



Alþingi – nefndasvið
Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um loftferðir, 186. mál.

Með erindi, dags. 20. janúar 2022, sendi umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis Reykjavíkurborg til umsagnar frumvarp til laga um loftferðir, 186. mál. Reykjavíkurborg var veittur frestur til að skila umsögn til 3. febrúar 2022 sem var að beiðni Reykjavíkurborgar framlengdur til 18. febrúar nk. Hér á eftir fer umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið.

Reykjavíkurborg ítrekar þær alvarlegu athugasemdir sem hún gerði við frumvarpið í fyrri umsögn sinni frá 26. apríl 2021 (**fylgiskjal 1**) og vísar til þeirrar umsagnar að öllu leyti vegna þess frumvarps sem hér er til umfjöllunar. Ljóst er að við vinnslu þess frumvarps sem nú liggur fyrir hefur í engu verið tekið tillit til athugasemda Reykjavíkurborgar í fyrri umsögn. Reykjavíkurborg leggst alfarið gegn því að frumvarpið verði að lögum í óbreyttri mynd.

Sérstaklega leggst Reykjavíkurborg gegn 146. gr. frumvarpsins sem mælir fyrir um heimild ráðherra til að setja skipulagsreglur fyrir flugvöll sem er opin almennungi og landsvæði sem fyrirhugað er að byggja flugvöll. Reykjavíkurborg telur að ef umrædd breyting nái fram að ganga muni hún kollvarpa því skipulagsvaldi sem sveitarfélög hafa yfir flugvöllum innan eigin staðarmarka. Í athugasemdum í greinargerð frumvarpsins eru ekki færð fram rök fyrir því að nauðsynlegt sé að víkja frá því meginsjónarmiði skipulagslaga nr. 123/2010 um að ákvörðunartaka í skipulagsmálum eigi að vera sem næst þeim sem málið varðar.

Þess í stað leggur Reykjavíkurborg til að fallið verði frá þeim áformum að sveitarfélög verði bundin af skipulagsreglum, sem ráðherra hefur heimild til að setja, og að þess í stað verði lögfest gildandi framkvæmd, þ.e. að skipulagsreglur flugvalla taki mið af gildandi deiliskipulagi fyrir flugvallarsvæðið hverju sinni. Fyrirmæli um landnotkun skal lögum samkvæmt setja fram í skipulagsáætlun sveitarfélags. Því telur Reykjavíkurborg eðlilegt að skipulagsreglur fyrir flugvelli komi í kjölfar gildistöku nýrrar eða endurskoðaðrar skipulagsáætlunar fyrir flugvallarsvæði, enda eiga slíkar reglur að taka mið af gildandi deiliskipulagi hverju sinni. Af dómi Hæstaréttar frá 9. júní 2016 í máli nr. 268/2016 verður ráðið að breyting á landnotkun hefur í för með sér að breyta þarf skipulagsreglum flugvalla til samræmis við breytta landnotkun.

Reykjavíkurborg telur að í umræddu ákvæði felist óeðlileg og gróf aðför að sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga án knýjandi eða málefnalegra ástæðna. Það skal tekið fram að ekki eiga við sambærileg rök um að færa skipulagsvald yfir flugvöllum frá sveitarfélögum og búa að baki takmörkunum á skipulagsvaldi sveitarfélaga samkvæmt raforkulögum nr. 65/2003, lögum nr. 60/2007 um Vatnajökulspjóðgarð, lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd. Takmarkanir á skipulagsvaldi sveitarfélaga í umræddum lögum helgast annaðhvort af sjónarmiðum um umhverfis- og náttúruvernd eða af þeirri staðreynd að



mörg sveitarfélög eiga þar aðkomu. Sem dæmi má nefna að raflínur þarf yfirleitt að leggja í gegnum fleiri en eitt sveitarfélag og Vatnajökulspjóðgarður er innan staðarmarka nokkurra sveitarfélaga. Í slíkum tilvikum er eðlilegt og eftir atvikum nauðsynlegt að tempra skipulagsvald einstakra sveitarfélaga. Sambærileg sjónarmið eiga ekki við um flugvelli sem að öllu leyti eru innan staðarmarka einstaks sveitarfélags. Auk þess skal á það bent að í tilvitnuðum lögum er skipulagsvald sveitarfélaga einungis temprað en ekki fjarlægt eins og 146. gr. frumvarpsins felur í reynd í sér gagnvart sveitarfélögum varðandi flugvelli.

