



Alþingi - nefndasvið
skrifstofu Alþingis, nefndasviði
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Umsögn Reykjavíkurborgar um tillögu til þingsályktunar um þjóðaratkvæðagreiðslu um framtíð Reykjavíkurflugvallar, 86. mál

Með erindi, dags. 6. mars 2019, sendi umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis Reykjavíkurborg til umsagnar tillögu til þingsályktunar um þjóðaratkvæðagreiðslu um framtíð Reykjavíkurflugvallar, 86. mál. Reykjavíkurborg var veittur frestur til að skila umsögn til 20. mars 2019. Með erindi 19. mars sl. var veittur frekari frestur til að skila umsögn vegna málsins eða til og með 28. mars 2019.

Reykjavíkurborg gerir verulegar athugasemdir við þá tillögu til þingsályktunar sem fyrir liggur og leggst alfarið gegn því að hún verði samþykkt.

Hér á eftir fylgir umsögn Reykjavíkurborgar.

Um tillögu til þingsályktunar og greinargerð

Með fyrrgreindri tillögu til þingsályktunar er lagt til að efnt verði til þjóðaratkvæðagreiðslu um það um hvort flugvöllur og miðstöð innanlands- og sjúkraflugs skuli áfram vera í Vatnsmýrinni í Reykjavík uns annar jafngóður eða betri kostur er tilbúinn til notkunar.

Í greinargerð sem fylgir tillögunni segir, meðal annars, að markmið tillögunnar sé að þjóðin fái tækifæri til þess að segja hug sinn um framtíð Reykjavíkurflugvallar og hafa áhrif á það hvar miðstöð innanlands- og sjúkraflugs verði í fyrirsjáanlegri framtíð, m.a. með tilliti til þjóðhagslegra hagsmuna. Í greinargerðinni eru tíunduð ýmis atriði um mikilvægi Reykjavíkurflugvallar sem samgöngumiðstöðvar og að ekki sé einhugur um framtíðarstaðsetningu flugvallarins og hlutverks hans sem samgöngumiðstöðvar til framtíðar. Þá er vísað til þess að samkvæmt gildandi Aðalskipulagi Reykjavíkur skuli flugvöllurinn víkja frá árinu 2022 og að samkvæmt gildandi samgönguáætlun Alþingis fyrir árin 2011–2022 sé ráð fyrir því að flugvöllur verði í Reykjavík til ársins 2022. Því er svo haldið fram í greinargerðinni að talið sé afar brýnt að þjóðin fái tækifæri til þess að segja hug sinn varðandi umrætt málefni og hafa þannig áhrif á endanlega niðurstöðu málsins sem gæti m.a. falist í tilfærslu á skipulagslegu ákvörðunarvaldi með lögum að teknu tilliti til mikilvægra almannahagsmuna. Að síðustu segir í greinargerðinni að þjóðaratkvæðagreiðsla samkvæmt tillögunni verði ráðgefandi og um framkvæmd hennar færi eftir lögum nr. 91/2010 um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna.

Stjórnarskrárbundinn sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga og skipulagsvald

Skipulagsvald er einn af helstu hornsteinum stjórnarskrárvarins sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga sbr. ákvæði 78. gr. stjórnarskrár og ákvæði skiplagslaga nr. 123/2010 og eru því afskiptum löggjafans og stjórnvalda af málum og ákvörðunum sveitarfélaga settar stjórnskipulegar skorður.

Á liðnum áratuginn hefur löggjafinn markað skipulagsmálum þann farveg að færa ákvarðanatöku nær þeim sem málið varðar, gera vinnuferli gagnsærra og auka aðgengi almennings og annarra hagsmunaaðila að upplýsingum og þátttöku í stefnumótun sveitarfélaga í skipulagsmálum. Ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010 byggja á þessum meginsjónarmiðum og tryggja almennungi við meðferð skipulagsáætlana lögbundinn rétt til þess að koma sjónarmiðum og röksemdum sínum að þegar skipulagsáætlanir eru til meðferðar.

Skipulagsáætlanir og samningar við ríkið um framtíð Reykjavíkurlugvallar

Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024, sem tók gildi þann 20. desember 2002 með birtingu í B- deild Stjórnartíðinda, var kveðið á um að Reykjavíkurlugvöllur skyldi víkja í áföngum á skipulagstímabilinu. Var það meðal annars í samræmi við niðurstöðu almennrar atkvæðagreiðslu íbúa Reykjavíkur um framtíð Reykjavíkurlugvallar sem fór fram þann 17. mars 2001. Þá var með bókun borgarstjóra og samgönguráðherra vegna Reykjavíkurlugvallar sem gerð var þann 14. júní 1999 og minnisblaði dags. 11. febrúar 2005, gert ráð fyrir því að snertilendingar í æfinga- og kennsluflugi á Reykjavíkurlugvelli flyttust á nýjan flugvöll í nágrenni höfuðborgarsvæðisins. Þá var með sérstöku samkomulagi Reykjavíkurborgar og ríkisins, sem undirritað var þann 25. október 2013, meðal annars, kveðið á um að innanríkisráðuneytið og Isavia ohf., skyldu hafa forgöngu um að kennslu- og æfingaflugi yrði fundinn nýr staður í nágrenni borgarinnar í samræmi við áður gefin fyrirheit vegna endurbyggingar Reykjavíkurlugvallar um síðustu aldamót og skyldi stefnt að því að framkvæmdir væru hafnar eins og fljótt og verða mætti. Í sama samkomulagi var jafnframt kveðið á um að svokölluð NA/SV flugbraut Reykjavíkurlugvallar yrði lögð niður og var sú túlkun staðfest með dómi Hæstaréttar í máli nr. 268/2016.

