



Fall Wow air hf.

Aðkoma Samgöngustofu og Isavia ohf.

Ríkisendurskoðun



Mars 2021

Efnisyfirlit

Inngangur.....	3
Lykiltölur um rekstur og starfsemi Wow air hf.	4
Niðurstöður.....	6
Tillögur til úrbóta	11
Umsagnir og viðbrögð	12
1. Starfsemi Wow air hf. og aðdragandi að gjaldþroti félagsins	15
2. Samgöngustofa.....	19
2.1 Helstu lög og reglur sem Samgöngustofa vinnur eftir.....	21
2.1.1 Lög nr. 60/1998 um loftferðir.....	21
2.2 Reglugerð nr. 48/2012 um sameiginlegar reglur um flugrekstur og flugþjónustu innan Evrópska efnahagssvæðisins	21
2.3 Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1008/2008 um sameiginlegar reglur um rekstur flugþjónustu í Bandalaginu	22
3. Eftirlit Samgöngustofu með Wow air hf.....	26
3.1 Eftirlit Samgöngustofu með fjárhag Wow air hf.	27
3.1.1 Aðkoma samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis	30
3.1.2 Samgöngustofa afþakkaði aðstoð Fjármálaeftirlitsins.....	31
3.1.3 Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið gefur Samgöngustofu fyrirmæli	33
3.1.4 Viðbrögð Samgöngustofu.....	34
3.2 Sérstakt eftirlit með fjárhag Wow air hf.	35
3.2.1 Fjárhagsleg endurskipulagning Wow air hf.....	36
Viðræður við Icelandair Group hf.	37
Viðræður við Indigo Partners	38
3.2.2 Lokatilraunir til fjárhagslegrar endurskipulagningar.....	41
4. Isavia ohf.....	44
4.1 Rekstur og lagaumhverfi.....	44
4.2 Stjórnskipulag Isavia ohf.	44
4.3 Aðkoma og eftirlit stjórnar Isavia ohf. með stöðu Wow air hf. 2018–19	46
4.3.1 Reglur EES-samningsins um ríkisaðstoð	48
4.4 Þróun skuldastöðu Wow air hf. við Isavia ohf.	49
4.4.1 Greiðsluáætlun Wow air hf. vegna skulda við Isavia ohf. í nóvember 2018.....	50
4.4.2 Heimild til kyrrsetningar loftfars.....	52
4.4.3 Kyrrsetning loftfars Iceland Express í október 2012.....	52
4.4.4 Kyrrsetning loftfars Air Berlin í október 2017	53
4.4.5 Kyrrsetning loftfars Flugfélagsins Ernis ehf. í janúar 2019	53
4.5 Kyrrsetning TF-GPA og málaferli milli Isavia ohf. og ALC.....	53
4.6 Eftirmálar dómsmála: Isavia ohf. stefnir íslenska ríkinu	55

Inngangur

Með bréfi dagsettu 18. júní 2019 sendi Alþingi ríkisendurskoðanda beiðni um skýrslu, sbr. 965. mál, [pskj. 1774 á 149. löggjafarþingi](#), um aðkomu Samgöngustofu og Isavia ohf. að starfsemi og rekstri Wow air hf. í aðdraganda gjaldþrots félagsins í mars 2019 og eftir það.

Í skýrslubeiðninni var óskað eftir því að Ríkisendurskoðun skoðaði:

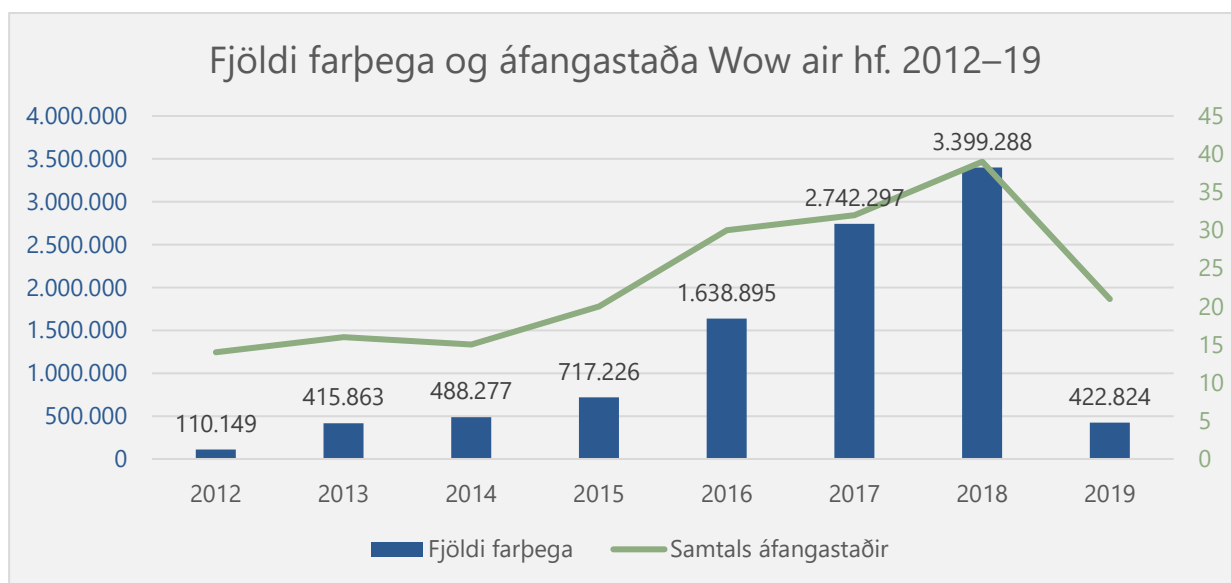
1. Hvernig Samgöngustofu hefði tekist að uppfylla hlutverk sitt samkvæmt lögum um loftferðir og reglugerð um sameiginlegar reglur um flugrekstur og flugþjónustu innan Evrópska efnahagssvæðisins ásamt öðrum lögbundnum skyldum.
2. Hvort verkferlum Samgöngustofu hefði verið fylgt, m.a. hvað varðar ákvarðanatöku við meðferð málsins.
3. Aðkomu Isavia ohf. sérstaklega með tilliti til hagkvæmni, meðferðar og nýtingar ríkisfjár og að kannað yrði hvort fyrirtækið hefði farið eftir samþykktum og verkferlum félagsins í viðskiptum þess við Wow air hf., m.a. út frá reglum samkeppnislaga og ríkisaðstoðarreglna.
4. Heimildir Isavia ohf. til að veita flugrekendum greiðslufrest á landingar- og þjónustugjöldum og hvort endurskoða þurfi þær heimildir sem opinber hlutafélög hafa til slíkrar fyrirgreiðslu.

Ríkisendurskoðun hóf úttekt í samræmi við tilvitnaða þingbeiðni með tilkynningu um úttekt þann 7. október 2019. Fundað var með fulltrúum Samgöngustofu, Isavia ohf. og fulltrúum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis vegna úttektarinnar. Þá fékk embættið gögn og upplýsingar frá ofangreindum aðilum auk fjármála- og efnahagsráðuneytis og forsætisráðuneyti. Við gerð úttektarinnar var gætt að þeim ákvæðum laga og reglugerða sem gilda um starfsemi Samgöngustofu og Isavia ohf.

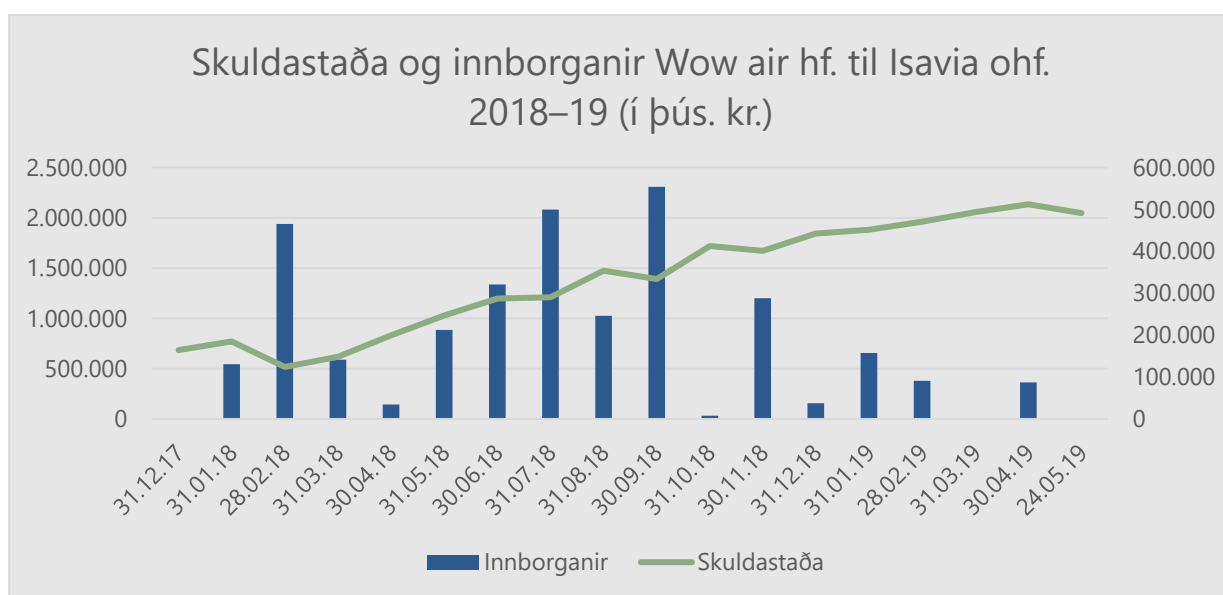
Samgöngustofa, Isavia ohf., samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Umsagnir sem bárust eru birtar í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

Þessi skýrsla er unnin á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

Lykiltölur um rekstur og starfsemi Wow air hf.



Frá fyrsta áætlunarflugi Wow air hf. í apríl 2012 fram að falli félagsins í lok mars 2019 flutti það ríflega 9,9 milljónir farþega. Hámarki þessara umsvifa var náð árið 2018 þegar félagið flaug til alls 39 áfangastaða og flutti um 3,4 milljónir farþega. Þessi umsvif höfðu umtalsverð áhrif á íslenskt hagkerfi, ferðaþjónustu og starfsemi Isavia ohf.



Vanskil Wow air hf. við Isavia ohf. jukust um 1,5 ma.kr. síðustu 13 mánuðina í starfsemi flugfélagsins. Þrátt fyrir gerð greiðsluáætlunar um niðurgreiðslu skulda náði Wow air hf. ekki að standa við þá skilmála sem félagið gekkst undir. Isavia ohf. taldi sig þó vera með tryggingu fyrir skuldinni í loftfari á vegum Wow air hf. en einn af skilmálum greiðsluáætlunarinnar var að ein vél á vegum flugfélagsins væri alltaf til staðar á Keflavíkurflugvelli eða með staðfestan komutíma til Íslands.

Tímalína 2018–20



Niðurstöður

Flugfélagið Wow air hf. var stofnað í nóvember 2011 og starfaði upphaflega undir flugrekstrarleyfi litháíska félagsins Aviona Express. Í lok október 2013 veitti Samgöngustofa Wow air hf. flugrekstrarleyfi og komst félagið þar með undir eftirlit Samgöngustofu. Mikil aukning varð á umsvifum félagsins á árunum 2013-16. Árið 2017 urðu straumhvörf í alþjóðlegum flugrekstri til hins verra, m.a. vegna offramboðs á flugsætum og hækkunar á eldsneytisverði. Aðstæður á farþegaflugmarkaði héldu áfram að þrengjast á árinu 2018 og fór Wow air hf. ekki varhluta af því. Þegar halla fór undan fæti í rekstri Wow air hf. á haustmánuðum 2018 fóru stjórnvöld að fylgjast betur með rekstri þess. Mál er vörðuðu flugfélagið rötudu m.a. inn á borð ráðherra-nefndar um samræmingu mála sem samdi viðbragðsáætlun sem hrinda átti í framkvæmd ef rekstur flugfélags stöðvaðist. Alls voru málefni Wow air hf. rædd á 15 fundum ráðherra-nefndarinnar á tímabilinu 20. ágúst 2018 til 28. mars 2019 en þann sama dag var fyrrnefnd viðbragðsáætlun virkjuð. Á sömu fundum voru kynntar og ræddar ýmsar efnahagslegar greiningar sem gerðar voru á þeim áhrifum sem fækkun ferðamanna og rekstrarstöðvun flugfélags hefðu á íslenskt efnahagslíf. Á haustmánuðum 2018 fór Samgöngustofa jafnframt að fylgjast nánar með rekstri og stöðu félagsins en Isavia ohf. hafði þegar í árslok 2017 farið að fylgjast nánar með rekstri félagsins. Wow air hf. var svo úrskurðað gjaldþrota 28. mars 2019.

Eftirfarandi svarar þeim álitaefnum sem sett voru fram í skýrslubeiðni til ríkisendurskoðanda:

1. Eftirlit með flugöryggi

Eftirlit Samgöngustofu með flugöryggi hjá Wow air hf. var ávallt í fyrirrúmi og þar lá áherslan í eftirliti stofnunarinnar. Þegar vinna að ítarlegu fjárhagsmati hófst í september 2018 fylgdist Samgöngustofa daglega með stöðu flugöryggis hjá félaginu og því að nauðsynleg gjöld sem snertu flugöryggi væru greidd. Stofnunin var þannig á varðbergi gagnvart því að slæm fjárhagsstaða gæti haft áhrif á flugöryggi. Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemdir við hvernig eftirliti Samgöngustofu með flugöryggi var háttað.

2. Eftirlit með fjárhagsstöðu Wow air hf.

Eftir að ljóst var að Wow air hf. var komið í fjárhagsvandræði í maí 2018 aflaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti upplýsinga um framkvæmd eftirlits Samgöngustofu. Að mati ráðuneytisins var eftirlitinu ábótavant og nauðsynlegar breytingar á því höfðu ekki náð fram að ganga í ágúst 2018. Því sendi ráðuneytið fyrst frá sér leiðbeiningar og að lokum fyrirmæli um sérstakt eftirlit í byrjun september sama ár. Samgöngustofa kvaðst þá þegar vinna að slíku mati þó í reynd hafi svo ekki verið með formlegum hætti. Það var ekki fyrr en 21. september, tveimur vikum eftir að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti hafði gefið stofnuninni fyrirmæli um að gera ítarlegt mat á fjárhagsstöðu Wow air hf., að Samgöngustofa tilkynnti flugfélaginu að eftirlit væri hafið með bréfi þess efnis. Ótækt er að stofnun veiti ráðuneyti sínu svo misvísandi upplýsingar ekki síst þegar ástandið var jafn viðkvæmt og raun bar vitni.

Tæpir fjórir mánuðir liðu frá því Samgöngustofa og ráðuneytið voru upplýst um vandræði félagsins þar til ráðuneytið sendi frá sér bein fyrirmæli til Samgöngustofu um að hafa sérstakt eftirlit með fjárhag félagsins en ráðuneytið hafði áður bent Samgöngustofu á mikilvægi þessa.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á því að á þeim tíma sem þjóðhagslega mikilvægt fyrirtæki og flugfélag stóð höllum fæti fjárhagslega hafi verið uppi ágreiningur milli Samgöngustofu og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis um hvað teldist fullnægjandi fjárhagseftirlit. Þegar svo ber undir á ráðuneytið að veita undirstofnun sinni leiðbeiningar og fyrirmæli svo fljótt sem verða má. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið brást þannig réttilega við þeim aðstæðum sem voru uppi en Ríkisendurskoðun telur að bregðast hefði mátt fyrr við. Þá hefði Samgöngustofa átt að fara að tilmælum þeim sem ráðuneytið bauð upp á, þ.e. að stofnunin nyti aðstoðar frá Fjármálaeftirlitinu. Þrátt fyrir að stofnunin nyti aðstoðar endurskoðunarstofu og sérfróðs lögmanns þá er ljóst að ekki var vanþörf á aukinni sérfræðipækkingu til að vinna úr þeim upplýsingum sem komið höfðu fram.

Að mati Ríkisendurskoðunar var ástæða fyrir Samgöngustofu að herða eftirlitið strax í maí 2018 þegar stofnunin fékk upplýsingar um erfiða stöðu Wow air hf. og að félagið gæti ekki staðið undir rekstri vetrarins kæmi ekki til nýtt fjármagn. Samgöngustofa þarf að bregðast við með fullnægjandi og skjótum hætti þegar upp koma vísbendingar um fjárhagserfiðleika flugrekanda. Tryggja þarf að þegar upp kemur grunur um að flugrekandi uppfylli ekki fjárhagsleg skilyrði sem gerð eru til rekstursins geri Samgöngustofa tafarlaust ítarlegt fjárhagsmat á félaginu og geri viðeigandi ráðstafanir þegar í stað í samræmi við niðurstöður matsins. Þá þarf að gera þá kröfu að aðilar sem sæta slíku eftirliti fái um það skriflegar upplýsingar þannig að ljóst sé hvenær það hefst og hvenær því ljúki, enda skal setja tímamörk á slíkt eftirlit samkvæmt samevrópsku regluverki sem hefur lagastoð hérlendis.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1008/2008 kveður á um skyldu Samgöngustofu til að fella flugrekstrarleyfi tímabundið úr gildi, eða afturkalla það geti flugfélag ekki staðið við raunverulegar skuldbindingar og aðrar skuldbindingar sem kann að vera stofnað til á tólf mánaða tímabili. Ákvörðun um slíkt er tekin á grundvelli mats á fjárhagsstöðu flugrekanda. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins er það ekki valkvætt heldur kveður á um skyldu til að grípa til umræddra ráðstafana að skilyrðum uppfylltum. Þá er jafnframt kveðið á um heimild til útgáfu tímabundins flugrekstrarleyfis á meðan fjárhagsleg endurskipulagning fer fram.

Samgöngustofa beitti hvorugu þessara úrræða þó stofnuninni mætti vera ljóst að félagið uppfyllti tæplega þær fjárhagskröfur sem gerðar eru í löggjöf. Helstu rök Samgöngustofu fyrir því að grípa ekki til framangreindra úrræða voru þau að áætlanir um fjárhagslega endurskipulagningu voru taldar raunhæfar og að veiting tímabundins leyfis gæti haft skaðleg áhrif á möguleika félagsins til að fjármagna sig. Þá vísaði stofnunin til þess að ákvæðið um 12 mánaða takmarkað flugrekstrarleyfi væri umdeilt meðal flugmálayfirvalda í Evrópu. Rétt er að taka fram að sérstakar reglur hafa tekið gildi um afturköllun flugrekstrarleyfis og útgáfu tímabundinna flugrekstrarleyfa vegna heimsfaraldurs kórónuveiru.

Það er álit Ríkisendurskoðunar að Samgöngustofu beri að beita þeim úrræðum sem kveðið er á um í lögum og reglum. Veiting tímabundins leyfis meðan á fjárhagslegri endurskipulagningu stendur hefur þann ótvíræða kost að vera gagnsætt, formlegt ferli með upphaf og endi í stað þess að vera óformlegt og ótímabundið eins og raunin var með eftirlit með Wow air hf. Skaðleg áhrif slíkrar aðgerðar eru óljós og háð huglægu mati, þar sem viðskiptavinum og mögulegum fjárfestum að Wow air hf. mátti vera ljóst að félagið stæði höllum fæti fjárhagslega og að útkoma endurskipulagningarinnar hefði áhrif á framtíð flugrekstrarleyfisins. Þá er umhugsunarvert að Samgöngustofa virðist í einhverjum tilfellum hafa haft viðskiptalega hagsmuni félagsins

að leiðarljósi í ákvörðunartöku fram yfir þau viðmið og sjónarmið sem gilda um eftirlit og aðhald. Til marks um það má benda á að Samgöngustofa tilkynnti Wow air hf. um að fjárhagsmat ætti að fara fram þremur dögum eftir að skuldabréfaútboði félagsins lauk þann 18. september 2018, þó Samgöngustofa hafi fengið fyrirhælt um að framkvæma ítarlegt fjárhagsmat frá ráðuneyti sínu tveimur vikum fyrr.

3. Verklag Samgöngustofu

Eftir að Samgöngustofa hafði tekið upp sérstakt eftirlit með fjárhag Wow air hf. voru haldnir tíðir eftirlitsfundir og sérfræðingar frá endurskoðunarstofu voru fengnir til að rýna fjárhaldsgögn, reikninga, samninga og annað sem varpað gæti ljósi á fjárhagsstöðuna. Að mati Samgöngustofu sýndi flugfélagið endurtekið fram á að það stæði í trúverðugri fjárhagslegri endurskipulagningu með aðkomu fjárfesta, fyrst Icelandair Group hf., næst Indigo Partners og svo aftur Icelandair Group hf. Ákvörðun Samgöngustofu um framtíð flugrekstrarleyfis félagsins byggði á niðurstöðum þessarar endurskipulagningar. Ríkisendurskoðun telur að eftirlitið hafi á þessum tíma verið í samræmi við fyrirliggjandi og þágildandi verklagsreglur Samgöngustofu og viðmið.

Að mati Ríkisendurskoðunar er þó vafamál hvort að raunhæfar viðræður hafi staðið yfir síðustu fjóra daga í starfsemi félagsins í lok mars 2019. Samgöngustofa hafði ekki önnur gögn en staðfestingu lögmanns skuldabréfaeigenda um að unnið væri að lausn sem fólst í að skuldum félagsins yrði breytt í hlutafé og að nýtt fjármagn yrði fengið gegn 51% hlut í félaginu. Enginn fjárfestir með nýtt fé var þó nafngreindur og engin gögn lögð fram um að raunverulegar viðræður væru í gangi. Á sama tíma var félagið komið að fótum fram og ljóst að það gæti aðeins staðið undir hluta skuldbindinga sinna í örfáa daga.

Ríkisendurskoðun telur að fyrir þurfi að liggja skýrar verklagsreglur, -ferlar og viðmið um það hvenær fjárhagsleg endurskipulagning telst raunhæf þegar ítarlegt eftirlit með fjárhag hefur leitt í ljós að flugrekandi uppfyllir ekki fjárhagslegar kröfur. Í tilfalli Wow air hf. er þó vert að taka fram að sá tímarammi sem gafst frá því að viðræður við Icelandair Group hf. sigldu í strand og þar til flugrekandinn skilaði sjálfur inn flugrekstrarleyfinu var stuttur, einungis fjórir dagar (24.-28. mars 2019). Að mati Ríkisendurskoðunar sýndi Samgöngustofa flugfélaginu mikla biðlund og bendir á að slíkt geti skapað varasamt fordæmi út frá jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga.

4. Vanskil Wow air hf. við Isavia ohf.

Í árslok 2017 fór að bera á auknum vanskilum Wow air hf. við Isavia ohf. Á árinu 2018 jukust samskipti félaganna vegna umræddra vanskila sem höfðu vaxið hratt þegar komið var fram á sumar 2018. Við upphaf skuldabréfaútboðs Wow air hf. í ágúst 2018 voru málefni félagsins rædd á nær öllum fundum stjórnar Isavia ohf. fram að rekstrarstöðvun flugrekandans. Á stjórnarfundum voru ólíkar sviðsmyndir settar fram og metnar ásamt því að unnin voru minnisblöð frá innri og ytri lögfræðingum félagsins um heimild í loftferðalögum til kyrrsetningar loftfars til tryggingu skuldar. Þá var unnið minnisblað fyrir stjórn og stjórnendur um það hvað teldist ríkisaðstoð er kom að veitingu greiðslufrests.

Stjórn og stjórnendur Isavia ohf. lögðu áherslu á að vinna eftir fremsta megni með Wow air hf. um lausn á greiðsluvanda félagsins og forðast að beita kyrrsetningarheimild í lögum um loftferðir. Slík kyrrsetning hefði að öllum líkindum valdið falli flugrekandans á skömmum tíma.

Af fundargerðum og öðrum gögnum er ljóst að stjórnendur Isavia ohf. héldu stjórn félagsins vel upplýstri um vaxandi rekstrarvanda Wow air hf. Stjórn Isavia ohf. vann út frá þeirri forsendu að fullnægjandi tryggingar væru fyrir skuldum flugfélagsins með kyrrsetningu loftfars á þess vegum og hafði stjórnin aflað lögfræðialits sem staðfesti það. Þá upplýsti stjórnarformaður Isavia ohf. fjármála- og efnahagsráðherra, sem fulltrúa eiganda félagsins, um stöðu mála vegna rekstrarerfiðleika Wow air hf.

