



Lokun flugbrautar 06/24 á Reykjavíkflugvelli Stjórnsýsla, framkvæmd, skilvirkni og ákvarðanataka

Febrúar 2018

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð stofnun Alþingis sem starfar samkvæmt lögum nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Stofnunin sinnir endurskoðun og eftirliti með rekstri og fjármálum ríkisins og skal leiða í ljós frávik frá lögum og reglum á því sviði og gera tillögur að úrbótum, bættri stjórnslu, skýrari ábyrgð og betri nýtingu ríkisfjár.

Stjórnsýsluendurskoðun felur í sér mat á frammistöðu þeirra aðila sem stofnunin hefur eftirlit með. Einkum er horft til meðferðar og nýtingar almannafjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við stjórnsýsluúttektir fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI).

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	4
Viðbrögð við ábendingum	9
1 Inngangur	12
2 Rekstur Reykjavíkurlugvallar og lagaumhverfi.....	13
2.1 Lokun flugbrautar 06/24	13
2.2 Reykjavíkurlugvöllur og flugbraut 06/24.....	13
2.3 Landið undir Reykjavíkurlugvelli	15
2.4 Lög og reglur um flugvelli	15
2.5 Ráðuneyti samgöngumála.....	15
2.6 Samgöngustofa.....	17
2.7 Isavia ohf.	17
2.8 Reykjavíkurborg.....	18
3 Aðdragandi að lokun flugbrautar 06/24.....	19
3.1 Skipulagssamþykktir Reykjavíkurborgar.....	19
3.2 Samningar og samskipti ríkis og borgar 2005–13	19
3.3 Áherslubreyting ráðherra.....	24
3.4 Ríkið hafnar kröfum Reykjavíkurborgar	25
3.5 Dómur Héraðsdóms og Hæstaréttar	27
3.6 Afleiðing dóms Hæstaréttar	28
4 Lokun flugbrautar 06/24.....	30
4.1 Ferli við lokun flugbrauta	30
4.2 Isavia ohf. falið að undirbúa fyrirhugaða lokun	31
4.3 Áhættumat Isavia ohf. vegna lokunar flugbrautar.....	31
4.4 Tilkynning um lokunar flugbrautar.....	37
4.5 Áhættumat vegna framkvæmdar á lokun flugbrautar	38
4.6 Flugbraut 06/24 formlega lokað	42

Niðurstöður og ábendingar

Stjórnsýsla hefði mátt vera vandaðri og markvissari

Að mati Ríkisendurskoðunar voru ýmsir annmarkar á stjórnsýslu innanríkisráðuneytis, Isavia ohf. og Samgöngustofu vegna varanlegrar lokunar flugbrautar 06/24 á Reykjavíkflugvelli. Flugbraut þessi hefur stundum verið nefnd neyðarbraut í daglegu tali. Meðal annars hefðu þessir aðilar þurft að hafa meira og formfastara samráð um þá verkferla sem lög og reglur kveða á um að fylgja beri við slíkar breytingar á flugvöllum. Þá er ljóst að einhliða pólitískar ákvarðanir ráðherra höfðu óheppileg áhrif á gang mála. Allt þetta varð til að skapa óvissu um niðurstöðuna og tefja lokunina. Að auki hafði þetta nokkurn kostnað í för með sér fyrir ríkissjóð. Erfitt er þó að meta hann nákvæmlega.

Lokunarferli hófst 2013 og lauk 2017

Lokunarferli flugbrautar 06/24 hófst 30. desember 2013 þegar þáverandi innanríkisráðherra, Hanna Birna Kristjánsdóttir, fól Isavia ohf. að hefja undirbúning að lokun flugbrautarinnar í samræmi við samninga ríkis og Reykjavíkurborgar. Því lauk síðan 22. desember 2017 þegar Samgöngustofa vottaði Reykjavíkflugvöll sem tveggja brauta völlum samkvæmt reglugerð nr. 75/2016 um kröfur og stjórnsýslumeðferð er varða flugvelli. Þar er flugbraut 06/24 ekki tilgreind og telst hún því endanlega lokuð. Að mati Ríkisendurskoðunar eru einkum þrjár ástæður fyrir því hve lengi dróst að ganga frá varanlegri lokun flugbrautarinnar.

Einhliða ákvörðun ráðherra að fresta lokun

Í fyrsta lagi stafaði umræddur dráttur af því að innanríkisráðherra tók strax í desember 2013 þá einhliða ákvörðun að flugbraut 06/24 skyldi ekki lokað fyrr en stýrihópur undir formennsku Rögnu Árnadóttur hefði lokið störfum og ákvörðun á grundvelli tillagna hennar lægi fyrir. Þessi nefnd, sem var fengin til að fullkanna aðra kosti til rekstrar innanlandsflugs en framtíðarflugvöll í Vatnsmýri, skilaði niðurstöðum sínum í júní 2015. Þessi fyrirvarir ráðherra var ekki hluti af bindandi samkomulagi ríkis og Reykjavíkurborgar um lokun flugbrautarinnar frá október 2013. Samkvæmt því skyldi tilkynna um lokunina samhliða auglýsingu nýs deiliskipulags fyrir flugvallarsvæðið sem borgin gerði í desember 2013. Þar sem ákvörðun ráðherra var stjórnmálalegs eðlis telur Ríkisendurskoðun ekki við hæfi að taka afstöðu til hennar eða meta hugsanlega annmarka á henni. Ljóst er hins vegar að hún varð til að tefja málið í rúmt ár.

Ráðherra taldi samkomulag við Reykjavíkurborg ekki bindandi

Önnur meginástæða þess dráttar sem varð á lokun flugbrautarinnar felst í því að eftirmaður áður nefnds innanríkisráðherra, Ólöf Nordal, hafði aðra pólitíska afstöðu til flugbrautarinnar en forveri hennar. Ákvörðun um að loka brautinni yrði ekki tekin án fullvissu um að hún skerti hvorki öryggi flugvallarins né raskaði þjónustustigi hans fyrir alla landsmenn. Auk þess taldi ráðherra að skriflegt samkomulag forvera síns og Reykjavíkurborgar um málið frá október 2013 væri ekki skuldbindandi fyrir ríkið. Á þetta var látið reyna í máli sem rekið var fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur og síðar Hæstarétti og lauk með dómi Hæstaréttar í júní 2016. Niðurstaða beggja dómstiganna var sú að standa bæri við fyrrnefnt samkomulag, enda fæli það í sér skuldbindandi stjórnvaldsákvörðun sem þáverandi ráðherra hefði verið bær að taka. Þar sem þessi þáttur

lýtur einnig að ákvörðun stjórnmálalegs eðlis sem dómstólar hafa tekið til umfjöllunar telur Ríkisendurskoðun ekki við hæfi að taka afstöðu til hans en minnir einungis á töfina og óvissuna sem ákvörðunin olli.

Í þriðja lagi má rekja áður nefndan drátt til ýmissa agnúa á stjórnslu Isavia ohf. og Samgöngustofu eftir að innanríkisráðherra (Ólöf Nordal) fól Isavia ohf. í júní 2016 að ganga frá lokun flugbrautar 06/24 þannig að framkvæmdin samræmdist lögum og verklagi sem um hana gilda. Þessir agnUAR fólust einkum í skorti á sameiginlegum skilningi þessara aðila á því hvernig hrinda ætti ákvörðuninni í framkvæmd og gildi þess áhættumats sem unnið skyldi í því sambandi. Að auki hefðu ábyrgðarskipting og verkferlar þessara aðila við lokunina mátt vera skýrari og samskipti þeirra formlegri og markvissari. Af þessum sökum dróst að ganga frá endanlegri lokun flugbrautarinnar allt fram til ársloka 2017 og raunar á enn eftir að ganga frá nokkrum lausum endum. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að þessi mál séu færð til betri vegar, enda gæti reynt á þessa þætti að nýju komi til enn frekari breytinga á flugvallarkerfi Reykjavíkurflugvallar eins og stefnt er að.

Skortur á sameiginlegum skilningi Isavia ohf. og Samgöngustofu

Erfitt er að meta hvort áður nefndir annmarkar stuðluðu að slæmri meðferð eða nýtingu ríkisfjár. Eðli málsins samkvæmt leiðir óskilvirk framkvæmd og óvissa um endanlega niðurstöðu máls þó alla jafna til einhvers kostnaðarauka, t.d. vegna illa nýtts vinnuframlags þeirra starfsmanna sem hafa með málið að gera. Þá bar ríkið nokkurn kostnað vegna málaferla við Reykjavíkurborg. Ekki verður hins vegar talið að lokun flugbrautar 06/24 hafi haft í för með sér tekjutap eða viðbótarútgjöld fyrir ríkið, t.d. í formi minnkandi gjalda vegna dvínandi flugumferðar um Reykjavíkurflugvöll eða mót-vægis- og mildunarráðstafana vegna lokunarinnar. Sala þess lands sem flugbrautin stóð á mun á hinn bóginn skila ríkissjóði að lágmarki 440 m.kr. auk tiltekins hlutfalls af söluverði byggingarréttar á svæðinu. Þeir fjármunir sem Reykjavíkurborg hefur þegar greitt ríkinu runnu beint í ríkissjóð og hefur þeim ekki verið ráðstafað sérstaklega í verkefni sem tengjast lokun flugbrautar 06/24 eða flugmálum á höfuðborgarsvæðinu. Salan var ekki heldur skilyrt með þeim hætti.

Vandséð hvort annmarkar stuðluðu að slæmri nýtingu ríkisfjár

Alþingi samþykkti þessa sölu í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 2013 og var því að mati Ríkisendurskoðunar staðið eðlilega að henni. Að öðru leyti hafði Alþingi ekki beina aðkomu að lokun flugbrautarinnar enda heyra málefni flugvalla og samgönguöryggis beint undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Sem handhafi framkvæmdarvaldsins ber hann lögum samkvæmt ábyrgð á þeim stjórnarframkvæmdum sem tengjast þessum málum, m.a. hefur hann heimild fyrir hönd íslenska ríkisins til að gera breytingar á starfsemi flugvalla, t.d. að loka flugbrautum. Ekki þarf að leita samþykkis Alþingis fyrir þeim.

Alþingi samþykkti sölu á landi

Einnig er vert að hafa í huga að þótt ríki og borg eigi í sameiningu landið undir Reykjavíkurflugvelli fer borgin með skipulagsvald á landinu samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010 og er henni heimilt að skipuleggja annars konar nýtingu á landinu en til flugrekstrar. Það hefur borgin gert. Þegar í aðalskipulagi borgarinnar fyrir árin 2001–24, sem ráðherra staðfesti 20. desember 2002, var gert ráð fyrir að Reykjavíkurflugvöllur hyrfi úr Vatnsmýrinni í áföngum á tímabilinu. Fyrsta skrefið fælist í að loka flugbraut 06/24. Þessi stefna var ítrekuð í staðfestu aðalskipulagi fyrir tímabilið 2010–30. Ríkis-

endurskoðun telur mikilvægt að hafa þetta í huga þegar litið er til framtíðarsamskipta ríkis og borgar vegna flugrekstrar í Vatnsmýrinni.

Ferli sem leiddi til lokunar skiptist í þrjú tímabil

Skipta má því ferli sem leiddi til lokunar flugbrautar 06/24 í þrjú tímabil: Fyrsta tímabilið nær frá árinu 2005 þegar ríki og borg hófu viðræður um hugsanlega lokun flugbrautarinnar fram til ársloka 2013 þegar tekin var formleg ákvörðun um að loka henni með samningi innanríkisráðherra og borgarstjóra. Þá tók við tímabil þar sem Isavia ohf. vann að áhættumati vegna lokunar flugbrautarinnar í samvinnu við Samgöngustofu en endanlegu mati var skilað til stofnunarinnar um mitt ár 2015. Á sama tíma áttu ríki og borg í fundahöldum, bréfaskiptum og málarekstri fyrir dómstólum vegna fyrirhugaðrar lokunar þar sem borgin skoraði á ríki að efna samningsskuldbindingar sínar. Loks tók við þriðja tímabilið sem hófst með dómi Hæstaréttar í máli borgarinnar gegn ríkinu í júní 2016 og lauk með endanlegri lokun flugbrautarinnar í árslok 2017.

Eftir dóm Hæstaréttar fól ráðherra Isavia ohf. að loka flugbraut 06/24

Eftir dóm Hæstaréttar fól innanríkisráðuneyti Isavia ohf. að annast lokun flugbrautar 06/24 þannig að framkvæmdin samræmdist lögum og verklagi sem um lokunina gilda. Isavia ohf. rekur Reykjavíkflugvöll samkvæmt þjónustusamningi við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti (áður innanríkisráðuneyti) en Samgöngustofa hefur eftirlit með rekstri flugvallar og gefur út rekstrarleyfi samkvæmt lögum um loftferðir nr. 60/1998, reglugerð um flugvelli nr. 464/2007 og reglugerð nr. 75/2016 um kröfur og stjórnábyrgðingum. Formleg lokun flugbrautar 06/24 var því unnin í samvinnu þessara aðila en lögum samkvæmt ber að tilkynna fyrirhugaðar breytingar á rekstri flugvallar, búnaði hans eða mannvirkjum til Samgöngustofu með góðum fyrirvara áður en ráðist er í þær. Samkvæmt verklagi Isavia ohf. er gert áhættumat fyrir allar breytingar á rekstri og er það hluti af gæðastjórnunarkerfi félagsins.

Áhættumat bindur ekki hendur ríkisins

Vert er að hafa í huga að niðurstaða áhættumats þarf ekki að hafa áhrif á íslenska ríkið sem eiganda flugvallar vilji það gera breytingar á rekstri hans. Samkvæmt verklagi Isavia ohf. ber þó að milda áhættu við breytingu sem er metin neikvæð með sérstökum ráðstöfunum, þó með þeim fyrirvara að kostnaður við þær og fyrirhöfn verði ekki meiri en ávinningur. Við lokun flugbrautar 06/24 lagði Isavia ohf. til þrjár mildunarráðstafanir en engin þeirra hefur enn komið til framkvæmdar. Þá virðast stjórnvöld hafa takmarkaðan áhuga á að opna að nýju á Keflavíkflugvelli flugbraut með sömu stefnu og flugbraut 06/24.

Fylgt var verklagi um tímabundna lokun

Strax eftir að innanríkisráðuneyti hafði tilkynnt Isavia ohf. í júní 2016 að loka skyldi flugbrautinni sendi félagið út svokallað NOTAM-skeyti, þ.e. tilkynningu til flugmanna, um lokunina. Fylgt var verklagi um tímabundna lokun þar sem verklag um endanlega lokun var ekki til. Á sama tíma hófust samskipti Samgöngustofu og Isavia ohf. um hvernig ljúka bæri málinu en þessa aðila greindi m.a. á um hvort Isavia ohf. bæri að uppfæra áhættumat sitt frá 2015 eða ekki. Sá ágreiningur stóð fram eftir ári 2017 og var í raun og veru aldrei leiddur til lykta. Isavia ohf. stóð hins vegar að öðrum breytingum vegna lokunarinnar, svo sem að uppfæra flugmálalokunabók. Samkvæmt núgildandi útgáfu hennar er Reykjavíkflugvöllur tveggja brauta flugvöllur og flugbraut 06/24 ekki lengur í boði, hvorki sem lendingarstaður né fyrir flugtök. Samgöngustofa vottaði flugvöllinn sem slíkan 22. desember 2017.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefðu samskipti Samgöngustofu og Isavia ohf. vegna málsins getað verið skilvirkari og formlegri. Í gögnum málsins er mikið um óformlega tölvupósta milli millistjórnenda þar sem oft er spurt um sömu málsatvik. Ríkisendurskoðun bendir á nauðsyn þess að verkferlar séu skýrir og að öll samskipti um grundvallaratriði séu markviss og eigi sér stað milli æðstu stjórnenda. Í þessu sambandi bendir stofnunin sérstaklega á að mikilvægt sé að sé að eyða óvissu um hvort uppfæra beri áhættumat vegna breytinga á flugvöllum eða ekki.

Mikilvægt að verkferlar séu skýrir og samskipti markviss

Ríkisendurskoðun bendir einnig á mikilvægi þess að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti hafi markvisst eftirlit með verkefnum undirstofnana sinna. Í þessu máli taldi ráðuneytið lengi vel að verið væri að vinna að lokun flugbrautarinnar í samræmi við ákvarðanir þess en svo reyndist ekki vera. Í þjónustusamningi ráðuneytisins og Isavia ohf. er kveðið á um samráð þessara aðila við framkvæmd samningsins en því ákvæði hefur ekki verið fylgt eftir. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt fyrir ráðuneytið að efna samningsskyldur sínar. Með reglubundnu eftirliti með verkefnum tryggir ráðuneytið vissu sína um að þau séu í eðlilegum farvegi. Þá þarf ráðuneytið að gæta betur að skjölun mála til að tryggja vandaða stjórnýsluhætti, m.a. gagnsæi við ákvarðanatöku.

Ráðuneyti hafi eftirlit með undirstofnunum sínum

Loks vekur Ríkisendurskoðun athygli á mikilvægi þess að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti marki skýra stefnu og áætlun um framtíðaruppbyggingu og rekstur flugvallar á höfuðborgarsvæðinu og haldi áfram viðræðum við Reykjavíkurborg um slíkan rekstur. Í þessu sambandi er m.a. mikilvægt að horft sé til þróunarmöguleika flugvallarins og að hann nýtist jafnt til áætlunarflugs sem sjúkraflugs. Ljóst er að borgin áformar að Reykjavíkflugvöllur víki úr Vatnsmýrinni í áföngum fram til ársins 2024. Lokun flugbrautar 06/24 var einungis fyrsti áfanginn í þeirri áætlun. Þess ber þó að geta að ríkið hefur jafnan kveðið skýrt á um að semja þurfi um einstakar breytingar á flugvellinum. Þá er eðlilegt að skipulagsreglur fyrir Reykjavíkflugvöll verði sem fyrst endurskoðaðar til samræmis við lokun áðurnefndrar flugbrautar.

Ráðuneyti marki skýra stefnu um rekstur flugvallar

Ábendingar til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis

1. Marka þarf stefnu um flugvallarekstur á höfuðborgarsvæðinu

Mikilvægt er að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti marki skýra stefnu og áætlun um uppbyggingu og rekstur flugvallar á höfuðborgarsvæðinu og haldi áfram viðræðum sínum við Reykjavíkurborg um slíkan rekstur. Ljóst er að borgin áformar að Reykjavíkflugvöllur víki úr Vatnsmýrinni í áföngum fram til ársins 2024.

2. Efla þarf eftirlit með undirstofnunum

Ríkisendurskoðun telur að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti þurfi að efla eftirlit sitt með verkefnum undirstofnana sinna. Mikilvægt er að ráðuneytið hafi jafnan góða yfirsýn um þau verkefni sem það felur stofnunum á hverjum tíma og fylgi því eftir að þau séu unnin eftir réttum verkferlum.