Í 256. gr. frumvarpsins eru taldar upp þær reglugerðir Evrópusambandsins sem því er ætlað að innleiða í íslenskan rétt sem og með 210. gr. frumvarpsins er Montreal-samningurinn, sem fjallar um einkaréttarleg atriði, leiddur í lög. Þá er í greinargerð með frumvarpinu fjallað um þá þjóðarréttarlegu samninga sem tekið var tillit til við samningu frumvarpsins. Ekki verður séð að sú breyting að færa skipulagsvald yfir flugvöllum frá sveitarfélögum til ráðherra sé tilkomin vegna þjóðréttarlegra skuldbindinga Íslands eða EES-samningsins.

Þá skal áréttað, eins og kemur fram í fyrri umsögn Reykjavíkurborgar, að þau sjónarmið sem byggt er á í löggið sem gildir um skipulagsmál- og vald á Keflavíkurflugvelli, sbr. lög nr. 76/2008, eiga ekki við um aðra flugvelli á Íslandi og geta þau sjónarmið því engan veginn talist vera algild eða almenn um alþjóðaflugvelli á Íslandi.

Að lokum telur Reykjavíkurborg málsmeðferð frumvarpsins vera verulega ámælisverða þar sem framangreind stefnubreyting varðandi skipulagsvald sveitarfélaga er gerð í óþökk við og án þess að tekið sé mark á alvarlegum athugasemdum sveitarfélaga á fyrri stigum. Af þeim sökum leggst Reykjavíkurborg eindregið gegn því að frumvarpið verði að lögum með vísan til framangreinds og fer þess á leit að tekið verði réttmætt tillit til framkominna tillagna og gagnrýni Reykjavíkurborgar á frumvarpið. Enn fremur óska fulltrúar Reykjavíkurborgar þess að fá að mæta fyrir umhverfis- og samgöngunefnd til að fylgja umsögn þessari eftir og gera nánari grein fyrir sjónarmiðum sem liggja henni að baki.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar,



Dagur B. Eggertsson
borgarstjóri



Ebba Schram
borgarlögmaður

Hjálagt:

1. Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um loftferðir, 586. mál, dags. 26. apríl 2021.



Reykjavíkurborg
skrifstofa borgarstjórnar

Reykjavík, 29. apríl 2021
R21030224
175
bþ

Alþingi - nefndasvið

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um loftferðir - 586. mál

Á fundi borgarráðs þann 29. apríl 2021 var hjálögð umsögn Reykjavíkurborgar, dags. 26. apríl 2021, um frumvarp til laga um loftferðir, samþykkt.

Það tilkynnist hér með.

Helga Björk Laxdal
e.u.

Hjálagt:
Umsögn Reykjavíkurborgar, dags. 26. apríl 2021



Reykjavík, 26. apríl 2021

R21030224

175

ES

Alþingi - nefndasvið
Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um loftferðir, 586. mál.

Með erindi, dags. 18. mars 2021, sendi umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis Reykjavíkurborg til umsagnar framangreint frumvarp. Reykjavíkurborg var veittur frestur til að skila umsögn til 15. apríl 2021 sem var að beiðni Reykjavíkurborgar framlengdur til 29. apríl 2021. Umsögn borgarlögmanns var unnin í samvinnu við umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar.

Hér á eftir fylgir umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið, en Reykjavíkurborg gerir alvarlegar athugasemdir við frumvarpið og leggst alfarið gegn því að það nái fram að ganga í óbreyttri mynd.

