér við.
- c. Samkeppnisstaða flugstöðvarinnar er nátengd stöðu ferðapjónustunnar.
- d. Verulegar miklar framkvæmdir eru fyrirhugaðar í FLE á næstu árum vegna þess að flugstöðin er þegar orðin of lítil, vegna inngöngunnar í Schengen og svo vegna óhjákvæmilegrar stækkunar sbr. spár um enn meiri aukningu í fjölda ferðamanna.

Landamæravarsla í FLE.

Ljóst er að allt sem torveldar fólksflæðið í gegnum FLE er til boga. Flugáætlanir geta farið úr skorðum sem gæti leitt til þess að ferðamenn og flugfélög forðist flugvelli þar sem slíkt er daglegt brauð. Ein afleiðing Schengen-samstarfsins er að allir flugfarþegar sem koma frá landi utan Schengen-svæðisins til Íslands, og skiptir þá ekki máli þótt aðeins sé um millilendingu að ræða á leið til annars Schengenlands, verða að gangast undir s.k. ytra landamæraeftirlit. Þetta ytra landamæraeftirlit snýst um vandlega skoðun persónuskilríkja sem verður ítarlegri en áður hefur þekkst. Þannig þurfa farþegar á leið með Flugleiðum frá Bandaríkjunum til Evrópu með millilendingu hér á landi að gangast undir þetta eftirlit meðan á bið eftir tengiflugi stendur. Þessi bið farþeganna er oft ekki meira en þrjár stundarfjórðungar. Benda má á að mjög erfitt getur verið að bregðast við seinkun t.a.m. einnar vélar af átta eftir Schengen hefur tekið gildi. Í dag hefur tekist að afgreiða slíka vél á 20 mínútum og koma farþegum í aðrar vélar eftir mismunandi ákvörðunarstað. Þessi tími mun óhjákvæmilega

lengjast. Því er mjög mikilvægt að ekki komi til tafa við skoðun persónuskilríkja.

Í mjög ítarlegum viðtölum sem nefndin hefur átt við þá aðila sem nefndir eru í upphafi skýrslunnar hefur komið skýrt fram að allt verði gert til þess að ekki komi til neinna tafa við þessa afgreiðslu. Í byrjun verða 14 landamærahlíð mönnum. Ef á þarf að halda er jafnvel gert ráð fyrir að fjölga megi þeim í 22. Það er álit nefndarinnar að treysta verði þeirri niðurstöðu sérfræðinga að 14 hlið dugi til þess að ekki komi til tafa við afgreiðslu farþega svo fremi sem hliðin verði ætíð mönnum nægjanlegum fjölda vel þjálfðra starfsmanna. Þetta er algjör forsenda þess að forðast megi veruleg vandræði svo og að notuð verði besta þekkjanlega tækni við vegabréfaskoðunina.

Stækkun FLE og nauðsynleg tvískipting hennar vegna Schengen-aðildar.

Nefndin telur augljóst að stækkun flugstöðvarinnar sé bæði vegna Schengen-aðildar og fyrirsjáanlegrar aukningar í ferðamannafjölda. Hitt er einnig ljóst að flugstöðin verður tvískipt vegna Schengen-aðildarinnar. Það er hins vegar augljóst að mati nefndarinnar að tvískiptingin í sjálfu sér veldur óhagræði og auknum kostnaði. Fram hefur komið að í flugstöðinni myndist nú tímabundið flöskuhálsar þegar að verið er að afgreiða margar vélar, einkum í landganginum. Þetta vandamál, sem að mestu er óháð Schengen-aðild, verður leyst með breikkun landgangsins eftir fimm til sjö ár. Spurning er hvort það sé of langur tími.

Viðskiptamöguleikar FLE.

Það er álit nefndarinnar að Schengen-samstarfið muni ekki auka viðskiptamöguleika flugstöðvarinnar að ráði. Erfiðlega hefur gengið að fá ný flugfélög til þess að lenda hér. Það mun varla breytast eingöngu vegna Schengen.