3. Efna þarf þjónustusamning við Isavia ohf.

Ríkisendurskoðun hvetur samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti til þess að efna ákvæði þjónustusamnings við Isavia ohf. um samráð um framkvæmd hans. Mikilvægt er að ráðuneytið eigi í formlegri samskiptum við félagið um málefni flugvallar á Íslandi. Á grundvelli samningsins má þannig tryggja formlegri og markvissari samskipti.

Ábending til Samgöngustofu og Isavia ohf.

1. Efla þarf formleg samskipti og skýra verkferla

Ríkisendurskoðun hvetur Samgöngustofu og Isavia ohf. til að efla formleg samskipti sín á milli og tryggja sameiginlegan skilning á þeim verkferlum sem fylgja ber vegna breytinga á flugvöllum. Í því efni er sérstaklega mikilvægt að slíkir verkferlar séu skýrir og að t.d. sé tekið sé á þeirri óvissu hvort uppfæra beri áhættumat vegna breytinga á rekstri flugvalla eða ekki.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis

1. Marka þarf stefnu um flugvallarekstur á höfuðborgarsvæðinu

„Í þingsályktun samgönguáætlunar 2015–2018 segir: „Viðræðum ríkisins og Reykjavíkurborgar verði fram haldið með það markmið að Reykjavíkflugvöllur geti áfram þjónað innanlandsflugi á fullnægjandi hátt“. Ráðuneytið skipaði á síðasta ári starfshóp m.a. með aðkomu Reykjavíkurborgar með það að markmiði að „finna ásættanlega lausn á framtíð Reykjavíkflugvallar fyrir haghafa og landsmenn alla.“ Hópurinn hefur skilað áfangaskýrslu. Ráðuneytið er að vinna úr þeim tillögum sem þar koma fram og eftir atvikum hrinda í framkvæmd. Að öðru leyti mun stefna ráðuneytisins koma fram í samgönguáætlun sem verður lögð fyrir Alþingi á haustþingi 2018. Þá má benda á að stefnan er einnig háð afstöðu Reykjavíkurborgar til flugvallarrekstrar í Vatnsmýrinni.“

2. Efla þarf eftirlit með undirstofnunum

„Ráðuneytið fylgist með stofnunum með ýmsum hætti. Ráðuneytið hefur gert árangursstjórnunarsamninga við stofnanir sínar og vinnur að því á grundvelli þeirra að bæta yfirsýn og eftirlit. Jafnframt hefur eftirlit með fjármálum stofnana verið bætt eftir setningu laga um opinber fjármál. Þá eru ákvarðanir stofnana ráðuneytisins kærannlegar til ráðuneytisins og í þeim tilvikum er farið rækilega yfir forsendur og framkvæmd að baki viðkomandi ákvörðun þ.m.t. verkferla. Nær alltaf eru verkferlar í lagi og þeim fylgt. Kostnaðarsamt getur verið að taka upp nákvæmt eftirlit með einstökum verkferlum stofnana og ávinningur er óljós. Því er óskað nánari skýringa á þessari ábendingu Ríkisendurskoðunar.¹ Loks má geta þess í þessu sambandi að skipaður var starfshópur til þess að fara yfir verkefni Samgöngustofu með það markmið að „bæta þjónustu sem Samgöngustofu er ætlað að sinna að lögum og auka skilvirkni við framkvæmd verkefna.“

3. Efna þarf þjónustusamning við Isavia ohf.

„Ráðuneytið er í tíðum samskiptum við Isavia vegna þjónustusamningsins og málefna hans. Isavia situr fundi samgönguráðs þar sem stefnumótun, rekstur og uppbygging í samgöngum við mótun samgönguáætlunar til tólf ára og verkefna til næstu fjögurra ára er til umræðu. Settar eru fram áætlanir um fjárfestingar og rekstur flugvalla í þingsályktun um samgönguáætlun. Þá eru mikil samskipti og upplýsingaskipti í gangi við samningsgerð um þjónustusamning sem oft hefur dregist á langinn og verið erfið

¹ Að mati Ríkisendurskoðunar er vart þörf á nánari skýringum á þeirri ábendingu stofnunarinnar að ráðuneytið efli eftirlit sitt með verkefnum undirstofnana sinna, hafi jafnan góða yfirsýn um þau verkefni sem það felur stofnunum á hverjum tíma og fylgi því eftir að þau séu unnin eftir réttum verkferlum. Vegna athugasemdar ráðuneytisins skal þó vísað í eigin bréf þess til Samgöngustofu og Isavia ohf. frá 25. október 2017. Þar óskar ráðuneytið annars vegar eftir upplýsingum Isavia ohf. um það hvernig félagið hafi brugðist við beiðni þess frá 30. júní 2016 um að loka flugbraut 06/24 og hvetur Samgöngustofu hins vegar til að beita sér í málinu með viðeigandi hætti. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði ráðuneytið þurft að grípa fyrir inn í málið en gert var (sjá nánar bls. 40–41).

vegna sífells niðurskurðar í fjárveitingum til verkefna hans og nauðsynlegra hagræðinga sem hafa tekið tíma. Minni þörf og tilefni var því fyrir formlega samráðsfundi milli verkkaupa og verksala en ráð var fyrir gert í samningnum. Engu að síður hyggst ráðuneytið bregðast við ábendingu Ríkisendurskoðunar með því að tryggja að formlegir samráðsfundir skv. þjónustusamningi séu haldnir með reglubundnum hætti.“

Viðbrögð Isavia ohf.

1. Efla þarf formleg samskipti og skýra verkferla

„Ábending Ríkisendurskoðunar til félagsins og Samgöngustofu sem beint er sameiginlega að þeim, lýtur að því að efla formlegri samskipti og tryggja sameiginlegan skilning á verkferlum sem fylgja beri vegna breytinga á flugvöllum. Félagið getur tekið undir ábendingar um að samskipti hefðu mátt vera formlegri og verkferlar skýrari.

Félagið bendir á að ákvörðun um lokun brautarinnar bar að með sérstökum hætti þó að hún eigi sér langan aðdraganda. Ákvörðun um lokunina er ráðherra sem hefur til þess fulla heimild skv. niðurstöðu Hæstaréttar, enda ber hann ábyrgð á henni. Um þá ákvörðun hafði félagið ekkert að segja. Jafnframt lá fyrir að dagsektir voru yfirvofandi ef frestur yrði á lokuninni.

Að öðru leyti telur félagið ekki tilefni til athugasemda við skýrsludrögin. Í skýrslunni eru margar þarfar ábendingar m.a. til stjórnvalda. Félagið mun leita leiða í samstarfi við Samgöngustofu að formgera frekar samskiptin við stofnunina og undirbúa veigameiri breytingar á starfsemi flugvalla þannig að ekki verði óvissa um grundvöll þeirra eða framkvæmd.“

Viðbrögð Samgöngustofu

1. Efla þarf formleg samskipti og skýra verkferla

„Tekið skal fram að þegar málið hófst gildi um innviði og starfrækslu flugvalla á Íslandi reglugerð nr. 464/2007 en í feb. 2016 tók gildi reglugerð nr. 75/2016 sem innleiðir reglugerð Framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 139/2014 um kröfur og stjórnslumeðferð flugvalla. Unnið hefur verið að beitingu þessarar nýju reglugerðar undanfarið og var Reykjavíkflugvöllur vottaður skv. henni 22. des. 2017. Töluverður munur er á kröfum um breytingastjórnun í þessum reglugerðum þótt báðar byggi á Viðauka 14 og nú einnig Viðauka 19 við Chicago-samninginn.

Samgöngustofa (SGS) tekur ábendingum í skýrslunni um að samskipti SGS og Isavia ohf. vegna málsins hefðu getað verið skilvirkari og formlegri og mun leggja áherslu á að efla formlegri samskipti milli SGS og eftirlitsskyldra aðila eins og Ríkisendurskoðun hvetur til.

SGS bendir þó jafnframt á sérstöðu þessa einstaka máls, tilurð þess og þau samfélagslegu úrlausnarefni sem málefni Reykjavíkflugvallar eru. Lokun flugbrautarinnar hefur í för með sér ákveðna skerðingu á þjónustustigi flugvallarins þó öryggi flugs út frá starfrækslu flugvallar er áfram tryggt.

SGS fellst á að ferlar og verklagsreglur þurfi að vera skýrar og eftir þeim skuli unnið og öll samskipti séu markviss. SGS bendir á að með tilkomu áðurnefndar nýrrar flugvallareglugerðar eru kröfur um ferla, verklagsreglur og samþykki vegna breytinga og starfrækslu flugvallar skýrar og ætlað að tryggja hátt og viðurkennt öryggisstig með ferlum og verklagi um eftirfylgni á uppfyllingu krafna og stöðugar umbætur kerfa. Kröfurnar eru sam-evrópskar og eru skrifaðar til uppfyllingar krafna og tilmæla Alþjóðaflugmála-stofnunarinnar.

Varðandi breytingar á innviðum, búnaði, starfrækslu eða skipulagsheild flugvalla er því nú skýrara verklag en í fyrri reglugerð nr. 464/2007. Hlítni við kröfurnar og leiðbeiningarnar er þó að sjálfsögðu nokkuð bundin framþróun til samræmis á öryggisbrag í greininni sem SGS vinnur ötullega að.

Samgöngustofa telur því að ábendingar um ferla og verklag séu þegar að mestu innleiddar og mun skv. ábendingunni leggja enn fremur áherslu á bætt formleg samskipti í vottunar- og eftirlitsstörfum sínum.“

1 Inngangur

Beiðni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis

Með bréfi dagsettu 3. júlí 2017 fór stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis þess á leit við ríkisendurskoðanda að hann ynni úttekt á stjórnslu, framkvæmd, skilvirkni og ákvarðanatöku innanríkisráðherra, Samgöngustofu og Isavia ohf. við lokun flugbrautar 06/24 á Reykjavíkflugvelli út frá gildandi lögum og stöðlum. Sérstaklega skyldi hugað að því ferli sem leiddi til lokunar brautarinnar samkvæmt niðurstöðu Hæstaréttar. Beiðnin var studd með vísun í 17. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

Í bréfi nefndarinnar var óskað eftir því að markmið úttektarinnar yrði að leiða í ljós hvort stjórnslu málsins hefði verið nægilega vönduð, hvort ábyrgð hefði verið skýr, hvort nýting ríkisfjár hefði verið forsvaranleg og hvað hefði mátt gera betur. Einnig taldi nefndin rétt að reynt yrði að varpa ljósi á og upplýsa um samskipti stjórnvalda og Reykjavíkurborgar, samskipti þessara aðila við aðra í stjórnslunni og þá sérstaklega lögformleg samskipti Isavia ohf. og Samgöngustofu. Loks skyldi kanna aðra þætti sem varða stöðu Reykjavíkflugvallar sem Ríkisendurskoðun teldi rétt að skoða svo að heildarmynd fengist af stjórnslu í málefnum vallarins a.m.k. frá byrjun árs 2013 til dagsins í dag.

Ríkisendurskoðandi fellst á beiðni Alþingis

Með bréfi dagsettu 15. ágúst 2017 féllst ríkisendurskoðandi á beiðni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Þar kom einnig fram að reynt yrði að afmarka verkefnið þannig að það tæki á þeim þáttum sem beiðnin lyti að. Þar sem hún lýtur að nokkru leyti að ákvörðunum innanríkisráðherra sem telja má stjórnmalalegs eðlis tekur Ríkisendurskoðun þó fram að ekki er við hæfi að hún taki afstöðu til þeirra eða meti hugsanlega annmarka á þeim. Í því sambandi ber að minna á að almennt eru heimildir Ríkisendurskoðunar til að fjalla um slík mál taldar takmarkaðar, sbr. athugasemd við 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Ekki verður þó komist hjá því að víkja að ákvarðanatöku ráðherra og áhrifum hennar og afleiðingum á gang mála.

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga hjá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Isavia ohf., Samgöngustofu og Reykjavíkurborg auk þess að funda með fulltrúum þessara aðila. Við mat og ábendingar var höfð hliðsjón af lögum og reglum sem málið varða, m.a. lögum um loftferðir nr. 60/1998, reglugerð um flugvelli nr. 464/2007 og reglugerð nr. 75/2016 um kröfur og stjórnslumeðferð er varða flugvelli.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Isavia ohf., Samgöngustofa og Reykjavíkurborg fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð ráðuneytisins, Isavia ohf. og Samgöngustofa við þeim ábendingum sem til þeirra er beint eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

2 Rekstur Reykjavíkurflugvallar og lagaumhverfi

2.1 Lokun flugbrautar 06/24

Með bréfi dagsettu 30. júní 2016 fól þáverandi innanríkisráðherra (Ólöf Nordal) Isavia ohf. að annast lokun flugbrautar 06/24 á Reykjavíkurflugvelli þannig að framkvæmdin samræmdist lögum og verklagi sem um lokunina giltu. Bréfið var skrifað í framhaldi af dómi Hæstaréttar í máli nr. 268/2016 þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkinu bæri að virða skuldbindandi samkomulag ríkis og Reykjavíkurborgar frá 25. október 2013 um að loka flugbrautinni. Var ráðherra gert að loka henni innan sextán vikna frá dómsuppkvaðningu, þ.e. fyrir 29. september 2016.

[Isavia ohf. falið að annast lokun flugbrautar 06/24](#)

Með dómi Hæstaréttar og síðan bréfi innanríkisráðherra var að mestu leyti eytt þeirri óvissu sem þá hafði ríkt um nokkurt skeið um það hvort umræddri flugbraut yrði lokað að svo stöddu. Um leið var málinu beint til þeirra aðila sem samkvæmt lögum sinna rekstri flugvalla hér á landi og eftirliti með þeim, þ.e. annars vegar Isavia ohf. og hins vegar Samgöngustofu. Málsmeðferð þeirra lauk 22. desember 2017 þegar Samgöngustofa vottaði Reykjavíkurflugvöll sem tveggja brauta völlum. Þar er flugbraut 06/24 ekki tilgreind og telst hún því endanlega lokað.

[Óvissu um lokun flugbrautar eytt](#)

2.2 Reykjavíkurflugvöllur og flugbraut 06/24

Flugrekstur í Vatnsmýrinni í Reykjavík á sér langa sögu, þ.e. allt frá því að hernámslið Breta lagði þar núverandi flugvöll árið 1941. Völlurinn var afhentur íslenska ríkinu til umráða árið 1946 og var lengst af rekinn af Flugmálastjórn Íslands. Við uppskiptingu þeirrar stofnunar árið 2007 tóku Flugstöðir ohf. við rekstrinum. Þær sameinuðust síðan Keflavíkurflugvelli ohf. í Isavia ohf. árið 2010. Það félag ber nú ábyrgð á rekstri Reykjavíkurflugvallar samkvæmt viðauka við þjónustusamning við innanríkisráðuneyti frá 2017. Flugvöllurinn er rekinn í þágu almenningsflugs og skal þjóna bæði innanlands- og millilandaflugi. Flugvellir af slíkum toga skulu samkvæmt reglugerð um flugvelli nr. 464/2007 hafa starfsleyfi útgefið af Samgöngustofu. Samkvæmt upplýsingum á heimasíðu Isavia ohf. fara um 400 þúsund farþegar um Reykjavíkurflugvöll á hverju ári. Þar af eru rúmlega 41 þúsund í millilandaflugi og tæplega 2 þúsund vegna sjúkraflugs.

[Flugrekstur í Vatnsmýrinni á sér langa sögu](#)

Strax í upphafi var Reykjavíkurflugvöllur með þremur flugbrautum: 01/19 (norður/suðurbraut; nú 1.567 metrar), 13/31 (austur/vesturbraut; nú 1.230 metrar) og 06/24 (norðaustur/suðvesturbraut; síðast 960 metrar), sbr. mynd 2.1. Síðastnefnda brautin hefur stundum verið nefnd „neyðarbraut“ í daglegu tali.

Flugbraut 06/24 var sjónflugsbraut, búin þröskulsljósum, aðflugshallaljósum, kantljósum og endaljósum. Suðurendi hennar (flugbraut 06) var alls 960 metra langur og 30 metra breiður og var tiltæk lendingarvegalegd 765 metrar. Norðurendi hennar (flugbraut 24) var alls 869 metra langur og 30 metra breiður og var tiltæk lendingar-

vegalengd 869 metrar. Miklar takmarkanir voru á notkun brautarinnar meðan hún var í notkun. Lendingar á norðurenda hennar voru t.d. ekki heimilar nema hliðarvindur á aðrar flugbrautir (þ.e. 01/19 og 13/31) væri meiri en 15 hnútar og/eða bremsuskilyrði á þeim flugbrautum væru varhugaverð. Snertilendingar voru einnig bannaðar á þessum hluta brautarinnar. Á suðurenda hennar voru flugtök og snertilendingar bannaðar.

2.1 Flugbrautir á Reykjavíkurlugvelli*



*Mynd úr skýrslunni *Hlutverk Reykjavíkurlugvallar í öryggiskerfi landsins* (2017). Flugbraut 06/24 er mjósta brautin og liggur lárétt á myndinni.

Í áhættumatsskýrslu Isavia ohf. [Fyrirhuguð breyting á flugvallarkerfi Reykjavíkurlugvallar](#) (maí 2015) var tekin saman notkun flugbrautar 06/24 á tímabilinu 2009–13. Upplýsingarnar voru unnar upp úr pappírsgögnum flugturnsins í Reykjavík og úr kerfum Isavia ohf. Alls voru hreyfingar á Reykjavíkurlugvelli (lendingar og flugtök) um 60 þúsund á ári á tímabilinu. Þar af voru hreyfingar á flugbraut 06/24 að meðaltali 213 á ári eða 0,37% af allri notkun á Reykjavíkurlugvelli. Sé einkaflug undanskilið voru hreyfingar á flugbraut 06/24 að meðaltali 178 á ári eða 0,31% af hreyfingum á vellinum.

2.2 Notkun flugbrautar 06/24 árin 2009–13*

	2009	2010	2011	2012	2013	Meðaltal
Fjöldi hreyfinga á flugbraut 06/24	163	196	274	174 (125)	259 (132)	213 (178)
Hlutfall allra hreyfinga á Rvk-flugv.	0,27%	0,30%	0,51%	0,31% (0,22%)	0,45% (0,23%)	0,37% (0,31%)
Hlutfall allra hreyfinga án snertiflugs á öðrum brautum	0,45%	0,52%	0,97%	0,71% (0,51%)	1,09% (0,55%)	0,75% (0,60%)

* Heimild: Isavia ohf. Tölur innan sviga sýna annað flug en einkaflug.

Eins og tafla 2.2 sýnir var flugumferð um flugbraut 06/24 mjög lítil á tímabilinu 2009–13, þ.e. að meðaltali innan við ein hreyfing á dag eða jafnvel annan hvern dag.

