

Keflavíkurflugvöllur

Vatnstjón

Febrúar 2008

Efnisyfirlit

SAMANTEKT.....	3
1. INNGANGUR	5
2. AÐDRAGANDI MÁLSINS	6
3. AFSTAÐA VINNUHÓPS ER SÁ UM YFIRFÆRSLU Á ALÞJÓÐAFLUGVELLINUM O.FL.	7
4. AFSTAÐA FLUGVALLARSTJÓRANS Á KEFLAVÍKURFLUGVELLI.....	12
5. AFSTAÐA ÞÁVERANDI SÝSLUMANNS Á KEFLAVÍKURFLUGVELLI.....	14
6. AFSTAÐA UTANRÍKISRÁÐUNEYTISINS	15
7. ÞRÓUNARFÉLAG KEFLAVÍKURFLUGVALLAR EHF.	18
8. MAT OG ÁBENDINGAR.....	19

Samantekt

Umtalsvert tjón varð vegna vatnsleka í byggingum á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli helgina 18. og 19. nóvember 2006. Samtals munu 106 íbúðir í 13 fjölbýlishúsum hafa skemmst auk þess sem vatnslagnir sprungu í sjö öðrum mannvirkjum. Samkvæmt mati Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar ehf. og Verkfræðistofu Suðurnesja ehf. er tjónið af völdum vatnsskaðans talið hafa numið á bilinu 79–109 milljónum króna. Tekið skal fram að ekki er hlaupið að því að meta tjón sem þetta og því ber að taka það með eðlilegum fyrirvara.

Yfirlýsing Bandaríkjanna hinn 15. mars 2006 um brotthvarf hersins kom íslenskum stjórnvöldum sannarlega í opna skjöldu. Ljóst var að m.a. þyrfti að bregðast skjótt við hinu óvænta en um leið viðamikla og margþætta verkefni að flytja rekstur Keflavíkurflugvallar yfir til íslenskra stjórnvalda eftir brotthvarf hersins.

Að frumkvæði varnarmálaskrifstofu féllst þáverandi utanríkisráðherra því á það í byrjun apríl 2006 að koma á laggirnar þriggja manna vinnuhópi er óumdeilanlega hafði yfirgripsmikla þekkingu á starfsemi Keflavíkurflugvallar sem slíks og á starfsemi varnarliðsins á flugvellinum. Meginmarkmið hans var að tryggja snurðulausa yfirfærslu á rekstri alþjóðaflugvallarins á Keflavíkurflugvelli og öruggan rekstur hans eftir 1. október 2006. Undirbúningur og aðgerðir í tengslum við þennan þátt málsins fólust m.a. í mikilli samvinnu við varnarliðið við skráningu og skil á mannvirkjum og búnaði á vellinum sem skilin voru eftir, gerð samninga um ýmsar gagna-, boð- og orkuveitur á flugvellinum og ráðgjöf og upplýsingagjöf til stjórnvalda um atriði þessu tengd.

Yfirlýsing ríkisstjórnarinnar 26. september 2006 fól í sér að rekstur og umsýsla mannvirkja á svæði C, þ.e. þróunarsvæðinu svokallaða, skyldu falin sérstöku félagi er lúta myndi forsætisráðherra. Félagið var stofnað 24. október 2006 og var því afhent svæðið formlega mánuði síðar. Í reglugerð nr. 123/2006 um breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sem gefin var út 29. september 2006 og tók gildi 30. september 2006, var mælt svo fyrir að utanríkisráðherra færi fyrst um sinn áfram með yfirstjórn varnarsvæðanna þar til íslensk stjórnvöld birtu auglýsingu um að slík landsvæði, að hluta eða í heild, hefði verið tekin til annarra nota. Svæði C, þ.e. þróunarsvæðið, var því óumdeilanlega undir yfirstjórn utanríkisráðherra þegar vatnstjónið varð.

Ágreiningur, sem upp hafði komið innan Stjórnarráðsins um hvernig forræði á svæði C skyldi háttað til framtíðar, leiddi til þess að ákvörðun um stofnun Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar ehf., er fara skyldi með forræðið, var nokkuð síðbúin. Þetta hafði í för með sér að nokkurt tómarúm og óvissa skapaðist um hlutverk vinnuhópsins og þeirra opinberu aðila er störfuðu á

flugvellinum eða í tengslum við hann á þróunarsvæðinu. Að mati Ríkisendurskoðunar mátti öllum vera ljóst að nokkrar vikur eða jafnvel mánuðir myndu líða áður en slíkt félag yrði að fullu starfhæft. Umboð starfhópsins hafði frá upphafi verið óformlegt og því óljósara en æskilegt hefði verið. Af þessum sökum kom upp óvissa, sem hefði mátt komast hjá með tiltölulega einföldum hætti. Jafnframt skapaðist núningur milli embætta á flugvellinum um hlutverk hvers og eins á þróunarsvæðinu. Auðveldlega hefði mátt komast hjá þessu með skýrari fyrirmælum.

Þá staðreynd að vinnuhópurinn tók við lyklunum að mannvirkjum á svæði C án nokkurs fyrirvara og geymdi þá má að vissu leyti túlka þannig að hópurinn hafi með því undirgengist þá skyldu að sinna nauðsynlegasta eftirliti með eignunum sem að formi til a.m.k. voru í vörslu og umsjá vinnuhópsins fyrir hönd utanríkisráðuneytisins. Hvorki hópurinn né ráðuneytið kom á hinn bóginn á skipulegu eftirliti. Þar sýnist þó ekki eingöngu um að kenna óvissu um hlutverk, athugunarleysi eða frumkvæðisskort heldur virðist ekki síður mega rekja aðgerðarleysið til fjárskorts sem stjórnvöldum en ekki vinnuhópnum verður fyrst og fremst kennt um.

Þótt finna megi að einu og öðru við yfirfærslu á mannvirkjum og rekstri á Keflavíkurflugvelli eftir brottför varnarliðsins, svo sem óljósri og óformgerðri hlutverkaskipan, fjárskorti eða síðbúnum fjárheimildum og nokkrum lausatökum við móttöku, vörslu og eftirlit með þróunarsvæðinu telur Ríkisendurskoðun mjög hæpið að álykta sem svo að umrætt vatnstjón megi rekja til beinnar vanrækslu þeirra sem ábyrgð báru á svæðinu, þ.e. utanríkisráðuneytisins og vinnuhópsins. Mun nær þykir að álykta sem svo að tjónið megi að mestu leyti rekja til atvika, sem erfitt var að sjá fyrir, einkum óvenjulegs veðurlags og óvenjulegs frágangs vatnslagna. Af þessum sökum væri ósanngjarnt að ásaka þá aðila sem ábyrgð báru á svæðinu á þeim tíma sem tjónið varð um vanrækslu á eftirlits- og viðhaldsskyldum.

Ríkisendurskoðun telur að yfirtakan á Keflavíkurflugvelli hafi í meginatriðum verið leyst vel af hendi miðað við aðstæður, þ.e. þegar tekið er tillit til umfangs hennar og þess skamma tíma sem gafst til undirbúnings og skipulagningar verkefnisins.

1. Inngangur

Með bréfi dags. 23. nóvember 2006 fór utanríkisráðuneytið þess á leit að Ríkisendurskoðun gerði úttekt á umsýslu ráðuneytisins, stofnana þess og annarra aðila sem komu að eftirliti og umsjón með byggingum á varnarsvæðinu á Miðnesheiði. Þess var sérstaklega óskað að úttektin beindist að stjórnarsýslu þessara aðila sem varðað gæti þá atburði þegar vatnsskemmdir urðu á tilteknum byggingum á tímabilinu frá 1. október til 23. nóvember 2006 og uppgötvuðust hinn 19. nóvember sama ár og að reynt yrði að upplýsa hvort mistök eða athugunarleysi hafi með einhverjum hætti stuðlað að umræddu tjóni eða hvort skýringanna sé að leita til atvika sem ekki varð við ráðið. Þá óskaði ráðuneytið eftir því í tilvitnuðu bréfi sínu að sérstakar aðstæður varðandi málið allt verði hafðar til hliðsjónar, m.a. að yfirtaka ráðuneytisins á svæðinu bar brátt að og að stofnað hefur verið Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf. sem ætlað er að leiða þróun og umbreytingu varnarsvæðisins o.fl.

Ríkisendurskoðun féllst á að verða við þessari beiðni og hefur í því sambandi aflað gagna og upplýsinga frá utanríkisráðuneytinu, flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli, sýslumannsembættinu á Keflavíkurflugvelli, Þróunarfélaginu og ÍAV hf. Í þessu sambandi var m.a. rætt við Björn Knútsson flugvallarstjóra, Jón E. Böðvarsson, forsvarsmann starfshópsins, Jóhann Benediktsson sýslumann, Jón Egil Jónsson, sendiherra og skrifstofustjóra varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins, Grétar Má Sigurðsson ráðuneytisstjóra og Kjartan Þ. Eiríksson, framkvæmdastjóra Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar.

