

RÍKISENDURSKOÐUN

Lokun flugbrautar 13/31

Stjórnsýsluúttekt



Skýrsla til Alþingis
Júní 2026

Efnisyfirlit

Inngangur	4
Lykilupplýsingar	5
Niðurstöður	12
Ábendingar	15
Ábendingar til innviðaráðuneytis	15
Ábending til Samgöngustofu	16
Viðbrögð við ábendingum	17
Viðbrögð innviðaráðuneytis	17
Viðbrögð Samgöngustofu	18
1 Alþjóðlegir staðlar og skipulag flugmála	19
1.1 Alþjóðlegar flugöryggiskröfur og innleiðing þeirra í íslensk lög	19
1.2 Skipulag flugmála	20
1.3 Reykjavíkurflugvöllur	21
1.4 Kröfur og viðmið um hindranafleti	23
2 Vöktun, vernd og samráð	28
2.1 Vöktun Isavia INN	28
2.1.1 Yfirlit um mælingar	29
2.2 Eftirlit Samgöngustofu	30
2.2.1 Verklag Samgöngustofu við eftirlit	30
2.2.2 Úttektir vegna Reykjavíkurflugvallar	31
2.2.3 Frávik vegna trjágróðurs	31
2.2.4 Eftirlitsfyrirkomulagi Isavia INN á bótavant að mati Samgöngustofu	33
2.3 Samráð við vöktun og vernd flugvallarumhverfis	33
3 Skipulagsreglur og samkomulag um málefni Reykjavíkurflugvallar	35
3.1 Skipulagsreglur Reykjavíkurflugvallar	35
3.1.1 Íhlutun vegna framfylgni skipulagsreglna	35
3.1.2 Verklag Samgöngustofu vegna íhlutunar	36
3.1.3 Endurskoðun skipulagsreglna	39
3.1.4 Álitamál vegna skipulagsreglna Reykjavíkurflugvallar	41
3.2 Samkomulög milli ríkis og borgar 2009–2019	41
3.2.1 Trjáfellingar gerðar að samkomulagsatriði ríkis og borgar	42
3.2.2 Framtíðarsýn um innanlandsflugvöll á höfuðborgarsvæðinu	43
4 Lokun flugbrautar 13/31	44

4.1	Aðdragandi	44
4.1.1	Frávik vegna trjágróðurs í hindranaflötum 2016–2017	44
4.1.2	Inngrip Samgöngustofu 2016.....	45
4.1.3	Takmörkuð grisjun og tímabundnar ráðstafanir.....	46
4.2	Aukinn þrýstingur og formlegri nálgun Isavia INN	46
4.2.1	Beiðni Isavia INN um aukna grisjun.....	47
4.2.2	Isavia INN krefur Reykjavíkurborg um aðgerðir	48
4.3	Aðkoma Samgöngustofu.....	49
4.3.1	Samgöngustofa opnar frávik vegna trjágróðurs gagnvart Isavia INN.....	50
4.3.2	Tilkynning Samgöngustofu til Reykjavíkurborgar um íhlutun	51
4.3.3	Isavia INN leggur fram tillögu um tímabundna lokun	52
4.3.4	Fundur innviðaráðherra, borgarstjóra og framkvæmdastjóra Isavia INN.....	53
4.3.5	Reykjavíkurborg svarar erindi Samgöngustofu.....	53
4.4	Lokun flugbrautar 13/31.....	54
4.4.1	Samgöngustofa sendir ný tilmæli til Reykjavíkurborgar	57
4.4.2	Áhættumat vegna lokunar flugbrautar	58
5	Lokun flugbrautar 13/31 aflétt.....	59
5.1	Trjáfellingar hefjast.....	59
5.2	Undanþága vegna sjúkraflugs.....	60
5.2.1	Beiðni Norlandair um undanþágu	61
5.2.2	Beiðni Isavia INN um undanþágu	62
5.3	Lokun flugbrautar 13/31 aflétt.....	63
5.4	Úrbætur af hálfu Isavia INN og aðgerðaáætlun til framtíðar	63
6	Áhrif lokunar á flugumferð.....	65
6.1	Notkun Reykjavíkurflugvallar eftir flugbrautum	65
6.2	Sjúkraflug.....	67
	Viðauki I: Ítarleg tímalína.....	71

Inngangur

Í mars 2025 barst Ríkisendurskoðun beiðni frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis um að ferli ákvarðanatöku vegna lokunar flugbrautar 13/31 í febrúar sama ár yrði tekið til skoðunar. Ríkisendurskoðandi tilkynnti Alþingi hinn 31. mars að embættið yrði við beiðninni og í ágúst var hlutaðeigandi aðilum tilkynnt um að hafin yrði stjórnsluúttekt á málinu.

Að teknu tilliti til beiðni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar leitaðist Ríkisendurskoðun við að svara eftirfarandi úttektarspurningum:

1. Hvernig og á hvaða grundvelli hefur Isavia Innanlandsflugvelliir hagað vöktun og vernd á flugvallarumhverfi Reykjavíkflugvallar og samráði þar um, sérstaklega hvað varðar flugbraut 13/31?
2. Hvernig og á hvaða grundvelli hefur Samgöngustofa hagað eftirliti með starfsemi Isavia Innanlandsflugvalla, þá sérstaklega flugöryggi Reykjavíkflugvallar og flugbrautar 13/31 einkum?
3. Hvernig var staðið að þeirri ákvörðun að loka flugbraut 13/31 í febrúar 2025?
4. Með hvaða hætti var unnið að því að aflétta lokun flugbrautar 13/31 og tryggja viðunandi flugöryggi?
5. Hefur innviðaráðherra rækt skyldur sínar gagnvart skipulags- og öryggismálum flugvallarumhverfis Reykjavíkflugvallar með árangursríkum hætti?
6. Hver voru áhrif lokunar flugbrautar 13/31 á Reykjavíkflugvelli í febrúar 2025 á flugumferð, sérstaklega sjúkraflug?

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga og gagna frá Samgöngustofu, innviðaráðuneyti, Isavia Innanlandsflugvöllum, Avians (þá Isavia ANS), Reykjavíkurborg, Norlandair og Landspítala.

Úttektin beindist að starfsháttum og verklagi Isavia Innanlandsflugvalla (Isavia INN) og Samgöngustofu í aðdraganda lokunar flugbrautar 13/31 í febrúar 2025 og úrlausn þess máls. Jafnframt var leitast við að kanna aðkomu og framkvæmd innviðaráðuneytis á viðkomandi ákvæðum laga nr. 80/2022 um loftferðir, hér eftir einnig nefnd loftferðarlög. Skoðuð voru samskipti þessara aðila vegna málsins, bæði þeirra á milli og við Reykjavíkurborg. Ríkisendurskoðun setur hvorki fram ábendingar í garð Reykjavíkurborgar né ályktar um starfshætti hennar enda eru eftirlitsheimildir embættisins gagnvart sveitarfélögum takmarkaðar. Þó er gerð grein fyrir ákvörðunum og aðgerðum Reykjavíkurborgar eftir því sem við á og í samræmi við ákvæði laga um loftferðir.

Skýrslan var send Samgöngustofu og innviðaráðuneyti til umsagnar og má finna viðbrögð þeirra við ábendingum í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“. Auk þess fengu fulltrúar Reykjavíkurborgar, Isavia INN, Avians og Norlandair tækifæri til að koma athugasemdum við drög skýrslunnar á framfæri. Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

Lykilupplýsingar

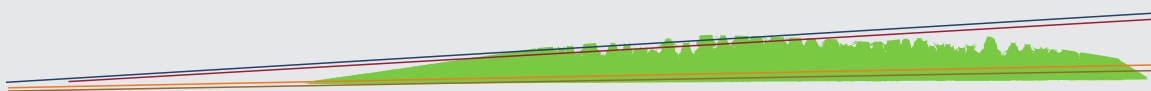
Flugbraut 13/31 á Reykjavíkflugvelli er gjarnan nefnd austur/vestur flugbraut vallarins. Í flugstjórnarlegu tilliti er einnig vísað til flugbrautar 13 og flugbrautar 31, líkt og brautirnar séu tvær. Vísar það til þess um hvaða stefnu er að ræða. Stefna flugbrautar 13 er u.þ.b. frá vestri til austurs en stefna flugbrautar 31 er frá austri til vesturs. Flugvélar sem hefja sig til flugs eftir braut 13 eða koma til landingar á braut 31 fljúga því í átt að eða yfir Öskjuhlíð.



Aðflugsfliður flugbrautar 31 og flugtaksfliður flugbrautar 13 sem skilgreindir eru í alþjóðlegum kröfum skera Öskjuhlíðina sjálfa. Öll mannvirki, þ. á m. trjágróður, sem skera þá fleti eru háðir samþykki Samgöngustofu. Auk þessara flata kveða alþjóðlegar kröfur jafnframt á um OCS- og VSS-fleti vegna aðflugs. Þeir eru háðir aðflugshorni og eru töluvert hærri en fyrrnefndu fletirnir. Myndin hér að neðan sýnir í grófum dráttum afstöðu þessara flata fyrir flugbraut 13/31 m.t.t. Öskjuhlíðar.

■ OCS-flötur flugbrautar 31
■ VSS-flötur flugbrautar 31

■ Aðflugsfliður brautar 31
■ Flugtaksfliður brautar 13

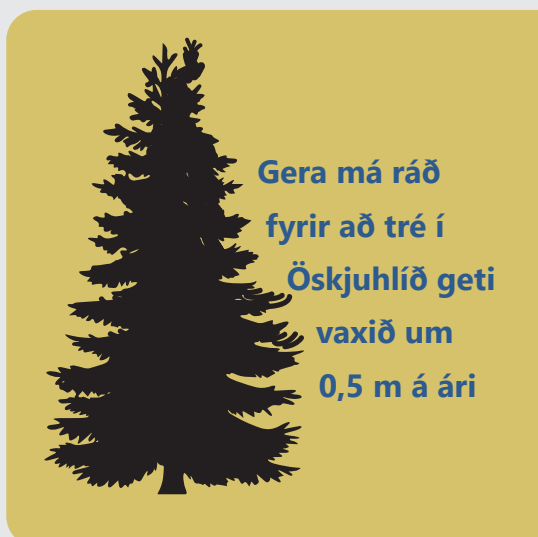


Vöktun og vernd

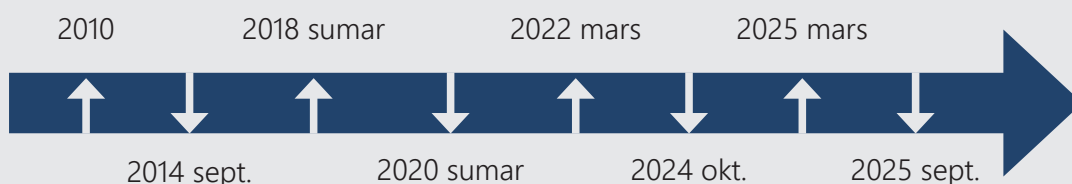


Samkvæmt mælingum sumarið 2020 voru 497 tré í Öskjuhlíð sem skáru VSS- og OCS-fleti flugbrautar 31, þar af skáru 18 tré OCS-flötinn eða voru innan við 0,5 m undir fletinum.

Mælingar í október 2024 sýndu að 1.412 tré voru fyrir ofan VSS-flötinn og 166 tré voru minna en 1 m fyrir neðan flötin. Af þeim náðu 23 tré upp fyrir OCS-flötinn og 53 voru minna en 1 m fyrir neðan flötin.



Yfirlit um mælingar á trjágróðri í Öskjuhlíð frá 2009 á vegum Isavia INN



Atburðarás eftir lokun flugbrautar 13/31



Flugbraut 13/31 var lokað 8. febrúar 2025

- Reykjavíkurborg hefur grisjun 11. febrúar 2025.
- 22. febrúar er lokið við að fella tré á forgangssvæði 1
- 27. febrúar var veitt undanþága vegna sjúkraflugs, 19. dögum eftir lokun
- 27. mars afléttir Samgöngustofa tilskipun um lokun flugbrauta 13/31, 47 dögum eftir lokun
- Um 1.600 tré voru felld af Reykjavíkurborg

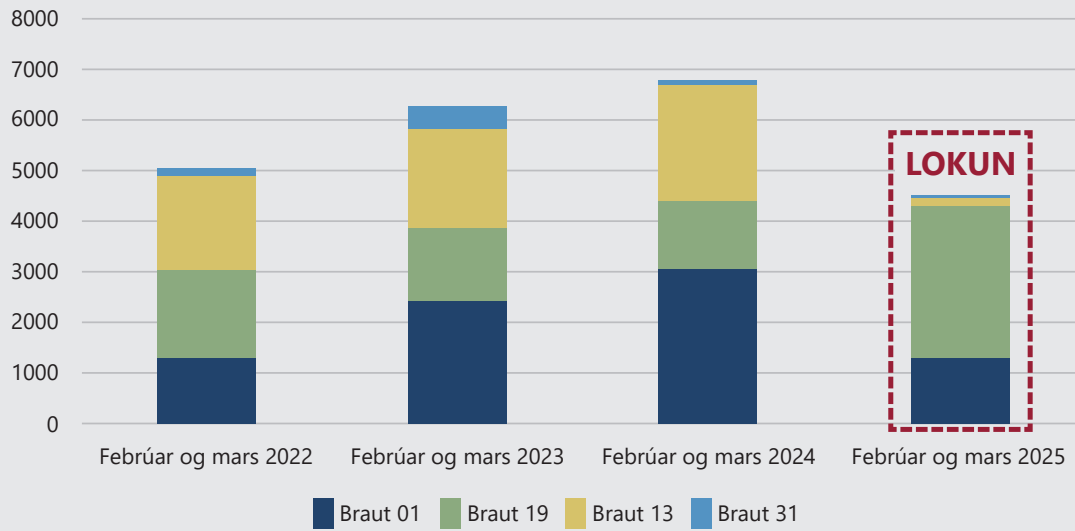
September 2025



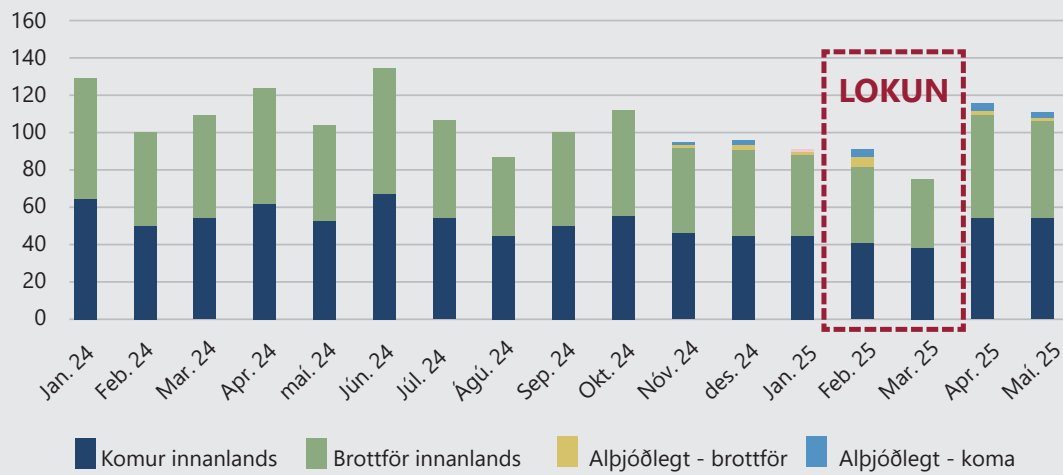
Isavia INN og Reykjavíkurborg
sammælast um að til framtíðar
verði leitast við að halda
VSS-fleti flugbrautar 31
hindranalausum miðað við
núverandi aðflugshorn.



Heildarhreyfingar á Reykjavíkurlflugvelli í febrúar og mars árin 2022-2025



Sjúkraflug Norlandair á Reykjavíkurlflugvelli 2024 til og með maí 2025



Tímalína

2019

September

Athuganir á vegum **Isavia ANS** leiða í ljós að trjátoppar í Öskjuhlíð ná uppí VSS- og OCS-hindranafleti flugbrautar 31. Aðfluginu breytt, einungis heimilað að fljúga niður í hringaðflugslágmörk.

2021

September
nóvember

Isavia INN greinir fulltrúum **Reykjavíkurborgar** frá mati félagsins að fella verði þau tré í Öskjuhlíð sem skáru VSS- og OCS-fleti flugbrautar 31, miðað við hefðbundið aðflugshorn. Fulltrúar Reykjavíkurborgar benda félaginu á að senda formlegt erindi til afgreiðslu borgaryfirvalda.

2023

26. júlí

Isavia INN leggur formlega fram þá kröfu að **Reykjavíkurborg** grisji skóginn í Öskjuhlíð svo tryggja megi hindrunarlausa VSS- og OCS- fleti miðað við aðflug að flugbraut 31 án takmarkana.

2023

17. ágúst

Fjallað um málið á vettvangi borgarráðs **Reykjavíkur**. Greinargerð borgarstjóra fól í sér yfirlýsingu um að borgin hefði þegar staðið við skuldbindingar sínar um trjáfellingar í Öskjuhlíð samkvæmt samkomulagi ríkis og borgar frá 2013 um málefni flugvallarins.

2023

24. nóvember

Isavia INN óskar eftir atbeina **Samgöngustofu** sem stjórnvalds til að beita sér í málinu.

2023

27. nóvember

Samgöngustofa opnar frávík gagnvart **Isavia INN** vegna trjágróðurs í Öskjuhlíð og starfshátta félagsins við vöktun og vernd flugvallarumhverfisins.

2024

25. janúar

Samgöngustofa sendir fyrirspurn til **Reykjavíkurborgar** um stöðu málsins.

2024

22. maí

Framkvæmdastjóri **Isavia INN** óskar eftir fundi með **innviðaráðherra** til að ræða málefni Reykjavíkurlflugvallar og óafgreidd mál milli félagsins og borgarinnar, þ. á m. trjáfellingar í Öskjuhlíð.

2024

27. maí

Samgöngustofa tilkynnir **Reykjavíkurborg** að ráðist verði í nauðsynlegar aðgerðir til að fjarlægja hindranir í Öskjuhlíð á kostnað borgarinnar náist ekki samkomulag milli hennar og **Isavia INN**.

2024

30. ágúst

Samgöngustofa tilkynnir **Isavia INN** að settar verði rekstrar-takmarkanir á flugbrautir 13/31 vegna frávíksins sem opnað var 27. nóvember þegar frestur félagsins renni út 2. september. Stofnunin kallar eftir tillögum félagsins um aðgerðir sem komið geti til móts við frávíkin.

Tímalína frh.

2024

31. ágúst

Reykjavíkurborg óskar eftir fresti til að bregðast við kröfum **Samgöngustofu** frá 27. maí.

2024

September

Reykjavíkurborg fellir 35–40 tré sem náðu upp í OCS-flöt flugbrautar 31.

2024

2. september

Isavia INN kynnir **Samgöngustofu** mögulegar aðgerðir sem komið geta til móts við frávik vegna trjágróðurs: að fella umrædd tré, að lengja flugbraut 13/31 til vesturs eða að loka flugbrautunum að hluta með undanþágu fyrir sjúkraflug. Félagið leggur til að síðastnefnda ráðstöfunin kom til framkvæmda 16. október 2024.

2024

11. október

Borgarstjóri **Reykjavíkur** leggur fram drög að nýju samkomulagi milli ríkis og borgar á fundi með **innviðaráðherra** og framkvæmdastjóra **Isavia INN** þar sem grisjun skógarins í Öskjuhlíð var m.a. tengd fullnustu þess samkomulags sem gert var 2013 um afhendingu lands innan flugvallargirðingar.

2024

14. október

Reykjavíkurborg svarar erindi **Samgöngustofu** frá 27. maí og óskar eftir að stofnunin afturkalli ákvörðun sína. Um íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sé að ræða að mati borgarinnar og hefði stofnunin hvorki sinnt rannsóknar- né leiðbeiningarskyldu sinni.

2024

15. nóvember

Samgöngustofa hafnar ósk **Reykjavíkurborgar** og andmælir fullyrðingum um að um íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sé að ræða eða að skyldur samkvæmt stjórnslulögum hefðu ekki verið virtar. Vísað til þess að öll mannvirki í hindranaflötum séu háð samþykki Samgöngustofu samkvæmt skipulagsreglum flugvallarins og líta beri á vísun til VSS-flata sem mildunarráðstöfun.

2025

6. janúar

Á fundi **Isavia INN**, **Samgöngustofu** og **Reykjavíkurborgar** lýsir borgin sig tilbúna til að tryggja að OCS-flötur verði án hindrana. Samgöngustofa kynnir niðurstöðu sína um að óskað verði eftir áhættumati Isavia INN um áhrif þess að loka flugbrautum 13/31 í samræmi við tillögu félagsins þar til VSS-flötur hefði verið hreinsaður.

2025

9. janúar

Samgöngustofa tilkynnir **Isavia INN** formlega að grípa yrði til tímabundinna ráðstafana til að tryggja viðunandi flugöryggi. Taldi stofnunin réttast að grípa til lokana í samræmi við tillögu félagsins en án undanþágu vegna sjúkraflugs. Hefja ætti undirbúning þess með gerð áhættumats. Auk þess yrði að loka fyrir landingar á braut 31 að næturlagi.

2025

10. janúar

Isavia INN lokar fyrir landingar á flugbraut 31 að næturlagi.

Tímalína frh.

2025

17. janúar

Samgöngustofa gefur **Reykjavíkurborg** tilmæli um að skila staðfestingu á að gripið verði til nauðsynlegra ráðstafana vegna hindrana í aðflugs- og flugtaksflötum Reykjavíkur eigi síðar en 17. febrúar. Sami frestur er veittur til að lýsa yfir vilja til að leggja fram aðgerðaáætlun um trjáfellingar til lengri tíma sem þarf að liggja fyrir eigi síðar en 21. mars 2025.

2025

3. febrúar

Reykjavíkurborg fellir 35–40 tré sem náðu upp í OCS-flöt flugbrautar 31.

2025

5. febrúar

Samgöngustofa gefur út öryggistilskipun #1-2025 um að loka eigi fyrir landingar á flugbrautum 13/31 og flugtök á braut 13.

2025

8. febrúar

Lokun flugbrauta 13/31 tekur gildi

2025

11. febrúar

Reykjavíkurborg hefur grisjun í samræmi við kröfur **Isavia INN**.

2025

14. febrúar

Isavia INN og Isavia ANS taka saman minnisblað til **Reykjavíkurborgar** um forgangsröðun við trjáfellingar.

2025

17. febrúar

Reykjavíkurborg svarar tilmælum **Samgöngustofu** frá 17. janúar. Lýsir yfirstandandi aðgerðum og vilja til að vinna aðgerðaáætlun um trjáfellingar í samvinnu við Isavia INN.

2025

21. febrúar

Isavia INN óskar eftir undanþágu frá lokun flugbrauta vegna sjúkraflugs.

2025

22. febrúar

Reykjavíkurborg lýkur við að fella tré á forgangssvæði 1.

2025

26. febrúar

Samgöngustofa veitir undanþágu frá lokun flugbrauta vegna sjúkraflugs.

2025

27. mars

Samgöngustofa afléttir tilskipun um lokun flugbrauta 13/31, VSS-flötur án hindrana eftir að um 1.600 tré hafa verið felld.

2025

September

Isavia INN og **Reykjavíkurborg** sammælast um að grisjun trjágróðurs í Öskjuhlíð taki mið af að halda VSS-fleti flugbrautar 31 hindranalausum miðað við núverandi aðflugshorn.

Niðurstöður

Nærri þrjú og hálf ár liðu frá því að Isavia INN kynnti fyrir Reykjavíkurborg þá niðurstöðu að nauðsynlegt væri að ráðast í umfangsmikla grisjun á trjágróðri í Öskjuhlíð í þágu flugöryggis Reykjavíkurlflugvallar haustið 2021 þar til borgin hóf trjáfellingar í samræmi við hana. Þær aðgerðir hófust eftir að Isavia INN og Samgöngustofa höfðu lokað fyrir lendingar á flugbraut 13/31 og flugtök í átt að Öskjuhlíð, þann 8. febrúar 2025. Eftir að byrjað var að grisja trjágróðurinn tók 19 daga að skapa þau skilyrði sem þurfti til að hægt væri að veita undanþágu vegna sjúkraflugs. Eftir 47 daga var mögulegt að afnema lokunina með öllu.

Samráði um vernd flugvallarumhverfis ábótavant

Lög nr. 80/2022 um loftferðir leggja gagnkvæma samráðsskyldu á sveitarfélög og rekstraraðila flugvallar í samræmi við alþjóðlegar kröfur um flugöryggi. Lögin og reglugerðir sem settar hafa verið á grundvelli þeirra og innleiða alþjóðlegar öryggiskröfur, ganga að því sem gefnu að þessir aðilar vinni saman að því markmiði að flugvallarumhverfið uppfylli kröfurnar. Það er skylda Isavia INN að vakta svæðið og tryggja að viðeigandi ferlar séu fyrir hendi þegar bregðast þarf við hindrunum. Félaginu ber að grípa til nauðsynlegra ráðstafana til að draga úr áhættu og gera Samgöngustofu og hlutaðeigandi sveitarfélagi viðvart um mögulega áhættu. Það er svo sveitarfélagsins að tryggja framfylgni við skipulagsreglur flugvallar hafi þær verið settar líkt og gildir um Reykjavíkurlflugvöll og áhrifasvæði hans, sbr. auglýsingu nr. 682/2009. Skipulagsreglur setja hæðartakmarkanir sem endurspeglar alþjóðlegar kröfur og einungis má víkja frá með samþykki Samgöngustofu. Þar sem eftirliti og ráðstöfunum Reykjavíkurborgar sleppir gagnvart skipulagsreglum Reykjavíkurlflugvallar skal Samgöngustofa hlutast til um að þeim sé framfylgt. Eru stofnuninni fengnar heimildir til að grípa til nauðsynlegra aðgerða í því skyni samkvæmt ákvæðum laga um loftferðir.

Í aðdraganda þess að Samgöngustofa kallaði eftir að Isavia INN lokaði flugbraut 13/31 í febrúar 2025 komu í ljós áralangir misbrestir á samráði og samvinnu hlutaðeigandi aðila. Reykjavíkurborg greindi á við Isavia INN og Samgöngustofu um túlkun skipulagsreglna flugvallarins og taldi alls óvíst að þær kröfur sem Isavia INN vísaði til, þ.e. að VSS-flötur í aðflugi brautar 31 þyrfti að vera án hindrana, ætti sér stoð í reglunum. Þegar kom að íhlutun Samgöngustofu gagnvart Reykjavíkurborg um framfylgni skipulagsreglnanna var hún á þeim grundvelli að í reglunum er kveðið á um að allar hindranir sem ná upp í aðflugs- og flugtaksfleti flugbrautar (sem eru mun lægri en VSS-flötur) séu háðar samþykki og eftir atvikum skilyrðum stofnunarinnar. Svo að segja öll Öskjuhlíðin í stefnu flugbrautarinnar er fyrir ofan þau mörk og þar af leiðandi öll mannvirki og trjágróður. Það væri því mildunarráðstöfun að líta til VSS-flatar við íhlutun stofnunarinnar og þeirrar kröfu að fella þau tré sem væru hindrun með tilliti til hans.

Endurskoðun skipulagsreglna hefur ekki náð fram að ganga

Skipulagsreglur Reykjavíkurlflugvallar voru settar af innviðaráðherra árið 2009. Þær hafa ekki verið endurskoðaðar frá þeim tíma, þrátt fyrir verulegar breytingar á laga- og stofnanaumhverfi, fækkun flugbrauta, breytingar á skipulagsmálum í flugvallarumhverfinu og breyttar alþjóðlegar kröfur á sviði flugmála. Endurskoðun þeirra hefur þó verið fyrirhuguð síðan 2013 án þess að lokið hafi verið við þá vinnu. Endurskoðun reglnanna er mikilvægur liður í að tryggja sameiginlegan skilning Reykjavíkurborgar, Isavia INN og Samgöngustofu á efni þeirra, forsendum og framkvæmd sem var ábótavant í aðdraganda lokunar flugbrautar 13/31. Innviðaráðuneyti þarf bæði að ljúka endurskoðun skipulagsreglna Reykjavíkurlflugvallar og endurskoða ákvæði reglugerðar um málsmeðferð við setningu skipulagsreglna flugvallar hvað snýr að tilnefningu fulltrúa sveitarfélaga á áhrifasvæði flugvallar.

Heimild til að setja reglugerð um samráð ekki verið nýtt

Eftir samráðsfund Isavia INN og innviðaráðuneytis í september 2023 var það mat ráðuneytisins að samskipti milli félagsins og Reykjavíkurborgar væru stíð vegna trjáfellinga í Öskjuhlíð. Á þeim tíma hafði Samgöngustofa ekki hafið íhlutun sína vegna málsins enda var flugöryggi ekki ógnað m.t.t. þeirra ráðstafana sem Isavia INN hafði gripið til. Isavia INN hafði aftur á móti reynt án árangurs í rúmlega tvö ár að fá Reykjavíkurborg til að grisja skóginn í Öskjuhlíð. Innviðaráðherra hefur heimild til að setja reglugerð um samráð sveitarfélaga og rekstraraðila flugvalla. Að mati Ríkisendurskoðunar er tilefni til að ráðherra nýti þessa heimild. Til mikils er að vinna að samráð Reykjavíkurborgar og Isavia INN sé í eins föstum skorðum og unnt er og að komist verði hjá ágreiningi um framkvæmd öryggiskrafna.

Trjáfellingar í þágu flugöryggis eru ekki samkomulagsatriði

Afstöðu Reykjavíkurborgar til krafna Isavia INN verður að skoða í ljósi þeirra samkomulaga sem gerð hafa verið um málefni Reykjavíkurlugvallar milli borgar og ríkis. Að mati Ríkisendurskoðunar geta trjáfellingar í þágu flugöryggis ekki verið samkomulagsatriði milli aðila, líkt og árið 2013. Um þá þætti gilda alþjóðlegar kröfur sem ekki eru umsemjanlegar. Aftur á móti er innviðaráðherra að ákveða við gerð þjónustusamnings um starfsemi flugvallarins hvaða skilyrði hann, og eftir atvikum, tiltekna flugbrautir eiga að uppfylla. Þær ákvarðanir þurfa að vera eins skýrar og kostur er þar sem þær takmarkanir sem gilda um umhverfi flugvallarins taka mið af starfseminni og vottunargrunni hans. Sé ekki skýrt kveðið á um þjónustustig og starfsskilyrði getur komið upp ágreiningur um hvort kröfur um trjáfellingar séu gerðar í því skyni að tryggja öryggi eða tryggja tiltekin rekstrarskilyrði eða þjónustustig sem rekstraraðilinn sjálfur hefur skilgreint.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að taka tillit til þessara þátta þegar kemur að endurnýjun þjónustusamnings innviðaráðherra við Isavia INN og, ef til þess kemur, gerð nýs samkomulags ríkis og borgar um málefni flugvallarins. Núverandi samningur um rekstur Reykjavíkurlugvallar rennur út í lok árs 2026. Við endurskoðun hans hefur ráðherra m.a. tækifæri til að setja fram skýrari ákvæði um þjónustuna og kveða skýrar á um samráð og samstarf gagnvart sveitarfélögum. Samkvæmt núgildandi samkomulagi ríkis og Reykjavíkurborgar er gert ráð fyrir að ef flugvöllur í Hvassahrauni reynist ekki vænlegur kostur til að taka við starfsemi Reykjavíkurlugvallar verði viðræður um málefni innanlandsflugvallar teknar upp að nýju.

Endurskoða þarf ákvæði um framfylgni skipulagsreglna

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að innviðaráðuneyti taki þær heimildir og þau ákvæði loftferðalaga sem snúa að framfylgni skipulagsreglna til endurskoðunar. Lögin kveða á um heimild Samgöngustofu til að grípa til nauðsynlegra aðgerða séu hæðartakmarkanir reglnanna ekki virtar eða skilyrðum stofnunarinnar ekki fylgt. Engu að síður beitti stofnunin ekki þessum heimildum þar sem hún taldi þær ekki nægilega skýrar og lagagrundvöllinn ekki traustan. Þá benda fyrirbyggjandi gögn til þess að mögulegur langur málsmeðferðartími slíkra aðgerða hafi haft áhrif á ákvarðanir Samgöngustofu. Í stað þeirra tók hún stjórnvaldsákvörðun gagnvart Isavia INN til að knýja óbeint á um aðgerðir og háttsemisbreytingu af hálfu Reykjavíkurborgar. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að umræddar heimildir séu nýttar ef skilyrði þess eru fyrir hendi. Ekki verður annað séð en að sú hafi verið raunin í þessu tilfalli. Ríkisendurskoðun bendir á að ef lagaleg óvissa er talin uppi um tiltekna heimildir Samgöngustofu er hægt að bæta úr því með því að gera breytingar á lögum um loftferðir eða fara með mál fyrir dómstóla til að láta reyna á túlkun laganna.

Samgöngustofa þarf að skýra verklag við framfylgni skipulagsreglna

Samgöngustofa var í þeirri stöðu að reka tvö aðskilin en samtvinnuð mál vegna trjágróðurs í Öskjuhlíð. Annars vegar íhlutun gagnvart Reykjavíkurborg á grundvelli skipulagsreglna og hins

vegar eftirlit gagnvart Isavia INN varðandi fylgni félagsins við alþjóðlegar og lögbundnar kröfur. Að mati Ríkisendurskoðunar er tilefni til að stofnunin setji sértækar verklagsreglur um íhlutun vegna skipulagsreglna. Slíkar reglur væru m.a. til þess fallnar að skýra hvaða skilyrði þurfi að uppfylla til að gripið sé til íhlutunar, hvenær það er gert og að hvaða marki þarf að upplýsa viðkomandi aðila um framgang tengdra mála. Í þessu samhengi má benda á að Reykjavíkurborg var ekki upplýst með afdráttarlausum hætti, um að flugbraut 13/31 kynni að verða lokað vegna þeirra frávika sem auðkennd höfðu verið í starfsemi Isavia INN fyrr en í janúar 2025. Þá er ljóst að Samgöngustofa hefði getað hafið íhlutun sína á grundvelli framfylgni skipulagsreglna um leið og þær voru settar enda öll mannvirki í stefnu flugbrautar 13/31 í Öskjuhlíð háðar samþykki stofnunarinnar.