Isavia ohf. tók jafnframt saman lista yfir hreyfingar á flugbraut 06/24 þegar engar hreyfingar voru á öðrum brautum Reykjavíkflugvallar á sömu klukkustund, t.d. vegna veðurs eða brautarskilyrða. Á tímabilinu 2009–13 reyndust þær vera alls 35, þ.e. að meðaltali 7 á ári. Þar af voru 24 hreyfingar skráðar sem áætlunarflug, sjö sem almennt flug (almennt, annað eða *non-scheduled*), tvær sem sjúkraflug og tvær eru óflokkaðar (frá árunum 2009 og 2010). Líta má á þessar tölur sem vísbendingu um gildi flugbrautarinnar þegar aðrar flugbrautir voru lokaðar.

Flugbrautin lítið notuð þegar aðrar flugbrautir voru lokaðar

2.3 Landið undir Reykjavíkflugvelli

Samkvæmt skýrslunni [Reykjavíkflugvöllur – Úttekt á framtíðarstaðsetningu](#) frá árinu 2007 er heildarsvæði undir Reykjavíkflugvelli 133,9 hektarar að stærð. Þar af eru flugbrautir og annað tilheyrandi 88,9 hektarar, athafnasvæði fyrir flugstarfsemi 21 hektari og land til annarra nota 24 hektarar.

Land undir flugbrautinni

Það land sem varðar samninga ríkis og Reykjavíkurborgar um flugbraut 06/24 er u.þ.b. 177.300 m², þ.e. 17,73 hektarar, og skiptist eignarhald þess milli ríkis og borgar lengst af þannig að ríkið átti um 111.800 m² og borgin um 65.500 m². Gengið var frá kaupum borgarinnar á landi ríkisins með samkomulagi um skipulag og uppbyggingu á landi ríkisins við Skerjafjörð hinn 1. mars 2013 og heimilaði Alþingi söluna í fjárlögum fyrir árið 2013. Borgin greiddi ríkinu alls 440 m.kr. fyrir landið. Þessir fjármunir runnu beint í ríkissjóð og hefur ekki verið ráðstafað sérstaklega. Að auki mun ríkið fá í sinn hlut tiltekið hlutfall af söluverði byggingarréttar á svæðinu. Það sem eftir stendur af landi undir Reykjavíkflugvelli er bæði í eigu ríkis og borgar. Þar fer borgin með skipulagsvald og hvílir á henni skipulagsskylda (sbr. 2.8).

2.4 Lög og reglur um flugvelli

Um flugvelli gilda einkum lög nr. 60/1998 um loftferðir, reglugerð nr. 464/2007 um flugvelli og reglugerð nr. 75/2016 um kröfur og stjórnáslu meðferð er varða flugvelli. Samkvæmt 56. gr. laga um loftferðir telst flugvöllur afmarkað landsvæði, að meðtöldum byggingum og búnaði sem ætlað er til afnota við komur, brottfarir og hreyfingar loftfara á jörðu niðri. Flugvellir og búnaður þeirra skulu fullnægja þeim kröfum sem ráðherra setur í reglugerð eða gilda samkvæmt alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að, eftir því sem landfræðilegar aðstæður leyfa. Í reglugerð um flugvelli skulu þeir flokkaðir eftir þjónustustigi og lágmarksflugvallarþjónusta skilgreind.

Lög um loftferðir og reglugerð um flugvelli

Samgöngustofa skal hafa eftirlit með því að flugvellir uppfylli gerðar kröfur. Stofnunin kveður á um hverjar skuldbindingar flugvallar eru samkvæmt alþjóðasamningum á sviði flugmála. Niðurstöðum stofnunarinnar verður skotið til ráðherra.

2.5 Ráðuneyti samgöngumála

Samkvæmt 6. gr. forsetaúrskurðar nr. 11/2017 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands fer samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti með mál sem varða samgöngur í lofti, á landi og á sjó, þar á meðal flugvelli, vegi, hafnir, vita og sjóvarnir. Eins fellur samgönguöryggi undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Sem

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti fer með mál er varða flugvelli

handhafi framkvæmdarvaldsins ber hann lögum samkvæmt ábyrgð á þeim stjórnarframkvæmdum sem tengjast þessum málum, m.a. hefur hann heimild fyrir hönd íslenska ríkisins til að gera breytingar á starfsemi flugvalla. Ekki þurfti því að leita samþykkis Alþingis eða annarra aðila innan stjórnkerfisins fyrir lokun flugbrautar 06/24. Þetta kom skýrt fram í niðurstöðu Hæstaréttar í áðurnefndu máli nr. 268/2016. Á hinn bóginn bar að leita samþykkis Alþingis fyrir sölu þess landsvæðis sem brautin stóð á og var það gert.

Lög um samgöngu- áætlun

Samkvæmt lögum nr. 33/2008 um samgönguáætlun skal samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra leggja á fjögurra ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun. Þar skal mörkuð stefna og sett fram markmið fyrir allar greinar samgangna, þ. á m. flugmála, til næstu tólf ára í senn auk fjáröflunar og útgjalda þessu tengt. Þar skal m.a. skilgreina það grunnkerfi sem ætlað er að bera meginþunga samgangna og gera grein fyrir ástandi og horfum í samgöngum í landinu. Tillaga til þingsályktunar um fjögurra ára samgönguáætlun var síðast lögð fram á 144. löggjafarþingi (2014–15) og náði til árána 2015–18. Hún var samþykkt á Alþingi 12. október 2016. Meðal áhersluatriða hennar er eftirfarandi: „Viðræðum ríkisins og Reykjavíkurborgar verði fram haldið með það markmið að Reykjavíkurlugvöllur geti áfram þjónað innanlandsflugi á fullnægjandi hátt.“

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti marki skýra stefnu og áætlun um uppbyggingu og rekstur flugvallar á höfuðborgarsvæðinu og haldi áfram viðræðum sínum við Reykjavíkurborg um slíkan rekstur. Ljóst er að borgin áformar fyrir sitt leyti að Reykjavíkurlugvöllur víki úr Vatnsmýrinni í áföngum fram til ársins 2024. Lokun flugbrautar 06/24 var einungis fyrsti áfanginn í þeirri áætlun (sbr. 3.1). Þess ber þó að geta að ríkið hefur jafnan kveðið skýrt á um að semja þurfi um einstakrar breytingar á flugvælinum.

Ráðherra er heimilt að setja skipulags- reglur fyrir flugvelli

Samkvæmt 59. gr. laga um loftferðir er ráðherra heimilt að setja skipulagsreglur fyrir flugvelli sem ætlaðir eru til almennrar notkunar. Þær reglur skulu m.a. geyma fyrir mæli um skipulag innan flugvallarsvæðis, starfshæimildir, starfsemi og umferð innan svæðisins auk fyrir mæla um það svæði utan flugvallar þar sem rétt er að setja takmörkun á hæð mannvirkja og annarra hluta, t.d. húsa, stanga og trjáa, eða takmörkun á meðferð fasteigna eða hluta, t.d. að því er varðar leiðslur eða atvinnurekstur, enda séu slíkar kvaðir nauðsynlegar í þágu almenns öryggis. Kveða skal glöggt á um mörk þess svæðis sem skipulagið tekur yfir. Gerð er grein fyrir slíkum hindrunarflötum flugvalla í skipulagsupphráttum og þarf samþykki Samgöngustofu fyrir hvers konar frávikum. Skipulagsreglur fyrir Reykjavíkurlugvöll hafa ekki verið endurskoðaðar til samræmis við lokun flugbrautar 06/24 og er mikilvægt að það verði gert sem fyrst.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti gerir sérstakan þjónustusamning við Isavia ohf. um flugvallarekstur og flugleiðsöguþjónustu en undir þann samning fellur m.a. rekstur Reykjavíkurlugvallar. Í 13. kafla núgildandi samnings frá árinu 2017 er kveðið á um samráð ráðuneytis og Isavia ohf. til að tryggja framkvæmd samningsins. Það skal vera í formi samráðshóps sem hittist a.m.k. tvisvar á ári og skal ráðuneytið boða til funda. Samkvæmt upplýsingum frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti hefur þessi hópur ekki hist á árunum 2016 og 2017 og þar af leiðandi hefur lokun flugbrautar 06/24 ekki verið rædd á grundvelli framkvæmdar þjónustusamningsins. Ríkisendurskoðun bendir á að mikilvægt sé að efna samninginn. Í gerð hans frá 2016 er þó eftir-

farandi athugasemd: „Ákvörðun innanríkisráðherra um lokun flugbrautar 06/24 er möguleg á samningstímanum“.

2.6 Samgöngustofa

Hinn 1. júlí 2013 hóf Samgöngustofa, stjórnarsýslustofnun samgöngumála, starfsemi sína með sameiningu Umferðarstofu og Flugmálastjórnar Íslands og þeirra stjórnarsýslu- og eftirlitsverkefna sem áður voru á hendi Siglingastofnunar Íslands og Vegagerðarinnar. Samgöngustofa heyrir undir samgöngu- og sveitastjórnarráðuneyti og starfar samkvæmt lögum nr. 119/2012 um stofnunina.

Samkvæmt lögum um loftferðir og reglugerð um flugvelli veitir Samgöngustofa flugvöllum sem starfræktir eru í þágu almenningsflugs starfsleyfi auk þess að hafa eftirlit með starfsleyfisskyldum flugvöllum. Kröfur og skilyrði í starfsleyfum skulu vera í samræmi við ákvæði laga, reglugerða og samkvæmt þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins sem varða flugvelli, búnað þeirra og rekstur.

[Samgöngustofa veitir starfsleyfi](#)

Í 7. gr. áðurnefndrar reglugerðar um flugvelli kemur fram að séu fyrirhugaðar breytingar á rekstri flugvallar, búnaði hans eða mannvirkjum skal rekstraraðili veita Samgöngustofu upplýsingar um þær með góðum fyrirvara áður en ráðist er í þær. Innan fjögurra vikna frá móttöku upplýsinganna skal Samgöngustofa tilkynna rekstraraðila skriflega hvort nauðsynlegt sé að gefa út nýtt rekstrarleyfi og ber þá umsækjanda að leggja fram umsókn þess efnis. Ákvarðanir Samgöngustofu teljast stjórnvaldsákvæðanir í skilningi stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og sæta þær kæru til ráðherra.

[Tilkynna ber fyrirhugaðar breytingar á rekstri flugvallar](#)

2.7 Isavia ohf.

Isavia ohf. er opinbert hlutafélag í 100% eigu íslenska ríkisins og fer fjármála- og efnahagsráðherra með eignarhlut ríkisins. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti ber á hinn bóginn ábyrgð á faglegri stefnumótun í samvinnu við stjórn félagsins. Um starfsemi Isavia ohf. gilda lög nr. 153/2009 um samruna opinberu hlutafélaganna Flugstoða ohf. og Keflavíkurflugvallar ohf., lög nr. 76/2008 um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar, lög nr. 102/2006 um stofnun hlutafélags um flugleiðsögubjónustu og flugvallarrekstur Flugmálastjórnar og lög um loftferðir.

Isavia ohf. annast uppbyggingu og rekstur allra flugvalla á Íslandi. Þá stýrir félagið jafnframt flugumferð á íslenska flugstjórnarsvæðinu. Forverar félagsins, Flugmálastjórn Íslands og Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar, voru báðir eiginlegar ríkisstofnanir. Á árunum 2007 og 2008 var skilið á milli almennra þjónustuverkefna þessara stofnana og stjórnarsýslu- og eftirlitshlutverks þeirra. Opinberu hlutafélögin Flugstoðir ohf. og Keflavíkurflugvöllur ohf. voru stofnuð til að taka yfir þjónustuhlutann en þau síðan sameinuð í eitt félag, Isavia ohf., árið 2010. Stjórnarsýslu- og eftirlitsverkefnin voru áfram hjá nýrri stofnun sem hélt eldra heitinu, Flugmálastjórn Íslands, en hún rann síðar saman við Samgöngustofu þegar stjórnarsýslustofnanir á sviði samgöngumála voru sameinaðar 1. júlí 2013.

[Isavia ohf. annast uppbyggingu og rekstur flugvalla á Íslandi](#)

Isavia ohf. rekur Reykjavíkurflugvöll samkvæmt áðurnefndum þjónustusamningi við innanríkisráðuneyti (nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti) frá 2017. Starfsleyfi er gefið út af Samgöngustofu.

2.8 Reykjavíkurborg

Reykjavíkurborg er sjálfstætt sveitarfélag sem ræður sjálfmálefnum sínum eftir því sem lög ákveða, sbr. 78. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands. Á borginni hvílir skipulagsskylda samkvæmt 2. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Í því sambandi vinnur hún þrenns konar skipulagsáætlanir: Svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag (sjá rammagrein 2.3). Milli þeirra þarf að vera samræmi og er svæðisskipulag rétt hærra en aðalskipulag og aðalskipulag rétt hærra en deiliskipulag. Í aðalskipulagi kemur fram stefna sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi, umhverfismál og þróun byggðar í sveitarfélaginu og í deiliskipulagi kemur fram stefna um afmarkaða reiti innan sveitarfélags sem byggð er á aðalskipulagi og kveður nánar á um útfærslu þess.

2.3 Skipulagskerfið*

Svæðisskipulag

Svæðisskipulag er skipulagsáætlun tveggja eða fleiri sveitarfélaga þar sem sett er fram sameiginleg stefna þeirra um byggðapróun og þá þætti landnotkunar sem þörf er talin á að samræma vegna sameiginlegra hagsmuna hlutaðeigandi sveitarfélaga. Staðbundnar ákvarðanir um landnotkun skulu eingöngu teknar í svæðisskipulagi að því marki sem nauðsyn þykir til að tryggja sameiginlega hagsmuni hlutaðeigandi sveitarfélaga, til að útfæra landsskipulagsstefnu á hlutaðeigandi svæði eða vegna nauðsynlegrar samræmingar landnotkunar í fleiri en einu sveitarfélagi. Ráðherra synjar eða staðfestir svæðisskipulag.

Aðalskipulag

Aðalskipulag er skipulagsáætlun fyrir eitt sveitarfélag og skal taka til alls lands innan marka sveitarfélagsins. Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Í aðalskipulagi er lagður grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags varðandi landnotkun, takmarkanir á landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi og byggðamynstur, þ.m.t. þéttleika byggðar. Í aðalskipulagi eða breytingu á því er heimilt að setja fram nánari stefnu, svo sem um nýbyggingarsvæði eða endurbyggingarsvæði í eldri byggð eða um einstök viðfangsefni. Ráðherra synjar, frestar eða staðfestir aðalskipulag.

Deiliskipulag

Deiliskipulag er skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reit innan sveitarfélags. Í deiliskipulagi eru teknar ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiti, byggðamynstur, þ.m.t. nýtingarhlutfall, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og framkvæmdaleyfa. Deiliskipulag skal gera fyrir einstök svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar og skal jafnan miða við að það taki til svæða sem mynda heildstæða einingu. Við gerð deiliskipulags skal byggt á stefnu aðalskipulags og hún útfærð fyrir viðkomandi svæði eða reit.

* Heimild: Skipulagslög nr. 123/2010.

3 Aðdragandi að lokun flugbrautar 06/24

3.1 Skipulagssamþykktir Reykjavíkurborgar

Ákvörðun um að loka flugbraut 06/24 á Reykjavíkflugvelli á rætur sínar að rekja til skipulagssamþykktar Reykjavíkurborgar fyrir Vatnsmýrina. Í samþykktu deiliskipulagi Reykjavíkurborgar árið 1999 var t.d. gert ráð fyrir að flugbrautinni yrði lokað innan 5–7 ára. Í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001–24 og aðalskipulagi Reykjavíkur fyrir sama tímabil kom einnig fram að Reykjavíkflugvöllur skyldi víkja í áföngum á tímabilinu, þ.m.t. flugbraut 06/24 á árunum 2001–16. Þessi stefna, sem grundvallaðist meðal annars á niðurstöðum almennrar atkvæðagreiðslu meðal íbúa í Reykjavík 17. mars 2001 um framtíðarnýtingu flugvallarsvæðisins, var staðfest í aðalskipulagi Reykjavíkur 2010–30. Þar kom fram að Reykjavíkflugvöllur skyldi víkja úr Vatnsmýrinni í áföngum fram til ársins 2024: NA-SV (06/24) flugbrautin árið 2013, æfinga-, kennslu- og einkaflug árið 2015, N-S flugbrautin árið 2022 og flugvallarstarfsemin með öllu árið 2024.

Lokun flugbrautar 06/24 tengist skipulagsmálum

Með hliðsjón af skipulagssamþykktum Reykjavíkurborgar hefur ríkið látið kanna aðra flugvallarkosti á höfuðborgarsvæðinu. Sömuleiðis hefur verið velt upp hugmyndum um hvernig bregðast meggi við breyttum flugvallarrekstri í Vatnsmýrinni, m.a. með því að opna flugbraut á Keflavíkflugvelli með samsvarandi stefnu og flugbraut 06/24 (NA/SV) eða með hönnun nýs flugvallar fyrir kennslu- og einkaflug í nágrenni höfuðborgarsvæðisins. Í bókun vegna Reykjavíkflugvallar árið 1999, sem borgarstjóri og samgönguráðherra undirrituðu, kom t.d. fram að snertilendingar í æfinga- og kennsluflugi skyldu flytjast á flugvöll í hæfilegri fjarlægð frá Reykjavík. Sá flugvöllur yrði hannaður með það í huga að nota mætti hann á margvíslegan hátt, t.d. fyrir æfinga-, kennslu- og einkaflug. Í flugmálaáætlun 2000–03 var einnig veitt fé til „veðurfarsmælingar vegna staðavals á nýjum æfingaflugvelli við Reykjavík“.

Aðrir flugvallarkostir á höfuðborgarsvæðinu kannaðir

Ekkert hefur orðið úr þessum hugmyndum eða áformum þótt ákvörðun um að loka flugbraut 06/24 hafi staðið lengi fyrir dyrum. Ríkisendurskoðun bendir á að ábyrgð á að efna slík fyrirheit liggur hjá ríkinu. Á sama hátt hefur það legið hjá ríkinu að bregðast við hugsanlegum samfélagslegum annmörkum sem lokun flugbrautar 06/24 hefur í för með sér, t.d. vegna sjúkraflutninga. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þetta sinnuleysi og telur mikilvægt að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti taki til gaumgæfilegrar skoðunar framtíðarskipulag innanlandsflugs og einnig sjúkraflug í samvinnu við velferðarráðuneyti sem fer með það málefni.