Almennt um frumvarpið

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði ný heildarlög um loftferðir sem taki mið af þjóðréttarlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist, stefnu stjórnvalda á sviði flugsamgangna og stuðli að þeim markmiðum sem tilgreind eru í 1. gr. frumvarpsins. Þá kemur fram í frumvarpinu að markmið laganna sé að stuðla að og tryggja öruggar, greiðar og skilvirkar flugsamgöngur að teknu tilliti til neytendaverndar, umhverfissjónarmiða og þjóðréttarlegra skuldbindinga. Jafnframt er í frumvarpinu lagt til að gildissvið laganna verði víðtækara en núgildandi laga um loftferðir.

Í þessari umsögn er lögð áhersla á XII. kafla frumvarpsins, sem fjallar um flugvelli, en þar eru lagðar til verulegar breytingar á fyrirkomulagi skipulagsmála flugvalla. Reykjavíkurborg telur að frumvarpið feli í sér verulegt inngrip í skipulagsvald sveitarfélaga sem er einn af hornsteinum stjórnarskrárvarins sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga.

Um einstök ákvæði XII. kafla frumvarpsins

Um 145. gr. Samráð.

Í ákvæði 144. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði skylda rekstraraðila flugvallar til vöktunar á starfsemi og þróun gagnvart hvers kyns hættum sem áhrif geta haft á öryggi flugvallar og flugumferðar. Í ákvæðinu er fjallað um samráð rekstraraðila og sveitarfélaga þar sem flugvöllur er staðsettur, er varðar mannvirki og annað sem fyrirhugað er að reisa innan marka hindrunarflata og hindrunarvarnarflata sem og annarra flata sem tengjast flugvöllinum eða eru í nágrenni við hann sem gætu haft áhrif á öryggi við flugvöllinn. Í ákvæði 1. mgr. 145. gr. frumvarpsins er síðan kveðið á um samráð milli rekstraraðila flugvallar og sveitarfélags þar sem flugvöllur er staðsettur um vöktun og verndun flugvallarumhverfis samkvæmt ákvæði 144. gr. frumvarpsins. Í því ákvæði er kveðið á um skyldur rekstraraðila

flugvallar til þess að vakta starfsemi og þróun í nágrenni flugvallar, sem getur haft í för með sér óviðunandi öryggisáhættu fyrir flug í nágrenni við flugvöllinn. Af framangreindum ákvæðum er ljóst að tillögð vöktun og samráð nær til skipulagsáætlana í nágrenni, breytingar á skipulagi, byggingarstarfsemi hvers konar o.fl. sem að mati rekstraraðila getur haft truflandi eða skaðleg áhrif á flug og/eða nothæfi fjarskipta-, leiðsögu- og kögunarkerfa í flugi. Í ákvæði 2. mgr. 144. gr. frumvarpsins er kveðið á um samráð milli sömu aðila er varðar mannvirki og annað sem fyrirhugað er að reisa í nágrenni við flugvöll og kunna að hafa áhrif á öruggi flugvallar.

Að mati Reykjavíkurborgar myndi það gera umrædda samráðsskyldu virkari og skýrari ef lögð yrði lögbundin skylda á sveitarfélög til að leita umsagnar hjá rekstraraðila flugvallar þegar breyting á deiliskipulagi er fyrirhuguð eða byggingarleyfi er grenndarkynnt sem gæti haft áhrif á flugvallarsvæðið. Sú tilhögun myndi gera það að verkum að skylt væri að leita afstöðu rekstraraðila til fyrirhugaðra breytinga þegar á skipulagsstigi en í núverandi lagaumhverfi hefur borið á því að athugasemdir hafi komið fram vegna slíkra breytinga á síðari stigum, eða eftir að þær hafa verið samþykktar. Þá kann að vera flóknara að bregðast við ef talin er ástæða til þess. Reykjavíkurborg telur því að með því að skylda sveitarfélög til að leita umsagnar hjá rekstraraðila flugvallar verði tryggt að þau sjónarmið og forsendur sem samráð á að lúta að og rekstraraðili telur tilefni til að koma á framfæri liggi fyrir við ákvörðunartöku. Þannig verði einnig fyrirsjáanleiki og gagnsæi við ákvörðunartöku betur tryggt.