Áhrif á sjúkraflug og aðra starfsemi

Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram að lokunin hafði takmörkuð áhrif á starfsemi flugvallarins ef einungis er horft til hreyfinga loftfara á flugvellinum. Bæði hvað sneri að hefðbundnu áætlunarflugi og sjúkraflugi. Engu að síður er ljóst að lokunin gerði flugrekstraraðilum erfiðara fyrir að mæta ófyrirséðum aðstæðum. Þá komu upp tilvik þar sem reyndi á landingarskilyrði vegna hliðarvinds. Þau gögn sem Ríkisendurskoðun hefur aflað benda ekki til þess að það hafi verið forgangsmál af hálfu Isavia INN eða Samgöngustofu að takmarka röskun á sjúkraflugi. Þvert á móti benda fyrirliggjandi upplýsingar til þess að þær takmarkanir hafi verið nýttar til að knýja fram aðgerðir af hálfu borgarinnar. Þess ber þó að geta að í tillögu félagsins um mögulegar aðgerðir vegna þess frávíks sem Samgöngustofa hafði opnað út af trjágróðrinum var undanþága sjúkraflugs hluti af tillögu um lokun. Sú undanþága var aftur á móti ekki útfærð í tillögunni. Í ákvörðun Samgöngustofu um að grípa þyrfti til lokunar var sá þáttur tillögunnar sem sneri að undanþágu sjúkraflugs ekki tekinn til umfjöllunar. Þegar ákvörðunin lá fyrir hafði Isavia INN heimild til að kæra niðurstöðuna en kaus að gera það ekki. Eftir að lokið var við trjáfellingar á forgangssvæði 1 samþykkti Samgöngustofa tillögu Isavia INN um undanþágu fyrir sjúkraflug þann 26. febrúar 2025.

Þess ber að geta að þegar innviðaráðuneyti, Samgöngustofu og Isavia INN var gefið tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum við drög þessarar skýrslu andmæltu þau þeirri framsetningu að ekki hefði verið lögð áhersla á að takmarka röskun á sjúkraflugi. Ákvörðun um lokun hefði verið nauðsynleg til að tryggja flugöryggi og engin efnisleg sjónarmið réttlætt að undanskilja sjúkraflug í því tilliti. Þá taldi Isavia INN úrlausn málsins svo brýna að ekki hafi komið til álita að kæra ákvörðun Samgöngustofu um lokun. Möguleg kærumeðferð hefði tekið marga mánuði og óvíst að mati félagsins hvort réttaráhrifum ákvörðunar Samgöngustofu hefði verið frestað. Samgöngustofa benti jafnframt á að þó svo að sá möguleiki hefði komið til tals í febrúar 2025 að „stytta“ flugbrautina með því að gera breytingar á birtum vegalengdum sem væru tiltækar til flugtaks og landingar hefðu slíkar aðgerðir tekið „einhverjar vikur“. Sú leið hefði því ekki verið talin tæk.

Trjáfellingum lokið á 47 dögum – sameiginlegur skilningur til framtíðar

Eftir að Reykjavíkurborg hóf trjáfellingar í samræmi við tillögu Isavia INN var verkinu lokið á 47 dögum. Flugbrautirnar voru opnaðar að nýju 27. mars 2025. Taka verður fram að ekki hefur náðst endanleg niðurstaða eftir íhlutun Samgöngustofu vegna framfylgni skipulagsreglnanna. Meðal þess sem stofnunin fór fram á var aðgerðaáætlun um trjáfellingar af hálfu Reykjavíkurborgar sem unnin væri í samvinnu við Isavia INN. Sú áætlun hefur ekki verið staðfest af hálfu Samgöngustofu en samkvæmt fyrirliggjandi gögnum hafa Reykjavíkurborg og Isavia INN sammælst um tiltekna grundvallarþætti, þ. á m. að til framtíðar verði litið til þess að VSS-flötur flugbrautar 31 verði án hindrana miðað við núverandi aðflugshorn.

Ábendingar

Ábendingar til innviðaráðuneytis

1 **Flugöryggi getur ekki verið samkomulagsatriði milli ríkis og Reykjavíkurborgar**

Innviðaráðuneyti þarf að tryggja áframhaldandi samstarf milli ríkis og Reykjavíkurborgar hvað snýr að þróun flugstarfsemi í Vatnsmýri. Samkvæmt samgönguáætlun er gert ráð fyrir flugvellinum þar til annar betri kostur liggur fyrir. Sá kostur er ekki í sjónmáli og því kann að reynast nauðsynlegt að endurnýja samkomulag ríkis og borgar. Komi til þess er brýnt að málefni er lúta að flugöryggi og fylgni við alþjóðlegar kröfur verði ekki gerð að samkomulagsatriði, líkt og raunin hefur verið.

2 **Setja þarf skýrari ákvæði í samninga um rekstur Reykjavíkurflugvallar**

Við endurskoðun þjónustusamnings um starfsemi Reykjavíkurflugvallar þarf innviðaráðuneyti að setja fram skýrari ákvæði um hvaða skilyrði flugvöllurinn og flugbrautir hans eiga að uppfylla, með tilvísun til viðmiða og skilgreininga Alþjóðaflugmálastofnunarinnar. Jafnframt þarf ráðuneytið að taka til skoðunar hvort setja eigi sérstök ákvæði um samráð og samstarf við sveitarfélög á áhrifasvæði flugvallarins sem stuðlað gætu að bættri upplýsingamiðlun um þær kröfur sem gilda varðandi umhverfi flugvallarins.

3 **Setja þarf reglugerð um samráð rekstraraðila flugvalla og sveitarfélaga**

Innviðaráðherra þarf að nýta sér heimild k-liðar 152. gr. laga nr. 80/2022 um loftferðir og setja reglugerð um samráð sveitarfélaga og rekstraraðila flugvallar.

4 **Endurskoða þarf ákvæði í lögum nr. 80/2022**

Innviðaráðuneyti þarf að endurskoða ákvæði í lögum um loftferðir sem snúa að heimildum Samgöngustofu til íhlutunar vegna framfylgni skipulagsreglna. Tryggja verður að heimildir stofnunarinnar til að grípa til nauðsynlegra ráðstafana vegna framfylgni skipulagsreglna séu hafnar yfir vafa og að þeim sé beitt þegar tilefni er til.

5

Endurskoða þarf ákvæði reglugerðar nr. 1144/2023 um tilnefningar í starfshóp um skipulagsreglur flugvalla

Innviðaráðuneyti þarf að endurskoða ákvæði 2. gr. reglugerðar nr. 1144/2023 um að einungis þau sveitarfélög tilnefni fulltrúa í starfshóp um skipulagsreglur flugvalla þar sem flugvöllur er innan staðarmarka.

6

Ljúka þarf endurskoðun skipulagsreglna Reykjavíkurlugvallar

Innviðaráðuneyti þarf að tryggja að lokið verði við endurskoðun skipulagsreglna Reykjavíkurlugvallar, sbr. auglýsingu nr. 682/2009 sem fyrst.

Ábending til Samgöngustofu

7

Samgöngustofa þarf að setja sértæka verklagsreglu um íhlutun hennar með framfylgni skipulagsreglna

Samgöngustofa þarf að setja sértæka verklagsreglu um íhlutun stofnunarinnar vegna framfylgdar skipulagsreglna. Slík regla þarf m.a. að segja til um með hvaða hætti unnið er úr ábendingum um að reglunum sé ekki framfylgt, hvaða skilyrði þurfi að vera fyrir hendi til að stofnunin hefji íhlutun, viðmið um tímafresti og hvernig staðið sé að framkvæmd nauðsynlegra aðgerða.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð innviðaráðuneytis

1. Flugöryggi getur ekki verið samkomulagsatriði milli ríkis og Reykjavíkurborgar

„Innviðaráðuneytið hafnar orðalagi í niðurlagi ábendingar 1 (undirstrikað):

„...brýnt að málefni er lúta að flugöryggi og fylgni við alþjóðlegar kröfur verði ekki gerð að samkomulagsatriði, líkt og raunin hefur verið.”

Samkvæmt ábendingunni þarf innviðaráðuneytið að tryggja áframhaldandi samstarf ríkis og Reykjavíkurborgar hvað snýr að þróun flugstarfsemi í Vatnsmýri. Þar sem annar kostur fyrir flugvöllinn er ekki í sjónmáli kann að vera nauðsynlegt að endurnýja samkomulag ríkis og borgar. Lögð er áhersla á að flugöryggi og alþjóðakröfur um flug verði ekki gerðar að samkomulagsatriði í slíkum samningi.

Ráðuneytið hafnar því alfarið að fyrri samningar ríkis og sveitarfélaga snúi að því að semja um flugöryggi eða að tilgangur þeirra sé að víkja frá alþjóðlegum kröfum um öryggi á sviði flugmála. Megintilgangur samnings milli ríkis og Reykjavíkurborgar frá 2013 var að tryggja öryggi í innanlandsflugi með þeim hætti að Reykjavíkflugvöllur gæti sinnt því hlutverki sem honum er ætlað. Flugöryggi er og verður aldrei samkomulagsatriði af hálfu ráðuneytisins. Komi til þess að nýr samningur verði gerður mun ráðuneytið leggja áherslu á að það orki ekki tvímælis og skýrlega komi fram að starfsemi þurfi alltaf að uppfylla þjóðlegar öryggiskröfur.”

2. Setja þarf skýrari ákvæði í samninga um rekstur Reykjavíkflugvallar

„Núgildandi þjónustusamningur ríkis og Ísavia um starfsemi Reykjavíkflugvallar inniheldur þegar ítarleg ákvæði um þjónustustig flugvallarins. Þjónustustigið takmarkast þó alltaf af þeim kröfum sem gerðar eru til flugvalla skv. alþjóðlegum viðmiðum og öryggiskröfum samkvæmt gildandi löggjöf á sviði flugmála.

Í yfirstandandi endurskoðun á þjónustusamningnum við Ísavia hefur ráðuneytið hliðsjón af breytingum á regluverki og gætir þess að uppfæra tilvísanir í viðeigandi lög og reglur.

Ráðuneytið mun taka til skoðunar hvort rétt sé að setja sérstök ákvæði í þjónustusamningana um samráð og samstarf við sveitarfélög, en bendir jafnframt á að mögulega væri æskilegra að kveða á um slíkt á öðrum vettvangi s.s. reglugerð sbr. svar við ábendingu 3.”

3. Setja þarf reglugerð um samráð rekstraraðila flugvalla og sveitarfélaga.

„Innviðaráðuneytið hefur til skoðunar að setja reglugerð í samræmi við heimildarákvæði k-liðar 152. gr. loftferðalaga. Í slíka reglugerð mætti setja sérstök ákvæði um samráð og samstarf við sveitarfélög á áhrifasvæði flugvallar sem stuðlað gætu að bættri upplýsingamiðlun um þær kröfur sem gilda varðandi umhverfi flugvallarins.”

4. Endurskoða þarf ákvæði í lögum nr. 80/2022

„Innviðaráðuneytið vinnur að undirbúningi frumvarps til breytinga á loftferðalögum þar sem undir eru ákvæði loftferðalaga sem þarfnast endurskoðunar í ljósi reynslu sem komin er á beitingu laganna frá gildistöku þeirra. Vinna við endurskoðun er unnin í samráði við Samgöngustofu og viðeigandi hagsmunaaðila. Við endurskoðunina verður m.a. lögð áhersla á að greina þau ákvæði sem snúa að framfylgni við skipulagsreglur og meta hvort tilefni sé til breytinga á þeim.“

5. Endurskoða þarf ákvæði reglugerðar nr. 1144/2023 um tilnefningar í starfshóp um skipulagsreglur flugvalla

„Innviðaráðuneytið hyggst taka til skoðunar ákvæði umræddrar reglugerðar um skipan starfshópa um skipulagsreglur flugvalla og meta þörf á breytingum.“

6. Ljúka þarf endurskoðun skipulagsreglna Reykjavíkurflugvallar

„Endurskoðun skipulagsreglna Reykjavíkurflugvallar er á lokastigi og er gert ráð fyrir því að tillaga að nýjum skipulagsreglum verði kynnt til samráðs sumarið 2026.“

Viðbrögð Samgöngustofu

7. Samgöngustofa þarf að setja sértæka verklagsreglu um íhlutun hennar með framfylgni skipulagsreglna

„Samgöngustofa gerir ekki athugasemd við ábendinguna um að setja sértæka verklagsreglu um íhlutun stofnunarinnar með framfylgni skipulagsreglna. Stofnunin hefur þegar hafið vinnslu við gerð slíkrar verklagsreglu.“

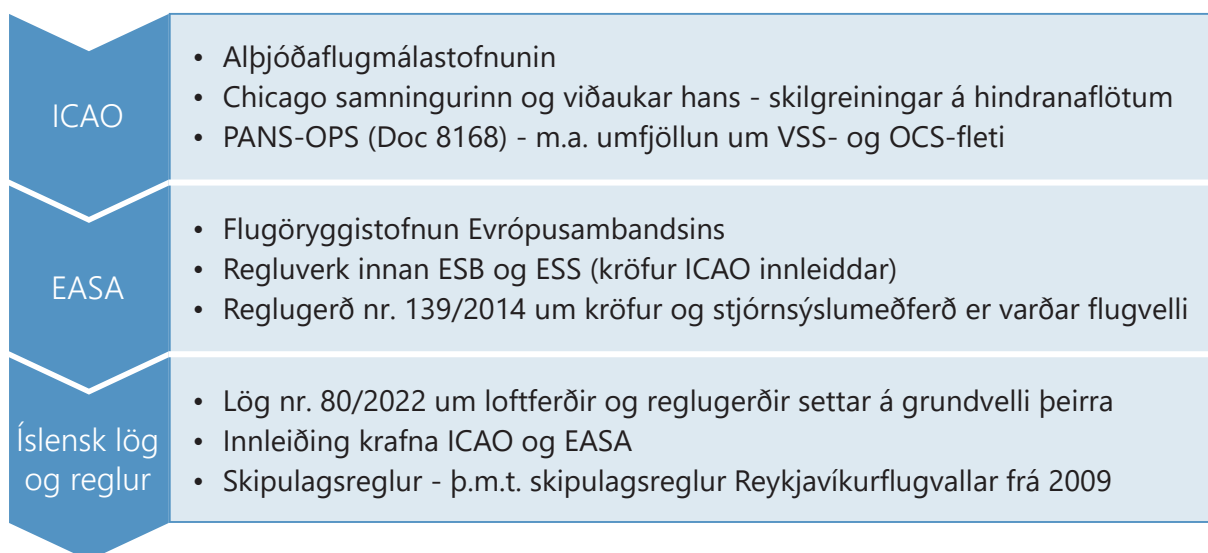
1 Alþjóðlegir staðlar og skipulag flugmála

1.1 Alþjóðlegar flugöryggiskröfur og innleiðing þeirra í íslensk lög

Ísland hefur verið aðili að [Alþjóðaflugmálastofnuninni](#) (e. *International Civil Aviation Organization* eða ICAO) síðan 1947. ICAO er ein af undirstofnunum Sameinuðu þjóðanna og hefur það meginhlutverk að skilgreina staðla og ráðlagðar starfsvenjur um flugöryggi og flugvernd. Staðlar og viðmið ICAO eru bundnar í stofnskrá stofnunarinnar, svonefndan Chicago-samning og viðauka hans. Í 14. viðauka samningsins eru settir fram staðlar um hönnun og starfrækslu flugvalla. Þar á meðal eru kröfur um hindranafleti flugvalla sem er ætlað að tryggja öruggt aðflug, landingu og flugtak. Nánar er kveðið á um reglur varðandi hönnun flugferla, s.s. aðflugsferla og hindrunarbil í PANS-OPS (e. *Procedures for Air Navigation Services – Aircraft Operations*) sem ICAO birtir jafnframt á grundvelli Chicago-samningsins.

Ísland er skuldbundið til að innleiða og framfylgja kröfum ICAO sem hefur verið gert með ákvæðum laga nr. 80/2022 um loftferðir (hér eftir einnig kölluð loftferðarlög) og reglum settum á grundvelli þeirra. Með þeim lögum og áður gildandi loftferðarlögum, hefur Ísland jafnframt innleitt reglur Evrópusambandsins um almenningsflug og flugöryggi, svokallaða EASA-reglugerð sem hefur verið tekin upp í EES-samninginn. Ísland á fulltrúa í stjórn Flugöryggisstofnunar Evrópu (e. *European Union Aviation Safety Agency* eða EASA) sem gefur m.a. út leiðbeiningar um tækar leiðir til að uppfylla kröfur reglugerðarinnar í því skyni að efla flugöryggi og hefur eftirlit með framkvæmd þeirra í aðildarríkjunum. EASA-reglugerðin felur í sér innleiðingu á stöðlum ICAO, en þær eru í ýmsum tilvikum fyllri og ítarlegri um tiltekin atriði, þ.m.t. um vottun og eftirlit. EASA hefur m.a. eftirlit með framkvæmd Evrópureglugerða í aðildarríkjunum. Í því felst m.a. eftirlit með starfsemi Samgöngustofu, sbr. 7. gr. laga um loftferðir.

Mynd 1.1 Innleiðing og útfærsla alþjóðlegra staðla um flugöryggi



Ríkisendurskoðun

Helstu reglugerðir á sviði flugöryggismála og starfsemi flugvalla

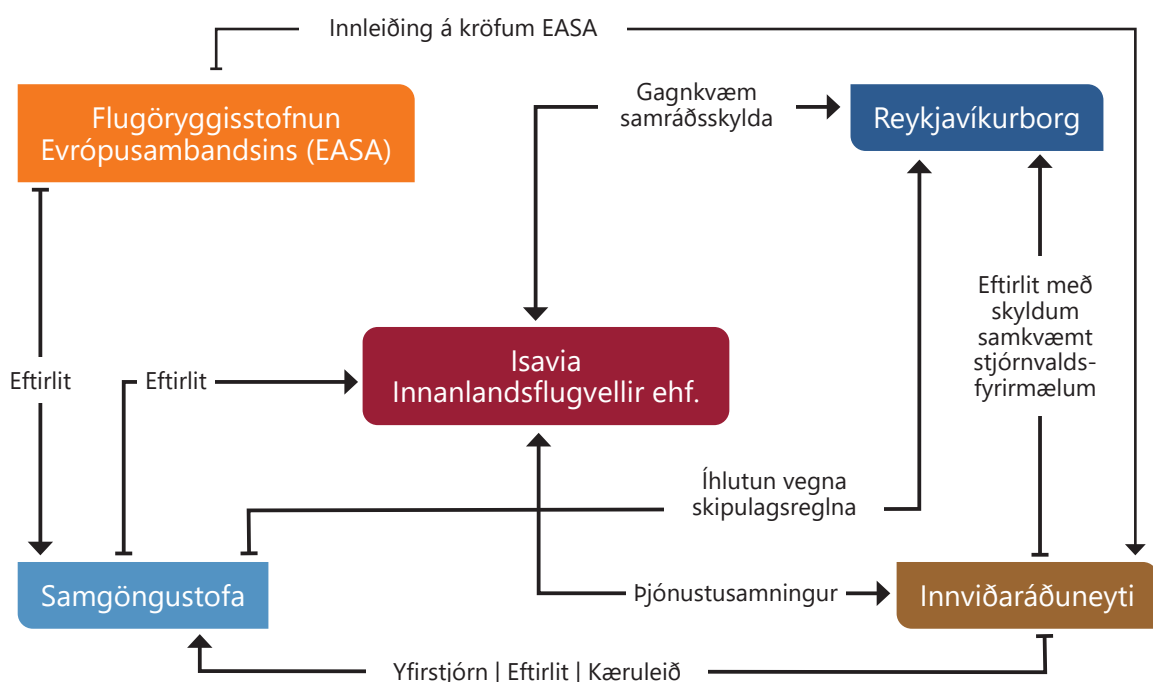
EASA grunnreglugerðin: [Reglugerð nr. 270/2024](#) um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stofnun flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins innleiðir nýjustu reglugerð [ESB 2018/1139](#) um sama efni.

EASA flugvallarreglugerðin: [Reglugerð nr. 75/2016](#) um kröfur og stjórn-sýslumeðferð er varðar flugvelli innleiðir m.a. reglugerð ([ESB nr. 139/2014](#)) um sama efni. Reglugerðin gildir um starfsemi Reykjavíkflugvallar, Keflavíkflugvallar, Akureyrarflugvallar og Egilsstaðaflugvallar. Um aðra flugvelli og landingarstaði gildir [reglugerð nr. 464/2007](#) um flugvelli.

1.2 Skipulag flugmála

Árið 2007 var skipulagi flugmála hér á landi breytt í grundvallaratriðum þegar skilið var á milli reksturs og þjónustu annars vegar og stjórn-sýslu og eftirlits hins vegar hvað varðar flugvelli og flugleiðsögu. Hvort tveggja hafði þá verið á hendi Flugmálastjórnar Íslands að undanskildum rekstri Keflavíkflugvallar. Flugstoðum ohf. var falið að veita flugleiðsöguþjónustu og annast rekstur og uppbyggingu annarra flugvalla en Keflavíkflugvallar, en Flugmálastjórn Íslands annaðist eftir sem áður stjórn-sýslu og eftirliti. Sú stofnun var síðar sameinuð starfsemi annarra ríkisaðila sem sinntu stjórn-sýslu og eftirliti á sviði samgöngumála undir nafni Samgöngustofu. Flugstoðir ohf. og Keflavíkflugvöllur ohf. voru síðar sameinuð undir merki Isavia ohf. árið 2010. Frá árinu 2019 hefur dótturfélag Isavia, Isavia Innanlandsflugvellir ehf. (Isavia INN) séð um rekstur og uppbyggingu annarra flugvalla en Keflavíkflugvallar samkvæmt þjónustusamningi við ráðuneyti samgöngumála. Innviðaráðuneyti er allt í senn fagraðuneyti Samgöngustofu, samningsaðili gagnvart Isavia INN og fer með eftirlit með skyldum sveitarfélaga samkvæmt stjórnvaldsfyrirmælum.

Mynd 1.2 Venl aðila vegna starfsemi Reykjavíkflugvallar



Yfirlit um helstu verkefni og skyldur hlutaðeigandi aðila vegna starfsemi Reykjavíkurflugvallar



Stjórnarráð Íslands
Innviðaráðuneytið

Innviðaráðuneyti: Innviðaráðherra fer með yfirstjórn flugmála á íslensku yfirráðasvæði og ber ábyrgð á gerð þjónustusamninga um rekstur innanlandsflugvalla.

Ráðherra hefur heimild til að setja skipulagsreglur fyrir flugvelli og reglugerð um samráð rekstraraðila flugvallar og viðkomandi sveitarfélaga.



Samgöngustofa

Samgöngustofa: Samgöngustofa starfar samkvæmt lögum nr. 119/2012 og annast stjórnslu og eftirlit á sviði flugmála og þau verkefni sem henni eru falin

með lögum nr. 80/2022 um loftferðir. Í þessu felst eftirlit með flugvöllum og rekstraraðilum flugvalla og að sú starfsemi sé í samræmi við lögbundnar kröfur. Stofnuninni ber að hlutast til um að skipulagsreglum flugvalla sé framfylgt þar sem eftirliti sveitarstjórna sleppir. Ef reglunum er ekki hlítt hefur stofnunin heimild til að krefjast úrbóta innan tiltekins frests og ef um allt þrýtur að framkvæma nauðsynlegar aðgerðir með atbeina lögreglu. Ef veruleg hættu stafar af hindrun í nágrenni flugvallar hefur Samgöngustofa heimild til að bregðast við án tafar. Stofnunin heyrir undir yfirstjórn innviðaráðherra og geta ákvarðanir hennar sætt kæru til ráðherra í samræmi við ákvæði stjórnslulaga.



ISAVIA

Isavia Innanlandsflugvellir ehf (Isavia INN):

Félagið er dótturfélag Isavia ohf. Það annast rekstur og þjónustu Reykjavíkurflugvallar á grundvelli samnings við innviðaráðuneyti. Félaginu ber að hafa starfsemi sinni og starfsháttum í samræmi við alþjóðlegar kröfur sem innleiddar hafa verið með lögum nr. 80/2022 um loftferðir. Félaginu ber skylda til að vakta og, eftir því sem það hefur vald á, vernda umhverfi flugvalla m.t.t. áhættu í samráði við hlutaðeigandi sveitarfélag. Félaginu ber að tilkynna bæði sveitarfélaginu og Samgöngustofu um allar hindranir sem teljast hættulegar flugumferð í nágrenni flugvallar. Samgöngustofa hefur eftirlit með að starfsemi og starfshættir félagsins séu í samræmi við alþjóðlegar og lögbundnar kröfur um flugstarfsemi



Reykjavík

Reykjavíkurborg: Reykjavíkurborg ber að tryggja framfylgni við skipulagsreglur Reykjavíkurflugvallar og að skipulagsáætlanir séu í samræmi við þær.

Þá ber borginni að hafa samráð við Isavia INN í samræmi við ákvæði laga um loftferðir, þar á meðal vegna mannvirkja sem kunna að hafa áhrif á öryggi á áhrifasvæði flugvallarins.

1.3 Reykjavíkurflugvöllur

Í XII. kafla loftferðalaga er fjallað um flugvelli og kveðið á um vottun þeirra og rekstraraðila þeirra af hálfu Samgöngustofu. Vottorð flugvallar inniheldur vottunargrunn, handbók flugvallar og öll önnur starfræksluskilyrði eða takmarkanir, ef við á. Samgöngustofu er heimilt að fara fram á hvers kyns skoðun, prófun, öryggismat eða æfingu í vottunarferlinu. Árið 2017 var Reykjavíkurflugvöllur vottaður af Samgöngustofu, í samræmi við ákvæði reglugerðar (ESB) nr. 139/2014, sem alþjóðaflugvöllur. Í vottunargrunni vallarins voru sérstakar aðstæður auðkenndar (e. *special conditions*) um að trjágróður í Öskjuhlíð nái upp í hindranafleti.

Flugbraut 13/31 á Reykjavíkurlugvelli

Flugbraut 13/31 á Reykjavíkurlugvelli er gjarnan nefnd austur/vestur flugbraut vallarins. Þrátt fyrir að um eina flugbraut sé að ræða er í flugstjórnarlegu tilliti einnig vísað til flugbrautar 13 og flugbrautar 31. Vísar það til þess um hvaða stefnu er að ræða. Stefna flugbrautar 13 er u.þ.b. frá vestri til austurs en stefna flugbrautar 31 er frá austri til vesturs. Flugvélar sem hefja sig til flugs eftir braut 13 eða koma til landingar á braut 31 fljúga því í átt að eða yfir Öskjuhlíð. Myndin hér fyrir neðan, er fenginn úr gögnum þess starfshóps sem unnið hefur að endurskoðun skipulagsreglna flugvallarins og sýnir afstöðu brautanna í borgarlandslaginu. Skyggðu svæðin sýna hluta skilgreindra hindranaflata, þ. á m. aðflugs- og flugtaksfleti.



Samkvæmt gildandi [samgönguáætlun 2020–2034](#) skal miða við að Reykjavíkurlugvöllur geti áfram þjónað innanlandsflugi á fullnægjandi hátt, meðan annar jafn góður eða betri kostur er ekki fyrir hendi. Þetta er í samræmi við áherslur og markmið í [Flugstefnu Íslands](#) (2019). Hvorugt þessara skjala skilgreinir þó hvað „á fullnægjandi hátt“ þýðir m.t.t. þjónustustigs. Ákvarðanir um hversu margar flugbrautir eiga að vera starfræktar eða hvaða rekstrarskilyrði þær, eða flugvöllurinn í heild, eiga að uppfylla eru í höndum innviðaráðherra. Sú ákvörðun er útfærð með gerð þjónustusamnings um rekstur flugvallarins, í samræmi við ákvæði 4. gr laga nr. 65/2023 um uppbyggingu og rekstur flugvalla og þjónustu við flugumferð.

Núverandi þjónustusamningur tók gildi 16. apríl 2024. Gildistími hans var framlengdur til 31. desember 2026 með samkomulagi sem var undirritað 23. desember 2025. Með honum er Isavia INN veittur afnotaréttur af þeim eignum ríkissjóðs sem tilheyra þeirri þjónustu sem félaginu er ætlað að veita, þ. á m. fasteignir, mannvirki og flugbrautir.

Í meginmáli samningsins er ekki kveðið skýrt á um hvaða rekstrarskilyrði flugvöllurinn á að uppfylla varðandi fjölda og gerð flugbrauta og hvaða skilyrði þær eiga að uppfylla m.t.t. skilgreininga ICAO. Þess í stað er tekið fram í viðauka hans að viðmiðunarkóði flugvallarins sé „3C“ samkvæmt skilgreiningu ICAO. Það þýðir að flugvöllurinn hafi a.m.k. eina flugbraut sem er á bilinu 1.200–1.800 m á lengd og geti tekið á móti loftförum með vænghaf á bilinu 24–36 m. Í viðaukanum er jafnframt gerð grein fyrir aðflugi að flugbrautum vallarins, þ.e. flugbrauta 01/19 og 13/31 án þess þó að þær séu skilgreindar sérstaklega. Þessar upplýsingar eru fengnar úr Flugmálahandbók og eru því í raun settar fram af rekstraraðila flugvallarins og staðfestar af Samgöngustofu.

Í umsagnarferli þessarar skýrslu benti Isavia INN á að viðauki samningsins væri eingöngu gerður til að endurspegla hvaða vottunarskilyrði flugvöllurinn uppfyllir á þeim tíma sem samningurinn er gerður. Í þeim skilningi má líta svo á að viðaukinn sé ekki bindandi enda geta orðið breytingar á hvaða vottunarskilyrði flugvöllurinn uppfyllir, m.a. hvað varðar aðflug. Þetta stangast á við það sem kom fram í athugasemdum innviðaráðuneytis vegna þessa atriðis. Samkvæmt skilningi þess þjónar viðauki samningsins einmitt þeim tilgangi að skilgreina þá þjónustu sem þjónustuveitandi skal veita. Hafa verður hugfast að í þeim þjónustusamningi sem var í gildi fyrir 16. apríl 2024 var aðflugi að braut 31 lýst í viðauka samningsins með þeim takmörkunum sem grípa hafi þurft til vegna aðstæðna í Öskjuhlíð og voru skilgreindar í Flugmálahandbók á þeim tíma. Ef ákvæði viðaukans eiga að lýsa þeirri þjónustu sem Isavia INN á að veita vekur það upp spurningar á hvaða forsendum félagið fór fram á að Reykjavíkurborg myndi grípa til aðgerða í því skyni að afnema þær takmarkanir.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að Isavia INN sem þjónustuveitandi taki sér ekki það hlutverk að skilgreina hvaða þjónustu á að veita. Vottunarskilyrði flugbrautanna segja m.a. til um hvaða takmarkanir þarf að setja á hæð mannvirkja á áhrifasvæði flugvallarins. Þá getur orkað tvímælis að samningsbinda skilgreiningar á aðflugi flugbrauta í viðauka þar sem því kann að vera breytt með skömmum fyrirvara í þágu flugöryggis.

Gildandi þjónustusamningur kveður ekki sérstaklega á um skyldur Isavia INN til samráðs og samvinnu við þau sveitarfélög sem eru á áhrifasvæði flugvallarins eða hvernig því eigi að vera háttað. Þó svo að kröfurnar séu lögbundnar þá væru skýr ákvæði um þessa þætti í samningnum mögulega til þess fallinn að koma samskiptum þessara aðila í betra horf. Í þessu samhengi verður einnig að horfa til vannýttra heimilda innviðaráðherra til að setja reglugerð um það samráð, sbr. kafla 2.3.

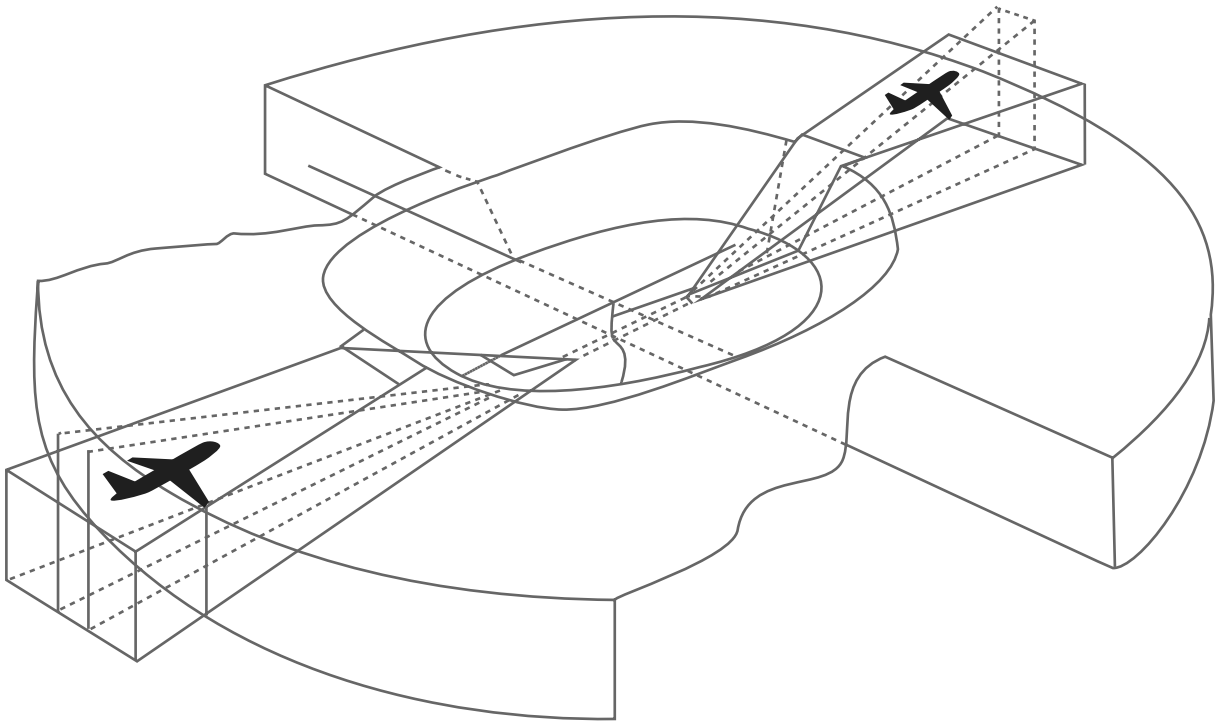
Innviðaráðuneyti þarf að kveða skýrar á um grundvallarþætti er varða starfsemi Reykjavíkurlflugvallar í þjónustusamningi sínum við Isavia INN. Sérstaklega hvað snýr að þeim vottunarskilyrðum sem tiltekna flugbrautir hans eiga að uppfylla. Jafnframt er tilefni til að ráðuneytið meti hvort setja eigi samningsbundin ákvæði um tilhögun samráðs og samstarfs félagsins við sveitarfélög á áhrifasvæði flugvallarins.

1.4 Kröfur og viðmið um hindranafleti

Hindranafletir flugvalla (e. *Obstacle Limitation Surfaces* eða OLS) eru skilgreindir af ICAO og hafa verið teknir upp af EASA. Tilgangur þeirra er að skilgreina það loftrými í flugvallarumhverfinu sem þarf að sæta skilyrðum hvað varðar hindranir í þágu flugöryggis. Engin hindrun má vera í umræddum flötum nema með samþykki Samgöngustofu og að uppfylltum þeim skilyrðum sem stofnunin setur.

Fletirnir eru skilgreindir í leiðbeiningarefni EASA um [vottunarskilyrði og hönnun flugvalla](#) og má gróflega skipta í fimm flokka: Aðflugsfleti (e. *approach surface*), flugtaksfleti (e. *take-off climb surface*), skáfleti (e. *transitional surface*), innri- og ytri láréttafleti (e. *inner and outer horizontal surface*) og keilufleti (e. *conical surface*).¹ Fletirnir taka mið af vottunarskilyrðum viðkomandi flugbrauta sem fela m.a. í sér lengd hennar og breidd. Mynd 1.3 sýnir afstöðu þessara flata í grófum dráttum.