Ríkið móti stefnu um innanlandsflug og sjúkraflug

3.2 Samningar og samskipti ríkis og borgar 2005–13

Allt frá árinu 2005 hafa ríki og borg undirritað á nokkurra ára fresti samkomulag um rekstur Reykjavíkflugvallar í formi minnisblaða, samninga eða yfirlýsinga. Þessi skjöl varða í stórum dráttum annars vegar lokun flugbrautar 06/24 og hins vegar skipulag

Samkomulag um rekstur Reykjavíkflugvallar

og/eða uppbyggingu á Reykjavíkflugvelli. Koma þar til álita áform um uppbyggingu samgöngumiðstöðvar sem síðar var fallið frá og flutningur á æfinga- og einkaflugi frá Reykjavíkflugvelli. Ríkið hefur þó jafnan kveðið skýrt á um að semja þurfi sérstaklega um einstakar breytingar. Lokun flugbrautar 06/24 feli t.d. ekki ein og sér í sér ákvörðun um að innanlandsflugvöllur hverfi með öllu úr Vatnsmýrinni.

Minnisblað frá árinu 2005

Í minnisblaði borgarstjóra og samgönguráðherra frá 11. febrúar 2005 var fjallað um fyrirhugaða samgöngumiðstöð í Reykjavík sem gert var ráð fyrir að myndi rísa við norðurenda flugbrautar 06/24. Þar kom m.a. fram að aðilar ynnu sameiginlega skipulag fyrir svæði þessarar miðstöðvar auk þess sem samgönguyfirvöld lokuðu flugbraut 06/24 í síðasta lagi í árslok 2005. Við það myndi skapast svæði til annarra nota. Samgönguyfirvöld myndu samhliða lokuninni hefja viðræður við núverandi notendur flugbrautarinnar og flugvallarstjórnina á Keflavíkflugvelli um aðra kosti svo að flugöryggi yrði ekki stefnt í hættu. Þetta er í samræmi við áður nefnda bókun borgarstjóra og samgönguráðherra frá árinu 1999.

Úttekt á Reykjavíkflugvelli ákveðin

Jafnframt kom fram í minnisblaðinu að samgönguráðherra og borgarstjóri væru samála um að með byggingu samgöngumiðstöðvarinnar og lokun flugbrautar 06/24 væri ekki verið að taka afstöðu til framtíðar Reykjavíkflugvallar. Aðilar sammæltust um að til að komast að sameiginlegri niðurstöðu um flugstarfsemi í Vatnsmýrinni yrði gerð úttekt á Reykjavíkflugvelli þar sem skoðaðir yrðu kostir á borð við einnarbrautalausn og tveggja-brautalausn og sá möguleiki að öll flugstarfsemi hyrfi úr Vatnsmýrinni.

Hinn 9. febrúar 2007 skrifuðu samgönguráðherra og fulltrúi Flugstoða ohf. (síðar Isavia ohf.) undir viljayfirlýsingu um undirbúning að byggingu nýrrar samgöngumiðstöðvar við Hlíðarfót í Vatnsmýrinni, þ.e. við norðurenda flugbrautar 06/24. Tilefni þessarar yfirlýsingar var m.a. minnisblað borgarstjóra og samgönguráðherra frá 11. febrúar 2005 en í 3. gr. hennar segir:

Jafnframt lýsir samgönguráðherra því yfir að í tillögu að samgönguáætlun 2007–2010 er gerð tillaga um að NA/SV-flugbrautin á Keflavíkflugvelli verði tekin á ný í notkun á árinu 2009. Samhliða munu Flugstoðir ohf. verða falið að loka og afmá NA/SV-flugbrautina [flugbraut 06/24] á Reykjavíkflugvelli.

Samgönguáætlun fyrir 2007–10

Í samgönguáætlun fyrir 2007–10 er ítrekuð þessi hugmynd að opna á Keflavíkflugvelli flugbraut með sömu stefnur og flugbraut 06/24 þegar þessari síðarnefndu flugbraut yrði lokað:

Í samkomulagi samgönguráðuneytis og Reykjavíkurborgar er gert ráð fyrir að flugbraut 06-24 (NA/SV flugbraut) á Reykjavíkflugvelli verði lokað þegar flugbraut með sömu stefnur verður opnuð á Keflavíkflugvelli. Gert er ráð fyrir sérstakri fjármögnun árið 2008 til framkvæmda sem nauðsynlegar eru til opunar þessarar NA-SV flugbrautar á Keflavíkflugvelli.

Samráðsnefnd samgönguráðuneytis og Reykjavíkurborgar skilaði niðurstöðum sínum, [Reykjavíkflugvöllur – Úttekt á framtíðarstaðsetningu](#), í apríl 2007. Meðal þess sem

Þar kom fram var að vel mætti starfrækja flugvöll í Vatnsmýrinni með tveimur flugbrautum. Í skilgreiningum á flugvallarkostum var miðað við að grunnkostur væri sá að núverandi flugvöllur í Vatnsmýrinni yrði starfræktur áfram með þeirri einu breytingu að flugbraut 06/24 yrði lokað og að einka- og æfingflug yrði flutt á annan flugvöll sem áformað væri að reisa. Fram kom í skýrslunni að flugbraut 06/24 væri einungis notuð þegar vindur væri mjög sterkur að suðvestan. Hún væri því aðeins notuð í um 1% tilvika yfir árið. Jafnframt var tekið fram í skýrslunni að nýting Reykjavíkurflugvallar væri um 99%, þ.e. að veður hamlaði flugi í aðeins 1% tilvika, og að við lokun flugbrautar 06/24 lækkaði nýtingarhlutfallið niður í 98%.

Flugbraut 06/24 notuð í um 1% tilvika

Reykjavíkurborg nýtti sér niðurstöður nefndarinnar við gerð skipulagsáætlana á flugvallarsvæðinu og 18. maí 2007 var samþykkt breyting á aðalskipulagi Reykjavíkur þar sem gert var ráð fyrir breyttri landnotkun í Vatnsmýrinni.

Hinn 8. apríl 2009 undirrituðu borgarstjóri og samgönguráðherra samkomulag um samráðsnefnd um málefni Reykjavíkurflugvallar. Nefnd þessi skyldi vera samráðsvettvangur ríkis og borgar um framtíðarstaðsetningu flugvallarins. Var henni sérstaklega ætlað að fylgja eftir áður nefndum aðgerðum sem samráðsnefnd samgönguráðuneytis og Reykjavíkurborgar lagði til í apríl 2007.

Samhliða samkomulaginu var undirritað sérstakt minnisblað um samgöngumiðstöð í Vatnsmýrinni. Þar kom fram að samgönguyfirvöld myndu loka flugbraut 06/24 á Reykjavíkurflugvelli í samræmi við áður nefnt minnisblað borgarstjóra og samgönguráðherra frá 11. febrúar 2005. Við það skapaðist svæði til annarra nota. Í samræmi við sama minnisblað voru borgarstjóri og samgönguráðherra sammála um að með lokun flugbrautarinnar og byggingu samgöngumiðstöðvar væri ekki verið að taka afstöðu til framtíðar Reykjavíkurflugvallar.

Minnisblað um samgöngumiðstöð í Vatnsmýrinni

Í samræmi við heimild í 59. gr. loftferðalaga setti samgönguráðherra skipulagsreglur fyrir Reykjavíkurflugvöll hinn 7. ágúst 2009 og eru þær fyrstu reglur af þessum toga sem settar eru á grundvelli lagaákvæðisins. Við gerð reglnanna var tekið mið af gildandi *Aðalskipulagi Reykjavíkurborgar 2001–24* og gildandi deiliskipulagi flugvallarins að teknu tilliti til breytinga og þáverandi mannvirkja á flugvellingum. Reglur af þessu tagi eru ekki skipulagsleg ákvörðun um rekstur flugvallar, enda verður slík ákvörðun einungis tekin í skipulagsáætlunum. Reglurnar eru settar til að tryggja öryggi flugvallarins og áhrifsvæðis hans meðan flugrekstur fer þar fram.

Ráðherra setur skipulagsreglur fyrir Reykjavíkurflugvöll

Reykjavíkurborg gerði athugasemd við tímasetningu auglýsingar reglnanna, m.a. í ljósi nýs samkomulags um vinnu við uppbyggingu samgöngumiðstöðvar og fyrirhugaðar breytingar á skipulagsforsendum Reykjavíkurflugvallar. Töldu borgaryfirvöld eðlilegt að fresta gildistöku reglnanna þar til aðalskipulag og deiliskipulag hefðu verið endurskoðuð en endurskoðað deiliskipulag fyrir Hlíðarenda tók gildi 29. desember 2010. Í viðbrögðum samgönguyfirvalda kom fram að ekkert í reglunum stangaðist á við gildandi deiliskipulag á svæðinu og að einfalt mál væri að endurskoða reglurnar kæmi til breytinga á aðalskipulagi eða deiliskipulagi vallarins.

Reykjavíkurborg gerir athugasemdir við tímasetningu skipulagsreglna

Samkomulag um sölu á ríkislandi við Skerjafjörð

Hinn 1. mars 2013 undirrituðu borgarstjóri og fjármála- og efnahagsráðherra samkomulag um skipulag og uppbyggingu á landi ríkisins við Skerjafjörð. Þar var ákveðið að vinna sameiginlega að því að koma þeim svæðum í eigu ríkis og borgar sem losnuðu við lokun flugbrautar 06/24 á Reykjavíkflugvelli í uppbyggingu með hag beggja samningsaðila að leiðarljósi. Samkomulagið gerði ráð fyrir að Reykjavíkurborg keypti 11,2 hektara land ríkisins á svæðinu á skilgreindu lágmarksverði, 440 m.kr., og fengi þar með óskoraðan yfirráðarétt yfir því. Auk þess fengi ríkið í sinn hlut tiltekið hlutfall af söluverði byggingarréttar á svæðinu. Skyldi afsal gefið út ekki síðar en sjö dögum eftir að fyrir lægi formleg tilkynning frá innanríkisráðuneyti/Isavia ohf. til Reykjavíkurborgar um að lokun flugbrautar 06/24 hefði tekið gildi gagnvart öllu flugi. Alþingi heimilaði sölu landsins í 6. gr. fjárlaga fyrir 2013. Að mati Ríkisendurskoðunar var því staðið eðlilega að henni.

Fallið frá áformum um byggingu samgöngumiðstöðvar

Hinn 19. apríl 2013 gerðu innanríkisráðherra og borgarstjóri með sér samkomulag um endurbætur á aðstöðu fyrir farþega og þjónustuaðila á Reykjavíkflugvelli. Þar var fallið frá fyrri áformum um byggingu samgöngumiðstöðvar í Vatnsmýri en þess í stað ákveðið að undirbúa endurbætur á aðstöðu fyrir farþega, þjónustuaðila og rekstraradila Reykjavíkflugvallar. Þannig skyldi vinna viðskiptaáætlun fyrir nýja flugstöð sem miðaði að sjálfbærni hennar en að Isavia ohf. tæki yfir rekstur og eignarhald á núverandi flugstöð Flugfélags Íslands hf.

Þá kom fram í samkomulaginu að flugbraut 06/24 yrði lögð af og það land sem losnaði sunnan flugvallarins yrði skipulagt undir blandaða byggð. Innanríkisráðuneyti skyldi auglýsa lokun flugbrautarinnar samhliða auglýsingu deiliskipulags nýrrar flugstöðvar. Jafnframt var tekið fram að flugöryggi flugbrautar 13/31 (austur-vestur) yrði bætt með því annars vegar að séð yrði til þess að gróður í Öskjuhlíðinni skagaði ekki upp í hindrunarfleti flugbrautarinnar og hins vegar að heimiluð yrði uppsetning aðflugsljósa fyrir nákvæmnisblindaðflug fyrir vestan flugbrautina.

Af gögnum málsins má ráða að töluverð samskipti voru milli embættismanna borgarinnar og embættismanna innanríkisráðuneytis vegna þessa máls allt frá árinu 2011 þar til samkomulagið var undirritað.

Ráðherra ritar Isavia ohf. bréf um fyrirhugaða lokun flugbrautar 06/24

Sama dag og innanríkisráðherra og borgarstjóri gerðu með sér áður nefnt samkomulag, þ.e. 19. apríl 2013, ritaði innanríkisráðherra Isavia ohf. bréf þar sem fram kom að innanríkisráðuneyti myndi tilkynna um lokun norðaustur/suðvestur flugbrautarinnar, 06/24, samhliða því að deiliskipulag nýrrar flugstöðvar yrði auglýst. Jafnframt var óskað eftir því að Isavia ohf. auglýsti lokun flugbrautar 06/24 samhliða því að nýtt deiliskipulag öðlaðist staðfestingu og útgáfa byggingarleyfis lægi fyrir. Vísað var til samkomulagsins um landakaup frá 1. mars 2013 og miðað við að afhending landsins skyldi haldast í hendur við þetta og var stefnt að því að það yrði í október 2013.

Samkomulag um innanlandsflug frá 25. október 2013

Ríki, Reykjavíkurborg og Icelandair Group gerðu með sér samkomulag um innanlandsflug hinn 25. október 2013. Þar kom fram að ríki og Reykjavíkurborg hefðu að undanfögnu átt í viðræðum um framtíð flugvallar í Vatnsmýrinni í tengslum við gerð og auglýsingu aðalskipulags Reykjavíkur. Þar væri gert ráð fyrir að Reykjavíkflugvöllur viki í áföngum. Fram kom að viðræðurnar hefðu byggt á því að aðilar væru sammála

um að staðsetning innanlandsflugvallar á höfuðborgarsvæðinu væri fyrsti kostur. Sam-
eiginlegir hagsmunir ríkis og borgar væru því að tryggja sem besta sátt allra lands-
manna um málið og kanna til fullnustu helstu staðsetningarkosti innanlandsflugs á
höfuðborgarsvæðinu. Tekið var fram að viðræðurnar hefðu byggt á grunni fyrri sam-
ninga ríkis og borgar.

Samkvæmt samkomulaginu féllst Reykjavíkurborg á að gera þá breytingu á fyrir-
liggjandi tillögu að aðalskipulagi Reykjavíkur að flugbraut 01/19 (norður-suður) yrði
tryggður sess í aðalskipulagi Reykjavíkur til ársins 2022 í stað 2016 eins og fyrir-
liggjandi tillaga gerði ráð fyrir. Fram kom að með þessari tilslökun væri komið til móts
við afstöðu ríkisvaldsins að tryggja öryggi í innanlandsflugi næstu ár með flugvelli í
Vatnsmýri og gefa svigrúm fyrir vinnu við að kanna aðra kosti. Í því skyni yrði komið á
fót stýrihópi undir formennsku Rögnu Árnadóttur (Rögnu-nefndin) sem fengi það hlut-
verk „að fullkanna aðra kosti til rekstrar innanlandsflugs en framtíðarflugvöll í Vatns-
mýri“. Meðal fulltrúa í þeirri nefnd var borgarstjóri Reykjavíkur.

Reykjavíkurborg
frestar fyrirhugaðri
lokun flugbrautar
01/19 til ársins
2022

Sama dag, 25. október 2013, undirrituðu þáverandi innanríkisráðherra (Hanna Birna
Kristjánsdóttir) og þáverandi borgarstjóri (Jón Gnarr) viðaukasamning við samkomulag
ríkis, Reykjavíkurborgar og Icelandair Group. Þar kom fram að ríki og Reykjavíkurborg
myndu vinna „í samræmi við áður undirritaða samninga“. Meðal verkefna sem unnið
skyldi að væri eftirfarandi:

Viðaukasamningur
gerður 25. október
2013

Aðilar ljúki vinnu við endurskoðun á deiliskipulagi fyrir flugvallarsvæðið og að tilkynnt verði
um lokun NA/SV-brautarinnar [flugbraut 06/24] samhliða auglýsingu þess, síðar á þessu
ári. Samtímis skal endurskoða núgildandi skipulagsreglur fyrir Reykjavíkflugvöll til sam-
ræmis.

Tekið var fram í viðaukasamningnum að þegar lokun flugbrautar 06/24 hefði verið
staðfest yrðu ný lendingarljós tekin í notkun og nauðsynlegur fjöldi trjáa í Öskjuhlíð
felldur í þágu flugstarfseminnar. Það er í samræmi við áður nefnt samkomulag innan-
ríkisráðherra og borgarstjóra frá 19. apríl 2013. Viðaukasamningurinn tilgreindi jafn-
framt að óháð öðrum verkþáttum myndu innanríkisráðuneyti og Isavia ohf. hafa for-
göngu um að kennslu- og einkaflugi yrði fundinn nýr staður í nágrenni borgarinnar í
samræmi við áður gefin fyrirheit og skyldi stefnt að því að framkvæmdir yrðu hafnar
eins fljótt og verða mætti.

Samkvæmt upplýsingum frá fulltrúum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis fóru
samskipti stjórnvalda við Reykjavíkurborg vegna síðastnefnda samningsins að mestu
fram milli ráðherra og borgarstjóra. Ekki var því um að ræða eiginlega embættis-
mannafundi vegna málsins og gögn sem því tengjast eru því fá. Af þeim sökum verður
ekki séð hvernig staðið var að undirbúningi þessa samnings sem síðar reyndist grund-
vallarskjal í málaferlum ríkis og borgar vegna lokunar flugbrautar 06/24. Ríkisendur-
skoðun gerir athugasemd við þetta og bendir á mikilvægi þess að stjórnvöld sinni
jafnan nauðsynlegri skjölun mála til að tryggja vandaða stjórnarsýsluhætti, m.a. gagnsæi
við ákvarðanatöku.

Samskipti ráðherra
og borgarstjóra
vegna viðauka-
samnings

Aðalskipulag 2010–30 tekur gildi í febrúar 2014

Aðalskipulag Reykjavíkur 2010–30 var samþykkt í borgarstjórn 26. nóvember 2013 og tók gildi 26. febrúar 2014 með birtingu í B-deild Stjórnartíðinda. Þar var gert ráð fyrir að flugvöllurinn í Vatnsmýri yrði lagður niður, sbr. stefnu svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2001–24 og aðalskipulagsins 2001–24. Nánari tímasetningar um landnotkun í Vatnsmýri og markmið um þróun svæðisins eru í samræmi við samkomulag Reykjavíkurborgar, ríkis og Icelandair Group, dagsett 25. október 2013, og viðaukasamning innanríkisráðherra og borgarstjóra sama dag.

Deiliskipulagstillaga fyrir Reykjavíkflugvöll auglýst

Í samræmi við viðaukasamning innanríkisráðherra og borgarstjóra frá 25. október 2013 auglýsti Reykjavíkurborg deiliskipulagstillögu fyrir Reykjavíkflugvöll 23. desember 2013. Á skipulagssvæðinu var gert ráð fyrir tveimur flugbrautum en að flugbraut 06/24 yrði lögð niður með gildistöku deiliskipulagsins. Sama dag, 23. desember 2013, sendi Reykjavíkurborg innanríkisráðherra bréf þar sem óskað var eftir að tilkynnt yrði um lokun flugbrautar 06/24 í samræmi við viðaukasamninginn frá 25. október 2013.