Af hálfu Reykjavíkurborgar er á það bent að ákvæði 144. gr. í frumvarpinu hefur ekki að geyma skýr fyrirmæli um tilhögun samráðs milli aðila. Telur Reykjavíkurborg að ákjósanlegra væri að tilgreina fyrirkomulag samráðs með skýrari hætti í ákvæðinu sjálfu og að það skuli vera með þeim hætti að lögbundin skylda hvíli á sveitarfélögum til að afla umsagnar frá rekstraraðilum.

Um 146 gr. Skipulagsreglur flugvallar.

Í ákvæði 146. gr. frumvarpsins er fjallað um heimild ráðherra til að setja skipulagsreglur fyrir flugvöll sem er opinn almenningi líkt og segir í núgildandi lögum. Þá er ráðherra einnig heimilt að setja skipulagsreglur um landsvæði þar sem *fyrirhugað* er að byggja flugvöll sem opinn verður almenningi. Í ákvæði 2. mgr. 146. gr. er svo mælt fyrir um í staflaðum a. til c. hvaða upplýsingar skipulagsreglur skuli hafa að geyma. Þá er kveðið á um nýmæli í ákvæði 3. mgr. 146. gr., sem felst í því að sveitarstjórnir skuli bundnar af skipulagsreglum flugvalla við gerð skipulagsáætlana og beri að samræma gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir við skipulagsreglur flugvallar innan fjögurra ára frá samþykkt viðkomandi skipulagsreglna. Í athugasemd í greinargerð með frumvarpinu um ákvæði 146. gr. frumvarpsins kemur fram að þar sé „[...] lagt til að kveðið verði með skýrari hætti en verið hefur um rétt hæð skipulagsreglna flugvalla. Þ.e. að skipulagsreglur flugvalla gangi frammar skipulagsáætlunum sveitarfélaga (svæðis-, aðal- og deiliskipulagi) að því marki sem skipulagsáætlanir sveitarfélaga eru ósamrýmanlegar þeim fyrrnefndu. Sveitarfélög verði þannig bundin af skipulagsreglum flugvallar frá gildistöku slíkra reglna og sé skylt að beita og framfylgja efni þeirra frá gildistöku.“

Í 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er kveðið á um að gildandi skipulagsáætlanir skuli vera í innbyrðis samræmi. Þannig skuli svæðisskipulag vera rétt hærra en aðalskipulag og aðalskipulag rétt hærra en deiliskipulag. Í gildandi loftferðalögum, þ.e. 1. mgr. 59. gr. laga nr. 60/1998, er mælt fyrir um að ráðherra sé heimilt að setja skipulagsreglur fyrir flugvelli

sem ætlaðir eru til almennrar notkunar. Um efni skipulagsreglna er fjallað í 2. mgr. 59. gr. loftferðalaga og þar kemur fram að reglurnar skuli meðal annars geyma fyrirmæli um skipulag innan flugvallarsvæðis, starfsheimildir, starfsemi og umferð innan svæðisins auk fyrirmæla um það svæði utan flugvallar þar sem rétt er að setja takmörkun á hæð mannvirkja og annarra hluta, t.d. húsa, stanga og trjáa, eða takmörkun á meðferð fasteigna eða hluta, t.d. að því er varðar leiðslur eða atvinnurekstur, enda séu slíkar kvaðir nauðsynlegar í þágu almenns öryggis. Í athugasemd við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi til loftferðalaga kemur fram að ákvæðið samsvari 66. gr. eldri loftferðarlaga nr. 34/1964. Í greinargerð þeirra laga er ekki fjallað efnislega um skipulagsreglur fyrir flugvelli. Í gildandi lögum er því ekki að finna ákvæði sem mælir fyrir um að skipulagsáætlanir sveitarfélaga skuli samræmast skipulagsreglum flugvallar með sama hætti og lagt er til í ákvæði 146. gr. frumvarpsins. Á hinn bóginn liggur skýrt fyrir af skipulagslögum og loftferðarlögum og áratugalangri framkvæmd á grundvelli þessara laga að skipulagsreglur flugvallar skulu samræmast gildandi skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 9. júní 2016 í máli nr. 268/2016 var í niðurstöðu héraðsdóms sem staðfestur var að því leyti af Hæstarétti rakið að forsenda setningar reglna um skipulag flugvallar samkvæmt loftferðarlögum væri að áður hafi verið tekin ákvörðun um stærð og afmörkun vallar. Það var því niðurstaða dómstóla að ákvörðun um starfrækslu flugvallar yrði ekki tekin með skipulagsreglum flugvallar. Ekki er því unnt að fallast á þá skýringu í athugasemd við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi til endurskoðaðra laga um loftferðir, að einungis sé um áréttingu að ræða en ekki eiginlega lagabreytingu. Því verður að telja að umrætt ákvæði feli í sér grundvallarbreytingu á réttshæð og tilhögun skipulagsáætlana sem miðar að því að skerða skipulagsvald sveitarfélaga með fordæmalausum hætti, án rökstuðnings eða málefnalegra ástæðna.