Mynd 1.3 Afstaða helstu hindranaflata (e. OLS-surfaces) flugvalla



Heimild: EASA – *Certification and Specification and Guidance Material for Aerodrome Design*

Í tilviki Reykjavíkurlugvallar eru það aðflugsflötur brautar 31 og flugtaksflötur brautar 13 sem helst hafa komið til álita vegna hindrana í Öskjuhlíð.

¹ EASA skilgreinir jafnframt, Obstacle-free zone (OFZ), Slewled take-off climb surface, Inner approach surface, Inner transitional surface, Balked landing surface.

Skilgreining aðflugs- og flugtaksflata fyrir Reykjavíkflugvöll

Aðflugsfletir: Hallandi fletir út frá flugbrautarenda. Upphafsbreidd 300 m sem byrjar 60 m frá brautarenda og breiðkar út um 15%. Halli flatarins er 2% fyrstu 3.000 m síðan 2,5% næstu 3.600 m. Eftir það er flöturinn láréttur næstu 8.000 m Heildarlengd flatarins er 15 km.

Flugtaksfletir: Hallandi fletir út frá brautarenda. Upphafsbreidd 180 m sem byrjar 60 m frá brautarenda og gleiðkar út um 12,5% þar til breidd hans er orðin 1.200 m. Eftir það breiðkar hann ekki frekar. Heildarlengd flatarins er 15 km og hallinn er 2%.

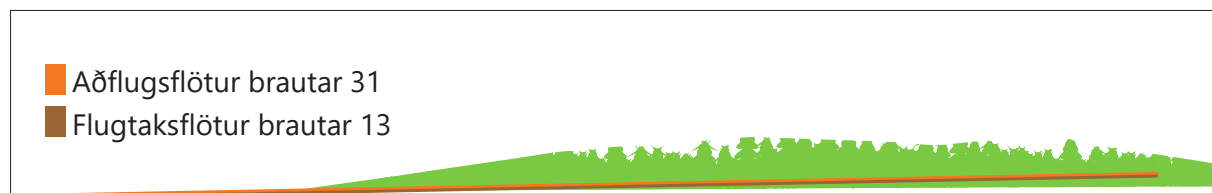
Skáfletir: Liggja út frá öryggissvæðum til hliðar við brautir og enda við aðflugsfleti, halli 14,3% frá brún öryggissvæðis og upp að lárétta fletinum.

Láréttur flötur: Svæði 55 m yfir sjávarmáli (miðað við Reykjavíkflugvöll), sem nær í 4 km radius út frá brautarendum og til hliðar við flugbrautir.

Keiluflötur: Hallandi flötur, 5%, upp frá útbrún lárétta svæðisins og nær 100 m upp fyrir hann.

Mynd 1.4 sýnir afstöðu aðflugsflatar flugbrautar 31 og flugtaksflatar flugbrautar 13 gagnvart Öskjuhlíð, horft til norðurs þvert á braut. Fletirnir skera sjálfa hlíðina og eru öll mannvirki ofan þeirra mögulegar hindranir og í ströngum skilningi háðar samþykki Samgöngustofu.

Mynd 1.4 Aðflugsflötur brautar 31 og flugtaksflötur brautar 13 – séð til norðurs



Heimild: Svarmi

Auk þessara fimm hindrunarflata hefur ICAO skilgreint bæði VSS-flöt (e. *Visual Segment Surface*) og OCS-flöt (e. *Obstacle Clearance Surface*) sem taka verður mið af við hönnun aðflugsferla flugbrauta í þágu flugöryggis, sbr. PANS-OPS (ICAO DOC 8168). Þessum flötum má lýsa sem svo:

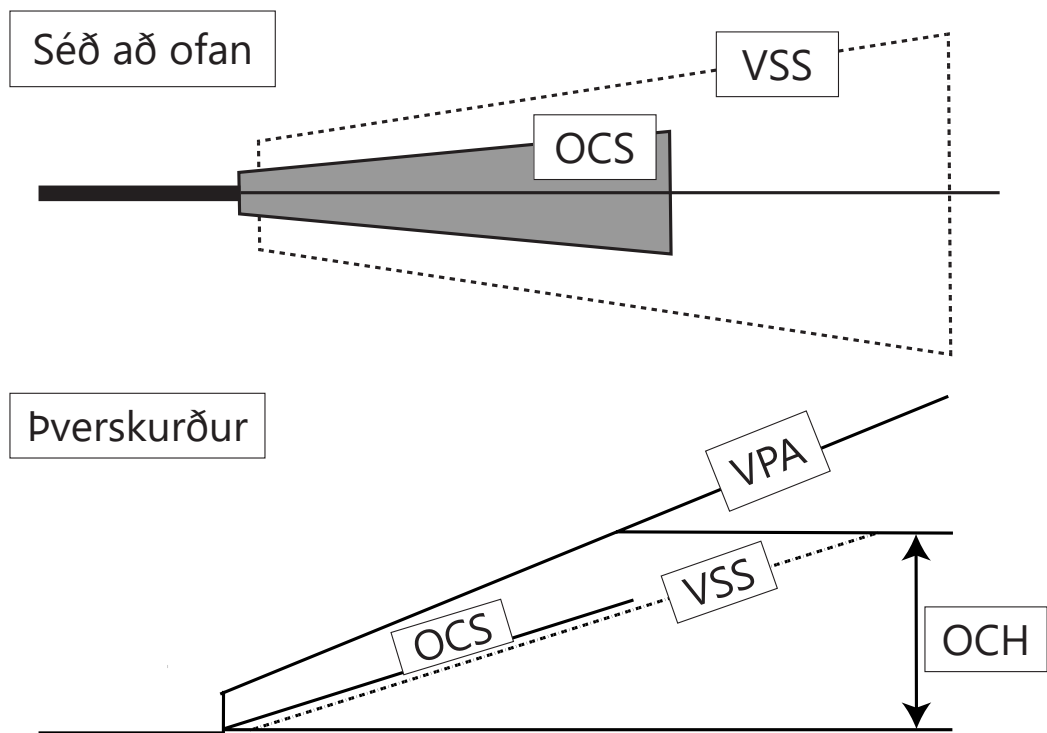
Skilgreining VSS- og OCS-flata

VSS-flötur: Flötur 1.12° undir aðflugshorni flugbrautar, byrjar 60 m fyrir framan flugbrautarþröskuld út frá öryggissvæði flugbrautar og gleikkar um 15% til hvorrar handar. Sé hindrun í fletinum er mögulegt að birta aðflug án takmarkana að undangengnu mati. Innleitt hér á landi 2012.

OCS-flötur: Byrjar við enda flugbrautar, er þrengri og styttri en VSS-flötur og er 1° undir aðflugshalla þar sem um ónákvæmnisaðflug (NPA) er að ræða líkt og í tilfalli flugbrautar 31 á Reykjavíkflugvelli. Engin hindrun má fara upp úr OCS-fletinum ef birta á óhindrað aðflug, þ.e. án takmarkana. Innleitt hér á landi 2018.

VSS- og OCS-fletir ráðast af aðflugshorni en hindranafletirnir eru skilgreindir einvörðungu út frá flugbrautunum sjálfum. Í samhengi þessarar úttektar verður að taka fram að krafan um óhindraðan OCS-flöt kom fyrst til álita eftir árið 2018, í kjölfar uppfærslu á PANS-OPS. Mynd 1.5 sýnir afstöðu VSS- og OCS-flata og tafla 1.1 ber saman OLS-fleti annars vegar og OCS- og VSS-fleti hins vegar.

Mynd 1.5 Afstaða VSS- og OCS-flata samanborið við aðflugshorn (e. Vertical Path Angle eða VPA) og lágmarks hæð í aðflugi (e. Obstacle Clearance Height eða OCH)



Heimild: ICAO

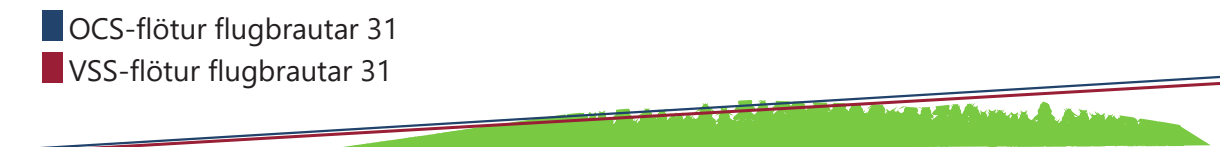
Tafla 1.1 Samanburður á hindranafötum (OLS-fletir) og VSS- og OCS-flötum

	OLS-fletir	VSS og OCS-fletir
Uppruni	EASA-reglugerð	ICAO Doc 8168
Kröfur og notkun	Bundið í reglugerðir og hluti af flugvallarvottun Reykjavíkurflugvallar	Kröfur í tengslum við flugvalla- og flugferlahönnun
Tilgangur	Verndun loftrýmis umhverfis flugvelli	Tryggja hindranalaust svæði fyrir flugvélar í sjónflugshluta blindaðflugs
Sveigjanleiki	Nei. Fletir eru stöðugir og fyrirsjáanlegir, sem gerir þá hentuga fyrir skipulagsákvörðanir	Já, ræðst af aðflugi.

Heimild: Avians

Mynd 1.6 sýnir afstöðu OCS- og VSS-flata flugbrautar 31 gagnvart Öskjuhlíðinni séð til norðurs. Gróðurpekjan á myndinni miðar við stöðu mála áður en Reykjavíkurborg grisjaði skóginn í febrúar og mars 2025.

Mynd 1.6 OCS- og VSS-fletir í aðflugi að braut 31 séð til norðurs



Heimild: Svarmi ehf.

2 Vöktun, vernd og samráð

2.1 Vöktun Isavia INN

Í kröfum EASA og 144. gr. laga um loftferðir er fjallað um verndun flugvallarumhverfis. Þar er Isavia INN gert skylt að vakta starfsemi og þróun sem gæti haft í för mér sér óviðunandi öryggisáhættu fyrir flug í nágrenni við Reykjavíkflugvöll. Sem rekstraraðila ber félaginu skylda til að grípa til nauðsynlegra ráðstafana í því skyni að draga úr áhættu að því marki sem slíkt er á valdi þess og vekja athygli bæði Samgöngustofu og hlutaðeigandi sveitarfélags á áhættu. Þessi ákvæði eru tilgreind í reglugerð (ESB) 139/2014 og skýrð enn frekar í leiðbeiningum EASA, sbr. [Easy Access Rules for Aerodromes](#).

Í samræmi við þessar kröfur hefur Isavia INN skilgreint verklagsreglu í rekstrarhandbók félagsins þar sem fyrirkomulagi á vöktun hindrana í nágrenni þeirra flugvalla og landingarstaða sem félagið rekur lýst. Reglan nær yfir vöktun trjágróðurs og ber viðkomandi umdæmisstjóri ábyrgð á vöktun hindrana. Í tilviki Reykjavíkflugvallar er það flugvallarstjóri. Reglan felur einnig í sér skilgreiningu á vöktunarsvæðinu sem er aðflugs-, flugtaks- og hindranafletir innan nærliggjandi umhverfis flugvallarins. Með reglunni er vísað til ýmiss ítarefnis, þ. á m. 14. og 15. viðauka Chicago-samningsins, ICAO PANS-OPS DOC 8168, Flugmálhandbókar og hindranakorts Reykjavíkflugvallar sem haldið er úti af Avians (áður Isavia ANS) í samræmi við kröfur ICAO.

Trjágróður telst til varanlegra hindrana samkvæmt verklagsreglu Isavia INN um vöktun hindrana. Tilhögun vöktunarinnar samkvæmt reglunni er eftirfarandi:

- Ef trjágróður er nálægt aðflugs- og/eða fráflugsstefnu og er líklegur til að rjúfa hindrunarfleti skal framkvæma hæðarmælingar að lágmarki á fimm ára fresti
 - o Notast skal við viðurkenndar mælingaraðferðir
- Tilkynna þarf landeiganda um niðurstöður mælinga þegar hindranir ná upp í hindranafleti.
 - o Afrit sent á Samgöngustofu og viðkomandi ráðuneyti ef þarf
- Ef landeigandi sinnir ekki erindinu innan 60 daga skal vísa erindinu til Samgöngustofu
- Viðkomandi flugvallarstjóri skal vara við hættu vegna hindrana með útgáfu NOTAM (e. *Notice to Air Missions* eða tilkynning til loftferða.)

Samkvæmt upplýsingum frá Isavia INN var þessi verklagsregla fyrst gefin út í janúar árið 2021 og hefur síðan verið uppfærð reglulega. Henni var síðast breytt árið 2025 eftir að loka þurfti flugbrautum 13/31. Isavia INN upplýsti Samgöngustofu strax í september 2020 um að trjágróður í Öskjuhlíð væri „kítískur“ eftir að hafa verið í samskiptum við Reykjavíkurborg um málið. Ef litið er til formlegra erinda félagsins, þ.e. kröfu þess á hendur borgarinnar í júlí 2023, og beiðni þess til Samgöngustofu um íhlutun vegna málsins í nóvember, er þó ljóst að 60 daga viðmið sem reglan gerir ráð fyrir var ekki höfð til hliðsjónar.

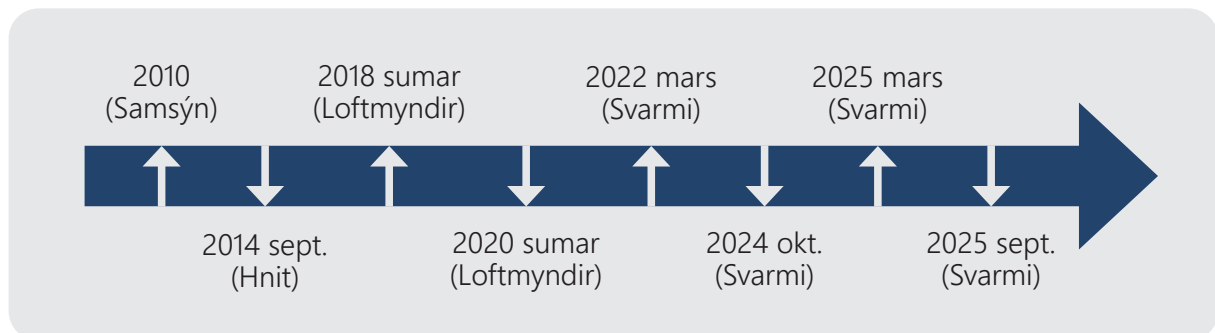
Athygli vekur að tilhögun þessa eftirlits skuli ekki hafa verið skjalfest fyrr í ljósi þess að ítarlegar kröfur gilda um stjórnunarkerfi flugvallarrekanda. Álitamál og ágreiningur um hindranir vegna trjágróðurs í nágrenni flugvallarins teygir sig mun lengra aftur, a.m.k. til ársins 2011. Á fundi Ríkisendurskoðunar og Samgöngustofu kom fram að tilhögun eftirlitsins hefði tekið stakkaskiptum um það leyti sem reglan var sett og vöktunin orðið ítarlegri.

Hafa má í huga að fyrrnefnd verklagsregla nær ekki til annarra eftirlitsþátta en þeirra sem eru á beinni ábyrgð flugvallarstjóra. Til að mynda þá er á fimm ára fresti farið yfir aðflugsferla flugvallarins af hálfu Avians. Flugprófunarvél (TF-FMS) tekur út aðstæður við landingu á flugvelli með reglulegum hætti og tryggir að búnaður sé rétt stilltur.

2.1.1 Yfirlit um mælingar

Isavia INN hefur vaktað trjágróður í Öskjuhlíð með reglubundnum mælingum frá því að félagið tók við rekstri Reykjavíkurflugvallar árið 2019. Áður hafði Isavia ohf. sinnt verkefninu. Á tímabilinu 2009 til 2025 voru gerðar átta mælingar, sbr. mynd 2.1. Síðan 2022 hafa mælingarnar verið unnar af fyrirtækinu Svarma með sérútbúnum drónum sem nota LiDAR tækni við kortlagningu umhverfisins. Athuganir á vegum Isavia ANS (nú Avians) sumarið 2018 og 2019, sem byggðu m.a. á fyrirliggjandi mælingum, sýndu að gera mætti ráð fyrir að tré á svæðinu gætu vaxið um allt að 0,5 m á ári.

Mynd 2.1 Yfirlit um mælingar á trjágróðri í Öskjuhlíð frá 2009 á vegum Isavia INN



Heimild: Isavia INN

Ekki hefur verið uppi ágreiningur um sanngildi þeirra mælinga sem gerðar hafa verið og trjágróður á áhrifasvæði flugvallarins er vel skjalfestur. Avians heldur úti [stafrænu hindranakorti](#) fyrir Reykjavíkurflugvöll sem er birt í [Flugmálalaghandbók](#), sjá mynd 2.2. Útgáfa slíkra korta er í samræmi við leiðbeiningar EASA og kröfur ICAO (sbr. reglugerð (ESB) nr. 2017/373). Nánar er fjallað um einstaka mælingar í kafla 4.

Mynd 2.2 Skjáskot af hindranakorti Reykjavíkurflugvallar



Heimild: [Isavia](#) | [Kortasjá](#) | [Loftmyndir af Íslandi](#) | [Íslandskort](#) | [Map of Iceland](#)

2.2 Eftirlit Samgöngustofu

Í 8. gr. laga nr. 119/2012 um Samgöngustofu, stjórnarsýslustofnun samgöngumála, er stofnuninni falið að annast eftirlit á sviði loftferða sem kveðið er á um í lögum um loftferðir. Í því felst m.a. eftirlit með flugvöllum og rekstraraðilum flugvallar, sbr. f-lið 5. gr. laga nr. 80/2022 um loftferðir. Þær kröfur eru gerðar til Samgöngustofu að koma á og viðhalda virku stjórnunarkerfi og skjalfestum verklagsreglum sem taka til þeirra verkefna, stjórnarsýslu og eftirlits sem stofnuninni eru falin. Jafnframt ber Samgöngustofu skylda til að koma á kerfisbundinni skráningu, geymslu, aðgengi og rekjanleika allra gagna sem verða til í starfseminni. Þá skal Samgöngustofa vakta og meta öryggisframmistöðu þeirra aðila sem stofnunun hefur eftirlit með. Eftirlit skal vera samfellt og skjalfest og grundvallað á áhættumati fyrir öryggi almenningsflugs.

Samgöngustofa hefur heimild til að krefja rekstraraðila vottaðra flugvallar allra nauðsynlegra upplýsinga um staðreyndir, skjöl, hluti, verklag eða önnur viðfangsefni sem tengjast mati á því hvort viðkomandi aðili fari að lögum og reglum. Þá hefur Samgöngustofa heimild til að gefa út öryggisfyrirmæli um starfsemi og aðila sem lúta eftirliti samkvæmt loftferðalögum, ef stofnunin hefur ákvarðað að fyrir hendi séu óöruggar aðstæður sem krefjast tafarlausra aðgerða. Slík fyrirmæli geta varðað afmarkaða þætti eða starfsemi á viðkomandi sviði í heild. Öryggisfyrirmæli geta lotið að því að banna tiltekna starfrækslu, binda hana takmörkunum eða gera hana háða því að tiltekin skilyrði sem stofnunin setur séu uppfyllt í þágu aukins flugöryggis. Í slíkum fyrirmælum skal greint frá ástæðu fyrir útgáfu þeirra, gildissviði og gildistíma, sem og þeim ráðstöfunum sem hlutaðeigandi aðila ber að viðhafa eða afturkalla auk annarra upplýsinga eftir atvikum.

2.2.1 Verklag Samgöngustofu við eftirlit

Eftirlit Samgöngustofu með rekstraraðilum flugvallar er útfært í verklagsreglu VER-0130. Í henni er kveðið á um skipulagningu og framkvæmd eftirlits, úttektir, skoðanir, skráningu niðurstaðna,

eftirfylgni og kröfur um úrbætur þegar frávik eða öryggisáhætta kemur í ljós. Skipulag, ábyrgð og framkvæmd eftirlitsstarfa innan flugleiðsögu-, flugvalla- og flugverndardeildar Samgöngustofu ersvo skilgreint í verklagsreglu VER-0038. Þar er kveðið á um hlutverk deildarinnar, verkaskiptingu, skráningu upplýsinga, eftirfylgni og samræmingu aðgerða gagnvart flugvöllum.

Þegar eftirlit eða mat Samgöngustofu leiðir í ljós að öryggisástand telst ófullnægjandi er verklagsreglu VER-2015 – *Tilskipun um öryggi* beitt. Þar er kveðið á um útgáfu tilskipana til rekstraraðila flugvalla, þ. á m. kröfur um nauðsynlegar úrbætur, eftirfylgni með framkvæmd þeirra og eftir atvikum afturköllun tilskipana. Tilskipunum er beitt þegar öryggi flugstarfsemi er talið í hættu, óháð því hvort hættan stafi af rekstri, skipulagi eða ytri aðstæðum. Lokun flugbrautar 13/31 í febrúar 2025 er dæmi um beitingu slíkrar tilskipunar. Öll íhlutun, ákvarðanir og eftirfylgni af hálfu Samgöngustofu fara jafnframt fram í samræmi við verklagsreglu VER-0095, sem kveður á um málsmeðferð samkvæmt stjórnvísulögum. Verklagsreglan gildir þegar stofnunin tekur stjórnvaldsákvarðanir eða beitir lögbundnum heimildum sínum gagnvart flugvöllum og rekstraraðilum þeirra.

2.2.2 Úttektir vegna Reykjavíkurflugvallar

Eftirlit Samgöngustofu með starfsemi Reykjavíkurflugvallar fer fram í samræmi við reglugerð ESB nr. 139/2014 og fyrrgreint verklag stofnunarinnar. Fyrir hvern flugvallarekstraraðila er sett fram eftirlitsáætlun sem tekur til allra krafna reglugerðarinnar og byggir á fjögurra ára eftirlitslotu að hámarki. Innan þess tímabils skulu fara fram úttektir og skoðanir og er áætlunin endurskoðuð árlega. Samgöngustofa heldur skrá yfir eftirlitsáætlunina, framkvæmd og niðurstöður allra úttekta og skoðana, sem og frávik, leiðréttingar og samskiptum við rekstraraðila.

Árin 2023–2025 gerði Samgöngustofa 24 úttektir á starfsemi Isavia INN. Þar af voru fimm vegna Reykjavíkurflugvallar og var ein af þeim gerð án fyrirvara. Hver úttekt tekur á afmörkuðum hluta þeirra krafna sem gilda um starfsemi flugvalla. Yfirlit um þessar úttektir má sjá í töflu 2.1.

Tafla 2.1 Yfirlit um úttektir Samgöngustofu vegna Reykjavíkurflugvallar 2023–2025

Dags.	Kröfur til skoðunar	Fjöldi frávíka	Boðuð/Óboðuð
15.03.2023	Skipulagsheild (ADR.OR)	7	Boðuð
12.07.2023	Öryggisstjórnun (ADR.OR.D)	4	Boðuð
22.04.2024	Flugvélastæði (CS-A-F)	10	Boðuð
06.11.2024	Stikur	1	Óboðuð
05.03.2025	Öryggiskröfur (ADR.OPS A-C-D)	12	Boðuð

Heimild: Samgöngustofa

2.2.3 Frávik vegna trjágróðurs

Ríkisendurskoðun óskaði eftir yfirliti Samgöngustofu um frávik vegna trjágróðurs í Öskjuhlíð sem úttektir og eftirlit stofnunarinnar höfðu leitt í ljós yfir tímabilið frá 2016 til 2025. Það má sjá

í töflu 2.2. Við eftirlit Samgöngustofu er nú vísað beint til reglna og viðmiða EASA hvað snýr að frávikum, sbr. [Easy Access Rules for Aerodromes](#), en áður var vísað til þágildandi reglugerðar um flugvelli nr. 464/2007.

Tafla 2.2 Frávík vegna trjágróðurs í Öskjuhlíð

Lýsing frávíks	Opnað	Lokað	Óuppfyllt krafa
Hindranir í aðflugsfleti	14.01.2016	27.03.2017	Reglugerð 464/2007, gr. 4.2.10 og 4.2.19
Tré Öskjuhlíð	27.11.2023	10.06.2025	EASA.ADR.OPS.B.075 [96.b]
Óska eftir heildstæðu plani frá Isavia INN v. [Reykjavíkurlflugvallar] um vöktun á umhverfi	27.11.2023	10.06.2025	EASA.ADR.OPS.B.075 [96.a]
Hindranir í keilufleti vegna trjáa í Öskjuhlíð	03.03.2025	10.06.2025	EASA.CS ADR-DSN.H.415
[Flugtaksflötur] 13 er óhrein vegna trjáa í Öskjuhlíð	03.03.2025	10.06.2025	EASA.CS ADR-DSN.H.435
Hindranir í Öskjuhlíð skaga í [skáflöt]	03.03.2025	10.06.2025	ASA.CS ADR-DSN.H.430
Hindranir vegna trjáa í Öskjuhlíð	03.03.2025	10.06.2025	EASA.CS ADR-DSN.H.420
Hindranir í keilufleti vegna trjáa í Öskjuhlíð	03.03.2025	10.06.2025	
Mikill fjöldi trjáa í Öskjuhlíð skaga upp í VSS flöt að braut 31	03.03.2025	10.06.2025	EASA.ADR.OPS.A.085

Heimild: Samgöngustofa

Athygli vekur að ólíkt því sem varð í febrúar 2025 reyndist ekki nauðsynlegt að grípa til lokana á Reykjavíkurlflugvelli vegna frávíka sem voru opnuð vegna trjágróðurs árið 2016 þótt því máli hafi ekki verið lokað af hálfu Samgöngustofu fyrr en eftir rúmt ár (sjá nánar kafla 4). Þau frávík sem voru opnuð í mars 2025 sneru öll að trjágróðri í Öskjuhlíð og voru rekin samhliða frávikum sem höfðu verið opnuð í nóvember 2023. Þeim var lokað á sama tíma, í júní 2025.

Frávikin sem Samgöngustofa opnaði í nóvember 2023 leiddu til þess að gripið var til lokunar flugbrautar 13/31 í febrúar 2025. Samkvæmt gögnum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað lágu fyrir staðfestar mælingar um að trjágróður í Öskjuhlíð skagaði upp í VSS- og OCS-fleti flugvallarins þremur árum áður en frávikin voru opnuð, þ.e. í nóvember 2020. Ekki verður litið svo á að Samgöngustofa hafi vanrækt eftirlitsskyldu sína í því ljósi enda hafði verið gripið til ýmissa ráðstafana í því skyni að tryggja flugöryggi sem stofnunin hafði staðfest. Má þar nefna breytingar á aðflughorni og aðflugsferlum sem höfðu takmarkandi áhrif á notkun brautanna.

Frávikin sneru því ekki einvörðungu að því að tiltekin tré væru hindrun heldur fyrst og fremst að starfsháttum og fyrirkomulagi þeirrar vöktunar og verndar sem Isavia INN þarf að tryggja. Þá væri ekkert samkomulag fyrir hendi gagnvart Reykjavíkurborg um hvernig standa skyldi að vernd flugvallarumhverfisins m.t.t. trjágróðurs og tryggja nauðsynlega grisjun.

2.2.4 Eftirlitsfyrirkomulagi Isavia INN ábótavant að mati Samgöngustofu

Samkvæmt skýrslu Samgöngustofu um frávikin sem voru opnuð í nóvember 2023 hafði ekki verið fyrir hendi reglubundið eftirlitsfyrirkomulag þar sem trjágróður var mældur á tilteknum ára fresti og ákveðið í framhaldinu hve mörg tré skuli felld. Hindranaeftirlit hafi verið á höndum margra aðila í gegnum tíðina og heildaryfirsýn skort, sem og skýra ábyrgð. Flugferlar væru endurskoðaðir á fimm ára fresti þannig að hindranir á „beinu áhrifasvæði flugbrauta ættu að vera auðkenndar“ á þeim tímapunkti. Að mati Samgöngustofu yrði að skerpa á verklagi við eftirlit á hindrunum og samræma vöktun þeirra. Óskaði Samgöngustofa því eftir heildstæðri áætlun frá félaginu um vöktun á umhverfi Reykjavíkflugvallar fyrir 27. febrúar 2024 og vísaði m.a. til þess að lögð höfðu verið fram drög að vöktunarkerfi í minnisblaði félagsins til Reykjavíkurborgar.

Isavia INN hefur í samskiptum sínum við Ríkisendurskoðun gert athugasemd við niðurstöðu Samgöngustofu um að skortur hafi verið á reglubundnu eftirlitsfyrirkomulagi á umhverfi flugvallarins. Félagið hafi haft mikið og reglulegt eftirlit með flugvellinum. Í svari til Ríkisendurskoðunar skýrði Samgöngustofa niðurstöðuna sem svo að ákveðin vatnaskil hefðu orðið í ársbyrjun 2020 þegar Isavia ohf. var skipt upp í móðurfélag og dótturfélög, þ. á m. Isavia INN og Isavia ANS (nú Avians). Vöktun á flugvallarumhverfinu virtist frekar hafa verið sinnt af þeim hluta starfseminnar sem annaðist flugumferðarþjónustu, þ.e. Isavia ANS. Við þá breytingu, ásamt mannbreytingum, virtist sem sú saga sem var til staðar um vöktun hindrana hefði að ákveðnu marki glatast. Isavia INN er ósammála þessari túlkun og hefur andmælt því að hindranaeftirlit hafi verið á höndum margra aðila eða að skort hafi heildaryfirsýn og skýra ábyrgð. Svonefnd AIS deild hjá Isavia ANS hafi hindranaeftirlit með höndum og sinni þeim verkefnum fyrir Isavia INN. Eftirlitið er á samstæðugrunni og gildir um það þjónustusamningur milli félaganna.

Samkvæmt úttektarskýrslu Samgöngustofu var talið ljóst frá upphafi að umrædd frávik yrðu ekki leyst fyrir þann frest sem Isavia INN var upphaflega veittur, m.a. í ljósi þeirrar samvinnu sem málið krefðist við Reykjavíkurborg og hvernig það samstarf hefði gengið fram að því. Hvorugu þeirra var lokað fyrr en í júní 2025, eða um þremur mánuðum eftir að flugbraut 13/31 var opnuð á ný. Þetta undirstrikar að frávik af þessum toga krefst ekki sjálfkrafa lokunar flugbrauta í þágu flugöryggis, sbr. fordæmið frá 2016–2017, nema að breyttar forsendur um mat slíkra frávíka liggi til grundvallar. Þær trjáfellingar sem ráðist var í fólu heldur ekki í sér, einar og sér, fullnægjandi viðbrögð við frávikinu. Óháð þeim trjágróðri sem náði upp í hindranafleti Reykjavíkflugvallar þurfti Samgöngustofa jafnframt að ganga úr skugga um að tilhögun vöktunar og verndar flugvallarumhverfisins væri í samræmi við kröfur. Verndun flugvallarumhverfis í á að byggjast á samráði og samvinnu rekstraraðila flugvallarins og viðkomandi sveitarfélags. Heimildir og lagaleg staða Samgöngustofu gagnvart þessum aðilum er aftur á móti ólík.

2.3 Samráð við vöktun og vernd flugvallarumhverfis

Í 145. gr. loftferðalaga er kveðið á um samráð rekstraraðila flugvallar og sveitarfélaga í nágrenni vallarins hvað snýr að vöktun og verndun flugvallarumhverfisins. Tilgangur þess sé

að tryggja að loftrými umhverfis athafnasvæði flugvallar sé án hindrana í þágu flugöryggis. Þá er sú skylda lögð á rekstraraðila flugvallar að tilkynna hlutaðeigandi sveitarfélögum og Samgöngustofu um allar hindranir sem hættulegar teljast flugumferð í nágrenni flugvallar. Í greinargerð frumvarpsins um þetta atriði er bent á að þessi tilhögun kunni að vera nauðsynleg þar sem úrræði rekstraraðila flugvallar til að bregðast við áhættu utan flugvallar eru takmörkuð. Sveitarstjórnir bera aftur á móti ábyrgð á stjórnslu í samræmi við skipulags- og mannvirkjalög og geta gripið til aðgerða ef takmarkanir á hæð mannvirkja eru ekki virt. Setning og framfylgd skipulagsreglna fyrir flugvöllinn, sbr. auglýsingu 682/2009, má einnig skoða í þessu ljósi (sbr. kafli 3).

Innviðaráðuneyti hefur ríka skyldu til að greiða fyrir árangursríku samráði þessara aðila. Hafa má í huga að ráðuneytið fjármagnar starfsemi Isavia INN, ákvarðar þjónustustig flugvallarins og fer með yfirstjórn flugmála. Þá hefur ráðuneytið einnig skyldum að gegna hvað snýr að eftirliti með fylgni sveitarfélaga með stjórnvaldsfyrirmælum, eins og skipulagsreglna Reykjavíkflugvallar. Á reglubundnum fundi innviðaráðuneytis og Isavia INN þann 28. september 2023 kom fram í fundargerð ráðuneytisins að öll samskipti milli Isavia INN og Reykjavíkurborgar vegna trjáfellinga í Öskjuhlíð hafi virst stirð. Á þeim tíma hafði Samgöngustofa ekki hafið íhlutun sína í málið, en rúm tvö ár voru liðin frá því að Isavia INN hreyfði fyrst við því gagnvart Reykjavíkurborg að grisja skóginn í Öskjuhlíð. Í svari við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar taldi ráðuneytið að á þeim tímamarki hafi ekki verið ástæða til að grípa til sérstakra ráðstafana vegna þessa.

Samkvæmt upplýsingum frá Isavia INN hefur félagið rækt samráðsskyldu sína gagnvart sveitarfélögum í nágrenni flugvallarins með ýmsum hætti. Félagið veitir t.a.m. umsagnir um framkvæmdir og skipulagstillögur og er undir eftirliti heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur. Þá hafi félagið átt frumkvæði að samtali við Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu hvort möguleiki væri á að flytja þjónustu við þyrluflug frá Reykjavíkflugvelli.

Þau gögn sem Ríkisendurskoðun hefur aflað sýna að samskipti Isavia INN og Reykjavíkurborgar vegna málefna tengdum Reykjavíkflugvelli hafa verið erfið, sérstaklega hin síðari ár. Samráð þeirra ber þess merki. Ríkisendurskoðun bendir á að innviðaráðherra hefur heimild til að setja í reglugerð nánari ákvæði um samráð sveitarfélaga og rekstraraðila flugvallar, sbr. 152. gr. laga nr. 80/2022. Samkvæmt upplýsingum frá innviðaráðuneyti hefur ekki komið til skoðunar af þess hálfu að setja slíka reglugerð. Að mati ráðuneytisins sé þó mögulega tilefni til þess.

Brýnt er að innviðaráðuneyti setji í reglugerð ákvæði um samráð sveitarfélaga og rekstraraðila flugvallar. sbr. k-lið 152. gr. laga nr. 80/2022. Með því væri tækifæri til að greiða fyrir betri samskiptum og árangursríkara samráði milli Isavia INN og sveitarfélaga á áhrifasvæði Reykjavíkflugvallar hvað varðar vöktun og vernd flugvallarumhverfisins og aðra þá þætti sem snúa að flugöryggi.