Sá mikli dráttur sem hefur orðið á að ljúka athugun þessari skýrist fyrst og fremst af síðbúinni umsögn aðalskrifstofu utanríkisráðuneytisins um málið sem m.a. má rekja til ráðherraskipta í kjölfar Alþingiskosninga sl. vor og annríki Ríkisendurskoðunar í nóvember og desember.

2. Aðdragandi málsins

Hinn 15. mars 2006 tilkynntu bandarísk stjórnvöld um þá einhliða ákvörðun sína að hverfa á brott með herafli sinn frá Íslandi eigi síðar en 30. september 2006. Í framhaldi af þeirri ákvörðun lá fyrir að íslensk og bandarísk stjórnvöld yrðu að semja um hvernig staðið skyldi að viðskilnaði varnarliðsins, þ.m.t. hvernig mannvirkjum þess á Keflavíkurflugvelli yrði ráðstafað. Þeim samningaviðræðum lauk í septembermánuði 2006 með gerð samnings milli ríkisstjórna Bandaríkjanna og Íslands um brottflutning Bandaríkjahers frá tilteknum varnarsvæðum og mannvirkjum á Íslandi og um skil þeirra svæða og mannvirkja til íslenskra stjórnvalda. Samkvæmt III. gr. samningsins skyldu Bandaríkin eigi síðar en 30. september 2006 hverfa á brott og afhenda íslenskum stjórnvöldum aftur afnot af þeim svæðum sem voru afhent Bandaríkjunum samkvæmt varnarsamningnum frá 1951 auk allra bandarískra mannvirkja á þeim.

Svo sem kunnugt er varð umtalsvert tjón vegna vatnsleka helgina 18. og 19. nóvember 2006 í byggingum á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli. Ástæða lekans var sú að vatnsrör sprungu vegna óvenjumikils frosts í þessari sömu viku (þ.e. 46. viku ársins) og fór það hæst í rúmar 12 gráður þann 18. nóvember. Mest varð tjónið í fjölbýlishúsum þar sem vatnslagnir eru í risi ofan við einangrun efstu íbúða. Samtals munu 106 íbúðir í 13 fjölbýlishúsum hafa skemmt auk þess sem vatnslagnir sprungu í sjö öðrum mannvirkjum. Þar var um að ræða fyrrum skrifstofuhúsnæði, leikskóla, verkstæði, æskulýðsmiðstöð og geymslu. Samkvæmt mati Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar ehf. og Verkfræðistofu Suðurnesja ehf. er tjónið af völdum vatnsskaðans talið hafa numið á bilinu 79–109 milljónum króna. Tekið skal fram að ekki er hlaupið að því að meta tjón sem þetta og því ber að taka það með eðlilegum fyrirvara.

Eftir tjónið komu fram raddir um að stjórnun, umsýslu og eftirliti utanríkisráðuneytisins, stofnana þess og annarra aðila á þess vegum á varnarsvæðinu á Miðnesheiði væri eða hefði verið ábótavant. Vegna þess og með vísan til framangreindrar beiðni utanríkisráðuneytisins verður í greinargerð þessari reynt að varpa ljósi á aðkomu og aðgerðir utanríkisráðuneytisins og þáverandi stofnana þess vegna þeirrar óvæntu stöðu sem upp kom eftir yfirlýsingu Bandaríkjamanna 15. mars 2006 um að varnarliðið hyrfi af landi brott eigi síðar en 30. september sama ár.

3. Afstaða vinnuhóps er sá um yfirfærslu á alþjóðaflugvellingum o.fl.

Engum blöðum þarf um það að fletta að yfirlýsing Bandaríkjanna hinn 15. mars 2006 kom íslenskum stjórnvöldum í opna skjöldu. Ljóst var að bregðast þyrfti skjótt við nýrri og óvæntri stöðu sem upp var komin, þar á meðal í málefnum Keflavíkurflugvallar. Það verkefni að flytja rekstur Keflavíkurflugvallar yfir til íslenskra stjórnvalda eftir brotthvarf hersins var mjög viðamikil og margþætt. Eftir yfirlýsingu Bandaríkjanna skipuðu báðir aðilar varnarsamningsins svo-kallað „transition team“, með fulltrúum beggja ríkjanna, og var nefndinni ætlað að vera samráðs-, umsjónar- og úrlausnarvettvangur vegna yfirfærslunnar. Jón Egill Egilsson, sendiherra og þáverandi forstöðumaður Varnarmálaskrifstofunnar, fór fyrir fulltrúum Íslands í þessari nefnd, en auk hans sátu í henni aðrir starfsmenn varnarmálaskrifstofu, þeir Bjarni Vestmann, sendifulltrúi, Erlingur Erlingsson sendiráðsritari og Veturliði Þór Stefánsson sendiráðsritari. Þá sat Jón E. Böðvarson starfshópsformaður í nefndinni. Einnig sátu sérfræðingar frá Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar, Ratsjárstofnun og sýslumannsembættinu á Keflavíkurflugvelli nokkra fundi nefndarinnar.

Enginn þurfti að fara í grafgötur um að varnarmálaskrifstofa utanríkisráðuneytisins réð ekki yfir mannafla sem hefði næga þekkingu á starfsemi vallarins og þá yfirsýn um starfsemina sem nauðsynleg væri til að hafa daglega umsjón með því verkefni sem við blasti. Að frumkvæði varnarmálaskrifstofu féllst þáverandi utanríkisráðherra því á það í byrjun apríl 2006 að koma á laggirnar þriggja manna vinnuhópi er óumdeilanlega hafði yfirgripsmikla þekkingu á starfsemi Keflavíkurflugvallar sem slíks og á starfsemi varnarliðsins á flugvellingum. Hópin skipuðu þeir Jón E. Böðvarsson, verkfræðingur og fyrrverandi forstjóri Ratsjárstofnunar og flugvallarstjóri á Keflavíkurflugvelli, Jón B. Guðnason, rafiðnaðarmaður og sérfræðingur til 19 ára á rafeinda-, ratsjár- og fjarskiptabúnaði varnarliðsins og NATO og núverandi rekstrarstjóri hugbúnaðarsviðs Ratsjárstofnunar, og Tómas B. Ólafsson, rafmagnsverkfræðingur og sérfræðingur hjá Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar sl. þrjú ár, en hann hafði áður starfað um 22ja ára skeið sem verkfræðingur hjá varnarliðinu. Vinnuhóp þessum var fyrst og fremst ætlað að tryggja snurðulausa yfirfærslu á rekstri alþjóðaflugvallarins á Keflavíkurflugvelli eftir brotthvarf varnarliðsins. Af ókunnum ástæðum var aldrei gengið formlega frá skipun og umboði hópsins til starfa með ráðherrabréfi. Rétt er að taka fram að hann starfaði mjög náið með Jóni Agli Egilssyni, skrifstofustjóra varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins.

Vinnuhópnum var tryggð vinnuafstaða í húsnæði á varnarsvæðinu hjá Flugmálastjórn og Ratsjárstofnun á Keflavíkurflugvelli. Meginverkefni hans voru sem hér segir:

- Að tryggja öruggan rekstur alþjóðaflugvallarins eftir 1. október 2006.
- Dagleg samskipti við varnarliðið vegna skila á mannvirkjum, búnaði og gögnum er svæðinu tengjast.
- Fundahöld og samningar við hagsmunaaðila, þ.m.t. Símann og Hitaveitu Suðurnesja.
- Þátttaka í ráðgjöf vegna viðræðna þjóðanna um breytt fyrirkomulag varnarmála og skil á varnarsvæðunum.
- Áætlanagerð.
- Skráning bygginga.
- Skráning tækja og búnaðar varnarliðsins sem samkvæmt samkomulagi voru skilin eftir á Keflavíkurflugvelli.
- Greining á rekstrarþáttum.
- Að svara fyrirspurnum er málefnið varðaði.
- Svæðiskynning fyrir embættismenn.
- Önnur atriði er verkefninu tengdust.
- Aðstoð við undirbúning að stofnun Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar ehf.
- Undirbúningur fyrir rekstur öryggissvæðisins undir forræði utanríkisráðuneytisins.