Skipulagslög nr. 123/2010 byggja á því meginsjónarmiði að ákvörðunartaka í skipulagsmálum eigi að vera sem næst þeim sem málið varðar og lögin gera ráð fyrir aðgengi og þátttöku almennings og annarra hagsmunaaðila í stefnumótun sveitarfélaga í skipulagsmálum. Skipulagsvaldið hefur, líkt og framan getur, löngum verið talið einn af hornsteinum stjórnarskrárvarins sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga. Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga er tryggður í 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944, þar sem segir að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða, sbr. einnig 1. og 3. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga. Alkunna er að skipulagsvald sveitarfélaga er viðtækt og samkvæmt skipulagslögum 123/2010 nær skipulagsskylda sveitarfélaga til lands og hafs innan marka sveitarfélaga sem almennt er á ábyrgð og forræði sveitarstjórna en ekki annarra anga ríkisvaldsins, sbr. 12. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Er nánast fordæmalaust að ríkisvaldið hafi með lögum takmarkað eða haft áhrif til að breyta skipulagsvaldi sveitarfélaga. Það var þó gert í tilviki Keflavíkurflugvallar en þá var farin sú leið að fela sérstakri skipulagsnefnd að hafa umsjón með skipulagi innan Keflavíkurflugvallarsvæðisins. Skipulagsnefndin er í samræmi við fyrirmæli laga skipuð sex mönnum, þrír þeirra eru skipaðir á grundvelli tilnefningar frá sveitarfélögunum þremur sem sem áður fóru með skipulagsvald, þ.e. Garði, Reykjanesbæ og Sandgerði, síðan er einn tilnefndur af Skipulagsstofnun og einn af umhverfisráðherra og að lokum skipar samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra einn nefndarmann án tilnefndingar. Þess má geta að þegar þessari tilhögun var komið á með lögum nr. 76/2008 lögðust framangreind sveitarfélög ekki gegn frumvarpinu og voru því samþykkt þessari breyttu tilhögun skipulagsvalds. Þrátt fyrir það var í frumvarpi til laga nr. 76/2008 veittur ítarlegur rökstuðningur fyrir ástæðum og nauðsyn þess að haga þyrfti skipulagsmálum með þessum sérstaka hætti vegna Keflavíkurflugvallar. Þær

