



Alþingi 15.3.2017

Málsnr.: 1703199

Málalykill: 0.34.9 eða 0.34.5 - 0.34.1

Innanríkisráðuneyti

b.t. Jón Gunnarsson, ráðherra

Sölvhólsgrötu 7

101 Reykjavík

Kópavogur, 13. mars 2017

EFNI: LOKUN BRAUTAR 06/24 Á REYKJAVÍKURFLUGVELLI

Lokun brautar 06/24 á Reykjavíkurlugvelli hefur haft fyrirsjáanlegar afleiðingar í vetur. Það sem af er vetri hefur það ítrekað gerst að flugvöllurinn lokast í hvössum SV vindum. Með tilliti til sjúkraflugs er þetta grafalvarleg staða eins og fjölmargir ábyrgir aðilar hafa bent á.

Lokun brautarinnar var byggð á tveimur skýrslum frá verkfræðistofunni EFLU. Önnur skýrslan fjallar um mat á nothæfisstuðli skv. staðli Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (e. *International Civil Aviation Organization*, ICAO), hin um nothæfistíma, sem er óskilgreint hugtak samkvæmt ICAO og má ekki finna í regluverki stofnunarinnar. Braut 06/24 var að endingu lokað eftir niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 268/2016 eins og kunnugt er.

Eftir ítarlega athugun komst Öryggisnefnd Félags íslenskra atvinnuflugmanna (hér eftir ÖFÍA) að þeirri niðurstöðu, að útreiknaður nothæfisstuðull Reykjavíkurlugvallar skv. ICAO staðli án brautar 06/24 í skýrslu EFLU væri rangur og skýrslan ónothæf sem grundvöllur að áhættumatsskýrslu Isavia vegna lokunar brautar 06/24. Alvarlegasta villan að mati ÖFÍA er sú að hemlunarskilyrði á flugbrautum voru ekki tekin til greina í útreikningi á nothæfisstuðli Reykjavíkurlugvallar þrátt fyrir skyldu um slíkt skv. reglugerð nr. 464/2007 um flugvelli og ICAO ANNEX 14.

ÖFÍA fékk á grundvelli upplýsingalaga nr. 140/2012 afhent tölvupóstssamskipti milli EFLU og Isavia vegna gerðar skýrslu um mat á nothæfisstuðli. Í afhentu afriti af samskiptum milli starfsmanna Isavia og EFLU 30. október 2014 kemur eftirfarandi fullyrðing fram: „Í þessari greiningu verður notast við 13kt hliðarvindhraða mörk á brautum 01, 13, 19 og 31, þá er lagt það mat að ekki þarf að taka tillit til bremsuskilyrða sem leiðir af sér íhaldsamari nothæfisstuðull“. Hvergi er rökstutt í fyrrnefndri skýrslu EFLU með hvaða hætti EFLA mat það að um íhaldsamari nothæfisstuðul væri að ræða og ekki þörf fyrir að taka tillit til bremsuskilyrða. Hinsvegar má ráða af lestri skýrslunnar að höfundar virðast rangtúlka grein 3.1.3 í ICAO Annex 14 með þeim afleiðingum, að ekki var tekið tillit til bremsuskilyrða/hemlunarskilyrða á flugbrautum. Það blasir því við að nothæfisstuðullinn er ekki reiknaður út í samræmi við verklag ICAO og niðurstaða skýrslu EFLU röng.

Þann 9. september 2015 sendi ÖFÍA bréf til Innanríkisráðherra þar sem umrædd skýrsla Eflu var gagnrýnd og alvarlegar athugasemdir gerðar við framvindu málsins. Afrit af þessu bréfi var ennfremur sent til Umhverfis- og samgöngunefndar, Isavia og Samgöngustofu. Enn þann dag í dag hefur ÖFÍA ekki borist svar frá viðtakendum bréfsins. Þá er ekki vitað til þess að umrætt bréf ÖFÍA hafi verið lagt fyrir fagråd um flugmál til samræmis við góða stjórnsýslu.