Að mati Ríkisendurskoðunar voru greiðslufrestir og lánakjör Wow air hf. með þeim hætti að ekki var um óeðlilega ríkisaðstoð að ræða þar sem vextir voru miðaðir við markaðskjör. Í þessu sambandi verður jafnframt að horfa til þess að stjórn Isavia ohf. taldi fullnægjandi tryggingar fyrir umræddri skuld. Ekkert í lögum um Isavia ohf. eða samþykktum félagsins meinar því að semja við viðskiptamenn um niðurgreiðslu skulda. Að mati Ríkisendurskoðunar þykir ekki ástæða að gera athugasemdir við heimildir opinberra hlutafélaga til að veita slíka fyrirgreiðslu svo lengi sem hún er á viðskiptalegum grundvelli og fullvíst sé talið að hún teljist ekki til ólöglegar ríkisaðstoðar.

5. Kyrrsetning loftfarsins TF-GPA og dómsmál vegna þess

Í desember 2018 var gert samkomulag milli Isavia ohf. og Wow air hf. um að ein vél á vegum síðarnefnda félagsins væri alltaf staðsett eða komin með staðfestan komutíma á Keflavíkflugvöll til að viðhalda tryggingu fyrir skuldum flugrekandans. Þann 28. mars 2019 sama dag og Wow air hf. skilaði inn flugrekstrarleyfi sínu, kyrrsetti Isavia ohf. Airbus 321 vél í umráðum Wow air hf. með skráningarnúmerið TF-GPA vegna skulda. Fljótlega var ljóst að eigandi farþegaþotunnar, flugvélaleigan ALC (Air Lease Corporation) myndi höfða mál til að fá kyrrsetningunni aflétt. Innsetningarbeiðni ALC kom til úrlausnar allra þriggja dómstiganna. Í apríl 2019 komst Héraðsdómur Reykjaness að þeirri niðurstöðu að Isavia hafi mátt kyrrsetja umrætt loftfar en þó eingöngu fyrir skuldum í tengslum við það loftfar en ekki fyrir heildarskuldum Wow air hf. Landsréttur komst að öndverðri niðurstöðu en Hæstiréttur Íslands taldi formgalla vera á þeirri afstöðu og vísaði málinu aftur til Landsréttar. Landsréttur tók málið fyrir að nýju og staðfesti þá niðurstöðu héraðsdóms með vísan til ákveðinna formreglna sem um þessi mál gilda. Í þeim dómi Landsréttar kemur þó fram að rétturinn sé efnislega ósammála niðurstöðu héraðsdóms. ALC greiddi til Isavia ohf. fjárhæð sem samsvaraði skuld vegna loftfarsins og þann 17. júlí 2019 komst Héraðsdómur Reykjaness að þeirri niðurstöðu að aflétta bæri kyrrsetningunni. Isavia ohf. kærði þá niðurstöðu til Landsréttar en áður en málið var tekið fyrir var loftfarinu flogið úr landi og þar með hvarf eina haldbæra trygging Isavia ohf. fyrir heildarskuldum Wow air hf.

Í janúar 2020 var í Héraðsdómi Reykjavíkur þingfest stefna Isavia ohf. á hendur eiganda félagsins, íslenska ríkinu og ALC til heimtu skaðabóta vegna þess tjóns sem Isavia ohf. taldi sig hafa orðið fyrir vegna ætlaðs gáleysis héraðsdómara. Jafnframt hefur ALC gagnstefnt Isavia ohf. og Skúla Mogensen, fyrrverandi forstjóra og aðaleiganda Wow air hf. vegna kyrrsetningar TF-GPA. Þann 27. nóvember 2020 vísaði Héraðsdómur Reykjavíkur kröfum ALC á hendur Skúla Mogensen frá dómi og staðfesti Landsréttur þá niðurstöðu í úrskurði sínum sem kveðinn var upp 11. janúar 2021. Eftir stendur málarekstur Isavia ohf. á hendur íslenska ríkinu og ALC og gagnstefna ALC gegn Isavia ohf. Af þessu er ljóst að eftirmálum vegna kyrrsetningar TF-GPA er hvergi nærri lokið.

Ríkisendurskoðun telur að vafi leiki á um hversu víðtæk kyrrsetningarheimild loftferðarlaga er. Á meðan óvissa ríkir um túlkun lagaákvæðisins er ljóst að rekstrarforsendur og umhverfi flugvallarrekanda og flugrekstraraðila munu einkennast af aukinni óvissu sem ætla má að hafi neikvæðar afleiðingar á viðskiptaumhverfi beggja aðila.

Tillögur til úrbóta

1

Verklag vegna fjárhagsörðugleika flugrekenda

Skýrar verklagsreglur, -ferlar og viðmið um eftirlit þurfa að liggja fyrir þegar upp koma vísbendingar um fjárhagsörðugleika flugrekenda og tryggja þarf að tafarlaust sé gert ítarlegt fjárhagsmat þegar vísbendingar eru um að flugrekandi uppfylli ekki skilyrði um fjárhagslega burði. Þá er nauðsynlegt að eftirlitið hefjist með formlegum hætti og því sé markaður tímarammi.

Leiði matið í ljós að fjárhagsstaða flugrekenda sé ekki ásættanleg skal fella flugrekstrarleyfi tímabundið úr gildi eða afturkalla það í samræmi við gildandi laga-fyrirmæli. Í slíku tilfalli ætti að nýta þá heimild sem er í fyrirliggjandi regluverki til að veita tímabundið flugrekstrarleyfi meðan á fjárhagslegri endurskipulagningu stendur ef áætlanir um fjárhagslega endurskipulagningu eru taldar raunhæfar samkvæmt fyrirliggjandi viðmiðum.

2

Verklag vegna fjárhagslegrar endurskipulagningar flugrekenda

Skýrar verklagsreglur, -ferlar og viðmið þurfa að liggja fyrir þegar leggja á mat á hvort tilraunir til fjárhagslegrar endurskipulagningar flugrekenda teljast raunhæfar.

Geti flugrekandi í fjárhagsvanda ekki sýnt fram á að tilraunir til fjárhagslegrar endurskipulagningar uppfylli viðmiðin ber að afturkalla flugrekstrarleyfi eða bregðast við með viðeigandi hætti.

3

Sérfræðipækking og geta þarf að vera tryggð

Tryggja þarf að til staðar sé sérfræðipækking og geta til að leysa úr þeim álitamálum sem upp kunna að koma við eftirlit með fjárhag flugrekstraraðila. Sé þækking og geta ekki til staðar þarf að sækja ráðgjöf og aðstoð til utan- aðkomandi sérfróðra aðila eins og þörf er á.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð Samgöngustofu

Verklag vegna fjárhagsörðugleika flugrekenda

„Samgöngustofa tekur undir álit Ríkisendurskoðunar um að verklag við fjárhagseftirlit þurfi að vera eins ítarlegt og kostur er.

Samgöngustofa uppfærði verklagið sem unnið hafði verið eftir samhliða fjárhagslegu eftirliti með Wow air. Þetta var gert með það fyrir augum að formgera ferla og skrá ítarleg samtímagögn um hvern áfanga eftirlitsins. Þannig var dreginn lærdómur af því máli sem var til umfjöllunar að höfðu samráði við samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið. Fyrri verklag var einfaldara í sniðum en vísaði jafnframt á kröfur rgl. 1008/2008.

Í þessu samhengi getur Samgöngustofa tekið undir það að rétt sé að eftirlitið hefjist þannig að tilkynnt sé án tafa með formlegum hætti og því sé markaður tímarammi þegar ítarlegt fjárhagsmat er hafið skv. gr. 9 (2) í rgl. 1008/2008.

Samgöngustofa tekur undir að fella beri flugrekstrarleyfi úr gildi tímabundið eða afturkalla það leiði mat á fjárhag í ljós að ekki séu ásættanlegar horfur á að flugrekandinn geti staðið við skuldbindingar sínar.

Samgöngustofa getur ekki tekið undir þá tillögu til úrbóta að nýta ætti heimild til að veita tímabundið flugrekstrarleyfi meðan á fjárhagslegri endurskipulagningu stendur. Ástæðan er sú að horft er til þess að ef um raunhæfar áætlanir um fjárhagslega endurskipulagningu eru taldar vera fyrir hendi þá þykir ekki ástæða til að grípa til þessara takmarkana. Ástæður þessa eru helstar að úrræðið er ekki talið gagnlegt né nauðsynlegt þar sem Samgöngustofa getur hvenær sem er að undangengnu mati takmarkað eða stöðvað rekstur félagsins sbr. t.d. 84. gr. loftferðalaga.

Þannig getur tímabundin útgáfa flugrekstrarleyfis haft óþörf og neikvæð áhrif á stöðu flugrekenda sem á í tímabundnum fjárhagserfiðleikum. Ekki verður séð að neytendum eða stjórnvöldum hefði verið hagur í að slíku úrræði væri beitt enda var flugöryggismálum sinnt og rekstur félagsins dróst hratt saman.“

Verklag vegna fjárhagslegrar endurskipulagningar flugrekenda

„Samgöngustofa tekur undir álit Ríkisendurskoðunar um að verklag sem stuðst er við varðandi það hvort fjárhagsleg endurskipulagning teljist raunhæf eða ekki þurfi að vera eins ítarlegt og kostur er. Eins og rakið er að framan þá var verklagsregla um fjárhagsmat flugrekenda uppfærð og gerð skýrari. Þá voru öll samskipti formlegri bæði við leyfishafa sem og stjórnvöld.

Nákvæmt viðmið við mat á því hvort tilraunir til fjárhagslegrar endurskipulagningar flugrekenda séu raunhæfar er ekki unnt að festa niður því matið fer ávallt eftir fyrirbyggjandi gögnum og skýringum á hverjum tíma. Það er ekki að ástæðulausu að slíkar leiðbeiningar fylgja ekki rgl. 1008/2008 og matið byggist ávallt á faglegum sjónarmiðum um stöðu fjárhags hvers félags fyrir sig og um hvort áætlanir teljist ásættanlegar að mati sérfræðinga.

Framangreindri reglugerð er m.a. ætlað að samræma kröfur innan EES svæðisins til þess að tryggja samkeppnisstöðu flugrekenda innan þess. Þannig er mælt til þess að fjárhagseftirlit sé samræmt og fari að efni reglugerðarinnar. Það sem hefur reynst flókið í framkvæmd er að ekki er að finna skýr viðmið í reglugerðinni um það við hvaða aðstæður sé rétt eða skylt að grípa til ráðstafana eins og að takmarka eða svipta flugrekanda flugrekstrarleyfi sínu. Í inngangslíð (6) reglugerðarinnar segir að til að minnka áhættu fyrir farþega, ef flugrekandi uppfyllir ekki kröfur reglugerðarinnar þá skuli afturkalla leyfi eða svipta. Ekki er frekar fjallað um neytendur í reglugerðinni í þessu sambandi nema hvað öryggismál varða farþega beint.

Þrátt fyrir framangreint var heildarmyndin í tilviki Wow air vissulega skoðuð og þá með tilliti til umfangs og aðgerða félagsins til að draga úr starfsemi sinni og minnka þar með fjárhagslegar skuldbindingar sínar, þ.m.t. skuldbindingar við viðskiptavinum sína. Á sama tíma var það metið með sérfræðingum að um raunverulega fjárhagslega endurskipulagningu hafi verið að ræða og því ekki talin ástæða til að svipta eða takmarka rekstrarleyfi Wow air á því tímabili.“

Sérfræðipækking og geta þarf að vera tryggð

„Samgöngustofa tekur undir að gera þarf ráðstafanir til að sérfræðipækking og geta til þess að framfylgja ákvæðum framangreindrar reglugerðar við fjárhagslegt eftirlit sé tryggð.

Þetta telur Samgöngustofa að hafi verið gert. Auk sérfróðra endurskoðenda fékk stofnunin til liðs við sig, að frumkvæði ráðuneytisins, sérfróðan lögmann, sem býr yfir reynslu og þekkingu á eftirliti og endurskipulagningu fyrirtækja en hann hefur unnið í slíkum málum bæði fyrir Fjármálaeftirlitið og Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Ráðstafanir um aðgang að sérfræðipækkingu til framtíðar væri æskilegt að festa betur í sessi í verklagi stofnunarinnar.“

Viðbrögð samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis

„Ráðuneytið tekur undir þær tillögur sem settar eru fram til úrbóta í þremur liðum í skýrslu-drögum. Í samræmi við tillögurnar telur ráðuneytið nauðsynlegt að verklagsreglur Samgöngustofu um öflun fjárhagsupplýsinga frá flugrekendum og áhersluatriði við mat á fjárhag við veitingu flugrekstrarleyfis og viðvarandi eftirlit verði teknar til endurskoðunar. Jafnframt telur ráðuneytið að setja þurfi sérstakar verklagsreglur eða ný ákvæði í núgildandi reglur til að vinna eftir þegar fjárhagsleg endurskipulagning stendur yfir hjá flugrekanda.

Í kjölfar útgáfu endanlegrar skýrslu Ríkisendurskoðunar mun ráðuneytið fylgja eftir úrbótatillögum Ríkisendurskoðunar í samræmi við almennt eftirlitshlutverk sitt gagnvart Samgöngustofu.“

Viðbrögð Isavia ohf.

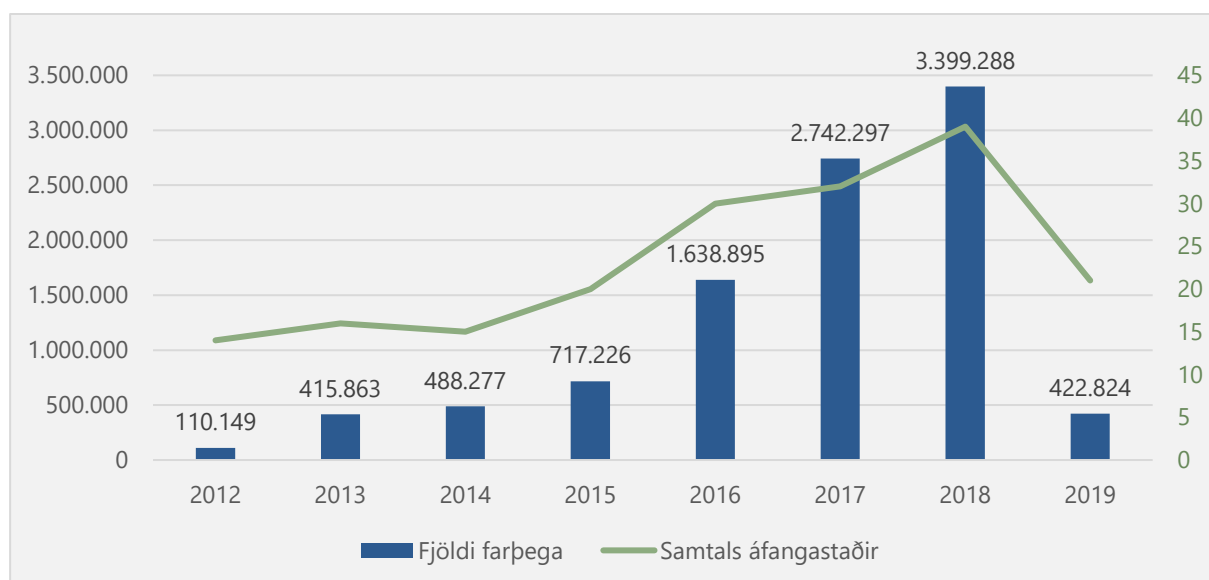
„Í niðurstöðum skýrslunnar veur ríkisendurskoðandi sérstaka athygli á að „vafi leik[i] á um heimild Isavia ohf. til kyrrsetningar flugvéla á grundvelli 136. gr. laga nr. 60/1998 um loftferðir. Komið hefur í ljós að túlkun og framkvæmd ákvæðisins orkar tvímælis. Enn eru yfirstandandi málaferli vegna kyrrsetningar Isavia ohf. á loftfarinu TF-GPA sem var undir yferráðum Wow air hf. Er brýnt að tekinn verði af allur vafi um merkingu þessa lagaákvæðis.“ Jafnframt kemur fram á bls. 11. að Ríkisendurskoðun telji „að vafi leiki á um hversu víðtæk kyrrsetningarheimild loftferðarlaga er. Á meðan óvissa ríkir um túlkun lagaákvæðisins er ljóst að rekstrarforsendur og umhverfi flugvallarrekanda og flugrekstraraðila munu einkennast af aukinni óvissu sem ætla má að hafi neikvæðar afleiðingar á viðskiptaumhverfi beggja aðila.“ Félagið getur tekið undir þessi sjónarmið.

Nú er sú sérstaka staða uppi að í frumvarpi til nýrra loftferðarlaga hefur samgönguráðuneytið annars vegar lagt til breytingar á stöðvunarheimildinni með því að kveða á um aðkomu sýslumanns að stöðvuninni eins og í innsetningarmálum skv. lögum um kyrrsetningu og lögbann sem kemur í veg fyrir fyrirvaralaus beitingu þess og með því að fella niður lögveðsheimildina án skýringa. Komi til þess mun það auka verulega áhættuna á að flugvalla- og flugleiðsögugjöld innheimtist ekki. Þetta mun annars vegar leiða til þess að kostnaður mun leggjast á aðra notendur og að félagið verður að taka tillit til aukinnar áhættu af þessu með hækkuðu áhættuálagi í gjaldskrá eða kröfu um að flugrekendur, þ.m.t. stærri notendur, setji tryggingar fyrir greiðslu gjalda. Mikilvægt er að halda báðum þessu heimildum inni. Stöðvunarheimildin nýtist vegna loftfara sem ekki eru skráð hér en eiga hér viðkomu og lögveðsheimildin vegna loftfara sem hér eru á skrá enda verði Samgöngustofu gert skylt að hafna afskráningu ef þau eru ekki greidd eða trygging sett vegna þeirra.“

1. Starfsemi Wow air hf. og aðdragandi að gjaldþroti félagsins

Flugfélagið Wow air hf. var stofnað í nóvember 2011 og hóf áætlunarflug í maí 2012 undir flugrekstrarleyfi litháíska félagsins Avion Express, sem sá um flugrekstrarþátt starfseminnar. Í lok október 2013 veitti Samgöngustofa Wow air hf. íslenskt flugrekstrarleyfi. Þótt tap af rekstri félagsins hafi verið 332 m.kr árið 2013 var tilkynnt um áform félagsins um að hefja flug til áfangastaða í Bandaríkjunum á árinu 2014. Þessi auknu umsvif félagsins urðu til ekki síst vegna mikillar lækkunar á heimsmarkaðsverði eldsneytis á síðari hluta árs 2014. Í lok þess árs var Wow air hf. með fjórar farþegavélar í rekstri auk þess sem félagið leigði eina til viðbótar á háanna-tímum. Tap af rekstri félagsins nam 560 m.kr. á árinu 2014.

Mynd 1.1 Fjöldi farþega og áfangastaða Wow air hf. 2012–19



Heimild: Isavia ohf.

Á árinu 2017 urðu veruleg straumhvörf í alþjóðlegum flugrekstri sem m.a. einkenndust af offramboði á flugsætum vegna aukinnar samkeppni og hækkanði eldsneytisverði. Tvö umsvifamikil lággjaldaflugfélög urðu gjaldþrota undir lok ársins. Fall annars þeirra, Monarch air, hafði m.a. þau áhrif að breytingar voru gerðar á fyrirkomulagi útgreiðslna Kortapjónustunnar hf. en fram að þessu höfðu allar greiðslur sem fóru í gegnum félagið runnið beint til viðkomandi flugrekenda. Í breytingunum fólst að framvegis yrði greiðslum vegna fargjalda haldið á biðreikningi þar til flugið, sem greitt hafði verið fyrir, var farið. Þetta hafði veruleg neikvæð áhrif á lausafjárstreymi Wow air hf. Rekstrarniðurstaða Wow air hf. varð 2,4 ma.kr. tap á árinu 2017.

Aðstæður á farþegaflugsmarkaði héldu áfram að þrengjast á árinu 2018 og á vormánuðum var skipaður samráðshópur fjögurra ráðuneyta sem átti m.a. að gefa skýrslu um stöðu flugfélaga og önnur kerfislega mikilvæg fyrirtæki. Þá fundaði ráðherraefnd um samræmingu mála sex sinnum um erfiðleika í rekstri Wow air hf. í ágúst og september 2018. Verkefnið sem stjórnvöld réðust í og þau álitæfni sem voru skoðuð voru:

- Gerð viðbúnaðaráætlunar sem framangreindur samráðshópur sá um semja.
- Mat á þjóðhagsáhrifum sem annars vegar fjármála- og efnahagsráðuneyti og hins vegar Seðlabanki Íslands gerðu um þjóðhagsleg áhrif af áfalli í ferðaþjónustu í tengslum við stöðvun á starfsemi flugfélags.
- Styrking á fjárhagslegu eftirliti Samgöngustofu með flugrekendum sem talið hafði verið ófullnægjandi.
- Samráð við fjármálamarkaði um þjóðhagsleg áhrif af falli flugfélaga og mögulegum viðbrögðum.
- Samskipti við Samkeppniseftirlitið vegna mögulegs samruna flugfélaga á grunni reglu samkeppnisréttar um fyrirtæki á fallandi fæti.
- Skoðuð voru lagaleg álitaefni þess að ríkið grípi inn í rekstur flugfélags.

Til að bregðast við og treysta rekstur félagsins og til að brúa fjármögnun fram að skráningu Wow air hf. á hlutabréfamarkaði var ákveðið að fara í skuldabréfaútboð að jafnvirði 6–12 ma.kr. Í skuldabréfútbóðinu sem lauk um miðjan september 2018 söfnuðust um 6,8 ma.kr. á um 9% vöxtum. Í tilkynningu frá félaginu við þetta tækifæri kom jafnframt fram að stefnt yrði að hlutafjárútkningu um 22–33 ma.kr. sem félagið ætlaði að ráðast í 2018–20. Undirbúningur hlutafjárútbóðsins væri þegar hafinn. Á þessum tímapunkti var ljóst að Wow air hf. ætti í verulegum rekstrarerfiðleikum og að lausafjárstaða þess væri slæm. Á haustmánuðum 2018 fóru Samgöngustofa og Isavia ohf. að fylgjast nánar með rekstri og stöðu félagsins.

Röskum einum og hálfum mánuði eftir lok skuldabréfaútboðsins, eða þann 5. nóvember 2018, var tilkynnt að Icelandair Group hf. hefði keypt allt hlutafé í Wow air hf. með ýmsum fyrirvörum, m.a. um samþykki hluthafa félagsins. Þann 29. nóvember var svo tilkynnt að fallið hefði verið frá kaupunum, m.a. vegna óuppfylltra fyrirvara. Þennan sama dag tilkynntu forsvarsmenn Wow air hf. og fulltrúar bandaríska fjárfestingafélagsins Indigo Partners að forráðamenn félaganna hefðu [náð samkomulagi](#) um fjárfestingu síðarnefnda félagsins í Wow air hf. Viðræður félaganna stóðu yfir í tæpa þrjú mánuði. Þann 21. mars 2019 var svo tilkynnt að Indigo Partners hefði slitið viðræðunum. Í tilkynningu frá Wow air hf. kom jafnframt fram að félagið hefði hafið að nýju viðræður við Icelandair Group hf. Einungis þremur dögum síðar var þó tilkynnt í annað sinn að viðræðum hefði verið slitið. Í kjölfarið sendi ríkisstjórn Íslands frá sér eftirfarandi tilkynningu:

Stjórnvöld hafa síðasta árið fylgst með erfiðleikum í alþjóðlegum flugrekstri og samkeppnisstöðu íslenskra flugfélaga. Eigendur Wow air hf. hafa um nokkurra mánaða skeið leitað leiða til að tryggja rekstur félagsins og hafa átt viðræður við fjárfesta, flugrekendur og aðra haghafa. Hingað til hafa þær viðræður ekki skilað þeim árangri sem eigandi félagsins stefndi að. Ríkisstjórnin mun áfram fylgjast grannt með framvindunni og bindur vonir við að viðræður félaganna muni skila farsælli niðurstöðu.

Þann 26. mars 2019 barst forsætisráðuneyti ósk frá forsvarsmönnum Wow air hf. um fund með fulltrúum ríkisstjórnar Íslands sama dag. Þar var ætlunin að staða félagsins og tillögur um þátttöku stjórnvalda við fjárhagslega endurskipulagningu yrðu kynntar nánar. Fundað var síðar þann dag þar sem óskir Wow air hf. voru lagðar fram. Fyrri tillagan var að stjórnvöld leggðu fram yfirlýsingu um stuðning við fyrirtækið án þess að sérstaklega hafi verið tilgreint í hverju

hann fælist. Ósk um slíka yfirlýsingu var móttækin af hálfu stjórnvalda með fyrirvara um afgreiðslu. Síðari tillagan var á þá leið að stjórnvöldu hlutuðust til um að stjórn Isavia ohf. félli frá heimild til kyrrsetningar farþegavéla (sjá kafla 4.5). Afstaða stjórnvalda var hins vegar sú að allar ákvarðanir um viðskiptalega hagsmuni Isavia ohf. væru á forræði stjórnar félagsins. Því bæri forsvarsmönnum Wow air hf. að beina erindi sínu þangað.