3 Skipulagsreglur og samkomulag um málefni Reykjavíkurflugvallar

3.1 Skipulagsreglur Reykjavíkurflugvallar

Árið 2009 setti þáverandi samgönguráðherra skipulagsreglur fyrir Reykjavíkurflugvöll, sbr. auglýsingu nr. 682/2009. Meginmarkmið slíkra reglna er að tryggja öryggi flugsamgangna. Í því felst að tryggja að nýting og þróun lands, mannvirkja og eigna utan flugvallarsvæðisins sé ekki með þeim hætti sem telja verður ósamrýmanlegan öruggum rekstri flugvallar, flugumferðar, landingum og flugtökum loftfara, valdi þar truflunum og ógni flugöryggi. Með reglunum voru hindranafletir flugvallarins, skv. skilgreiningum ICAO, festir í sessi í skipulagi flugvallarumhverfisins og settar hæðartakmarkanir á hvers konar mannvirki eða gróður á áhrifasvæði flugvallarins.

Tilgangur skipulagsreglna er einkum sá að tryggja að hægt sé að fylgja eftir kröfum sem snúa að flugöryggi í umhverfi flugvallar en rekstraraðili flugvallarins hefur ekki beina stjórn yfir. Ísavia INN þarf að lúta eftirliti Samgöngustofu um að starfsemi þess og flugvallarins séu í samræmi við alþjóðlegar kröfur og ákvæði loftferðalaga, þar með hvað snýr að vöktun og vernd umhverfisins. Uppfylli félagið eða rekstur Reykjavíkurflugvallar ekki þær kröfur er það Samgöngustofu að grípa inn í og, ef þarf, að takmarka starfsemina. Staða Reykjavíkurborgar er önnur þó svo að hún, líkt og öll önnur sveitarfélög, þurfi að lúta ákvæðum loftferðalaga, þ. á m. þeim sem snúa að framfylgni skipulagsreglna og þeirra hæðartakmarkana sem alþjóðlegar kröfur kveða á um í umhverfi flugvallarins. Borgin er aftur á móti ekki eftirlitsskyldur aðili eða háð vottun Samgöngustofu. Ef mögulegar takmarkanir sem þarf að setja á starfsemi flugvallarins vegna hindrana eru í raun í samræmi við stefnu borgarinnar í skipulagsmálum er ekkert í húfi sem knýr á um aðgerðir. Í þessu ljósi verður að skoða þá breytingu sem varð með nýjum lögum nr. 80/2022 um loftferðir þar sem skipulagsreglur flugvallar voru gerðar rétt hærrí skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Samkvæmt þeim ber sveitarfélögum að hlíta og framfylgja skipulagsreglunum og þær ganga framar skipulagsáætlunum sveitarfélaga að því marki sem þær séu ósamrýmanlegar.

3.1.1 Íhlutun vegna framfylgni skipulagsreglna

Í 148. gr. laga nr. 80/2022 um loftferðir segir að óheimilt sé að víkja frá hæðartakmörkunum eða öðrum takmörkunum sem kveðið er á um í skipulagsreglum flugvallar án samþykkis Samgöngustofu. Stofnunin hefur einnig heimild til að skilyrða samþykki sitt. Í 149. gr. sömu laga er fjallað um framfylgni reglnanna. Samkvæmt henni hafa sveitarfélög heimild til að beita valdheimildum sínum samkvæmt skipulagslögum og lögum um mannvirki. Þar sem eftirliti sveitarstjórna á grundvelli skipulagslaga og laga um mannvirki sleppir skal Samgöngustofa hlutast til um að skipulagsreglum sé framfylgt. Ef reglunum er ekki fylgt skal stofnunin setja þeim sem í hlut á frest til að ganga löglega frá málum. Líði sá frestur án úrbóta er Samgöngustofu heimilt að framkvæma nauðsynlegar aðgerðir með atbeina lögreglu. Samkvæmt 150. gr. sömu laga hefur Samgöngustofa heimild til að bregðast við án tafar, telji hún verulegu hættu stafa af hindrunum, með atbeina lögreglu ef þörf krefur.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir að Samgöngustofa gerði grein fyrir þeim verklagsreglum sem stofnunin hefur sett sér um eftirlit og íhlutun vegna skipulagsreglna. Í svari sínu benti

Samgöngustofa á að hún hefði ekki beint eftirlit með skipulagsreglunum. Þær teldust stjórnvaldsfyrirmæli og væru ekki teknar út sérstaklega af stofnuninni þótt henni bæri að tryggja framfylgni þeirra. Í því tillit hefði stofnunin viðhaft reglubundið eftirlit með hindranaflötum samkvæmt þeim kröfum sem væru gerðar til Reykjavíkflugvallar og Isavia INN eins og þær liggja fyrir í gildandi EASA-reglugerð. Þær kröfur endurspeglast í skipulagsreglunum. Að mati stofnunarinnar fælu ákvæði 149. gr. loftferðalaga fyrst og fremst í sér skilgreiningu á verkaskiptingu milli sveitarfélaga og Samgöngustofu.

Ríkisendurskoðun bendir á að viðhorf Samgöngustofu stangast á við túlkun innviðaráðuneytis hvað snýr að eftirlitsskyldu stofnunarinnar. Samkvæmt svari ráðuneytisins telur það að Samgöngustofu sé falið með beinum hætti að hafa eftirlit með framfylgd skipulagsreglna auk þess að hafa úrræði til að bregðast við sé þeim ekki fylgt. Þá taldi ráðuneytið að tilvik á borð við þau þegar Samgöngustofa gaf út tilmæli til Reykjavíkurborgar vegna trjáfellinga í Öskjuhlíð, bæði þann 27. maí 2024 og 17. janúar 2025, féllu utan almenns stjórnarsýslueftirlits ráðuneytisins með sveitarstjórnnum, skv. 2. mgr. 109. gr. stjórnarsýslulaga.

Samkvæmt upplýsingum frá Skipulagsstofnun (nú Húsnæðis- mannvirkja- og skipulagsstofnun) er athugað hvort tekið hafi verið tillit til skipulagsreglna flugvalla við afgreiðslu stofnunarinnar á skipulagstillögum og hvort viðeigandi skilmálar hafi verið settir samkvæmt þeim. Í gildandi [Aðalskipulagi Reykjavíkur](#) er fjallað um takmarkanir á hæð mannvirkja og gróðurs vegna flugtaks og lendingu á Reykjavíkflugvelli og vísað í því sambandi til skipulagsreglna flugvallarins frá 2009. Þá er í gildi [deiliskipulag fyrir Reykjavíkflugvöll](#) frá árinu 2014 sem tekur tillit til skipulagsreglna flugvallarins. Það tekur þó einungis til flugvallarsvæðisins sjálfs. [Deiliskipulag Öskjuhlíðar](#) er frá árinu 1999 og ekki hafa verið samþykktar breytingar á því með hliðsjón af skipulagsreglunum. Halda verður til haga að þótt gildandi skipulagsáætlanir skuli vera í innbyrðis samræmi þá er aðalskipulag rétt hærra en deiliskipulag, sbr. 12. gr. laga nr. 123/2010.

3.1.2 Verklag Samgöngustofu vegna íhlutunar

Öll íhlutun, ákvarðanir og eftirfylgni af hálfu Samgöngustofu á að fara fram í samræmi við verklagsreglu stofnunarinnar um málsmeðferð samkvæmt stjórnarsýslulögum, n.t.t. VER-0095. Samkvæmt svari stofnunarinnar gildir sú regla þegar teknar eru stjórnvaldsákvarðanir eða stofnunin beitir lögbundnum heimildum sínum gangvart flugvöllum og rekstraraðilum þeirra. Taka verður fram að heimildir Samgöngustofu hvað snýr að framfylgni skipulagsreglna flugvalla geta falið í sér stjórnvaldsákvarðanir gagnvart öðrum aðilum, t.a.m. sveitarfélögum sem ekki eru eftirlitsskyldir aðilar í samkvæmt lögnum. Um slíka ákvörðun var að ræða þann 27. maí 2024 þegar Samgöngustofa tilkynnti Reykjavíkurborg að ráðist yrði í nauðsynlegar aðgerðir til að fjarlægja hindranir í Öskjuhlíð á kostnað borgarinnar næðist ekki samkomulag milli hennar og Isavia INN. Stofnunin gaf út önnur tilmæli til Reykjavíkurborgar vegna málsins 17. janúar 2025, um að staðfesta þyrfti að gripið yrði til viðeigandi ráðstafana vegna trjágróðurs í aðflugs- og flugtaksflötum Reykjavíkflugvallar og að skila þyrfti aðgerðaáætlun til lengri tíma um trjáfellingar sem unnin yrði í samráði við Isavia INN.

Fyrirnefnd verklagsregla bætir í raun litlu við ákvæði stjórnarsýslulaga og er í öllum meginatriðum sniðin að verkefnum sem hverfast um málsmeðferð erinda sem stofnuninni berast en ekki íhlutun af frumkvæði stofnunarinnar. Enda er tilgangur reglunnar skilgreindur í 1. gr. hennar; að tryggja með sem bestum hætti að stjórnarsýslulögum sé fylgt við afgreiðslu erinda sem stofnunin

hefur til meðferðar. Í sömu grein er vísað til þess að sértækar verklagsreglur kunni að gilda um stök verkefni stofnunarinnar. Sértæk regla um íhlutun vegna framfylgni við skipulagsreglur flugvalla er ekki fyrir hendi.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að Samgöngustofa skjalfesti sérstakar verklagsreglur um íhlutun stofnunarinnar varðandi framfylgni skipulagsreglna. Slíkar reglur væru til þess fallnar að skýra hvaða skilyrði þurfa að vera til staðar áður en til íhlutunar kemur, hvernig taka á við málum sem rekstraraðilar flugvalla vísa til stofnunarinnar, viðmið um fresti og á hvaða stigi stofnunin muni beita valdheimildum sínum varðandi nauðsynlegar aðgerðir eða mögulegar stjórnvaldssektir.

Auk þess að vísa til heimilda í 149. gr. loftferðalaga um framfylgni skipulagsreglna í tilmælum sínum til Reykjavíkurborgar í janúar 2025 vísaði Samgöngustofa til heimildar í 232. gr. laga um loftferðir varðandi verndarráðstafanir. Þær fela í sér að Samgöngustofu sé heimilt að grípa til hvers konar ráðstafana til að bregðast við byrjuðum eða yfirvofandi vanda er tengist öryggi í flugi ef vandinn felur í sér alvarlega áhættu og þörf sé á tafarlausum aðgerðum. Þessa heimild er að finna í XX. kafla laganna sem fjallar sérstaklega um valdheimildir, þvingunarúrræði og refsingar. Benda má á að hliðstætt ákvæði er í kafla XII um flugvelli, sbr. 150. gr. Þar segir að stofnunin hafi heimild til að bregðast við án tafar og með atbeina lögreglu ef þörf krefur, stafi veruleg hættu af hindrun.

Varðandi heimildir stofnunarinnar til að hlutast til um fylgni við skipulagsreglur verður jafnframt að benda á ákvæði 246. gr. laganna um stjórnvaldssektir. Samkvæmt henni getur stofnunin lagt stjórnvaldssekt á eftirlitsskylda aðila, einstaklinga og lögaðila sem brjóta gegn tilteknum ákvæðum laganna, sem og reglugerðum og fyrirmælum sem settar eru á grundvelli þeirra. Þar á meðal eru ákvæði og fyrirmæli um takmarkanir samkvæmt skipulagsreglum, sbr. 149. gr.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum um hvort komið hefði til álita af hálfu Samgöngustofu að beita stjórnvaldssektum gagnvart Reykjavíkurborg í málinu. Mat Samgöngustofu er að umræddar heimildir loftferðarlaga séu ekki skýrar um hvort álagning stjórnvaldssekta geti beinst að öðrum aðilum en þeim sem teljast eftirlitsskyldir í skilningi laganna. Með hliðsjón af lögmætisreglu stjórnvísingaráttarins og þeirri kröfu að skýr lagaheimild liggja til grundvallar töku íþyngjandi stjórnvaldsákvæðana taldi Samgöngustofa ekki fýsilegt að beita sektarheimildum við þær aðstæður sem uppi voru í málinu. Þó segir í svari Samgöngustofu að hefði komið til álagningar stjórnvaldssektar hefði hún beinst að eftirlitsskylda aðilanum, þ.e. Isavia INN, ekki landeiganda, þ.e. Reykjavíkurborg. Það hefði verið niðurstaða stofnunarinnar, að metnum þeim kostum sem fyrir lágu, að takmarka notkun flugbrautar 13/31 með útgáfu öryggisfyrirmæla til rekstraraðila flugvallarins þann 5. febrúar 2025. Það hefði reynst rétt leið að mati stofnunarinnar:

„[...] enda leiddi hún til þess að hindranir í hindranaflötum voru fjarlægðar og flugöryggi tryggt.“

Samgöngustofa benti auk þess á að heimildir hennar til að framkvæma nauðsynlegar aðgerðir í því skyni að tryggja úrbætur ef skipulagsreglum er ekki fylgt, sbr. 149. og 150. gr. loftferðalaga, séu ekki nægilega vel útfærðar. Ekkert sé fjallað um hvernig standa á að framkvæmd slíkra aðgerða eða hvernig mögulegum atbeina lögreglu eigi að vera háttáð, hvorki í reglugerð né í greinargerð

laganna. Í eldri lögum um loftferðir hefði samsvarandi ákvæði verið afdráttarlausara um að sá aðili sem í hlut ætti bæri kostnað vegna aðgerðarinnar. Í minnisblaði forstjóra Samgöngustofu til innviðaráðherra dagsett 10. febrúar 2025 var því m.a. svarað hvers vegna stofnunin hefði kosið að nýta ekki heimildir sínar til að ráðast í nauðsynlegar aðgerðir. Samkvæmt því yrði að gera ráð fyrir að málsmeðferð slíkra ákvarðana myndi taka tíma og þ.a.l. bitna á rekstraröryggi flugvallarins. Ásýnd málsins frá þeim sjónarhóli er sú að stofnunin hafi knúið á um aðgerðir og háttarnisbreytingu af hálfu Reykjavíkurborgar með því að beita stjórnsýsluákvörðun gagnvart starfsemi Isavia INN.

Þessi staða endurspeglast í ákvörðunum stofnunarinnar gagnvart Isavia INN í málinu. Þegar stofnunin tilkynnti félaginu þann 9. janúar 2025 að grípa yrði til tímabundinna ráðstafana og loka flugbrautum 13/31 var þess jafnframt getið að Samgöngustofa „reyndi nú til hlítar“ að fá Reykjavíkurborg til að uppfylla skipulagsreglur Reykjavíkflugvallar áður en stofnunin myndi grípa til þeirra úrræða sem löggjöfin heimilar. Í öryggisfyrirmælum Samgöngustofu til Isavia INN um lokun flugbrautarinnar þann 9. janúar var jafnframt tekið fram að hvorki félaginu né stofnuninni hefði „tekist að fá hindranir fjarlægðar þrátt fyrir skýr ákvæði skipulagsreglna Reykjavíkflugvallar“.

Samkvæmt svörum innviðaráðuneytis vegna þessarar úttektar vinnur það að því í samvinnu við Samgöngustofu að taka saman yfirlit um þau ákvæði laga um loftferðir sem mögulega þarf að endurskoða í ljósi þeirrar reynslu sem komin er á beitingu þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar er fullt tilefni til að innviðaráðuneyti endurskoði þau ákvæði loftferðalaga sem snúa að framfylgni með skipulagsreglum og heimildum Samgöngustofu í því sambandi.

Af þeim gögnum að dæma sem Ríkisendurskoðun hefur aflað virðist sem Samgöngustofa hafi ekki treyst lagagrundvelli þeirra úrræða sem lögin kveða á um. Hvort heldur sem litið er til heimilda 149. og 150. gr. loftferðalaga um framkvæmd nauðsynlegar aðgerða eða heimilda 246. gr. um álagningu stjórnvaldsekta. Samkvæmt álitum Samgöngustofu eru þau því í reynd bitlaus. Jafnframt má hafa í huga þá túlkun stofnunarinnar að skipulagsreglur séu í raun stjórnvaldsfyrirmæli og kemur þá til álita hvort eftirlit með framkvæmd þeirri falli undir almennt stjórnsýslueftirlit innviðaráðherra samkvæmt 109. gr. stjórnsýslulaga. Að mati Ríkisendurskoðunar verður ekki annað séð en að Samgöngustofa hafi fremur kosið að beita hefðbundnum eftirlitsúrræðum gagnvart rekstraraðila flugvallarins en að láta reyna á þær beinu valdheimildir sem henni eru fengnar samkvæmt lögum um loftferðir um nauðsynlegar aðgerðir og úrbætur vegna hindrana.

Innviðaráðuneyti þarf að endurskoða ákvæði laga nr. 80/2022 sem snúa að heimildum Samgöngustofu til að hlutast til um framfylgni skipulagsreglna flugvalla.

Þess skal getið að samkvæmt þeim athugasemdum sem innviðaráðuneytið kom á framfæri við Ríkisendurskoðun í umsögn sinni um drög þessarar skýrslu þá hefur það nú hafið vinnu við að greina hvort og þá hvar um sé að ræða óskýrt hlutverk eða óskýrar lagaheimildir Samgöngustofu. Þar komi m.a. til skoðunar hlutverk stofnunarinnar við framfylgd skipulagsreglna sem og skýrleiki og lagastoð þeirra valdheimilda sem hún getur beitt við þá framfylgd.

3.1.3 Endurskoðun skipulagsreglna

Ákvæði 147. gr. loftferðalaga nr. 80/2022 um að skipulagsreglur flugvalla gangi framar skipulagsáætlunum sveitarfélaga var nýmæli. Í umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp sem varð að lögum um loftferðir kom fram að í þessu fælist „óeðlileg og gróf aðför að sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga, án knýjandi eða málefnalegra ástæðna“. Að mati borgarinnar hefði fremur átt að festa betur í sessi þá framkvæmd að skipulagsreglur flugvalla taki mið af deiliskipulagi.

Til að koma til móts við þessar áhyggjur var sú breyting gerð á frumvarpinu í meðförum þingsins að viðkomandi sveitarfélög skyldu eiga fulltrúa í starfshópi sem ráðherra fæli það verkefni að leggja fram tillögu um skipulagsreglurnar. Með því yrði sveitarfélögum tryggð bein þátttaka í undirbúningi og gerð þeirra. Í gildandi [Aðalskipulagi Reykjavíkur](#) er fjallað um takmarkanir á hæð mannvirkja og gróðurs vegna flugtaks og landinga á Reykjavíkurflogvelli og vísað í því sambandi til skipulagsreglna flugvallarins frá 2009. Um þær segir:

„Endurskoða þarf þessar reglur eftir því sem starfsemi flugvallarins breytist. Taka þarf tillit til þessara reglna meðan rekin er flugvallarstarfsemi í Vatnsmýri.“

Þegar skipulagsreglur Reykjavíkurflogvallar tóku gildi árið 2009 var ljóst að Öskjuhlíðin sjálf, og þar með trjágróður og önnur mannvirki í hlíðinni, skagaði upp úr skilgreindum aðflugs- og flugtaksflötum flugbrautar 13/31 og væru háðar samþykki Samgöngustofu. Samkvæmt svari Samgöngustofu við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar var ekki um það að ræða að leitað væri eftir samþykki vegna þeirra mannvirkja sem þá þegar voru til staðar. Hafa verður í huga að samkvæmt reglunum var gert ráð fyrir undanþágu vegna bygginga á landi sem stæði þá þegar upp úr hindranafleti. Í þeim tilfellum yrði hæsta bygging á svæðinu að vera með hindranalýsingu.

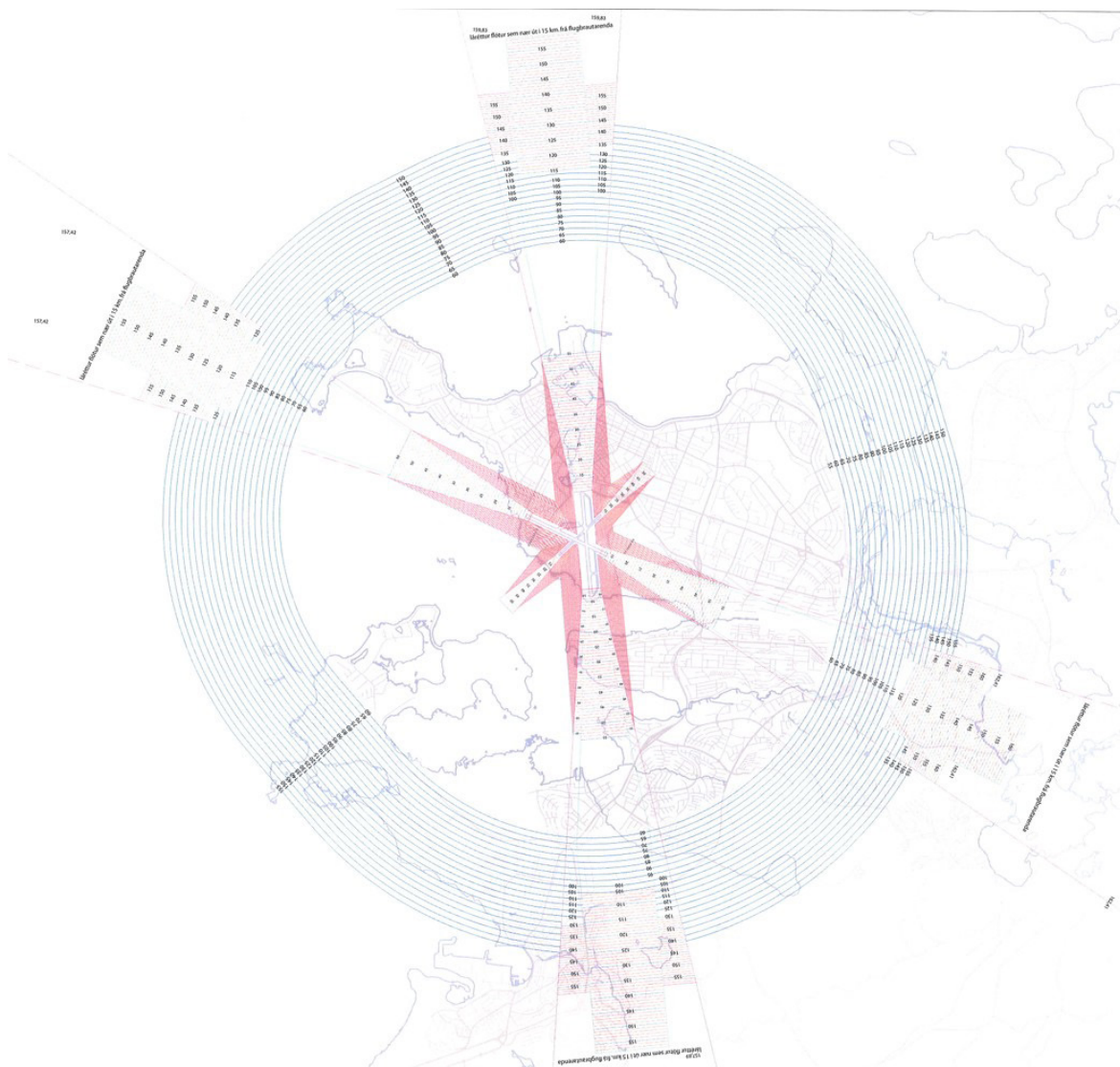
Fjórum árum eftir að skipulagsreglurnar tóku gildi var endurskoðun þeirra eitt af atriðum samkomulags ríkis og Reykjavíkurborgar um innanlandsflug sem var undirritað í [október 2013](#). Sú endurskoðun var m.a. háð því að flugbraut 06/24 yrði lokað sem varð ekki fyrir en árið 2017 (sbr. skýrslu Ríkisendurskoðunar [Lokun flugbrautar 06/24 á Reykjavíkurflogvelli](#)). Samgöngustofa og Isavia INN unnu að gerð nýrra skipulagsreglna í samvinnu við innviðaráðuneyti þar til ljóst varð árið 2021 að kveðið yrði á um breytt verklag við endurskoðun slíkra reglna í núgildandi lögum um loftferðir.

Innviðaráðherra skipaði starfshóp í mars 2024 sem gera á tillögu að skipulagsreglum Reykjavíkurflogvallar sem uppfylla lög og alþjóðlegar skuldbindingar og tryggja flugöryggi með fullnægjandi hætti með sem minnstum takmörkunum á skipulagi á áhrifasvæði flugvallarins. Hópurinn starfar í samræmi við [reglugerð nr. 1144/2023 um málsmeðferð við setningu skipulagsreglna flugvalla](#), sbr. 147. gr. loftferðalaga. Ríkisendurskoðun bendir á að í lagagreininni er kveðið á um þátttöku hlutaðeigandi sveitarfélaga við setningu skipulagsreglna en í 2. gr. reglugerðarinnar er einungis gert ráð fyrir að þau sveitarfélög þar sem flugvöllur er innan staðarmarka tilnefni fulltrúa. Þrátt fyrir það er í sömu grein reglugerðarinnar vísað til þess að tilgangur skipulagsreglnanna sé m.a. að tryggja flugöryggi með fullnægjandi hætti með sem minnstum takmörkunum á skipulag þeirra svæða í kringum flugvöllinn sem reglurnar taka til. Ljóst er að aðflugs- og flugtaksfletir Reykjavíkurflogvallar ná yfir öll sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu nema Mosfellsbæ, sbr. mynd 3.1. Þeir hafa þar með takmarkandi áhrif á skipulag þeirra og kalla mögulega á inngrip af hálfu Samgöngustofu við framfylgd reglnanna.

Samkvæmt svari innviðaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar réðst skipan í núverandi starfshóp af ákvæði reglugerðarinnar og því er Reykjavíkurborg eina sveitarfélagið sem tilnefndi fulltrúa.

Að mati Ríkisendurskoðunar er tilefni til að innviðaráðuneyti endurskoði ákvæði 2. gr. reglugerðar nr. 1144/2023 um að einungis þau sveitarfélög tilnefni fulltrúa í starfshóp um skipulagsreglur flugvalla þar sem flugvöllur er innan staðarmarka.

Mynd 3.1 Áhrifasvæði Reykjavíkurflygvallar skv. gildandi skipulagsreglum



Heimild: Skipulagsreglur Reykjavíkurflygvallar

Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar hefur vinnu þess starfshóps sem vinnur að endurskoðun skipulagsreglnanna miðað hægt áfram. Hópurinn hefur fundað sjö sinnum á þessum tveimur árum og nú er stefnt að því að tillaga hópsins verði lögð fram fyrir sumarið 2026. Lýstu fulltrúar Isavia INN, Samgöngustofu og Reykjavíkurborgar öll vonbrigðum með það hversu hægt hefur miðað við endurskoðun reglnanna og að verkefnið hafi ekki notið nægilegs forgangs af hálfu innviðaráðuneytis.

3.1.4 Álitamál vegna skipulagsreglna Reykjavíkflugvallar

Pörf er á endurskoðun skipulagsreglna Reykjavíkflugvallar. Lagaumhverfi, starfsemi flugvallarins og alþjóðlegar kröfur hafa tekið verulegum breytingum frá setningu þeirra árið 2009. Meðal þess sem varð að ásteytingarsteini í samskiptum Reykjavíkurborgar við bæði Isavia INN og Samgöngustofu voru vísanir til VSS-flata og OCS-flata. Um hvorugan er fjallað í sjálfum skipulagsreglunum en báðir eru hluti af stöðlum ICAO samkvæmt viðaukum Chicago-samningsins og hafa verið teknar upp af EASA. Í skipulagsreglunum eru einungis skilgreindir þeir hindranafletir sem gerð er krafa um á grundvelli 14. viðauka Chicago-samningsins um hönnun flugvallar. Kröfur viðvíkjandi OCS- og VSS-flötum lúta að hönnun flugferla og eru m.a. háðir aðflugshorni flugbrauta. Eins og fjallað var um í kafla 1.3 þá eru aðflugs- og flugtaksfletir miklu mun lægri en OCS- og VSS-fletir, og í tilfelli flugbrautar 13/31 á Reykjavíkflugvelli skera þeir sjálfa Öskjuhlíðina. Því eru nærri öll mannvirki í stefnu flugbrautarinnar háðar samþykki Samgöngustofu. Á þessum forsendum hlutaðist Samgöngustofa til um málið og hefur í framkvæmd litið á það sem mildunarráðstöfun að horfa til þess að VSS-flötur verði án hindrana.

Benda má á að skilgreiningar á VSS- og OCS-flötum hafa verið teknar upp í fyrirliggjandi drögum að skipulagsreglum. Ekki er sjálfgefið að slíkar vísanir komi til með að draga úr ágreiningi um túlkun reglnanna. Horfa verður til þess að alþjóðlegar kröfur og viðmið um aðflug taka breytingum. Þá tók í ágúst 2025 gildi ný útgáfa af 14. viðauka Chicago-samningsins sem felur í sér umtalsverðar breytingar á skilgreiningu hindranaflata, m.a. verður aðflugsfötur 3.33% í stað 2% sem er svo til í samræmi við VSS-flöt sem miðast við 3% aðflugshalla. Við þá breytingu myndu mörg mannvirki í Öskjuhlíð ekki lengur vera háð samþykki Samgöngustofu. Gert er ráð fyrir að breytingarnar verði að fullu innleiddar í nóvember 2030. Gerðu viðmælendur Ríkisendurskoðunar ráð fyrir að EASA myndi innleiða þessar breytingar og að þær myndu taka gildi hér á landi.

Samkvæmt upplýsingum sem komu fram frá innviðaráðuneyti í umsagnarferli þessarar skýrslu er í fyrirliggjandi drögum að nýjum skipulagsreglum Reykjavíkflugvallar horft til þess að einfalda tilgreiningu hindranaflata til að auðvelda framfylgd þeirra. Þá sé gert ráð fyrir ákvæði um endurskoðun reglnanna í greinargerð þeirra þegar EASA innleiðir breytt viðmið.

Innviðaráðuneyti hefur ekki endurskoðað og uppfært skipulagsreglur Reykjavíkflugvallar þrátt fyrir að það hafi verið á dagskrá síðan 2013. Ríkisendurskoðun telur brýnt að ráðuneytið ljúki setningu nýrra reglna og tryggji að endurskoðun þeirra verði komið í fastari skorður til framtíðar litið. Þó svo að alþjóðlegar kröfur um hindranafleti séu ótvíræðar er framkvæmd og framfylgni þeirra frá sjónarhóli skipulagsmála m.a. háð því að skipulagsreglur flugvallarins valdi ekki ágreiningi.

3.2 Samkomulög milli ríkis og borgar 2009–2019

Frá aldamótum hafa ríki og Reykjavíkurborg gert með sér ýmis samkomulög um málefni Reykjavíkflugvallar. Árið 1999 gerðu borgarstjóri og samgönguráðherra samkomulag um að gert yrði ráð fyrir flugvellinum í skipulagi borgarinnar til ársins 2016 en að hefja ætti undirbúning að því að færa æfinga- og kennsluflug frá flugvellinum. Þá skrifuðu borgarstjóri og samgönguráðherra undir sameiginlegt minnisblað um þróun samgöngumiðstöðvar í Vatnsmýri árið 2005. Með því ákváðu þessir aðilar jafnframt að gera sameiginlega úttekt á

starfsemi vallarins sem orðið gæti grundvöllur viðræðna um framtíð flugstarfsemi á svæðinu, sbr. [Reykjavíkflugvöllur. Úttekt á framtíðarstaðsetningu](#) (apríl 2007).

Nýtt samkomulag ríkis og borgar var undirritað af samgönguráðherra og borgarstjóra í apríl 2009. Með því var ákveðið að ný samstarfsnefnd myndi verða samráðsvettvangur ríkis og borgar um framtíðarstaðsetningu flugvallarins. Nefndin átti líka að vera vettvangur fyrir umræðu um skipulagsmál flugvallarsvæðisins og önnur málefni í rekstri flugvallarins sem hefðu áhrif á borgarbúa. Sú vinna bar takmarkaðan ávöxt en með gerð nýrra samkomulaga árið 2013 urðu ákveðin vatnaskil. Með þeim var fallið frá byggingu samgöngumiðstöðvar í Vatnsmýri en stefnt að endurbótum á núverandi flugstöð. Samhliða skyldi flugbraut 06/24 lokað og ráðist í nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja flugöryggi við notkun flugbrautar 13/31, þ. á m. trjáfellingar í Öskjuhlíð.

3.2.1 Trjáfellingar gerðar að samkomulagsatriði ríkis og borgar

Í mars, apríl og október 2013 voru gerð fjögur samkomulög um málefni Reykjavíkflugvallar. Þau voru undirritað af innanríkisráðherra, forsætisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins og bæði borgarstjóra og forseta borgarstjórnar fyrir hönd Reykjavíkurborgar. Auk þess var Icelandair Group aðili að því samkomulagi sem var undirritað í október og sneri að athugun á flugvallarkostum sem gætu komið í stað Reykjavíkflugvallar. Þá var gert ráð fyrir að flugvöllurinn myndi víkja úr Vatnsmýri í áföngum fram til ársins 2022.

Kjarninn í samkomulagi ríkis og borgar í mars 2013 sneri að því að flugbraut 06/24 yrði lokað og Reykjavíkurborg myndi kaupa hluta af flugvallarsvæðinu næst Skerjafirði og nýta sem byggingarland. Þetta var útfært nánar með sérstöku samkomulagi milli borgarstjóra og innanríkisráðherra í apríl. Með því var undirstrikað að flugbraut 06/24 yrði lögð af og flugöryggi flugbrautar 13/31 bætt. Í því fólst að séð yrði til þess að gróður í Öskjuhlíð myndi ekki skaga upp í hindrunarfleti og að heimiluð yrði uppsetning aðflugsljósa í Skerjafirði. Jafnframt var fjallað um færslu flugvallargirðingarinnar og afhendingu hluta flugvallarsvæðisins til Reykjavíkurborgar í samræmi við samkomulagið frá því í mars.

Í samkomulagi innanríkisráðherra og borgarstjóra í október 2013 var undirstrikað að vinna ætti í samræmi við eldri samninga og að nauðsynlegur fjöldi trjáa í Öskjuhlíð yrði felldur í þágu flugstarfseminnar. Báðir aðilar skuldbundu sig þó til að leita sameiginlegra leiða til að takmarka fellingu trjáa í Öskjuhlíð. Þá var kveðið á um endurskoðun skipulagsreglna.

Ríkisendurskoðun bendir á að hvorki rekstraraðili flugvallarins, sem ber skylda til að vakta og vernda flugvallarumhverfið í samræmi við lög og alþjóðlegar kröfur, né Samgöngustofa voru aðilar að samkomulagi ríkis og borgar árið 2013. Það er Samgöngustofu að hafa eftirlit með starfsemi rekstraraðilans, þ.m.t. hvað snýr að vöktun og vernd umhverfisins, og að hlutast til um að skipulagsreglum flugvallar sé fylgt. Að mati Ríkisendurskoðunar er óljóst með hvaða hætti innanríkisráðuneyti og Reykjavíkurborg ætluðu að fylgja eftir því atriði samkomulagsins að takmarka fellingu trjáa í Öskjuhlíð. Hafa verður í huga að samkomulagið gerði jafnframt ráð fyrir endurskoðun skipulagsreglna flugvallarins sem hefur ekki enn orðið að veruleika.

