



Reykjavíkurborg

Borgarstjórnin í Reykjavík

Reykjavík, 27. ágúst 2019

R19080178

0572

Borgarráð

Umsögn Reykjavíkurborgar um stefnu stjórnvalda í málefnum flugrekstrar og flugtengdrar starfsemi á Íslandi

Lagt er til að borgarráð staðfesti hjálagða umsögn samgöngustjóra um stefnu stjórnvalda í málefnum flugrekstrar og flugtengdrar starfsemi á Íslandi.

Dagur B. Eggertsson

Hjálagt:

Drög að flugstefnu fyrir Ísland - umsögn Reykjavíkurborgar, dags. 27. ágúst 2019



Reykjavíkurborg

Umhverfis- og skipulagssvið

Reykjavík, 27. ágúst 2019

USK2019080063

0.3.0

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólsgrata 7
101 Reykjavík

Drög að flugstefnu fyrir Ísland - umsögn Reykjavíkurborgar

Í lok júlí 2019 kynnti Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið til umsagnar drög að grænbók um stefnu stjórnvalda í málefnum flugrekstrar og flugtengdrar starfsemi hér á landi og opnaði fyrir umsagnir í samráðsgátt.

Reykjavíkurborg fagnar því að unnin sé vönduð stefnumörkun í málefnum flugrekstrar og flugtengdrar starfsemi hér á landi og því að fá tækifæri til að veita umsögn. Flug og ferðaþjónusta eru lykilstoðir í efnahagslífinu og öflugt og öruggt alþjóðaflug er lykilatriði í samkeppnishæfni atvinnulífs og lífsgæðum íbúa höfuðborgarsvæðisins.

Reykjavíkurborg vill koma eftirfarandi atriðum á framfæri á þessu stigi en áskilur sér rétt til að koma með frekari athugasemdir á síðari stigum.

Almennt

Það er rétt að halda því til haga að í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 og svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins fyrir sama tímabil kom fram að Reykjavíkurlugvöllur skyldi víkja í áföngum úr Vatnsmýri á tímabilinu. Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030, tók gildi hinn 26. febrúar 2014 með birtingu í B-deild Stjórnartíðinda. Þar kemur fram að Reykjavíkurlugvöllur skuli víkja úr Vatnsmýrinni í áföngum fram til ársins 2024; NA-SV flugbrautin (flugbraut 06/24) árið 2013, æfinga-, kennslu- og einkaflug árið 2015, N-S flugbrautin árið 2022 og flugvallarstarfsemin með öllu árið 2024. Í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins, sem tók gildi hinn 14. júlí 2015 með birtingu í B-deild Stjórnartíðinda, er einnig kveðið á um að Reykjavíkurlugvöllur skuli víkja í áföngum.

Reykjavíkurborg hefur lengi tekið virkan þátt í greiningum og undirbúningi fyrir uppbyggingu nýs flugvallar á höfuðborgarsvæðinu. Má þar nefna samráðsnefnd Samgönguráðuneytisins og Reykjavíkurborgar undir forystu Helga Hallgrímssonar árið 2007, sameiginlega athugun ríkis, Reykjavíkurborgar og Icelandair Group á flugvallarkostum á höfuðborgarsvæðinu undir forystu Rögnu Árnadóttur árið 2015, starfshóp um framtíð Reykjavíkurlugvallar árið 2017 undir forystu Hreins Loftssonar. Reykjavíkurborg stóð að niðurstöðum tveggja síðast nefndu hópanna og á sæti í stýrihópi til að greina valkosti um framtíðarskipan flugvallarmála á suðvesturhorni landsins undir forystu Eyjólfss Árna Rafnssonar sem stofnaður var árið 2018. Sá hópur er enn að störfum.

Varaflugvöllur á suðvesturhorni landsins

Umfjöllun grænbókar um varaflugvelli er ófullnægjandi að mati Reykjavíkurborgar. Þar þyrfti að fjalla um og bregðast við ítrekuðum viðvörðunum margra helstu lykilhagsmunaaðila í flugi varðandi stöðu varaflugvalla og brýnni þörf fyrir fullgildan varaflugvöll á SV-horni landsins, líkt og lagt er til í nýlegri skýrslu Þorgeirs Pálssonar fyrrv. flugmálastjóra til samgönguráðherra.