Staða Wow air hf. var á þessum tímapunkti orðin mjög slæm og 27. mars 2019 voru vélar á vegum félagsins kyrrsettar í Bandaríkjunum og Kanada. Daginn eftir, 28. mars, var loftfarið TF-GPA kyrrsett á Keflavíkurflugvelli vegna ógreiddra gjalda þess við Isavia ohf. Sama dag skiluðu forsvarsmenn Wow air hf. inn flugrekstrarleyfi þess til Samgöngustofu og, loks var félagið lýst gjaldþrota.

Við rekstrarstöðvun Wow air hf. áttu um 1.300 farþegar bókað flug frá Keflavíkurflugvelli og um 1.400 farþegar voru væntanlegir til landsins. Þá áttu um 1.300 farþegar bókað flugfar með tengiflugi. Í kjölfar gjaldþrotsins var viðbragðsáætlun á vegum stjórnvalda virkjuð sem hafði m.a. það hlutverk að tryggja að farþegar Wow air hf. kæmust leiðar sinna.

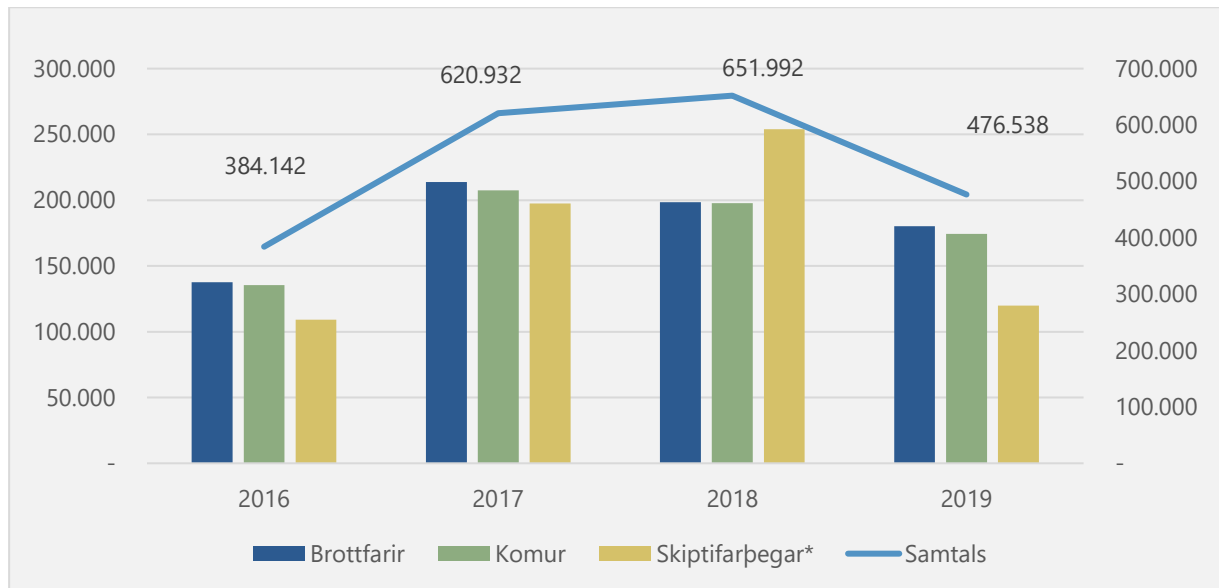
Beinn kostnaður íslenska ríkisins við að koma fólki til síns heima var þó enginn. Þann 28. mars 2019 sendi ríkisstjórn Íslands frá sér yfirlýsingu um viðbrögð sín vegna rekstrarstöðvunarinnar:

Ríkisstjórn Íslands lýsir yfir vonbrigðum með að tilraunir Wow air hf. til að tryggja rekstur félagsins skiluðu ekki árangri. Viðbúnaðarhópur [sic] stjórnvalda fylgist grannt með því að heimflutningur farþega gangi greiðlega fyrir sig. Rekstrarstöðvun Wow air hf. er mikið áfall fyrir starfsfólk félagsins og aðra þá sem byggt hafa afkomu sína á starfsemi þess.

Hraður vöxtur Wow air hf. á skömmum tíma gerði félagið þjóðhagslega mikilvægt með tilliti til þess fjölda farþega sem það flutti. Fall félagsins hafði m.a. þau áhrif að Hagstofa Íslands flýtti gerð þjóðhagsspár auk þess sem forsendubrestur varð á fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar. Við endurskoðun hennar var litið til falls félagsins sem eina af meginástæðum breytinga sem á henni voru gerðar.

Erfitt er að henda reiður á hversu margir misstu atvinnu í afleiddum störfum vegna félagsins en fjölmörg fyrirtæki sem þjónustuðu Wow air hf. gripu til uppsagna í kjölfar rekstrarstöðvunarinnar. Samkvæmt minnisblaði Vinnumálastofnunar til félagsmálaráðuneytis um viku eftir rekstrarstöðvun félagsins, þann 2. apríl 2019, höfðu 704 fyrrum starfsmenn Wow air hf. sótt um atvinnuleysisbætur til stofnunarinnar en 1.142 einstaklingar alls.

Mynd 1.2 Heildarfjöldi farþega sem fóru um Leifsstöð í apríl 2016–19



*Skiptifarþegar eru þeir farþegar sem millilenda á Keflavíkurlflugvelli

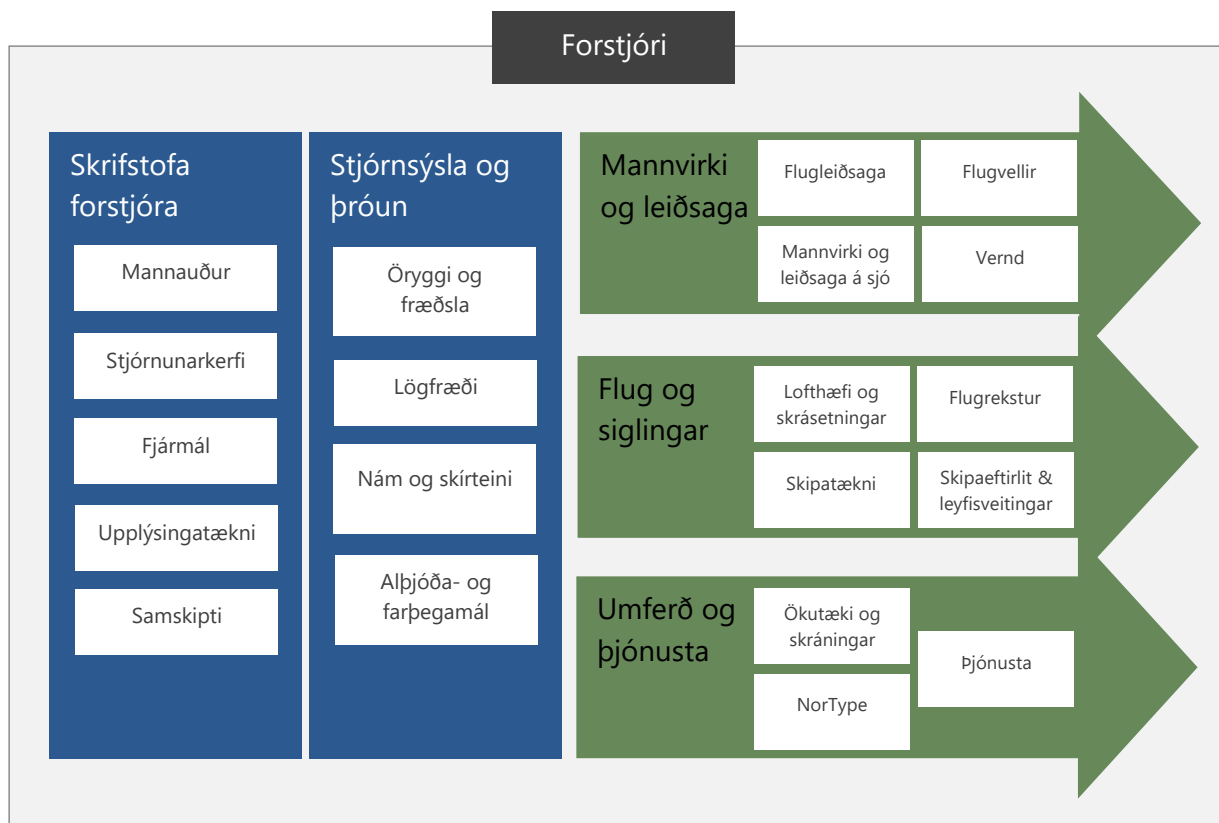
Heimild Isavia ohf.

Áhrifin af rekstrarstöðvun Wow air hf. birtust m.a. í töluverðri fækkun flugfarþega í aprílmánuði milli ára en u.þ.b. fjórðungsfækkun varð milli 2018 og 2019 í þeim mánuði. Alls varð fækkun á heildarfjölda farþega um tæplega 2.6 milljón farþega eða 26,1% en hafa ber í huga að almennur samdráttur varð í starfsemi flugfélaga 2019. Eins og nánar er fjallað um í kafla 4.5 var kyrrsetningu Isavia ohf. á loftfarinu TF-GPA aflétt af Héraðsdómi Reykjaness þann 17. júlí 2019 og var flugfarinu TF-GPA flogið af landi brott 19. júlí 2019. Ekki sér fyrir endann á eftirmálum þessara deilna því í janúar 2020 stefndi Isavia ohf. íslenska ríkinu til greiðslu skaðabóta vegna ætlaðs gáleysis héraðsdómara.

2. Samgöngustofa

Samgöngustofa er stjórnsýslustofnun samgöngumála og heyrir undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti. Stofnunin annast eftirlit með flugi, siglingum, umferð og öryggiseftirlit með samgöngumannvirkjum og leiðsögu. Hlutverk hennar er að stuðla að öryggi í lofti, láði og legi. Árið 2013 þegar lög nr. 119/2012 um Samgöngustofu komu til framkvæmda færðust öll verkefni sem áður heyrðu undir Flugmálastjórn Íslands og Umferðarstofu til Samgöngustofu. Þangað fluttust einnig stjórnsýslu- og eftirlitsverkefni Siglingastofnunar Íslands auk leyfisveitinga og umferðareftirlits sem Vegagerðin sinnti áður.

Mynd 2.1 Skipurit Samgöngustofu



Heimild: Samgöngustofa 2020

Samkvæmt lögum um Samgöngustofu skipar samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra forstjóra stofnunarinnar til fimm ára í senn og staðfestir skipurit hennar. Forstjórinn ber ábyrgð á starfsemi og rekstri, mótar helstu áherslur, verkefni og starfshætti og annast daglega stjórn stofnunarinnar. Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um hlutverk og starfshætti Samgöngustofu með reglugerð. Ákvarðanir stofnunarinnar eru kærnanlegar til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis samkvæmt almennum ákvæðum stjórnsýslulaga. Samkvæmt lögum um stofnunina skal hún með starfsemi sinni stuðla að öruggum, sjálfbærum, greiðum og hagkvæmum samgöngum. Þá skal stofnunin stuðla að því að samgöngur þróist í samræmi við samfélagsleg og umhverfisleg markmið.

Tafla 2.1 Rekstur Samgöngustofu 2014–19 í m.kr.*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tekjur:						
Tekjufært framlag ríkissjóðs	694	736	622	1.246	1.288	1,320
Aðrar tekjur	1.323	1.433	1.655	1.132	1.121	1,131
Tekjur samtals	2.017	2.169	2.277	2.378	2.409	2,451
Gjöld						
Tekjuafgangur (tekjuhalli) án fjármagnsliða	-124	87	237	152	-142	-99
Hreinar fjármunatekjur	58	36	1	3	10	3
Tekjuafgangur (tekjuhalli)	-66	123	238	155	-132	-96
Yfirlit um eigið fé í m.kr.						
Höfuðstóll í árslok	-158	-159	69	236	103	7
Annað eigið fé (bundið)	1.401	1.525	1.535	1.535	1,535	1,535
Eigið fé alls	1.243	1.366	1.604	1.771	1.638	1,542

*Samkvæmt ársskýrslum Samgöngustofu 2014–19 og ríkisreikningi

Fjallað er um eftirlit og rannsóknarheimildir í 6. gr. laga um Samgöngustofu. Þar segir m.a. að við athugun á rekstri og starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé Samgöngustofu heimill aðgangur að starfsstöðvum þeirra og öðrum stöðum sem nauðsynlegt er til að sinna eftirliti. Þá geti stofnunin lagt hald á þau gögn og muni sem hún telji þörf á. Eftirlitsskyldum aðilum er skylt að fara eftir fyrir mælum Samgöngustofu um eftirlit og veita upplýsingar og aðgang að gögnum. Jafnframt skal eftirlitsskyldur aðili fyrirvaralaust geta sýnt fram á að hann uppfylli skilyrði leyfisveitingar og ef þarf að gangast undir próf sem Samgöngustofu er heimilt að krefjast.

Fjallað er um verkefni tengd loftferðum í 8. gr. laganna. Þar kemur m.a. fram að Samgöngustofa skuli veita leyfi til reksturs sem skilgreindur er í loftferðalögum og reglugerðum, þ. á m. til flugreksturs. Þá skuli Samgöngustofa gæta hagsmuna almennings með því m.a. að stuðla að vernd neytenda í viðskiptum þeirra við flugrekendur og aðra leyfisskylda aðila. Í 17. gr. laganna er fjallað um þvingunarúrræði Samgöngustofu. Stofnunin getur m.a. fellt úr gildi og afturkallað leyfi eða skírteini ef hún telur að viðkomandi aðili fullnægi ekki lengur settum skilyrðum.

Samgöngustofa lýtur eftirliti ýmissa evrópskra og alþjóðlegra stofnana. Í flugmálum má helst nefna Flugöryggisstofnun Evrópusambandsins (EASA) og Alþjóðaflugmálastofnun (ICAO). Þá lýtur stofnunin eftirliti Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Eftirlitið byggist á ýmsum stöðlum og reglugerðum. Meðal atriða sem EASA benti á að þyrfti að bæta árið 2019 á sviði eftirlits með flugrekendum var að eftirlit þyrfti að taka meira mið af áhættumati sem byggir á frammistöðu flugrekenda og að við útgáfu flugrekendaskírteina þyrfti að auka skilvirkni við sannprófanir á því að farið sé að öllum kröfum.

2.1 Helstu lög og reglur sem Samgöngustofa vinnur eftir

Auk laga um Samgöngustofu vinnur stofnunin eftir fjölmörgum lögum og reglum, íslenskum, evrópskum og alþjóðlegum. Hvað snertir rekstur flugfélaga starfar stofnunin aðallega eftir lögum um loftferðir og reglugerð nr. 48/2012 um sameiginlegar reglur um flugrekstur og flugþjónustu innan Evrópska efnahagssvæðisins. Með henni var innleidd reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1008/2008 um sameiginlegar reglur um rekstur flugþjónustu í Bandalaginu.

2.1.1 Lög nr. 60/1998 um loftferðir

Sérstaklega er fjallað um flugrekstrarleyfi, útgáfu þess og eftirlit, í lögum nr. 60/1998 um loftferðir. Í XI. kafla laganna kemur fram að leyfi Samgöngustofu þurfi fyrir loftferðum í atvinnuskyni á íslensku yfirráðasvæði. Þannig skal flugrekstrarleyfi einungis veitt sé skilyrðum laga um loftferðir og reglna settar samkvæmt þeim fullnægt. Þrjú skilyrði eru sett í 82. gr. laganna fyrir veitingu flugrekstrarleyfis; að umsækjandi uppfylli skilyrði 10. gr. um skrásetningu á loftfari, að umsækjandi uppfylli skilyrði sem ráðherra setur um fjármögnun flugrekstrarins og að umsækjandi hafi hlotið flugrekandaskírteini frá Samgöngustofu í samræmi við gildandi reglugerðir. Fram kemur í lögnum að veita skuli leyfi og binda þau nauðsynlegum skilyrðum að því marki sem það samrýmist öðrum lögum eða milliríkjasamningum auk skilyrða samkvæmt 82. gr. laga um loftferðir. Flugrekstrarleyfið fellur úr gildi ef einhverju framangreindra skilyrða er ekki lengur fullnægt.

Samkvæmt 84. gr. laganna getur Samgöngustofa gefið út rekstrarfyrirmæli varðandi reksturinn í heild eða einstaka rekstrarþætti hjá flugrekendum og öðrum sem ber að starfa samkvæmt leyfi útgefnu af stofnuninni. Rekstrarfyrirmæli 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. Rekstrarfyrirmæli skulu greina ástæðu fyrir útgáfu þeirra, gildissvið og gildistíma og þær ráðstafanir sem hlutaðeigandi rekstraraðila ber að viðhafa. Ákvæði 2. mgr. 84. gr. laganna er svohljóðandi:

Brjótí leyfishafi lagaboð, önnur fyrirmæli um starfsemina eða skilyrði leyfis eða reynist hann ófær um að reka starfsemina samkvæmt þeim fyrirmælum sem um hana gilda getur Samgöngustofa svipt hann leyfi að nokkru leyti eða öllu, eftir mati stofnunarinnar á aðstæðum. Leyfissvipting að hluta skal þá varða nánar afmarkaða þætti í starfi hlutaðeigandi leyfishafa, til að mynda tiltekið loftfar eða tiltekna viðhaldsstöð. Sviptingin skal í fyrstu vera til bráðabirgða meðan mál er rannsakað með tilliti til þess hvort efni séu til endanlegrar leyfissviptingar. Bráðabirgðasviptingunni skal markaður tími.

Á grundvelli þessa lagaákvæðis taldi Samgöngustofa sig hafa heimild til að grípa inn í rekstur Wow air hf. hvenær sem er teldi stofnunin ástæðu til. Samkvæmt lögnum er það ráðherra að setja frekari reglur þar sem fram komi skilyrði flugrekstrar, þ.m.t. þær fjárhagskröfur sem gerðar eru til flugrekenda.

2.2 Reglugerð nr. 48/2012 um sameiginlegar reglur um flugrekstur og flugþjónustu innan Evrópska efnahagssvæðisins

Markmið reglugerðar nr. 48/2012 um sameiginlegar reglur um flugrekstur og flugþjónustu innan EES er að kveða á um sameiginlegar reglur um veitingu flugrekstrarleyfa, opinn aðgang flugrekenda innan Evrópska efnahagssvæðisins að sameiginlegum markaði og samræmdar

reglur um far- og farmgjöld í flugþjónustu. Samkvæmt reglugerðinni telst Samgöngustofa lögbært yfirvald og leggur mat á hvort flugrekandi uppfylli skilyrði reglugerðarinnar, þ.m.t. um eignarhald, tryggingar, fjárhagslega stöðu og rekstrarhæfni til að öðlast flugrekstrarleyfi. Stofnunin fer einnig með framkvæmd, veitingu og endurmat á útgáfu flugrekstrarleyfis. Þannig getur Samgöngustofa synjað flugrekanda eða bundið skilyrðum nýtingu réttinda til starfrækslu á ákveðnum leiðum í takmarkaðan tíma og getur gripið til nauðsynlegra ráðstafana til lausnar á óvæntum, tímabundnum vanda. Með reglugerðinni var innleidd reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1008/2008 um sameiginlegar reglur um rekstur flugþjónustu í Bandalaginu.

2.3 Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1008/2008 um sameiginlegar reglur um rekstur flugþjónustu í Bandalaginu

Í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1008/2008 um sameiginlegar reglur um rekstur flugþjónustu í Bandalaginu eru ítarlegar reglur um rekstur flugþjónustu á Evrópska efnahags-svæðinu. Þær voru m.a. settar með það í huga að koma á fót strangara eftirliti með fjárhagsstöðu flugrekenda vegna mögulegra tengsla milli fjárhagslegs styrks flugrekenda og öryggis. Reglugerðinni er ætlað að tryggja samræmt og skilvirkt eftirlit með flugrekendum. Til þess að tryggja að flugrekendur fari að kröfum um flugrekstrarleyfi skulu leyfisyfirvöld, Samgöngustofa í tilviki Íslands, reglulega framkvæma mat á fjárhagsstöðu flugrekenda. Fram kemur í inngangi að reglugerðinni að til að forðast röskun á samkeppni, sem stafar af mismunandi beitingu reglna á landsvísu, er nauðsynlegt að aðildarríkin auki fjárhagslegt eftirlit með öllum flugrekendum sem falla undir lögin. Til að draga úr áhættu fyrir farþega skuli ekki leyfa flugrekendum að halda áfram rekstri ef þeir uppfylla ekki kröfurnar um að halda flugrekstrarleyfi sínu í gildi. Í slíkum tilvikum skal Samgöngustofa afturkalla eða fella flugrekstrarleyfið tímabundið úr gildi.

Flugrekstrarleyfi

Samkvæmt reglugerðinni er flugrekstrarleyfi leyfi sem lögbært leyfisyfirvald veitir fyrirtæki til að láta í té flugþjónustu eins og tilgreint er í flugrekstrarleyfinu.

Flugrekendaskírteini

Flugrekendaskírteini (AOC), sem gefið er út til fyrirtækis, staðfestir að flugrekandinn hafi yfir að ráða sérfræðipækkingu og skipulagi sem þarf til að tryggja öryggi þeirrar starfsemi sem er tilgreind í skírteininu eins og kveðið er á um í viðeigandi ákvæðum reglugerðarinnar eða landslögum.

Lögbært leyfisyfirvald er yfirvald aðildarríkis sem hefur rétt til að veita, synja um, afturkalla eða fella tímabundið úr gildi flugrekstrarleyfi. Hér eftir verður vísað til Samgöngustofu í þessu sambandi. Samkvæmt reglugerð nr. 1008/2008 er engu fyrirtæki heimilt að flytja flugleiðis farþega, póst eða farm gegn greiðslu eða leigugjaldi án flugrekstrarleyfis. Í 2. kafla reglugerðarinnar eru sett eftirfarandi skilyrði fyrir veitingu flugrekstrarleyfis:

- a) að höfuðstöðvar fyrirtækisins séu í því aðildarríki,
- b) að fyrirtæki hafi gilt flugrekendaskírteini,
- c) að fyrirtækið hafi til afnota eitt eða fleiri loftför í krafti eignarhalds eða tómaleigu,
- d) að aðalstarfsemi fyrirtækisins sé eingöngu bundin við rekstur flugþjónustu eða í tengslum við hvers konar aðra atvinnustarfsemi með loftförum [...],

- e) að skipulag fyrirtækisins geri Samgöngustofu kleift að framkvæma ákvæði 2. kafla reglugerðarinnar,
- f) að aðildarríki og/eða ríkisborgarar aðildarríkja eigi meira en 50% í fyrirtækinu og stjórn því í raun, beint eða óbeint, fyrir tilstilli eins eða fleiri annarra fyrirtækja [...],
- g) að fyrirtækið uppfylli fjárhagsskilyrðin sem tilgreind eru í 5. gr.,
- h) að fyrirtækið uppfylli kröfur um váttryggingar, og
- i) að fyrirtækið uppfylli ákvæði um góðan orðstír [...].

Samgöngustofa skal, samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar meta nánar hvort fyrirtæki sem sækir um flugrekstrarleyfi í fyrsta sinn geti sýnt fram á að það geti, hvenær sem er, í 24 mánuði frá upphafi reksturs, staðið við raunverulegar og mögulegar skuldbindingar sem kann að verða stofnað til. Einnig að það geti í þrjú mánuði frá upphafi rekstrar staðið undir föstum útgjöldum og rekstrarkostnaði, sem stofnað er til vegna starfsemi samkvæmt viðskiptaáætlun og á grundvelli raunhæfra forsendna, án þess að tekið sé tillit til hvers konar tekna af rekstrinum.

Í 8. gr. reglugerðarinnar segir m.a. um gildistíma flugrekstrarleyfis að flugrekendur þurfi ávallt að geta sýnt fram á að þeir uppfylli allar kröfurnar og að endurskoða eigi hvort farið sé að kröfunum tveimur árum eftir að nýtt flugrekstrarleyfi var veitt, þegar grunur leikur á að um mögulegan vanda sé að ræða eða að beiðni framkvæmdastjórnarinnar.

Samgöngustofu er hvenær sem er heimilt að meta fjárhagsstöðu flugrekanda sem hún hefur veitt flugrekstrarleyfi með því að óska eftir viðeigandi upplýsingum. Viðkomandi flugrekandi skal, sem hluta af slíku mati, uppfæra gögn, sem um getur í mynd 2.1 og láta Samgöngustofu þau í té ef hún óskar eftir þeim. Samgöngustofa óskaði eftir og fékk þessi gögn í eftirlitsaðgerðum sínum með fjárhag Wow air hf. á árunum 2018–19.