Efndir og afdrif samkomulaga ríkis og borgar árið 2013 hafa orðið þrætuepli. Flugbraut 06/24 var t.a.m. ekki lokað fyrr en árið 2017 að undangengnum dómsmálum. Isavia INN hefur enn ekki afhent Reykjavík það land sem samið var um og endurskoðun skipulagsreglna flugvallarins er ekki enn lokið rúmum áratug síðar.

Árið 2016 kom fram í bréfi Reykjavíkurborgar til Isavia að borgin teldi réttast að bíða með trjáfellingar þar til dómsmál vegna efnda á samkomulagi ríkis og borgar um Reykjavíkflugvöll væri leyst. Þá kom fram í aðdraganda þess að flugbraut 13/31 var lokað í febrúar 2025 að það væri mat fulltrúa Isavia INN að vilji borgarinnar stæði til þess að skilyrða trjáfellingu við efndir um afhendingu lands sem samið hafði verið um árið 2013.

Framkvæmd og fylgni við skipulagsreglur Reykjavíkflugvallar, sem að endingu hvíla á alþjóðlegum viðmiðum um flugöryggi, geta ekki verið samkomulagsatriði milli ríkis og Reykjavíkurborgar, enda óumsemjanlegar. Til framtíðar litið þarf innviðaráðuneyti að tryggja að framkvæmd og fylgni við alþjóðlegar kröfur sem snúa að flugöryggi séu ekki gerð að samkomulagatriði milli þessara aðila.

Ríkisendurskoðun telur rétt að koma á framfæri að innviðaráðuneyti hefur alfarið hafnað því að með því að ríki og borg hafi gert með sér samkomulag um að leita leiða til að takmarka trjáfellingar í Öskjuhlíð hafi fylgni við alþjóðlegar kröfur um flugöryggi verið gerðar að samkomulagsatriði. Að mati Ríkisendurskoðunar verður ekki hjá því litið að skýr viðmið gilda um hæðartakmarkanir á trjágróðri í aðflugs- og flugtaksflötum flugbrauta sem ekki er hægt að „leita leiða til að takmarka“. Ef vilji stjórnvalda stendur til þess að takmarka trjáfellingar verður að breyta flugvellingum sjálfum og vottunargrunni hans.

3.2.2 Framtíðarsýn um innanlandsflugvöll á höfuðborgarsvæðinu

Samkomulagið sem var gert í október 2013 lagði grunn að áframhaldandi samstarfi ríkis og borgar við að kanna aðra staðsetningarkosti innanlandsflugvallar. Stýrihóp undir formennsku Rögnu Árnadóttur var falið að leiða þá vinnu sem lauk í júní 2015, sbr. [Flugvallarkostir á höfuðborgarsvæðinu](#).

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra skipaði stýrihóp vorið 2018 til að greina frekar valkosti um framtíðarskipan flugvallarmála á SV-horni landsins. Í hópnum áttu sæti fulltrúar frá ráðuneytinu og flugrekstraraðilum auk borgarstjóra. Skýrsla hópsins, [Flugvallarkostir á suðvesturhorni landsins](#), lá fyrir í nóvember 2019. Í framhaldi undirrituðu borgarstjóri og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra samkomulag um að fullkanna þann kost að reisa og reka flugvöll í Hvassahrauni. Markmiðið var að taka ákvörðun um byggingu flugvallar þar fyrir árslok 2024. Afrakstur þeirrar vinnu lá fyrir í september 2024, sbr. [Rannsóknir á byggingu flugvallar í Hvassahrauni](#).

Í samkomulaginu frá 2019 var kveðið á um að ef flugvöllur í Hvassahrauni myndi ekki reynast vænlegur kostur skyldu aðilar taka upp viðræður um málið að nýju. Samkvæmt svari innviðaráðuneytis við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar verður beðið með frekari ákvarðanir í málinu þar til heildarmat Veðurstofu Íslands á náttúruvæðingum á Reykjanesskaga liggur fyrir. Í gildandi [Aðalskipulagi Reykjavíkur](#) er gert ráð fyrir að flugvallarstarfsemi í Vatnsmýri verði lögð af á skipulagstímabilinu, þ.e. fyrir 2040 en flugvallarstarfsemi verði heimil til ársins 2032. Metið verði hvort endurskoða þurfi þennan tímaramma þegar niðurstöður um mögulega uppbyggingu flugvallar í Hvassahrauni liggja fyrir.

4 Lokun flugbrautar 13/31

4.1 Aðdragandi

Í september 2011, tveimur árum eftir að skipulagsreglur Reykjavíkurlugvallar tóku gildi, óskaði Isavia eftir að Reykjavíkurborg myndi lækka eða fella tré í Öskjuhlíðinni sem sköguðu upp í aðflugsflöt flugbrautar 31. Vísaði félagið til áhættumats sem það hafði unnið að beiðni Flugmálastjórnar og fyrirliggjandi mælinga á trjágróðrinum. Áður en félagið lagði fram þessa beiðni hafði það, í þágu flugöryggis og að fengnu samþykki Flugmálastjórnar, hækkað aðflughorn brautarinnar úr 3.5° í 4.45°. Isavia áleit það tímabundna ráðstöfun til u.þ.b. eins árs eða þar til að trjágróður yrði felldur.

Umhverfis- og samgönguráð Reykjavíkurborgar hafnaði ósk Isavia um trjáfellingar í desember 2011. Af þeim gögnum að dæma sem Ríkisendurskoðun hefur aflað varð ekki að frekari málarekstri fyrr en Isavia vann nýtt áhættumat árið 2012 sem undirstrikaði nauðsyn þess að bregðast við ástandinu. Félagið sendi í framhaldi minniblað til innanríkisráðuneytis um málið í janúar 2013. Ekki liggja fyrir gögn um svör ráðuneytisins en síðar sama ár komst á samkomulag milli ríkis og borgar um málefni Reykjavíkurlugvallar sem var m.a. látið ná til flugöryggismála vegna trjágróðurs í Öskjuhlíð.

4.1.1 Frávik vegna trjágróðurs í hindranaflötum 2016–2017

Í október 2014, ári eftir að samkomulag hafði tekist milli innanríkisráðherra og Reykjavíkurborgar um að nauðsynlegur fjöldi trjáa í Öskjuhlíð yrði felldur, lét Isavia gera mælingu á trjágróðrinum. Sú athugun staðfesti að trjágróður væri enn hindrun enda höfðu engin tré verið felld. Isavia gerði Samgöngustofu viðvart um stöðuna.

Samkvæmt upplýsingum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað aðhafðist Samgöngustofa ekkert frekar í málinu fyrr en stofnunin sendi fyrirspurn til Isavia um stöðu málsins í nóvember 2015 og aftur í janúar 2016. Flugvallarstjóri Reykjavíkurlugvallar svaraði því til að Reykjavíkurborg hefði hafnað aðkomu að trjáfellingum og að engin leið væri fær nema að vísa „Öskjuhlíðarmálinu“ til Samgöngustofu sem færi með „stjórnsýsluvaldið“. Í því samhengi spurði flugvallarstjóri af hverju Samgöngustofa hefði ekki opnað frávik vegna Öskjuhlíðar.

Samgöngustofa opnaði í framhaldinu frávik gagnvart Reykjavíkurlugvelli vegna hindrana í aðflugsflötum í janúar 2016. Í tilkynningu til Isavia vegna málsins er tilgreint að frávik hafi verið opnað í ljósi þess að félagið hefði ekki náð samkomulagi við Reykjavíkurborg varðandi trjágróður. Til að loka mætti frávikinu yrði Isavia bæði að lýsa aðgerðum sem hefðu verið framkvæmdar eða yrðu framkvæmdar til leiðréttingar og aðgerðum sem koma myndu í veg fyrir að sambærilegt frávik endurtæki sig. Isavia gerði grein fyrir þessu í bréfi til umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar þann 2. febrúar 2016. Þar sem ekkert hefði verið aðhafst eftir niðurstöðu mælinga og áhættumats árið 2011 hefði vandamálið einfaldlega haldið áfram að vaxa og að nú væri svo komið að:

„ekki væri unnt að veita áfram viðunandi þjónustu á þær flugbrautir sem um ræðir, þar sem trjágróður skapar of mikla hættu við notkun brautanna.“

Í svari umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar við erindinu 1. mars 2016 var vísað til yfirstandi dómsmáls vegna þess samkomulags sem gert var milli ríkis, borgar og Icelandair Group árið 2013 um kaup Reykjavíkur á landi innan öryggissvæðis flugvallarins. Taldi Reykjavíkurborg réttast að bíða með efndir á þeim hluta samkomulagsins sem varðar trjáfellingar þar til niðurstaða fengist í því máli.

4.1.2 Inngrip Samgöngustofu 2016

Af fyrirliggjandi gögnum að dæma virðist ekki hafa komist skriður á málið fyrir en Samgöngustofa greip inn í og ítrekaði málið gangvart Reykjavíkurborg í apríl 2016. Umhverfis- og skipulagsráð brást þá við og lagði fram tillögu til Samgöngustofu og Isavia um að starfshópur þessara aðila myndi gera tillögu um hvernig best yrði staðið að trjáfellingum. Í framhaldinu kynnti Isavia niðurstöður nýrra mælinga á trjágróðri í Öskjuhlíð fyrir fulltrúum borgarinnar.

Í samvinnu þessara aðila var grisjun skógarins skipulögð og lauk henni í byrjun árs 2017. Í mars sama ár lokaði Samgöngustofa frávikinum á grundvelli þess að trén í Öskjuhlíð og Hljómskálagarði væru ekki lengur hindrun. Samkvæmt skýringum Samgöngustofu fólst í þeirri niðurstöðu hvorki undanþága né samþykki fyrir þeim trjágróðri sem eftir stóð heldur hefði VSS-flötur brautarinnar verið hreinsaður.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum um hvaða staðfesting hefði legið fyrir varðandi aðgerðir Isavia í þá veru að tryggja að sambærileg frávik myndu ekki endurtaka sig. Samgöngustofa hafði væntingar um að starfshópur Reykjavíkurborgar og Isavia vegna trjáfellinga myndi halda áfram vinnu sinni og að ekki væri um ræða einskiptisaðgerð heldur viðvarandi verkefni. Þá hafi stofnunin haldið áfram að fylgjast með vöktun og vernd Isavia á flugvallarumhverfinu. Isavia lagði fram nýtt verklag við eftirlit með hindrunum þann í maí 2019 og leit Samgöngustofa á það sem fullnægjandi úrbætur. Þrátt fyrir þetta kom sama frávik upp aftur fimm árum síðar.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir því að Isavia INN myndu gera grein fyrir hvort og þá hvaða ráðstafanir hefðu verið gerðar árið 2017 í þá veru að tryggja að sama staða kæmi ekki upp aftur m.t.t. trjágróðurs í Öskjuhlíð. Svör félagsins voru á þá leið að það hefði ætíð litið á grisjun trjágróðurs sem viðvarandi verkefni en að Reykjavíkurborg hefði litið á grisjun skógarins í janúar til mars 2017 sem einskiptisaðgerð. Það viðhorf borgarinnar kemur m.a. fram í greinargerð borgarstjóra um erindi Isavia vegna trjáfellinga í Öskjuhlíð sem var lögð fram á fundi borgarráðs 17. ágúst 2023. Í henni segir að Reykjavíkurborg hefði þegar efnt fyrirheit um trjáfellingar í þágu flugöryggis í samræmi við samkomulag ríkis og borgar árið 2013.

Ríkisendurskoðun telur ljóst að ekki hafi verið lögð fram fullnægjandi gögn á sínum tíma sem sýndu fram á að rekstraraðili Reykjavíkurflugvallar hefði gripið til fullnægjandi úrbóta í því skyni að tryggja kerfisbundna vöktun og vernd flugvallarumhverfisins m.t.t. trjágróðurs í Öskjuhlíð. Eftir sem áður var Isavia í samskiptum við starfsfólk borgarinnar til að fylgja málinu eftir en ekki virðist sem kerfisbundnar ráðstafanir hafi verið innleiddar sem væru til þess fallnar að koma tilhögun vöktunar og verndar flugvallarumhverfisins í samstarfi við Reykjavíkurborg í fastari skorður eftir að frávikinum var lokað árið 2017.

4.1.3 Takmörkuð grisjun og tímabundnar ráðstafanir

Eftir að lokið var við trjáfellingar í mars 2017 urðu ýmsar breytingar á starfsumhverfi Reykjavíkurlugvallar. Seinna sama ár var flugvöllurinn vottaður sem alþjóðaflugvöllur af Samgöngustofu, skv. kröfum EASA. Í vottunargrunninum eru auðkenndar sérstakar aðstæður (e. *special conditions*) þar sem landsvæðið austur og suð/austur við flugvöllinn (Öskjuhlíð) náði upp fyrir hindrunarfleti. Rekstraraðili flugvallarins þurfti því að leggja fram öryggismat og grípa til mildunaraðgerða sem fólust í að gerð var grein fyrir þessum aðstæðum í flugvallarhandbók.

Í upphafi árs 2019 var skipulagi Isavia breytt og dótturfélög stofnuð utan um ólíka starfsemi félagsins. Afturvirkur þjónustusamningur milli Isavia INN og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis var undirritaður í júní 2019 og gildi frá 1. febrúar til 31. desember 2023. Í viðauka hans eru engar takmarkanir skilgreindar fyrir flugbraut 13/31 m.t.t. aðflugs. Það stangast á við að 12. febrúar 2019 skilaði Isavia INN öryggismati vegna hindrana í Öskjuhlíð þar sem kom fram að einungis væru birt hringaðflugslágmörk fyrir braut 31 og að aðflugshorn hefði verið hækkað til að halda hindranaflötum hreinum.

Nánar er fjallað um þessar breytingar í greinargerð sem flugferlahönnuður hjá Isavia ANS (nú Avians) tók saman í september 2019 um hindranir í VSS- og OCS-flötum flugbrautar 31. Þar kemur fram að trjágróður standi upp úr báðum flötum og LNAV (e. *Lateral Navigation*) lágmörk að braut 31 hafi verið afturkölluð. Einungis væri heimilt að fljúga niður í hringaðflugslágmörk. Samgöngustofa féllst á að þrátt fyrir að trjágróður í Öskjuhlíð væri vaxinn upp í OCS- og VSS-fleti mætti Isavia ANS birta blindflugsferil að flugbraut 31 sem gerði ráð fyrir hringaðflugi. Það fól m.a. í sér að loftför þurftu að koma í hærrí flughæð yfir Öskjuhlíð en ferillinn leyfði áður sem gæti leitt til þess að ekki væri hægt að lenda vegna skýjahæðar sem annars væri hægt ef útgefið væri RNP (e. *Required Navigation Performance*) aðflug. Auk þess voru birtar upplýsingar í Flugmálahandbók um að hindranir væru til staðar í Öskjuhlíð. Þessi skilyrði settu óneitanlega takmarkanir á flugbrautina. Samkvæmt upplýsingum frá Isavia INN urðu þær breytingar sem gera þurfti á aðflugi að braut 31 eftir tilkomu OCS-flatarins til þess að krafan um aðgerðir varð harðari í því skyni að breyta aðfluginu aftur til fyrri vegar.

4.2 Aukinn þrýstingur og formlegri nálgun Isavia INN

Allt frá því að Isavia INN tók við rekstri flugvallarins hafði þurft að takmarka aðflug að braut 31. Aðflugshornið hafði verið hækkað árið 2011 og árið 2019 var einungis heimlit að fljúga niður í hringaðflugslágmörk. Þegar OCS-flötur var innleiddur árið 2019 kom í ljós að trjátoppur náðu upp í flötinn. Þessi staða kom til umræðu á samráðsfundi Samgöngustofu og Isavia INN 3. mars 2020. Samkvæmt fundargerð bárust þær upplýsingar frá garðyrkjustjóra Reykjavíkur að trén hefðu verið felld. Í júní sama ár var aftur rætt um trjágróður í nágrenni Reykjavíkurlugvallar á samráðsfundi Isavia INN og Samgöngustofu þar sem fram kom að grisjun yrði að vera reglubundin og nauðsynlegt að fylgjast með vexti trjáa á að minnsta kosti tveggja ára fresti. Isavia INN hafði jafnframt beðið Isavia ANS um að vinna nýja og ítarlega greiningu á aðflugs- og flugtaksfleti Reykjavíkurlugvallar

Í nóvember 2020 skilaði Isavia ANS greinargerð um trjágróður í bæði Öskjuhlíð og Hljómskálagarði til Isavia INN sem byggði á mælingum sem voru gerðar um sumarið. Þar kemur fram að 497 tré í Öskjuhlíð skáru VSS- og OCS-fleti fyrir aðflug að braut 31. Þar af voru 18 tré sem skáru OCS-flötinn eða voru innan við 0,5 m undir fletinum. Þá væru fimm tré í Hljómskálagarði sem skæru OCS-flöt suður/norður brautarinnar. Í greinargerðinni kom fram að samkvæmt alþjóðlegum

reglum væri mögulegt að leyfa hindranir í VSS-fleti að undangengnu svokölluðu „*aeronautical study*“ sem gæti t.d. verið í formi öryggismats. Jafnframt að í OCS-fleti megi engar hindranir vera. Á meðan svo er sé eingöngu heimilt að birta hringaðflugslágmörk sem eru í þessu tilfelli nokkuð hærri en lágmörk beint að braut. Fjarlægja þurfi tré sem skera OCS-flöt og að auki væri æskilegt að fjarlægja að auki þau tré sem eru minna en 0,5 m undir OCS-fletinum til að sama vandamál komi ekki upp strax næsta sumar

Þann 10. nóvember 2020 sendi flugvallarstjóri Reykjavíkurflugvallar starfsfólki umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar tölvupóst þess efnis að það væru 23 tré á „óskalista“ Isavia INN sem þyrfti að fella. Þar af væru 18 í Öskjuhlíð og 5 í Hljómskálagarði. Tilgangurinn væri fyrst og fremst að tryggja öryggi loftfara og farþega þeirra en að jafnframt séu takmarkanir í gildi á flugbraut 31 sem við viljum gjarnan aflétta sem fyrst. Samkvæmt gögnum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað voru þessi 23 tré felld af Reykjavíkurborg.

4.2.1 Beiðni Isavia INN um aukna grisjun

Eftir að staðfesting Samgöngustofu á breyttum aðflugsfærlum yfir Öskjuhlíð lá fyrir var enginn vafi um að til að breyta þeim til fyrra horfs yrði að hreinsa bæði OCS- og VSS-fletina. Þann 21. september 2021 sendi flugvallarstjóri Reykjavíkurflugvallar tölvupóst til umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar um að við nánari skoðun og rýni á aðflugi flugbrautar 31 hafi orðið ljóst að það verði að fella miklu fleiri tré í Öskjuhlíð.

Samkvæmt svari garðyrkjustjóra Reykjavíkur við fyrirspurn flugvallarstjóra Reykjavíkurflugvallar í september 2021 um frekari grisjun var svigrúm til að fella 10–15 tré árlega, miðað við þann mannskap og rekstrarfé sem umhverfis- og skipulagssvið hefði úr að mæta. Um allt umfram það yrði að leita heimildar kjörinna fulltrúa og vísað til aðgerðanna 2017. Hafa má í huga að þá var kostnaðurinn greiddur af Isavia.

Afstaða Isavia INN um að tryggja yrði að bæði OCS- og VSS-fletir væru án hindrana voru kynntar á fundi með fulltrúum umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur 2. nóvember 2021. Fulltrúar sviðsins ráðlögðu þá fulltrúum Isavia INN að senda formlegt erindi til borgarinnar. Ekki varð af því að félagið senti slíkt erindi fyrr en 6. júlí 2023, 21 mánuði síðar. Staðfestar mælingar á trjágróðri og áhrif hans á takmarkanir á aðflugi að braut 31 höfðu þá legið fyrir síðan í lok árs 2020. Ríkisendurskoðun óskaði eftir skýringu Isavia INN á því hvers vegna svo langur tími hefði liðið þar til formlegu erindi var beint til borgarinnar. Í svari félagsins segir:

„[Isavia INN] var í heilmiklum samskiptum við borgina á þessu tímabili vegna fjölmargra verkefna á og umhverfis Reykjavíkurflugvöll þar sem erindum var tekið fálega og svarað seint og illa. Það var skýrt hjá fulltrúum Reykjavíkurborgar að þeirra afstaða um umfangsmeiri trjáfellingar yrði lítið sem ekkert haggjað.

Að mati [Isavia INN] hefði umhverfis- og skipulagssvið borgarinnar átt að taka málið áfram innan borgarinnar þar sem verkefnið snerist um borgarland og skyldur landeiganda um hindranalausar aðstæður í nágrenni flugvallar, sbr. loftferðalög og skipulagsreglur Reykjavíkurflugvallar. Reykjavíkurborg virðist ekki hafa sinnt því og leiðbeiningarskyldu sinni gagnvart [Isavia INN] í málinu.“

Að mati Ríkisendurskoðunar er ljóst að lögboðið samráð Isavia INN og Reykjavíkurborgar um vernd flugvallarumhverfisins hefur ekki náð markmiði sínu. Samskipti þessara aðila hafa verið stíð og á köflum átakasöm. Að mati Ríkisendurskoðunar verður að líta til þessara erfiðu samskipta, sem ná yfir langt árabíll, sem skýringu á því hvers vegna formlegt erindi frá Isavia INN um að grisja yrði skóginn í Öskjuhlíð til að tryggja hindrunarlausa OCS- og VSS-fleti var ekki lagt fram fyrr. Sem fyrr segir hefur innviðaráðuneyti ríkar skyldur hvað snýr að því að tryggja farsælt samstarf og samráð þessara aðila eins og frekast er unnt.

4.2.2 Isavia INN krefur Reykjavíkurborg um aðgerðir

Áður en Isavia INN lagði fram formlega kröfu um trjáfellingar til Reykjavíkurborgar þann 6. júlí 2023 lét félagið gera nýja mælingu á hæð trjáa í Öskjuhlíð í apríl 2022. Notuð var ný aðferð þar sem LiDAR skanna var flogið yfir svæðið með dróna, í stað þess að notast við loftmyndir sem teknar voru með flugvél. Isavia INN hélt Samgöngustofu upplýstri um stöðu og þróun mála á þessum tíma og var málið m.a. til umræðu á samráðsfundi þeirra 25. maí 2022. Þar gerði fulltrúi Isavia INN grein fyrir þeirri sýn félagsins að nauðsynlegt væri að fella tré í aðflugsfleti flugbrautar 31 svo ná mætti 3.5° aðflugshalla í stað 4.45° halla.

Í september 2022 fengu OLS-fletir (þ.e. hindranafletir) á Reykjavíkurflogvelli staðfestingu án athugasemda (e. *compliant*) í úttekt Samgöngustofu. Vekur það athygli þar sem á þeim tíma virðist sem öll þau skilyrði hafi verið fyrir hendi sem leiddu til þess að Samgöngustofa opnaði frávík gagnvart Isavia INN vegna trjágróðurs í hindranafötum rúmlega ári síðar.

Á samráðsfundi Isavia INN og Samgöngustofu 2. mars 2023 greindi félagið frá því að í undirbúningi væri að senda minnisblað til Reykjavíkurborgar. Í því yrðu tilgreindar nauðsynlegar aðgerðir vegna trjágróðurs í Öskjuhlíð að mati félagsins. Samgöngustofu yrði sent afrit af minnisblaðinu með beiðni um eftirfylgni af hálfu stofnunarinnar gagnvart Reykjavíkurborg.

Minnisblað Isavia INN til Reykjavíkurborgar fól í sér kröfu um trjáfellingar í Öskjuhlíð án tafar til að bregðast við þeirri hættu sem stafaði af gróðrinum. Tveir möguleikar væru fyrir hendi:

- a. Að bregðast við hættunni í eitt skipti fyrir öll og fella öll tré í hlíðinni sem væru fyrir innan mörk VSS- og OCS-flata, u.þ.b. 2.900 tré.
- b. Að fella þau tré sem sköguðu upp úr VSS-fletinum eða væru innan við 3 m frá honum, samtals um 1.200 tré.

Í minnisblaðinu var m.a. bent á að ekki væri hægt að gera frekari breytingar á aðflugshorni brautar 31. Það væri nú þegar orðið 4.45°. Sú ráðstöfun hefði verið gerð í samráði við Samgöngustofu og einungis hugsuð sem „tímabundin skammtímalausn“ til að bregðast við vaxandi trjágróðri. Ríkisendurskoðun leitaði álits Samgöngustofu á þeirri staðhæfingu og sagði Samgöngustofa að ekki hafi verið um eiginlegt samráð að ræða. Umrædd breyting á aðflugi og aðflugshorni væri ekki bundin tímatakmörkunum. Flugferlar vallarins væru endurskoðaðir að lágmarki á fimm ára fresti í samræmi við kröfur. Eðli málsins samkvæmt takmarkaði brattara aðflugshorn mögulega notkun en ekki væri eðlilegt að takmarka gildistíma aðflugs við kröfur um að fjarlægja hindranir. Frá sjónarhóli Samgöngustofu hefði flugferlahönnuður Isavia sent inn beiðni um breyttan flugferli og sú beiðni verið afgreidd samkvæmt skilgreindu verklagi.

Afstaða Reykjavíkurborgar gagnvart erindi Isavia INN kom skýrt fram í greinargerð borgarstjóra sem var lögð fram á fundi borgarráðs þann 17. ágúst 2023. Þar kom fram að þegar hefði verið staðið við þann þátt í samkomulagi ríkis og borgar frá árinu 2013 sem sneri að trjáfellingum. Krafa félagsins fæli í sér eðlisbreytingu á umfangi og forsendum þess.

Í svari Isavia INN við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um hvaða tegundir loftfara hefðu orðið fyrir áhrifum af því ef aðflugshornið hefði verið hækkað enn frekar kom fram að ef aðflugið verður brattara en 4.45° verði framleiðendur stærstu véla í innanlandsflugi og stærri farþegaþotur að votta slíkt og gefa út sérstaka heimild. Þá vísaði Isavia INN til þess í svari sínu að samkvæmt framkvæmdalýsingu vegna byggingu brúar yfir Fossvoginn gæti þurft að loka flugbraut 01/19 í 173 daga á framkvæmdatímanum. Það væri óviðunandi ástand ef brautir 13/31 væru háðar miklum takmörkunum á sama tíma.

Þótt Isavia INN hafi kallað eftir tafarlausum aðgerðum vegna þeirrar hættu sem væri fyrir hendi var sá möguleiki ekki ávarpaður í minnisblaði félagsins að mögulega yrði að loka flugbrautum 13/31 ef ekki yrði fallist á kröfur þess. Borgarstjóri óskaði frekari gagna og upplýsinga af hálfu Isavia INN þann 18. júlí 2023 sem félagið svaraði 29. ágúst 2023. Í því var gerð grein fyrir takmarkandi áhrifum þess að ekki væri hægt að gefa út hefðbundið aðflugskort fyrir flugbraut 31. Þá væri ekki raunhæft að stytta eða færa til þröskuld flugbrautar 13/31 til að tryggja að hindrunarfletir skæru ekki trjágróður í Öskjuhlíð. Til þess yrði að færa þröskuld brautanna um 1,5 km til vesturs. Af gögnum máls að dæma verður ekki séð að sá kostur að stytta brautina, í því skyni að tryggja að trjágróður myndi ekki ná upp í VSS- og OCS-fleti, hafi verið kannaður. Samkvæmt svari Isavia INN við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar hefði það ekki heldur verið talinn raunhæfur möguleiki því þar með yrði flugbrautin of stutt fyrir áætlunarflug.

4.3 Aðkoma Samgöngustofu

Rúmum fjórum mánuðum eftir að Isavia INN krafði Reykjavíkurborg um að tré í Öskjuhlíð yrðu tafarlaust felld í þágu flugöryggis leitaði félagið á ný til Samgöngustofu. Í erindi flugvallarstjóra Reykjavíkurflugvallar þann 24. nóvember 2023 kom fram að afar mikilvægt væri að brugðist yrði við stöðunni í Öskjuhlíð og að afstaða Samgöngustofu yrði að vera ótvíræð og afgerandi. Félagið óskaði því eftir atbeina Samgöngustofu sem stjórnvalds til að beita sér í málinu.

Miða má við minnisblað Isavia INN til Reykjavíkurborgar þann 6. júlí 2023, sem formlegt upphaf málsins, þar sem farið er fram á með ótvíræðum hætti að þau tré sem rufu, eða voru við það að rjúfa, VSS- flöt flugbrautar 31 yrðu felld. Taka má fram að það er mat Isavia INN að formlegt upphaf málsins hafi í raun verið miklu fyrr. Þá má líta á beiðni félagsins um atbeina Samgöngustofu í nóvember 2023 sem vísun málsins til stofnunarinnar í skilningi verklagsreglu félagsins um vöktun á hindrunum. Því líða 140 dagar frá því að félagið fer fram á tafarlausar aðgerðir af hálfu Reykjavíkurborgar þar til það vísar málinu til Samgöngustofu. Samkvæmt núgildandi verklagsreglu Isavia INN eiga ekki að líða meira en 60 dagar (sbr. kafla 2.1).

Ríkisendurskoðun bendir á að lög um loftferðir og þær reglur sem settar hafa verið á grundvelli þeirra gera ráð fyrir samráði og samstarfi rekstraraðila flugvallarins og viðkomandi sveitarfélags í þágu þess að lögbundin og alþjóðleg viðmið um flugöryggi séu virt. Ekki að rekstraraðili sé í þeim sporum að knýja á um nauðsynlegar aðgerðir gagnvart sveitarfélagi með langdregnum málarekstri og með atbeina Samgöngustofu. Frá þeim sjónarhóli er ljóst að samráð þessara aðila var með þeim hætti að markmiðum laganna var ekki fullnægt.

4.3.1 Samgöngustofa opnar frávik vegna trjágróðurs gagnvart Isavia INN

Þann 27. nóvember 2023, þremur dögum eftir að Isavia INN óskaði eftir atbeina Samgöngustofu, opnaði stofnunin tvö frávik gagnvart félaginu sem rekstraraðila Reykjavíkurlflugvallar vegna trjágróðurs í aðflugs- og flugtaksflötum. Í fyrsta lagi hefði félagið ekki uppfyllt kröfu um vöktun og vernd flugvallarumhverfisins. Í öðru lagi hefði félagið ekki uppfyllt þá kröfu að gerðar væru ráðstafanir til að draga mætti úr áhættu tengdum hindrunum í flugvallarumhverfinu (sjá nánar kafla 2.2).

Reykjavíkurborg var ekki gert sérstaklega viðvart um þau frávik sem Samgöngustofa opnaði gagnvart Isavia INN í nóvember 2023. Borgin var heldur ekki upplýst um hvaða aðgerðir voru taldar nauðsynlegar til að bregðast við frávikinu. Að mati Ríkisendurskoðunar kemur berlega í ljós við þessar aðstæður hversu takmarkað samráð viðkomandi aðila var í raun þegar kom að vöktun og vernd flugvallarumhverfisins.

Þann 25. janúar 2024, tveimur mánuðum eftir að Isavia INN óskaði eftir atbeina Samgöngustofu í málinu, sendi starfsmaður Samgöngustofu tölvupóst til formanns umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkurborgar þar sem vísað var til fyrirliggjandi kröfu Isavia INN um trjáfellingar og óskað eftir upplýsingum um stöðu málsins. Þessari fyrirspurn var ekki svarað fyrr en 5. mars 2024. Þá óskaði formaður umhverfis- og skipulagsráðs eftir að Samgöngustofa skýrði í hvaða samhengi stofnunin færi fram á þessar upplýsingar og hvort eitthvað mál væri opið vegna þessa. Í svari Samgöngustofu var vísað til eftirlitshlutverks stofnunarinnar varðandi vöktun og vernd flugvallarumhverfisins í samræmi við alþjóðlegar kröfur. Isavia INN hefði vakið athygli stofnunarinnar á því að illa hefði gengið að fá svör frá borginni við ábendingum sínum um trjágróður í Öskjuhlíð.

Á þessum tíma greindi Samgöngustofa Reykjavíkurborg ekki frá því að stofnunin hefði opnað frávik gagnvart Isavia INN vegna trjágróðurs í Öskjuhlíð eða að félaginu hefði verið settur frestur til úrbóta. Ekki var heldur greint frá því til hvaða ráðstafana þyrfti mögulega að grípa eða að Samgöngustofu teldi sig þurfa að hlutast til um framfylgd skipulagsreglna flugvallarins. Þrátt fyrir að Samgöngustofa ítrekaði erindi sitt til borgarinnar var því ekki svarað.

Reykjavíkurborg og Isavia INN áttu áfram í samskiptum vegna málsins. Þann 22. mars 2024 funduðu fulltrúar félagsins með borgarstjóra. Eftir þann fund sendi framkvæmdastjóri félagsins tölvupóst til Samgöngustofu um að á fundinum hefði verið farið yfir mælingar sem sýndu að um 288 tré væru kominn upp fyrir eða væru nálægt því að skera OCS-flöt flugbrautar 31. Hreinsun þess flatar yrði að vera verkefni ársins. Það stangast á við það upplegg sem birtist í samskiptum Isavia INN og Samgöngustofu fram að þessu, þ.e. að stefna yrði að því að hreinsa VSS-flöt svo aflétta mætti ríkjandi takmörkunum á aðflugi.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að þegar kemur að samráði og samskiptum Isavia INN og Samgöngustofu við sveitarfélög vegna verndar flugvallarumhverfis sé það gert skýrt strax frá upphafi til hvaða ráðstafana sé nauðsynlegt að grípa og hvað sé í húfi.

4.3.2 Tilkynning Samgöngustofu til Reykjavíkurborgar um íhlutun

Á samráðsfundi Samgöngustofu og Isavia INN þann 15. maí 2024 var m.a. rætt um frávikin sem voru opin vegna trjágróðurs í Öskjuhlíð. Í fundargerð er tekið fram að ekki verði veittur lengri frestur til úrbóta af hálfu stofnunarinnar en fram í september. Samgöngustofa hefði beðið með frekari eftirfylgni af sinni hálfu gagnvart Reykjavíkurborg, að beiðni Isavia INN, í ljósi þess samtals sem hefði átt sér stað milli félagsins og borgarinnar. Nú vildi Samgöngustofa vita hvort stofnunin ætti að halda áfram með málið. Samkvæmt fundargerðinni var það vilji flugvallarstjóra Reykjavíkflugvallar.