3.3 Áherslubreyting ráðherra

Bréf ráðherra um undirbúning að fyrirhugaðri lokun flugbrautar 06/24

Viku síðar, 30. desember 2013, sendi innanríkisráðherra Isavia ohf. bréf þar sem óskað var eftir því að félagið hæfi undirbúning að fyrirhugaðri lokun flugbrautar 06/24 í samræmi við fyrri samninga ríkis og borgar (sjá nánar 4.2). Í bréfinu var þó sérstaklega tekið fram að flugbrautinni skyldi ekki lokað fyrr en Rögnu-nefndin hefði lokið störfum. Þessi fyrirvari, sem átti eftir að tefja framgang málsins um nokkurt skeið, var ekki hluti af samkomulagi ríkis og Reykjavíkurborgar um lokun flugbrautarinnar frá 25. október 2013 enda var nefndinni ætlað „að fullkanna aðra kosti til rekstrar innanlandsflugs en framtíðarflugvöll í Vatnsmýri“. Ekki liggja heldur fyrir gögn um að fyrirvarinn hafi verið borinn með formlegum hætti undir Reykjavíkurborg og reyndar tók borgin fljótlega að þrýsta á um efndir.

Kostnaðaráætlun um opnun NV/SA flugbrautar í Keflavík

Í bréfi sínu frá 30. desember 2013 ítrekaði innanríkisráðherra einnig ósk sem hann hafði sett fram í bréfi til Isavia ohf. frá 27. ágúst 2013 um að félagið gerði kostnaðaráætlun um helstu valkosti um opnun og rekstur flugbrautar 07/25 á Keflavíkflugvelli sem hefur sömu stefnu og flugbraut 06/24 á Reykjavíkflugvelli. Isavia ohf. svaraði því erindi í minnisblaði, dagsettu 29. september 2016, um kostnað við opnun flugbrautar 07/25 á Keflavíkflugvelli. Þar voru settar fram þrjár útfærslur á mögulegri opnun flugbrautarinnar og var áætlaður lágmarkskostnaður (útfærsla 3) metinn á 280 m.kr. en dýrasta útfærslan (útfærsla 1) var talin kosta tæpa 1,4 ma.kr. Miðað við svör ráðuneytisins virðist takmarkaður áhugi fyrir slíkum framkvæmdum, enda var flugbraut 07/25 alla tíð mjög lítið notuð og flókið að opna hana á ný. Brautin er ekki heldur á samgönguáætlun.

Borgarstjóri og ráðherra fundu

Hinn 11. júlí 2014 fundu borgarstjóri og innanríkisráðherra um flugbraut 06/24 á Reykjavíkflugvelli. Samkvæmt minnispunktum Reykjavíkurborgar frá fundinum staðfesti ráðherra þar að samkomulag ríkis og borgar um lokun brautarinnar stæði. Jafnframt kom fram að verið væri að ljúka áhættumati á því hvort opna þyrfti samsvarandi flugbraut í Keflavík. Borgarstjóri minnti fyrir sitt leyti á að ráðuneytið væri skuldbundið til að tilkynna um lokun brautarinnar og hefði sú tilkynning átt að fara í loftið strax um áramótin. Auk þess hvatti hann til þess að ekki yrðu óþarfa tafir frá því sem orðið væri.

3.4 Ríkið hafnar kröfum Reykjavíkurborgar

Borgarstjóri fundaði aftur með nýjum innanríkisráðherra (Ólöfu Nordal) 2. febrúar 2015 vegna lokunar flugbrautar 06/24. Í minnispunktum sem borgarstjóri tók saman vegna fundarins kemur fram að farið var yfir helstu samningsskuldbindingar sem Reykjavíkurborg og ríkið höfðu gengist undir varðandi flugvallarsvæðið og lokun umræddrar flugbrautar. Meðal annars er bent á að Reykjavíkurborg hefði unnið að fyrirbyggjandi samkomulögum og skipulagsáformum í trausti þess að ríkið efndi skuldbindingar sínar samkvæmt þeim enda væru þær ekki bundnar neinum fyrirvörum. Þá lægju fyrir þær niðurstöður verkfræðistofunnar Eflu (nóvember 2014) að nothæfisstuðull Reykjavíkurflugvallar án flugbrautar 06/24 yrði 97%. Borgarstjóri fór því fram á að ríkið efndi skyldu sína og tilkynnti um lokun flugbrautarinnar enda ætti Reykjavíkurborg að öðrum kosti erfitt með að gefa út framkvæmdaleyfi á Hlíðarendasvæðinu í samræmi við deiliskipulag. Yrði raunin önnur ætti Reykjavíkurborg yfir höfði sér skaðabótakröfu sem fyrirséð væri að borgaryfirvöld myndu beina endurkröfu á um á hendur ríkinu.

Nothæfisstuðull Reykjavíkurflugvallar metinn 97% án flugbrautar 06/24

Í minnispunktum borgarstjóra er ekki vikið að afstöðu ráðherra á þessum fundi, enda virðast þeir teknir saman við undirbúning hans, og innanríkisráðuneyti varðveitir hvorki fundargerð né minnispunkta um fundinn. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við þetta og telur það ekki í samræmi við góða stjórnslu.

Hinn 10. apríl 2015 gaf Reykjavíkurborg út framkvæmdaleyfi vegna vegaframkvæmda á Hlíðarenda. Viku síðar, 17. apríl 2015, ritaði innanríkisráðherra borgarstjóra bréf þar sem ítrekað var það sjónarmið forvera hans að flugbraut 06/24 yrði ekki lokað meðan Rögnu-nefndin væri að störfum. Þá gerði ráðherra athugasemdir við áður nefnt framkvæmdaleyfi vegna vegaframkvæmda á Hlíðarenda, enda gengi það í berhögg við skipulagsreglur fyrir Reykjavíkurflugvöll. Í bréfinu var vísað til þess að hindrunarfletir væru á aðflugslínum flugbrautar 06/24 og að þar sem uppbyggingaráform á svæði við Hlíðarenda væru innan þess svæðis sem skipulagsreglurnar næðu til væri óheimilt að reisa mannvirki sem næðu upp fyrir þá fleti, sbr. 2. mgr. 59. gr. laga um loftferðir.

Reykjavíkurborg gefur út framkvæmdaleyfi

Hinn 4. júní 2015 sendi Isavia ohf. innanríkisráðherra áhættumat vegna lokunar flugbrautar 06/24 á Reykjavíkurflugvelli. Niðurstaða matsins var sú að áhættan sem fælist í lokun flugbrautarinnar félli í áhættuflokk B, þ.e. að hún væri þolanleg þar sem ekki hefðu verið teknar neinar ákvarðanir um mildunarráðstafanir. Áhættumatið er dagsett 22. maí 2015. Það var sent Samgöngustofu til rýningar og gerði stofnunin ekki athugasemdir við mat Isavia ohf. á áhættunni.

Isavia ohf. sendir ráðherra áhættumat

Samkvæmt bréfi Samgöngustofu, dagsettu 1. júní 2015, var Isavia ohf. heimilt að framkvæma breytinguna, þ.e. loka flugbraut 06/24, en að milda skyldi áhættuna nema kostnaður og fyrirhöfn slíkra ráðstafana yfirgnæfðu ávinninginn. Samgöngustofa féllst einnig á þau rök Isavia ohf. að ekki væri tímabært að taka ákvarðanir um hugsanlegar mildunarráðstafanir þar sem ákvörðun um lokun flugbrautar 06/24 lægi ekki fyrir. Hins vegar minnti Samgöngustofa á að gera þyrfti sérstakt áhættumat um framkvæmd breytingarinnar kæmi til þess að ákveðið yrði að loka flugbraut 06/24.

Samgöngustofa fellst á breytingu á flugvallarkerfi

Með áhættumatsskýrslu Isavia ohf. fylgdu tvær skýrslur frá verkfræðistofunni Eflu, önnur um mat á nothæfisstuðli Reykjavíkurflugvallar og hin um áhrif flugbrautar

06/24 á nothæfistíma fyrir áætlunarflug og sjúkraflug. Tekið var fram í áhættumatinu að það tæki ekki til áhrifa á flugvallakerfið í landinu, neyðarskipulag almannavarna og sjúkraflutninga eða umhverfis- og fjárhagslegra þátta flugrekstrar. Isavia ohf. taldi að með áhættumatinu hefði verið komið til móts við ósk innanríkisráðherra í bréfi hans 30. desember 2013 en að öðru leyti lægi ákvörðun um lokun flugbrautar 06/24 hjá innanríkisráðherra.

Rögnu-nefndin
skilar niðurstöðum

Hinn 25. júní 2015 skilaði Rögnu-nefndin niðurstöðum sínum [Flugvallarkostir á höfuðborgarsvæðinu](#). Þar kom meðal annars fram að Hvassahraun væri sá flugvallarkostur sem hefði mesta þróunarmöguleika til framtíðar, borið saman við aðra flugvallarkosti. Tæpum hálfum mánuði síðar, 7. júlí 2015, ritaði borgarstjóri innanríkisráðherra bréf þar sem farið var yfir samskipti ríkis og borgar allt frá minnisblaði samgönguráðherra og borgarstjóra frá 11. febrúar 2005. Borgarstjóri benti á að þar sem Rögnu-nefndin hefði lokið störfum og áhættumatsskýrsla Isavia ohf. lægi fyrir væri ekkert því til fyrirstöðu að innanríkisráðherra, fyrir hönd ríkis, tilkynnti um lokun flugbrautar 06/24. Á sama tíma var þess óskað í bréfinu að skipulagsreglur fyrir Reykjavíkflugvöll yrðu endurskoðaðar. Borgarstjóri óskaði svara ráðuneytis innan mánaðar frá dagsetningu bréfsins.

Bygging 1. áfanga
íbúabyggðar við
Hlíðarenda hefst

Hinn 27. október 2015 hófst formlega bygging fyrsta áfanga íbúabyggðar á Hlíðar-
endasvæðinu og þremur dögum síðar, 30. október 2015, ítrekaði borgarstjóri bréf sitt til innanríkisráðherra. Þar kom fram að innanríkisráðuneyti hefði hvorki svarað bréfi borgarstjóra frá 7. júlí 2015 né tilkynnt um lokun flugbrautar 06/24 og hlutast til um endurskoðun á skipulagsreglum fyrir Reykjavíkflugvöll. Í ljósi þess að Reykjavíkurborg hefði ríka hagsmuni af því að ríkið stæði við áðurgerða samninga, m.a. í því skyni að fyrirhuguð uppbyggingaráform við Hlíðarenda næðu fram að ganga, var þess krafist að innanríkisráðherra, fyrir hönd íslenska ríkisins, efndi þær skuldbindingar sem tilgreindar eru í samningum dagsettum 19. apríl 2013 og 25. október 2013 innan 20 daga frá dagsetningu þessa bréfs. Að öðrum kosti myndi Reykjavíkurborg höfða mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur á hendur íslenska ríkinu til viðurkenningar kröfum sínum.

Ráðherra hafnar
kröfum Reykjavíkurborgar

Innanríkisráðherra svaraði ofangreindum bréfum borgarstjóra hinn 3. nóvember 2015. Þar hafnaði hann kröfum borgarinnar um lokun flugbrautar 06/24 á þeim forsendum að ákvörðun um þá lokun yrði ekki tekin án fullvissu um að hún kæmi ekki niður á öryggi flugvallarins og að viðhalda mætti fullnægjandi þjónustustigi fyrir alla landsmenn. Ljóst er að í þessari afstöðu ráðherra felst önnur pólitísk sýn á flugbrautina og þýðingu hennar en fyrirrennari hans hafði haft. Tilgreint var í bréfinu að áhættumat Isavia ohf. væri til skoðunar auk niðurstöðu Samgöngustofu um áhrif lokunar flugbrautar 06/24.

Viðaukasamningur
frá október 2013
einungis „pólitísk
viljayfirlýsing“

Í bréfinu hafnaði ráðherra einnig rökum Reykjavíkurborgar fyrir því að innanríkisráðuneyti, fyrir hönd íslenska ríkisins, væri skylt að tilkynna um lokun flugbrautarinnar og breyta skipulagsreglum fyrir Reykjavíkflugvöll. Í röksemdum sínum í málaferlum ríkisins við Reykjavíkurborg leit ráðuneytið enda svo á að samkomulag fyrrverandi innanríkisráðherra og borgarstjóra frá 25. október 2013 hefði ekki verið skuldbindandi samningur heldur einungis „pólitísk viljayfirlýsing“ sem þar að auki hefði verið með

fyrirvara um að tiltekna forsendur, sem þó voru ekki nefndar, gengju eftir. Á sama hátt hafi bréf innanríkisráðuneytis til Isavia ohf. frá 30. desember 2013 ekki falið í sér eiginlega stjórnvaldsákvörðun.

Ráðuneytið taldi því eðlilegt að Reykjavíkurborg legði málið fyrir dómstóla og fengi þar með skorið úr þeim álitamálum hvort ríkinu bæri skylda til að loka flugbrautinni og/eða breyta skipulagsreglum fyrir flugvöllinn.

3.5 Dómur Héraðsdóms og Hæstaréttar

Hinn 19. nóvember 2015 var áðurnefnt svar innanríkisráðherra frá 3. nóvember 2015 kynnt í borgarráði og í framhaldi ákvað Reykjavíkurborg að höfða mál gegn ríkinu fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur. Málinu var fyrst vísað frá dómi 14. janúar 2016 og ákvað borgin að una þeirri niðurstöðu en höfða um leið nýtt mál.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur var kveðinn upp eftir flýtimeðferð 22. mars 2016. Þar var innanríkisráðherra, fyrir hönd íslenska ríkisins, gert skylt að loka flugbraut 06/24 á Reykjavíkurflugvelli og endurskoða skipulagsreglur fyrir flugvöllinn til samræmis við lokun flugbrautarinnar. Gefinn var 16 vikna frestur frá dómsuppkvaðningu að viðlögðum dagsektum. Í niðurstöðu dómsins kom m.a. eftirfarandi fram:

telur dómurinn að ekki fari á milli mála að innanríkisráðherra [Hanna Birna Kristjánsdóttir] var til þess bær að taka ákvarðanir um breytingar á Reykjavíkurflugvelli í október 2013, svo sem með fækkun flugbrauta eða jafnvel lokun flugvallarins ef því var að skipta. Leiddi hvorki af lögum né stjórnlögum að ráðherrann þyrfti að leita samþykkis Alþingis eða annarra aðila innan stjórnkerfisins fyrir slíkum ákvörðunum.

Einnig var bent á að orðalag áðurnefnds samkomulags ráðherra og borgarstjóra frá 25. október 2013 fæli í sér „skýra og fyrirvaralaus skuldbindingu innanríkisráðherra um að loka umræddri NA/SV-flugbraut og endurskoða skipulagsreglur flugvallarins til samræmis við það. Svo sem áður greinir var hvort tveggja á valdi ráðherrans“.

Ríkið áfrýjaði niðurstöðu Héraðsdóms Reykjavíkur til Hæstaréttar 8. apríl 2016 þar sem málið hlaut flýtimeðferð. Dómur var kveðinn upp 9. júní 2016 (mál nr. 268/2016) og var niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur um lokun flugbrautar 06/24 staðfest. Þegar efni áðurnefnds viðaukasamnings ríkis og borgar frá 25. október 2013 væri túlkað væri „hafið yfir skynsamlegan vafa að með því gekkst innanríkisráðherra undir þá skuldbindingu að tilkynna um lokun flugbrautar 06/24 á Reykjavíkurflugvelli samtímis því að nýtt deiliskipulag fyrir flugvallarsvæðið yrði auglýst“. Tilkynning innanríkisráðuneytis til Isavia ohf. frá 30. desember 2013 renndi enn frekari stoðum undir þennan skilning.

Kröfu Reykjavíkurborgar um að innanríkisráðherra, fyrir hönd íslenska ríkisins, væri skylt að endurskoða skipulagsreglur fyrir Reykjavíkurflugvöll vegna lokunar flugbrautarinnar var á hinn bóginn vísað frá dómi. Slíkar reglur fælu í sér almenn stjórnslu-fyrirmæli og væri það ekki á færi dómstóla að kveða á um slík fyrirmæli eða efni þeirra.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur í mars 2016

Skýr og fyrirvaralaus skuldbinding ráðherra um lokun flugbrautar 06/24

Dómur Hæstaréttar í júní 2016

Kröfu um endurskoðun skipulagsreglna vísað frá dómi

3.6 Afleiðing dóms Hæstaréttar

Hinn 9. júní 2016 sendi ríkislögmaður innanríkisráðuneyti bréf með niðurstöðu Hæstaréttar þar sem fram kom að dómur Héraðsdóms Reykjavíkur í máli borgarinnar gegn ríkinu stæði óraskaður að öðru leyti en því að ríkinu væri ekki skylt að endurskoða skipulagsreglur fyrir Reykjavíkurlflugvöll og að frestur til að loka flugbraut 06/24 væri 16 vikur frá uppkvaðningu dómsins.

Ráðuneytið sendir þrjú bréf

Hinn 30. júní 2016 sendi innanríkisráðuneyti þrjú bréf þar sem fram kom að í ljósi niðurstöðu Hæstaréttar hefði innanríkisráðherra ákveðið að loka flugbraut 06/24 og taka hana úr notkun. Í fyrsta bréfinu var Isavia ohf. falið að annast lokun flugbrautarinnar þannig að hún samræmdist „lögum og verklagi sem að um lokunina gilda“. Jafnframt var þess óskað að Isavia ohf. hæfi þegar vinnu við drög að endurskoðun á skipulagsreglum Reykjavíkurlflugvallar með hliðsjón af þeim breytingum sem hlýst af lokun flugbrautar 06/24. Þá óskaði innanríkisráðuneyti eftir því með bréfi til Samgöngustofu að stofnunin hæfi þegar vinnu við drög að endurskoðun á skipulagsreglum Reykjavíkurlflugvallar í samræmi við lokun flugbrautar 06/24. Loks upplýsti innanríkisráðuneyti Reykjavíkurborg um samskipti sín við Isavia ohf. með bréfi 30. júní þar sem fram kom að óskað hefði verið eftir því að flugbraut 06/24 yrði lokað án tafar og hún tekin úr notkun.

Langt og flókið ferli um formlega þætti lokunarinnar þar sem Isavia ohf. og Samgöngustofa voru í aðalhlutverki. Þetta ferli hófst strax 5. júlí 2016 þegar Isavia ohf. upplýsti innanríkisráðuneyti bréflega um það að félagið hefði í samræmi við fyrirmæli ráðuneytisins þegar gefið út tilkynningu (NOTAM-skeyti) um lokun flugbrautar 06/24. Í samtali við fjölmiðla lýsti fulltrúi Isavia ohf. samt yfir að brautin yrði ekki brotin upp eða fjarlægð með öðrum hætti enda yrði hún nýtt sem akbrautir og flugvallarstæði. Endanlega lauk málinu þó ekki fyrr en 22. desember 2017 þegar Samgöngustofa vottaði Reykjavíkurlflugvöll sem tveggja brauta völlum. Þar var flugbraut 06/24 hvergi getið. Í millitíðinni áttu sér stað margvísleg samskipti Isavia ohf. og Samgöngustofu sem lutu að lögum og verklagi sem um lokunina gilda (sbr. kafla 4).