Það er álit nefndarinnar að vafasamt sé að það megi markaðssetja FLE á þeim forsendum að hér verði um sérstaklega þénuga landamæravörslu að ræða umfram önnur lönd. Tækifærin felast í þeirri staðreynd að FLE er lítil, miðað við flestar flugstöðvar í Evrópu, sem gerir Keflavíkurlugvöll að mun þægilegri tengiflugvelli en þá sem stærri eru. Ef samningar takast við Bandaríkin um forskoðun vegabréfa má ná einhverjum jaðaráhrifum. Þetta fer þó allt eftir aðgerðum samkeppnisaðila í nálægum Evrópulöndum á sama sviði.

Almenn umfjöllun um kostnað vegna FLE.

Nefndin telur óhjákvæmilegt annað en að fjalla almennt um kostnað á farþega í FLE, en tekur skýrt fram að umfjöllunin um kostnað í FLE er ekki bundin einvörðungu við Schengen og að fyrirsjáanleg aukning hans er alls ekki tilkomin eingöngu vegna Schengen-aðildar. Gjaldtakan í FLE skiptir hins vegar verulegu máli fyrir íslenska ferðaþjónustu og því þykir rétta að fjalla um hana sérstaklega.

Sé vikið að kostnaði við rekstur FLE má öruggt telja eins og áður hefur komið fram að hann aukist. Fyrir því eru mörg rök. Má nefna að kostnaður vegna tvískiptrar flugstöðvar hlýtur að verða meiri. Aukinn kostnaður á farþega skapast vegna þess að verslunarrými, veitngjafjónusta, Saga biðstofa, upplýsingagjöf til farþega og önnur farþegagjónusta þarf að verða tvískipt og tilkostnaður því meiri. Kostnaður á hvern farþega vegna löggæslu og landamæragæslu hlýtur að aukast. Ef litið er til annarra gjalda á flugvælinum þá hefur komið fram að lendingargjöld séu í nokkru samræmi við önnur Norðurlönd en há m.v. önnur lönd. Afgreiðslugjöld flugvéla teljast í meðallagi m.v. önnur lönd en lægri en í hinum Norðurlöndunum. Farþegaskattar teljast ekki lágir í samanburði við ýmis Evrópulönd en e.t.v. ekki í samanburði við Bandaríkin. Þegar hefur verið ákveðið að hækka vopnaleytagjald á hvern farþega í FLE.

Að mati nefndarinnar er hætta á að alls konar innheimta þjónustugjalda og skatta verði hækkuð á næstu árum. Það er jafnframt álit nefndarinnar að verði þjónustugjöld og skattar hækkuð skerði það samkeppnisstöðu FLE og þar með íslenskrar ferðafjónustu. Þetta er augljóst þar sem þau gjöld sem tekin eru í dag eru ekkert sérstaklega lág í samanburði við það sem gerist í nágrennalöndunum.

Benda má á að kostnaður við flug til Íslands er af eðlilegum orsökum nokkuð hár, vegna smæðar markaðarins og landfræðilegrar legu. Augljóst er að allar hækkanir á kostnaði hafa neikvæð áhrif á íslenska ferðafjónustu.

Vegabréfsáritanir

Schengen-aðild felur í sér breytingu á útgáfu vegabréfsáritana til Íslands því taka verður upp samræmdar vegabréfsáritanir fyrir allt Schengen-svæðið. Lagt verður niður núverandi kerfi þeirra ræðismanna Íslands sem hafa haft heimildir til útgáfu vegabréfsáritana því eingöngu verður hægt að gefa út vegabréfsáritanir í sendiráðum aðildarþjóðanna. Þetta þýðir að Ísland hefur gert samninga um að sendiráð Norðurlandanna (í flestum tilvikum Danmörk og hugsanlega eitt annað Schengen-ríki þar sem ekki eru norræn sendiráð), geti veitt ríkisborgurum utan Schengen-svæðisins í þessum sendiráðum (þar sem ekki er íslenskt sendiráð) vegabréfsáritanir til Íslands, sé Ísland aðalviðkomustaður ferðamannsins á Schengen-svæðinu. Einnig eru í gangi athuganir á að Danmörk taki að sér vegabréfsáritanir einnig þar sem íslenskt sendiráð er staðsett í hagræðingarskyni til þess að draga úr kostnaði.