Hér að neðan eru dregin saman nokkur meginatriði úr fyrirliggjandi gögnum:

„Öryggi þjóðfélagsins og flugöryggi gera það að verkum að tveir flugvellar verða að vera á Suðvesturlandi.“

„Í þessari skýrslu verður rennt fleiri stöðum undir þá niðurstöðu að ekki sé forsvaranlegt að aðeins einn stór flugvöllur sé á suðvesturluta landsins, sem geti höndlað stórar flugvélar.“

Skýrsla Þorgeirs Pálssonar fyrrverandi flugmálastjóra um öryggishlutverk Reykjavíkurflugvallar til samgönguráðherra, september 2017.

Brýn og óumflýjanleg nauðsyn er á nýjum varaflugvelli á SV-horni landsins ætli Ísland sér áfram að vera miðstöð alþjóðaflugs og gerð slíks flugvallar er forsenda frekari vaxtar á því sviði á næstu árum. Millilandaflug um Keflavíkurflugvöll hefur aukist úr 2,8 milljónum farþega árið 2014 í um 10 milljónir farþega árið 2018 án þess að gert hafi verið formlegt áhættumat á þörf fyrir stærri varaflugvelli. Áætlanir Isavia og fjárfestingaráform gera ráð fyrir að þessi umferð um Keflavíkurflugvöll tvöfaldist á sjö árum, farþegar verði allt að 20 milljónir árið 2025. Þrátt fyrir að útlit sé fyrir að þessi vöxtur geti orðið hægari eftir gjaldþrot Wow er ljóst að efnahagslífið, flug og ferðaþjónusta á mikið undir því að þessar áætlanir gangi eftir. Jafnljóst er að neyðarástand vegna skorts á varaflugvelli getur stefnt þessum sömu hagsmunum í stórfellda hættu, til skamms og langs tíma.

Það er mikill ábyrgðarhluti að stefna á tvöföldun farþega og flugumferðar um Keflavíkurflugvöll með að minnsta kosti 170-200 milljarða fjárfestingu í flugvallarinnviðum án þess að gerður verði nýr og öflugur varaflugvöllur sem geti tekið við vélum í því umfangi sem getur þurft. Nýr varaflugvöllur á SV-horni landsins er því forgangsmál ef stefna á að frekari vexti í flugi.

Núverandi staða kallar á skjótar úrbætur

Vöxturinn í flugi til og frá Íslandi hefur vaxið varaflugvallakerfinu yfir höfuð fyrir löngu síðan. Á hverjum degi koma um 60 til 80 flugvélar til Keflavíkurflugvallar og í mörgum tilfellum eru Akureyrar- og Egilsstaðaflugvellir notaðir sem varaflugvellar. Hins vegar er einungis pláss fyrir 4-5 farþegaþotur á hvorum flugvelli með góðu móti. Þetta kemur fram í umsögn öryggisnefndar Félags íslenskra atvinnuflugmanna um samgönguáætlun dags. 26. október 2018.

Þriðji varaflugvöllurinn er Reykjavíkurflugvöllur. Í skýrslu Þorgeirs Pálssonar flugmálastjóra kemur fram að „[F]lugbrautir Reykjavíkurflugvallar [eru] of stuttar fyrir margar af þeim flugvélategundum sem nú fljúga í reglubundnu flugi til Keflavíkurflugvallar. Því eru þróunartækifæri Reykjavíkurflugvallar sem varaflugvöllur takmörkuð.“ Jafnframt kemur fram að „[v]erulegar breytingar á legu eða lengd flugbrauta á Reykjavíkurflugvelli eru illframsæmanlegar vegna þess að kostnaður og rask yrði mikið en ávinningurinn lítill.“

Taka þarf mið af þessari stöðu, framtíðarhorfum og staðreyndum í flugstefnu fyrir Ísland.

Nýleg flugatvik draga fram hættuna

Í erindi öryggisnefndar Félags íslenskra atvinnuflugmanna frá haustinu 2018 er rakið að „þann 2. apríl síðastliðinn skapaðist nokkuð alvarlegt ástand þegar sjö flugvélar þurftu að hverfa frá Keflavíkurflugvelli, ein lenti í Glasgow, tvær á Akureyri og fjórar á Egilsstöðum. Af þeim sökum var vart pláss fyrir fleiri flugvélar á fyrrnefndum flugvöllum. Þar sem fyrrnefndir flugvellar eru takmarkaðir leiddu aðstæður þennan dag til þess að ein þeirra flugvéla sem þurfti að hverfa frá Keflavíkurflugvelli til Egilsstaða hafði gengið verulega á eldsneytisforða sinn og var 8. mín frá því að lýsa yfir neyðarástandi vegna eldsneytisskorts. Ástæður þessa eru óviðunandi aðbúnaður og þjónusta með tilliti til tíðni flugumferðar á Íslandi.“