Rétt er að taka fram að auk þess að sitja í ofanefndum vinnuhóp störfuðu bæði Jón E. Böðvarsson og Jón B. Guðnason náið með samninganefnd íslenska ríkisins í tengslum við viðræður um endurnýjun varnarsamningsins ásamt því að sitja í nefnd sem átti í viðræðum við Bandaríkjamenn og NATO um framtíð íslenska loftvarnakerfisins. Þá önnuðust þeir rekstur öryggissvæðisins í samráði og samvinnu við varnarmálaskrifstofu til 31. desember 2007. Meðal verkefna var að koma olíubirgðastöðinni í Helguvík í rekstur.

Að beiðni forstöðumanns varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins skilaði vinnuhópurinn ráðuneytinu hinn 4. desember 2006 greinargerð um störf sín vegna færslu reksturs Keflavíkurflugvallar yfir til íslenskra stjórnvalda eftir brotthvarf varnarliðs Bandaríkjanna. Í greinargerðinni, sem tekin var saman í samvinnu við varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins, er skilmerkilegt yfirlit um störf hópsins og framgang verkefnisins. Um það segir svo orðrétt á bls. 2 og áfram:

„Varnarmálaskrifstofa og starfshópurinn gerðu sér strax fulla grein fyrir því að hlutdeild varnarliðsins í rekstri alþjóðaflugvallarins var mikil hvort sem litið var til fjármuna, tækja, búnaðar eða sérhæfðs starfsfólks. Þá var og ljóst að rekstur flugvallarins var í veigamiklum atriðum samofinn rekstri annarra hluta varnarsvæðisins.

Á öllum stigum verkefnisins var leitast við að halda hlutaðeigandi aðilum upplýstum til að leggja grunn að rekstrinum eftir 30. september 2006. Þann 17. maí 2006 var verkefni starfshópsins kynnt fjármálaráðherra, aðstoðarmanni hans

og ráðuneytisstjóra. Tímabilið til loka ágúst fór í að vinna við frágang samningaviðræðna við Bandaríkin og ekki lá fyrir hvort og hvernig Ísland myndi taka við mannvirkjum fyrr en í september 2006. Í samninganefnd Íslands áttu sæti fulltrúar frá utanríkis-, forsætis-, fjármála-, og dómsmálaráðuneyti. Sérfræðingar frá Heilbrigðiseftirliti Suðurnesja, ÍAV Þjónustu, Ratsjárstofnun og Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar voru nefndinni til ráðgjafar.

1. september 2006 áttu varnarmálaskrifstofa og vinnuhópurinn fund með fulltrúum fjármálaráðuneytisins þar sem fram fór heildarkynning á rekstri byggingar og búnaðar á Keflavíkurflugvelli. 7. og 8. september voru haldnir fundir vinnuhópsins og fulltrúa varnarmálaskrifstofu með Fasteignamati ríkisins, Fasteignum ríkisins og Framkvæmdasýslu ríkisins þar sem umfang verkefnisins og þörf á nauðsynlegum aðgerðum var kynnt. Í kjölfar fundanna sendi fulltrúi Fasteigna ríkisins tölvupóst dags. 13. september 2006 til fjármálaráðuneytisins þar sem fram kemur að nauðsynlegt sé að veita fé í verkefnið.

Ábyrgð á rekstri og viðhaldseftirlit mannvirkja á svæðinu og annað þess háttar, var hins vegar ekki skilgreint sérstaklega af hálfu stjórnvalda. Vinnuhópurinn lagði til í byrjun septembermánaðar við utanríkisráðuneytið að komið yrði á laggirnar skilanefnd (sjá fylgiskjal A021). Meginverkefni skilanefndarinnar áttu að vera:

1. Að tryggja samfellda þjónustu á flugvallarsvæðinu.
2. Að undirbúa og annast frágang og ráðstöfun eigna og lands í kjölfar brotthvarfs varnarliðsins í samræmi við niðurstöður samningaviðræðna Íslands og Bandaríkjanna.
3. Tryggja og vernda verðmæti.
4. Viðhalda áframhaldandi möguleika á rekstri varnarsvæðis, verði það niðurstaða samninga þjóðanna á milli.

Varnarmálaskrifstofa setti fram tillögu um laga- og reglugerðarbreytingu með minnisblaði nr. 173/2006 til ráðuneytisstjóra dags. 5. september 2006. Tillagan fól það í sér að sett yrðu annaðhvort bráðabirgðalög eða reglugerð um ráðstöfun varnarsvæða sem skilað hefði verið til íslenskra stjórnvalda og um stofnun sérstakrar skilanefndar, sem annast átti ráðstöfun afhentra varnarsvæða. Sú tillaga hlaut ekki brautargengi. Forsætisráðuneytið hóf hins vegar í samvinnu við utanríkisráðuneytið samningu reglugerðar um breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands. Í kjölfarið var sett reglugerð nr. 123/2006 um breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands. Reglugerðin var birt 29. september 2006 og tók gildi þann 30. september 2006. Þar segir m.a. að utanríkisráðherra fari einnig með yfirstjórn varnarsvæða sem skilað hefur verið til íslenska ríkisins, þar til íslensk stjórnvöld birta auglýsingu um að slík landsvæði, að hluta eða í heild, hafi verið tekin til annarra nota.

Með yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, dags. 26. september 2006, var tekin ákvörðun um að rekstur og umsýsla mannvirkja á svokölluðu þróunarsvæði yrði falin Þróunarfélagi Keflavíkurflugvallar ehf. og að félagið myndi lúta forræði forsætisráðherra. Forsætisráðherra setti 6. október 2006 reglugerð nr. 125/2006 sem bætti ákvæði til bráðabirgða við reglugerð um Stjórnarráð Íslands þar sem segir að forsætisráðherra fari með hlutafé ríkisins í félagi sem ætlað er að þróa og umbreyta varnarsvæði því á Keflavíkurflugvelli sem koma á í borgarleg not.

Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf. var stofnað þann 24. október 2006 og hóf framkvæmdastjóri þess störf 1. nóvember 2006.

Frá og með yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar 26. september 2006 var ábyrgð á umsýslu mannvirkjanna óljós enda bjuggust menn við að Þróunarfélagið, sem er eins og áður sagði á forræði forsætisráðuneytisins, tæki við stærstum hluta svæðisins. Gerð þjónustusamnings íslenska ríkisins við Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar hefur dregist, en frá fundi forsætisráðuneytisins, fjármálaráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins 13. nóvember 2006, hefur legið fyrir að fjármálaráðuneytið geri þjónustusamninginn. Þetta hlutverk fjármálaráðuneytisins kemur fram í greinargerðarathugasemdum við 4. grein í frumvarpi forsætisráðherra til laga um breytingar á Keflavíkurflugvelli, þingskjal nr. 458, mál nr. 408. Með bréfi frá utanríkisráðuneytinu til fjármálaráðuneytisins dags. 23. nóvember 2006 er upplýst að fjármálaráðuneytið taki við forræði á umsýslu allra eigna ríkisins á viðkomandi svæði.“

Rétt er að taka fram að vinnuhópurinn tók greinargerðina saman í nánu samráði við skrifstofustjóra varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins.

Ríkisendurskoðun aflaði jafnframt nánari upplýsinga frá forsvarsmanni vinnuhópsins, Jón E. Böðvarssyni. Í samtölum við hann kom fram að honum hafi þótt bagalegt að hvorki hafi verið gefið út formlegt skipunarbréf fyrir vinnuhópin né veittar sérstakar fjárheimildir vegna óhjákvæmilegra útgjalda. Til útgjalda gat vinnuhópurinn því ekki stofnað nema með sérstöku samþykki varnarmálaskrifstofu sem lungann af tímanum hafði í raun úr litlu sem engu að spila vegna þessa verkefnis. Á sama hátt hafi verið bagalegt hve seint hafi legið fyrir hvernig viðskilnaði varnarliðsins yrði hagað, þ.e. hvort það hygðist sjálft sjá um mannvirkin, rífa þau, fela öðrum vörslu þeirra og forsjá eða hvort þau yrðu afhent íslenska ríkinu.

Þar sem mál þróuðust á þennan veg varð undirbúningur vegna móttöku eignanna lítill og skipulagið við yfirtöku þeirra losaralegt. Ekki náðist að hrinda hugmynd ÍAV þjónustu ehf. um notkun gátlista við yfirtöku eignanna í framkvæmd heldur var látið duga að taka við gátlistum starfsmanna varnarliðsins. Þá endurspeglar ágreiningur sem upp kom milli embættanna um lyklavöld hve óhönduglega tókst til í þessum punkti.