Þann 25. október 2013 var enn fremur gert samkomulag milli ríkisins, Reykjavíkurborgar og Icelandair Group hf., um innanlandsflug. Var meðal annars kveðið á um það í samkomulaginu að Reykjavíkurborg hefði fallist á að gera þá breytingu á tillögu að aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030, sem þá var meðferðar, að norður- suður flugbraut Reykjavíkurlugvallar yrði áfram tryggður sess í aðalskipulagi til ársins 2022, í stað ársins 2016 eins og þáverandi tillaga að aðalskipulagi gerði ráð fyrir. Var tillögu að Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030, sem þá var til lögbundinnar meðferðar, breytt til samræmis við efni samkomulagsins. Að síðustu kvað samkomulagið á um að hver aðili að samkomulaginu skyldi tilnefna fulltrúa í stýrihóp til þess að kanna flugvallakosti á höfuðborgarsvæðinu. Skilaði stýrihópurinn niðurstöðu sinni í júní 2015 um slíka flugvallakosti.

Í gildandi Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010- 2030, sem tók gildi þann 26. febrúar 2014 með birtingu í B- deild Stjórnartíðinda, er áfram kveðið á um að Reykjavíkurlugvöllur skyldi víkja á skipulagstímabilinu. Í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins, sem tók gildi þann 14. júlí 2015 með auglýsingu B- deild Stjórnartíðinda, er kveðið á að sama skapi um það að Reykjavíkurlugvöllur skuli víkja í áföngum.

Tillagan gengur gegn skipulagsvaldi og stjórnarskrárvörðum sjálfstjórnarrétti Reykjavíkurborgar

Af öllu framansögðu leiðir að um langa hríð hefur það verið stefna Reykjavíkurborgar, þ. á m. í skipulagsáætlunum sínum, að Reykjavíkurflygvöllur skyldi víkja úr Vatnsmýrinni. Þá hefur Reykjavíkurborg átt í viðræðum og samráði við ríki og aðra hagsmunaaðila vegna framtíðar flugvallarins sem lyktað hefur með samningum um framtíð flugvallarins þ. á m. samkvæmt því sem rakið hefur verið að framan. Þá er jafnframt ljóst að Reykjavíkurborg hefur skipulagsvald yfir Reykjavíkurflogvelli, samkvæmt ákvæðum laga nr. 160/2010, og að skipulagsvald er meðal helstu hornsteina stjórnarskrárverndaðs sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga skv. 78. gr. stjórnarskrá, eins og framan er rakið.

Ekkert samráð hefur verið haft við Reykjavíkurborg um undirbúning eða útfærslu þingsályktunartillögunnar og ekki er vitað til þess að haft hafi verið samráð við Akureyrarbæ eða hagsmunaaðila í sjúkraflugi um þá ráðagerð að flytja miðstöð sjúkraflugs frá Akureyri til Reykjavíkur, líkt og tillagan felur í sér.

Að mati Reykjavíkurborgar gengur sú þjóðaratkvæðagreiðsla, sem ráð er fyrir gert samkvæmt tillögu til þingsályktunar, gegn öllum þeim meginsjónarmiðum sem gilda um sjálfstjórnarrétt og skipulagsvald sveitarfélaga og þá þeirri stefnu sem Reykjavíkurborg hefur markað um Reykjavíkurflygvöll í skipulagsáætlunum. Þá bendir Reykjavíkurborg á að niðurstaða slíkrar ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu getur hvorki bundið Reykjavíkurborg né haggð gildi lögmetra skipulagsáætlana þeirra sem gilda um Reykjavíkurflygvöll eða samninga sem gerðir hafa verið um framtíð flugvallarins.

Í greinargerð með tillögu til þingsályktunar er þjóðaratkvæðagreiðsla um Reykjavíkurflygvöll rökstudd, eins og greinir að framan, með vísan til þess að niðurstöður atkvæðagreiðslunnar geti orðið grundvöllur þess að svipta Reykjavíkurborg skipulagsvaldi yfir Reykjavíkurflogvelli með sérstakri lagasetningu. Af því verður dregin sú ályktun að megintilgangur tillögunnar sé sá að fá fram niðurstöðu í þjóðaratkvæðagreiðslu er nýta megi í framhaldinu sem forsendu fyrir því að svipta Reykjavíkurborg skipulagsvaldi yfir flugvellingum.

Hvað þessi rök varðar fæst ekki séð að löggjafinn geti einhliða samþykkt lög sem kveða á um verulega skerðingu á stjórnarskrárvörðum sjálfstjórnarrétti Reykjavíkurborgar með vísan til niðurstöðu ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Þá gengi slík lagasetning, sem beint væri gagnert gegn tiltekinni skipulagsáætlun sveitarfélags, í berhögg við meginreglu 78. gr. stjórnarskrár og væri að síðustu í andstöðu við hina óskráðu meginreglu stjórnskipunar um meðalhóf.

Með vísan til þessa telur Reykjavíkurborg að þjóðaratkvæðagreiðslan geti hvorki þjónað fyrrnefndum tilgangi samkvæmt greinargerð sem fylgir tillögunni, né að til staðar sé nokkur þörf til þess að efna til þeirrar ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um framtíð Reykjavíkurflygvallar sem tillagan mælir fyrir um.

Reykjavíkurborg leggst því eindregið gegn því að tillagan verði samþykkt með vísan til þess sem hér greinir að framan.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar



Ari Karlsson
staðgengill borgarlögmans