Mynd 2.1 Gögn sem afhenda þarf Samgöngustofu vegna mats á fjárhagsstöðu

1	Endurskoðaður ársreikningur, eigi síðar en sex mánuðum eftir síðasta dag viðkomandi fjárhagsárs [...] og ef þörf krefur síðasti efnahagsreikningur úr rekstrarbókhaldi.
2	Áætlaður efnahagsreikningur komandi árs, að meðtöldum rekstrarreikningi.
3	Sundurliðaðir útgjalda- og tekjuliðir sem stofnað hefur verið til og þeir sem áætlaðir eru, s.s. eldsneyti, flugfargjöld og farmgjöld, laun, viðhald, afskriftir, gengissveiflur, flugvallargjöld, flugleiðsögugjöld, gjöld fyrir afgreiðslu á jörðu niðri, váttryggingar o.s.frv. Áætluð umferð/tekjur.
4	Sjóðstreymisyfirlit og lausafjáraætlanir næsta árs.

Flugrekendur skulu tilkynna Samgöngustofu fyrirfram um veigamiklar breytingar á umfangi starfsemi sinnar, þ.m.t. breytingar á tegund eða fjölda loftfara sem eru notuð. Einnig skal tilkynna um fyrirhugaða sameiningu eða yfirtöku og um hvers konar breytingar á eignarhaldi sem nemur meira en 10% af heildarhlutafjáreign flugrekanda, móðurfyrirtækis þess eða eignarhaldsfélags. Ef Samgöngustofa telur að tilkynntar breytingar skipti verulegu máli fyrir fjárhagsstöðu flugrekanda skal hún óska eftir því að hann leggi fram endurskoðaða viðskiptaáætlun þar sem viðeigandi breytingar koma fram sem taka a.m.k. til tólf mánaða frá þeim degi að áætlunin kemur til framkvæmda ásamt gögnum, sem koma fram í mynd 2.2, auk upplýsinganna sem getið er í mynd 2.1. Skoðun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að Samgöngustofa óskaði ítrekað eftir slíkum gögnum frá Wow air hf. og fylgdi því eftir ef eitthvað vantaði upp á.

Mynd 2.2 Gögn sem afhenda þarf Samgöngustofu vegna veigamikilla breytinga

1	Efnahagsreikningur úr rekstrarbókhalði og endurskoðaður ársreikningur fyrir fyrra fjárhagsár.
2	Ítarlegar upplýsingar um allar fyrirhugaðar breytingar.
3	Áætlaður efnahagsreikningur yfirstandandi fjárhagsárs, að meðtöldum rekstrarreikningi, ásamt öllum fyrirhuguðum breytingum sem hafa veruleg fjárhagsleg áhrif.
4	Sundurliðaðir útgjalda- og tekjuliðir sem stofnað hefur verið til og þeir sem áætlaðir eru, s.s. eldsneyti, flugfargjöld, laun, viðhald, gengissveiflur, flugvalliargjöld, flugleiðsögugjöld, váttryggingar o.s.frv.
5	Sjóðstreymisyfirlit og lausafjáraætlanir næsta árs, ásamt öllum fyrirhuguðum breytingum sem hafa þýðingarmikil fjárhagsleg áhrif.
6	Upplýsingar um fjármögnun kaupa/leigu á loftförum.

Heimild: Reglugerð 1008/2008

Samgöngustofa skal taka ákvörðun um endurskoðuðu viðskiptaáætlunina til að meta hvort flugrekandinn geti staðið við skuldbindingar sem kann að verða stofnað til á þessum tólf mánuðum. Slík ákvörðun skal tekin eigi síðar en þremur mánuðum eftir að allar nauðsynlegar upplýsingar hafa verið lagðar fram.

Í 9. gr. reglugerðarinnar segir m.a. að á grundvelli fjárhagsmats skal stofnunin fella tímabundið úr gildi eða afturkalla flugrekstrarleyfið hafi hún ekki fullvissu um að flugrekandinn geti staðið við skuldbindingar sem kann að vera stofnað til á tólf mánaða tímabili. Samgöngustofu er engu að síður heimilt að veita tímabundið leyfi, að hámarki í tólf mánuði, á meðan fjárhagsleg endur-

skipulagning fer fram hjá flugrekanda. Skilyrði fyrir því að tímabundið leyfi sé veitt eru: að öryggi sé ekki teflt í tvísýnu, að í tímabundna leyfinu komi fram þær breytingar sem gerðar eru á flugrekendaskírteini flugrekandans þar sem það á við og það séu raunhæfar líkur á því að fjárhagsleg endurreisn takist innan tímabilsins.

Þegar greinilegar vísbendingar eru um að flugrekandi sé í fjárhagsvanda, hann hafi verið tekinn til gjaldþrotaskipta eða sambærilegrar meðferðar skal Samgöngustofa tafarlaust gera ítarlegt mat á fjárhagsstöðu hans og á grundvelli þeirra niðurstaðna skal staða flugrekstrarleyfisins endurskoðuð innan þriggja mánaða. Frá því að Samgöngustofa hóf fjárhagsmat á Wow air hf. stóðu endurtekið yfir tilraunir til fjárhagslegrar endurskipulagningar félagsins. Samgöngustofa mat stöðuna m.t.t. nýrra sviðsmynda. Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við þann tíma-ramma sem unnið var eftir.

3. Eftirlit Samgöngustofu með Wow air hf.

Eftirlit Samgöngustofu með öryggismálum Wow air hf. 2018–19 tók mið af eftirlitsáætlunum sem gerðar höfðu verið út frá hefðbundnum forsendum en einnig taldi stofnunin að þörf væri á auknum úttektum vegna fjárhagsörðugleika félagsins. Þannig fjölgaði úttektum á tímabilinu mars 2018 til mars 2019 um 20% miðað við síðustu 12 mánuði á undan. Úttektir eða skoðanir voru alls 25 á þessu tímabili, 13 úttektir á flugrekstri og 12 úttektir á lofthæfi. Að auki var rætt um hugsanleg áhrif fjárhags félagsins á flugöryggi á fundum sem sneru að eftirliti með fjárhag félagsins. Ekki komu fram vísbendingar um að félagið sinnti ekki nauðsynlegum flugöryggismálum og því taldi stofnunin ekki ástæðu til að auka eftirlit með flugöryggismálum enn frekar.

Á engum tímapunkti fram að því að flugfélagið skilaði inn flugrekstrarleyfi sínu kom upp vafi um að flugöryggi væri teft í tvísýnu. Stjórnendur Wow air hf. virðast hafa gætt þess í hvívetna að forgangsraða fjármálum félagsins þannig að allur kostnaður sem laut að öryggismálum var greiddur, en önnur gjöld og reikningar látnir bíða eins og hægt var eða samið um greiðslufresti.

Ekkert hefur komið fram við athugun Ríkisendurskoðunar sem bendir til að mat Samgöngustofu um að flugöryggismál væru í ásættanlegu standi hafi verið rangt. Stofnunin jók eftirlit sitt og var í reglulegum samskiptum við starfsfólk félagsins sem sinnti þessum málum. Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemdir við eftirlit Samgöngustofu með flugöryggismálum hjá Wow air hf. á síðustu mánuðum í starfsemi félagsins.

Þann 15. nóvember 2017 óskaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti eftir upplýsingum frá Samgöngustofu um hvernig metið væri hvort flugrekandi uppfyllti skilyrði um tryggingar og fjárhagsstöðu. Óskað var eftir greinargerð um hvernig staðið væri að matinu, hver viðmiðin væru og hvernig það tryggi rekstrarhæfi komi til áfalla eða samdráttar. Jafnframt var óskað eftir tillögum um hvað betur mætti fara í laga- og reglugerðarumhverfinu. Í svari Samgöngustofu frá 12. janúar 2018 kom fram að stofnunin hafi falið PwC að sinna mati á fjárhagslegri stöðu. Matið byggði á gagnaskilum sem væru í meginatriðum tvíþætt:

1. Í fyrsta lagi gerði Samgöngustofa kröfu um árlega afhendingu endurskoðaðs ársreiknings. Horft væri til viðmiða í 9. gr. reglugerðar 1008/2008, þ.e.a.s. að félagið sé rekstrarhæft til næstu 12 mánaða. Horft væri til áritunar endurskoðanda, rekstrarniðurstöðu, sjóðsstöðu og fjárhagslegs styrkleika (veltufjárhlutfall og eiginfjárhlutfall).
2. Í öðru lagi bæri leyfishöfum að afhenda fjárhagsgögn hvenær sem er að beiðni Samgöngustofu, t.d. vegna mats á ársreikningi, þegar vísbendingar væru um fjárhagsvanda flugrekanda eða af öðrum ástæðum. Á grundvelli reglugerðarinnar hafi verið kallað eftir gögnum á borð við nýjasta innanhúsuppgjör, áætlun fyrir rekstur, áætlaðan efnahagsreikning og áætlað sjóðstreymi.

Í svarinu kom fram að Samgöngustofa hefði ekki beitt sér fyrir breytingum á þeim kröfum sem gerðar væru en bent var á að mat á fjárhagsstöðu með þessum aðferðum fæli ekki í sér algilda tryggingu varðandi fjárhag eða rekstrarhæfi.

3.1 Eftirlit Samgöngustofu með fjárhag Wow air hf.

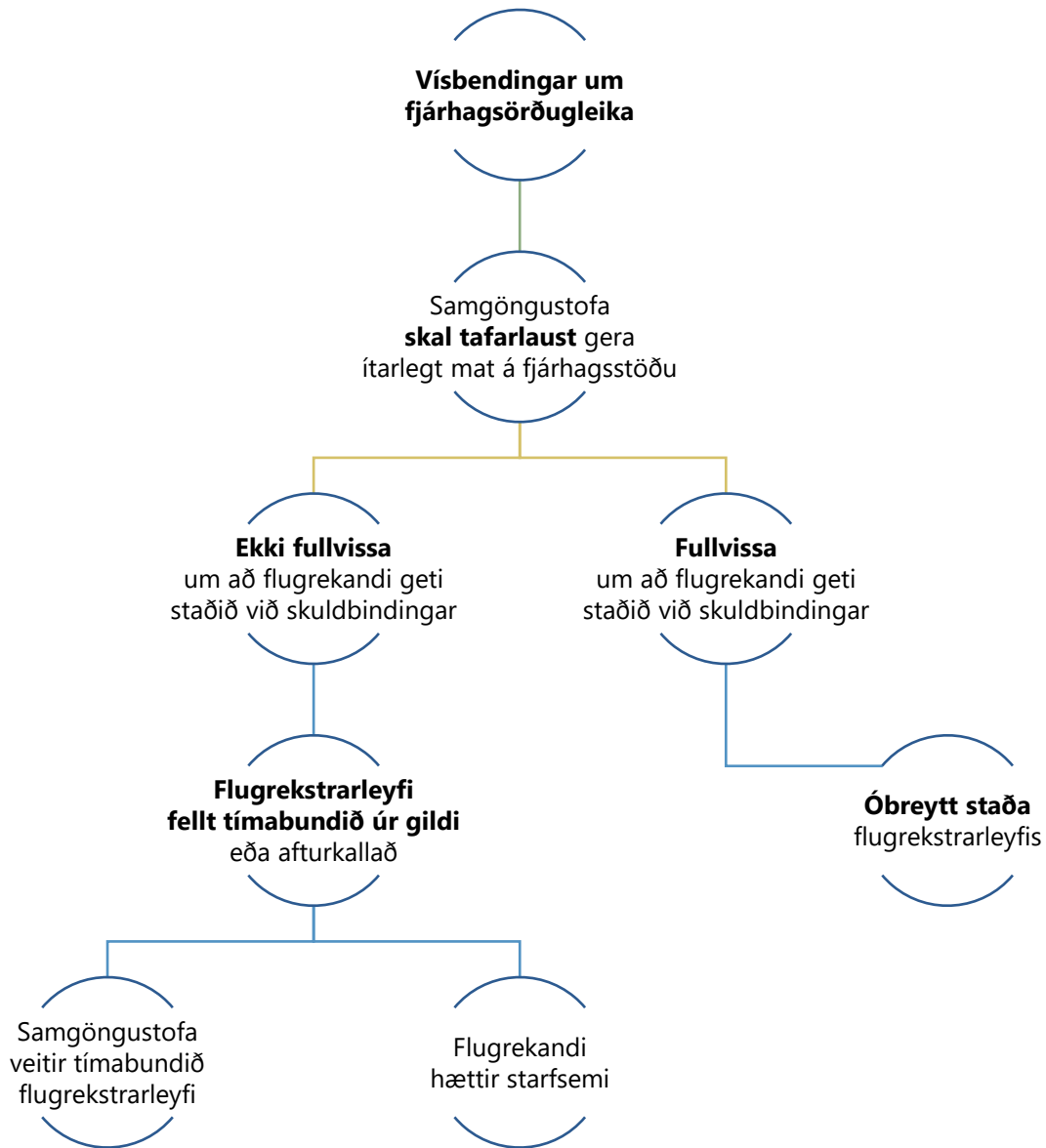
Fulltrúar Samgöngustofu funduðu með stjórnendum Wow air hf. tvívegis sumarið 2018. Á fundi 16. maí var farið yfir ársreikning félagsins fyrir 2017. Þar kom m.a. fram að uppfæra þyrfti rekstraráætlun fyrir árið 2018 enda hefði olíuverð hækkað. Farþegaþróun væri undir væntingum en stefnt væri á flug til Indlands áður en árið væri úti. Sjóðsstaðan væri erfið og hefði þurft að draga greiðslur til leigusala. Fengi félagið ekki nýtt fé í reksturinn hefði það ekki nægt fjármagn eftir sumarið 2018 til að standa undir rekstri vetrarins og til næsta vors.

Miðað við þessar upplýsingar hefði mátt ætla að félagið uppfyllti ekki skilyrði 1. mgr. 9. gr. reglugerðar ESB 1008/2008 um að geta staðið við raunverulegar skuldbindingar og aðrar skuldbindingar sem kann að vera stofnað til á tólf mánaða tímabili. Stofnunin benti sjálf á þetta viðmið í svari sínu til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis 12. janúar 2018 eins og kemur fram hér að ofan. Þannig hefði Samgöngustofu á grundvelli mats á fjárhagsstöðu flugrekandans borið að fella tímabundið úr gildi eða afturkalla flugrekstrarleyfið. Stofnuninni var heimilt samkvæmt reglugerðinni að veita tímabundið leyfi, að hámarki til eins árs, á meðan fjárhagsleg endurskipulagning færi fram. Ekki var þó ráðist í fjárhagsmat á þessum tímapunkti og tímabundið leyfi var aldrei formlega veitt.

Fulltrúar Samgöngustofu funduðu aftur með fulltrúum Wow air hf. 20. júní 2018. Þá hafði fjárhagsstaðan enn versnað. Á fundinum kom m.a. fram að í stað taps fyrir skatta upp á 11,9 m.USD árið 2018 væri gert ráð fyrir tapi upp á 35,5 m.USD. Tekjurnar voru áætlaðar um 40 m.USD lægri heldur en kynnt var á fundinum 16. maí. Þá gerðu stjórnendur Wow air hf. fulltrúum Samgöngustofu grein fyrir því að fjárhagsstaða félagsins væri mjög erfið og að stefnt væri að útgáfu skuldabréfa til að afla fjármagns inn í reksturinn. Því átti að vera lokið í ágúst 2018. Eftirlit Samgöngustofu með fjárhag Wow air hf. í aðdraganda skuldabréfaútboðsins í júlí og ágúst takmarkaðist við þessa tvo fundi og símtöl um fjármögnunaráformin. Þegar styttist í niðurstöðu skuldabréfaútboðsins í september fundaði stofnunin daglega með stjórnendum fyrirtækisins og eftirlitið fólst í því að sannreyna að fjárhagsleg endurskipulagning væri í gangi.

Vert er að geta þess að Samgöngustofa telur að íslensk þýðing á reglugerð 1008/2008 sé ekki alls kostar rétt þar sem orðið fullvissa er notað í tengslum við að leyfisyfirvald skuli fella úr gildi eða afturkalla flugrekstrarleyfi við tilteknar aðstæður. Í frumtextanum segir „[...]if it is no longer satisfied[...]“. Samkvæmt skilningi stofnunarinnar sé henni ætlað að meta hvort um raunhæfar áætlanir sé að ræða. Sé tekið mið af frumtextanum hefur Samgöngustofa meira svigrúm til mats en ráða má af textanum í íslensku þýðingunni. Ríkisendurskoðun telur í þessu ljósi ríka þörf fyrir að Samgöngustofa setji sér skýr viðmið um hvenær ráðist er í mat á fjárhag flugrekenda og hvað geti falist í raunhæfum áætlunum flugrekenda í fjárhagsvanda.

Mynd 3.1 Ákvæði 9. gr. Evrópureglugerðar nr. 1008/2008



Heimild: Reglugerð ESB nr. 1008/2008 í íslenskri þýðingu

Samkvæmt upplýsingum frá Samgöngustofu var ákveðið eftir ítarlega skoðun að ekki hafi verið þörf á veitingu tímabundins flugrekstrarleyfis þar sem Samgöngustofa gat hvenær sem er takmarkað eða stöðvað rekstur félagsins með afturköllun starfsleyfa eða rekstrarfyrirmælum á grundvelli 84. gr. laga um loftferðir. Ríkisendurskoðun hefur ekki fengið upplýsingar um hvað fólst í þessari skoðun Samgöngustofu þrátt fyrir að eftir því hafi verið leitað. Að sögn stofnunarinnar var tekið mið af upplýsingum og reynslu í öðrum ríkjum við ákvörðunartökuna. Þegar Ríkisendurskoðun spurði nánar út í hvaða upplýsingar þetta væru og hvaða ríki miðað hefði verið við svaraði Samgöngustofa að það væri vel þekkt hjá flugmálayfirvöldum innan Evrópu að ákvæðið um 12 mánaða takmarkað flugrekstrarleyfi sé hvorki árangursríkt úrræði né nauðsynlegt. Þá hafi stofnunin talið að hefði hún veitt Wow air hf. tímabundið leyfi meðan

fjárhagsleg endurskipulagning færi fram hefði það haft neikvæð áhrif á fjármögnunarmögu- leika félagsins. Þetta eru sömu svör og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti fékk á sínum tíma og gerði ekki athugasemdir við.

Ríkisendurskoðun telur þessi rök tæplega standast og bendir á að það sé ekki hlutverk Samgöngustofu að haga störfum sínum og eftirliti með tilliti til viðskiptalegra hagsmuna þeirra sem sæta eftirlitinu. Þvert á móti felist í því aukið gagnsæi að leyfi, meðan á fjárhagslegri endurskipulagningu standi, sé sett fram með formlegum hætti í stað þess að vera óformlegt og ótímabundið eins og raunin varð. Væntanlegum fjárfestum mátti vera fullljóst að félagið væri í fjárhagserfiðleikum hvort sem Samgöngustofa veitti því tímabundið flugrekstrarleyfi meðan á fjárhagslegri endurskipulagningu stóð eða ekki.

Þá bendir Ríkisendurskoðun á að í [úttekt framkvæmdastjórnar ESB](#) á reglugerð nr. 1008/2008 sem gerð var 2019 kemur fram að veiting tímabundins flugrekstrarleyfis hafi gefið góða raun og gert flugrekendum kleift að halda áfram starfsemi meðan fjárhagurinn er endurskipulagður. Að öðrum kosti þyrfti að afturkalla endanlega flugrekstrarleyfi í samræmi við kröfur reglugerðarinnar. Þá gefi tímabundið leyfi flugrekendum svigrúm frá kröfum um nýtingu flugvéla- stæða sem geti komið sér vel við endurskipulagninguna. Í könnun um reynsluna af reglu- gerðinni kom í ljós að fjórar eftirlitsstofnanir höfðu uppi röksemdir sem samræmast viðhorfi Samgöngustofu um að úrræðið sé óþarft og skaðlegt. Vildu þær eftirlitsstofnanir frekar auka eftirlit og samskipti við flugrekendur í vanda. Ellefu eftirlitsstofnanir gerðu engar athugasemdir við úrræðið. Tólf þáðu ekki boð framkvæmdastjórnarinnar um að svara könnuninni. Þrettán af fimmtán stofnunum sem svöruðu gerðu engar athugasemdir við ákvæðið um að fella tíma- bundið úr gildi eða afturkalla flugrekstrarleyfi séu fjárhagskröfur ekki uppfylltar.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti gat ekki bent Ríkisendurskoðun á fordæmi fyrir því að tímabundið leyfi hafi verið gefið út með neikvæðum afleiðingum sem gæfi tilefni til að forðast notkun þess. Í áður nefndri úttekt framkvæmdastjórnarinnar er ekki tekin skýr afstaða til þess hvort eða hvernig breyta eigi ákvæðinu við endurskoðun reglugerðarinnar en nefnt að skoða megi hvort hægt væri að ná jafnvægi milli mismunandi sjónarmiða með annars konar aðferðum.

Að mati Ríkisendurskoðunar er tæplega hægt að líta svo á að viðhorf Samgöngustofu til veit- ingar tímabundins flugrekstrarleyfis sé viðtekið meðal eftirlitsstofnana í Evrópu þó það þekkist vissulega. Ennfremur fær Ríkisendurskoðun ekki séð að reynslan í Evrópu af tímabundnum flug- rekstrarleyfum vegna fjárhagsörðugleika réttlæti það viðhorf Samgöngustofu að úrræðið sé óþarft og skaðlegt og af þeim sökum skuli ekki beita þeim úrræðum sem reglugerðin hefur að geyma. Tilgangurinn með reglugerðinni er m.a. sá að tryggja samræmt eftirlit innan Evrópu. Samgöngustofa hefur því ekki heimild til að taka ákvarðanir byggðar á huglægu mati sem stangast á við þau úrræði sem skylt er að beita samkvæmt ákvæðum sem gilda eiga um flugrekendur á Evrópska efnahagssvæðinu.

Að mati Ríkisendurskoðunar ber að fara eftir afdráttarlausu orðalagi 9. gr. reglugerðar 1008/2008 og fella flugrekstrarleyfi tímabundið úr gildi eða afturkalla það séu fjárhagskröfur ákvæðisins ekki uppfylltar. Ef raunhæft er að flugrekandi geti endurskipulagt sig fjárhagslega skuli leyfi til þess veitt innan þess ramma sem reglugerðin setur. Í þessu skyni er nauðsynlegt að brugðist sé við tafarlaust þegar upp koma vísbendingar um fjárhagsvanda flugrekanda og að það sé gert með formlegum hætti. Gera þarf handhöfum flugrekstrarleyfis grein fyrir því að mat á fjárhag sé hafið, til hvaða aðgerða verði gripið verði útkoman neikvæð og innan hvaða tímaramma sé unnið.

Standa hefði mátt betur að öllum þessum þáttum í tilfalli Wow air hf. Ríkisendurskoðun áréttar að skylt er að grípa til þeirra úrræða sem reglugerð 1008/2008 kveður á um.

Þess má geta að vegna áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru er tímabundið ekki lengur gerð krafa um nægt fjármagn til reksturs félags í tólf mánuði. Með nýjum reglugerðum ESB nr. 2020/696 og 2020/2115 er eftirlitsstjórnvöldum einungis gert að tryggja að fyllsta öryggis sé gætt hjá flugrekendum.

Vert er að minnast á að Samgöngustofa tók upp nýja verklagsreglu um fjárhagsmat flugrekanda í október 2018. Sú verklagsregla er ítarlegri en sú sem var í gildi. Er þar m.a. skerpt á atriðum er varða samhæfingu í mati á gögnum, t.d. með aðkomu lögfræðideildar stofnunarinnar og samhæfingu deilda er varða mat á flugöryggi í tengslum við fjárhagsmatið. Þá hefur gagnaöflun og yfirferð gagna verið skilgreind betur og meiri áhersla er á aðkomu fjármálasérfræðinga í framfylgni eftirlitsins. Ríkisendurskoðun fékk þær upplýsingar hjá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti að þau viðmið sem væru að finna í nýjum verklagsreglum Samgöngustofu standist þær kröfur sem ráðuneytið telur réttar.

3.1.1 Aðkoma samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti sendi Samgöngustofu leiðbeiningar um mat á fjárhag flugrekanda þann 27. ágúst 2018. Vísað var til fyrri samskipta sem rakin voru hér að framan og fundar ráðuneytisins og Samgöngustofu 25. júní 2018 um framkvæmd á mati á fjárhagslegri getu flugrekanda. Í bréfinu sagði að tilgangur eftirlitsins væri margþættur. Fjárhagsstaða hafi áhrif á getu flugrekanda til að sinna viðhaldi, greiða laun o.fl. sem hafi bein áhrif á getu til að tryggja öryggi. Fjárhagsmati sé jafnframt ætlað að tryggja ákveðna neytendavernd.