Þar sem ábyrgð á rekstri og viðhaldseftirliti mannvirkja á svæðinu hafði ekki verið skilgreind sérstaklega í byrjun september 2006 lagði vinnuhópurinn til í minnisblaði, dags. 5. september s.á. og vikið er að í ofangreindri greinargerð hópsins, að komið yrði á laggirnar skilanefnd með víðtækt og ótímabundið umboð. Hugmyndin gerði ráð fyrir að sömu menn og sátu í vinnuhópnum sætu í skilanefndinni ásamt Þórhalli Arasyni úr fjármálaráðuneytinu. Þó að hugmynd vinnuhópsins hafi notið óskoraðs stuðnings varnarmálaskrifstofunnar náði hún ekki fram að ganga. Eins og greint hefur verið frá ákvað ríkisstjórnin þess í stað 26. september 2006 að stofna þróunarfélag sem á ýmsan hátt er ætlað svipað

hlutverk og framkomin tillaga vinnuhópsins um sérstaka skilanefnd gerði ráð fyrir.

Að mati Jóns E. Böðvarssonar skapaðist óþarflega mikið tómarúm við brottför hersins, þar sem nauðsynlegar ákvarðanir lágu ekki nógu tímanlega fyrir. Gilti einu í því sambandi hvort þær lutu að undirbúningi yfirtökunnar eða hlutverkaskipan væntanlegra vörslu- og eftirlitsaðila. Jón leit t.d. sjálfur svo á að fyrst hugmyndinni um skilanefnd hefði verið hafnað væri hlutverki sínu og hópsins nánast lokið. Engin fyrirmæli hafi komið frá ráðuneytinu um að hópurinn skyldi starfa áfram sem slíkur eftir 1. október og því hafi umboð hans verið mjög óljóst eftir þetta tímamark og því jafnvel lokið að hans mati. Þá benti Jón á að hópurinn hafi beitt sér fyrir því að ÍAV þjónusta ehf. gerði sérstaka aðgerðaráætlun vegna afhendingar mannvirkjanna. Þegar á reyndi var þó ekkert gert með þá áætlun. Að mati hans var það ekki á færi vinnuhópsins að hrinda henni í framkvæmd því hópurinn sem slíkur hafði engin fjárráð auk þess sem hlutverk hans hafi verið mjög óráðið eftir að ákvörðun stjórnvalda um að stofna þróunarfélag um verkefnið lá fyrir. Þó lá fyrir að ÍAV þjónusta ehf. hafði lýst sig reiðubúin til að hrinda henni í framkvæmd með litlum fyrirvara. Jón taldi óraunhæft að ætla Fasteignum ríkissjóðs að koma að þessu verkefni en slíkri hugmynd hafði verið hreyft. Að hans mati var sú stofnun eðli málsins samkvæmt lítið sem ekkert inni í málum Keflavíkurflugvallar auk þess sem henni hefðu ekki verið sköpuð skilyrði til þess að taka með svo skömmum fyrirvara við svo umfangsmiklu verkefni. Þá mun og hafa verið ágreiningur í Stjórnarráðinu um hvernig forræði á svæðinu skyldi háttáð til framtíðar. Félagið var lausnin sem stjórnvöld komu sér að lokum saman um.

4. Afstaða flugvallarstjórans á Keflavíkurflugvelli

Í tengslum við athugun þessa ræddi Ríkisendurskoðun meðal annars við Björn Knútsson, Jón E. Böðvarsson og Jóhann Benediktsson, þáverandi sýslumann á Keflavíkurflugvelli og núverandi lögreglustjóra á Suðurnesjum. Í samtalinu við Björn kom fram að honum hafi verið falin forsjá og rekstur þess hluta flugvallarins sem áður hafði verið í höndum varnarliðsins. Að hans mati var ljóst að varnarmálaskrifstofan hafði hvorki yfir að ráða mannskap né þekkingu til þess að takast á við verkefnið sem við blasti. Af þeim sökum kom ekki annað til greina en að Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli léði tvo af sínum starfsmönnum til þess að taka þátt í störfum vinnuhópsins, þ.e. Jón E. Böðvarsson og Tómas Ólafson, enda voru þeir flestum hnútum kunnugir. Björn benti og á að einungis leið 6^{1/2} mánuður frá því að ákvörðun Bandaríkjamanna var tilkynnt þar til varnarliðið fór og mun sambærilegur brottflutningur Bandaríkjahers hvergi í heiminum hafa borið jafn brátt að. Hann taldi jafnframt að öllum hafi mátt vera ljóst strax í apríl 2006 að ákvörðun Bandaríkjamanna yrði ekki þokað. Björn taldi aðfinnsluvert að ekki hafi legið fyrir með skýrum og formlegum hætti hver fara skyldi með lyklavörslur að þorpinu meðan unnið var að stofnun Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar. Hann telur að ráðuneytið hafi hugsanlega litið svo á að nokkuð fullkomin fjarvakt slökkviliðsins dygði því að fulltrúar þess skoðuðu aðstæður að þessu leyti hinn 1. október 2007. Þó að klárt hafi verið hverjir hefðu forsjá með flugverndarsvæðinu og öryggissvæðinu hafi sama alls ekki gilt um „þorpið“, þ.e. svæði C. Í raun hefði engum verið sérstaklega falið forræðið á svæðinu á meðan unnið var að því að gera Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar starfhæft.

Björn gat þess að í samræmi við hlutverk sitt hafi starfsmenn Flugmálastjórnar farið um svæðið og safnað saman tækjum og tólum sem tilheyrðu eða tengdust flugstarfsemi á vellinum. Björn mun hafa litið svo á að lögreglan og öryggisverðir hafi aðeins átt að hafa stjórn og eftirlit með aðgangi að svæðinu, þ.e. mannaferðum. Þeim hafi hins vegar ekki verið falið mannvirkjaeftirlit enda teljist slíkt eftirlit ekki til venjubundinna verkefna lögreglu. Þessi þáttur málsins var að hans mati engu að síður í nokkuð lausu lofti. Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf. hafi ekki verið stofnað fyrr en 23. október 2006 og var það því tæplega í stakk búið til að taka við vörslu og eftirliti með svæði C. Til þess þyrfti félagið mun lengri tíma til undirbúnings og leiðsögn þeirra sem til mála þekktu. Eftir tjónsatvikið sem hér er til umfjöllunar fóru starfsmenn Flugmálastjórnar að höfðu samráði við ráðuneytið skipulega um svæðið til að taka það út og reyna að girða fyrir frekara tjón af þessu tagi. Að mati Björns hefði verið eðlilegt að loka fyrir vatnið á svæðinu en skortur á fjárheimildum o.fl. hafi hamlað ákvörðunum ráðuneytisins í þessu efni. Benti hann á í þessu sambandi að ÍAV þjónusta ehf. hefði samið aðgerðaráætlun fyrir starfshópin þar sem m.a. er vikið að aðgerð sem þessari. Peninga hafi hins vegar skort til þess að semja við fyrirtækið eða Línuhönnun hf. sem sýnt höfðu verkefninu áhuga.

Ríkisendurskoðun telur rétt að taka fram að skiptar skoðanir eru um hvort skynsamlegt hefði verið að loka fyrir vatnið á svæðinu enda bæði umfangsmikið og kostnaðarsamt verkefni sem hæpið hefði verið að ráðast í nema að undangenginni greiningu, m.a. með tilliti til eldvarna.

5. Afstaða þáverandi sýslumanns á Keflavíkurflugvelli

Sýslumannsembættinu á Keflavíkurflugvelli var svo sem kunnugt er falið að annast öryggisgæslu á svæðinu ásamt því að hafa umsjón og eftirlit með NATO-mannvirkjum á varnarsvæðunum. Almennt séð var sýslumaður ekki sáttur við hvernig utanríkisráðuneytið stóð að ákvörðunum er luttu að hlutverki hans og ýmsum öðrum úrlausnarefnum er snertu yfirtöku flugvallarins úr höndum varnarliðsins. Einkum lýtur gagnrýni hans að hve síðbúnar þær voru. Nefnir hann í því sambandi t.d. nauðsynlegar aðgerðir við að setja upp eftirlitssveitir með aðgangi að svæðinu í stað þeirra sem hurfu með varnarliðinu. Fjárveiting til þess að ráða mannskap skilaði sér ekki fyrr en 30. september 2006 eða sama dag og afhending svæðanna fór fram. Sýslumaður gerði ráðuneytinu strax grein fyrir því að ef honum yrðu ekki falin lykлавöld að mannvirkjum á svæðinu gæti hlutverk embættis hans aldrei orðið annað en ytri gæsla. Embætti sýslumanns hafði engu að síður fullan hug á verkefninu enda var því ætlað að hafa slíkt eftirlit með nokkrum mannvirkjum NATO á svæðinu. Vatnstjón í þeim byggingum varð hverfandi því með góðu eftirliti tókst að mestu að koma í veg fyrir tjón í þeim. Lögreglan og öryggisverðir hafi eðli málsins samkvæmt verið á ferð um svæðið og m.a. kippt einu og öðru smálegu í liðinn í mannvirkjum NATO og bent á það sem betur mátti fara á öðrum stöðum á varnarsvæðinu. Lögreglan hélt að auki greinargóða dagbók um atvik og aðgerðir sínar innan vallarins. Ljóst var þó að hún væri ekki í stakk búin til þess að kippa hlutum sem úr lagi gengu í liðinn nema að fá bæði lykлавöld og að annaðhvort ráðuneytið eða Flugmálastjórn ábyrgðust kostnað við viðgerðir og aðrar aðgerðir í tengslum við vernd eignanna og eftirlit með þeim. Fráleitt var að hans mati að fjarvakt slökkviliðsins dygði í þessu efni enda væri þar fyrst og fremst um brunaeftirlitskerfi að ræða.