Jafnframt mun listinn yfir vegabréfsáritunarskyld ríki breytast og þá þannig að fleiri ríki bætast í þann hóp sem ekki er áritunarskyldur. Samkvæmt nýjustu upplýsingum munu áritanir verða gefnar út á um 170 stöðum en staðirnir eru nú fyrir gildistöku Schengen líklega nálægt 30. Þetta eru miklar breytingar. Nefndin vekur þó athygli á að þegar íslenskir ræðismenn og hugsanlega sendiráð hætta útgáfu vegabréfsáritana þá rofnar þar með ákveðin tenging ferðamannsins við Ísland.

Mögulegt er þó að hér geti verið á ferðinni jákvæð heildaráhrif fyrir íslenska ferðafjónustu. Bæði mun þeim löndum fjölga sem ekki þurfa vegabréfsáritanir og einnig að þetta muni frekar hvetja ferðalanga sem hvort sem er eru á ferð innan Schengen-svæðisins til að koma við á Íslandi því þar gildi sama áritunin.

Nefndin hefur rætt þetta atriði ítarlega og komist að þeirri niðurstöðu að

að hér séu á ferðinni þáttur sem hljóti að hafa jákvæð áhrif á ferðamannastrauminn til Íslands í framtíðinni. Hér eru möguleikar sem ferðaþjónustan verður að nýta sér.

Samgöngur við FLE.

Því er spáð að fjöldi farþega sem að fer um flugstöðina muni tvöfaldast á næstu tíu árum. Úr 1,3 milljónum farþega í 2,7 milljónir 2010 og jafnframt að 3,5 milljónir farþega fari um flugstöðina árið 2015 samkvæmt háspá. Ljóst er að tvöföldun Reykjanesbrautarinnar og góð tenging hennar við samgöngunet landsins er mikilvæg forsenda þess að umferð til og frá FLE sé hnökralaus.

Skemmtiferðaskip og hafnir, aðra flugvellir.

Nefndin fjallaði ekki um þetta málefni sérstaklega en augljóst er að gera verður nauðsynlegar ráðstafanir á öðrum flugvöllum og höfnum til þess að tryggja liðuga Schengen-skoðun farþega frá löndum utan Schengen-svæðisins. Hér er því sama upp á teningnum og gagnvart afgreiðslu í FLE.

Samandregin niðurstaða.

Það er niðurstaða nefndarinnar að enginn stór ávinningur sé af Schengen-samstarfinu fyrir móttöku erlendra ferðamanna í Íslandi.

Ávinningurinn felst fyrst og fremst í auðveldara aðgengi íslenskra ferðamanna að öðrum Schengen-löndum þar sem ekki þarf vegabréf og að flugvélar frá Íslandi leggja á Schengen-svæði flugstöðva í þessum löndum, sem auðveldar áframhaldandi tengiflug innan Schengen-landanna.

Mikilvægast er að koma í veg fyrir neikvæð áhrif á tengiflug í FLE en í vissum tilvikum er erfitt að greina í sundur áhrif vegna Schengen-aðildar og hinnar óhjákvæmilegu stækkunar á FLE.

Svo virðist sem allir aðilar sem að þessu máli koma séu með samstilltu átaki að gera sitt besta til þess að neikvæð áhrif verði sem minnst á flæðið í FLE og stöðin geti áfram virkað sem hagkvæm skiptistöð. Nefndin vekur athygli á að samgöngur til og frá flugstöðinni eftir Reykjanesbrautinni hafa hér einnig mikla þýðingu.

Nefndin ítrekar það álit sitt, að samkeppnisforsendur leyfa ekki að auknum kostnaði vegna Schengen-aðildar verði velt yfir á ferðaþjónustuna og minnir á yfirlýsingar stjórnvalda þar að lútandi.