Fleiri dæmi eru rakin í skýrslu Þorgeirs Pálssonar. „Flugvöllur getur teppst af ýmsum öðrum orsökum en vegna veðurs. Óhöpp eða slys geta valdið því að flugbrautir verði tímabundið ónothæfar. Ef stórrí flugvél hlekkist á getur hún lokað flugbraut um allan tíma vegna rannsóknar atviksins auk þess sem flutningur laskaðrar flugvélar af vettvangi getur verið flókið mál og krefst oft sérhæfðs búnaðar. Þetta gerðist t.d. í september árið 1998 þegar landingarbúnaður Boeing C-17 flutningaflugvélar brotnaði í þungri landingu á Vestmannaeyjaflugvelli og flugvélin sat á brautarmótunum í nokkra daga og lokaði flugvellinum. Nýlegt flugatvik á Keflavíkflugvelli þegar B-737-800 flugvél rann út af flugbraut í landingu er einnig áminning um hvernig flugvöllur getur lokast tímabundið.“

Síðara dæmið sem Þorgeir rekur er atvik þegar vél Primera Air hlekkist á í hríðarveðri í Keflavík og lenti utan brautar. Mildri var að vélin var ein þeirra síðustu sem kom inn til aðflugs í Keflavík þennan eftirmiðdag, en ekki ein þeirra fyrstu í um 30-40 véla hópi sem algengt er að lendi í KEF síðdegis á hefðbundnum degi. Enginn hefur skýrt hvernig brugðist hefði verið við í þeirri stöðu þar sem atvikið leiddi til lokunar á vellinum. Atvikið er ennþá til rannsóknar hjá rannsóknarnefnd samgöngumála. Af upplýsingum um stöðu hennar má hins vegar ráða að rannsóknin nái aðeins til atviksins sem slíks en ekki þess hvaða áhrif það hefði haft á öryggi annarra véla eða á flug til Íslands í heild, þennan dag, ef atvikið hefði átt sér stað örlítið fyrr á deginum, þegar fyrstu síðdegisvélar voru að lenda. <http://rnsa.is/media/3938/yl-psh-ostoedugt-adflug-stada-mals.pdf>

Brýnt er að kalla eftir greiningum á því hversu oft fjöldi flugvéla sem býr sig undir landingu er umfram getu núverandi varaflugvalla til að taka við þeim og hver staðan í því efni verði eftir 5, 10 og 15 ár miðað við gefnar spár og forsendur um vöxt.

Frekari uppbygging og vöxtur

Ljóst er að tvöföldun á flugumferð til og frá landinu kallar á skjótar ákvarðanir um uppbyggingu nýs varaflugvallar á SV-horninu og umbætur á varaflugvallakerfinu að öðru leyti. Áform flugfélaga um flug á lengri flugleiðum í Asíu og Ameríku ýtir enn frekar á þetta. Í skýrslu Þorgeirs Pálssonar segir: „Reykjavíkflugvöllur gegnir afar mikilvægu hlutverki sem varaflugvöllur fyrir millilandaflug þótt þetta hlutverk fari minnkandi vegna þess að íslensku flugfélögin eru að taka í notkun nýjar flugvélar sem gera kröfur um lengri flugbrautir.“

Flugvöllur í Hvassahrauni er að flestra mati álitlegasti kosturinn í þessu efni. Það koma heim og saman öryggisrök, rekstrarleg rök og þjóðhagsleg rök að baki þeirri skoðun að gerð nýs vara-flugvallar í Hvassahrauni sé bæði brýn og óumflýjanleg, en einnig nauðsynleg forsenda frekari vaxtar í flugstarfsemi á Íslandi, eigi hún ekki að verða á kostnað öryggis og almannahagsmuna til skemmri og lengri tíma.

Niðurstaða Grænbókar

Í fyrirliggjandi drögum að grænbók um stefnu stjórnvalda í málefnum flugrekstrar og flugtengdrar starfsemi kemur fram að í dag eru fjórir alþjóðaflugvellir á Íslandi sem sinna hlutverki varaflugvalla. „Fyrir utan Keflavíkflugvöll eru þetta Reykjavíkflugvöllur, Egilsstaðaflugvöllur og Akureyrarflugvöllur. Kominn er tími á viðhald þessara valla og samanlagt hafa þeir ekki þá afkastagetu sem varaflugvellir á Íslandi þurfa að hafa. Einnig eru uppi sjónarmið um mikilvægi þess að hafa góðan varaflugvöll á SV horni landsins.“

Í fyrirliggjandi drögum kemur einnig fram að varaflugvöllur á Íslandi þarf m.a. að uppfylla eftirfarandi grunnkröfur:

- Flugbraut nægjanlega löng til að uppfylla afkastagetu algengustu flugvéla í millilandaflugi, til dæmis Airbus 320/321 og Boeing 737/757. Einnig væri kostur ef þeir gætu tekið á móti stærri vélum, svo sem Airbus 330 og Boeing 767.
- Tvær misvísandi flugbrautir um 45 metra breiðar og um 2100 metra langar.