Að mati sýslumanns hefði líklega mátt draga úr því tjóni sem varð ef eftirliti og umsjón hefði verið komið fyrir með öðrum hætti, t.d. hjá sérstakri öryggis- og eftirlitsdeild lögreglu. Mönnum mátti t.d. vera ljóst að tæma þyrfti leiðslur auk þess sem öflugra eftirlit hefði upplýst lekann fyrr. Sýslumanni var ekki fullkomlega ljóst af hverju ráðuneytið vildi ekki fela embætti hans forsjá á lykklum, einkum vegna þess að ráðuneytisstjórnin hafi talað fyrir þeirri skipan. Á hinn bóginn hafi skrifstofustjóri varnarmálskrifstofu verið mjög eindreginn talsmaður þess að vinnuhópurinn fengi lykлавöldin og naut hann í því efni dyggs stuðnings flugvallarstjórans.

6. Afstaða utanríkisráðuneytisins

Auk þess að ræða við fyrrgreinda starfsmenn leitaði Ríkisendurskoðun í byrjun árs 2007 eftir afstöðu aðalskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Í minnisblaði frá 23. október sl. er gerð grein fyrir yfirtöku stjórnvalda á varnarsvæðunum og rekstri alþjóðaflugvallarins í Keflavík og vatnstjóninu sem hér er til umfjöllunar. Í minnisblaðinu kemur m.a. fram að ekki hafi verið talin sérstök ástæða til að skipa sérstaka skilanevnd eða fela öðrum aðilum að annast umsjón og rekstur svæðisins þann tiltölulega skamma tíma sem leið frá því að íslensk stjórnvöld tóku við varnarsvæðinu af Bandaríkjaher þar til Þróunarfélagið gat tekið við umsýslu og rekstri þess. Ljóst hefði verið að á þessu tímabili yrðu ekki teknar neinar ákvarðanir sem skuldbyndu Þróunarfélagið til framtíðar. Af þeim sökum hafi verkefni ráðuneytisins einvörðungu falist í því að halda í horfinu þar til Þróunarfélagið gæti tekið við umsýslu og rekstri svæðisins og hafi varnarmálaskrifstofa ráðuneytisins sinnt því starfi með fulltingi áður nefnds starfsþóps. Síðan segir orðrétt í minnisblaðinu:

„Boðleiðir hefðu vafalítið verið markvissari ef þessi væntanlega yfirtærsla á eignum til Þróunarfélagsins hefði ekki komið til. Hins vegar vó þungt að koma þessum eignum hratt í umferð og í ljós hefur komið að sú áhersla hefur skilað árangri. Við yfirtöku mannvirkjanna 1. október 2006 hafði utanríkisráðuneytið engar fjárheimildir til að standa straum af kostnaði sem á það féll vegna yfirtökunnar. Þegar var gripið til ráðstafana til að tryggja fjármagn vegna verkefnisins og kom 100 m.kr. tillaga að aukafjárveitingu inn við aðra umræðu um fjáráukalög 2006. Utanríkisráðuneytið hlutaðist til um að mannvirki væru kynt til að forða þeim frá skemmdum og samdi við Sýslumanninn á Keflavíkurflugvelli um nauðsynlega utanhússgæslu á svæðinu til að koma í veg fyrir möguleg skemmdarverk. Aukafjárveitingin var fyrst og fremst hugsuð til að mæta kostnaði við að halda rafmagni og hita á mannvirkjunum en kostnaði við gæslu var mætt með öðrum hætti. Við yfirtærslu mannvirkjanna til Þróunarfélagsins fylgdi auka-fjárveiting með. Enn fremur er rétt að geta þess að Slökkviliðið á Keflavíkurflugvelli fylgdist áfram með öllum viðvörunarkerfum í byggingum á svæðinu.“

Síðar í minnisblaði ráðuneytisins segir svo orðrétt:

„Í vikunni 11. til 16. nóvember 2006 komu fram vísbendingar um að ekki væri allt með felldu í einhverjum bygginga Þróunarfélagsins frá fulltrúum ÍAV sem voru við störf á svæðinu. Fulltrúar starfshópsins vísuðu ÍAV mönnum á Þróunarfélagið að höfðu samráði við ráðuneytið en telja verður að það hafi verið gagnrýniverft af hálfu ráðuneytisins og starfshópsins að hafa ekki sjálf tafarlaust haft samband við Þróunarfélagið eða kalla til viðbragðsaðila á eigin kostnað til að kanna málið nánar. Ráðuneytið sendi þó fulltrúa sína föstudaginn 16. nóvember til að kanna m.a. hvort að húsin væru nægileg kynt. Í ljós kom að kynding þeirra var með miklum ágætum en hjá staðkunnugum voru aftur teknar upp áhyggjur um að samt sem áður kynnu að hafa orðið frostsKemmdir á lögnum. Ráðuneytið brást við með því að kalla framkvæmdastjóra Þróunarfélagsins á sinn fund og lagði til að

björgunarsveitir yrðu fengnar til að ganga í öll hús strax um helgina 17. til 18. nóvember til að kanna ástand þeirra nánar. Framkvæmdastjórinn taldi slíkt ekki við hæfi. Þegar frostum létti í vikunni á eftir kom í ljós að umtalsverður vatnsskaði hefði orðið vegna frostskenmda á neysluvatnslögnum. Ráðneytið telur sig ekki vera í stöðu til að leggja mat á hvort skaðinn hefði orðið minni hefði tillaga þess um aðkomu björgunarsveita helgina 17. til 18. nóvember komist til framkvæmda. Líklegast hefðu frostskenmdirnar þegar verið tilkomnar á þeim tíma en hugsanlega hefði mátt takmarka umfang tjóns af vatnsleka eitthvað hefði verið brugðist við meðan á frostakaflanum stóð.

Við nánari skoðun kom í ljós að vatnstjónið varð ekki vegna skorts á kyndingu húsa heldur fremur af byggingafræðilegum umbúnaði sem er sérstakur fyrir varnarsvæðin og liggur í því að neysluvatnsrör eru lögð óeinangruð upp í þakskegg húsa. Ráðuneytið telur rétt að taka hér fram að varnarliðið var á grundvelli laga nr. 110/1951 um lagagildi varnarsamningsins og viðbættisins við hann undanskilið íslenskum lögum og reglum um mannvirkjagerð að því marki sem nauðsynlegt var vegna reksturs varnarstöðvarinnar. Varnarliðinu var því heimilt að notast við sína staðla um mannvirki sín og má nefna sem dæmi að bandarískir staðlar giltu um rafmagn og að kalt neysluvatn var klórblandað í samræmi við almennar reglur Bandaríkjahers um mannvirki á varnarstöðvum þeirra. Á grundvelli laga nr. 110/1951 hefur verið sett sérstök reglugerð nr. 471/1999 um skipulags- bygginga- og umhverfismál á varnarsvæðum. Samkvæmt henni starfar sérstök skipulags- bygginga og umhverfisnefnd á varnarsvæðum en í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar kemur fram að nefndinni sé rétt að taka tillit til staðla Bandaríkjahers og staðla Atlantshafsbandalagsins um byggingar og mannvirkjagerð að því marki sem nauðsynlegt er vegna varna ríkisins og í 3. gr. kemur fram að nefndin fundi að jafnaði sameiginlega með yfirstjórn skipulags- bygginga og umhverfismála varnarliðsins. Í ráðuneytinu lágu hvorki fyrir upplýsingar um þennan sérstaka umbúnað né hættuna sem stafaði af honum og ekki verður séð að nauðsynjar á blæðingar kaldavatnslagna sé getið í drögum að verklýsingu vegna umsýslu með mannvirkjunum sem ÍAV vann fyrir starfshópin. Ráðuneytinu þykir hins vegar rétt að benda á að framkvæmdastjóri Þróunarfélagsins var fyrrverandi yfirmaður hjá ÍAV og því í betri aðstöðu en flestir til að þekkja til þessa umbúnaðar vatnslagna í ljósi sérþekkingar ÍAV á mannvirkjum á varnarsvæðunum.