Þann 22. maí 2024 óskaði framkvæmdastjóri Isavia INN eftir fundi með innviðaráðherra til að ræða stöðu Reykjavíkflugvallar, n.t.t. þau mál sem félagði yrði að leysa úr en hefði ekki tekist að fá viðhlítandi svör eða viðbrögð við frá borginni. Í aðdraganda fundarins tók Isavia INN saman minnisblað um þau atriði sem ræða yrði. Þar á meðal var trjágróður í Öskjuhlíð. Bent var á að samkvæmt skipulagsreglum mættu engin tré standa upp úr hindranaflötum sem þar eru skilgreindir og borgin yrði að fella tré sem skaga upp í OCS-flöt í Öskjuhlíð. Fram kom að hvorki Isavia INN né Samgöngustofa hefðu fengið viðhlítandi svör frá Reykjavíkurborg. Taka verður fram að þetta var einungis eitt af átta tölusettum atriðum sem ræða átti. Meðal annarra atriða var deiliskipulag og færsla girðingar á landamerkjum við nýja Skerjafjörð.

Þann 27. maí 2024 tilkynnti Samgöngustofa Reykjavíkurborg að ráðist yrði í nauðsynlegar aðgerðir til að fjarlægja hindranir í Öskjuhlíð á kostnað Reykjavíkurborgar næðist ekki samkomulag milli borgarinnar og Isavia INN. Á þeim tíma hafði Samgöngustofa veitt Isavia INN frest til 2. september 2024 til að lækka trjágróður í Öskjuhlíð niður fyrir hindranafleti í að- og brottflugsferlum. Vísað var til heimilda í loftferðalögum um að grípa til aðgerða með atbeina lögreglu í þessu skyni og að tilmælin byggðu á heimildum stofnunarinnar um að framfylgja skipulagsreglum flugvallarins. Samgöngustofa vísaði jafnframt til 232. gr. laga um loftferðir varðandi verndarráðstafanir. Þær fela í sér að Samgöngustofu er heimilt að grípa til hvers konar ráðstafana til að bregðast við byrjuðum eða yfirvofandi vanda er tengist öryggi í flugi ef vandinn felur í sér alvarlega áhættu á sviði flugöryggis og þörf er á tafarlausum aðgerðum til að bregðast við. Ekki var tekið fram að flugbraut 13/31 kynni að verða lokað í því skyni að knýja fram aðgerðir.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir að Samgöngustofa gerði grein fyrir því hvort þarna hefði komið til álita að tilgreina til hvaða ráðstafana kynni að vera gripið í þágu flugöryggis. Samkvæmt svari stofnunarinnar kom það ekki til álita. Það væri á ábyrgð rekstraraðila flugvallarins að meta:

„[...] hvort og hvernig hann geti uppfyllt kröfur um flugöryggi í samræmi við reglugerð og áhættumat sitt, þar með talið hvort beita þurfi takmörkunum á notkun flugbrauta — t.d. með styttingu brauta eða takmörkun á gerðum loftfara.“

Líta má á tilkynningu Samgöngustofu til Reykjavíkurborgar í maí 2023 sem formlegt upphaf íhlutunar stofnunarinnar á grundvelli heimilda í 149. gr. loftferðalaga. Þar er kveðið á um að þar sem eftirliti sveitarstjórna á grundvelli skipulagslaga og laga um mannvirki sleppir skuli Samgöngustofa hlutast til um að skipulagsreglum flugvallar sé framfylgt.

Að mati Ríkisendurskoðunar má færa rök fyrir því að nægar forsendur fyrir íhlutun af hálfu Samgöngustofu árið 2023 hafi verið fyrir hendi töluvert fyrr. Á samráðsfundi Isavia INN og Samgöngustofu í júní 2020 var trjágróðri í Öskjuhlíð lýst sem krítiskum og að grisjun þyrfti að vera reglubundin. Í nóvember sama ár var vitað að á fimmta hundrað tré í Öskjuhlíð skáru VSS- og OCS-fleti. Allt ber það vitni um að skipulagsreglum hafi ekki verið fylgt eftir árum saman. Samgöngustofa þarf að endurskoða verkferla sína varðandi framfylgd skipulagsreglna flugvallar og tryggja tímanleg inngrip ef þörf er á.

Fulltrúar Samgöngustofu og umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur funduðu um tilmæli stofnunarinnar 14. ágúst 2024. Á þeim fundi kallaði Reykjavíkurborg eftir nánari skýringum á kröfum stofnunarinnar. Af hálfu borgarinnar hefði vakið undrun að gerð væri krafa um hindranalausn VSS-flöt. Slíkar kröfur hefðu aldrei verið settar fram fyrr í samskiptum borgar og rekstraraðila fyrr en í september 2020. Eftir fundinn gengu tölvupóstar á milli starfsfólks umhverfis- og skipulagssviðs og Samgöngustofu m.a. um þýðingu OCS- og VSS-flata þar sem Samgöngustofa áréttaði að hvor um sig félli undir skilgreiningu hindranaflata samkvæmt ákvæðum 146., 148. og 150. gr. loftferðalaga.

Þann 31. ágúst 2024 óskaði skrifstofustjóri umhverfis- og skipulagssviðs eftir fresti til 2. október til að bregðast við kröfum Samgöngustofu og vísaði m.a. til þess að samtal væri á milli Reykjavíkurborgar og Isavia INN sem miðaði að því að leysa málið. Það vekur athygli að deginum áður staðfesti Isavia INN á fundi með Samgöngustofu að ekkert samkomulag væri í vinnslu. Skilningur félagsins væri að Reykjavíkurborg vildi endurnýja samkomulag sitt gagnvart ríkinu um málefni flugvallarins og skilyrða trjáfellingar við afhendingu þess lands í Skerjafirði sem gert hafði verið samkomulag um árið 2013.

4.3.3 Isavia INN leggur fram tillögu um tímabundna lokun

Á sama fundi og Isavia INN greindi frá því að ekkert samkomulag væri í vinnslu við Reykjavíkurborg tilkynnti Samgöngustofa Isavia INN að settar yrðu rekstrartakmarkanir á braut 13/31 þann 2. september. Þá rynni út frestur félagsins til að bregðast við þeim frávikum sem hefðu verið opnuð vegna trjágróðurs í Öskjuhlíð í nóvember árið áður. Í samræmi við lögbundna framkvæmd kallaði stofnunin eftir tillögum félagsins um aðgerðir sem komið gætu til móts við frávikin. Isavia INN lagði til þrjá valmöguleika við Samgöngustofu: Í fyrsta lagi að fella umrædd tré í Öskjuhlíð, í öðru lagi að lengja braut 13/31 til vesturs og í þriðja lagi að loka flugbrautinni, þó með undanþágu fyrir sjúkraflog að því gefnu að rekstraraðilar þess yrðu upplýstir um aðstæður og gerðu viðeigandi ráðstafanir. Lagði félagið jafnframt til að þessar takmarkanir tækju gildi 16. október.

Reykjavíkurborg hefur gagnrýnt að hafa ekki haft vitneskju um fyrirætlan Samgöngustofu að setja takmarkanir á flugbraut 13/31 og tillögu Isavia INN í því sambandi fyrr en í janúar 2025. Í þessu samhengi má benda á að á sama tíma og Isavia INN og Samgöngustofa voru að velta upp möguleikanum á að loka flugbrautinni, þ.e. dagana 2.–6. september 2024, lét Reykjavíkurborg

fella á bilinu 35–45 tré sem náðu upp fyrir OCS-flöt flugbrautar 31. Það var gert í því skyni að koma til móts við kröfur Isavia INN. Félagið hefur svarað þeirri gagnrýni á þann veg að ekki hafi verið ástæða til að upplýsa Reykjavíkurborg fyrr en endanleg ákvörðun Samgöngustofu lægi fyrir. Samkvæmt svari félagsins til Ríkisendurskoðunar hafði athygli borgarinnar á hættunni sem fylgdi trjágróðrinum í Öskjuhlíð verið ítrekað vakin á fyrri stigum. Í ljósi fyrri samskipta við borgina:

„var það ljóst af hálfu [Isavia INN] að stjórnvaldsákvörðun væri bráðnauðsynleg í þessu máli og [Samgöngustofa] yrði að taka af skarið hvaða tillaga yrði fyrir valinu.“

Hér verður að hafa í huga að allar breytingar á notkun flugbrauta og aðflugi að Reykjavíkflugvelli eru háðar samþykki Samgöngustofu samkvæmt loftferðalögum. Aldrei kom því til álita Isavia INN að loka eða takmarka notkun flugbrauta einhliða.

Eftir trjáfellingar Reykjavíkurborgar í upphafi september 2024 lét Isavia INN uppfæra mælingar á hindrunum í OCS- og VSS-flötum flugbrautar 31. Mælingarnar fóru fram þann 4. október og niðurstöður þeirra voru teknar saman í skýrslu sem lá fyrir 8. nóvember. Samkvæmt þeim voru toppar 23 trjáa ofan við OCS-flöt og 53 tré voru minna en meter fyrir neðan flötinn. Þá voru 1.412 tré ofan við VSS flöt og 166 tré minna en meter fyrir neðan VSS-flötinn.

4.3.4 Fundur innviðaráðherra, borgarstjóra og framkvæmdastjóra Isavia INN

Innviðaráðherra fundaði með borgarstjóra og framkvæmdastjóra Isavia INN um málið og aðra þætti varðandi rekstur flugvallarins 11. október 2024. Á þeim fundi dreifði borgarstjóri drögum að samkomulagi milli Isavia INN og borgarinnar. Samkvæmt tölvupóstum starfsmanna ráðuneytisins þann 21. október var talið raunhæft að það gæti orðið grundvöllur að lausn og komið í veg fyrir að settar yrðu rekstrartakmarkanir á flugvöllinn. Sá skilningur virðist hafa verið á algjöra skjön við afstöðu Isavia INN.

Samkvæmt svörum Isavia INN við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar voru samkomulagsdrögin ekki unnin í samvinnu við félagið sem taldi sig hafa verið stillt upp við vegg. Áherslur borgarinnar hefðu verið á þá leið að komið yrði til móts við kröfur félagsins varðandi trjáfellingar í Öskjuhlíð og fleiri atriði að því gefnu að Isavia INN myndi afhenda land innan flugvallargirðingar í Skerjafirði. Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg var viðleitni borgarinnar sú að leysa þau ágreiningsmál sem væru uppi í kringum flugvöllinn með einu samkomulagi. Mat Isavia INN var að næsta ómögulegt væri að tengja þessi ólíku mál saman. Afstaða þessi væri skýr um að rekstraraðili flugvallarins ætti ekki að koma að gerð slíkra samkomulaga. Rekstraraðilans væri að tryggja að starfsemin uppfyllti öryggiskröfur, ekki að koma að ákvörðunum sem væru á forræði eiganda flugvallarins, þ.e. íslenska ríkisins.

4.3.5 Reykjavíkurborg svarar erindi Samgöngustofu

Þann 14. október 2024 svaraði Reykjavíkurborg erindi Samgöngustofu frá 27. maí sama ár og óskaði eftir því að stofnunin afturkallaði ákvörðun sína. Að mati borgarinnar væru vísanir til OCS- og VSS-flata nýmæli og um íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun af hálfu Samgöngustofu að ræða. Þá hefði stofnunin hvorki fullnægt rannsóknar- né leiðbeiningaskyldu sinni. Ekki bara hvað snýr að kæruleiðum og frestum heldur líka efnislega um þær kröfur sem gerðar væru til borgarinnar.

Samgöngustofa hafnar þessum fullyrðingum Reykjavíkurborgar. Í grunninn sé um að ræða fylgni við skipulagsreglur flugvallarins sem kveða á um að hindranafletir skulu vera án hindrana nema að fengnu samþykki Samgöngustofu. Í svari stofnunarinnar til Reykjavíkurborgar 15. nóvember kom fram að það væri því mildunarráðstöfun að skilyrða samþykki stofnunarinnar við að VSS- og OCS-fletir yrðu hindranalausir (eða því sem næst) líkt og Isavia INN hafði lagt til. Farið væri fram á þá ráðstöfun þar sem krafan um hindranalausan aðflugsflöt væri ekki uppfyllt. Samgöngustofa viðurkenndi í samskiptum sínum við Reykjavíkurborg að sú ráðstöfun, að horfa til VSS- og OCS-flata í stað hindrunarflata hefði ekki verið nægilega vel útskýrð á fundum aðilanna í ágúst. Ekki yrði frekar aðhafast varðandi áður fyrirhugaðar aðgerðir, þ.e. trjáfellingar á kostnað borgarinnar með atbeina lögreglu, þar til nýjar mælingar á trjágróðri hefðu verið kynntar og ræddar milli Isavia INN og borgarinnar. Að beiðni Isavia INN myndi Samgöngustofa taka þátt í því samtali.

Áður en kom til þess fundar átti félagið reglubundinn samráðsfund með innviðaráðuneyti þann 20. nóvember 2024. Þar var staða málsins rakin og lagði félagið áherslu á að fálæti Reykjavíkurborgar gagnvart umleitunum um trjáfellingar væri óásættanleg þrátt fyrir að borgin hefði fellt á bilinu 35–45 tré fyrr um haustið í því skyni að tryggja hindranalausan OCS-flöt. Félagið bauð fulltrúum ráðuneytisins að sitja væntanlegan fund þess með fulltrúum Reykjavíkurborgar og Samgöngustofu þann 4. desember. Á honum stóð m.a. til að kynna nýjustu mælingar á trjágróðri í Öskjuhlíð.

Á fundinum 4. desember kynnti flugvallarstjóri Reykjavíkurflugvallar þá tillögu að tryggt yrði að VSS-flötur yrði hindrunarlaus sem mildunarráðstöfun. Samkvæmt svörum Isavia INN til Ríkisendurskoðunar telur félagið að frá þessum tíma hafi borgaryfirvöldum átt að vera ljóst að flugbraut 13/31 yrði mögulega lokað ef trjágróður í Öskjuhlíð yrði ekki grisjaður í samræmi við þessar kröfur. Reykjavíkurborg hefur ítrekað bent á í svörum sínum til Ríkisendurskoðunar að svo hafi ekki verið. Athygli vekur að fulltrúar Reykjavíkurborgar töldu á þessum tímapunkti að það samkomulag sem hafði verið rætt á fundi ráðherra og borgarstjóra væri enn raunhæfur möguleiki að langtímalausn. Samkvæmt fundargerð Samgöngustofu lá fyrir að þær hugmyndir væru óásættanlegar fyrir Isavia INN.

Líkt og fyrr segir telur Ríkisendurskoðun að ekki sé hægt að gera þætti sem lúta að flugöryggi og heyra undir eftirlit og/eða íhlutun af hálfu Samgöngustofu að samkomulagsatriði milli ríkis og borgar. Í athugasemdum sínum við drög þessarar skýrslu tók innviðaráðuneyti undir þá afstöðu. Ráðuneytið telur jafnframt að ákvæði samkomulags ríkis og borgar frá 2013 um að leita ætti leiða til að takmarka trjáfellingar í Öskjuhlíð vegna flugöryggis hafi ekki falið í sér viðleitni til að gera þann þátt málsins að samkomulagsatriði.

4.4 Lokun flugbrautar 13/31

Samgöngustofa, Isavia INN og Reykjavíkurborg funduðu aftur 6. janúar 2025. Þá lýsti borgin yfir vilja til að hreinsa OCS-flöt flugbrautar 31. Hægt yrði að ganga í það verk fljótlega. Samkvæmt gögnum sem Reykjavíkurborg tók saman fyrir Ríkisendurskoðun lýsti Samgöngustofa því yfir á fundinum að stofnunin hefði ákveðið að flugbraut 13/31 yrði lokað fyrir flugtök og landingar yfir Öskjuhlíð þar til VSS-flötur hefði verið hreinsaður.

Af gögnum máls að dæma var það í fyrsta sinn sem Reykjavíkurborg var tilkynnt um að brautinni yrði mögulega lokað. Samkvæmt gögnum Reykjavíkurborgar töldu fulltrúar hennar að forsendur og lagagrundvöllur þessarar ákvörðunar væri óskýr og hún ekki rökstudd. Óskaði borgin eftir því að unnið yrði öryggismat þar sem metið yrði hvort og þá að hvaða marki nauðsynlegt væri að halda VSS-fleti hindrunarlausum. Hér verður að undirstrika að ákvörðunin um að loka þyrfti flugbrautinni beindist ekki að Reykjavíkurborg heldur að Isavia INN. Það vekur athygli að Reykjavíkurborg, sem var ekki beinn aðili að málinu, skuli gera athugasemdir við forsendur og grundvöll ákvörðunarinnar en ekki Isavia INN. Í samskiptum sínum við Ríkisendurskoðun vegna þessarar úttektar benti Reykjavíkurborg á að möguleg lokun gæti ekki talist einkamál rekstraraðilans. Ljóst hefði verið að borgin myndi þurfa að grípa til aðgerða á sinn kostnað og áhrifin af mögulegri lokun mikil. Ákvörðun um lokun brautarinnar hefði því skipt borgina miklu máli.

Þann 9. janúar 2025 tilkynnti Samgöngustofa Isavia INN að grípa yrði til tímabundinna ráðstafana:

„Í ljósi nýrra mælinga Svama sem [Isavia INN] lét gera á hæð trjágróðurs í október sl. og með vísan í þá afstöðu Reykjavíkurborgar að lúta ekki án frekari tafa gildandi skipulagsreglum hvað varðar hæð trjágróðurs, né þeirri mildandi ráðstöfun að tryggja hindranafría aðflugsfleti (þ.e. obstacle clearance surface og visual segment surface) þá er það mat [Samgöngustofu] að grípa þurfi til tímabundinna ráðstafana til að tryggja viðunandi flugöryggi þar til greitt hefur verið úr málum varðandi hindranir í Öskjuhlíð.

Samgöngustofa vísar til minnisblaðs [Isavia INN] dagsett 2. september 2024 og upplýsinga sem [Isavia INN] veittu á fundi þann 4. desember sl. varðandi möguleg úrræði til að uppfylla skilyrði reglugerða sem um flugvöllinn gilda og til að tryggja flugöryggi. Samgöngustofa telur rétt að gerðar verði þær tímabundnu breytingar á notkun flugbrautar 31 til landinga og flugbrautar 13 til flugtaks sem [Isavia INN] hefur auðkennt sem mögulegt úrræði og kallar eftir því að [Isavia INN] hefji vinnu við þessa ráðstöfun. Í minnisblaði [Isavia INN] kemur fram að um tímabundna ráðstöfun yrði að ræða og í því samhengi leggur Samgöngustofa til að lokun brautarinnar verði til þriggja mánaða að lágmarki á meðan unnið er að nauðsynlegum úrbótum til þess að tryggja að skipulagsreglur flugvallarins séu uppfylltar.“

Óskaði stofnunin eftir svari Isavia INN eigi síðar en 15. janúar 2025 um hvenær væri áætlað að þessi tímabundna breyting gæti verið lögð fyrir Samgöngustofu og hvenær hún gæti tekið gildi. Auk þess var farið fram á tafarlausa lokun flugbrautarinnar að næturlagi. Þá segir einnig:

„Samgöngustofa reynir nú til hlítar að fá Reykjavíkurborg til að uppfylla skipulagsreglur Reykjavíkurflugvallar áður en stofnunin grípur til þeirra úrræða sem lögjöfin heimilar.“

Ákvörðun Samgöngustofu tók ekki tillit til tillögu Isavia INN um undanþágu vegna sjúkraflugs. Ef ríkur vilji hefði verið til þess hjá félaginu að andmæla þeirri tilhögun hefði mátt kæra ákvörðunina til innviðaráðuneytis en sem æðra stjórnvald hefur ráðuneytið heimild til að fresta

réttaráhrifum ákvörðunarinnar. Samkvæmt sjálfu erindi Samgöngustofu var kærufresturinn þrjú mánuðir. Í umsagnarferli þessarar skýrslu benti Isavia INN á að málsmeðferðartími í kærumáli hefði að líkindum orðið lengri en félagið taldi ásættanlegt auk þess sem það taldi óvíst að hvort kæran hefði frestað réttaráhrifum.

Á miðnætti, aðfaranótt 10. janúar 2025, lokaði Isavia INN fyrir notkun flugbrautar 13/31 að næturlagi. Sama dag sendi borgarstjóri tölvupóst til Samgöngustofu og óskaði eftir formlegu erindi varðandi boðuð úrræði af hálfu stofnunarinnar gagnvart borginni. Í póstinum kom fram að óskað væri skjótra viðbragða enda liti Reykjavíkurborg það alvarlegum augum ef þjónusta flugvallarins við borgarbúa og landsmenn alla væri skert. Í bréfi sem borgarstjóri sendi Samgöngustofu 10. janúar er farið þess á leit að stofnunin tilgreini með skýrum hætti hvaða kröfur stofnunin geri nákvæmlega á hendur Reykjavíkurborg vegna málsins og á grundvelli hvaða lagaheimilda.

Að mati Ríkisendurskoðunar verður ekki annað séð en að þær kröfur hafi þá þegar legið fyrir. Sú staðreynd að á þessum tímapunkti skuli Reykjavíkurborg kalla eftir skýrari greinargerð fyrir þeim kröfum sem henni eru sett (þ. á m. lagagrundvöll) er til vitnis um hversu mikið bar á milli borgarinnar annars vegar og Isavia INN og Samgöngustofu hins vegar varðandi sameiginlegan skilningi á eðli og forsendum málsins. Óháð því hvort Samgöngustofa hafi uppfyllt leiðbeiningarskyldu sína er ljóst að leiðbeiningar stofnunarinnar höfðu misst marks. Hvorki Isavia INN, Reykjavíkurborg né ráðherra höfðu unnið með árangursríkum hætti að þeirri samráðsskyldu sem kveðið er á um í lögum um loftferðir þrátt fyrir að gögn og upplýsingar um málið hafi gengið á milli aðila og lögformlegum skyldum sinnt.

Samtal um forsendur og framfylgd skipulagsreglna flugvallarins hefði þurft að vera reglulegt allt frá því að þær voru settar. Að mati Ríkisendurskoðunar ber innviðaráðuneyti ríka skyldu til að tryggja bætt samráð milli aðila.

Þann 10. janúar 2025 tilkynnti innviðaráðuneyti Samgöngustofu að í ljósi þess að stofnunin hefði tekið stjórnvaldsákvörðun sem væri kæranleg til ráðuneytisins teldi það ekki rétt að fulltrúar þess sætu fundi um málið. Það vænti þess þó að fá upplýsingar um málið og gang þess frá Isavia INN og eftir atvikum Samgöngustofu.

Athygli vekur að innviðaráðuneyti sá ekki ástæðu til að segja sig frá aðkomu að málinu eftir að Samgöngustofa hafði tilkynnt Reykjavíkurborg í maí 2024 að komið gæti til þess að stofnunin myndi nýta sér heimildir loftferðalaga til íhlutunar gagnvart borginni. Ekki verður betur séð en að í því tilfalli myndi vera um kæranlega stjórnvaldsákvörðun að ræða. Færa má rök fyrir að allt frá þeim tíma kynni aðkoma ráðuneytisins að málinu að orka tvímælis.

Samgöngustofa var í þeirri stöðu að reka tvö aðskilin en á sama tíma nátengd mál. Annars vegar eftirlit með starfsemi Isavia INN sem rekstraraðila Reykjavíkurlugvallar og hins vegar að hlutast til um framfylgd skipulagsreglna flugvallarins af hálfu Reykjavíkurborgar. Ákvarðanir stofnunarinnar um að loka þyrfti flugbraut 13/31 í því skyni að bregðast við frávikum frá alþjóðlegum kröfum beindust að Isavia INN. Bein aðkoma Reykjavíkurborgar að rekstri þess máls voru eðlilega takmörkuð. Ákvarðanir og íhlutun Samgöngustofu gagnvart Reykjavíkurborg hefðu, líkt og stofnunin boðaði að gæti orðið raunin, falist í því að ráðist yrði í trjáfellingar á kostnað borgarinnar. Til þess kom þó ekki því Samgöngustofa kaus að nýta ekki heimildir loftferðalaga til að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að tryggja flugöryggi. Stofnunin hefur lýst því yfir að þær heimildir séu um margt óskýrar. Þess í stað var brautunum lokað í samræmi við tillögu Isavia INN.

4.4.1 Samgöngustofa sendir ný tilmæli til Reykjavíkurborgar

Samkvæmt gögnum Reykjavíkurborgar funduðu fulltrúar hennar með fulltrúum frá Isavia INN og Samgöngustofu 13. janúar 2025. Þann 17. janúar sendi Samgöngustofa tilmæli til borgarinnar um að senda yrði stofnuninni staðfestingu, eigi síðar en 17. febrúar 2025, um að gripið verði til viðeiganda ráðstafna vegna hindrana (trjágróðurs) í aðflugs- og flugtaksflötum Reykjavíkurlugvallar. Stofnunin óskaði einnig eftir aðgerðaáætlun um trjáfellingar frá borginni, sem unnin yrði í samráði við Isavia INN og skilað eigi síðar en 21. mars 2025. Í tilmælum Samgöngustofu er vísað til þess að Reykjavíkurborg hefði á fundum með Samgöngustofu óskað eftir ítarlegri útlíðun á því hvað þyrfti að lágmarki til þess að skipulagsreglur Reykjavíkurlugvallar væru uppfylltar. Afstaða Samgöngustofu var sú að rétt væri að Reykjavíkurborg fengi þær upplýsingar beint frá rekstraraðila flugvallarins sem byggðu á nýjustu mælingum frá því í október.

Samkvæmt upplýsingum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað frá Reykjavíkurborg var skilningur borgarinnar sá að í ljósi þessara tilmæla yrði ekki gripið til lokana fyrr en frestur borgarinnar til að skila staðfestingu um til hvaða ráðstafana yrði gripið væri liðinn. Líta yrði til þess að vaxtartímabili trjágróðurs væri lokið og því myndu aðgerðir á þessum tíma ekki afstýra aukinni áhættu. Þá hefur Reykjavíkurborg gagnrýnt að Samgöngustofa hafi ekki í eigin nafni gert grein fyrir hvernig tryggja ætti fylgni við skipulagsreglur Reykjavíkurlugvallar heldur vísað til krafna rekstraraðila flugvallarins.

Samgöngustofa, Isavia INN og Reykjavíkurborg funduðu aftur um málið 23. janúar 2025. Tilgangurinn var að tryggja sameiginlegan skilning á tilmælum Samgöngustofu. Afstaða stofnunarinnar var að verkefnið ætti að vera sameiginlegt úrlausnarefni Isavia INN og Reykjavíkurborgar. Það væri þessara aðila að tryggja að flugvallarumhverfið væri öruggt. Á fundinum undirstrikaði flugvallarstjóri Reykjavíkurlugvallar að bregðast yrði við þeim bráðavanda sem blasti við vegna þess hættuástands sem væri uppi. Þá yrði að útbúa aðgerðaáætlun um stjórn trjágróðurs í flugvallarumhverfinu til framtíðar. Á þessu stigi málsins var það enn skilningur Reykjavíkurborgar að leysa mætti „bráðavandann“ með því að fella þau tré sem skáru OCS-flötin líkt og borgin hefði unnið að í september 2024. Þessari afstöðu var hafnað af Isavia INN og Samgöngustofu. Að mati félagsins væri ekki í boði að dreifa þeirri grisjun sem ráðast yrði í á næstu tíu ár.

Að mati Ríkisendurskoðunar kom á þessum tíma skýrt fram að andstaða Reykjavíkurborgar við kröfur Isavia INN og Samgöngustofu um trjáfellingar var tengd álitamálum þess samkomulags sem gert hafði verið milli ríkis og borgar um málefni flugvallarins. Samkvæmt fundargerð Samgöngustofu ítrekuðu fulltrúar Reykjavíkurborgar að samkvæmt upphaflegu samkomulagi ríkis og borgar ætti flugvöllurinn þá þegar að hafa verið fluttur úr Vatnsmýri og starfsemin væri víkjandi samkvæmt gildandi skipulagi.

4.4.2 Áhættumat vegna lokunar flugbrautar

Í samræmi við beiðni Samgöngustofu frá 9. janúar 2025 vann Isavia áhættumat vegna lokunar flugbrautar 13/31. Matið sjálft fór fram 29. janúar með aðkomu fjölda aðila, m.a. frá flugrekstraraðilum sem nýta flugvöllinn og öryggisnefnd Félags íslenskra atvinnuflugmanna. Þess ber að geta að flugrekstraraðilar hafa gagnrýnt bæði aðdraganda og framkvæmd lokunarinnar. Lokunin hafi legið í loftinu en skolið skyndilega á. Málið hafi einkennst af óskýrum svörum og höfðu flugrekstraraðilar t.a.m. ekki verið upplýstir um tillögu Isavia INN í september 2024 um að loka flugbrautinni til að bregðast við því frávikum sem Samgöngustofa hafði auðkennt.

Áhættumat Isavia INN átti að draga fram og meta áhrif lokunarinnar á starfsemi flugvallarins m.t.t. áhættu og náði til allra flugflokka. Því var ekki ætlað að leggja mat á hvort eða hvernig standa ætti að lokuninni eða hvort aðrar leiðir væru færar í því augnamiði að bregðast við þeim hindrunum sem voru til staðar í Öskjuhlíðinni. Matinu var skilað til Samgöngustofu 3. febrúar 2025 og samþykkt samdægurs. Augljósu áhrifin af lokun brautarinnar voru þau að braut 01/19 yrði notuð í auknum mæli þrátt fyrir hliðarvind. Ef hliðarvindur á braut 01/19 færi yfir 16 hnúta gæti Norlandair, sem sinnir m.a. sjúkraflogi, ekki lent við slæm bremsuskilyrði (bremsustuðull 3 af 6) og við bestu skilyrði mætti hliðarvindur ekki vera meiri en 25 hnútar. Dash 8 vélar Icelandair þola meiri hliðarvind. Við bestu skilyrði myndu þær þola allt að 36 hnúta en við slæm bremsuskilyrði (3 af 6) yrðu þær frá að hverfa við 20 hnúta og jafnvel fyrr. Í þeim tilfellum sem lent yrði í hliðarvindi sem nálgast fyrrgreind takmörk ykist hættan á óhöppum.

Tveim dögum síðar, 5. febrúar 2025, gaf stofnunin út öryggistilskipun #1-2025 um að lokað væri fyrir landingar á flugbraut 13/31 og flugtök á flugbraut 13. Nota mætti flugbraut 31 til flugtaks (þ.e. til vesturs) og aksturs. Í tilskipuninni var tiltekið:

„Hvorki Isavia innanlandsflugvöllum né Samgöngustofu hefur tekist að fá hindranir fjarlægðar þrátt fyrir skýr ákvæði Skipulagsreglna Reykjavíkurlugvallar og hefur Reykjavíkurborg verið veittur frestur til 17. febrúar nk. til að upplýsa Samgöngustofu um hvernig staðið verður að uppfyllingu þeirra krafna.“

Þann 7. febrúar tilkynnti flugvallarstjóri Reykjavíkurlugvallar um lokunina sem tók gildi degi síðar.

5 Lokun flugbrautar 13/31 aflétt

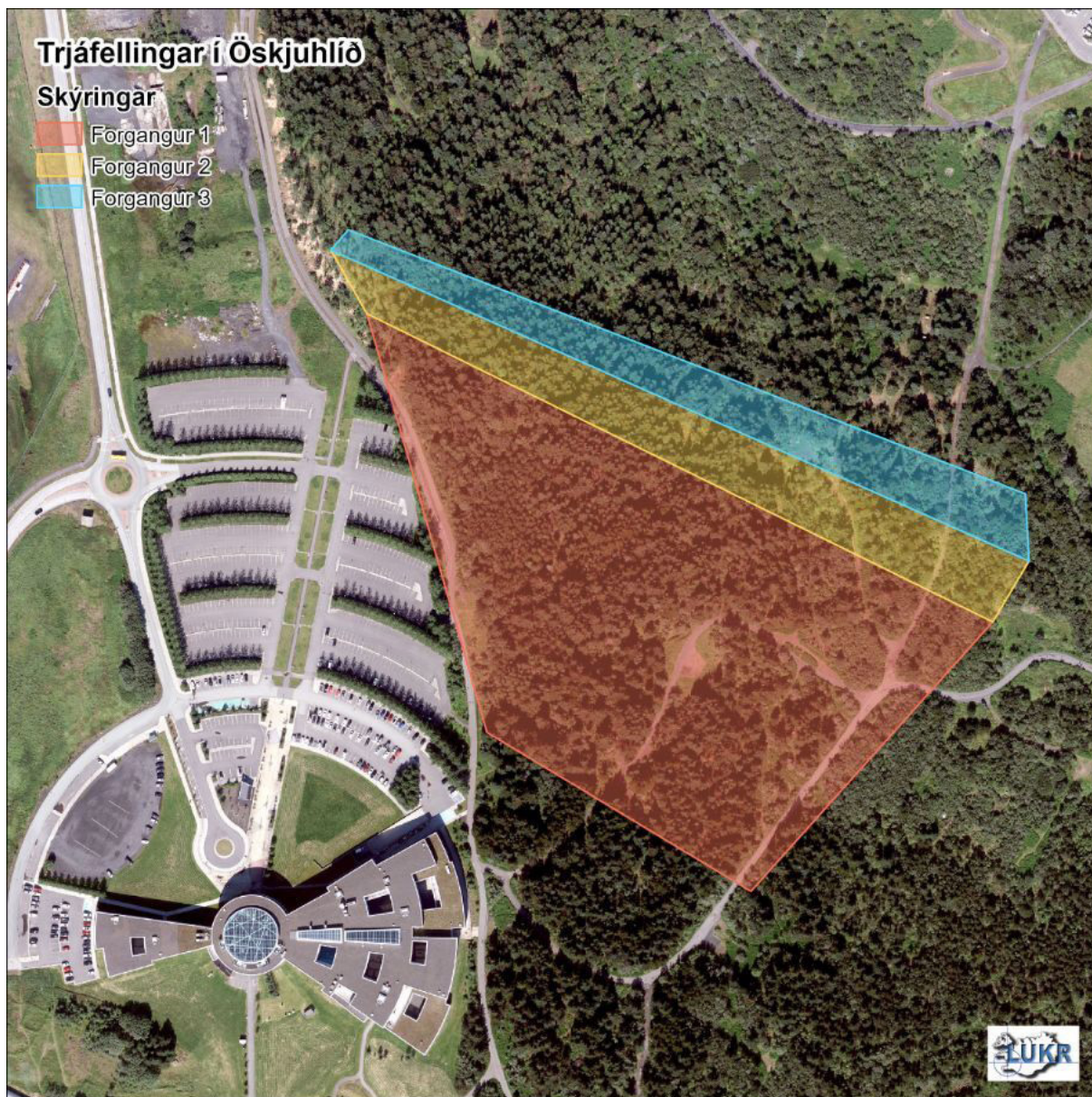
5.1 Trjáfellingar hefjast

Reykjavíkurborg hóf trjáfellingar í Öskjuhlíð mánudaginn 11. febrúar 2025 í samræmi við kröfur Isavia INN. Daginn eftir samþykkti velferðarnefnd Alþingis að hefja frumkvæðismál um stöðu sjúkraflugs á Reykjavíkflugvelli. Á fund nefndarinnar komu fulltrúar frá Isavia INN, Samgöngustofu, Reykjavíkurborg, heilbrigðisráðuneyti, Miðstöð Sjúkraflugs og Norlandair sem sinnir sjúkraflugi samkvæmt samningi við Sjúkratryggingar Íslands. Á fundi með Ríkisendurskoðun lýsti fulltrúi Norlandair yfir miklum vonbrigðum með málflutning Isavia INN, Samgöngustofu og Reykjavíkurborgar á þeim fundi. Hann hafi einkennst af því að hver aðili benti á annan vegna þeirrar stöðu sem upp væri komin.