Minnisblað ráðherra um áhrif dóms Hæstaréttar

Minnisblað innanríkisráðherra, dagsett 25. ágúst 2016, um áhrif dóms Hæstaréttar var lagt fyrir ríkisstjórn. Þar kom fram að niðurstaða dómsins hefði gert innanríkisráðherra skylt að loka flugbraut 06/24 og að ráðuneytið hefði þegar brugðist við dómnum. Þar kom einnig fram að þar sem dómsmálið hefði afmarkast við lokun umræddrar flugbrautar hefði dómurinn ekki áhrif á framtíð Reykjavíkurlflugvallar. Þannig væri mikilvægt í allri umræðu „að greina á milli lokun NA/SV flugbrautarinnar [braut 06/24] og framtíð flugvallarins í Vatnsmýrinni“. Loks kom fram að innan ráðuneytisins væri lagt mat á stöðu ríkisins um framtíð flugvallarins og næstu skref. Í þeim tilgangi hefði ráðuneytið falið lögmanni að rýna í dóm Hæstaréttar og hvort hann gæti veitt leiðbeiningu um skuldbindingargildi annarra yfirlýsinga og samninga sem gerðir hefðu verið og snerta framtíð flugvallarins. Niðurstaða hans var sú að hæpið væri að:

yfirfæra aðferðarfræði réttarins og niðurstöðu á aðra samninga sem gerðir hafi verið um réttarstöðu Reykjavíkurlflugvallar. Þá ennfremur þegar litið er til þess að fyrirbyggjandi

samningar um vallarsvæðið fela ekki í sér jafn afdráttarlausar yfirlýsingar og [... viðauka-samningurinn] frá 25. október 2015 sem niðurstaða dómsins byggist á.

Þessi ummæli bera það skýrt með sér að stjórnvöld hafa enn ekki markað skýra stefnu um framtíð Reykjavíkurflugvallar eða annars flugvallar á höfuðborgarsvæðinu sem samrýmist stefnu Reykjavíkurborgar. Eins og nefnt hefur verið er mikilvægt að það verði gert sem fyrst enda hefur Reykjavíkurborg fyrir sitt leyti lagt á það áherslu að flugvöllurinn víki úr Vatnsmýrinni í áföngum fram til ársins 2024. Næsti áfangi verði 2022 þegar flugbraut 01/19 (norður/suðurbraut) verði lögð niður. Þar með mun völlumurinn ekki nýtast fyrir áætlunarflug.

Um leið ber að hafa í huga að þróunartækifæri Reykjavíkurflugvallar eru háð nokkrum takmörkunum. Þetta kemur m.a. fram í nýlegri skýrslu, [Hlutverk Reykjavíkurflugvallar í öryggiskerfi landsins](#) (ágúst 2017), þar sem leitast var við að skilgreina og leggja mat á það öryggishlutverk sem Reykjavíkurflugvöllur gegnir og að meta hvernig og hversu vel aðrar staðsetningar flugvallar fyrir höfuðborgarsvæðið uppfylli þetta hlutverk. Samkvæmt skýrslunni eru flugbrautir Reykjavíkurflugvallar nú þegar of stuttar fyrir margar þeirra flugvélategunda sem fljúga í reglubundnu flugi til Keflavíkurflugvallar. Því séu þróunartækifæri Reykjavíkurflugvallar sem varaflugvöllur takmörkuð. Enn sem komið er nýtist völlumurinn þó allstórum flugvélum til landingar og flugtaks.

Þróunartækifæri
Reykjavíkurflugvallar
háð takmörkunum

4 Lokun flugbrautar 06/24

Ferli við lokun flugbrauta ekki formfest

4.1 Ferli við lokun flugbrauta

Af gildandi lögum og reglum má ráða að stjórnvöldum ber að fylgja tilteknu ferli við allar verulegar breytingar á rekstri flugvalla, búnaði þeirra eða mannvirkjum, þar á meðal lokun flugbrauta, sem krefjast nýs eða breytts starfsleyfis Samgöngustofu (sjá mynd 4.1). Slíkt ferli hefur þó aldrei verið formfest til að tryggja sameiginlegan skilning þeirra sem að málum koma, þ.e. samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, Isavia ohf. og Samgöngustofu. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að það sé gert.

Vinna þarf áhættumat vegna breytinga á flugvallarkerfi og flugleiðsögu

Fyrsti áfangi þessa ferlis ætti að felast í því að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti (áður innanríkisráðuneyti), sem umráðamaður eða eigandi flugvallar, tilkynni rekstrar- aðila, þ.e. Isavia ohf., um fyrirhugaða breytingu og óski jafnframt eftir því að unnið sé áhættumat vegna breytinga á flugvallarkerfi vallarins. Í framhaldi af þessu skal Isavia ohf. tilkynna Samgöngustofu um breytingar á flugvallarkerfinu, ásamt því að vinna áhættumat og senda það Samgöngustofu til yfirferðar. Þegar samþykki hennar fyrir breytingum liggur fyrir skal Isavia ohf. að beiðni samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis tilkynna um endanlega breytingu. Þá skal félagið vinna áhættumat vegna flugleiðsögu sem aftur er sent Samgöngustofu til yfirferðar. Að fengnu samþykki stofnunarinnar fyrir þeirri breytingu skal Isavia ohf. framkvæma svokallaða innleiðingaráætlun vegna breytingarinnar. Þá fyrst gefur Samgöngustofa út nýtt eða breytt starfsleyfi.

4.1 Ferill við breytingar á rekstri flugvallar (lokun flugbrautar)
1. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti tilkynnir Isavia ohf. um fyrirhugaða breytingu (lokun flugbrautar).
2. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti óskar eftir að Isavia ohf. vinni áhættumat vegna breytingar á flugvallarkerfi.
3. Isavia ohf. tilkynnir Samgöngustofu um breytingu á flugvallarkerfi.
4. Isavia ohf. vinnur áhættumat vegna breytingar á flugvallarkerfi.
5. Samgöngustofa fer yfir áhættumat og samþykkir eða synjar breytingu á flugvallarkerfi.
6. Eftir samþykki Samgöngustofu tilkynnir Isavia ohf. um breytinguna (endanlega lokun flugbrautar) að beiðni samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis.
7. Isavia ohf. framkvæmir áhættumat vegna framkvæmdar fyrirhugaðrar breytingar, þ.e. flugleiðsögu.
8. Samgöngustofa fer yfir áhættumat og samþykkir eða synjar breytingu á flugleiðsöguþjónustu.
9. Eftir samþykki Samgöngustofu framkvæmir Isavia ohf. innleiðingaráætlun vegna breytingarinnar, þ.m.t. uppfærslu á flugvallarhandbók og breytingar á merkingu flugbrautar.
10. Breyting gengur í gildi (flugbraut lokað).

4.2 Isavia ohf. falið að undirbúa fyrirhugaða lokun

Eins og áður hefur verið getið óskaði innanríkisráðherra eftir því með bréfi dagsettu 30. desember 2013 („Lokun flugbrautar 06/24 á Reykjavíkflugvelli“) að Isavia ohf. hæfi „undirbúning vegna fyrirhugaðrar lokunar flugbrautar 06/24 á Reykjavíkflugvelli í samræmi við fyrri samninga ríkis og borgar. Sá undirbúningur felir meðal annars í sér formlega öryggisúttekt og aðrar ráðstafanir sem snúa að lokum flugbrautarinnar“. Í þessu samhengi var gerð rækileg grein fyrir því að lokunin byggði á ítrekuðum samningum ríkis og Reykjavíkurborgar allt frá árinu 2005 til 2013 og að auki tekið fram að Reykjavíkurborg hefði á grundvelli samkomulags aðila auglýst og samþykkt tillögu að nýju deiliskipulagi fyrir Reykjavíkflugvöll.

Isavia ohf. falið að hefja undirbúning vegna lokunar flugbrautar 06/24

Í bréfi innanríkisráðuneytis var reyndar settur sá skýri fyrirvari að ekki skyldi loka flugbraut 06/24 eða taka aðrar ákvarðanir sem leiddu til þess að hún yrði tekin úr notkun meðan sú verkefnisstjórn sem starfaði undir forystu Rögnu Árnadóttur væri enn að störfum og ákvörðun á grundvelli tillagna hennar lægi ekki fyrir. Gert var ráð fyrir að þær niðurstöður lægju fyrir í lok árs 2014 en það frestaðist fram í miðjan júní 2015.

Ekki skyldi loka brautinni meðan Rögnu-nefndin væri að störfum

Með þessum fyrirvara um lokun flugbrautar 06/24 má segja að innanríkisráðuneyti hafi í raun frestað lokuninni um a.m.k. eitt ár. Ríkisendurskoðun bendir á að þessi fyrirvari kemur hvorki fram í viðaukasamningi ríkis og borgar frá október 2013 né í öðrum fyrirbyggjandi gögnum. Hér var því um að ræða einhliða ákvörðun ráðuneytisins eða ráðherra sem Ríkisendurskoðun hefur ekki fengið skýringu á.

Að öðru leyti er orðalag bréfsins afdráttarlaust, þ.e. þar er bæði talað um fyrirhugaða og væntanlega lokun flugbrautarinnar. Ekki verður því annað séð en að raunveruleg niðurstaða hafi legið fyrir þótt tímasetning eiginlegrar stjórnvaldsákvörðunar ráðuneytisins hafi ekki verið fastsett. Að auki var fyrirséð að niðurstöður Rögnu-nefndarinnar myndu einar og sér ekki breyta neinu með lokunina þar sem þeirri nefnd var fyrst og fremst ætlað að kanna aðra flugvallarkosti á höfuðborgarsvæðinu en Reykjavíkflugvöll.

Raunveruleg niðurstaða lá fyrir

4.3 Áhættumat Isavia ohf. vegna lokunar flugbrautar

Með áður nefndri öryggisúttekt vísaði innanríkisráðuneyti til þess sem Isavia ohf. nefnir oftast nær áhættumat. Slíkt mat er hluti af gæðastjórnun félagsins og er það unnið í hvert skipti sem verulegar breytingar verða á rekstri flugvalla, þar á meðal vegna lokunar flugbrauta.

Í 21. gr. reglugerðar nr. 464/2007 um flugvelli, sem gilti þegar innanríkisráðuneyti sendi Isavia ohf. áður nefnt bréf, kemur fram að með öryggisstjórnunarkerfi (*Safety Management System*) á flugvelli sé átt við formlegt stjórnunarkerfi sem notað er til að greina og stjórna áhættuþáttum í rekstri flugvallar þannig að áhættan sé ásættanleg miðað við skilgreind markmið. Öryggisstjórnunarkerfinu er jafnframt ætlað að stuðla að stöðugum umbótum á öryggismálum flugvalla þar sem áhersla er lögð á formlega greiningu áhættuþátta og fyrirbyggjandi aðgerðir fyrir mikilvæg ferli sem jafnframt endurspeglast í stefnuskjölum, þ.m.t. stjórnun gæðakerfisins og úttektarskipulagi.

Öryggisstjórnunarkerfi ætlað að stuðla að ásættanlegri áhættu

Í ódagsettu minnisblaði frá Isavia ohf. sem félagið afhenti Ríkisendurskoðun er þess getið að samkvæmt 25. gr. reglugerðar nr. 464/2007 um flugvelli skuli gera áhættugreiningu og áhættumat eftir því sem við á og í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Síðan segir:

Þær alþjóðlegu skuldbindingar sem verið er að vísa til eru viðauki 14 við Chicago samninginn um Alþjóðaflugmálastofnunina (ICAO) sem reglugerðin innleiðir að hluta. Auk þess eru sambærilegar skuldbindingar komnar inn í EES gerðir sem eru smám saman að yfirtaka fyrrnefndu skuldbindingarnar.

Í viðauka við reglugerðina er í grein 1.5. kveðið á um að öryggisstjórnunarkerfið skuli skýrt skilgreina ábyrgð hjá vottuðum rekstraraðila flugvallar, þar með beina ábyrgð æðstu stjórnenda á öryggismálum. Þessar kröfur endurspeglast síðan í starfsleyfi félagsins.

Aðferðarfræðin við áhættumat, skilgreining og hlutverk stjórnenda þess er síðan skilgreint nánar í gæðakerfi félagsins, stjórnskjölum SS100 04-1 Öryggisstjórnunarkerfi alþjóðaflugvalla, verklagsreglum KV100 21-1 Áhættumat og vinnuleiðbeiningum VL100 01-1 Leiðbeiningar við gerð áhættumats. Þessi skjöl þurfa samþykki Samgöngustofu (SGS). Samkvæmt 17. og 18. gr. flugvallarreglugerðarinnar skal skipa ábyrgðarmann en hlutverk hans er að tryggja að rekstur flugvallarins sé í samræmi við lög og reglur og þjóðréttarlegar skuldbindingar og aðrar alþjóðlegar skuldbindingar er varða flugvelli. Ábyrgðarmaður þarf samþykki SGS sem og áhættumatið þegar það liggur fyrir.

Þannig liggur fyrir skv. kröfum í reglugerð um flugvelli og sambærilegum kröfum vegna flugleiðsögu ber rekstraraðilanum að hafa gæðakerfi og það byggir jafnframt á því að áhætta í starfsemi sé greind og við henni brugðist með markvissum aðgerðum. Af þessu leiðir jafnframt að ef breytingar eru gerðar á starfsemi skuli meta hlutlaust áhættu sem af henni leiðir, hugsanlegar afleiðingar og síðan að grípa til mildunarráðstafana (mótvægis-aðgerða) ef áhætta er mikil og þeim er við komið.

Samkvæmt upplýsingum frá Isavia ohf. var áhættumat vegna lokunar flugbrautar 06/24 sett af stað í samræmi við þetta verklag. Í áður nefndu minnisblaði segir m.a.:

Þannig völdu stjórnandi og ábyrgðamaður áhættumats áhættumatsteymi úr hópi notenda (skv. tilnefningum) og sérfræðinga frá félaginu sem taldir voru búa yfir þekkingu og reynslu á viðfangsefninu. Í matinu er síðan gert ráð fyrir að litið sé til allra þátta þjónustunnar sem tengjast áhættunni eða verða fyrir áhrifum vegna fyrirhugaðra breytinga. Áhættumatið er að öllu jöfnu unnið þannig að fyrst ef farið yfir huglæga þætti er lúta að hættu og síðan horft til tölfræðilegra gagna sem styðja við matið og mildunarráðstafana ef þörf er fyrir þær eða ef einhverjar eru.

Fyrri áhættumatsskýrsla Isavia ohf.

Hinn 15. júlí 2014 sendi Isavia ohf. Samgöngustofu umbeðna áhættumatsskýrslu. Þar veur sérstaka athygli að hún er sögð unnin samkvæmt beiðni innanríkisráðuneytis frá 30. desember 2013 „vegna *hugsanlegrar* lokunar flugbrautar 06/24 á Reykjavíkurflugvelli“ [leturbreyting RE]. Eins og áður hefur komið fram var í bréfi ráðuneytisins óskað eftir því að Isavia ohf. hæfi „undirbúning vegna *fyrirhugaðrar* lokunar flugbrautar

06/24“ [leturbreyting RE]. Ekki hefur fengist skýring á þessu misræmi en önnur gögn sýna að Isavia ohf. hefur litið svo á að ráðuneytið hygðist nota áhættumatið sem forsendu ákvarðanatöku.

Skýrsla Isavia ohf. er tvær blaðsíður og var hún unnin í gæðastjórnunarkerfi félagsins, *Opscom systems*. Þar var annars vegar lögð áhersla á að flugbraut 06/24 hafi einkum verið notuð af öryggisástæðum, þ.e. þegar ekki eða illmögulegt var að nota aðrar brautir flugvallarins vegna hliðarvindstakmarkana. Hins vegar var lögð áhersla á áhrif lokunar flugbrautarinnar á „nothæfisstuðul“ (*Usability factor*) flugvallarins. Sá stuðull er líka nefndur nýtingarhlutfall eða notkunarstuðull. Samkvæmt 1. gr. reglugerðar nr. 464/2007 um flugvelli segir sá stuðull til um þann tíma, mældan í hundraðshlutum, „þegar notkun flugbrautar eða kerfis flugbrauta er ekki takmörkuð vegna hlutfalls yfirborðsvinds“.

Eins og áður kom fram (3.2) var nýtingarhlutfall Reykjavíkurflugvallar metið 99% í skýrslunni *Reykjavíkurflugvöllur – Úttekt á framtíðarstaðsetningu* (2007) og var þar reiknað með að það lækkaði í 98% með lokun flugbrautar 06/24. Í skýrslu Isavia ohf. var á hinn bóginn bent á að hann færi niður fyrir 95% með lokun brautar 06/24 „sama hvernig þær tvær brautir sem eftir væru lægju“. Í því sambandi var vísað til skýrslu hollensku flugvísindastofnunarinnar (NLR) um ýmsar útfærslur á mismunandi legu og lengdum tveggja flugbrauta í Vatnsmýrinni þar sem niðurstaðan var sú að skásta leiðin við útfærslu á tveggja brauta flugvelli leiddi til nothæfisstuðuls upp á rúm 91%. Þá var einnig bent á að Línuhönnun hefði metið nothæfisstuðul fyrir tveggja brauta flugvöll 93,5%.

Áhersluþættir í áhættumati

Nýtingarhlutfall fari niður fyrir 95% með lokun flugbrautar 06/24

4.2 Nothæfisstuðull flugvalla (*Usability factor*)

Í Reglugerð nr. 464/2007 um flugvelli segir í gr. 3.1.1: „Fjöldi og stefna flugbrauta á flugvelli ætti að vera slíkur að notkunarstuðull flugvallarins sé ekki minni en 95% fyrir flugvélarnar sem flugvöllurinn þjónar.“

Þessi grein byggir á gr. 3.2.1.2 í leiðbeiningum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO), sbr. viðauka 14 við Chicago-samninginn (*Aerodrome design and operations*). Þar kemur fram að nothæfisstuðull flugvalla sé sérstaklega ætlaður til viðmiðunar við hönnun nýrra áætlunarflugvalla, þ.e. þegar ákvörðun er tekin um fjölda, legu eða lengd flugbrauta miðað við þá tegund flugvéla sem flugvellinum er ætlað að þjóna.

Samkvæmt því er stuðullinn 95% fyrst og fremst hugsaður sem rekstrarleg ráðlegging til rekstraraðila en ekki sem öryggiskrafa eða tilmæli. Ekkert hindrar að reka flugvöll með lægri nothæfisstuðli en 95% og reyndar hafa nothæfisstuðlar ekki verið reiknaðir fyrir aðra flugvelli hér á landi en Keflavíkurflugvöll og Reykjavíkurflugvöll. Nothæfisstuðullinn gefur ekki heldur til kynna hvort flugvöllur er opinn eða ekki. Það er á ábyrgð flugrekenda að ákveða hvort þeir hefja flug eða lenda á flugvellinum.