Ráðuneytið taldi upp önnur atriði sem þyrfti að skoða við mat á fjárhag, s.s. rekstrarmódel, rekstrarsögu, kerfislægt mikilvægi, vöxt leiðakerfis o.fl. Mikilvægt væri að verklag Samgöngustofu tæki til slíkra þátta og að framkvæmd á fjárhagsmati væri aðlöguð að ólíkum sérkennum og stöðu hvers og eins flugrekanda. Ráðuneytið taldi með öðrum orðum þau atriði sem Samgöngustofa hafði til athugunar varðandi fjárhag flugrekanda of takmörkuð, stofnunin þyrfti að horfa á stöðu flugrekanda í víðara samhengi en gert var ráð fyrir í verklagi hennar.

Með vísan til þessa lét ráðuneytið Samgöngustofu í té álit í fjórum liðum:

1. Stofnunin þyrfti m.a. að gæta þess að framkvæmd á fjárhagsmati tæki mið af þeirri áhættu sem væri til staðar í rekstri hvers og eins flugrekanda auk þess að taka til almennra þátta eins og rekstrarsögu.
2. Að æskilegt væri að verklag Samgöngustofu gerði ráð fyrir því með hvaða hætti tíðara eftirlit skyldi framkvæmt og á hvaða tímapunkti skyldi kalla eftir gögnum um t.a.m. sjóðstreymi með reglubundnum hætti.
3. Ráðuneytið undirstrikaði það sem kom fram í 9. gr. reglugerðar nr. 1008/2008 um að Samgöngustofa skyldi bregðast tafarlaust við þegar til staðar væru greinilegar vísbendingar um fjárhagsvanda. Þá skyldi strax framkvæma ítarlegt mat á fjárhagsstöðu þess flugrekanda og taka ákvörðun um hvort fjárhagsstaðan hefði áhrif á flugrekstrarskírteini hans innan þriggja mánaða. Mikilvægt væri að verklag Samgöngustofu tæki á því hvernig haga bæri slíkri úttekt. Ráðuneytið áréttaði að þessu ákvæði ætti ekki að beita þegar fjárhagserfiðleikar væru yfirvofandi og augljós þörf á inngripum flugmálayfirvalda heldur fyrr í ferlinu þegar vísbendingar væru til staðar og Samgöngustofa gæti stuðlað að því að flugrekandi kæmi rekstri í sjálfbært horf.
4. Ráðuneytið gerði grein fyrir því sjónarmiði sínu að fýsilegt kynni að vera að tekið yrði fram í rekstrarhandbókum leyfishafa hvernig og við hvaða aðstæður bæri að stöðva rekstur. Slíkt væri til þess fallið að draga úr tjóni og setja aukna ábyrgð á flugrekendum þegar komi að rekstrarstöðvun og áhrifum þeirra á farþega.

Ráðuneytið óskaði að lokum eftir því að Samgöngustofa tæki verkferla sína og framkvæmd á eftirliti með fjárhag flugrekanda til endurskoðunar og liti m.a. til þessara atriða. Greinilegt er af bréfinu að ráðuneytið taldi þörf á því að styrkja framkvæmd fjárhagseftirlits með flugrekendum þegar vísbendingar væru uppi um fjárhagserfiðleika.

3.1.2 Samgöngustofa afþakkaði aðstoð Fjármálaeftirlitsins

Á fundi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis með Samgöngustofu 3. september 2018 ítrekaði ráðuneytið þá afstöðu sína að stofnunin brygðist við þeim annmörkum sem ráðuneytið hefði bent á að væru á framkvæmd fjárhagsmats. Bauð ráðuneytið m.a. fram aðstoð frá Fjármálaeftirlitinu til að styrkja verklag og sækja meiri þekkingu á framkvæmd þessara mála. Samgöngustofa taldi ekki þörf á samráði og ráðgjöf frá Fjármálaeftirlitinu. Á fundinum kom ráðuneytið því á framfæri að það teldi ekki forsvaranlegt hve langt væri í næsta skipulagða fund Samgöngustofu með Wow air hf. Fulltrúar Samgöngustofu sögðust hafa trú á því að félagið væri rekstrarhæft og að stofnunin hefði öll þau gögn sem hún þyrfti til að geta lagt mat á stöðuna. Að þeirra mati hefði félagið trúverðugar áætlanir og stofnunin hefði meiri áhyggjur af sumum öðrum flugrekendum sem flygju til og frá landinu en Wow air hf.

Mat Samgöngustofu á þessum fundi stangast á við þær upplýsingar sem komu fram á fundum með Wow air hf. þá um vorið og sumarið um að flugfélagið væri í fjárhagsvanda.

Ríkisendurskoðun telur alvarlegt að Samgöngustofa hafi talið sig hafa trúverðugar áætlanir og upplýsingar um að flugfélagið væri rekstrarhæft, stæðist fjárhagskröfur reglugerðarinnar og að ekki þyrfti að óska eftir frekari gögnum um fjármál fyrirtækisins þegar gögn sem aflað var stuttu síðar sýndu að full þörf var á sérstöku eftirliti.

Miklar efasemdir voru um getu Samgöngustofu til að sinna fjárhagseftirliti með flugrekendum meðal stjórnvalda. Í minnisblaði sem samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra sendi ráðherra-nefnd um samræmingu mála 13. september 2018 kom fram að Samgöngustofa hefði upplýst ráðuneytið um að lausafjárstaða Wow air hf. nægði til að standa undir rekstri í a.m.k. þrjá sólarhringa. Endurskoðandi á vegum Samgöngustofu hefði staðfest að félagið gæti haldið áfram rekstri út mánuðinn en gæti þá ekki greitt laun. Taldi ráðherra ljóst að styrkja þyrfti þekkingu á fjárhagsmati innan Samgöngustofu. Stofnunin nyti aðstoðar endurskoðenda en virtist skorta þekkingu til að vinna úr upplýsingum frá þeim. Þörf væri á utanaðkomandi ráðgjöf til að tryggja getu Samgöngustofu til að sinna sínu eftirlitshlutverki. Ráðuneytið hefði óskað eftir því að stofnunin leitaði aðstoðar aðila sem hefði næga þekkingu að mati ráðuneytisins til að aðstoða stofnunina við eftirlitið og tæki við stjórn á mati á fjárhag Wow air hf.

Að sögn Samgöngustofu lagði ráðuneytið ekki fram beiðni um að stofnunin leitaði sér aðstoðar með þeirri framsetningu að utanaðkomandi aðili tæki við stjórn á fjárhagsmati Wow air hf. Ríkisendurskoðun hefur ekki fengið nein önnur gögn en framangreint minnisblað sem sýnir ósk ráðuneytisins um að Fjármálaeftirlitið veitti aðstoð við fjárhagsmatið. Í svari til Ríkisendurskoðunar benti Samgöngustofa á að flugmálayfirvöldum í hverju ríki sé ætlað að sinna þessu eftirliti og aðrar stofnanir gætu ekki annast eftirlitið nema með sérstökum ráðstöfunum, enda þyrfti sérstaka þekkingu á flugöryggismálum til viðbótar við sérfræðipekkingu á fjárhagsmati. Ríkisendurskoðun telur ljóst að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hafi hvatt Samgöngustofu til að leita sérfræðiráðgjafar og aðstoðar Fjármálaeftirlitsins vegna fjárhags Wow air hf. þó tvennum sögum fari af framsetningunni. Stofnunin naut aðstoðar sérfræðinga frá PwC auk þess að hafa fengið til liðs við sig lögmann með mikla reynslu af flóknum fjármálagerningum. Sat lögmaðurinn fjölda funda með Samgöngustofu og fór yfir fjármálagögn með sérfræðingum PwC.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefði átt að skoða betur þann möguleika að fá ráðgjöf og leiðsögn Fjármálaeftirlitsins við eftirlitið. Ekki var vanþörf á aukinni sérfræðipækkingu síðsumars 2018 í ljósi þeirrar afstöðu Samgöngustofu að ekki væri þörf á sérstöku fjárhagseftirliti með flugfélaginu þegar raunin var að fjárhagsstaða félagsins var grafalvarleg. Ríkisendurskoðun telur einsýnt að kanna þurfi hvaða ástæður lágu að baki því að afþakka þessa aðstoð og að Samgöngustofa hljóti í framhaldinu að endurskoða þá afstöðu sem hindrar að sótt sé utanaðkomandi sérfræðipækking þegar hennar er þörf.

3.1.3 Samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneytið gefur Samgöngustofu fyrirsmæli

Þann 7. september 2018 sendi ráðuneytið Samgöngustofu fyrirsmæli um að stofnunin gerði ítarlegt mat á fjárhagsstöðu Wow air hf. Ráðuneytið vísaði til fyrri samskipta við Samgöngustofu, upplýsinga sem stofnunin hafði veitt og funda sem hún hafði setið í samráðshópi um kerfislega mikilvæg fyrirtæki. Ráðuneytið ítrekaði mikilvægi þess að framkvæmd fjárhagsmatsins væri skýr, byggði á raunsönnum upplýsingum og að stofnunin hefði getu til að meta rekstrarhæfni flugrekenda. Ljóst væri út frá þeim upplýsingum sem lágu fyrir og svörum Samgöngustofu að greinilegar vísbendingar væru um rekstrarvanda hjá Wow air hf.

Í bréfinu kom fram að ráðuneytið hefði endurtekið kallað eftir því að stofnunin brygðist við sjónarmiðum og afstöðu ráðuneytisins án þess að við því hefði orðið. Ráðuneytið teldi ljóst að Samgöngustofa hygðist ekki að eigin frumkvæði kanna fjárhagsstöðu Wow air hf. og meta hvort reksturinn uppfyllti kröfur reglugerðar nr. 1008/2008. Því gæfi ráðuneytið stofnuninni eftirfarandi fyrirsmæli:

Þar sem greinilegar vísbendingar eru til staðar um fjárhagsvanda hjá leyfiss-hafanum Wow air hf. skal Samgöngustofa tafarlaust gera ítarlegt mat á fjárhagsstöðu flugrekandans í samræmi við 2. mgr. 9. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1008/2008. Hluti af slíku mati skal felast í daglegum upplýsingum um sjóðstreymi félagsins og könnun á rekstrarhæfni þess til næstu vikna.

Ráðuneytið taldi að framkvæmd Samgöngustofu og þær upplýsingar sem stofnunin hefði undir höndum nægðu ekki til að stofnunin gæti lagt mat á fjárhagsstöðu félagsins. Þá fór ráðuneytið fram á að Samgöngustofa upplýsti ráðuneytið um framkvæmd matsins, sjóðstreymi og rekstrarhorfur félagsins jafnóðum.

Ráðuneytið sendi Samgöngustofu fyrirsmælin tæpum fjórum mánuðum eftir að hafa fengið upplýsingar um að staða flugfélagsins hefði versnað verulega. Að sögn ráðuneytisins var ástæðan fyrir þessum langa tíma sú að rétt þótti að gefa stofnuninni svigrúm til að bregðast við. Viðbrögð Samgöngustofu hafi á endanum ekki þótt fullnægjandi.

Það er alvarlegt að uppi hafi verið ágreiningur milli samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis og Samgöngustofu um hvernig bæri að haga eftirliti með svo þjóðhagslega mikilvægu fyrirtæki á viðsjárverðum tímum í rekstri þess. Þegar svo ber undir ætti ráðuneytið að veita undirstofnun sinni leiðbeiningar og fyrirmæli svo fljótt sem verða má.

[Lög um breytingu á lögum um ársreikninga og lögum um endurskoðendur og endurskoðun \(gagnsæi stærri kerfislega mikilvægra félaga\)](#) voru samþykkt á Alþingi 9. júlí 2020. Í greinargerð með frumvarpinu segir að tilgangurinn sé að auka traust á íslensku atvinnulífi, m.a. með því að auka kröfur um gagnsæi í rekstri stærri kerfislega mikilvægra fyrirtækja. Þannig hefur skilgreining á „einingu tengdri almannahagsmunum“ verið víkkuð út og nær nú yfir tiltekin sjávarútvegsfyrirtæki, stóriðju- og orkufyrirtæki, flugfélög, fjarskiptafélög og skipafélög jafnvel þó þau séu ekki skráð á hlutabréfamarkað. Til þessara fyrirtækja eru gerðar auknar kröfur til endurskoðunar, upplýsingagjafar og góðra stjórnarháttanna í þeim tilgangi að tryggja aukin gæði og gagnsæi í ársreikningum og öðrum fjárhagsupplýsingum. Með frumvarpinu var brugðist við tilmælum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um að stjórnvöld stuðluðu að auknu gagnsæi í rekstri stærri fyrirtækja. Leiða má líkum að því að hefðu slík lög náð yfir Wow air hf. á sínum tíma hefðu nákvæmari upplýsingar legið fyrir um stöðu félagsins sem mögulega hefði dregið úr ágreiningi milli Samgöngustofu og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis um þau skref sem þyrfti að taka í eftirliti með félaginu.

3.1.4 Viðbrögð Samgöngustofu

Þann 11. september 2018 svaraði Samgöngustofa bæði álitum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis vegna framkvæmdar fjárhagsmats og fyrirmælum um mat á fjárhagsstöðu Wow air hf. Samgöngustofa kvaðst ætla að endurskoða verklag um eftirlit með fjárhag flugrekanda og framkvæmd þess. Stofnunin taldi þó að eftirlitið hefði verið í samræmi við gildandi kröfur og að tekið hefði verið á þeim atriðum sem talin voru upp í álitum ráðuneytisins. Varðandi fyrstu ábendingu ráðuneytisins um að eftirlit með fjárhag flugrekanda þyrfti að vera áhættumiðað taldi Samgöngustofa að svo væri. Hins vegar féllst stofnunin á að lýsa mætti framkvæmdinni betur í verklagsreglu. Vert er að nefna að Samgöngustofa kom því á framfæri við Ríkisendurskoðun að stofnunin telji ekki heimilt að beita sérstökum sjónarmiðum við fjárhagsmat á einkafyrirtæki í flugrekstri hvort sem það er talið þjóðhagslega mikilvægt eða ekki. Samgöngustofu sé ekki ætlað að meta þjóðhagslegt mikilvægi þeirra fyrirtækja sem hún hefur eftirlit með. Flókið hagsmuna- og áhættumat þyrfti að fara fram án þess að fyrir því væri lagalegur grundvöllur.

Samgöngustofa féllst á það sjónarmið að æskilegt væri að það kæmi fram í verklagi stofnunarinnar með hvaða hætti tíðara eftirlit skyldi framkvæmt og hvenær skyldi kallað eftir frekari gögnum. Samgöngustofa féllst einnig á að verklag stofnunarinnar mætti vera ítarlegra varðandi hvernig framkvæma skuli ítarlegt mat á fjárhagsstöðu þegar til staðar séu vísbendingar um fjárhagsvanda og hvenær slíkum úrræðum væri beitt. Stofnunin tók fram að hún teldi að framkvæmdin hefði verið í samræmi við ábendingu ráðuneytisins.

Samgöngustofa taldi vandséð á hvaða grundvelli stofnunin ætti að fara fram á verklag sem lýst var í fjórðu ábendingu ráðuneytisins um að gert yrði ráð fyrir því í rekstrarhandbókum leyfishafa hvernig og við hvaða aðstæður bæri að stöðva rekstur. Samgöngustofa tók fram að í því reglu-

verki sem starfað væri eftir væri ekki krafa um slíkt. Þó væri hægt að fallast á að það væri æskilegt. Ef slík krafa kæmi fram yrði henni framfylgt.

Í svari við fyrirællum ráðuneytisins til Samgöngustofu segist stofnunin þá þegar vinna að ítarlegu fjárhagsmati Wow air hf. sem taki til þeirra þátta sem farið var fram á í fyrirællum ráðuneytisins. Í samræmi við fyrirælin myndi Samgöngustofa halda ráðuneytinu upplýstu um framkvæmd matsins og veita allar umbeðnar upplýsingar. Hvað varðar aðrar athugasemdir ráðuneytisins telji hún að eftirlitið í málaflokknum hafi verið í samræmi við gildandi kröfur. Stofnunin hafi verið með sérstakt eftirlit með fjárhag félagsins mánuðina á undan, einkum með tilliti til fjármögnunar þess sem var fyrirhuguð. Í því ljósi hafi verið fundað með forsvarsmönnum Wow air hf. og kallað eftir ýmsum upplýsingum um fjárhag félagsins og rekstrarhæfi.

Eins og komið hefur fram grundvallaðist eftirlit Samgöngustofu með fjárhag Wow air hf. á því að flugöryggis væri gætt til hins ítrasta. Forstjóri Samgöngustofu ræddi við forstjóra flugöryggisstofnunar Evrópu um mál Wow air hf. þann 14. september 2018. Í tölvupósti Samgöngustofu til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis segir að forstjórinn hafi staðfest þá túlkun stofnunarinnar að fjárhagskröfur í reglugerð nr. 1008/2008 væru fyrst og fremst settar með vísan til flugöryggis.

3.2 Sérstakt eftirlit með fjárhag Wow air hf.

Samgöngustofa sendi Wow air hf. bréf þann 21. september 2018 þar sem vísað var í 8. gr. reglugerðar ESB nr. 1008/2008 um að flugrekandi skuli ávallt geta sýnt fram á að hann fullnægi öllum kröfum í 2. kafla reglugerðarinnar. Stofnunin hefði undanfarna mánuði farið yfir þau gögn sem kallað hefði verið eftir frá Wow air hf. til að varpa ljósi á fjárhagsstöðu og rekstrarhæfi félagsins m.t.t. þeirrar fjármögnunar sem fyrirhuguð var með skuldabréfaútboði sem lauk 18. september 2018. Samgöngustofa teldi að þær upplýsingar gæfu tilefni til að skipuleggja sérstakt eftirlit með fjárhagsstöðu félagsins á næstu vikum og mánuðum.

Í framhaldinu fór Samgöngustofa fram á ítarlegar upplýsingar um ýmsa þætti reksturs flugfélagsins. Sérstaklega var beðið um gögn sem tengdust skuldabréfaútboðinu, m.a. um útborgun úr útboðinu og hvernig fjármuninum yrði ráðstafað í rekstri. Einnig óskaði Samgöngustofa, með vísan til 2. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar, eftir aðgerðaráætlun um hvernig félagið hygðist standa við fjárhagslegar skuldbindingar sínar næstu 12 mánuði. Ákveðið var að Samgöngustofa héldi vikulega fundi með stjórnendum Wow air hf. um fjárhagsstöðuna, þá sérstaklega skuldastöðu, sjóðsstöðu og sjóðsáætlun vikunnar á eftir, auk mánaðarlegrar eftirfylgni þar sem farið yrði yfir rekstur undangengins mánaðar, og reglulega fundi með stjórn Wow air hf.

Sérstakt eftirlit og ítarlegt mat á fjárhagsstöðu Wow air hf. hófst því ekki formlega fyrr en 21. september 2018 eða tveimur vikum eftir að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti sendi Samgöngustofu fyriræli um að slíkt mat ætti að fara fram. Stofnunin hafði þó aukið eftirlit sitt með fjárhag flugfélagsins að nokkru leyti eins og sjá má af fundahöldum stofnunarinnar með fulltrúum Wow air hf. í maí og júní auk þess sem stofnunin fylgdist með skuldabréfaútboðinu. Má t.a.m. sjá í minnispunktum sem stofnunin sendi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti að frá 11. - 25. september 2018 fundaði stofnunin, og sérfræðingar frá PwC, daglega með stjórnendum Wow air hf. Fram kemur í minnispunktum frá 11. september að næstu skref varðandi flugrekstrarleyfið myndu liggja fyrir í þeirri viku. Í minnispunktum frá 13. september segir að stjórnendum félagsins væri ljóst að ef ekki tækist að ljúka fjármögnun næstu daga á eftir væri

veruleg hættu á því að flugrekstrarleyfi þess yrði afturkallað. Af þessu má sjá að Samgöngustofa hafði á þeim tímapunkti til skoðunar hvort svipta ætti félagið flugrekstrarleyfi, þó félaginu hafi ekki verið tilkynnt um það formlega.

Ríkisendurskoðun bendir á misræmi á því sem kom fram í bréfi Samgöngustofu til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis 10 dögum áður en sérstakt eftirlit Samgöngustofu hófst. Í því bréfi kom fram að stofnunin ynni þá þegar að ítarlegu fjárhagsmati á fyrirtækinu. Ríkisendurskoðun bendir á að þó stofnunin hafi fundað með flugfélaginu um samarið og fylgst með helstu vendingum í rekstri þess þá jafngildi það ekki því að hefja formlega ítarlegt fjárhagsmat sem á að fara eftir ákveðnum verklagsreglum og hafa ákveðin viðmið. Auk þess þurfi að gera þá kröfu að þeim sem sæta slíku fjárhagsmati sé gerð formlega grein fyrir því. Verður ekki annað séð en að Samgöngustofa hafi veitt ráðuneytinu misvísandi upplýsingar um umfang eftirlitsins. Að mati Ríkisendurskoðunar endurspeglar þetta misræmi hve óskýr viðmið stofnunin hafði um það hvenær bæri að meta fjárhagsstöðu en einnig hve óljóst var í hverju slíkt mat fælist. Þau viðbrögð sem hér um ræðir með misvísandi upplýsingagjöf eru alvarleg og síst til þess fallin að auka traust og samvinnu milli Samgöngustofu og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis.

3.2.1 Fjárhagsleg endurskipulagning Wow air hf.

Á fundi Wow air hf. og Samgöngustofu 14. september 2018 tilkynntu stjórnendur Wow air hf. að tekist hefði að safna 50 m.evra í skuldabréfaútboði félagsins. Samgöngustofa óskaði eftir staðfestingu á þessu frá tveimur aðilum, Pareto, umsjónaraðila útgáfunnar, og Arctica Finance hf. Sama dag fundaði Samgöngustofa með stjórn Wow air hf. Á fundinum kom fram að stjórnin hafi verið meðvituð um að tækist ekki að klára fjármögnunina 18. september myndu „yfirvöld bregðast við með formlegum hætti“. Fé úr útboðinu barst félaginu 25. og 26. september 2018. Eftir greiðslu vaxta og þóknunar fékk félagið 41,6 m.evra eða um 5,4 ma.kr.

Sérfræðingar PwC og Samgöngustofu fengu ýmsar upplýsingar staðfestar með því að skoða kvittanir, tölvupósta og stöðu bankareikninga. Almennt var fylgst með því hvaða lánadrottmar fengu greitt, sjóðsstöðu, skuldastöðu og fleira. Þegar þörf krafði óskaði stofnunin eftir upplýsingum og gögnum sem sjá má á myndum 2.1 og 2.2 auk yfirlita yfir skilmála leigusamninga, áætlana um hvernig félagið ætlaði að styrkja eigið fé og tryggja rekstrarhæfi og sviðsgreiningar þar sem rekstrarforsendur væru næmnigreindar m.t.t. mögulegrar þróunar á eldsneytisverði, farmiðaverði og óvæntum atburðum í rekstri. Þá fylgdi stofnunin því eftir ef fylgiskjöl eða einhverjar upplýsingar vantaði. Í hvert sinn sem breytingar áttu sér stað á viðræðum vegna sölu eða yfirtöku á félaginu óskaði stofnunin eftir upplýsingum á borð við viljayfirlýsingar, uppfærðar tímaáætlanir í tengslum við kaupsamninga, stöðu samskipta við skuldabréfaeigendur um breytta skilmála, ráðstöfunum og áætlunum félagsins varðandi greiðsluhæfi.

Í minnispunktum Samgöngustofu frá 5. október 2018 kemur fram að Wow air hf. hefði gert upp öll vanskil. Ríkisendurskoðun hefur ekki gögn til að sannreyna þetta en bendir á að samkvæmt greiðslusamkomulagi sem félagið hafði gert við Isavia ohf. námu eftirstöðvar skuldar Wow air hf. við Isavia ohf. rúmum milljarði (sjá töflu 4.2). Fljótlega kom þó í ljós að staða félagsins var enn ótrygg. Á fundi stjórnenda Wow air hf. og Samgöngustofu 8. október 2018 kom fram að

félagið hafði lækkað rekstrarniðurstöðu ársins 2018 vegna lægri tekna og hækkunar á olíuverði. Ráðgert var að selja og endurleigja flugvélar fyrir um 30 m.USD. Í bréfi Wow air hf. til Samgöngustofu frá 8. október 2018 kom m.a. fram að viðræður væru hafnar við innlenda og erlenda fagfjárfesta. Markmiðið væri að fá um 50-100 m.USD í auknu hlutfé og skrá félagið á hlutabréfamarkað innan 18 mánaða.

Á fundi Samgöngustofu og Wow air hf. 11. október 2018 kom fram að flugfélagið vænti þess að fá um 4 ma.kr. vegna sölu og endurleigu véla um miðjan nóvember og yrði þá gerð upp 1,9 ma.kr skuld við leigusala. Þessi áætlun hafði breyst 22. október þegar áætlað var að félagið fengi um 3 ma.kr. og að leigusalar fengju 900 m.kr. upp í skuldir. Ástæðan var að félagið fengi minna greitt í upphafi samningsins en þyrfti á móti að greiða minna til leigusala. Áætluð sjóðsstaða í lok nóvember og lok árs 2018 var því lægri en fyrri áætlanir höfðu sýnt.