Að fengnu samráði við stjórn FÍA ákvað ÖFÍA að fá álit ICAO á þessum álitamálum. Erindi var sent sem fulltrúi alþjóðasamtaka flugfélaga (e. IFALPA) Cpt. Mike Jackson bar undir aðalskrifstofu ICAO (e. *Secretariat*) í samræmi við það verklag sem haft er um fyrirspurnir af þessu tagi.¹ Svar barst ÖFÍA þar sem túlkun ÖFÍA á grein 3.1.3 í Annex 14 var staðfest, þ.e. að taka skuli hemlunarskilyrði og önnur veðurfarsleg atriði með í reikninginn þegar nothæfisstuðull er reiknaður. Ennfremur tók ICAO undir túlkun ÖFÍA á SARPS (e. *standards and recommended practices*) hugmyndafræði ICAO, að leitast ætti við að ná nothæfisstuðli flugvallar eins háum og unnt væri, nema landfræðilegar takmarkanir væru til staðar. Það blasir því við að skýrsluhöfundar hafa mistúlkað grein 3.1.3 í Annex 14 og lokun brautarinnar var að endingu réttlætt með gallaðri verkfræðiskýrslu.

Í umsögn Samgöngustofu dagsett 1.6.2015 um fyrirhugaða lokun flugbrautar 06/24 á Reykjavíkflugvelli segir: „*Samgöngustofa minnir á að gera þarf sérstakt áhættumat um framkvæmd breytingarinnar komi til þess að ákveðið verði að loka flugbraut 06/24.*” Ekki er vitað til þess að þetta áhættumat hafi farið fram. Þann 1. nóvember 2016 sendi ÖFÍA fyrirspurn til Samgöngustofu varðandi þetta atriði, fyrirspurnin var ítrekuð í lok janúar 2017 en svör hafa ekki enn borist frá Samgöngustofu.

Í bréfi dagssettu 18. apríl 2016 er umsögn skipulagsfulltrúa og svör við athugasemdum vegna endurskoðunar á deiliskipulagi Reykjavíkflugvallar. Alls bárust athugasemdir frá 51 aðila, þar af 6 sveitarfélögum. Í umsögn skipulagsfulltrúa er ítrekað vitnað í skýrslu EFLU um nothæfistíma (þá skýrslu sem Samgöngustofa rýndi ekki) og öll framvinda málsins réttlætt með þeim hætti.

Í niðurstöðu dóms Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-299/2016 er vitnað í umrædda skýrslu EFLU:

„Er að þessu leyti fallist á sjónarmið stefnda um að viðunandi öryggis- og þjónustustig Reykjavíkflugvallar hafi verið forsenda stefnda fyrir gerð samkomulagsins, enda þótt ráðherrann virðist ekki hafa talið nauðsynlegt að gera beinan fyrirvara gert í þessu efni. Hins vegar telur dómurinn að stefndi hafi ekki fært að því nein haldbær rök að þessi forsenda hafi brostið. Öllu heldur verður ráðið af gögnum málsins, einkum áhættumatskýrslu réttargæslustefnda 22. maí 2015 og skýrslu EFLU um mat á nothæfisstuðli Reykjavíkflugvallar samkvæmt viðmiði ICAO í nóvember 2014, að lokun flugbrautarinnar muni ekki hafa meiri áhrif á notkun eða rekstrarleyfi flugvallarins en gera mátti ráð fyrir í október 2013 miðað við þær upplýsingar sem þá lágu fyrir.“

Ekki kemur fram í héraðsdómi að ríkið hafi véfengt efni og inntak skýrslu EFLU fyrir dómi og þar með að forsendur fyrir samningum væru brostnar. Þá segir ennfremur í niðurstöðu héraðsdóms:

„Þá ber að hafa í huga að við meðferð valds síns í málefnum Reykjavíkflugvallar er innanríkisráðherra sem endranær ábyrgur gagnvart Alþingi samkvæmt almennum reglum. Í krafti almennra heimilda sinna getur Alþingi einnig, ef því er að skipta, gefið ráðherra fyrirsmæli um framkvæmd málefna Reykjavíkflugvallar, svo og sett sérstök lög um málefni vallarins, þ. á m. um stærð og umfang flugvallarins, eftir atvikum þannig að kveðið sé á um heimildir til eignarnáms vegna ákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 10. gr. laga nr. 97/1995, og forgang laganna gagnvart hvers kyns áætlunum sveitarstjórna samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010.“

¹ Captain Mike Jackson, the Representative to ICAO, is based at the ICAO building. He is a permanent IFALPA observer on the ICAO Air Navigation Commission (ANC) and plays a major part in implementing the Federation's policies, by influencing the development of ICAO Standards and Recommended Practices <http://www.ifalpa.org/about-us/structure.html>




Velta má þeirri spurningu upp hvort hentugast væri að hafa skiplagsvald yfir flugvöllum í höndum ríkisins en ekki sveitafélags eða borgar en slíkt fyrirkomulag þekkist í nágrenni löndum okkar.