Þótt kröfur Isavia INN um trjáfellingar hafi upphaflega verið settar fram nærri fimm árum áður óskuðu fulltrúar Reykjavíkurborgar eftir nákvæmari leiðbeiningum frá félaginu um forgangsröðun verkefnisins svo að aflétta mætti lokun brautanna sem fyrst. Þessi ósk kom fram á fundi Reykjavíkurborgar, Samgöngustofu og Isavia INN 12. febrúar. Tveimur dögum síðar lá fyrir tillaga Isavia INN að forgangsröðun sem var unnin af flugferlahönnuðum Isavia ANS (nú Avians). Á þeim tímapunkti hafði Reykjavíkurborg lokið við að fella um 160 tré. Áhersla borgarinnar hafði verið á nyrsta hluta þess svæðis sem afmarkaðist af VSS fleti flugbrautar 31. Leiðbeiningar Isavia lögðu aftur á móti áherslu á að fella hindranir næst miðlínu OCS-flatarins. Mynd 5.1 sýnir tillögu Isavia INN að forgangsröðun trjáfellinga.

Eftir að leiðbeiningar Isavia ANS um forgangsröðun lágu fyrir var gert hlé á aðgerðum. Þær hófust að nýju 17. febrúar í samræmi við leiðbeiningarnar. Þann sama dag rann út sá frestur sem Samgöngustofa hafði veitt Reykjavíkurborg til að bregðast við tilmælum stofnunarinnar dags. 17. janúar. Í þeim var m.a. óskað eftir aðgerðaáætlun frá borginni, sem unnin væri í samráði við Isavia INN. Í viðbrögðum borgarinnar var greint frá yfirstandi aðgerðum og að aðgerðaáætlun yrði skilað í samræmi við tilmælin. Þann 22. febrúar var lokið við fellinguna trjáa á 1. forgangssvæði og alls höfðu verið felld 730 tré frá síðasta sumri.

Mynd 5.1 Tillaga Isavia að forgangsroðun við trjáfellingar í Öskjuhlíð



Heimild: Isavia INN

5.2 Undanþága vegna sjúkraflugs

Samgöngustofa veitti enga undanþágu vegna lokunarinnar þegar hún tók gildi. Í tillögu Isavia INN frá 2. september 2024 um ráðstafanir til að bregðast við þeim frávikum sem Samgöngustofa hafði auðkennt varðandi trjágróður lagði félagið til tímabundnar aðgerðir í tveimur liðum: Í fyrsta lagi að loka fyrir landingar allra loftfara á braut 31 og í öðru lagi að loka fyrir flugtök af braut 13. Þá lagði félagið til að sjúkraflug yrði undanþegið þessum takmörkunum að því gefnu að rekstraraðilar sjúkraflugs væru upplýstir um aðstæður og gerðu viðeigandi ráðstafanir í sínum flugrekstri.

Í ákvörðun Samgöngustofu um að gripið yrði til þess að loka fyrir landingar á braut 31 og flugtök og landingar á braut 13 var ekki vikið beinum orðum að þeirri tillögu Isavia INN að sjúkraflug yrði undanþegið lokuninni. Samkvæmt gögnum áhættumatsins sem Isavia INN vann

Í samræmi við beiðni Samgöngustofu var horft til þess að stofnunin hefði ekki fallist á beiðni félagsins um að sjúkraflug yrði undanþegið mögulegum takmörkunum. Benda verður á að í tillögu Isavia INN til Samgöngustofu var beiðni um undanþágu vegna sjúkraflugs ekki útfærð nánar og ekki lagðar til aðrar aðgerðir sem hefðu mögulega getað komið til móts við sjúkraflug. Til dæmis að stytta flugbrautina tímabundið, þannig að hún gæti nýst þeim vélum Norlandair sem sinntu sjúkraflugi þó svo að hún væri lokuð stærri vélum. Samkvæmt upplýsingum frá Isavia INN hefðu slíkar aðgerðir kallað á talsverðan undirbúning sem hefði þurft að hefjast með löngum fyrirvara og talinn var óraunhæfur á þessum tímapunkti.

Ríkisendurskoðun bendir á að Isavia INN hafði heimild til að kæra þá niðurstöðu sem Samgöngustofa kynnti félaginu þann 9. janúar 2025 hefði vilji verið til að knýja fram efnislega niðurstöðu varðandi undanþágu fyrir sjúkraflug. Að öllu samanteknu ber tillaga Isavia INN um lokun frá því í september 2024, ákvörðun Samgöngustofu frá 9. janúar 2025 og viðbrögð félagsins við henni, ekki vott um þessir aðilar hafi lagt áherslu á að sjúkraflug yrði undanþegið mögulegri lokun.

Við gerð áhættumatsins sem Isavia INN vann var bent á að ekki væri horft sérstaklega á hvaða áhrif lokunin hefði á sjúkraflug. Fyrst og fremst væri horft á flugöryggi sem slíkt við notkun flugvallarins. Sérstakt áhættumat vegna mögulegra áhrifa á sjúkraflug, með aðkomu heilbrigðisyfirvalda fór aldrei fram. Þess má þó geta að þegar ljóst var að sjúkraflug yrði ekki undanþegið lokuninni leit Isavia INN til þess að í tilfalli sjúkraflugs væri fyrir hendi skilgreint verklag þegar lendingar væru ekki mögulegar á Reykjavíkflugvelli. Þá yrði lent á Keflavíkflugvelli hvaðan sjúklingurinn yrði fluttur með þyrlu Landhelgisgæslunnar til Reykjavíkur.

Fulltrúar Norlandair tóku þátt í gerð áhættumatsins ásamt fleiri flugrekstraraðilum. Ef bremsuskilyrði væru takmörkuð mætti hliðarvindur ekki fara yfir 16 hnúta þegar vélar félagsins kæmu til lendingar. Ef miðað væri við meðaltal febrúarmánaðar síðustu tíu ár var hliðarvindur yfir 16 hnútum á flugbraut 01/19 í um 15% tilvika. Samkvæmt gögnum Norlandair voru u.þ.b. 20% sjúkrafluga neyðarflug í forgangi þar sem sjúklingar töldust í lífshættu..

Á fundi Samgöngustofu, Isavia INN og Reykjavíkurborgar þann 12. febrúar 2025 kom sjúkraflugið til umræðu. Þá spurðu fulltrúar Reykjavíkur hvað þyrfti til að opna brautina fyrir sjúkraflugi. Fulltrúar Samgöngustofu bentu í því samhengi á að ekki væru gerðar minni eða aðrar kröfur til sjúkraflugs en annars flugs. Sömu viðmið og reglur ættu við frá sjónarhóli flugöryggis og að í fljótu bragði væri ekki hægt að sjá að mögulegt væri að aflétta takmörkunum fyrr fyrir sjúkraflug. Þó lægi fyrir Samgöngustofu að meta beiðni um undanþágu sem barst stofnuninni þann 11. febrúar frá flugrekstrarstjóra Norlandair.

5.2.1 Beiðni Norlandair um undanþágu

Flugrekstrarstjóri Norlandair lagði fram beiðni um undanþágu fyrir notkun á flugbraut 13/31 þann 11. febrúar 2025. Beiðnin náði einungis til sjúkraflugs á forgangsflugi (þ.e. þegar ástand sjúklings væri mjög alvarlegt) og þegar skilyrði kæmu í veg fyrir notkun brautar 01/19. Í beiðninni kom fram að til sjúkraflugs væru notaðar flugvélar sem þyrftu u.þ.b. 800 m lendingarvegalend miðað við 16 hnúta mótvind, og flugtaksvegalengd á hámarksvigt miðað við sömu aðstæður væru u.þ.b. 950 m. Auk þess hefði Norlandair heimild til að lenda á allt að 5.5° aðflugshorni. Einungis yrði lent á braut 31 í sjónflugi. Aðskilnaður við hindranir yrði þá sambærilegur og á öðrum flugvöllum hér á landi þar sem taka yrði tillit til hindrana og síðasti hluti aðflugsins

(e. *final segment*) væri hringaðflug. Nánar tiltekið væru aðstæður með þeim hætti á Bíldudal, Hornafirði og Norðfirði.

Ekki hefur verið dregið í efa að sjúkraflugvélar Norlandair hafa tæknilega getu til að lenda á braut 13/31 miðað við þau skilyrði sem félagið lýsti í beiðni sinni til Samgöngustofu. Það er hins vegar ekki á hendi einstakara flugrekstraraðila eða aðila sem vilja nýta flugbrautina að óska eftir undanþágu af þessum toga, heldur verður rekstraraðili flugvallarins að leggja fram tillögur í samræmi við öryggistilskipun Samgöngustofu. Samgöngustofa tók því beiðni Norlandair ekki til efnislegrar umfjöllunar og afgreiðslu.

5.2.2 Beiðni Isavia INN um undanþágu

Isavia INN óskaði eftir undanþágu fyrir sjúkraflug þann 21. febrúar 2025. Á þeim tíma hafði Reykjavíkurborg lokið við að fella þau tré í Öskjuhlíð sem félagið hafði tilgreint innan forgangssvæði 1. Hluti af umsókninni fólst í gerð nýs áhættumats sem félagið lagði fyrir Samgöngustofu 25. febrúar.

Að teknu tilliti til þeirra trjáfellinga sem Reykjavíkurborg hafði staðfest samþykkti Samgöngustofa umsókn Isavia INN þann 26. febrúar að settum sex skilyrðum. Öll voru þau leidd út af niðurstöðum áhættumatsins. Tvö skilyrði beindust að Isavia INN sem rekstraraðila flugvallarins. Í fyrsta lagi þyrfti félagið að tryggja að engin tré á bílastæði Háskólans í Reykjavík skæru hindranaflöt. Í öðru lagi þyrfti það sem rekstraraðili flugvallarins að gefa út viðeigandi tilkynningu til flugfara með upplýsingum um takmarkanir og skilyrði vegna hindrana í Öskjuhlíð. Auk þess setti stofnunin fram fjögur skilyrði til rekstraraðila sjúkraflugs. Í fyrsta lagi að flokka Reykjavíkurflogvöll sem völl í flokki B samkvæmt alþjóðlegum viðmiðum. Lendingar og flugtök á slíkum völlum þarfnast sérstakra ráðstafana, t.d. vegna hindrana eða bratts aðflugs. Í öðru lagi að áhafnir væru undirbúnar fyrir að flogið yrði eftir miðlínu eða sunnar í aðflug að braut 31. Í þriðja lagi yrði að tryggja að viðeigandi búnaður væri um borð sem aðstoðar flugmenn við að fljúga eftir framlengdri miðlínu flugbrautar. Í síðasta lagi yrði flugrekstraraðili að miða við að brautarlengd væri að hámarki 799 m mælt frá þröskuldi hvað varðar landingu og flugtak á braut 13 og miðað við 5% halla á hindrunarfleti.

Afgreiðsla undanþágunnar stangast að einhverju leyti á við þær upplýsingar sem komu fram á fundi Samgöngustofu, Reykjavíkurborgar og Isavia INN þann 12. febrúar. Á þeim tíma var það mat stofnunarinnar að erfitt væri að sjá hvernig veita mætti slíka undanþágu eða aflétta takmörkunum einvörðungu fyrir sjúkraflug. Þegar litið er til þeirra skilyrða sem sett voru fram gagnvart bæði Isavia INN og rekstraraðila sjúkraflugsins er í öllum tilvikum um að ræða aðgerðir sem hefði verið hægt að koma til leiðar mun fyrr. Það sem virðist hafa skipt sköpum eru því trjáfellingar Reykjavíkurborgar.

Að mati Ríkisendurskoðunar verður ekki annað séð en að skilyrði þess að veita sjúkraflugi undanþágu hefðu átt að liggja ljós fyrir mun fyrr. Fyrirliggjandi upplýsingar benda til þess að sú röskun sem lokunin hafði á sjúkraflug hafi verið nýtt til þess að knýja á um trjáfellingar af hálfu Reykjavíkurborgar.

5.3 Lokun flugbrautar 13/31 aflétt

Felld voru 800 tré í öðrum áfanga verksins í mars 2025 til viðbótar við þau 730 tré sem voru felld í fyrsta áfanga. Borgarráð samþykkti aðgerðaáætlun um trjáfellingar í Öskjuhlíð í þágu flugöryggis þann 13. mars sem var skilað til Samgöngustofu 17. mars. Mat Samgöngustofu var að Reykjavíkurborg hefði ekki unnið áætlunina í nægilega miklu samráði við Isavia INN sem kvaðst ekki hafa haft neina aðkomu að henni. Þó lá fyrir af hálfu bæði Reykjavíkurborgar og Isavia INN að framvegis myndi félagið láta mæla hæð trjáa í Öskjuhlíð árlega og senda borginni upplýsingar um þau tré sem þyrfti að fella í því skyni að viðhalda hreinum VSS-fleti.

Slík mæling fór fram 22. mars 2025 og leiddi í ljós að VSS-flöturinn væri án hindrana. Þann 27. mars aflétti Samgöngustofa tilskipun sinni um lokun flugbrautar 13/31. Frá því í september 2024 hafði Reykjavíkurborg felld um 1.600 tré í Öskjuhlíð. Mynd. 5.2 sýnir hluta af hindranakorti Reykjavíkurflugvallar og hvernig gróðurþekjan í Öskjuhlíð hafði breyst frá því að grisjun hófst í samræmi við kröfur Isavia INN og íhlutun Samgöngustofu.

5.2 Hindranakort Reykjavíkurflugvallar - Öskjuhlíð



Heimild: Isavia | Kortsjá | Loftmyndir af Íslandi | Íslandskort | Map of Iceland, sótt 28.11.2025

5.4 Úrbætur af hálfu Isavia INN og aðgerðaáætlun til framtíðar

Þótt lokun flugbrautar 13/31 hafi verið aflétt höfðu hvorki Isavia INN né Reykjavíkurborg á þeim tíma lokið nauðsynlegum aðgerðum og úrbótum. Enn var unnið að því að leiða til lykta og innleiða þá aðgerðaáætlun sem Reykjavíkurborg og Isavia INN var falið að leggja fram um tilhögun vöktunar og verndar flugvallarumhverfisins. Þann 23. maí 2025 beindi Samgöngustofa því til Reykjavíkurborgar að sú aðgerðaáætlun sem borgin lagði fram í mars uppfyllti ekki þau skilyrði sem sett voru fram í tilmælum stofnunarinnar. Meðal þeirra tilmæla var að áætlunin væri unnin í samvinnu við Isavia INN. Ekki virðist hafa verið skýrt hvað fælist í slíkri samvinnu

en Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að Isavia INN hefði a.m.k. átt að fá tækifæri til að rýna drög að áætluninni og koma með ábendingar. Svo var ekki raunin. Samgöngustofa og borgin hafa fundað um áætlunina, bréf og tölupóstar hafa farið á milli aðila og hefur borginni ítrekað verið veitt framlenging á skilafresti. Hér hefðu aðilar átt að vinna með skilvirkari og árangursríkari hætti.

Samkvæmt bréfi Reykjavíkurborgar til Samgöngustofu í október 2025 höfðu borgin og Isavia INN náð samstöðu um að rétt væri að miða hámarkshæð hindrana við VSS-flöt í Öskjuhlíð, þ.e. að honum sé haldið hindranalausum. Miðað við meðalvöxt síðustu ára er gert ráð fyrir að fella þurfi að jafnaði 50–60 tré á ári og að það verði gert fyrir fram, þ.e. áður en trén vaxa upp í VSS-flötinn. Þá eru aðilar sammála um að Isavia INN sjái til þess að trén séu mæld reglulega, jafnvel árlega. Upplýsingum um niðurstöður mælinga verði deilt með Reykjavíkurborg sem uppfæri aðgerðaáætlanir sínar gefi niðurstöðurnar tilefni til þess.

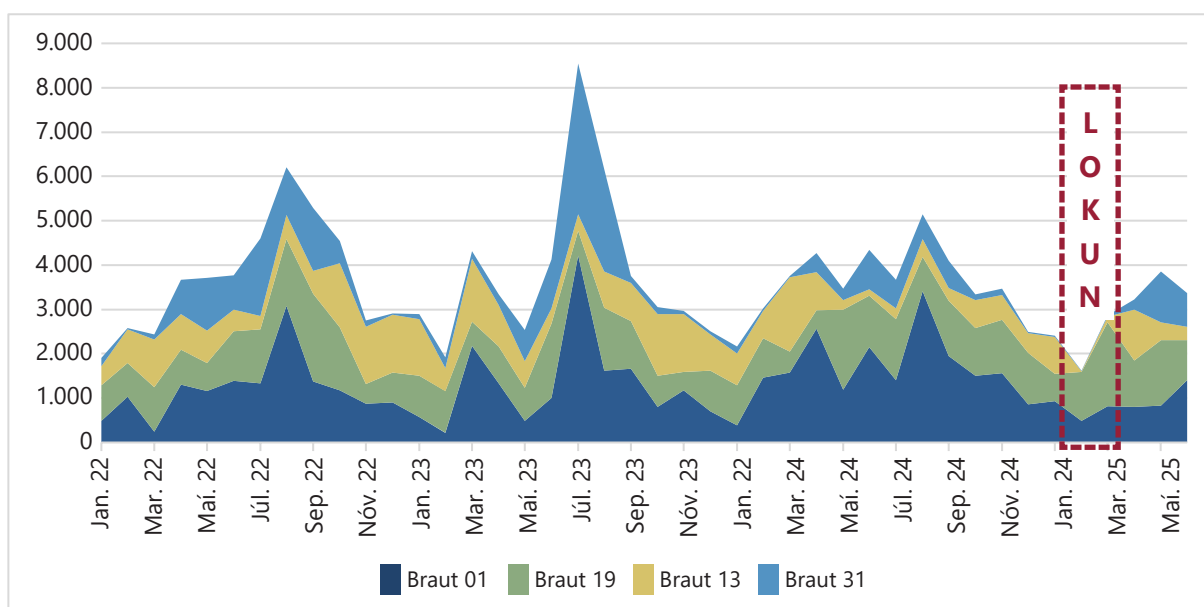
Á fundi Ríkisendurskoðunar með Samgöngustofu í byrjun nóvember 2025 kom fram að uppfærð aðgerðaáætlun hafði ekki borist frá Reykjavíkurborg og ekki var fyrirséð hvort eða hvenær slík áætlun myndi berast Samgöngustofu. Á sama tíma var Samgöngustofa að undirbúa nýja úttekt varðandi öryggi flugvallarins sem hugsanlega leiðir til nýrra ábendinga og opnun nýrra frávika. Í þessu sambandi er brýnt að endurskoðun skipulagsreglna Reykjavíkurflugvallar verði leidd til lykta, sbr. kafla 2.1.

6 Áhrif lokunar á flugumferð

6.1 Notkun Reykjavíkflugvallar eftir flugbrautum

Samkvæmt því áhættumati sem var unnið áður en flugbraut 13/31 var alfarið lokað var tekið tillit til þess að hliðarvindslendingar í krefjandi skilyrðum á þeirri flugbraut sem yrði opin myndu hafa takmarkandi áhrif á starfsemina. Fyrirséð væri að aukið álag myndi verða á flugbraut 01/19. Á fundi með fulltrúum Isavia INN kom fram að hagstæð veðurskilyrði á þeim tíma sem lokunin var í gildi hefðu hjálpað til við að halda starfseminni í horfi. Mynd 6.1 sýnir heildarfjölda hreyfinga á Reykjavíkflugvelli, greint eftir flugbrautum frá upphafi árs 2022 til og með júní 2025. Áhrif lokunarinnar í febrúar 2025 koma skýrt fram. Taka verður tilliti til þess að auk þess sem hreyfingar ná til lendinga og flugtaks ná þær einnig til aksturs loftfara á flugbraut sem og snertilendingar vegna æfingaflugs.

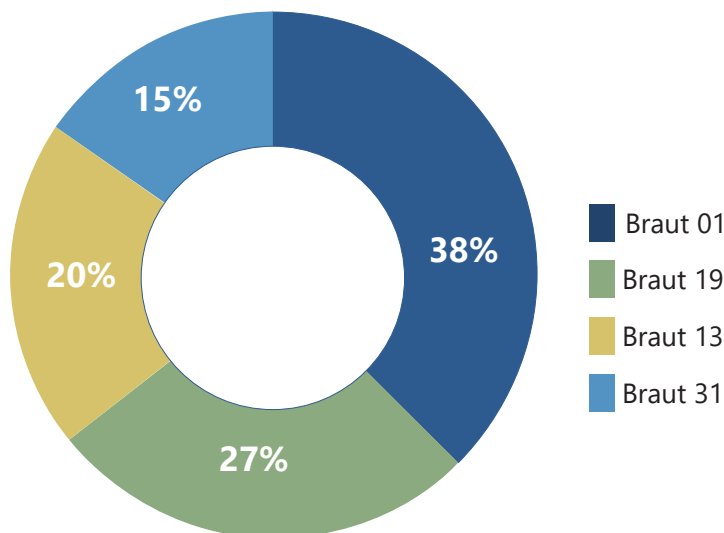
Mynd 6.1 Fjöldi hreyfinga á flugbrautum Reykjavíkflugvallar 2022 til og með júní 2025



Heimild: Isavia INN

Mynd 6.1 ber með sér árstíðabundna sveiflu í notkun bæði vallarins og tiltekinna flugbrauta. Flugumferðin er mest á sumrin en dregst verulega saman á veturna og er að jafnaði í lágmarki í janúar og febrúar. Þessi leitni er sérstaklega áberandi þegar litið er til brautar 31, þ.e. þegar vélar koma til lendingar yfir Öskjuhlíð eða hefja sig til flugs í vesturátt. Ýmislegt skýrir þessa árstíðabundnu sveiflu, s.s. straumur ferðamanna, aukin notkun einka- og kennslflugvéla yfir sumartímamann auk þess sem fleiri flug eru felld niður að vetrarlagi vegna veðurs. Flugbraut 31 er sú braut vallarins sem er hvað minnst notuð. Mynd 6.2 sýnir hlutfallslega skiptingu hreyfinga milli brauta flugvallarins samanlagt árin 2022–2024.

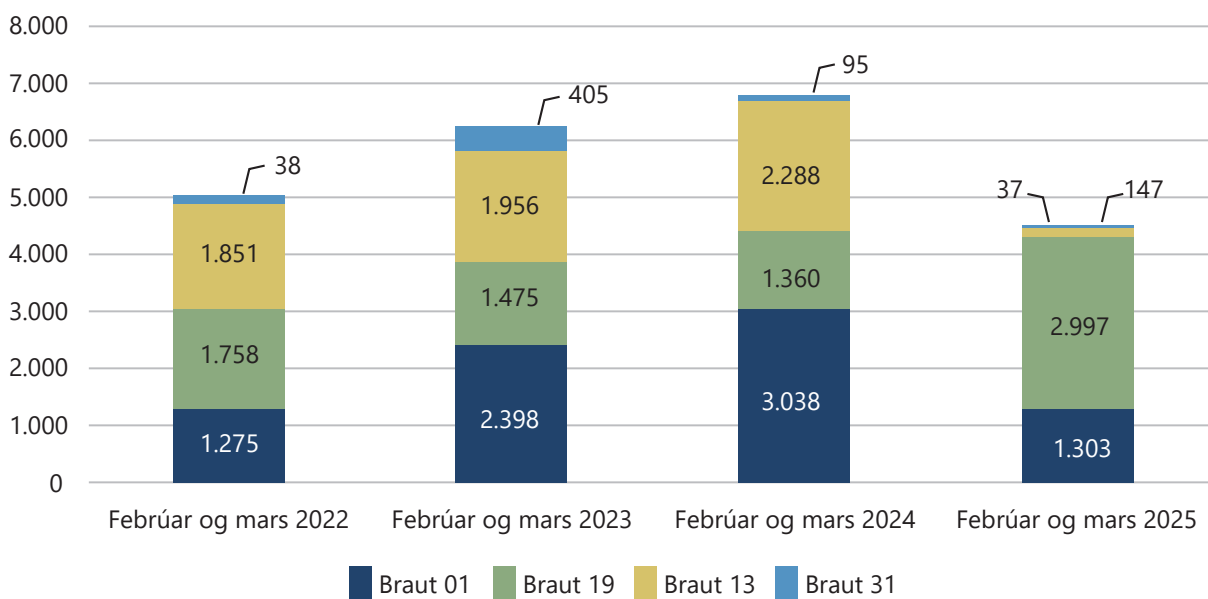
Mynd 6.2 Hlutfallsleg notkun flugbrauta Reykjavíkflugvallar 2022–2024



Heimild: Isavia INN

Draga má fram áhrif lokunarinnar með því að bera saman samanlagða notkun brautanna í febrúar og mars árin 2022 til og með 2025, sbr. mynd 6.3.

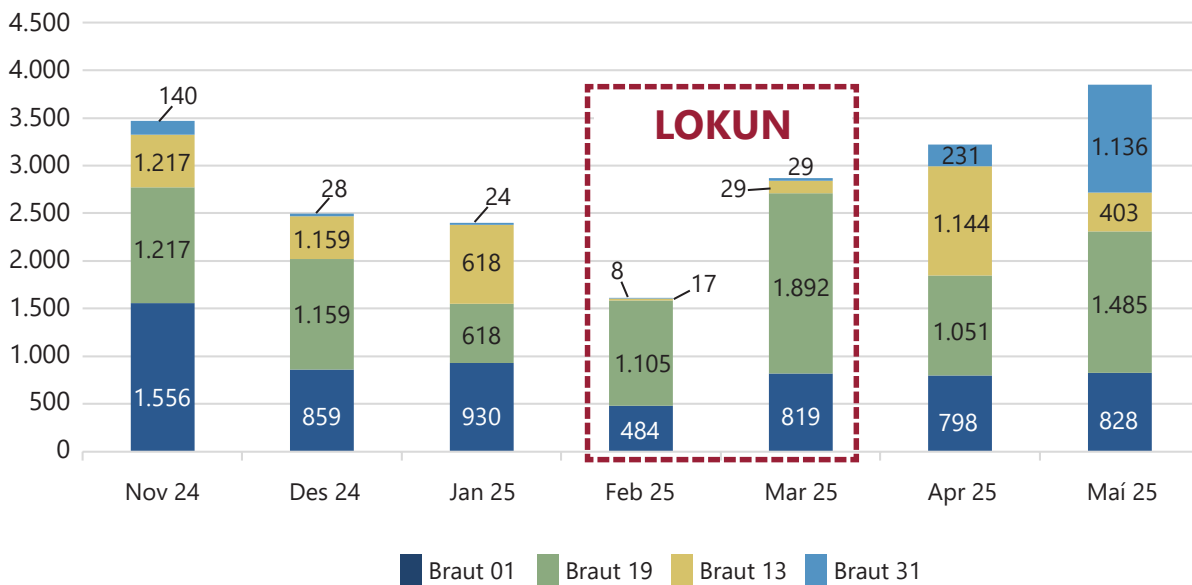
Mynd 6.3 Heildarhreyfingar í febrúar og mars árin 2022–2025



Heimild: Isavia INN

Eins og við er að búast hafði lokunin talsverð áhrif. Líkt og gert hafði verið ráð fyrir jókst álag á flugbraut 19 verulega. Á því tímabili sem lokunin var í gildi voru 67% hreyfinga á þeirri braut. Sama hlutfall hafði árin á undan verið 26% að meðaltali. Áhrif lokunarinnar koma líka skýrt fram þegar litið er á hreyfingar á flugvellingnum eftir mánuðum veturinn 2024–2025, sbr. mynd 6.4.

Mynd 6.4 Notkun flugbrauta veturinn 2024 til og með 2025



Heimild: Isavia INN

Hafa verður tvennt í huga þegar þessi þróun er metin. Í fyrsta lagi fanga tölfræðilegar upplýsingar um notkun flugvallarins ekki þau tilvik þar sem hætt var við flug vegna lokunarinnar. Ríkisendurskoðun hefur ekki getað nálgast gögn um þau tilvik enda er hvorki flugrekstraraðilum né Isavia INN skylt að halda þeim upplýsingum til haga. Ekkert bendir þó til þess að slík tilvik hafi í raun átt sér stað og ef svo er hafa þau vart haft teljandi áhrif á starfsemina. Í öðru lagi þá fer lokunin saman við árstíðabundna sveiflu á notkun flugvallarins sem hefur auk þess komið sterkar fram þegar litið er til brautar 31.

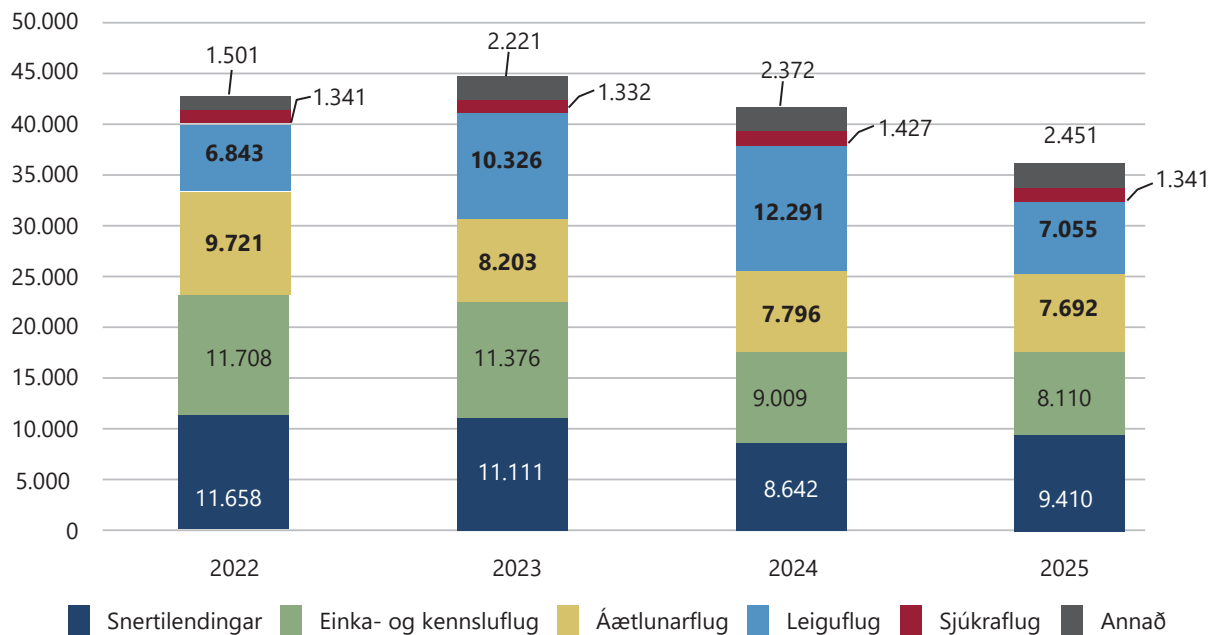
Ríkisendurskoðun leitaði til Icelandair, sem hefur starfrækt innanlandsflug til og frá Reykjavíkurlugvelli, um nánari upplýsingar um áhrif lokunarinnar. Samkvæmt svörum félagsins voru áhrifin á rekstur Dash-8 flugflotans minni en óttast var í upphafi. Þar hafi mestu munað um hagstæð veðurskilyrði. Nokkur tilvik komu upp þar sem framkvæma varð flugtök og landingar nálægt hámarksgildum í tengslum við hliðarvind og/eða bremsuskilyrði. Eitt fráhrarfsflug var skráð þegar hliðarvindur fór yfir hámark. Leiddi það til seinkunar á fluginu en ekki þurfti að hætta við landingu alfarið eða lenda á varavelli. Tvö flug urðu fyrir áhrifum við flugtak og varð seinkun á brottför í báðum tilfellum.

Vegna lokunarinnar ákvað Icelandair að auka eldsneyti á flugvélum í innanlandsflugi til að hafa meira svigrúm til að bregðast við óvæntum aðstæðum. Því voru flugvélar félagsins þyngri og eyddu meira eldsneyti en ella. Að sögn stjórnenda jókst flækjustig í daglegri framkvæmd og krafðist ástandið aukinnar samhæfingar milli áhafna, flugumsjónar og flugturns.

6.2 Sjúkraflug

Isavia INN safnar ekki gögnum um notkun einstakra flugbrauta eftir ólíkum flokkum flugtaka og/eða landinga. Því er ekki hægt að fullyrða um hvernig notkun flugbrauta m.t.t. sjúkraflugs er háttað, þ.e.a.s. hvort sjúkraflug nýti aðra flugbrautina meira en hina og undir hvaða skilyrðum. Samkvæmt upplýsingum frá Norlandair og Isavia INN er ekki ástæða til annars en að gera ráð fyrir að hlutfallsleg skipting sjúkraflugs milli flugbrauta sé sú sama og vegna annarra flugflokka. Mynd 6.5 veitir yfirlit um landingar og flugtök á Reykjavíkurlugvelli árin 2022–2025.

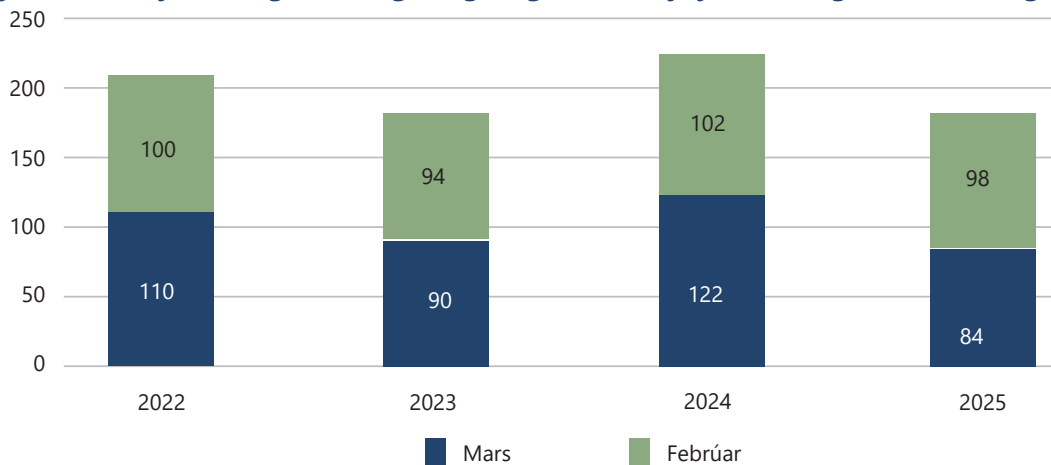
Mynd 6.5 Lendingar og flugtök á Reykjavíkurlugvelli 2022–2025



Heimild: Isavia INN

Á grunni þessara gagna má bera saman upplýsingar um sjúkraflug í febrúar og mars þessi fjögur ár, sbr. mynd 6.6.