Enn þrengdist staða flugfélagsins. Þann 26. október 2018 kom fram á fundi Samgöngustofu og Wow air hf. að Arion banki hf. hefði krafið félagið um rúmlega 600 m.kr. vegna ábyrgða sem félagið væri með í gegnum bankann. Stjórnendur Wow air hf. ákváðu þá að selja lendingartíma félagsins á Gatwick-flugvelli fyrir um 530 m.kr.

Viðræður við Icelandair Group hf.

Þann 5. nóvember 2018 var tilkynnt um kaup Icelandair Group hf. á öllu hlutfé Titan fjárfestingafélags ehf. með skilyrðum. Á fundi þann dag fóru sérfræðingar PwC yfir samninginn. Á meðal skilyrða var að ásættanleg niðurstaða næðist í viðræðum við leigusala Wow air hf. um leigukjör og aðra skilmála, samþykki skuldabréfaeigenda Wow air hf. um sölu, afsal á áskriftarréttindum, afléttingu veðsetninga og samþykki fyrir afskráningu bréfanna, framkvæmd áreiðanleikakönnunar og að fjárförf félagsins væri ekki umfram 55 m.USD.

Á fundi Samgöngustofu og Wow air hf. 9. nóvember 2018 kom fram að sjóðsstaða og áætlað sjóðsstreymi félagsins til ársloka 2018 hefði versnað frá því í vikunni áður. Nauðsynlegt væri fyrir félagið að fá greitt vegna sölu á lendingartíma á Gatwick flugvelli fyrir lok nóvember svo greiða mætti starfsfólki laun. Félagið hefði frestað greiðslum til leigusala sem námu um 920 m.kr. Áætlað var að selja fjórar flugvélar í desember fyrir um 1,8 ma.kr. og að tæplega helmingur söluverðsins færi til leigusala. Í minnispunktum frá fundi Wow air hf. og Samgöngustofu frá 16. nóvember sama ár kemur fram að greiða ætti leigusölum og Isavia í byrjun desember. Sjóðsstaða félagsins og innstreymi fjár nægði ekki til að standa undir þeim greiðslum og reiknuðu stjórnendur Wow air hf. með láni frá Icelandair Group upp á 10 m.USD.

Samgöngustofa sendi Wow air hf. bréf þann 19. nóvember 2018 um að skylt væri að endurskoða stöðu flugrekstrarleyfisins í samræmi við 2. mgr. 9. gr. reglugerðar 48/2012, samanber reglugerð EB 1008/2008. Að mati stofnunarinnar yrðu fyrirhuguð kaup Icelandair Group hf. á Wow air hf. að ganga eftir til að kröfur sem reglugerðin tiltæki um fjárhag flugrekenda væru uppfylltar. Annars hvíldi sú skylda á Samgöngustofu að grípa til viðeigandi aðgerða.

Á fundi Samgöngustofu og Wow air hf. þann 23. nóvember 2018 kom fram að tafir yrðu á sölu á lendingartíma á Gatwick-flugvelli. Til að geta greitt laun hefði félagið frestað greiðslu á öllum notendagjöldum og greiðslum til Isavia ohf. og annarra. Áður hafði félagið frestað greiðslum til leigusala. Enn gerðu stjórnendur félagsins ráð fyrir láni frá Icelandair Group hf. Tækist ekki að afla viðbótarfjármagns í desember blasti greiðsluþrot við.

Þann 27. nóvember 2018 fóru stjórn og stjórnendur Wow air hf. yfir stöðu mála vegna kaup-samningsins við Icelandair Group hf. með fulltrúum Samgöngustofu og PwC. Samkvæmt drögum að niðurstöðu áreiðanleikakönnunar færri fjárförf Wow air hf. fram úr því viðmiði sem Icelandair Group hf. hafði sett sem skilyrði. Félagið næði ekki að lifa fram í miðjan desember ef ekki kæmi til fyrirgreiðslna. Ákveðið var að Samgöngustofa yrði í daglegum samskiptum við Wow air hf. í framhaldinu.

Á fundi Samgöngustofu og Wow air hf. daginn eftir kom fram að félagið gæti greitt laun þann mánuðinn. Til þess hefði þó þurft að fresta greiðslum á ýmsum skuldum. Búast mætti við að einhverjir þjónustuaðilar lokuðu á félagið. Ekki bætti úr að færsluhirðir Wow air hf. myndi greiða seld fargjöld til félagsins 55 dögum eftir sölu í stað 45. Þann 29. nóvember 2018 var svo tilkynnt um viðræðuslit hjá Wow air hf. og Icelandair Group hf.

Viðræður við Indigo Partners

Eftir viðræðuslit við Icelandair Group hf. upplýsti Wow air hf. Samgöngustofu um að félagið hefði skrifað undir óbindandi viljayfirlýsingu við erlendan fjárfesti, Indigo Partners. Stefnt væri á að félagið keypti 49% af hlutafé Wow air hf. af Títan fjárfestingarfélagi ehf. fyrir 14,5 m.USD. Jafnframt legði Indigo Partners fram allt að 50 m.USD í formi breytanlegs skuldabréfs til 10 ára með 10% vöxtum. Meðal skilyrða sem þurfti að uppfylla var að Indigo Partners gæti fellt sig við fjárhagsáætlun og viðskiptaáætlun, áreiðanleikakönnun skyldi lokið með ásættanlegri niðurstöðu og að samkomulag lægi fyrir við skuldabréfaeigendur. Ljúka átti viðræðunum í síðasta lagi 1. febrúar 2019. Ekkert kom fram um fyrirgreiðslur eða fjárhagslegan stuðning við Wow air hf. meðan á viðræðunum stæði.

Lausafjárstaða félagsins var á þessum tímapunkti mjög þröng. Fyrirséð var að viku seinna gæti félagið ekki staðið við nauðsynlegar greiðslur. Félagið batt vonir við að geta selt fjórar vélar en fjárhæðin var óráðin og óljóst hvenær greiðsla bærisk. Í viljayfirlýsingunni var hvorki gert ráð fyrir lækkingu skulda hjá Wow air hf. né aukningu á eigin fé þar sem andvirði sölu hlutafjár rynni til Títan fjárfestingafélags ehf. Þess var getið í minnispunktum Samgöngustofu að gert væri ráð fyrir aukinni skuldsetningu hjá félagi sem væri verulega skuldsett fyrir. Þar að auki væri fjárhæð skuldabréfsins upp á 50 m.USD í lægri kantinum með tilliti til þess að útkoma áreiðanleikakönnunar sem unnin hafði verið var að lausafjárþörf tímabilsins fram í maí 2019 væri 53 m.USD. Stjórnendur Wow air hf. töldu lausafjárþörf þessa tímabils 41 m.USD.

Samgöngustofa tilkynnti Wow air hf. þann 30. nóvember 2018 að vegna viðræðna við nýjan fjárfesti væri Samgöngustofu skylt að meta hvort fjárhagsleg endurskipulagning væri raunhæf. Í viljayfirlýsingunni kæmi ekki fram að auka ætti hlutafé í Wow air hf. eða lækka skuldir þess. Á hinn bóginn væri gert ráð fyrir að nýi fjárfestirinn keypti 49% hlut í Wow air hf. af Títan fjárfestingafélagi ehf. og virtist þar vera um áður útgefna og greidda hluti að ræða. Samgöngustofa óskaði eftir upplýsingum um hvernig þessar ráðstafanir myndu styrkja fjárhag félagsins. Einnig óskaði stofnunin eftir ítarlegum upplýsingum um hvernig félagið hygðist bregðast við þeim bráðalausafjávanda sem blasti við auk rökstuðnings fyrir því að Wow air hf. teldi að fjárhæð skuldabréfsins sem það hygðist gefa út dygði til að uppfylla lausafjávanda og rekstrarhæfi félagsins til næstu 12 mánaða.

Þann 3. desember 2018 var ekki enn komin staðfesting á hvenær fé bærisk vegna sölu á flugvélástæðum á Gatwick-flugvelli. Greiðslan var forsenda þess að hægt væri að halda rekstrinum

gangandi þá vikuna. Á fundi um sjóðstreymi og sjóðstöðu 4. desember 2018 kom fram að innborganir frá færsluhirði félagsins sem ekki hefði verið gert ráð fyrir hefðu létt á pressunni. Félagið hefði dregið mjög úr greiðslum til almennra lánardrottna og óvíst hve lengi það gengi. Búið væri að undirrita viljayfirlýsingu við Air Canada um sölu á fjórum vélum og áttu að fást um 12 m.USD í janúar 2019 fyrir þær. Á fundi Samgöngustofu og Wow air hf. 23. janúar 2019 kom fram að vegna skemmdar í hreyfli hefði sölu véla til Air Canada seinkað. Vegna þessa fengust á endanum 8,7 m.USD fyrir vélarnar sem Air Canada keypti í stað 12 m.USD.

Á fundi Samgöngustofu og stjórnar Wow air hf. 6. desember 2018 kom fram að viðræður við Indigo Partners gengju vel en m.a. þyrfti að breyta skilmálum skuldabréfaeigenda. Búið væri að senda bréf á þá og viðræður væru í gangi við leigusala. Ekkert yrði greitt til þeirra næstu þrjá mánuði á eftir. Ný viðskiptaáætlun væri tilbúin fyrir félagið og miðað við hana væri áætluð fjárförf félagsins um 30 m.USD.

Þann sama dag sendi Samgöngustofa Wow air hf. bréf um að ekki þætti sýnt að þær ráðstafanir sem væru tilgreindar í viljayfirlýsingunni styrktu eiginfjárstöðu og rekstrarhæfi félagsins til næstu 12 mánaða. Áætlun Wow air hf. fæli ekki í sér raunhæf viðbrögð við bráðum lausafjávanda félagsins. Að mati Samgöngustofu uppfyllti staða félagsins ekki kröfur um fjárhag samkvæmt reglugerð 1008/2008. Stofnunin yrði að meta hvort ástæða væri til að takmarka eða afturkalla flugrekstrarleyfi félagsins. Endurskipulagningaráætlun sem byggði á viljayfirlýsingu við Indigo Partners væri óljós og skilmálar hennar fælu ekki í sér viðunandi úrbætur án frekari skýringa. Óskað var eftir frekari gögnum, þ. á m. nánari útskýringar á hvernig fyrirkomulagið styrkti raunverulega efnahag félagsins en yki ekki skuldir og vaxtabyrði.

Wow air hf. svaraði þann 10. desember 2018 að bundnar væru vonir við að skrifað yrði undir kaupsamning fyrir jól 2018 eða í síðasta lagi í byrjun janúar 2019. Sú skýring var gefin að Indigo Partners hafi áður notað svipaða aðferð og breytanlegt vaxtaberandi skuldabréf í sambærilegum fjárfestingum. Ekki yrðu greiddir vextir af því fyrr en arðsemi og lausafjárstaða félagsins gæti staðið undir því. Fjármunirnir sem kæmu með skuldabréfinu rynnu óskiptir í að styrkja efnahagsreikning og rekstrarhæfi félagsins. Fjármunirnir gæfu félaginu þann tíma sem þyrfti til endurskipulagningar til að tryggja jákvæða rekstrarafkomu.

Jafnframt hefði félagið unnið að því að semja við helstu lánardrottna um að greiðslur reikninga yrðu frystar þangað til kaupferlinu væri lokið. Rekstraráætlunin tryggði flugöryggi og áframhaldandi starfsemi þar til greiðsla bærist fyrir sölu á fjórum flugvélum til Air Canada. Einnig stæðu yfir viðræður við lánastofnanir um að fá lausafé fyrr inn í félagið og félagið ætti 1,3 m.USD í vörslu Korta (Kortabjónustunnar). Þá hefði salan í desember og innflæði verið betra en gert hefði verið ráð fyrir vegna hærri greiðslna frá færsluhirði. Vegna alls þessa taldi félagið að það gæti staðið við skuldbindingar sínar vikurnar á eftir.

Samgöngustofa óskaði í framhaldinu eftir að fá m.a. afhent skjöl sem sýndu þá skilmála í breytanlega skuldabréfinu sem vísað var til í svarbréfi Wow air hf. Stofnunin virðist hafa sætt sig við þau svör sem bárust því í bréfi frá 14. desember 2018 sagði að hún liti enn á fyrirætlanir félagsins um fjárhagslega endurskipulagningu og aðkomu Indigo Partners sem viðleitni til fjárhagslegrar endurskipulagningar í skilningi 1. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 1008/2008. Stofnunin tók fram að hún áliti stöðu félagsins óviðunandi.

Þann 12. desember 2018 höfðu fjármunir vegna sölu á flugvélastæðum skilað sér til félagsins að upphæð 2,5 m.USD eins og kom fram í minnispunktum Samgöngustofu frá fundi með Wow air hf. þann dag. Að auki hefði félagið fengið endurgreidda 1,1 m.USD inneign vegna virðis- aukaskatts. Miðað við áætlað sjóðstreymi og sjóðsstöðu var gert ráð fyrir að félagið gæti staðið skil á desemberuppbót, launum og sköttum vegna nóvember.

Í bréfi til Samgöngustofu 18. desember 2018 greindi Wow air hf. frá því að viðræðum við Indigo Partners ætti að ljúka í síðasta lagi 1. febrúar. Skuldabréfaeigendurnir hefðu fengið frest til 17. janúar 2019 til að greiða atkvæði um tillögur að breyttum skilmálum skuldabréfa sem félagið hefði gefið út um haustið. Þetta væri ein af meginforsendum Indigo Partners fyrir kaupnum á félaginu. Vegna greiðslufrests sem leigusalar og aðrir lánardrottnar hefðu veitt þar til fjármögnun væri lokið gæti félagið staðið undir skuldbindingum sínum þar til gengið yrði frá kaupsamningi. Þá hefði verið fækkað í flugvélaflotanum, starfsfólki fækkað og leiðakerfi breytt.

Samgöngustofa svaraði þessu þann 21. desember 2018 á þá leið að stofnunin teldi félagið vera í trúverðugri fjárhagslegri endurskipulagningu. Þó væri of snemmt að taka afstöðu til þess hvort fjárhagur félagsins teldist fullnægjandi að henni lokinni. Stofnunin myndi ekki grípa til aðgerða vegna hinnar óviðunandi fjárhagsstöðu félagsins meðan á hinni fjárhagslegu endurskipulagningu stæði og ekkert óvænt kæmi upp á. Þessi afstaða var háð eftirfarandi skilyrðum:

- Stofnunin myndi sannreyna og yfirfara kyrrstöðusamninga og skilmálabreytingar leigusala og annarra kröfuhafa.
- Áfram yrði daglegt lausafjáreftilit/sjóðstreymisýfirlit.
- Félagið upplýsti jafnharðan um breyttar forsendur.
- Samgöngustofa yrði upplýst um þróun kaupsamningsgerðar við fjárfesti og afstöðu skuldabréfaeigenda til áformaðra skilmálabreytinga.
- Ítarlegt eftirlit með flugöryggismálum félagsins héldi áfram.
- Að Wow air hf. uppfyllti upplýsingaskyldu sína.

Á fundi Samgöngustofu og Wow air hf. 3. janúar 2019 kom m.a. fram að félagið gerði ekki ráð fyrir greiðslum frá Indigo Partners fram í miðjan febrúar. Sjóðsstaðan væri því áfram þröng, félagið væri í vanskilum við leigusala, Isavia ohf. og fleiri og ekki hefðu verið greiddar lífeyris-sjóðsgreiðslur fyrir nóvember. Þann 18. janúar lá fyrir samþykki skuldabréfaeigenda fyrir skilmálabreytingunum og félagið upplýsti stofnunina að enn hefðu orðið tafir á viðræðum um kaupsamning en gert væri ráð fyrir að þeim lyki í lok febrúar.

Samningar tókust ekki milli Wow air hf. og Indigo Partners í febrúar 2019 en skrifað var undir skilyrtan samning (e. *share purchase agreement*) sem átti að verða grundvöllur endanlegs samnings sem átti að undirrita 29. mars 2019. Samgöngustofa tilkynnti félaginu þann 1. mars 2019 að stofnunin liti enn á fyrirhugaðar ráðstafanir sem viðleitni til fjárhagslegrar endurskipulagningar. Áður en ákveðið yrði hvort takmarka þyrfti eða afturkalla flugrekstrarleyfið þyrfti stofnunin m.a. nánari útskýringar á fyrirkomulagi fjármögnunar.

Wow air hf. svaraði þann 4. mars 2019 að gert væri ráð fyrir 75 m.USD fjárfestingu í breytanlegu láni þar sem vextir yrðu ekki greiddir fyrr en félagið væri orðið sjálfbært. Engar höfuðstóls-greiðslur væru áætlaðar og fjármögnunin myndi því ekki íþyngja daglegum rekstri fyrstu árin. Sjóðstreymisáætlun sýndi að félagið gæti staðið við skuldbindingar sínar til loka mars þannig að flugrekstur og öryggi yrði ekki fyrir áhrifum. Vel hefði gengið að fá greiðslufrest á ógreiddum

kröfum og greiðslur frá færsluhirði félagsins yrðu sterkar. Þá fengi félagið greiddar trygginga-
bætur vegna tjóna sem hefðu orðið einu til tveimur árum áður.

Þann 6. mars 2019 sendi Samgöngustofa Wow air hf. bréf á ný þar sem rakið var að skilningur
stofnunarinnar væri sá að unnið væri að lokagerð kaupsamnings sem væri með frekari skilyrð-
um um endurskipulagningu á fjárhag félagsins. Einnig skildist stofnuninni að eigendum skulda-
bréfa yrðu boðnir nýir skilmálar. Þá hefði félagið gert stofnuninni grein fyrir því að reksturinn
væri háður því að ýmsir kröfuhafar sýndu biðlund. Stofnunin óskaði eftir ítarlegri upplýsingum.

Í svari frá Wow air hf. daginn eftir kom fram að Indigo Partners hefðu sent Wow air hf. breyt-
ingar á skilmálum skuldabréfs og þeir yrðu kynntir skuldabréfaeigendum. Þeir hefðu svo til 25.
mars til að greiða atkvæði um þá. Drög að kaupsamningi væru nánast fullunnin og stefnt var
að undirritun þá helgi. Samkvæmt lausafjáráætlun sem náði fram í fyrstu vikuna í apríl yrðu laun
greidd ásamt lífeyrissjóðsgjöldum fyrir nóvember og desember og farpegaskattar í Banda-
ríkjunum auk þess sem allir flugvellir og þjónustuaðilar fengju greitt reglulega.

Á fundi Samgöngustofu og Wow air hf. 8. mars kom fram að ef samningur yrði undirritaður við
Indigo Partners í lok mars tæki það félagið tvær vikur að greiða Wow air hf. Stjórnendur
félagsins yrðu að halda því á floti fram í miðjan apríl. Selja þyrfti kolefniskvóta félagsins fyrir um
3,9 m.USD svo greiða mætti nauðsynleg gjöld.

Hinn 15. mars 2019 mat Samgöngustofa stöðuna þannig að verið væri að gera lokatilraun til
endurskipulagningar á rekstri félagsins. Þegar endanlegt samkomulag yrði í höfn, eigi síðar en
29. mars 2019 yrðu liðnir röskir 6 mánuðir frá því að Samgöngustofa hóf ítarlegt fjárhagsmat
og viðleitni til fjárhagslegrar endurskipulagningar hófst. Í bréfinu stóð jafnframt:

*Litið er svo á að nú sé um að ræða síðasta liðinn í tilraun félagsins til endur-
skipulagningar á fjárhag þess, en ljóst er að tilraun til endurskipulagningar
er tímabundið ástand sem marka verður eðlilegan tíma. Það er mat Sam-
göngustofu að ekki séu forsendur til að heimila frekari frávík eða fresti frá
almennum kröfum, nema að því marki sem þarf til að ljúka þessum síðasta
lið í ferlinu og binda endahnút á áform félagsins og væntanlega fjárfesta.*

Með hliðsjón af þessu tæki stofnunin ákvörðun um stöðu flugrekstrarleyfis Wow air hf. í síðasta
lagi 15. apríl 2019. Fyrst þyrftu að liggja fyrir upplýsingar um lyktir mála gagnvart fjárfestum og
staðfestar áætlanir um sjálfbæran rekstur í samræmi við reglugerð 1008/2008.

3.2.2 Lokatilraunir til fjárhagslegrar endurskipulagningar

Þann 21. mars 2019 tilkynnti Wow air hf. Samgöngustofu að Indigo Partners hefðu slitið viðræð-
unum og að óskað hefði verið eftir viðræðum við Icelandair Group hf. að nýju. Samgöngustofa
fór samdægurs fram á upplýsingar um áhrif hinna nýju áforma á fjárhagslega endurskipu-
lagningu og staðfestingu um áformin frá Icelandair Group hf. Til viðbótar óskaði stofnunin þann
25. mars 2019 eftir staðfestingu á afstöðu leigusala flugvéla sem sýndi fram á að ekki væri
fyrirhugað að grípa til aðgerða sem hefðu áhrif á flugrekstur félagsins á meðan unnið væri að
samningi við Icelandair Group hf. auk upplýsinga um aðkomu fjárfesta sem myndu leggja til
nýtt fé annað en með umbreytingu skulda í hlutafé.

Á eftirlitsfundi Samgöngustofu með Wow air hf. 26. mars 2019 kom fram að sjóðsstaða og sjóðsáætlun félagsins hefði versnað mikið. Eftir fréttir af viðræðuslitum við Icelandair Group hf. 25. mars hefði færsluhirðir lækkað greiðslur til félagsins til að lágmarka sitt tjón. Þá hefðu margir lánardrottnar sem hefðu sýnt félaginu biðlund misst þolinmæðina. Félagið gæti ekki greitt laun um mánaðarmótin og óvíst var hvort það gæti greitt nauðsynlegustu útgjöld næstu daga.

Þann 25. mars greindi Wow air hf. frá því að tilskilinn fjöldi skuldabréfaeigenda hefði samþykkt að breyta kröfum sínum í hlutafé. Leitað hefði verið samninga við aðra kröfuhafa um að skuldum yrði breytt í hlutafé. Með öðrum orðum höfðu skuldabréfaeigendur í hyggju að taka félagið yfir. Þá lægju fyrir drög að samningi um nýtt fjármagn, þar sem annars vegar væri um að ræða nýtt lánsfé að jafnvirði 20 m.USD og hins vegar 40 m.USD í formi nýs hlutafjár. Lánsféð fengist við undirritun samninga en allt að þrjár vikur myndu líða uns nýja hlutaféð fengist greitt. Í bréfi frá Samgöngustofu daginn eftir kom fram að stofnunin hefði fengið afrit af staðfestingu lögmannsstofu sem gætti hagsmuna hins nýja fjárfestis um að unnið væri að málinu.

Ríkisendurskoðun fær þó ekki annað séð af gögnunum en að umrædd staðfesting hafi verið frá lögmannsstofu skuldabréfaeigenda. Engar upplýsingar er þar að finna um fjárfesta með nýtt fé. Í bréfinu kom jafnframt fram að félagið hefði einungis stuttan tíma til að leggja fyrir staðfesta og fyrirvaralausá samninga og staðfestingar um fjárhagslega endurskipulagningu. Það vekur athygli Ríkisendurskoðunar að á þessum tímamarki stóð í raun yfir seinni tilraun af tveimur til fjárhagslegrar endurskipulagningar félagsins eftir að stofnunin sagðist líta svo á að viðræðurnar við Indigo Partners væru lokatilraunin og framtíð flugrekstrarleyfisins réðist af útkomunni úr þeim. Í svari Wow air hf. frá 25. mars við fyrirspurn Samgöngustofu kom fram að verið væri að leita nýrra fjárfesta og hefði verið rætt við þá fjölmarga. Með öðrum orðum var enginn fjárfestir í hendi sem hugðist leggja félaginu til nýtt fé. Á sama tíma var félagið komið að fótum fram og höfðu leigusalar þegar kyrrsett nokkrar flugvélar félagsins. Flugfélagið skilaði svo sjálft inn flugrekstrarleyfinu þann 28. mars.