Ráðuneytið treystir sér ekki til að meta hvort raunhæft hafi verið að ætlast til þess af starfshópnum að hann gerði sér sérstaka grein fyrir þessari hættu og veki sérstaka athygli ráðuneytisins á henni. Starfshópurinn hafði vissulega látið vinna framangreind drög að verklýsingu fyrir almenna umsýslu, en þau drög byggðu á þeirri forsendu að mannvirkin yrðu um lengri tíma á ábyrgð utanríkisráðuneytisins. Sú forsenda breyttist þegar ákveðið var að Þróunarfélagið myndi taka við öllum mannvirkjunum og taldi ráðuneytið eftir það að rétt væri að eiga samráð við fulltrúa Þróunarfélagsins um allar meiri háttar aðgerðir eða skuldbindingar sem varðað gætu þann hluta varnarsvæðanna sem lögð yrðu til umsýslu þeirra.“

Síðar í minnisblaðinu er afstaða ráðuneytisins dregin saman og segir þar svo m.a.:

*„Varnarmálaskrifstofa hafði í gegnum tíðina í fjölmörgum tilvikum tekið við eignum varnarliðsins áfallalaust. Má þar t.d. nefna Gufuskála, Stokksnes og Rockville, sem voru stór verkefni. Brottför varnarliðsins var hins vegar óþekkt stærðargráða. Varnarstöðin, sem var eitt af stærri bæjarfélögum landsins, átti að yfirgefast á nokkrum vikum. Verkefnið var bæði miklu stærra en dæmi voru fyrir um og tími til undirbúnings mjög skammur. Umfang verkefnisins kallaði á meira samráð innan stjórnsýslunnar en fordæmi voru fyrir vegna fyrra skila á eignum varnarliðsins. Segja má í ljósi reynslunnar að varnarmálaskrifstofa hefði ekki haft yfir að ráða mannafla til að takast á við slíkt heljarstórt verkefni samhliða yfirtöku flugvallarins. Auk þess má staðhæfa að fjármunir hefðu þurft að koma fyrir vegna verkefnis af þessari stærðargráðu, en ekki er auðséð hvernig það mátti verða í ljósi aðdraganda málsins. Þá gerði það yfirtöku eignanna vandasamari að Þróun-
arfélagið, sem stofnað var 24. október 2006, átti að taka við öllum eignunum og var þá þegar byrjað að beina athugasemdum vegna eignanna til þess félags. Fyrirtækið hafði aðgang og þekkingu á eignunum og til stóð að fjárheimildir rynnu til fyrirtækisins. Lögformleg yfirfærsla eignanna fór þó ekki fram fyrir en 23. nóvember 2006, og því ber ráðuneytið samt sem áður ábyrgð á mannvirkjunum á þeim tíma sem vatnstjónið varð.“*

Í niðurlagi minnisblaðsins segir að lokum svo:

„Samkvæmt gátlista varnarliðsins var hitastig húsa stillt á 17 gráður við brottför varnarliðsins, en þess má einnig geta að varnarliðið sjálft hafði áætlað að lækka hitastig í 10 gráður ef þeir hefðu borið áfram ábyrgð á mannvirkjunum eftir 1. október 2006. Ekki er hægt að útiloka að einhverjir ofnar hafi verið kaldir vegna bilunar en að öllu jöfnu voru húsin vel kynt og fékk ráðuneytið ítrekaðar ábendingar um að svo hafi verið.“

Færa má rök fyrir því að það hefði verið ákjósanlegra og boðleiðir hefðu verið sýnilegri ef varnarmálaskrifstofa hefði ein komið að móttöku eigna varnarliðsins eins og venja hafði verið við móttöku eigna varnarliðsins fram að þessu og að aðrir aðilar hefði komið að málinu síðar.

Samkvæmt framansögðu telur ráðuneytið ljóst að umrædd mannvirki hafi verið á þess ábyrgð á þeim tíma sem framangreint vatnstjón varð. Ýmsar ytri kringumstæður urðu hins vegar til þess að ráðuneytinu tókst ekki að koma í veg fyrir tjón af völdum mikilla frosta. Starfsmönnum var ekki kunnugt um óvenjulegt fyrirkomulag lagna ofan klæðningar í þaki fasteigna varnarliðsins, því gat tjón orðið þrátt fyrir kyndingu húsanna. Vafalítið hefði tjón orðið miklu minna ef búið hefði verið í húsunum.“

7. **Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf.**

Eins og áður hefur verið gerð grein fyrir ákváðu stjórnvöld í lok september 2006 að stofna sérstakt félag til að leiða þróun og umbreytingu á hinu svokallaða þróunar-svæði. Félagið var stofnað 24. október sama ár og afhenti fjármálaráðherra því eignir á svæðinu til viðhalds og eftirlits til bráðabirgða hinn 23. nóvember sama ár þar til lokið væri við gerð þjónustusamnings. Félagið hafði samkvæmt þessu ekki forræði á eignum á svæðinu þegar tjónið uppgötvaðist 18. og 19. nóvember. Við yfirfærsluna hrinti félagið af stokkum viðhalds- og eftirlitsáætlun til að koma í veg fyrir frekara tjón og tryggja virði fasteigna á svæðinu. Aðgerðaráætlunin sem unnið var eftir var sú sama og ÍAV þjónusta hafði gert í september 2006 að beiðni vinnuhópsins en ekki voru talin tæk á að vinna eftir, einkum vegna fjárskorts. Að mati forsvarsmanna félagsins hefði að miklu leyti mátt koma í veg fyrir það tjón sem varð ef strax hefði verið gripið til þessara aðgerða enda hefði komið í ljós að ofnar voru víða stilltir á of lágan hita og ofnlokar víða í ólagi.

Vegna þeirrar fullyrðingar utanríkisráðuneytisins að félagið hafi tekið treglega í hugmyndir um að björgunarsveitir gengju í byggingar tekur félagið fram að með þeirri aðgerð hafi einungis verið ætlað að draga úr rekstrarkostnaði með því t.d. að taka úr sambandi ísskápa og slökkva ljós en ekki stilla ofna. Félagið taldi það ekki réttu leiðina þar sem hún áleit nauðsynlegt að fagaðilum yrði falið að fara í hvert einasta hús með markvissum hætti rétt eins og gert var ráð fyrir í fyrirliggjandi aðgerðaráætlun frá ÍAV þjónustu ehf. Tekið skal fram að ekkert varð úr því að björgunarsveitir væru beðnar um að fara sérstaka eftirlitsferð í fasteignir á svæðinu.

Ríkisendurskoðun þykir rétt að geta þess hér að utanríkisráðuneytið mótmælir framangreindri staðhæfingu Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar um að það hafi einungis lagt til að björgunarsveitarmönnum yrði falið að ganga í hús til að taka ísskápa úr sambandi og slökkva ljós. Að baki tillögu ráðuneytisins um að leita eftir aðstoð björgunarsveita hafi þvert á móti búið rökstuddur grunur um að ekki væri allt með felldu vegna upplýsinga sem því hafði borist um móðu á gluggum í stöku byggingum.

8. Mat og ábendingar

Eins og rakið hefur verið setti varnarmálaskrifstofa utanríkisráðuneytisins vinnuhóp á laggirnar fljótlega eftir að Bandaríkjamenn tilkynntu ákvörðun sína um brottför í lok mars 2006. Meginmarkmiðið með starfi vinnuhópsins var að tryggja snurðulausa yfirfærslu á rekstri alþjóðaflugvallarins á Keflavíkurflugvelli og öruggan rekstur hans eftir 1. október 2006. Undirbúningur og aðgerðir í tengslum við þennan þátt málsins fólust m.a. í mikilli samvinnu við varnarliðið við skráningu og skil á mannvirkjum og búnaði á vellinum sem skilin voru eftir, gerð samninga um ýmsar gagna-, boð- og orkuveitur á flugvellinum og ráðgjöf og upplýsingagjöf til stjórnvalda um atriði þessu tengd.