Í áhættumatsskýrslu Isavia var jafnframt tekið fram að hafa þurfi í huga aðrar hættur sem ekki snúa eingöngu að flugöryggi en gætu vissulega „haft aukna hættu fyrir sam-

félagið í för með sér“ og bent á að áhættumat vegna þeirra þurfi að fara fram hjá viðkomandi aðilum. Meðal annars var vakin athygli á að þrátt fyrir mótvægisáðgerðir geti lokun flugbrautar 06/24 haft áhrif á sjúkraflug um Reykjavíkurlugvöll og valdið því að notast þurfi við fjarlægari varafflugvelli.

Helsta niðurstaða áhættumatsins var að lokun flugbrautar 06/24 á Reykjavíkurlugvelli hefði neikvæð áhrif á flugöryggi. Þessu mætti þó mæta með tilteknum aðgerðum, einkum opnun flugbrautar 07/25 á Keflavíkurlugvelli, sem hefur sömu brautarlegu og flugbraut 06/24, notkun annarra flugvalla við tilteknar aðstæður eða með því að bæta bremsuskilyrði á öðrum flugbrautum Reykjavíkurlugvallar í miklum hliðarvindi.

Viðbrögð Samgöngustofu við fyrri áhættumatsskýrslu Isavia ohf.

Starfsmaður Samgöngustofu sendi innanríkisráðuneyti tölvupóst hinn 16. júlí 2014 eða daginn eftir að áhættumatsskýrslan frá Isavia ohf. barst stofnuninni. Þar segir meðal annars að uppi séu:

hugmyndir um breytingar á mannvirkjum Reykjavíkurlugvallar (niðurlagning brautar 06/24) og vill undirritaður því minna hlutaðeigandi aðila á að rekstraraðili Reykjavíkurlugvallar (Isavia) starfar í samræmi við regluverk sem innleitt hefur verið á Íslandi í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Nauðsynlegt er því að gefa rekstraraðilanum tækifæri til að uppfylla þær kröfur sem á hann eru lagðar ef ætlunin er að gera breytingar á starfsemi flugvallarins. Þar er m.a. um að ræða upplýsingarskyldu til eftirlitsaðila (SGS) og gerð áhættumats sem undir venjulegum kringumstæðum fer fram áður en ákvörðun er tekin um viðkomandi breytingu enda gæti niðurstaða áhættumats haft áhrif á útfærslu breytingarinnar [leturbreyting RE].

Í þessum tölvupósti er vísað til reglugerðar nr. 464/2007 þar sem fram kemur í 7. gr. að séu fyrirhugaðar breytingar á rekstri flugvallar, búnaði hans eða mannvirkjum skuli rekstraraðili veita Samgöngustofu upplýsingar um þær breytingar með góðum fyrirvara áður en ráðist er í þær. Innan fjögurra vikna frá móttöku upplýsinganna skuli Samgöngustofa tilkynna rekstraraðila skriflega hvort nauðsynlegt sé að gefa út nýtt rekstrarleyfi og beri þá umsækjanda að leggja fram umsókn þess efnis. Jafnframt segir í reglugerðinni (21. gr.) að rekstraraðili flugvallar skuli tryggja að til staðar sé öryggisstjórnunarkerfi sem m.a. eigi að greina og stýra áhættuþáttum í rekstri flugvallarins. Þá segir í 25. gr. að gera skulu áhættugreiningu og áhættumat eftir því sem við á og í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar, sbr. minnisblað frá Isavia ohf. sem vísað var til hér að ofan.

Eins og hér kemur fram gerði Samgöngustofa tvíþætta athugasemd við það hvernig málum var fyrir komið með bréfi innanríkisráðuneytis til Isavia ohf. og áhættumati félagsins. Annars vegar benti Samgöngustofa á að hún hefði ekki verið upplýst sem skyldi um fyrirhugaða lokun þannig að stofnunin gæti metið hvort gefa þyrfti út nýtt rekstrarleyfi. Hins vegar benti stofnunin á að áhættumat hefði farið fram áður en ákvörðun um breytingu var tekin enda gæti niðurstaða þess haft áhrif á útfærslu breytingarinnar. Hvort tveggja var enda í ósamræmi við eðlilegt ferli lokunar (sbr. mynd 4.1). Að mati Ríkisendurskoðunar hefði ráðuneytið því þurft að hafa meira sam-

Tilkynna þarf
breytingar á flug-
vallarkerfi með
góðum fyrirvara

Samgöngustofa
gerir tvíþætta
athugasemd

ráð við Isavia ohf. og Samgöngustofu áður en það sendi frá sér beiðni sína 30. desember 2013.

Með bréfi dagsettu 17. júlí 2014 gerði Samgöngustofa ítarlegar athugasemdir við áhættumat Isavia ohf., m.a. skilgreindar öryggisafleiðingar. Niðurstaða stofnunarinnar var sú að eftir yfirferð hennar væri ekki unnt að samþykkja breytinguna enda væri niðurstaðan metin óásættanleg áhætta af Isavia ohf. Samgöngustofa benti á að félagið þyrfti að grípa til frekari mildunarráðstafana „sé vilji til að framkvæma breytinguna og sýna fram á áhættumat þar sem niðurstaðan er ásættanleg (*Acceptable*) eða að lágmarki þolanleg (*Tolerable*)“. Jafnframt gerði Samgöngustofa athugasemd við það að fyrirhuguð breyting hefði ekki verið tilkynnt til stofnunarinnar, sbr. 7. gr. reglugerðar nr. 464/2007.

Samgöngustofa samþykkir ekki breytingu

Seinni áhættumatsskýrsla Isavia ohf.

Eftir óformlega fundi Samgöngustofu og Isavia ohf. ákvað félagið að endurtaka áhættumatið. Í bréfi Isavia ohf. til Samgöngustofu frá 21. júlí 2014 segir að í ljósi athugasemda stofnunarinnar telji „félagið að endurtaka þurfi matið frá grunni þannig að bæta megi úr þeim ágöllum sem athugasemdirnar beinast að. Þá verði nauðsynlegt að afla frekari gagna ásamt því að rýna frekar fyrirbyggjandi gögn“.

Áhættumat endurtekið

Isavia ohf. gerði ráð fyrir að sú vinna hæfist þegar og unnið yrði í samræmi við verklag félagsins en í ódagsettu minnisblaði frá Isavia ohf. segir:

Varðandi áhættumat og þróun málsins má segja að fulltrúar notenda hafi ekki komist framhá hinu hlutlausu mati og ágreiningur var um áhættuna og mótvægisáðgerðir. SGS synjaði staðfestingar á fyrra mati m.a. þar sem engin gögn studdu niðurstöðuna. Aflað var ýtarlegra gagna um framhaldið sem eru tvær skýrslur frá Eflu en engin breyting var á afstöðu hluta fulltrúa notenda og því var hópurinn leystur upp. Nýr hópur skipaður sérfræðingum félagsins mun ljúka við drög að nýju áhættumati sem byggir að hluta á vinnu fyrri hópsins og skýrslum Eflu ... Drögin verða send SGS sem annaðhvort gerir athugasemdir sem kalla á lagfæringu eða samþykkir það óbreytt.

Hinn 15. desember 2014 sendi Isavia ohf. Samgöngustofu nýtt áhættumat og óskaði eftir því að stofnunin tæki gögn þess til meðferðar. Um er að ræða áhættumatsskýrslu ásamt tveimur skýrslum sem Efla verkfræðistofa vann fyrir Isavia ohf., annars vegar [Reykjavíkurlflugvöllur. Áhrif brauta 06/24 á nothæfistíma fyrir áætlunarflug og sjúkraflug](#) (nóvember 2014) og hins vegar [Mat á nothæfisstuðli Reykjavíkurlflugvallar samkvæmt viðmiði ICAO](#) (nóvember 2014). Þá fylgdu bréfi Isavia ohf. þrjár fundargerðir hópsins sem vann áhættumatið. Samkvæmt útreikningum Eflu verkfræðistofu var nothæfisstuðull Reykjavíkurlflugvallar án flugbrautar 06/24 talinn 97%. Þetta var talsvert hærra en áður nefnt mat hollensku flugvísindastofnunarinnar (rúm 91%) og Línuhönnunar (93,5%) en ekki svo frábrugðið því mati sem kom fram í skýrslunni *Reykjavíkurlflugvöllur – Úttekt á framtíðarstaðsetningu* (2007).

Nothæfisstuðull nú talinn 97% án flugbrautar 06/24

Öryggisnefnd Félags íslenskra atvinnuflugmanna hefur harðlega gagnrýnt þá niðurstöðu sem kemur fram í áhættumatinu og talið „að við lokunina hafi verið farið fram af meira kappi en forsjá og flugtæknilegum atriðum ekki nægjanlegur gaumur gefinn“.

Sérstaklega hefur nefndin gert athugasemd við útreikning Eflu verkfræðistofu á nothæfisstuðli Reykjavíkurlflugvallar án flugbrautar 06/24 og bent á að í þeim útreikningum hafi ekki verið tekið mið af hemlunarástandi flugbrautar. Að auki hefur nefndin vakið athygli á því að hugtakið nothæfistími er hvorki skilgreint hugtak innan ICAO og né í íslenskri löggjöf.

Ríkisendurskoðun hefur ekki forsendur til að meta áður nefnda útreikninga á nothæfisstuðli Reykjavíkurlflugvallar en tekur einungis fram að ekkert í gögnum málsins bendi til þess að þetta atriði hafi nokkurn tíma verið eiginleg forsenda ákvarðanatöku stjórnvalda um lokun flugbrautar 06/24. Isavia ohf. bar engu að síður að taka tillit til þess vegna mögulegra mildunarráðstafana.

Í þessu sambandi ber einnig að hafa í huga að í áhættumatsskýrslu Isavia ohf. var skýrt tekið fram að áhættumatið vegna fyrirhugaðrar lokunar flugbrautar 06/24 væri eingöngu framkvæmt út frá flugöryggislegum þáttum loftfara. Það tæki því hvorki til áhrifa á flugvallakerfið í landinu, neyðarskipulag almannavarna, sjúkraflutninga, umhverfisþátta né fjárhagslegra þátta flugrekstrar. Með hliðsjón af þessari afmörkun voru helstu niðurstöður þess eftirfarandi:

1. Hverfandi líkur er taldar á því að slys verði þar sem mannlíf tapist og flugvél eyðileggist.
2. Ólíklegt er talið að alvarlegt atvik verði þar sem fólk slasist og miklar skemmdir verði á búnaði vegna hliðarvindar.
3. Stundum getur það gerst að flugmaður þurfi að hætta við landingu á Reykjavíkurlflugvelli og fara á varaflugvöll. Notkun varaflugvallar hefði ekki bein áhrif á flugöryggi Reykjavíkurlflugvallar.
4. Ólíklegt er talið að flugmaður neyðist til að lenda við aðstæður sem séu utan marka afkastagetu flugvélar. Ástæða þess er að flugmaðurinn hefur aðgengi að veðurupplýsingum með góðum fyrirvara og getur því tekið ákvörðun um annan landingarstað.

Þá eru tilgreindar þrjár mildunar- eða mótvægisáðgerðir í áhættumatinu til að draga úr líkum alvarlegra atvika vegna lokunar flugbrautar 06/24:

1. Gæði upplýsinga um veðuraðstæður og ástand flugbrauta til flugmanna verði aukin, t.d. með því að taka í notkun veðurratsjá.
2. Tryggt verði að öryggissvæði flugbrauta verði sem hindrunarfríust.
3. Fjölgað verði tiltækum úrræðum flugvallabjónustu til að auka viðnám á brautum, s.s. með notkun afísingarefna, auknum tækjakosti og/eða endurskoðun verklags við snjóhreinsun.

Viðbrögð Samgöngustofu við seinni áhættumatsskýrslu Isavia ohf.

Samgöngustofa setti þegar í stað á fót vinnuhóp til þess að fara yfir uppfært áhættumat og hélt hópurinn fundi með Isavia ohf. í janúar, febrúar og mars 2015 þar sem farið var yfir ýmis atriði sem stofnunin benti á varðandi matið. Meðal athugasemda Samgöngustofu var sú skoðun hennar að matið hefði ekki átt að berast henni fyrr en ákvörðun um að lokun flugbrautarinnar lægi fyrir. Á móti benti Isavia ohf. á það á

fundi í febrúar 2015 að matið væri unnið að beiðni innanríkisráðuneytis sem myndi nota það ásamt öðrum gögnum til þess að taka upplýsta ákvörðun.

Einnig í þessu tilliti virðast Isavia ohf og Samgöngustofa hafa litið mismunandi augum á sama málið, þ.e. hvort Isavia ohf. ætti að senda Samgöngustofu áhættumatið áður eða eftir að endanleg ákvörðun væri tekin.

Samgöngustofa samþykkir breytingu á flugvallarkerfi

Isavia ohf. sendi Samgöngustofu endurskoðað áhættumat dagsett 22. maí 2015 sem nefnist [Fyrirhuguð breyting á flugvallarkerfi Reykjavíkurlugvallar. Áhættumatsskýrsla](#) (útgáfa 2). Þar var niðurstaðan sú að áhættan vegna lokunar brautar 06/24 var metin „þolanleg“. Hinn 1. júní 2015 lauk Samgöngustofa rýni sinni á skýrslunni og gerði:

ekki athugasemdir við þá niðurstöðu Isavia að áhættan við að loka flugbraut 06/24 á Reykjavíkurlugvelli sé þolanleg, þ.e. að áhættan falli í áhættuflokk B skv. skilgreindu og samþykktu verklagi Isavia. Isavia er heimilt að framkvæma breytingu ef áhættan við breytinguna hefur verið metin þolanleg en þó ber að milda áhættuna nema kostnaður og fyrirhöfn mildunarráðstafnana yfirgnæfir ávinninginn.

Í bréfi Samgöngustofu kom fram að ekki væri tímabært að taka ákvörðun um mildunarráðstafanir þar sem ákvörðun um lokun brautarinnar lægi ekki fyrir. Jafnframt var bent á að gera þyrfti sérstakt áhættumat um „framkvæmd breytingarinnar komi til þess að ákveðið verði að loka flugbraut 06/24. Þannig þurfi að tryggja samráð innan allra deilda Isavia ohf. sem koma að rekstri á Reykjavíkurlugvelli“. Loks var áréttað að fyrirbyggjandi áhættumat Isavia ohf. næði einungis til áhættunnar á flugöryggi loftfara sem starfrækt eru á flugvellinginum en ekki til annarra þátta á borð við neyðarskipulags almannavarna og sjúkraflugs.

Isavia ohf. ritaði innanríkisráðuneyti bréf hinn 4. júní 2015 og fylgdi með áhættumatið vegna lokunar flugbrautar 06/24. Bréfið var svar félagsins við beiðni ráðuneytisins frá 30. desember 2013 þar sem innanríkisráðherra óskaði eftir því að Isavia ohf. hæfi undirbúning að lokun flugbrautarinnar í samræmi við fyrri samninga ríkis og borgar. Fram kom að með bréfi þessu og meðfylgjandi gögnum (þ.m.t. áhættumati) kæmi Isavia ohf. til móts við óskir ráðherra en að „öðru leyti liggur ákvörðun um lokun brautar 06/24 hjá innanríkisráðherra.“

Eins og áður hefur komið fram (sjá 3.4 og 3.5) féll málið um þetta leyti í nýjan farveg þegar ráðherra hafnaði kröfum borgarinnar um lokun flugbrautar 06/24 og málið fór fyrir dómstóla. Þetta varð til að tefja framvindu málsins í rúmt ár.

4.4 Tilkynning um lokunar flugbrautar

Strax eftir dóm Hæstaréttar í júní 2016 óskaði innanríkisráðuneyti eftir því með bréfi dagsettu 30. júní 2016 að Isavia ohf. annaðist lokun flugbrautar 06/24 þannig að hún „samræmdest lögum og verklagi sem um lokunina gilda“. Samtímis óskaði ráðuneytið eftir því með bréfi til Samgöngustofu að stofnunin hæfi þegar vinnu við drög að endurskoðun á skipulagsreglum Reykjavíkurlugvallar í samræmi við lokun flugbrautar

Áhætta vegna lokunar metin þolanleg

Ótímabært að ákveða mildunarráðstafanir

Isavia ohf. falið að annast lokun flugbrautar 06/24

06/24. Hér var það eigandi flugvallarins, ríkið, sem óskaði eftir breytingunni en ekki rekstraraðili flugvallarins, Isavia ohf.

Isavia ohf. gefur út NOTAM-skeyti um lokun flugbrautar 06/24

Hinn 5. júlí 2016 upplýsti Isavia ohf. innanríkisráðuneyti með bréfi um það að í samræmi við fyrirmæli ráðuneytisins hefði verið gefin út tilkynning (NOTAM-skeyti nr. 448/16) um varanlega lokun flugbrautar 06/24. Ráðuneytið gæti því tilkynnt Reykjavíkurborg formlega að henni hefði verið lokað. Einnig kom fram í bréfinu að flugbrautin hefði ekki verið í notkun í nokkrar vikur, m.a. vegna skorts á stæðum fyrir flugvélar sem hefðu tímabundna viðkomu á Reykjavíkflugvelli. Tilgreint var í bréfinu að eftir stæði frágangur á ýmsum formsatriðum, m.a. breytingar á flugkortum, uppfærsla á handbók flugmanna og tilkynningar til Samgöngustofu, en eftir atvikum gæti lokunin haft áhrif á starfsleyfi flugvallarins. Þá væri eftir að endurskoða skipulagsreglur fyrir Reykjavíkflugvöll. Í framhaldi af bréfi Isavia ohf. tilkynnti innanríkisráðuneyti Reykjavíkurborg með bréfi 8. júlí að flugbraut 06/24 hefði formlega verið lokað.

Málið ekki í höfn

Þar með var málið þó ekki í höfn. Hinn 26. ágúst 2016 sendi Samgöngustofa Isavia ohf. bréf og fór fram á það með vísan í reglugerðir nr. 464/2007 og nr. 75/2016 að áður nefnt NOTAM-skeyti yrði afturkallað og í stað þess gefið út nýtt NOTAM sem lýsti rétt raunverulegu ástandi, þ.e. að flugbrautinni hefði verið lokað tímabundið. Varanleg lokun hennar hefði áhrif á vottunargrunn flugvallarskírteinis Reykjavíkflugvallar, þ.e. í henni fælist breyting sem krefðist fyrirframsamþykkis Samgöngustofu.

Nýtt NOTAM-skeyti gefið út

Isavia ohf. varð við þessari beiðni og gaf út NOTAM-skeyti nr. 609/16 um tímabundna lokun flugbrautar 06/24. Sú lokun gilti allt þar til Samgöngustofa vottaði Reykjavíkflugvöll sem tveggja brauta völl 22. desember 2017. Fram kemur í gögnum sem Samgöngustofa afhenti Ríkisendurskoðun að stofnunin „gerði sér fulla grein fyrir því að Isavia var gert að loka flugbrautinni en á sama tíma var SGS skylt að vinna í fullu samræmi við gildandi kröfur, þ.e. SGS vann út frá því að ákvörðun um lokun flugbrautar væri háð samþykki SGS líkt og reglugerðarkröfur gera ráð fyrir“.