Ætla má að betur hefði verið hægt að gæta hagsmuna neytenda hefði Samgöngustofa afturkallað flugrekstrarleyfið á tímabilinu 24.–28. mars 2019. Hugsanlega hefði mátt stýra því betur að færri farþegar sem áttu pantað flug til og frá landinu yrðu strandaglópar og þannig reyna að lágmarka þau skakkaföll sem urðu af gjaldþroti félagsins. Einnig hefði sala farmiða stöðvast fyrr. Ríkisendurskoðun bendir á að reglugerð ESB nr. 1008/2008 er m.a. ætlað að draga úr áhættu fyrir farþega með því að leyfa ekki flugrekendum að halda áfram rekstri ef þeir uppfylla ekki gerðar kröfur. Þá er það hlutverk Samgöngustofu samkvæmt lögum um stofnunina að gæta hagsmuna almennings og stuðla að vernd neytenda í viðskiptum þeirra við flugrekendur. Þess má geta að tíminn sem leið frá því að viðræður við Icelandair Group hf. sigldu í strand og þar til flugfélagið skilaði sjálft inn flugrekstrarleyfinu var einungis fjórir dagar. Kostirnir við að Samgöngustofa hefði sjálf afturkallað leyfið voru því að einhverju leyti takmarkaðir.

Nauðsynlegt er að verklag og viðmið séu skýr þegar kemur að mati á því hvað telst raunhæf fjárhagsleg endurskipulagning þegar flugrekandi uppfyllir ekki fjárhagslegar kröfur.

Ríkisendurskoðun telur hæpið að tilraunir til fjárhagslegrar endurskipulagningar Wow air hf. síðustu fjóra dagana í starfsemi þess hafi verið raunhæfar. Wow air hf. hafði ekki uppfyllt fjárhagslegar kröfur mánuðum saman og gat ekki lagt fram

haldbær gögn um raunverulegar viðræður við nýjan fjárfesti. Mikilvægt er að fyrir liggja hvort einhver hyggist veita nýju fé í flugfélag og þá hver það sé. Öðrum kosti hafi flugfélagið í raun og veru þann tíma sem skuldunautar þess veita því til að finna fjárfesta. Ríkisendurskoðun lítur svo á að við þessar aðstæður sé skylt að afturkalla flugrekstrarleyfi. Umhugsunarvert er að yfirlýsing lögmanns skulda-bréfaeigenda um að leitað væri að nýjum fjárfestum dyrum og dyngjum hafi verið talinn fullnægjandi við mat á því hvort fjárhagsleg endurskipulagning hafi verið raunhæf.

Wow air hf. var að mati Ríkisendurskoðunar sýnd mikil biðlund á þessum síðustu dögum starfseminnar og gaf þannig mögulega hættulegt fordæmi á grunni jafnræðisreglu stjórnisýslulaga komi sambærilegar aðstæður upp aftur. Þá þurfi almenningur og stjórnvöld að geta treyst því að eftirlitsaðilar hafi verklag við hæfi og getu til að grípa til afdrifaríkra aðgerða reynist rík ástæða til. Fleiri sjónarmið þarf að hafa að leiðarljósi en eingöngu flugöryggi, svo sem hagsmuni neytenda og farþega.

4. Isavia ohf.

Isavia ohf. er opinbert hlutafélag sem annast rekstur, viðhald og uppbyggingu áætlunarflugvalla og landingarstaða á Íslandi. Auk þess veitir félagið flugleiðsöguþjónustu í innanlandsflugi og alþjóðaflugi yfir norðanverðu Norður-Atlantshafi á 5,4 milljón ferkílómetra svæði. Félagið tryggir flugöryggi og flugvernd í samræmi við viðurkenndar alþjóðlegar öryggiskröfur og aðferðir og þjóðréttarlegar skuldbindingar undir eftirliti og með starfsleyfi Samgöngustofu.

4.1 Rekstur og lagaumhverfi

Isavia

Var stofnað 1. maí
2010 með
sameiningu
Flugstoða ohf. og
Keflavíkurflugvallar
ohf.

Þann 1. maí 2010 sameinuðust opinberu hlutafélögin Flugstoðir og Keflavíkurflugvöllur í eitt félag sem hlaut nafnið Isavia ohf. Með sameiningunni var lagður grunnur að nýrri starfsemi og þjónustu á sviði flugs og viðskipta. Stjórnsýslu- og eftirlitsverkefni urðu hins vegar áfram hjá Flugmálastjórn Íslands, sem síðar rann inn í Samgöngustofu árið 2012. Fjármála- og efnahagsráðherra fer með hlut ríkisins í félaginu en samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra hefur faglegt eftirlit með starfseminni.

Alls eru fimm dótturfyrirtæki í eigu Isavia ohf. Isavia ANS, sem starfar á sviði flugleiðsöguþjónustu. Undir þessu félagi eru tvö dótturfélaganna starfrækt, Tern Systems ehf. sem þróar og framleiðir hugbúnað fyrir flugleiðsöguþjónustu og Suluk APS, sem er grænlandskt einkahlutafélag á sviði flugleiðsöguþjónustu á Grænlandi. Þá ber að nefna Isavia innanlandsflugvelli og loks er Fríhöfnin ehf. í eigu Isavia ohf.

Í töflu 4.1 ber að líta rekstur samstæðu Isavia ohf. 2014–19.

Tafla 4.1 Rekstur samstæðu Isavia ohf. 2014–19 í m.kr.*

	2015	2016	2017	2018	2019
Rekstrartekjur	26.012,9	33.008,3	37.974,3	41.788,3	38.454,0
Afskriftir	2.009,5	2534,5	3.330,1	3.460,9	3.869,3
Hagnaður fyrir skatta	3.818,3	8.625,9	4.916,3	5.297,4	1.495,8
Heildarafkoma ársins	3.073,1	6.922,8	3.948,6	4.261,7	1.198,9

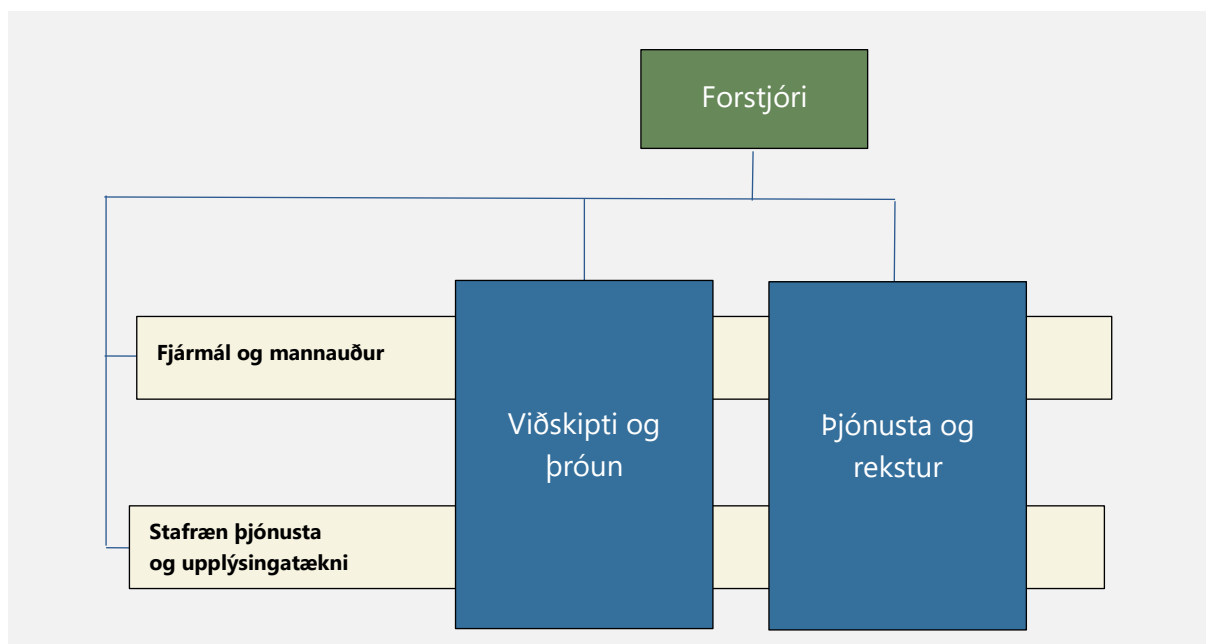
Heimild: ársreikningar Isavia ohf. 2014–19

4.2 Stjórnskipulag Isavia ohf.

Líkt og fram hefur komið er íslenska ríkið eini eigandi Isavia ohf. og fer fjármála- og efnahagsráðuneyti með hlut þess. Rekstrar- og starfsgrundvöllur félagsins er samkvæmt lögum nr. 102/2006 um stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarrekstur Flugmálastjórnar Íslands en önnur lög sem félagið starfar helst eftir skal nefna lög um loftferðir nr. 60/1998, lög um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl. nr. 76/2008 auk annarra laga. Fimm manna stjórn félagsins er kjörin og jafnmargir til vara á

aðalfundi ár hvert en hún er tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðherra. Stjórn félagsins fer með málefni félagsins og skal hafa eftirlit með skipulagi og starfsemi þess. Þá ræður stjórn forstjóra félagsins sem starfar í umboði hennar. Undir stjórn Isavia ohf. heyrir jafnframt þriggja manna endurskoðunarnefnd sem sinnir tilteknum verkefnum á ábyrgðarsviði stjórnarinnar. Þar má nefna eftirlit með vinnuferli við gerð reikningsskila, mat á eftirlitsumhverfi, mat á áhættustefnu, -vilja og stýringu. Þá skal nefndin tryggja fylgni við gildandi lög og reglur. Loks ná viðfangsefni endurskoðunarnefndarinnar til dótturfyrirtækja Isavia ohf.

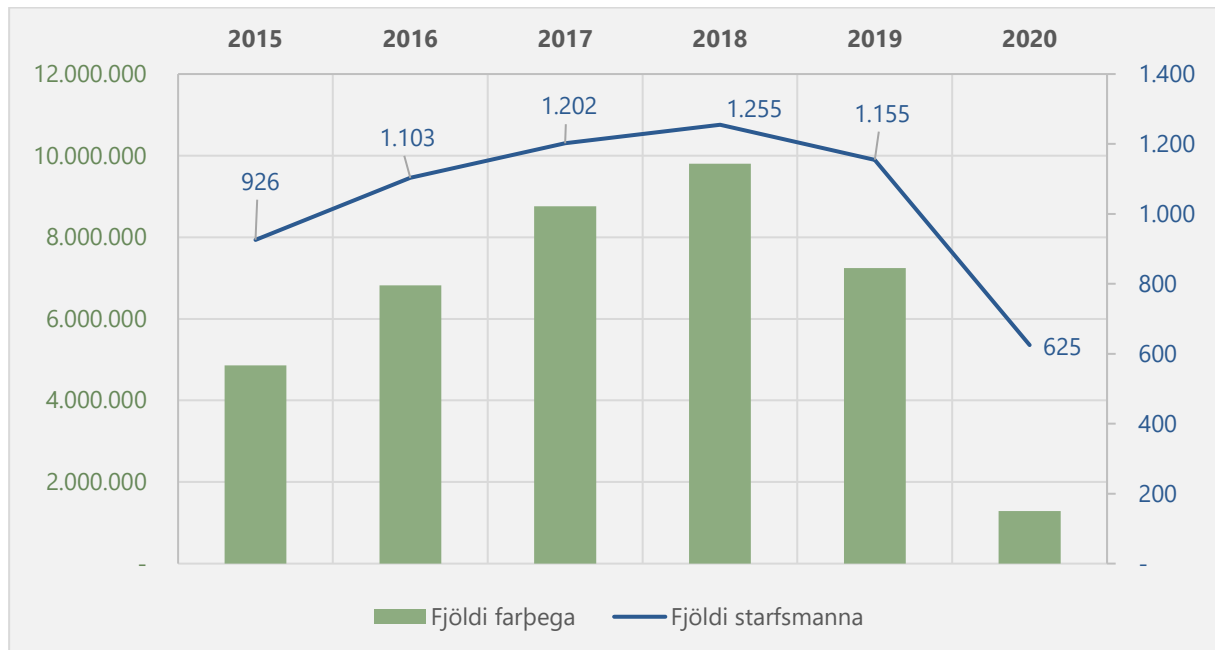
Mynd 4.1 Skipurit Isavia ohf.



Heimild: Isavia ohf.

Eins og sjá má í töflu 4.1 jukust umsvif Isavia ohf. hratt árin 2015–18 þar sem rekstrartekjur félagsins ríflega tvöfölduðust. Skýringin er sá mikli vöxtur sem einkenndi íslenskan ferðamannaíðnað á tímabilinu. Tekið skal fram að umfang rekstrar Isavia ohf. hefur dregist töluvert saman undanfarna 12 mánuði. Minnkandi farþegafjöldi vegna gjaldþrots Wow air hf. og síðar áhrif af völdum Covid-19 hafa orsakað mikinn samdrátt í rekstri félagsins sbr. mynd 4.2. Ætla má að samdráttur vegna falls Wow air hf. og fækkun farþegaumferðar um Keflavíkurlflugvöll sé meginskýringin á fækkun starfsmanna um 100 milli árána 2018 og 2019.

Mynd 4.2 Próun starfsmannafjölda Isavia ohf. og heildarfjölda farþega um Keflavíkurflugvöll 2015 – ágúst 2020



Heimild: Isavia ohf.

4.3 Aðkoma og eftirlit stjórnar Isavia ohf. með stöðu Wow air hf. 2018–19

Allt frá árslokum 2017 fram að falli Wow air hf. 28. mars 2019 voru málefni félagsins rædd á nær öllum stjórnarfundum Isavia ohf. Upphafið má rekja til versnandi rekstrarstöðu Wow air hf. undir lok árs 2017 og til fjölmiðlaumfjöllunar um óvissu um fjármögnun Wow air hf. og áhrif þess ef rekstur félagsins legðist af um mitt ár 2018. Þann 13. september 2018 var boðað til sérstaks stjórnarfundar þar sem tilraunir flugfélagsins til fjármögnunar voru ræddar. Á fundinum kom fram að beiðni frá Wow air hf. hefði borist stjórnendum Isavia ohf. um greiðslufrest af notendagjöldum flugfélagsins. Jafnframt kom fram á fundinum að Isavia ohf. hefði ríka heimild til að stöðva loftfar og tryggja með því greiðslu gjalda. Þessi beiðni skyldi skoðuð með hliðsjón af viðskiptahagsmunum Isavia ohf. Stjórn félagsins gerði ekki athugasemdir við að erindinu skyldi svarað en áhersla var lögð á að engir frestir yrðu veittir án staðfestingar stjórnar.

Á næsta stjórnarfundum Isavia ohf. þann 28. september voru lögð fram minnisblöð frá lögmannsstofunni Landslögum, um ákvæði loftferðalaga um stöðvunarheimildir og ákvæði EES-samningsins um ríkisstyrki. Í minnisblaðinu um stöðvunarheimild Isavia ohf. dagsett 26. september var komist að þeirri niðurstöðu, að viðhöfðum fyrirvörum, að félaginu væri stætt samkvæmt framangreindu lagaákvæði að kyrrsetja loftfar til tryggingar fyrir heildarskuldum flugrekanda. Gilti þá einu hvort umrætt loftfar væri í eigu flugrekanda eða leigt af þriðja aðila. Í minnisblaði lögmannstofunnar um hvort greiðslufrestur á gjöldum flugrekanda teldist ríkisstyrkur í skilningi 61. gr. EES-samningsins var komist að þeirri niðurstöðu að meginmáli skipti á hvaða kjörum slíkur frestur væri veittur. Taka þyrfti mið af því hvort krafan bæri vexti eða dráttarvexti á almennum markaðskjörum. Ef slíku væri ekki til að dreifa mætti ætla að um ívilnandi ráðstöfun væri að ræða og þar af leiðandi ríkisstyrk.

Á öllum stjórnarfundum Isavia ohf. sem haldnir voru það sem eftir lifði árs 2018 var staða Wow air hf. rædd í ýmsu ljósi. Má þar nefna að kynnt var verklag við kyrrsetningu loftfars, greiðsluáætlun Wow air hf. var kynnt og forsendur hennar ræddar. Þá voru mögulegar sviðsmyndir ræddar ef kæmi til samruna Wow air hf. og Icelandair Group hf. Allar sviðsmyndir gerðu ráð fyrir minnkandi tekjum án þess að rekstrarkostnaður Isavia ohf. drægist saman. Vegna viðræðslita milli flugfélaganna 29. nóvember var boðaður sérstakur stjórnarfundur. Á þeim fundi var ákveðið að stjórn og stjórnendur Isavia ohf. héldu áfram að fylgjast náið með stöðu mála og rætt var um innheimtuúrræði sem til staðar voru vegna flugtengdra gjalda. Á síðustu þremur stjórnarfundum ársins 2018 var staða Wow air hf. áfram rædd en á þeim tíma var flugfélagið komið í viðræður við bandaríska fjárfestingafélagið Indigo Partners eins og rakið hefur verið.

Á öllum stjórnarfundum 2019 fram að rekstrarstöðvun Wow air hf. var stjórn Isavia ohf. haldið upplýstri um gang viðræðna við forsvarsmenn flugfélagsins. Á flestum stjórnarfundum þar sem staða flugfélagsins var rædd ítrekaði stjórnin þau tilmæli að hagsmuna félagsins yrði gætt í hvívetna. Gengið var út frá þeirri forsendu að öruggar tryggingar væru fyrir skuld Wow air hf. við félagið og var þá vísað til þeirrar heimildar í loftferðalögum um kyrrsetningu loftfars, sem forsendu þess.

Þann 24. mars 2019 var boðað til stjórnarfundar vegna þeirrar stöðu sem komin var upp eftir viðræðslit Wow air hf. og Indigo Partners. Á fundinum var farið yfir skuldastöðu flugfélagsins og var rætt um hvort beita ætti stöðvunarheimild vegna einnar vélar í samræmi við heimildir loftferðalaga. Fram kom á fundinum að stöðvunaraðgerðin gæti leitt til neikvæðra keðjuverkandi áhrifa á aðra kröfuhafa félagsins sem myndi leiða til falls þess. Að tillögu stjórnarformanns var ákveðið að biða með beitingu stöðvunarheimildar þar til mál skýrðust frekar m.a. með hliðsjón af því hvort Samgöngustofa afturkallaði flugrekstrarleyfi Wow air hf. Stjórnin lagði þó áherslu á að beita ætti umræddri heimild tafarlaust ef útlit væri fyrir rekstrarstöðvun félagsins. Í lok var umboð stjórnenda til kyrrsetningar ítrekað en þar segir orðrétt:

Komi í ljós að staða WOW muni versna frekar munu stjórnendur meta stöðuna og beita stöðvunarheimildinni án frekari fyrirvara ef ástæða er til.

Tveimur dögum síðar, þann 26. mars 2019 var haldinn annar stjórnarfundur þar sem m.a. var farið yfir heimildir til kyrrsetningar loftfars á vegum Wow air hf. Þar var tekið til umfjöllunar minnisblað sem samið var af lögfræðingi félagsins þar sem fyrri álit frá lögmonnum félagsins frá því í september 2018, um lögmæti stöðvunarheimilda félagsins og skilgreiningu á ríkisaðstoð voru reifuð. Þar kom fram að rekstrarforsendur Wow air hf. hefðu breyst verulega frá haustinu á undan og að félagið gæti farið í þrot bráðlega. Með hliðsjón af þeirri stöðu sem komin var upp væri Isavia ohf. að taka verulega áhættu ef það beitti ekki kyrrsetningu í samræmi við ákvæði loftferðalaga. Orðrétt sagði um þetta í minnisblaðinu:

Í ljósi þeirrar stöðu sem félagið stendur frammi fyrir er það að taka verulega áhættu sem spurning sé hvort samræmist stöðu fjárfestis á markaði „prudent investor principle“. Með því að beita ekki nú þeirri heimild sem félagið hefur til stöðvunar loftfara, til tryggingar gjöldum, áður en til þrots kemur, er félagið ekki að haga sér eins og í fyrri tilvikum þegar stöðvunarheimildinni

hefur verið beitt. Í því felist brot á jafnfræðisreglu sem getur skaðað beitingu heimildar síðar.

Í niðurlagi minnisblaðsins sagði ennfremur:

Ef einungis er horft til núverandi stöðu Wow air hf., þá væri réttast að beita stöðvunarheimildinni sem fyrst til að tryggja með fullnægjandi hætti útistandandi skuld Wow air hf. við félagið áður en hætta er á að stöðvunarheimildin ónýtist með þeim afleiðingum að tveir milljarðar tapist.

Í þessari fundargerð stjórnar Isavia ohf. er ekki greint frá því hvort og þá hvernig stjórn félagsins tók á þeirri ábendingu sem getið er í niðurlagi minnisblaðsins. Þó er ljóst að tveimur dögum síðar, um morguninn þann 28. mars, var haldinn fundur með hluta stjórnar símleiðis. Þar var greint frá því að neyðaráætlun fyrir farþega Wow air hf. hefði verið virkjuð og að forsvarsmönnum flugfélagsins hefði verið tilkynnt að Isavia ohf. hefði beitt stöðvunarheimild á farþegaþotu með skráningarnúmerið TF-GPA, til tryggingar á ógreiddum notendagjöldum. Stjórnin fól stjórnendum að semja fréttatilkynningu og koma með hugmyndir að frekari viðbrögðum.

Stjórnendur Isavia ohf. upplýstu stjórn félagsins reglulega um stöðu Wow air hf. Fljótlega eftir að rekstrarerfiðleikar flugfélagsins urðu ljósir var staðan rædd á nærri öllum stjórnarfundum frá ágúst 2018 fram að gjaldþroti félagsins. Eins og fram hefur komið var ólíkum sviðsmyndum velt upp og voru fengin álit innri og ytri lögfræðinga félagsins um stöðu þess, m.a. með hliðsjón af tryggingu fyrir skuldum. Þó er ljóst að þær forsendur sem lágu að baki þeirri fullvissu stjórnar og stjórnenda fyrir tryggingu á öllum skuldum Wow air hf. héldu ekki þegar á reyndi. Enn sér ekki fyrir endann á þessum þætti málsins þar sem Isavia ohf. höfðaði mál á hendur íslenska ríkinu vegna þessa í janúar 2020.

4.3.1 Reglur EES-samningsins um ríkisaðstoð

Eins og fram kemur í inngangi fól Alþingi Ríkisendurskoðun m.a. að skoða hvort Isavia ohf. hafi farið eftir reglum um ríkisaðstoð í viðskiptum félagsins við Wow air hf. Gildandi reglur um ríkisaðstoð eiga stoð sína í 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið en meginmál samningsins hefur lagagildi hér á landi.

61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið

1. Ef ekki er kveðið á um annað í samningi þessum er hvers kyns aðstoð, sem aðildarríki EB eða EFTA-ríki veitir eða veitt er af ríkisfjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara, ósamrýmanleg framkvæmd samnings þessa að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila.

Til ríkisaðstoðar telst samkvæmt túlkun á ákvæðum samningsins m.a. beinir styrkir, ábyrgð á skuldbindingum, sérstök kjör á opinberum lánum auk annarra ívilnana. Almennt er ríkisaðstoð bundin miklum takmörkunum á Evrópska efnahagssvæðinu og þarf Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) að samþykkja ríkisaðstoð eða aðstoðin þarf að falla að sérstökum undanþágum sem teknar hafa verið upp með EES-samningnum. Í skilningi framgreindrar 61. gr. er skilgreining á ríkisaðstoð bundin við fjögur skilyrði:

- ✓ Ráðstöfun er veitt af ríkisfjármunum
- ✓ Raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni
- ✓ Ívilnar ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara
- ✓ Hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila

Þar sem Isavia ohf. telst til ríkisaðila eru félaginu settar vissar skorður í samskiptum sínum við lögaðila með tilliti til framangreinds ákvæðis EES-samningsins um ríkisaðstoð. Þegar fór að bera á vanskilum Wow air hf. við Isavia ohf. komu því upp álitamál um það hvort og þá hvernig síðarnefndi aðilinn gæti veitt greiðslufrest og á hvaða kjörum. Ríkisaðstoð í formi láns eða greiðslufrests sem t.d. bæri lága eða enga vexti teldist samkvæmt EES-samningnum ólögæt nema með sérstöku samþykki ESA.

4.4 Þróun skuldastöðu Wow air hf. við Isavia ohf.

Í lok árs 2017 hækkuðu gjaldfallnar skuldir Wow air hf. gagnvart Isavia ohf. vegna flugtengdra þjónustugjalda á Keflavíkurflugvelli. Á fyrri hluta árs 2018 varð áframhaldandi dráttur á greiðslum frá félaginu og bar á því að reikningar væru greiddir með nokkrum innborgunum. Í tölvupósti framkvæmdastjóra fjármálasviðs Isavia ohf. til stjórnenda Wow air hf. í maí 2018 var lýst yfir áhyggjum yfir þeirri stöðu sem komin var upp enda var sjóðstreymi flugfélaga á þessum tíma almennt jákvætt. Þegar komið var fram á sumar 2018 jukust vanskil Wow air hf. hratt. Þessi þróun varð m.a. til þess að forsvarmenn Isavia ohf. óskuðu eftir fundi með aðstoðarforstjóra flugfélagsins til að ræða stöðuna.