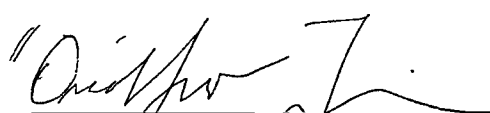
Það liggja fyrir útreikningar á nothæfisstuðli fyrir Reykjavíkflugvöll með og án flugbrautar 06/24 sem unnir voru af hollenska Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium frá árinu 2006. Niðurstaða útreiknings þeirra á nothæfisstuðli er sú að verði flugbraut 06/24 lokað muni nothæfistuðull flugvallarins falla úr 99% niður í 89,3%.

ÖFÍA gerir engar athugasemdir við að kannaðir séu kostir á breyttu fyrirkomulagi flugbrauta á Reykjavíkflugvelli. Það verður þó að teljast grundvallaratriði að flugvöllurinn uppfylli a.m.k. 95% nothæfistuðul eins og tilgreint er í ICAO Annex 14 og leiðbeiningarefni með reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 139/2014 frá 12. febrúar 2014 um kröfur og stjórnáslumeðferð er varða flugvelli samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008. Ennfremur stríðir það gegn SARPS hugmyndafræði ICAO að skerða innviði, sem eru til staðar, niður fyrir það sem ICAO tilgreinir sem „*recommendation*“ á þeim forsendum að aðeins sé um tilmæli að ræða.

Það hlýtur ennfremur að vera augljóst að flugöryggi sem hefur þróast við notkun flugvallar með þremur flugbrautum skerðist við það að einni flugbraut sé lokað, án þess að aðrar ráðstafanir séu gerðar til að viðhalda óskertu flugöryggi. Þetta er staðreynd sem er óháð útreikningum á nothæfisstuðli. Að teknu tilliti til þess sem hér hefur komið fram, er það mat FÍA að við lokun brautarinnar hafi verið farið fram af meira kappi en forsjá. Að mati FÍA er flugbraut 06/24 í Reykjavík nauðsynlegur hluti af velli til að tryggja flugöryggi og almannahagsmuni í ljósi mikilvægis vallarins til sjúkra og neyðarflutninga. FÍA beinir þeim eindregnu tilmælum til samgönguráðherra að flugbraut 06/24 á Reykjavíkflugvelli verði opnuð aftur og flugvöllurinn rekinn með þremur flugbrautum.

Virðingarfyllt,


Ingvar Tryggvason
Formaður ÖFÍA


Örnólfur Jónsson
Formaður FÍA

Fylgiskjal 1: Svarbréf IFALPA, dags. 8 mars. 2017, til Ingvars Tryggvasonar.



AFTIR SENT:

Samgöngustofa

b.t. Þórólfur Árnason
Ármúla 2
108 Reykjavík

Alþingi

Umhverfis- og samgöngunefnd
Skrifstofa Alþingis
150 Reykjavík

Alþingi

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Skrifstofa Alþingis
150 Reykjavík

Sambands íslenskra sveitarfélaga

b.t. Halldór Halldórsson, formaður stjórnar
Borgartúni 30
128 Reykjavík

The International Federation of Air Line Pilots' Associations



IFALPA

The Global Voice of Pilots

Ingvar Tryggvason
Hlidasmari 8
201 Kopavogur
Iceland

March 8, 2017

Dear Ingvar,

Upon receiving your letter dated 6 October 2016 I did an informal inquiry with ICAO to get clarification on the interpretation of Annex 14 Volume I provision 3.1.3 dealing with the usability factor of an aerodrome. (See excerpts from ICAO Annex 14 Vol I and its Attachment A Guidance Material at the end of this letter).