Í skýrslu Þorgeirs Pálssonar, Hlutverk Reykjavíkurflugvallar í öryggiskerfi landsins, frá ágúst 2017 segir m.a.: „Reykjavíkurflugvöllur gegnir afar mikilvægu hlutverki sem varaflugvöllur fyrir millilandaflug þótt þetta hlutverk fari minnkandi vegna þess að íslensku flugfélögin eru að taka í notkun nýjar flugvélar sem gera kröfur um lengri flugbrautir. Flugvöllur í Hvassahrauni gæti hins vegar höndlað stærri og þyngri flugvélar sem þurfa gjarnan lengri flugbrautir. Þótt varaflugvallarhlutverkið sé fyrst og fremst byggt á kröfu um flugöryggi er það einnig til komið vegna samfélagslegs öryggis sem felst í því að ætíð sé opinn flugvöllur í næsta nágrenni við mesta þéttbýli landsins. Þetta á ekki hvað síst við á Íslandi sem er fjarri öllum nágrannalöndum. Tryggja verður með öllum ráðum að hægt sé að halda uppi flugsamgöngum til og frá mesta þéttbýlissvæði landsins jafnvel þótt slys, válegt veður, náttúruvá eða ógnarverk af mannavöldum beri að höndum. Flugvöllur í Hvassahrauni gæti tekið við stærri flugvélum vegna þess aukna landrýmis, sem þar er í boði. Hann mundi jafnframt uppfylla þær kröfur sem gera verður vegna samfélagslegs öryggis. Þetta er þó háð þeim fyrirvörum sem gerðir hafa verið varðandi umhverfi flugvallarstæðisins og almenn flugskilyrði.“

Ljóst er að flugvöllur í Vatnsmýri uppfyllir ekki þær grunnkröfur sem gerðar eru til varaflugvallar á Íslandi í drögum að grænbók. Þær flugbrautir sem þörf er á rúmast ekki í Vatnsmýri og önnur þróunartækifæri eru takmörkuð.

Reykjavíkurborg telur brýnt að í flugstefnu stjórnvalda verði skýrt kveðið á um uppbyggingu nýs varaflugvallar á suðvesturhorni landsins og að þau áform verði fjármögnuð og tímasett.

Almanna- og kennsluflugvöllur í nágrenni höfuðborgarinnar

Í fyrirbyggjandi drögum að grænbók um stefnu stjórnvalda í málefnum flugrekstrar og flugtengdrar er lagt til að byggður verði almanna- og kennsluflugvöllur í nágrenni höfuðborgarinnar. Ljóst er að góð aðstaða til kennslu og æfinga er forsenda þess að byggja upp flug og að Íslendingar verði áfram öflug flugþjóð.

Í skýrslu Þorgeirs Pálssonar frá 2017 kemur fram að „flugskóli Keilis, sem stofnaður var árið 2007 og hefur aðsetur sitt og aðstöðu á Keflavíkurflugvelli, hefur í auknum mæli notað Reykjavíkurflugvöll til æfingaflugs eftir því sem flug stórra farþegaflugvéla um Keflavíkurflugvöll hefur aukist. Mikil aukning í umsvifum flugskólanna á Reykjavíkurflugvelli hefur á sama tíma haft í för með sér mjög aukna umferð kennsluflugvéla á Reykjavíkurflugvelli eftir því sem flugstarfsemi landsmanna hefur vaxið að umfangi. Ljóst er að atvinnugrein með efnahagsleg umsvif, sem nú eru talin nema 12-15% af vergri landsframleiðslu, getur ekki dafnað án öflugra flugskóla, sem sjá henni fyrir vel þjálfuðum einstaklingum til að fljúga stöðugt vaxandi flugflota landsmanna“.

Flutningur æfinga-, kennslu- og einkaflugs á nýjan stað hefur lengi verið sameiginleg sýn og stefna ríkis og Reykjavíkurborgar. Það á rætur í greiningu á ónæði og þeim hættum sem byggð stafaði af nálægð við flugvöllinn og tillögum sem settar voru fram í skýrslu samgönguráðuneytisins, Sambúð flugs og byggðar, frá tíunda áratug síðustu aldar.