Af gögnum málsins og öðrum upplýsingum, sem aflað hefur verið í tengslum við athugun þessa, verður að mati Ríkisendurskoðunar ekki annað ráðið en að vinnuhópurinn sem slíkur hafi unnið vel og skipulega að því verkefni er honum var upphaflega falið. Gögnin bera m.a. með sér að hann hafi ekki beðið boðanna heldur ráðist þegar eftir að hann hafði verið skipaður í að leggja niður fyrir sér verkefnið og undirbúa og skipuleggja brýnustu aðgerðir á flugvallarsvæðinu í tengslum við brottför varnarliðsins. Verkefnið, sem var óumdeilalega mjög viðamikið og á margan hátt margbrotið, varð að vinna á tiltölulega mjög skömmum tíma. Vinnuhópurinn var trúr því meginhlutverki sem honum var falið, þ.e. að reyna að tryggja snurðulausa yfirfærslu á rekstri alþjóðaflugvallarins á Keflavíkurflugvelli við brotthvarf varnarliðsins. Þannig lá fyrir greinargerð hópsins um verkefnið 14. maí 2006 þar sem vikið er að forsendum og bakgrunni, viðbragðsáætlun í tengslum við yfirtöku og rekstur bygginga, veitukerfa, búnaðar og þjónustupátta varnarstöðvarinnar, hugmyndir að stjórnarsýslu á svæðinu í framhaldi af yfirtökunni, helstu kostnaðarþáttum auk tímaáætlunar. Í júlíbyrjun 2006 lá fyrir greining og mat á lágmarksrekstrarþörf bygginga, veitna og búnaðar á Keflavíkurflugvelli. Í byrjun september lá m.a. fyrir sérstök aðgerðaráætlun, sem hópurinn hafði falið ÍAV þjónustu ehf. að gera, en þar koma fram margvíslegar ábendingar um atriði sem huga þyrfti að þegar öll mannvirki á svæðinu væru komin í hendur Íslendinga. Jafnframt hafði félagið boðið þjónustu sína við eftirlit með þessum atriðum.

Allt frá lokum mars 2006, þ.e. þegar ákvörðun bandarískra stjórnvalda um brottför varnarliðsins lá fyrir, og þar til viðræður um yfirfærslu Keflavíkurflugvallar komust á lokastig í byrjun september 2006, mun hafa verið óljóst hvernig Bandaríkjamenn hygðust haga eignarhaldi á mannvirkjum á vellinum og þar með hvernig stjórn og annarri umsýslu með fjölmörgum mannvirkjum á vellinum yrði háttáð. Ekki er ólíklegt að fulltrúar Bandaríkjanna hafi af samningatæknilegum ástæðum viljað draga í lengstu lög að upplýsa um ákvörðun sína þar að lútandi. Aðaláhersla íslenskra stjórnvalda í viðræðunum mun hafa lotið að því að tryggja svo sem kostur væri snurðulausa yfirfærslu á rekstri alþjóðaflugvallarins eftir brottför varnarliðsins. Aldrei munu t.d. hafa verið uppi áhöld

um það að Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar yrði þegar og ef á reyndi falin varsla og umsjón með öllum byggingum varnarliðsins er tilheyra eiginlegri flugstarfsemi og staðsett eru á svokölluðu A-svæði, þ.e. flugverndar/flugvallarsvæðinu. Á sama hátt lá nokkuð beint við hvernig forræði á mannvirkjum á B-svæði skyldi háttað, þ.e. öryggissvæðinu svokallaða. Þar var sýslumannsembættinu á Keflavíkurflugvelli falið forræði á þrem byggingum, Landhelgisgæslunni á níu, Ratsjárstofnun tveimur og Veðurstofu Íslands á einni.

Um svæði C, þ.e. þróunarsvæðið, var allt óráðið þegar afhending mannvirkja hófst í byrjun september 2006. Nokkur skoðanamunur mun hafa komið innan ríkisstjórnarinnar um hvernig forræði á svæði C skyldi háttað til framtíðar. Er líða tók á september náðist þó samkomulag meðal stjórnvalda í málinu og var allri óvissu eytt með yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar 26. september 2006. Hún fól svo sem kunnugt er í sér að rekstur og umsýsla mannvirkja á þróunarsvæðinu skyldu falin sérstöku félagi er lúta myndi forsætisráðherra. Félagið var stofnað 24. október 2006 og var því afhent svæðið formlega mánuði síðar. Í reglugerð nr. 123/2006 um breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sem gefin var út 29. september 2006 og tók gildi 30. september 2006, var þó mælt svo fyrir að utanríkisráðherra færi fyrst um sinn áfram með yfirstjórn varnarsvæðanna þar til íslensk stjórnvöld birtu auglýsingu um að slík landsvæði, að hluta eða í heild, hafi verið tekin til annarra nota. Svæði C, þ.e. þróunarsvæðið, var því óumdeilanlega undir yfirstjórn utanríkisráðherra þegar vatnstjónið varð. Þessi skipan var staðfest með lögum nr. 176/2006 frá 20. desember 2006 um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli. Með auglýsingu forsætisráðuneytisins nr. 38/2007 frá 16. janúar 2007 var því síðan lýst yfir að starfssvæði Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar ehf, þ.e. svæði C, væri ekki lengur varnarsvæði. Það megi því taka í borgarleg not og þar gildi almenn lög og stjórnvaldsfyrirmæli og yfirstjórn málaflokka skuli framvegis sú sama og annars staðar á landinu. Yfirstjórn utanríkisráðuneytisins með þróunarsvæðinu lauk þar með.

Ekki er hægt að líta fram hjá því að ágreiningur innan Stjórnarráðsins um hvernig forræði á svæði C skyldi háttað til framtíðar leiddi til þess að ákvörðun um stofnun Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar ehf., er fara skyldi með forræðið, var nokkuð síðbúin. Þetta hafði í för með sér að nokkurt tómarúm og óvissa skapaðist um hlutverk vinnuhópsins og þeirra opinberu aðila, er störfuðu á flugvöllinum eða í tengslum við hann á þróunarsvæðinu. Að mati Ríkisendurskoðunar mátti öllum vera ljóst að nokkrar vikur eða jafnvel mánuðir myndu líða áður en slíkt félag yrði að fullu starfhæft. Eins og áður er vikið að hafði umboð starfshópsins frá upphafi verið óformlegt og því óljósara en æskilegt hefði verið. Segja má að ákvörðun ríkisstjórnarinnar frá 26. september 2006 um stofnun sérstaks þróunarfélags hafi krafist þess enn frekar en ella að mælt væri með skýrum hætti fyrir um tímabundið umboð og hlutverk vinnuhópsins meðan unnið væri að því að gera nýja félagið starfhæft. Formleg og skilmerkileg fyrirmæli stjórnvalda um hvernig forræði, ábyrgð og umsýsluskyldu með mannvirkjum á svæði C skyldi háttað fram að því að

félagið tæki til starfa voru á hinn bóginn ekki gefin út. Af þessum sökum skapaðist óvissa, sem hefði mátt komast hjá með tiltölulega einföldum hætti. Jafnframt skapaðist t.d. núningur milli embætta á flugvælinum um hlutverk hvers og eins á þróunarsvæðinu. Auðveldlega hefði mátt komast hjá þessu með skýrari fyrirmælum. Núningurinn á rætur að rekja til ágreinings sýslumanns-embættisins og utanríkisráðuneytisins um það hverjum bæri að fela lykлавöld að mannvirkjum á svæði C en varnarmálaskrifstofa utanríkisráðuneytisins ákvað gegn andmælum sýslumanns að fela vinnuhópnum þau.

Nokkrir hnökrar voru á framkvæmdinni þegar kom að yfirfærslu og móttöku fasteigna á svæði C og eftirliti með þeim. Fyrst er til þess að taka að varnarliðið lofaði að skila mannvirkjum bæði hreinum og í sómasamlegu ástandi. Áformað var að skil færu fram með þeim hætti að einn frá hvorum aðila gengju saman í hvert hús sem síðan yrði afhent formlega. Af greinargerð vinnuhópsins má á hinn bóginn ráða að aðilar höfðu þegar á reyndi hvorki mannskap né tíma til þess að standa með þessum hætti að afhendingunni. Strax í byrjun september 2006 hóf varnarliðið að afhenda vinnuhópnum lykla að húsum á varnarsvæðinu ásamt útfylltum gátlista varnarliðsins, þar sem m.a. kemur fram að allir ofnkranar í þeim hafi verið stilltir á tvo (2). Sú stilling á að leiða til þess að u.þ.b. 17 gráðu hiti sé í öllum herbergjum þeirra. Afhending lyklnanna stóð yfir allan septembermánuð og fylgdu flestum þeirra gátlistar, undirritaðir og samþykktir af tveimur fulltrúum varnarliðsins. Af greinargerð vinnuhópsins má ráða að skil á mannvirkjum á svæði C hafi að öðru leyti verið óformleg ef frá eru taldar nánar tilgreindar byggingar sem Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar hefur verið falin tímabundin umsjón með, veitumannvirki sem Hitaveita Suðurnesja fer með og hluti byggingar sem Síminn hefur fengið forræði á.