The response I received from ICAO with respect to the OFIA questions at the end of the letter were:

a) Annex 14 Vol I provision in 3.1.1 calls for "a usability factor of the aerodrome", regardless of the number of runways available. In principle, runways are built for the type of airplanes to be served using the most demanding X-wind at 95% coverage. If this is not possible, then runway(s) for X-wind operations is/are built to obtain the 95% coverage. In any event, the method used for estimating the usability factor of a system of runways should be based on assumptions that do not give optimistic results.

b) in respect of the effect of runway surface condition when determining the usability factor, it is abundantly clear in 3.1.3 that the maximum mean X-wind component of 20 knots should be reduced to 13 knots when poor runway braking action is encountered for operations on runways whose reference length is 1500m or over (ref. discussions at 7th AGA Divisional meeting). For other categories, the guidance in Attachment A may be applied. With the new Global Reporting Format (GRF), with two consecutive pilot reports of braking action of POOR (corresponding to a runway condition code RWYCC = 1) will trigger an assessment while one pilot report of braking action LESS THAN POOR (RWYCC = 0) shall suspend operations on the runway. Furthermore, it is noted that manufacturers publish recommendations for maximum crosswind on contaminated runways. This has historically been taking different forms and among manufacturers, Airbus has provided information against the friction bands for good/medium/poor from the table that has now been removed from Annex 14 Vol I and have now switched to a table based on the GRF.

ICAO did do some substantial research into the intent of 3.1.3 and pointed out that despite it being a Recommended Practice that it has been widely accepted into the regulations of many States. Please let me know if I can be of any further assistance in this matter and thank you and the OFIA safety team for their substantial contributions towards promoting the highest levels of safety.

Respectfully yours,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Mike Jackson".

Captain Mike Jackson
IFALPA Representative to ICAO

Headquarters

485 McGill Street Suite 700
Montreal Quebec H2Y 2H4
Tel. + 1 514 419 1191 Fax. + 1 514 419 1195

email ifalpa@ifalpa.org www.ifalpa.org

Technical Office

ICAO Office: Suite 16.30 999 Robert-Bourassa Blvd.
Montreal Quebec H3C 5J9 Canada
Tel. +1 514 954 6306

ANNEX 14 VOLUME I

3.1.3 Choice of maximum permissible crosswind components

Recommendation.— *In the application of 3.1.1 it should be assumed that landing or take-off of aeroplanes is, in normal circumstances, precluded when the crosswind component exceeds:*

— *37 km/h (20 kt) in the case of aeroplanes whose reference field length is 1 500 m or over, except that when poor runway braking action owing to an insufficient longitudinal coefficient of friction is experienced with some frequency, a crosswind component not exceeding 24 km/h (13 kt) should be assumed;*

— *24 km/h (13 kt) in the case of aeroplanes whose reference field length is 1 200 m or up to but not including 1 500 m; and*

— *19 km/h (10 kt) in the case of aeroplanes whose reference field length is less than 1 200 m.*

Note.— *In Attachment A, Section 1, guidance is given on factors affecting the calculation of the estimate of the usability factor and allowances which may have to be made to take account of the effect of unusual circumstances.*

ATTACHMENT A. GUIDANCE MATERIAL SUPPLEMENTARY TO ANNEX 14, VOLUME I

1.1.2 *Climatological conditions.* A study of the wind distribution should be made to determine the usability factor. In this regard, the following comments should be taken into account:

- a) Wind statistics used for the calculation of the usability factor are normally available in ranges of speed and direction, and the accuracy of the results obtained depends, to a large extent, on the assumed distribution of observations within these ranges. In the absence of any sure information as to the true distribution, it is usual to assume a uniform distribution since, in relation to the most favourable runway orientations, this generally results in a slightly conservative usability factor.
- b) The maximum mean crosswind components given in Chapter 3, 3.1.3, refer to normal circumstances. There are some factors which may require that a reduction of those maximum values be taken into account at a particular aerodrome. These include:
 - 1) the wide variations which may exist, in handling characteristics and maximum permissible crosswind components, among diverse types of aeroplanes (including future types) within each of the three groups given in 3.1.3;
 - 2) prevalence and nature of gusts;
 - 3) prevalence and nature of turbulence;
 - 4) the availability of a secondary runway;
 - 5) the width of runways;

Attachment

- 6) the runway surface conditions — water, snow and ice on the runway materially reduce the allowable crosswind component; and
- 7) the strength of the wind associated with the limiting crosswind component.

A study should also be made of the occurrence of poor visibility and/or low cloud base. Account should be taken of their frequency as well as the accompanying wind direction and speed.