Í bókun sem þáverandi borgarstjóri, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, og þáverandi samgönguráðherra, Sturla Böðvarsson, undirrituðu 14. júní 1999 vegna Reykjavíkurflugvallar, kom meðal annars fram að snertilendingar í æfinga- og kennsluflugi skyldu flytjast á flugvöll í hæfilegri fjarlægð frá Reykjavík. Sá flugvöllur skyldi hannaður með það í huga að nota mætti hann á margvíslegan hátt, t.d. fyrir æfinga-, kennslu og einkaflug. Hinn 11. febrúar 2005 undirrituðu þáverandi borgarstjóri, Steinunn Valdís Óskarsdóttir, og þáverandi samgönguráðherra, Sturla Böðvarsson, minnisblað um samgöngumiðstöð í Vatnsmýrinni og á Reykjavíkurflugvelli. Í 4. tölulið minnisblaðsins kemur fram, að hert verði á framkvæmd þeirrar stefnumörkunar um aðstöðu fyrir æfinga-, kennslu og einkaflug sem sett var fram í 3. tölulið áður nefndrar bókunar þáverandi samgönguráðherra og þáverandi borgarstjóra frá 1999 um flugvöll í Vatnsmýrinni.

Samráðsnefnd samgönguráðuneytis og Reykjavíkurborgar skilaði niðurstöðum sínum, Reykjavíkurlflugvöllur - Úttekt á framtíðarstaðsetningu, í apríl 2007. Í skilgreiningum á öllum flugvallarkostum var miðað við að kennslu, einka- og æfingaflug yrði flutt á annan flugvöll sem áformað væri að reisa.

Hinn 25. október 2013 gerðu íslenska ríkið, Reykjavíkurborg og Icelandair Group með sér samkomulag um innanlandsflug, þar sem meðal annars var gert ráð fyrir að Reykjavíkurlflugvöllur myndi víkja í áföngum. Þann sama dag undirrituðu þáverandi innanríkisráðherra, Hanna Birna Kristjánsdóttir, og þáverandi borgarstjóri, Jón Gnarr, samkomulag á milli íslenska ríkisins og Reykjavíkurborgar. Í 3. tölulið samkomulagsins kemur meðal annars fram að innanríkisráðuneytið og Isavia ohf. muni hafa forgöngu um að finna kennslu- og einkaflugi nýjan stað í nágrenni Reykjavíkur í samræmi við áður gefin fyrirheit. Jafnframt segir þar að stefnt skuli að því að framkvæmdir hefjist eins fljótt og unnt er. Þá er sérstaklega tekið fram í samkomulaginu að umrædd skuldbinding hvíli á ráðuneytinu og Isavia óháð öðrum verkþáttum sem felast í samkomulaginu.

Að mati Reykjavíkurborgar er þannig um að ræða fyrirvaralaus og skýra skuldbindingu sem þáverandi innanríkisráðherra gekkst undir um að finna kennslu- og einkaflugi nýjan stað í nágrenni Reykjavíkur en sú ráðstöfun var á valdi ráðherrans að gera. Varðandi túlkun á skuldbindingargildi tilvitnaðs samkomulags leyfir Reykjavíkurborg sér að öðru leyti að vísa til dóms Hæstaréttar Íslands sem kveðinn var upp 9. júní 2016 í máli nr. 268/2016. Jafnframt er vísað til atvika sem urðu í aðdraganda gerðar umrædds samkomulags og varða yfirlýsingar ráðherra um að finna kennslu-, æfingar- og einkaflugi annan stað, þ. á m. til áður nefndrar bókunar og minnisblaðs þáverandi borgarstjóra og þáverandi samgönguráðherra.

Með hliðsjón af framangreindu telur Reykjavíkurborg brýnt að í stefnu stjórnvalda í málefnum flugrekstrar og flugtengdrar starfsemi hér á landi verði kveðið á um að staðið verði við fyrirheit þess efnis að flytja allt æfingar- og kennsluflug frá Reykjavíkurlflugvelli í samræmi við skuldbindingar ríkisins samkvæmt samningi frá 25. október 2013 og yfirlýsingar fyrrverandi samgönguráðherra. Mikilvægt er að þessi áform séu fjármögnuð og tímasett. Er sú ráðstöfun meðal annars til þess fallin að draga úr því margháttaða ónæði sem slíkt flug veldur íbúum í nágrenni flugvallarins. Þess utan er að mati Reykjavíkurborgar afar brýnt að kennslu- og æfingarflugi verði fundinn nýr staður við fyrsta tækifæri í ljósi mikilvægis flugkennslu sem er vaxandi atvinnugrein sem styður við vöxt í flugi og ferðaþjónustu.

f. h. umhverfis- og skipulagssviðs
Þorsteinn R. Hermannsson