Mynd 6.6 Sjúkraflug (lendingar og flugtök) á Reykjavíkurlugvelli í mars og febrúar



2022–2025

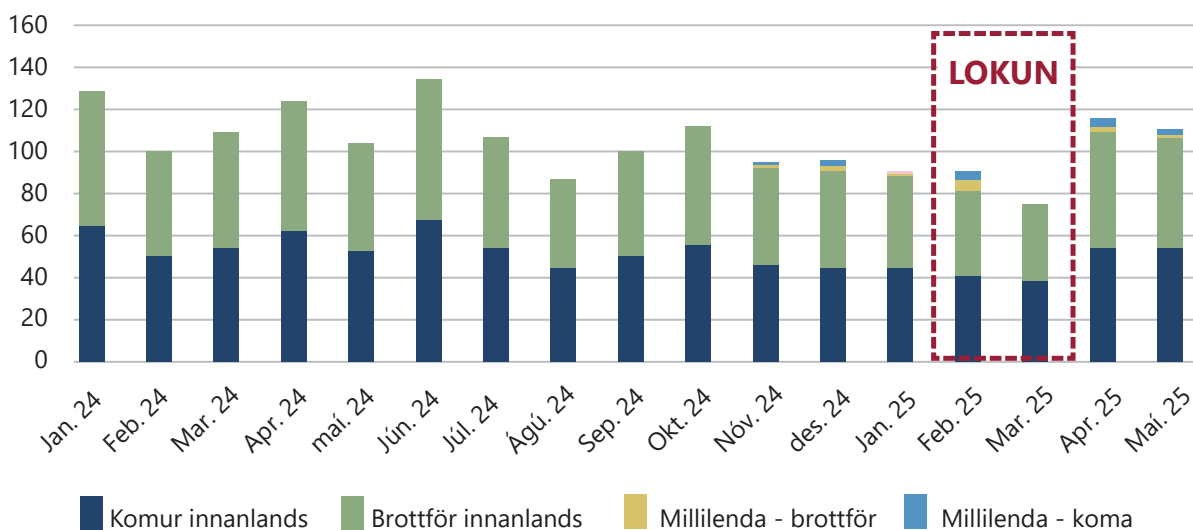
Heimild: Isavia INN

Ríkisendurskoðun leitaði til einnig til Landspítala um gögn er varða sjúkraflug til og frá landinu. Samkvæmt upplýsingum frá áhöfnum flugsins voru engin áhrif hvað sneri að millilandaflugi. Þurfti spítalinn að leita til Sjúkratrygginga Íslands til að fá tölfræðilegt yfirlit um sjúkraflugið. Samkvæmt þeim gögnum fóru tvö sjúkraflug frá Reykjavíkurlugvelli á tímabilinu 7. febrúar til og með 26. febrúar 2025 (þegar sjúkraflugi var veitt undanþága frá lokuninni) og eitt lenti.

Hvað snýr að sjúkraflugi innanlands leitaði Ríkisendurskoðun einnig til Norlandair sem hefur annast sjúkraflug frá 31. desember 2023. Líkt og Isavia INN heldur félagið ekki til haga

upplýsingum um hvaða flugbrautir vallarins eru notaðar vegna hvers sjúkraflugs. Mynd 6.7 veitir yfirlit um sjúkraflug á Reykjavíkflugvelli frá upphafi árs 2024 til og með maí 2025 samkvæmt gögnum þess.

Mynd 6.7 Sjúkraflug Norlandair á Reykjavíkflugvelli 2024 til og með maí 2025



Heimild: Norlandair

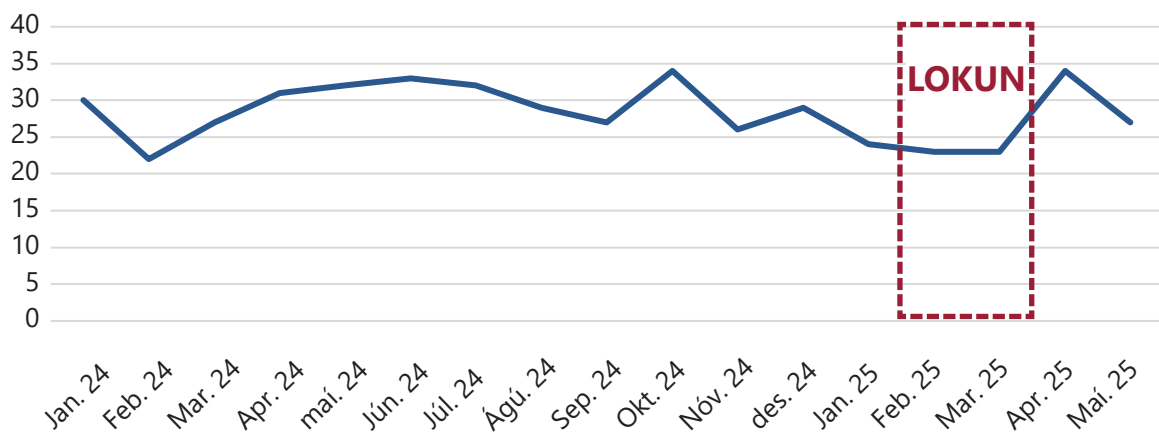
Á tímabilinu frá janúar 2024 til maí 2025 voru komur og brottfarir sjúkraflugs 1.787 talsins, sem jafngildir að meðaltali um 105 komum og brottförum á mánuði. Skráðar komur sjúkraflugs til Reykjavíkflugvallar innanlands á þeim tíma sem lokunin hafði áhrif, þ.e. í febrúar 2025, voru 41. Ef bara er litið á tímabilið 8. til 26. febrúar voru komurnar 30. Í nóvember og desember 2024 og janúar 2025 voru komurnar á bilinu 45–47. Í mars, eftir að sjúkraflugi var veitt undanþága frá lokuninni, voru komur sjúkraflugs innanlands 38.

Samkvæmt upplýsingum frá Norlandair til innviðaráðuneytis þann 17. febrúar 2025 kom fram að ekki hefði þurft að hafna sjúkraflugi til Reykjavíkur vegna lokunarinnar fram að því. Þó hefði þurft að lenda við mjög krefjandi aðstæður þar sem hliðarvindur var í hámarki í nokkra daga. Ef brautarskilyrði hefðu ekki verið hagstæð að öðru leyti, m.t.t. bremsuskilyrða, hefði ekki verið mögulegt að lenda á vellinum. Samkvæmt þeim upplýsingum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað frá fulltrúum Norlandair var það sama uppá teningnum þar til sjúkrafluginu var veitt undanþága.

Norlandair heldur m.a. til haga upplýsingum um þau sjúkraflug sem eru í hæsta forgangi (F1 og F2).² Í þeim tilvikum er sjúklingur talinn í lífshættu og lækni ætíð meðferðis. Mynd 6.8 veitir yfirlit um slík flug sem lentu á Reykjavíkflugvelli á tímabilinu frá janúar 2024 til og með maí 2025. Í heildina voru skráð 483 slík flug, að meðaltali 28 flug á mánuði. Dreifingin er nokkuð jöfn yfir tímabilið, á bilinu 22 til 34 flug á mánuði. Á því tímabili sem flugbraut 13/31 var lokuð fyrir sjúkraflug (febrúar 2025) lentu 23 flug í hæsta forgangi. Það er svipaður fjöldi og í janúar og mars það ár og í sama mánuði árið áður.

² Benda má á að eftir að Ríkisendurskoðun gekk frá þessum skýrsludrögum til umsagnar opnaði Miðstöð sjúkraflugs á Íslandi vef þar sem er ætlað að birta upplýsingar um sjúkraflug, sbr. www.sjukraflug.is.

Mynd 6.8 Sjúkraflug í forgangi F1 og F2 sem lentu á Reykjavíkurlugvelli 2024 til og með maí 2025



Heimild: Norlandair

Viðauki I: Ítarleg tímalína

2009–2015

Ágúst 2009	Skipulagsreglur Reykjavíkurlugvallar taka gildi.	Ráðuneyti samgöngumála
Ágúst 2011	Aðflugshorn flugbrautar 31 hækkað úr 3.5° í 4.45° vegna trjágróðurs í Öskjuhlíð.	Isavia
September 2011	Isavia óskar eftir að Reykjavíkurborg grisji trjágróður.	Isavia
Desember 2011	Reykjavíkurborg hafnar beiðni Isavia.	Reykjavíkurborg
Janúar 2013	Minnisblað frá Isavia til innviðaráðuneytis um að tré væru kominn í hindranaföt flugbrautar 31 og að Reykjavíkurborg hefði hafnað samstarfi.	Isavia
Apríl 2013	Samkomulag milli innanríkisráðherra og borgarstjóra Reykjavíkur kveður á um að séð yrði til þess að gróður í Öskjuhlíð myndi ekki skaga upp í hindrunarfleti.	Ráðuneyti samgöngumála og Reykjavíkurborg
Október 2013	Samkomulag ríkis og borgar um könnun á nýjum flugvallarkostum. Tré yrðu felld í Öskjuhlíð í þágu flugstarfsemi en leitað yrði leiða til að takmarka fjölda þeirra. Hefja átti endurskoðun skipulagsreglna Reykjavíkurlugvallar.	Ráðuneyti samgöngumála og Reykjavíkurborg
2016–2018		
Janúar 2016	Isavia sendir erindi til Samgöngustofu um að vísa þurfi „Öskjuhlíðarmálinu“ til stofnunarinnar.	Isavia
14. janúar 2016	Samgöngustofa opnar frávík gagnvart Isavia vegna hindrana í aðflugsflötum flugbrauta Reykjavíkur-flugvallar. Meðal skilyrða fyrir því að þeim verði lokað er að gripið verði til aðgerða sem koma í veg fyrir að sama staða komi upp aftur.	Samgöngustofa
22. febrúar 2016	Isavia tilkynnir Reykjavíkurborg um að Samgöngustofa hafi opnað frávík vegna hindrana í aðflugsflötum. Ekki verði unnt að veita áfram viðunandi þjónustu þar sem trjágróður skapar of mikla hættu. Kallað eftir aðgerðum af hálfu borgarinnar.	Isavia
v2016	Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar svarar erindi Isavia. Vísar til yfirstandandi dómsmáls um gildi samkomulags ríkis, Reykjavíkurborgar og Icelandair Group frá 2013. Borgin telur rétt að bíða með trjáfellingar þar til niðurstaða þess liggur fyrir.	Reykjavíkurborg
20. apríl 2016	Samgöngustofa sendir erindi til Reykjavíkurborgar um trjáfellingar vegna hindrana í aðflugi flugvallarins í samræmi við óskir Isavia.	Samgöngustofa
28. apríl 2016	Umhverfis- og skipulagssvið svarar erindi Samgöngustofu og leggur til að stofnaður verði starfshópur sem geri tillögu að hvernig standa eigi að trjáfellingum.	Reykjavíkurborg

3. maí 2016	Samgöngustofa greinir Isavia frá tillögu Reykjavíkurborgar og óskar eftir að vera upplýst um framgang málsins.	Samgöngustofa
7. september 2016	Isavia kynnir niðurstöður nýrra mælinga á trjágróðri í Öskjuhlíð fyrir Reykjavíkurborg og leggur til að aðilar hittist og fari yfir hvernig standa eigi að framkvæmdinni.	Isavia
Janúar 2017	Á bilinu 130–150 tré eru felld í Öskjuhlíð í samvinnu Isavia og Reykjavíkurborgar.	Reykjavíkurborg og Isavia
27. mars 2017	Samgöngustofa lokar fráviki vegna trjágróðurs í Öskjuhlíð.	Samgöngustofa
Nóvember 2018	Alþjóðleg viðmið um hönnun aðflugsferla (PANS-OPS) taka gildi sem gera kröfu um hindranalausan OCS flöt.	ICAO
2019		
1. febrúar 2019	Isavia Innalandsflugvelli ehf (Isavia INN) taka við sem rekstraraðili Reykjavíkflugvallar samkvæmt þjónustusamningi við Innviðaráðuneyti.	Innviðaráðuneyti
12. febrúar 2019	Isavia INN skilar inn öryggismati vegna hindrana í Öskjuhlíð til Samgöngustofu. Einungis eru birt hringaðflugslágmörk að braut 31 vegna hindrana.	Isavia INN
9. maí 2019	Isavia INN kynnir Samgöngustofu verklag sitt við eftirlit með hindrunum á fundi.	Isavia INN
September 2019	Samkvæmt greinargerð flugferlahönnuða hjá Isavia ANS vegna aðflugs að braut 31 stendur trjágróður upp úr bæði VSS og OCS flötum.	Isavia ANS
28. nóvember 2019	Samkomulag íslenska ríkisins og Reykjavíkurborgar um rannsóknir á möguleikum þess að flytja flugstarfsemi frá Reykjavíkflugvelli á nýjan flugvöll í Hvassahrauni. Tryggja átti rekstraröryggi Reykjavíkflugvallar sem þjóna skyldi innanlandsflugi á fullnægjandi hátt þar til nýr flugvöllur væri fyrir hendi.	Innviðaráðuneyti og Reykjavíkurborg
2020		
29. júní 2020	Samgönguáætlun 2020–2034 samþykkt á Alþingi. Miðað við að Reykjavíkflugvöllur geti áfram þjónað innanlandsflugi á fullnægjandi hátt á meðan annar jafn góður eða betri kostur er ekki fyrir hendi.	Alþingi
8. júní 2020	Samráðsfundur Isavia INN og Samgöngustofu. Trjágróðri í Öskjuhlíð lýst sem krítiskum og að grisjun þurfi að vera reglubundin.	Isavia INN og Samgöngustofa
Nóvember 2020	Flugferlahönnuður Isavia ANS tekur saman greinargerð um trjágróður í Öskjuhlíð og Hljómskálagarði. 497 tré skera VSS flöt í Öskjuhlíð. Þar af skaga 18 tré upp í OCS-flötin.	Isavia ANS

10. nóvember 2020	Flugvallarstjóri Reykjavíkurlflugvallar sendir starfsfólki umhverfis og skipulagssviðs erindi um nauðsynlegar trjáfellingar. Erindið vísar til þess að 23 tré séu á „óskalista“ félagsins, 18 í Öskjuhlíð og 5 í Hljómskálagarði.	Isavia INN 2021
21. september 2021	Isavia INN tilkynnir Reykjavíkurborg að við nánari skoðun á aðflugi að braut 31 hefði komið í ljós að fella yrði miklu fleiri tré í Öskjuhlíð.	Isavia INN
21. september 2021	Starfsfólk umhverfis- og skipulagssviðs svarar erindi Isavia INN á þá leið að miðað við bjargir og heimildir sviðsins sé raunhæft að fella 10–15 tré árlega. Allt umfram það krefjist pólitískrar ákvörðunar og aukins fjármagns.	Reykjavíkurborg
2. nóvember 2021	Isavia INN kynnir fulltrúum umhverfis- og skipulagssviðs stöðuna vegna aðflugs að braut 31. Grisjun þeirra 18 trjáa í Öskjuhlíðinni sem félagið hafði bent á, hefði ekki falið í sér varanlega lausn. Félagið kynnir óskir um umfangsmeiri grisjun..	Isavia INN
2. nóvember 2021	Fulltrúar umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar ráðleggja Isavia INN að senda formlegt erindi til borgarinnar.	Reykjavíkurborg
2022		
7. febrúar 2022	Greinargerð Isavia ANS til Isavia INN um hindranir í Öskjuhlíð. Nauðsynlegt að fjarlægja um 500 tré innan OCS og VSS aðflugsfata í því skyni að birta aðflugslágmörk beint að braut og lækka aðflugshorn í 3.7°	Isavia ANS
25. maí 2022	Isavia INN kynnir Samgöngustofu þá fyrirætlan að fella tré í aðflugsfötum brautar 31 svo ná mætti 3.5° aðflugshalla í stað 4.45° halla	Isavia INN
14. júlí 2022	Ný lög nr. 80/2022 um loftferðir taka gildi. Lögin fela í sér ákvæði um gagnkvæma skyldu rekstraraðila flugvalla og viðkomandi sveitarfélags til samráðs um vöktun og verndun flugvallarumhverfisins og lögfesta að skipulagsreglur flugvalla gangi framar skipulagsáætlunum sveitarfélaga.	Alþingi
27. september 2022	Samgöngustofa gerir úttekt á Reykjavíkurlflugvelli þar sem OLS fletir (hindranafletir skv. ICAO Annex 14) fá staðfestingu án athugasemda (e. <i>compliant</i>).	Samgöngustofa
2023		
2. mars 2023	Isavia INN kallar eftir „aðstoð eða slagkrafti“ Samgöngustofu vegna trjágróðurs í Öskjuhlíð. Félagið greinir stofnuninni frá þeim formlegu kröfum sem ætlunin er að senda Reykjavíkurborg í formi minnisblaðs og að félagið muni óska eftir formlegri eftirfylgni af hálfu Samgöngustofu.	Isavia INN
6. júlí 2023	Isavia INN sendir Reykjavíkurborg minnisblað og fer fram á tafarlausar aðgerðir af hálfu borgarinnar í því skyni að tryggja hindrunarlausu OCS og VSS aðflugsfleti yfir Öskjuhlíð.	Isavia INN

18. júlí 2023	Borgarstjóri Reykjavíkur óskar eftir ítarlegri gögnum og upplýsingum frá Isavia INN vegna málsins.	Reykjavíkurborg
17. ágúst 2023	Krafa Isavia INN tekin til umfjöllunar á fundi borgarráðs. Greinargerð borgarstjóra um málið, dagsett 15. ágúst, lögð fram. Kröfu Isavia INN lýst sem „eðlisbreytingu“ og að borgin hafi talið samkomulag frá 2013 um trjáfellingar að fullu efnt. Málinu vísað til umhverfis- og skipulagsráðs.	Reykjavíkurborg
29. ágúst 2023	Isavia INN svarar beiðni borgarstjóra um frekari upplýsingar og gögn.	Isavia INN
28. september 2023	Isavia INN upplýsir innviðaráðuneyti um stöðu málsins og að engin viðbrögð hafi borist frá borginni vegna kröfu félagsins um trjáfellingar.	Isavia INN
24. nóvember 2023	Isavia INN sendir tölvupóst til Samgöngustofu um að „afar mikilvægt“ sé að bregðast við stöðunni í Öskjuhlíð. Lögð áhersla á mikilvægi þess að flugbraut 13/31 verði óhindruð þegar framkvæmdir hefjast við Fossvogsbrú. Kallað eftir ótvíræðri og afgerandi afstöðu Samgöngustofu í málinu.	Isavia INN
27. nóvember 2023	Samgöngustofa opnar tvö frávík gagnvart Isavia INN vegna trjágróðurs í aðflugs- og flugtaksflötum Reykjavíkflugvallar	Samgöngustofa
2024		
25. janúar 2024	Samgöngustofa kallar eftir upplýsingum frá Reykjavíkurborg vegna kröfu Isavia INN um trjáfellingar.	Samgöngustofa
4. mars 2024	Innviðaráðherra skipar starfshóp sem er falið að annast gerð tillögu að skipulagsreglum fyrir Reykjavíkflugvöll.	Innviðaráðherra
4. mars 2024	Formaður umhverfis- og skipulagsráðs óskar eftir nánari upplýsingum frá Samgöngustofu vegna fyrirspurnar stofnunarinnar þann 25. janúar og hvort eitthvað mál væri opið vegna þessa.	Reykjavíkurborg
5. mars 2024	Samgöngustofa skýrir Reykjavíkurborg frá því að stofnunin hafi eftirlitshlutverki að gegna varðandi skyldu Isavia INN um að vakta og vernda flugvallarumhverfið. Félagið hefði vakið athygli stofnunarinnar á að illa hefði gegnið að fá svör frá Reykjavíkurborg.	Samgöngustofa
12. mars 2024	Samgöngustofa ítrekar fyrirspurn sína til Reykjavíkurborgar um stöðu mála gagnvart kröfu Isavia INN um trjáfellingar.	Samgöngustofa
22. mars 2024	Trjágróður í Öskjuhlíð til umræðu á fundi milli framkvæmdastjóra Isavia INN og borgarstjóra.	Isavia INN og Reykjavíkurborg
15. maí 2024	Trjágróður í Öskjuhlíð til umræðu á samráðsfundi Isavia INN og Samgöngustofu. Fulltrúi Isavia INN staðfestir við Samgöngustofu að vilji félagsins sé að stofnunin haldi málarekstri sínum áfram gagnvart Reykjavíkurborg.	Isavia INN og Samgöngustofa

22. maí 2024	Framkvæmdastjóri Isavia INN óskar eftir fundi með innviðaráðherra til að fara yfir óleyst verkefni milli félagsins og Reykjavíkurborgar.	Isavia INN
27. maí 2024	Samgöngustofa tilkynnir Reykjavíkurborg að ráðist verði í nauðsynlegar aðgerðir til að fjarlægja hindranir í Öskjuhlíð á kostnað borgarinnar náist ekki samkomulag við Isavia INN um tilhögun trjáfellinga í Öskjuhlíð.	Samgöngustofa
14. ágúst 2024	Samgöngustofa og fulltrúar umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur funda um kröfur Samgöngustofu.	Samgöngustofa og Reykjavíkurborg
30. ágúst 2024	Samgöngustofa og Isavia INN funda og staðfestir félagið að ekkert samkomulag milli þess og Reykjavíkurborgar sé í vinnslu. Samgöngustofa gerir grein fyrir að settar verði rekstrartakmarkanir á starfsemi flugvallarins vegna þeirra frávíka sem hafa verið auðkennd vegna trjágróðurs þann 2. september.	Samgöngustofa og Isavia INN
31. ágúst 2024	Reykjavíkurborg óskar eftir lengri frest (til 2. október) til að bregðast við kröfum Samgöngustofu.	Reykjavíkurborg
2. september 2024	Isavia INN svarar kröfu Samgöngustofu varðandi tillögur að úrbótum til að tryggja flugöryggi og leggur fram tillögur um tímabundnar takmarkanir á notkun flugbrauta 13/31 til að bregðast við þeim frávikum sem stofnunin hefur opnað gagnvart starfsemi vallarins. Lagt til að ef umrædd tré í Öskjuhlíð verði ekki felld, verði lokað fyrir landingar á flugbraut 31 og flugtök á flugbraut 13. Sjúkraflug yrði undanþegið þessum takmörkunum sem félagið leggur til að taki gildi 16. október 2024 að öllu óbreyttu.	Isavia INN
2.-6. september 2024	Reykjavíkurborg fellir 35–45 tré sem sköguðu upp í OCS flöt flugbrautar 31.	Reykjavíkurborg
11. október 2024	Innviðaráðherra fundar með borgarstjóra og framkvæmdastjóra Isavia INN um málefni Reykjavíkurflugvallar. Borgarstjóri leggur fram drög að samkomulagi sem tekur m.a. til trjáfellinga í þágu flugöryggis.	Innviðaráðherra, Reykjavíkurborg og Isavia INN
14. október 2024	Reykjavíkurborg svarar erindi Samgöngustofu frá 27. maí. Óskað eftir að Samgöngustofa afturkalli ákvörðun sína og gerð athugasemd um að stofnunin hafi ekki sinnt leiðbeiningarskyldu sinni í málinu. Ákvörðuninni lýst sem íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun.	Reykjavíkurborg
8. nóvember 2024	Mælingar á trjágróðri í Öskjuhlíð sem gerðar voru af Svarma ehf. fyrir Isavia INN þann 4. október liggja fyrir. 23 tré skáru OCS flöt og 53 voru minna en meter fyrir neðan. 1.412 tré voru fyrir ofan VSS flöt og 166 voru minna en metra fyrir neðan.	Isavia INN

15. nóvember 2024	Samgöngustofa hafnar beiðni Reykjavíkurborgar um að ákvörðun stofnunarinnar verði afturkölluð og andmælir því að hún geti talist íþyngjandi, enda feli hún einungis í sér að farið sé að settum skipulagsreglum flugvallarins. Samgöngustofa tilkynnir að stofnunin muni ekki aðhafast frekar varðandi áður fyrirhugaðar aðgerðir þar til nýtt stöðumat Isavia INN hefur verið kynnt og rætt á milli félagsins og Reykjavíkurborgar. Að beiðni Isavia INN mun Samgöngustofa taka þátt í þeim samræðum.	Samgöngustofa
20. nóvember 2024	Samráðsfundur Isavia INN og innviðaráðuneytis. Isavia INN fer yfir erindi sem Reykjavíkurborg hefur ekki svarað. Félagið telur að um óásættanlega framkomu sé að ræða af hálfu sveitarfélags gangvart lögaðila. Isavia INN bíður ráðuneytinu að sitja fund sem Samgöngustofa hefur boðað þann 4. desember með fulltrúum Reykjavíkurborgar þar sem farið verður yfir niðurstöðu nýjustu mælinga á trjágróðri í Öskjuhlíð m.t.t. hindrunarflata.	Isavia INN
4. desember 2024	Fundur Isavia INN, Samgöngustofu og Reykjavíkurborgar ásamt fulltrúum innviðaráðuneytis. Fulltrúar Svarma fara yfir niðurstöður mælinga á trjágróðri frá 4. október.	Samgöngustofa, Isavia INN og Reykjavíkurborg
2025		
6. janúar 2025	Fundur Samgöngustofu, Isavia INN, Reykjavíkurborgar og Innviðaráðuneytis. Samgöngustofa kynnir þá niðurstöðu að stofnunin telji ekki annað ásættanlegt en að grípa til tímabundinna aðgerða, með vísan til tillagna Isavia INN frá 2. september 2024, og loka flugbrautum 13/31 þar til Skipulagsreglum Reykjavíkurflugvallar hefðu verið uppfylltar eða sú mildandi ráðstöfun að VSS flötur verði án hindrana hefði náð fram að ganga. Reykjavíkurborg lýsti yfir vilja til að halda OCS fleti hreinum en óskaði eftir nánara mati á nauðsyn þess að VSS flötur yrði án hindrana.	Samgöngustofa
9. janúar 2025	Samgöngustofa kallar eftir að Isavia INN geri öryggismat vegna fyrirhugaðrar lokunar flugbrauta 13/31. Óskað eftir svari eigi síðar en 15. janúar 2025 um hvenær þessi tímabundna breyting gæti tekið gildi en farið fram á að flugbraut 31 verði lokað fyrir landingar að næturlagi. Engin undanþága vegna sjúkraflugs.	Samgöngustofa
10. janúar 2025	Isavia INN lokar fyrir landingar að næturlagi á flugbraut 31.	Isavia INN
10. janúar 2025	Borgarstjóri Reykjavíkurborgar óskar eftir formlegu erindi frá Samgöngustofu um hvað kröfur stofnunin geri til borgarinnar og á grundvelli hvaða lagaheimilda.	Reykjavíkurborg
10. janúar 2025	Innviðaráðuneyti tilkynnir Samgöngustofu að í ljósi þess að stofnunin hafi tekið stjórnvaldsákvörðun í málinu muni fulltrúar þess ekki taka frekari þátt í fundum milli málsaðila.	Innviðaráðuneyti

13. janúar 2025	Fundur milli Samgöngustofu, Isavia INN og Reykjavíkurborgar.	Samgöngustofa, Isavia INN og Reykjavíkurborg
17. janúar 2025	Samgöngustofa gefur Reykjavíkurborg tilmæli um að skila staðfestingu um að gripið verði til viðeigandi ráðstafana vegna hindrana í aðflugs- og flugtaksflötum Reykjavíkurflugvallar eigi síðar en 17. febrúar. Jafnframt skuli skila aðgerðaáætlun um trjáfellingar sem verði unnin í samráði við Isavia INN eigi síðar en 21. mars 2025. Varðandi leiðbeiningar til borgarinnar um hvað þurfi til þess að skipulagsreglur Reykjavíkurflugvallar séu uppfylltar vísar stofnunin til Isavia INN og niðurstaðna nýjustu mælinga á trjágróðrinum.	Samgöngustofa
28. janúar 2025	Isavia INN, Reykjavíkurborg og Samgöngustofa funda. Sjónarmið aðila stangast á. Fulltrúar Reykjavíkurborgar telja að leysa mætti bráðavanda með því að fella tré í OCS fleti. Skilningur Samgöngustofu og Isavia INN að fjarlægja verði allar hindranir úr aðflugsflötum. Samgöngustofa leggur áherslu á að vöktun og vernd flugvallarumhverfisins eigi að vera úrlausnarefni Reykjavíkur og Isavia INN.	Isavia INN, Samgöngustofa, Reykjavíkurborg
31. janúar 2025	Samgöngustofa upplýsir innviðaráðuneyti um að þegar áhættumat Isavia INN liggur fyrir verði að líkindum lokað fyrir landingar og flugtök á braut 13 og landingar á braut 31.	Samgöngustofa
3. febrúar 2025	Isavia INN leggur fram áhættumat vegna lokunar flugbrautar 13/31.	Isavia INN
3. febrúar 2025	Samgöngustofa staðfestir áhættumat Isavia INN vegna tímabundinnar lokunar flugbrautar 13/31.	Samgöngustofa
5. febrúar 2025	Samgöngustofa gefur út öryggistilskipun #1-2025. Lokað fyrir landingar á flugbrautum 13/31 og flugtök á flugbraut 13.	Samgöngustofa
7. febrúar 2025	Flugvallarstjóri Reykjavíkurflugvallar tilkynnir um lokun.	Isavia INN
8. febrúar 2025	Flugbrautum 13/31 lokað í samræmi við tilskipun Samgöngustofu.	Isavia INN
10. febrúar 2025	Samgöngustofa sendir innviðaráðherra minnisblað um áhrif trjágróðurs í Öskjuhlíð á flugöryggi og aðgerðir stofnunarinnar. Bent á að heimildir Samgöngustofu til að grípa til aðgerða ef skipulagsreglum sé ekki hlýtt séu ekki útfærðar í greinargerð eða reglugerð. Rísi ágreiningur um framkvæmdina sem leysa þarf fyrir dómstólum mun sú úrlausn taka tíma sem geti bitnað á rekstraröryggi vallarins.	Samgöngustofa
11. febrúar 2025	50 tré felld í Öskjuhlíð.	Reykjavíkurborg
12. febrúar 2025	Velferðarnefnd hefur mál um stöðu sjúkraflugs á Reykjavíkurflugvelli.	Velferðarnefnd Alþingis

12. febrúar	Samgöngustofa, Isavia INN og Reykjavíkurborg funda um trjáfellingar í Öskjuhlíð. Reykjavíkurborg óskar eftir leiðbeiningum um forgangsröðun trjáfellinga.	Reykjavíkurborg, Isavia INN, Samgöngustofa
14. febrúar 2025	Lokið við að fella 160 tré í Öskjuhlíð.	Reykjavíkurborg
14. febrúar 2025	Isavia INN leggur fram leiðbeiningar frá flugferlahönnuðum Isavia ANS um að leggja skuli áherslu á hæstu trén næst miðlínu flugbrautar 31 innan OCS flatar. Reykjavíkurborg hafði fellt mest af trjám í norður jaðri VSS flatar.	Isavia INN
17. febrúar 2025	Grisjun hefst að nýju á grundvelli leiðbeininga frá Isavia INN. Verkefninu haldið áfram allt til 22. mars.	Reykjavíkurborg
17. febrúar 2025	Reykjavíkurborg svara tilmælum Samgöngustofu um að gripið verði til nauðsynlegra aðgerða til að koma til móts við kröfur Isavia INN og tilkynnir að aðgerðaáætlun verði skilað fyrir 21. mars.	Reykjavíkurborg
19. febrúar 2025	Velferðarnefnd óskar eftir minnisblaði frá heilbrigðisráðuneyti, Samgöngustofu, Reykjavíkurborg og Isavia INN vegna stöðu sjúkraflugs á Reykjavíkflugvelli.	Velferðarnefnd Alþingis
21. febrúar 2025	Isavia INN óskar eftir undanþágu fyrir sjúkraflug frá Samgöngustofu og boðar nýtt áhættumat.	Isavia INN
22. febrúar 2025	Lokið við trjáfellingu á 1. forgangssvæði samkvæmt leiðbeiningum Isavia INN. Alls verið felld 730 tré frá síðasta sumri.	Reykjavíkurborg
24. febrúar 2025	Isavia INN leggur fram áhættumat vegna undanþágu fyrir sjúkraflug á flugbrautum 13/31.	Isavia INN
26. febrúar 2025	Samgöngustofa veitir undanþágu fyrir sjúkraflug frá ákvæðum tilskipunar #1-2025 að uppfylltum skilyrðum.	Samgöngustofa
3. mars 2025	Alþingi samþykkir beiðni um skýrslu frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra um lokun austur/vestur flugbrautar Reykjavíkflugvallar.	Alþingi
3. mars 2025	Samgöngustofa opnar sex frávik gagnvart Isavia INN vegna trjágróðurs í hindrunarflötum Reykjavík-flugvallar.	Samgöngustofa
6. mars 2025	Skipulagsfulltrúi Reykjavíkur gefur út framkvæmdaleyfi fyrir fellingu 800 trjáa til viðbótar við þau 730 tré sem felld voru í fyrsta áfanga.	Reykjavíkurborg
17. mars 2025	Reykjavíkurborg skilar Samgöngustofu tímasettri aðgerðaáætlun um trjáfellingar í Öskjuhlíð í þágu flugöryggis.	Reykjavíkurborg
19. mars 2025	Isavia INN upplýsir Samgöngustofu um að félagið hafi ekki komið að gerð aðgerðaáætlunar Reykjavíkurborgar. Þó er sameiginlegur skilningur um að Isavia INN muni mæla hæð trjáa árlega og senda borginni upplýsingar um þau tré sem þurfi að grisja.	Isavia INN

19. mars 2025	Velferðarnefnd Alþingis lokar máli sínu um stöðu sjúkraflugs í ljósi þess undanþága hafði verið veitt.	Velferðarnefnd Alþingis
20. mars 2025	Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis leggur fram beiðni til Ríkisendurskoðanda um að embættið vinni úttekt á lokun flugbrautar 13/31.	Stjórnskipunar og eftirlitsnefnd Alþingis
27. mars 2025	Samgöngustofa fellir úr gildi tilskipun um lokun flugbrautar 13/31 eftir að hafa fengið staðfestingu Isavia INN og Reykjavíkurborgar um að VSS flötur sé án hindrana eftir að Reykjavíkurborg lét fella um 1.600 tré.	Samgöngustofa
23. maí 2025	Samgöngustofa telur að aðgerðaáætlun Reykjavíkurborgar uppfylli ekki þau skilyrði sem stofnunin hafi sett fram. Borginni veittur frestur til 9. júní til að svara hvort uppfærðri áætlun verði skilað. Ef svo er þá verði hún að liggja fyrir eigi síðar en 30. Júní.	Samgöngustofa
10. júní 2025	Samgöngustofa lokar þeim frávikum sem höfðu verið opnuð gagnvart Isavia INN vegna trjágróðurs í hindranaflötum yfir Öskjuhlíð.	Samgöngustofa

RÍKISENDURSKOÐUN

Brítartúni 7, 105 Reykjavík | Glerárgata 34, 600 Akureyri

Sími 448-8800 | postur@rikisendurskodun.is | www.rikisendurskodun.is