Með hliðsjón af gátlistunum og munnlegum yfirlýsingum yfirmanna varnarliðsins, gekk vinnuhópurinn út frá því að hitastig og almennt ástand bygginga hafi verið ásættanlegt við afhendinguna. Vinnuhópurinn eða fulltrúar hans gengu hins vegar ekki sérstaklega úr skugga um að svo væri. Því má bæta við að starfsmenn fyrirtækisins sem keyptu margs konar góss af varnarliðinu, m.a. húsbúnað úr híbýlum á svæði C, báru við starfsmenn utanríkisráðuneytisins að ágætur hiti, reyndar oft fullmikill að þeirra mati, hafi verið í flestum húsunum sem þeir hafi átt erindi í. Þegar nær 30. september 2006 dró kom í ljós að í fjölda bygginga hafði útidyrum ekki verið læst þó að gátlistar bæru með sér að svo ætti að vera. Þegar þetta lá fyrir lagði vinnuhópurinn áherslu á að læsa öllum húsunum – með hengilás ef annað dygði ekki. Að auki óskaði hann eftir aðstoð ÍAV þjónustu, þar sem gluggar, hurðir og aðrir hlutir þyrftu lagfæringar við. Utanríkisráðuneytið hafði er hér var komið sögu hvorki varið fjármunum né aflað sérstakra fjárheimilda til þess að standa undir útgjöldum sem þessum. Engu að síður var ráðist í allra brýnustu aðgerðir í þessu efni að fenginni munnlegri heimild varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins.

Hinn 22. september 2006 skilaði ÍAV þjónusta ehf. að beiðni vinnuhópsins sérstakri aðgerðaráætlun. Í henni er m.a. reynt að skilgreina og benda á þau

atriði sem hafa þurfi eftirlit með, hvaða verkefni þurfi að framkvæma í upphafi og hvaða verkþætti þurfi að sinna með reglubundnum hætti vegna þeirra fasteigna á Keflavíkurflugvelli sem verði ekki í notkun um óákveðin tíma. Aðgerðaráætlunin er 4 blaðsíður og þar er á bls. 4 vikið að nokkrum þáttum sem skipt geta máli í byrjun til að lágmarka kostnað vegna viðhalds fasteignanna. M.a. er bent á að stilla þurfi og samræma hitakerfi í byggingum til að lágmarka hitunarkostnað og áhættu t.a.m. af frostskegndum. Markvisst þyrfti að fara í gegnum byggingar í byrjun með þetta í huga. Þá þurfi að tæma allar hringrásarlagnir og heitavatnaskúta í þeim húsum þar sem slíkt er fyrir hendi og síðan er í spurnarformi vikið að því að þurft gæti að koma á blæðingu fyrir kalt vatn en þannig má draga úr hættu á að vatn frjósi í lögnum eins og raunin varð.

Þá staðreynd að vinnuhópurinn tók við lyklunum án nokkurs fyrirvara og geymdi þá má að vissu leyti túlka þannig að hópurinn hafi með því undirgengist þá skyldu að sinna nauðsynlegasta eftirliti með eignunum sem að formi til a.m.k. voru í vörslu og umsjá vinnuhópsins fyrir hönd utanríkisráðuneytisins. Hvorki hópurinn né ráðuneytið kom á hinn bóginn á skipulegu eftirliti. Þar sýnist þó ekki eingöngu um að kenna óvissu um hlutverk, athugunarleysi eða frumkvæðisskort heldur virðist ekki síður mega rekja aðgerðarleysið til fjárskorts sem stjórnvöldum en ekki vinnuhópnum verður fyrst og fremst kennt um. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að fram höfðu komið vísbendingar um að gátlistar vegna afhendingar fasteignanna voru ekki að öllu leyti áreiðanlegir. Því var enn brýnna en ella að mati Ríkisendurskoðunar að reyna hrinda í framkvæmd þeirri aðgerðaráætlun sem unnin hafði verið fyrir tilstilli vinnuhópsins. Ítrekað skal að vinnuhópurinn hafði litla möguleika á að stofna til útgjalda sem þessu fylgdi nema með heimildum frá ráðuneytinu. Þær lágu ekki fyrir fyrr en með samþykkt fjárukalagafrumvarps fyrir árið 2006 í byrjun desember 2006. Sem dæmi um aðgerðir sem hópurinn hugleiddi að beita sér fyrir var að loka alfarið fyrir kalda vatnið inn á svæðið. Ekkert gat orðið úr því þar sem það útheimti að tæma þyrfti vatn í lögnum. Slík aðgerð fól í sér útgjöld sem engar heimildir voru til að stofna til á þessum tíma. Reyndar hafði það einnig áhrif að frá sjónarhóli brunavarna gat verið mikið álitamál hvort aðgerð af þessu tagi væri skynsamleg. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði ekki verið óeðlilegt að stjórnvöld könnuðu sérstaklega hvort ekki mætti með hliðsjón af 33. gr. fjárreiðulaga og því að frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2006 var til meðferðar á Alþingi tryggja fjármuni til þess að geta strax beitt sér fyrir nauðsynlegum aðgerðum til þess að tryggja hagsmuni þá sem í húfi voru, svo sem að hrinda fyrirbyggjandi aðgerðaráætlun í framkvæmd.

Þó að ekki verði efast um að utanríkisráðuneytið hafi borið ábyrgð á mannvirkjunum þegar vatnstjónið varð og að því hafi þess vegna ásamt vinnuhópnum staðið næst að beita sér fyrir nauðsynlegum ráðstöfunum til að forðast tjón verður engu að síður að taka sanngjarnt tillit til ýmissa atriða sem hljóta að koma til skoðunar við mat á því hvort vanrækslu eða athugunarleysi sé um að kenna að lekatjón varð. Verkefnið sem við stjórnvöldum blasti var óvænt, ákaflega yfirgripsmikið og tíminn til stefnu naumur. Að auki hafði utanríkisráðu-

neytið aldrei glímt við neitt sem að umfangi kemst í hálfkvisti við yfirtöku Keflavíkurflugvallar. Af þeim sökum hafði það hvorki yfir að ráða mannafla með nauðsynlega þekkingu á verkefningu né nauðsynlegum fjárheimildum. Þá er til þess að taka að tíðarfar þessa nóvemberdaga var sannanlega óvenju kalt og vindasamt þó stutt væri liðið á vetur. Því gafst mönnum minna ráðrúm en ella til þess að bregðast við aðstæðum. Skilaskýrslur varnarliðsins báru með sér að þokkalegur hiti væri á húsunum og sömu upplýsingar bárust frá þeim sem farið höfðu inn þau við rýmingu þeirra. Þá sýnist að einhverju leyti hægt að kenna um ófullnægjandi eða óvenjulegum frágangi vatnslagna, sem innlendum hafi sést yfir. Jafnframt er með hliðsjón af umfangi verkefnisins í sjálfu sér ólíklegt að reglubundið eftirlit hefði dugað til að koma í veg fyrir allt tjónið. Um u.þ.b. 2000 íbúðir er að ræða og því varla raunhæft annað en að ætla að það hefði að hámarki falist í vikulegum heimsóknum í hverja fasteign, miðað við að 4-5 menn hefðu annast það. Þá er rétt að hafa í huga í þessu sambandi að það varð m.a. vatnstjón í einni af þrem byggingum sem sýslumannsembættið á Keflavíkurflugvelli hafði forræði með svo og víðar á Suðvesturlandi.

Þótt finna megi að einu og öðru við yfirfærslu á mannvirkjum og rekstri á Keflavíkurflugvelli eftir brottför varnarliðsins, svo sem óljósri og óformgerðri hlutverkaskipan, fjárskorti eða síðbúnum fjárheimildum og nokkrum lausatökum við móttöku, vörslu og eftirlit með þróunarsvæðinu telur Ríkisendurskoðun mjög hæpið að álykta sem svo að umrætt vatnstjón megi rekja til beinnar vanrækslu þeirra sem ábyrgð báru á svæðinu, þ.e. utanríkisráðuneytisins og vinnuhópsins. Mun nær þykir að álykta sem svo að tjónið megi að mestu leyti rekja til atvika, sem erfitt var að sjá fyrir, einkum óvenjulegs veðurlags og óvenjulegs frágangs vatnslagna. Af þessum sökum væri ósanngjarnt að ásaka þá aðila sem ábyrgð báru á svæðinu á þeim tíma sem tjónið varð um vanrækslu á eftirlits- og viðhaldsskyldum.

Að lokum þykir Ríkisendurskoðun rétt að láta í ljós það álit sitt að forgangsverkefnið við yfirtökuna, þ.e.a.s. að tryggja áframhaldandi órofa rekstur alþjóðaflugvallarins, hafi tekist með ágætum. Á sama hátt telur hún að yfirtakan á Keflavíkurflugvelli hafi í meginatriðum verið leyst vel af hendi miðað við aðstæður, þ.e. þegar tekið er tillit til umfangs hennar og þess skamma tíma sem gafst til undirbúnings og skipulagningar verkefnisins.