Verklagi um tímabundna lokun fylgt

Ljóst virðist að áður nefndir agnúar sem urðu við tilkynningu á lokun flugbrautar 06/24 stöfuðu annaðhvort af samskiptaskorti Isavia ohf. og Samgöngustofu eða kerfislægum vanda. Með NOTAM-skeyti sínu nr. 448/16 fylgdi Isavia ohf. verklagi í rekstrarhandbók sinni, sem Samgöngustofa hafði samþykkt, um tímabundnar lokanir. Við varanlega lokun sem hefur áhrif á vottunargrunn flugvallarins þurfti hins vegar að fylgja öðru verklagi sem Samgöngustofa hafði ekki samþykkt. Með þeim rökum gerði Samgöngustofa Isavia ohf. afturreka með lokunina. Isavia ohf. hefur hins vegar fyrir sitt leyti bent á að „NOTAM er alltaf tímabundin ákvörðun þar til og ef breyting verður gerð í AIP bók“. Að mati Ríkisendurskoðunar hefðu Isavia ohf. og Samgöngustofa mátt koma í veg fyrir þessa agnúa, sem settu málið á tímabili í nokkurt uppnám, með nánari og formlegri samskiptum.

4.5 Áhættumat vegna framkvæmdar á lokun flugbrautar

Hinn 15. júlí 2016 sendi Isavia ohf. Samgöngustofu áhættumat vegna framkvæmdar á lokun flugbrautar 06/24 og rúmum mánuði síðar, hinn 26. ágúst 2016, svaraði Samgöngustofa félaginu með bréfi þar sem óskað var eftir ítarlegri upplýsingum í samræmi við gildandi kröfur og áhættumat frá 2015 þar sem tekin væri afstaða til áhrifa þeirra

mildunarráðstafana sem ákveðið hefði verið að ráðast í til að draga úr áhrifum áhættunnar samfara lokun flugbrautarinnar. Þá segir Samgöngustofa í bréfi sínu: „Þá er rétt að benda á að nú þegar ákveðið hefur verið að sækja um lokun flugbrautarinnar þarf að ljúka við úrvinnslu mildunarráðstafana sem Isavia taldi ekki tímabært að taka ákvörðun um fyrr en lokun flugbrautarinnar lægi fyrir“. Að mati Samgöngustofu væri því réttast að uppfæra fyrra áhættumat og hafa samráð við alla viðkomandi aðila til að tryggja heildstætt öryggismat á breytingunni og skjalfestingu öryggisraka.

Samgöngustofa telur rétt að uppfæra fyrra áhættumat

Hinn 10. október 2016 sendi Isavia ohf. Samgöngustofu bréf um breytingar á starfsleyfi flugvallar. Þar er greint frá þeim mildunarráðstöfunum sem tekin hafði verið ákvörðun um að framkvæma (sbr. 4.3). Fram kom í bréfinu að innan Isavia ohf. væri unnið heilstætt að því að bæta veðurupplýsingar fyrir Reykjavíkflugvöll og Keflavíkflugvöll með því að skoða möguleika á að setja upp veðurratsjá sem sýndi raunupplýsingar. Um leið var tekið fram að óvíst væri hvort slík mildunarráðstöfun yfirgnæfði ávinninginn með viðeigandi hætti. Farið hefði verið yfir skráðar hindranir samkvæmt starfsleyfi Samgöngustofu og gert væri ráð fyrir að nota sömu afisngarefni og notuð hefðu verið á Keflavíkflugvelli um árabíl með góðum árangri.

Hinn 19. október 2016 svaraði Samgöngustofa Isavia ohf. og sagði upplýsingar enn ófullnægjandi og ítrekaði beiðni um uppfært áhættumat vegna framkvæmdar á lokun flugbrautar 06/24. Þar kom einnig fram að Samgöngustofa hefði skilning á þeirri stöðu sem Isavia ohf. var í, þ.e. að hafa fengið fyrirmæli frá innanríkisráðherra um að loka flugbraut í stað þess að taka sjálfstæða ákvörðun sem byggði á rekstrarþörfum félagsins. Samgöngustofa vísaði í reglugerð nr. 75/2016 þar sem skýrt væri kveðið á um að fyrir breytingar líkt og hér um ræðir bæri starfsleyfishafa að fá samþykki Samgöngustofu áður en breytingum er hrint í framkvæmd. Með vísan í þessar kröfur fór Samgöngustofa fram á formlega umsókn og viðeigandi gögn um lokun flugbrautarinnar. Samgöngustofa tók það fram að ákvæðum reglugerðarinnar yrði fylgt til hlítar við afgreiðslu þessa máls. Í framhaldi lagði Samgöngustofa nokkrar spurningar fyrir Isavia ohf. vegna breytingarinnar.

Samgöngustofa telur upplýsingar enn ófullnægjandi

Hinn 2. nóvember 2016 sótti Isavia ohf. formlega um það með bréfi til Samgöngustofu að fá að loka flugbraut 06/24 endanlega við fyrsta tækifæri. Fram kom í bréfinu að unnið hefði verið að lokun flugbrautarinnar í kjölfar Hæstaréttardómsins og hefði það verið gert í samráði við innanríkisráðuneyti. „Unnið hefur verið að því ferli með því að skilgreina umfang flugvallarins, gera þar til gerð áhættumöt, skilgreina breytingar á AIP bók, breyta flugvallahandbók og kortleggja flugvöllinn.“ Með bréfinu fylgdu tvö skjöl, annars vegar 06/24 – Lokun og hins vegar *Aðgerðaráætlun fyrir lokun flugbrautar 06/24*.

Isavia ohf. sækir formlega um að loka flugbraut 06/24

Samgöngustofa ítrekaði spurningar sínar til Isavia ohf. frá 19. október 2016 með tölvupósti hinn 24. mars 2017. Stofnunin fundaði einnig með fulltrúum Isavia ohf. í maí 2017 og í kjölfarið svaraði félagið útistandandi spurningum Samgöngustofu með tölvupósti dagsettum 29. maí 2017. Þar kom meðal annars fram að unnið hefði verið að lokun flugbrautarinnar í samræmi við verklag Isavia ohf. með sérstöku verkefni sem stofnað hefði verið 8. janúar 2014. Það hafi meðal annars falið í sér áhættumat vegna breytinga á flugvallarkerfi Reykjavíkflugvallar og áhættumat vegna starfsleyfis flug-

Samgöngustofa ítrekar spurningar sína til Isavia ohf.

leiðsöguþjónustunnar og væru bæði mötin til umfjöllunar hjá Samgöngustofu. Félagið hefði jafnframt gert greiningu á breytingum í AIP-bók (þ.e. flugupplýsingahandbók) og flugvallarhandbók flugvallarins. Breytingar á AIP-bók yrðu gerðar samhliða breytingum í flugvallarhandbók. Þá hefði Isavia ohf. í um tvö ár haft samráð við rekstraraðila flugvallarins auk Mýflugs, m.a. á fjölmörgum áhættumatsfundum þar sem rædd væru mál á borð við öryggisþætti, skerðingu á þjónustu flugvallarins og „slagsmál við Reykjavíkurborg um tilvist flugvallarins“.

Verklag um fyrirvaralausa lokun flugbrauta í rekstrarhandbók Isavia ohf.

Í minnisblaði embættismanna til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra dagsettu 18. maí 2017 kom fram að flugrekendur hefðu verklag um hvernig flugbrautum er lokað fyrirvaralaust. Slíkt verklag væri í rekstrarhandbók flugvallarins og samþykkt af Samgöngustofu. Fram kom í minnisblaðinu að Isavia ohf. hefði lokað flugbraut 06/24 með samþykktu verklagi sem ætlað væri til tímabundinna lokana en verklag vegna varanlegrar lokunar flugbrautarinnar hefði enn ekki verið samþykkt. Að mati ráðuneytisins „virðist hafa komið upp misskilningur milli Samgöngustofu og Isavia sem olli því að ekkert var unnið í málinu um tíma. Eftir að það kom í ljós var þráðurinn tekinn upp og er nú unnið að því að ljúka málinu“.

Formlegt samþykki Samgöngustofu enn ekki veitt

Í tölvupósti frá Samgöngustofu til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins hinn 19. október 2017 kom fram að flugbraut 06/24 hefði verið lokað varanlega en að formlegt samþykki Samgöngustofu hefði enn ekki verið veitt. Þar kom fram að ef starfsleyfishafi vildi gera breytingar sem varða starfsleyfið og starfsemina þyrfti hann að sýna fram á hvernig áhættu sem er samfara rekstrinum er stjórnað og hvernig áhættan breytist í kjölfar þeirrar breytingar sem gera á. Um þetta var ágreiningur milli Samgöngustofu og Isavia ohf., þ.e. hvort Samgöngustofa ætti yfirhöfuð að samþykkja breytinguna eða ekki.

Áhætta vegna breytingarinnar metin „þolanleg“

Þegar til stóð að loka flugbraut 06/24, þ.e. áður en dómur féll, sendi Isavia ohf. inn áhættumat þar sem fram kom að áhættan samfara breytingunni væri „þolanleg“ en jafnframt kom fram að í kjölfar þess að ákvörðun yrði tekin myndi félagið taka afstöðu til ákveðinna mildunarráðstafanna sem auðkenndar hefðu verið sem mögulegar til að tryggja að áhættan yrði „ásættanleg“. Engar ákvarðanir um ráðstafanir yrðu þannig teknar fyrir en eftir að ákvörðun lægi fyrir. Þegar ákvörðun lá fyrir með dómi Hæstaréttar kallaði Samgöngustofa eftir uppfærðri áhættumatsskýrslu, þar sem m.a. kæmi fram til hvaða mildunarráðstafana Isavia ohf. ætlaði sér að grípa til enda kæmi fram í verklagsreglum félagsins að sé áhætta metin „þolanleg“ skuli milda áhættu „nema þegar kostnaður og fyrirhöfn mildunarráðstafana yfirgnæfir ávinninginn“.

Ráðuneyti sendir Samgöngustofu og Isavia ohf. bréf

Í framhaldi af tölvupósti Samgöngustofu frá 19. október 2017 sendi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti bæði Samgöngustofu og Isavia ohf. bréf, dagsett 25. október 2017, varðandi lokun flugbrautar 06/24. Í bréfinu til Samgöngustofu var bent á að ráðuneytið hefði falið Isavia ohf., með bréfi frá 30. júní 2016, að framkvæma lokun flugbrautar 06/24 í samræmi við lög og reglur sem um það gilda. Í ljósi þeirra upplýsinga sem ráðuneytinu hefði borist um framkvæmd lokunarinnar, þ.e. að Isavia ohf. hefði ekki farið að lögætum fyrirmælum Samgöngustofu, var stofnuninni bent á að sem eftirlitsaðila með rekstri flugvalla bæri henni að bregðast við slíku:

Í ljósi framangreinds beinir ráðuneytið því til Samgöngustofu að þess sé gætt að starfsleyfishafi uppfylli laga- og reglugerðarákvæði og að breytingar á skipulagi og rekstri flugvalla sé til samræmis við gildandi rétt. Með vísan til eftirlitshlutverks ráðuneytisins er enn fremur vakin athygli á þvingunarheimildum stofnunarinnar gagnvart eftirlitsskyldum aðilum.

Í bréfi sínu til Isavia ohf. fór ráðuneytið fram á það við félagið að það brygðist við áskorunum Samgöngustofu um uppfærða áhættumatskýrslu. Jafnframt fór ráðuneytið fram á það að Isavia greindi því frá því hvernig staðið hefði verið að framkvæmd lokunarinnar og hvernig áformað væri að bregðast við þeim ágöllum sem virtust vera á henni.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti þurft að bregðast fyrir við erfiðleikum Isavia ohf. og Samgöngustofu að ganga sameiginlega frá þeim málum sem þeim bar að sinna. Þetta hefði bæði mátt gera með formlegum samskiptum við Isavia ohf. um stöðu mála og með betra eftirliti með því að Samgöngustofa sinni lögboðnu hlutverki sínu sem eftirlits- og stjórnsýslustofnun. Á þann hátt hefði væntanlega verið unnt að tryggja sameiginlegan skilning allra aðila á því hvernig loka skyldi flugbraut 06/24 þannig að framkvæmdin samræmdist lögum og verklagi sem giltu um lokunina. Það hefði síðan leitt til þess að málið hefði unnist hraðar.

Samgöngustofa og Isavia ohf. hafa einkum deilt um það hvort uppfæra bæri áhættumatið frá 2015. Samgöngustofa hefur ítrekað kallað eftir uppfærðri áhættumatskýrslu enda standi eftir það mat að áhætta sé „þolanleg“. Samkvæmt eigin verklagi Isavia ohf. skal milda þá áhættu ef kostnaður yfirvinnur ekki ávinninginn. Isavia ohf. heldur því hins vegar fram að ekkert sé til sem kallist uppfært áhættumat. Samgöngustofa hafi samþykkt matið árið 2015 og ekki sé hægt að uppfæra það, einungis endurtaka það frá grunni.

Af reglugerðum nr. 464/2007 og nr. 75/2016 að dæma er það hvorki skýrt hvort mildunarráðstafanir eigi á annað borð að vera hluti af áhættumati né hvort uppfæra beri áhættumat. Mildunarráðstafanir eru hins vegar hluti af áhættumati samkvæmt leiðbeiningum við gerð áhættumats (VL100 01-1) sem samþykktar eru sem hluti af gæðastjórnunarkerfi Isavia ohf. (rekstrarhandbók) en þar segir ekkert til um hvort yfirleitt skuli uppfæra áhættumat. Því er óljóst á hvaða grunni Samgöngustofa reisir kröfur sínar um uppfært áhættumat. Slíkt áhættumat var ekki heldur unnið og í raun og veru var aldrei leiddur til lykta sá ágreiningur Isavia ohf. og Samgöngustofu hvort nauðsynlegt væri að uppfæra það.

Án þess að Ríkisendurskoðun leggi á það mat hvort uppfæra beri áhættumatskýrsluna eða ekki bendir stofnunin á að samskipti Samgöngustofu og Isavia ohf. vegna málsins hefðu getað verið skýrari. Hér var fyrst og fremst deilt um tæknilega útfærslu á tiltekinni breytingu, þ.e. lokun flugbrautar 06/24, þar sem ákvörðun til þess bærs aðila, þ.e. ráðherra, lá fyrir. Meðal gagna málsins liggur fyrir fjöldi tölvupósta milli millistjórnenda Isavia ohf. og Samgöngustofu sem varða einstök atriði málsins og er stundum að því er virðist ítrekað spurt um sömu málsatvik. Að mati Ríkisendurskoðunar hefðu þessir aðilar getað verið formlegri í samskiptum sínum og beint veigamiklum

Samgöngustofa og Isavia ohf. deila um hvort uppfæra beri áhættumat

Samskipti Samgöngustofu og Isavia ohf. hefðu getað verið skýrari

málum sem erfitt var að útkljá til æðstu stjórenda. Auk þess hefði Samgöngustofa, sem eftirlitsaðili, getað uppfyllt betur leiðbeiningarskyldu sína sem stjórnvald. Samkvæmt upplýsingum Samgöngustofu stóð hins vegar aldrei til að stofnunin beitti þvingunarheimildum sínum, eins og ráðuneytið viðraði í áður nefndu bréfi frá 25. október 2017.

4.6 Flugbraut 06/24 formlega lokað

Hinn 22. desember 2017 var gefið út nýtt flugvallaskírteini fyrir Reykjavíkurflugvöll með tveimur flugbrautum sem Samgöngustofa vottaði samkvæmt reglugerð nr. 75/2016 sem innleiðir reglugerð Framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 139/2014 um kröfur og stjórnsýslumeðferð flugvalla. Hvorki á flugvallarskírteini né á flugvallarkorti er flugbraut 06/24 tilgreind og telst hún því endanlega lokað. Enn á þó eftir að ganga frá nokkrum lausum endum, m.a. frágangi á merkingum og verður það gert við fyrstu hentugleika. Eins á eftir að ganga frá hugsanlegum mildunarráðstöfunum þegar fyrir liggur hvort þær verða framkvæmdar og nýtingarmöguleikum á norðurenda fyrrum flugbrautar (06/24) þar sem Isavia ohf. vill hafa flughlað. Samgöngustofa þarf að staðfesta allar slíkar breytingar en þær eru þó ótengdar lokun flugbrautar 06/24.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að Isavia ohf. og Samgöngustofa standi formlega betur að því máli en lokun flugbrautarinnar. Almennt er einnig mikilvægt að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Isavia ohf. og Samgöngustofa læri af öllu þessu máli enda gæti reynt á þessa þætti að nýju komi til enn frekari breytinga á flugvallarkerfi Reykjavíkurflugvallar eins og Reykjavíkurborg stefnir að.

Erfitt er að meta hvort þeir annmarkar sem finna má á stjórnsýslu ráðuneytisins, Isavia ohf. og Samgöngustofu vegna lokunar flugbrautar 06/24 stuðluðu að slæmri meðferð eða nýtingu ríkisfjár. Eðli málsins samkvæmt leiðir óskilvirk framkvæmd og óvissa um endanlega niðurstöðu máls þó alla jafna til einhvers kostnaðarauka, t.d. vegna illa nýtts vinnuframlags þeirra starfsmanna sem hafa með málið að gera. Þá bar ríkið nokkurn kostnað vegna málaferla við Reykjavíkurborg. Í hinu stóra samhengi eru þetta þó væntanlega ekki umtalsverðar fjárhæðir.

Ekki verður hins vegar talið að lokun flugbrautar 06/24 hafi haft í för með sér tekjutap eða viðbótarútgjöld fyrir ríkið, t.d. í formi minnkandi gjalda vegna dvínandi flugumferðar um Reykjavíkurflugvöll eða mótvægis- og mildunarráðstafana vegna lokunarinnar. Eins og fram hefur komið mun sala þess lands sem flugbrautin stóð á á hinn bóginn skila ríkissjóði að lágmarki 440 m.kr. auk tiltekins hlutfalls af söluverði byggingarréttar á svæðinu. Þeir fjármunir sem Reykjavíkurborg hefur þegar greitt ríkinu runnu beint í ríkissjóð og hefur þeim ekki verið ráðstafað sérstaklega í verkefni sem tengjast lokun flugbrautar 06/24 eða flugmálum á höfuðborgarsvæðinu. Salan var ekki heldur skilyrt með þeim hætti.

Nýtt flugvallarskírteini fyrir Reykjavíkurflugvöll gefið út í desember 2017

Erfitt að meta kostnað vegna annmarka á stjórnsýslu

Lokun flugbrautar 06/24 hafði ekki í för með sér tekjutap



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is