Frá árslokum 2017 fram að rekstrarstöðvun Wow air hf. í mars 2019 óx höfuðstóll skuldar félagsins við Isavia ohf. nokkuð stöðugt. Heildarskuldin fór úr tæplega 684 m.kr. í ríflega 2,13 ma.kr. Eins og sjá má á mynd 4.3 greiddi Wow air hf. reglulega inn á skuld sína eða um 3,9 ma.kr. á tímabilinu en innborganir voru misháar eftir mánuðum. Frá og með október 2018 lækkuðu innborganir Wow air hf. verulega fram að gjaldþroti félagsins og námu þær um 575 m.kr. síðustu fimm mánuði í starfsemi félagsins. Eftir úrskurði héraðsdóms Reykjaness í apríl (sjá kafla 4.5) voru 87,5 m.kr. greiddar upp í skuldina og því námu ógreiddar eftirstöðvar 2.047 m.kr.¹

Verkferill Isavia ohf. við innheimtu krafna

Isavia ohf. vinnur eftir sérstökum verkferli við innheimtu viðskiptakrafna. Í flestum tilvikum eru reikningar sendir til viðskiptavina með 30 daga greiðslufresti. Eftir að eindagi er liðinn reiknast dráttarvextir á ógreiddar kröfur. Stærri viðskiptavinir Isavia ohf., þar með talið Wow air hf., fá ekki senda greiðsluseðla heldur er greitt með sérstökum millifærslum. Reglulega er staða viðskiptamanna athuguð og ferli sett af stað með innheimtu gjaldfallinna krafna. Starfsfólk Isavia ohf. hefur samband við viðskiptamann símleiðis eða með tölvupósti og innheimtir. Það er gert þrisvar sinnum fyrstu 25 dagana eftir að eindagi er liðinn.

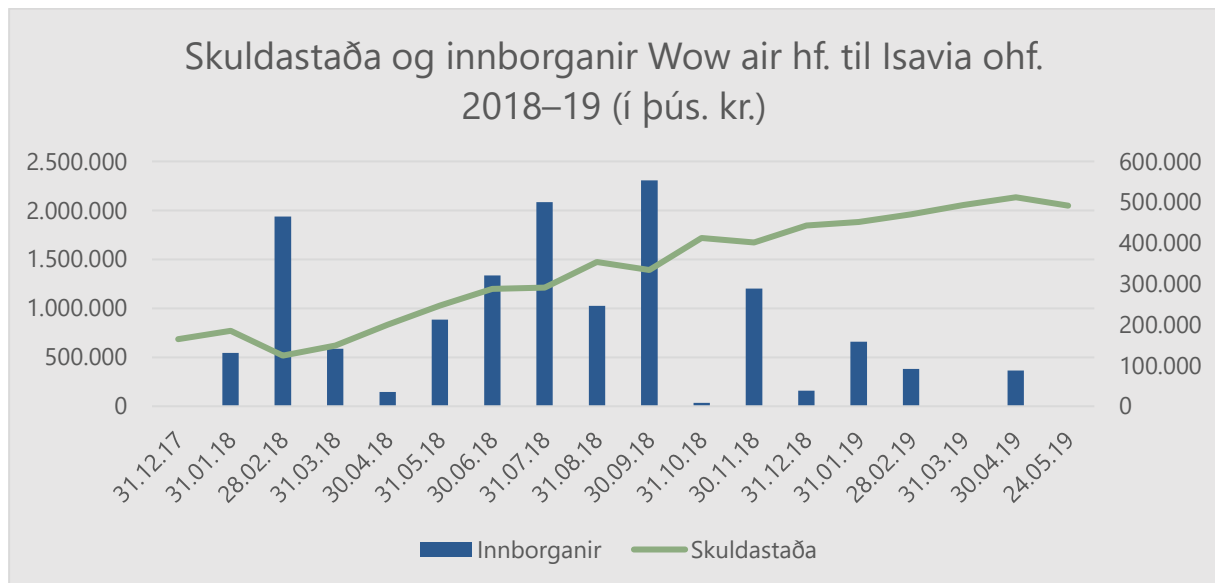
¹ Miðað við stöðu kröfunnar í janúar 2020 á gengi þess tíma.

Sé krafa ógreidd 30 dögum eftir eindaga er framkvæmdastjórum viðkomandi sviðs sem á umræddar tekjur gert viðvart og skrifleg áminning send út. Sé krafa enn ógreidd 15 dögum eftir skriflega áminningu er heimilt að færa umsjón með innheimtu viðskiptakröfunnar til lögfræðideildar Isavia ohf.

Þegar greiðsluvandræði koma upp hjá viðskiptamönnum Isavia ohf. er lagt upp með að greiðsluáætlun sé lögð fram af hálfu viðskiptamanns sem gerir ráð fyrir uppgreiðslu gjaldfallins höfuðstóls á eigi lengri tíma en 12 mánuðum. Slíkar áætlanir eru gerðar á þeim forsendum að viðskiptamaður standi í skilum með aðra gjalddaga.

Ekkert í lögum um Isavia ohf. eða samþykktum félagsins meinar því að veita viðskiptamönnum greiðslufrest svo lengi sem umrædd fyrirgreiðsla feli ekki í sér óeðlilega ívilnun sem talist getur til ríkisaðstoðar sbr. 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Þá telur Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að endurskoða þær heimildir sem opinber hlutafélög hafa til veitingu greiðslufrests eða álíka fyrirgreiðslu. Slík endurskoðun gæti veikt samkeppnisstöðu slíkra félaga og haft ófyrirséð áhrif á rekstrarumhverfi þeirra.

Mynd 4.3 Skuldastaða og innborganir Wow air hf. gagnvart Isavia ohf. 2018–19



Heimild: Isavia ohf.

4.4.1 Greiðsluáætlun Wow air hf. vegna skulda við Isavia ohf. í nóvember 2018

Í október 2018 lagði Wow air hf. fram tillögur um greiðsluáætlun vegna skuldar félagsins við Isavia ohf. Eins og sjá má í töflu 4.2 gerði áætlunin ráð fyrir því að greiðslan færi fram í 13 greiðslum, frá og með 1. nóvember 2018. Wow air hf. myndi samkvæmt áætluninni greiða niður höfuðstól uppsafnaðra vanskila, sem þá nam með áföllnum dráttarvöxtum (9%) ríflega 1.030 m.kr. Greiðslum skyldi lokið 1. nóvember 2019, eða ári síðar. Fyrstu sjö mánuði tímabilsins myndi félagið greiða 30 m.kr. inn á höfuðstólinn en frá og með júní 2019 yrðu 145 m.kr. greiddar

mánaðarlega þar til lokagreiðsla bærir að upphæð 98,8 m.kr. Jafnframt kom fram í áætluninni að Wow air hf. myndi skuldbinda sig til að veita Isavia ohf. sömu fjárhagslegu upplýsingar og veittar væru eigendum skuldabréfa úr nýafstöðnu skuldabréfaútbóði. Í viðauka við greiðsluáætlunina var jafnframt sett fram ákvæði um rétt Isavia ohf. til kyrrsetningar loftfars. Þar stóð orðrétt:

Wow air hf. tryggir að a.m.k. ein flugvél á flugrekstrarleyfi félagsins sé á Keflavíkurflugvelli eða a.m.k. ein flugvél á flugrekstrarleyfi félagsins sé á leið til Keflavíkurflugvallar og komin með staðfestan komutíma á öllum tímum gildistíma áætlunarinnar. Greiðanda er óheimilt að breyta eða grípa til sérstakra ráðstafana til að raska möguleika Isavia til að grípa til stöðvunarheimilda vegna greiðslufalls eða vanefnda hvort sem er vegna greiðsluáætlunarinnar eða útistandandi annarra krafna.

Tafla 4.2 Greiðsluáætlun vegna vanskila Wow air hf. 2018–19

Dags.	Vanskil	Greiðsla	Eftirstöðvar	Vextir	Til greiðslu
Júní 2018	508.990.557	-	508.990.557	-	-
Júlí 2018	1.033.801.206	-	1.033.801.206	-	-
Nóv. 2018	1.033.801.206	30.000.000	1.003.801.206	27.980.555	57.980.555
Des. 2018	1.003.801.206	30.000.000	973.801.206	7.753.509	37.753.509
Jan. 2019	973.801.206	30.000.000	943.801.206	7.779.459	37.779.459
Feb. 2019	943.801.206	30.000.000	901.801.206	7.546.959	37.546.959
Mars 2019	901.801.206	30.000.000	883.801.206	6.606.608	36.606.608
Apríl 2019	883.801.206	30.000.000	853.801.206	7.081.959	37.081.959
Maí 2019	853.801.206	30.000.000	823.801.206	6.628.509	36.628.509
Júní 2019	823.801.206	145.000.000	678.801.206	7.043.860	152.043.860
Júlí 2019	678.801.206	145.000.000	533.801.206	5.766.608	150.766.608
Ágúst 2019	553.801.206	145.000.000	338.801.206	5.206.709	150.260.709
Sept. 2019	338.801.206	145.000.000	243.801.206	4.270.410	149.270.410
Okt. 2019	243.801.206	145.000.000	98.801.206	2.818.809	147.818.809
Nóv. 2019	98.801.206	98.801.206	-	1.889.459	100.690.665
Samtals		1.033.801.206		98.373.413	1.132.228.619

Heimild: Isavia ohf.

Sem fyrr segir hélt áætlunin einungis fram janúar 2019 en þá jukust vanskil Wow air hf. á ný. Þótt greiðslur samkvæmt framangreindri áætlun hafi borist Isavia ohf. jukust uppsöfnuð vanskil félagsins þá rúmu fjóra mánuði sem eftir lifðu af starfstíma Wow air hf. Eins og fjallað hefur verið um fylgdust stjórn og stjórnendur Isavia ohf. náð með stöðu mála en töldu sig hafa varið félagið tapi með umræddri tryggingu í a.m.k. einni farþegaþotu á vegum Wow air hf.

Tekjur af farpegum Wow air hf. til Keflavíkurflugvallar ágúst 2018 til mars 2019

Í greinargerð sem stjórnendur Isavia ohf. sendu Ríkisendurskoðun í nóvember 2019 voru sjónarmið félagsins reifuð um þróun viðskiptastöðu félaganna síðustu níu mánuði í rekstri Wow air hf. Þar kemur m.a. fram að Isavia ohf. hafi bókfært tekjur upp á ríflega 2,7 ma.kr. en síðar afskrifað um 2,1 ma.kr. vegna falls Wow air hf. í ársreikningi sínum fyrir rekstrarárið 2019. Þá benda stjórnendur á að tekjur af farpegum flugfélagsins hafi skilað ríflega 2 ma.kr. í óflugtengdar tekjur (tekjur af verslunar og veitingarekstri) á sama tímabili til Keflavíkurflugvallar. Umræddar tekjur byggja á áætluðum meðaltekjum farþega sem fara um Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Rekstrarleyfissamningar leigutaka í flugstöðinni byggja að langstærstu leyti á veltutengingu, þ.e. að leigusali fær ákveðna hlutdeild í tekjum rekstraraðila.

4.4.2 Heimild til kyrrsetningar loftfars

Samgöngustofa, rekstraraðili flugvallar eða flugleiðsöguþjónusta hafa heimildir til að kyrrsetja loftfar á flugvelli uns gjöld eru greidd. Ákvæði 1. og 2. mgr. 136. gr. laga um loftferðir nr. 60/1998 hljóðar svo:

Samgöngustofu og þeim sem starfrækir flugvöll eða flugleiðsöguþjónustu er heimilt að aftra för loftfars af flugvelli uns gjöld eru greidd eða trygging sett fyrir greiðslu vegna þess loftfars sem í hlut á eða annarrar starfsemi hlutaðeigandi eiganda eða umráðanda loftfarsins. Rekstraraðili flugvallar skal verða við beiðni Umhverfisstofnunar um að aftra för loftfars uns lögmælt gjöld vegna losunar gróðurhúsalofttegunda, er varða viðkomandi loftfar, eru greidd eða trygging sett fyrir greiðslu þeirra. Rekstraraðili flugvallar skal verða við beiðni Samgöngustofu um að aftra för loftfars frá flugvelli uns ógreidd eftirlitsgjöld vegna starfsemi eiganda eða umráðanda loftfars eru greidd eða trygging sett fyrir greiðslu þeirra.

Ef eftirlitsskyldur aðili veitir Samgöngustofu ekki þær upplýsingar sem hún krefur hann um, innan þess frests sem stofnunin setur, eða sinnir ekki kröfum stofnunarinnar um úrbætur sem hún telur nauðsynlegar, innan hæfilegs frests, getur Samgöngustofa gert aðila skylt að greiða dagsektir. Þær skulu þá greiðast þar til farið hefur verið að kröfum Samgöngustofu. Dagsektirnar geta numið frá 10.000 kr. til 1 millj.kr. á dag. Við ákvörðun fjárhæðar dagsekta er heimilt að taka tillit til eðlis vanrækslu eða brots og fjárhagslegs styrkleika hins eftirlitsskylda aðila.

Fram að kyrrsetningu TF-GPA þann 28. mars 2019 hafði Isavia ohf. beitt framangreindri heimild í þrígang.

4.4.3 Kyrrsetning loftfars Iceland Express í október 2012

Í október 2012, í aðdraganda yfirtöku Wow air hf. á rekstri Iceland Express, kyrrsetti Isavia ohf. vél tékkneska flugfélagsins Holiday Czeck Airlines vegna ógreiddra lendingargjalda umráðanda vélarinnar, Iceland Express. Þótt tékkneska félagið hafi greitt umrædda kröfu stefndi það Isavia

ohf. um endurgreiðslu en árið 2014 sýknaði Héraðsdómur Reykjavíkur Isavia ohf. af endurkröfu umræddrar greiðslu. Í dómnum var ekki fallist á ólögmati kyrrsetningarinnar. Þar kom m.a. fram að heimildin væri víðtæk og að möguleikar kröfuhafa hefðu verið minni ef ekki hefði verið gripið til umræddrar kyrrsetningar. Málinu var ekki áfrýjað til Hæstaréttar.

4.4.4 Kyrrsetning loftfars Air Berlin í október 2017

Í október 2017 kyrrsetti Isavia ohf. loftfar þýska flugfélagsins Air Berlin vegna vanskila félagsins á notendagjöldum sem var til komin vegna greiðslustöðvunar þess. Um var þó að ræða vanskil sem komu til áður en til greiðslustöðvunarinnar kom. Skuld Air Berlin var gerð upp við Isavia ohf. þann 30. október 2017 og var loftfarinu flogið af landi brott þann 1. nóvember sama ár. Engir frekari eftirmálar urðu vegna kyrrsetningarinnar en flugfélagið hafði verið úrskurðað gjaldþrota þann 27. október 2017.

4.4.5 Kyrrsetning loftfars Flugfélagsins Ernis ehf. í janúar 2019

Í janúar 2019 var loftfar Flugfélagsins Ernis ehf. kyrrsett vegna vangoldinna þjónustugjalda. Kyrrsetningin var ekki véfengd af flugfélaginu og stóð yfir í um fjórar vikur en 4. febrúar 2019 var tilkynnt um að aðilar málsins hefðu náð samkomulagi um greiðslu skuldarinnar og var kyrrsetningunni í kjölfarið aflétt.

4.5 Kyrrsetning TF-GPA og málaferli milli Isavia ohf. og ALC

Frá og með undirritun greiðsluáætlunarinnar sbr. umfjöllun hér frammar var málum þannig komið fyrir að ein farþegaþota á vegum félagsins var ávallt á Keflavíkurlugvelli eða á leið þangað með staðfestan komutíma. Þegar Wow air hf. skilaði inn flugrekstrarleyfi sínu þann 28. mars 2019 greip Isavia ohf. loks til þess úrræðis að kyrrsetja loftfarið, TF-GPA. Í tilkynningu sem send var forstjóra Wow air hf. kom m.a. fram að kyrrsetningin væri framkvæmd vegna ógreiddra notendagjalda sem námu þá 1.953,6 m.kr.² Kyrrsetningin átti að tryggja endurheimtu þeirra krafna en síðar sama dag var bú Wow air hf. tekið til gjaldprotaskipta.

Eigandi farþegaþotunnar TF-GPA, ALC andmælti kyrrsetningu Isavia ohf. og krafðist þess þann 17. apríl 2019 fyrir Héraðsdómi Reykjaness að vélin yrði tekin úr vörslum Isavia ohf. með beinni aðfarargerð. Þann 2. maí hafnaði héraðsdómur innsetningu í vélina. Í forsendum úrskurðarins kemur fram að Isavia ohf. sé heimilt að hamlar för flugvélarinnar „á meðan gjöld tengd þeirri flugvél eru ógreidd en ekki vegna ógreiddra annarra gjalda Wow air hf. við Isavia ohf. vegna flugvéla í eigu þriðja aðila“. Isavia ohf. kærði þennan úrskurð til Landsréttar í kjölfarið.

Á meðan deilumálið var rekið fyrir Landsrétti greiddi ALC 55,5 m.kr. sem félagið taldi að væru ógreidd gjöld sem tengdust rekstri TF-GPA. Jafnframt lagði ALC fram nýja aðfararbeiðni hjá Héraðsdómi Reykjaness um innsetningu í vélina sem dómurinn vísaði frá þann 29. maí 2019 á þeim forsendum að efnislega væri um sama mál að ræða (res judicata) og í fyrri aðfararbeiðni. Sú frávísun var síðar staðfest í Landsrétti.

Þann 24. maí 2019 kvað Landsréttur upp úrskurð um fyrri aðfararbeiðnina. Í úrskurðinum var niðurstaða héraðsdóms um réttmæti kyrrsetningar umrædds loftfars staðfest en á öðrum forsendum. Í forsendum Landsréttar kemur fram að kyrrsetning Isavia á TF-GPA brjóti ekki gegn

² Þó svo krafa Isavia ehf. á hendur Wow air hf. hafi staðið í 1.953,6 m.kr. í lok mars 2019 var hluti kröfunnar í evrum. Þá eru reiknaðir dráttarvextir á hana og í janúar 2020 stóð hún í 2.047,2 m.kr. vegna vaxta- og gengisþróunar skv. stefnu Isavia ohf. á hendur íslenska ríkinu.

eignarrétti ALC, eiganda flugvélarinnar. Að áliti Landsréttar er ákvæðið skýrt og afdráttarlaust og að beiting þess sé fyrirsjáanleg fyrir eigendur og leigusala loftfara. Að mati Landsréttar þótti ALC ekki hafa sýnt fram á með skýrum hætti að Isavia ohf. hafi verið óheimilt að aftra för TF-GPA vegna ógreiddra gjalda sem til var stofnað af hálfu Wow air hf. vegna „hvers kyns starfsemi félagsins á Keflavíkurlflugvelli, þar á meðal þjónustu við önnur loftför í eigu annarra aðila en í umráðum félagsins“ eins og sagði í úrskurði Landsréttar. Hins vegar tók rétturinn ekki afstöðu til þess hver fjárhæð krafna Isavia ohf. á hendur ALC kynni að vera.

ALC skaut framangreindum úrskurði Landsréttar frá 24. maí 2019 til Hæstaréttar með kæru þann 28. maí sama ár. Í dómi sínum frá 27. júní 2019 ómerkir Hæstiréttur úrskurð Landsréttar og vísar málinu á ný til réttarins til löglegrar meðferðar. Í forsendum Hæstaréttar kemur fram að þar sem ALC setti fram sem varakröfu fyrir Landsrétti að úrskurður héraðsdóms yrði staðfestur, líkt og Isavia ohf. gerði, beri Landsrétti eingöngu að taka afstöðu til þess hvort niðurstaða héraðsdóms standist og ekki beri að taka afstöðu til efnislegra forsenda úrskurðar héraðsdóms.

Með úrskurði dagsettum 3. júlí 2019 tók Landsréttur framangreint mál til meðferðar að nýju til samræmis við dóm Hæstaréttar og staðfesti í annað sinn úrskurð Héraðsdóms Reykjaness frá 24. maí 2019. Í forsendum þessa nýja úrskurðar Landsréttar er tekið fram að ekki sé tekin afstaða til þess hvort Isavia ohf. eigi kröfu á ALC um greiðslu þeirra gjalda sem Wow air hf. hf. stofnaði til gagnvart Isavia ohf. og heldur ekki til þess hvaða gjöld ALC þurfi að greiða eða setja tryggingu fyrir til að aflétta kyrrsetningu á TF-GPA.

Degi áður en Landsréttur kvað upp síðari úrskurð sinn sbr. framanritað eða 2. júlí 2019 lagði ALC fram þriðju aðfararbeiðni sína í Héraðsdómi Reykjaness og krafðist á ný innsetningar í loftfarið. Héraðsdómur tók beiðnina til efnislegrar meðferðar og taldi að res judicata áhrifa, af fyrri niðurstöðum hjá Landsrétti annars vegar og Hæstarétti hins vegar, gætti ekki enda væru uppi aðrar aðstæður nú þar sem ALC hefði greitt hluta af skuld Wow air hf. Þann 17. júlí 2019 komst héraðsdómur að þeirri niðurstöðu að ALC væri heimilt að fá farþegaþotuna TF-GPA tekna úr umráðum Isavia ohf. Forsendur fyrir þessari niðurstöðu héraðsdóms voru efnislega samhljóða forsendum fyrri úrskurðar dómsins frá 2. maí 2019, þ.e. að ALC bæri eingöngu ábyrgð á þeim skuldum sem stofnað hefði verið til vegna umrædds loftfars en að félagið bæri ekki ábyrgð á heildarskuldum Wow air hf. Loks hafnaði dómurinn kröfu Isavia ohf. um að málskot úrskurðarins til Landsréttar frestaði aðfarargerðinni.

Isavia ohf. kærði úrskurð vegna þriðju aðfararbeiðninnar til Landsréttar samdægurs, 17. júlí, en þann sama dag var tekin fyrir hjá sýslumanninum á Suðurnesjum krafa ALC um að fá umrædda farþegaþotu tekna úr umráðum Isavia ohf. með beinni aðfarargerð. Sýslumaður hafnaði frestbeiðni Isavia ohf. og varð félagið við áskorun sýslumanns um afhendingu á flugvélinni. Farþegaþotunni var flogið af landi brott daginn eftir afhendingu hennar þann 19. júlí 2019. Landsréttur vísaði svo málinu frá þann 29. ágúst 2019 á þeirri forsendu að þar sem flugvélin hefði þegar verið afhent hefði Isavia ohf. ekki lengur lögvarða hagsmuni af því að fá niðurstöðu héraðsdóms hnekkt. Sama var upp á teningnum í dómi Hæstaréttar sem kveðinn var upp þann 23. september 2019 en Isavia ohf. skaut frávísun Landsréttar þangað með kæru dagsettri 10. september 2019.

4.6 Eftirmálar dómsmála: Isavia ohf. stefnir íslenska ríkinu

Prátt fyrir að loftfarinu TF-GPA í eigu ALC hafi verið flogið af landi brott og þar með hafi Isavia ohf. misst þá tryggingu sem félagið taldi sig hafa fyrir skuldum Wow air hf. sér ekki enn fyrir endann á málaferlum vegna þessa.

Í janúar 2020 höfðaði Isavia ohf. mál á hendur ALC og íslenska ríkinu til heimtu skaðabóta. Í stefnunni kemur fram að Isavia ohf. telji að dómari við Héraðsdóm Reykjaness hafi sýnt af sér saknæma og ólögmeta háttsemi við úrlausn þriðju og síðustu aðfararbeiðni ALC sem leiddi til þess að sú trygging sem Isavia ohf. taldi sig hafa glataðist.

ALC hefur svo gagnstefnt Isavia ohf. og fyrrverandi forstjóra Wow air hf. til greiðslu bóta vegna þess tjóns sem ALC taldi sig hafa orðið fyrir vegna kyrrsetningar TF-GPA auk þeirra 55,5 m.kr. sem félagið greiddi í ógreidd þjónustugjöld vegna TF-GPA. Héraðsdómur Reykjavíkur féllst á frávísunarkröfu fyrrverandi forstjóra Wow air hf. með úrskurði sem kveðinn var upp 27. nóvember 2020 og var sá úrskurður staðfestur af Landsrétti þann 11. janúar 2021.

Framangreindar deilur og umfjöllun dómstóla varpa ljósi á að vafi leikur á því hvernig túlka beri 1. mgr. 136. gr. laga um loftferðir. Þar til þessi réttarágreiningur hefur verið til lykta leiddur er óljóst hvaða tryggingar Isavia ohf. hefur fyrir ógreiddum þjónustugjöldum. Ríkisendurskoðun tekur ekki afstöðu til hvernig túlka eigi framangreint ákvæði en telur brýnt að allri óvissu verði eytt í þessu sambandi enda skiptir verulegu máli fyrir rekstur Isavia ohf. að ekki leiki vafi á þeim úrræðum sem félagið hefur til að tryggja greiðslu þjónustugjalda.

Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 448 8000

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is