tillögur sem settar voru fram í frumvarpi til laga nr. 76/2008 byggðust að mestu leyti á niðurstöðum sem komu fram í skýrslu sérfræðinganefndar sem hafði skoðað ýmis álitamál tengd Keflavíkurflugvelli. Hluti af því sem sérfræðinganefndin tók til skoðunar var tilhögun skipulagsmála. Nefndin benti meðal annars á að flugvallarsvæðið ætti sér ekki hliðstæðu á Íslandi hvað varðar þarfir og rekstrarforsendur á sviði skipulagsmála. Meðal rökstuðnings fyrir því að flytja skipulagsvald yfir flugvellinum til hinnar sérstöku skipulagsnefndar var meðal annars vísað til þess að Keflavíkurflugvallarsvæðið væri alfarið eign íslenska ríkisins og til þeirra kvaða sem hvíla á flugvellinum út frá þjóðarréttarlegum skuldbindingum, eða nánar tiltekið skyldna á sviði varnar- og öryggismála sem hvíla á íslenska ríkinu á grundvelli varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna, sbr. lög nr. 110/1951, samkomulags Íslands og Bandaríkjanna frá 26. ágúst 1983 varðandi aðgang og afnot Bandaríkjanna af Flugstöð Leifs Eiríkssonar á Keflavíkurflugvelli á ófriðartímum og í neyðartilvikum og vegna samninga við Atlantshafsbandalagið. Vegna þessara samninga hefði Keflavíkurflugvöllur þá sérstöðu að vera ætlaður til varnarþarfa landsins, þ.m.t. heræfinga og eftir atvikum friðargæsluæfinga. Engar sambærilegar kvaðir hvíla á öðrum flugvöllum á landinu. Þau sérstöku sjónarmið sem réttlættu tilfærslu skipulagsvalds frá sveitarfélögum til sérstakrar skipulagsnefndar vegna Keflavíkurflugvallar eru því ekki tæk til að styðja tilfærslu skipulagsvalds yfir innanlandsflugvöllum. Þvert á móti sýnir lagasetningin vegna Keflavíkurflugvallar fram á það hversu veigamikil sjónarmið hafa verið talin þurfa að vera fyrir hendi til að réttlæta slíka tilfærslu. Í því frumvarpi sem umsögn þessi lýtur að er enginn reki gerður að því að rökstyðja nauðsyn þeirrar grundvallarbreytingar sem lögð er til á skipulagsmálum. Sambærileg sjónarmið og að framan eru rakin eiga ekki við um aðra flugvelli, þ.m.t. Reykjavíkurflugvöll.

Standi vilji löggjafans til að kollvarpa gildandi fyrirkomulagi og skerða skipulagsvald sveitarfélaga með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu er eðlileg krafa að löggjafinn geri það með skýrum og afdráttarlausum hætti og veiti rökstuðning fyrir því af hverju verið er að leggja til slíka meiriháttar breytingu. Í fyrirliggjandi frumvarpi er verið að leggja til tilfærslu skipulagsvalds með afar óljósum hætti frá sveitarfélögum til ráðherra og honum falin nánari útfærsla. Í dæmaskyni má nefna að í frumvarpinu er ekki mælt fyrir um það hver fari með vald til að afmarka flugvallarsvæðið. Þá eru engin viðmið eða skilyrði sett fram til að afmarka hvaða landsvæði geta talist landsvæði þar sem fyrirhugað er að byggja flugvöll. Engin umfjöllun er um það hver hafi úrskurðarvald í ágreiningsmálum tengdum afmörkun á valdheimildum. Þá er nánast engin fyrirmæli að finna varðandi framkvæmd og eftirlit og þau fábrotu fyrirmæli sem eru fyrir hendi eru svo illa útfærð að þau vekja fleiri spurningar en þau svara. Eru því allir grundvallarþættir tengdir skipulaginu og skipulagsvaldinu ýmist óútfærðir eða útfærðir með ófullnægjandi hætti í frumvarpinu.

Að því er varðar Reykjavíkurflugvöll sérstaklega þá liggur fyrir að yfirlýst stefna Reykjavíkurborgar síðastliðin ár hefur verið sú að flugvöllurinn muni víkja úr Vatnsmýrinni. Sá vilji hefur birst í skipulagsáætlunum borgarinnar og einnig verið lagður til grundvallar í þeim samningum sem Reykjavíkurborg og íslenska ríkið hafa gert sín á milli síðastliðin ár varðandi flugvöllinn. Í því sambandi má nefna samkomulag milli íslenska ríkisins, Reykjavíkurborgar og Icelandair Group hf. um innanlandsflug, dags 25. október 2013. Þá gerðu íslenska ríkið og Reykjavíkurborg með sér samkomulag hinn 28. nóvember 2019 um rannsóknir á möguleikum á byggingu nýs flugvallar í Hvassahrauni. Má ljóst vera að með frumvarpinu er ætlunin að reyna að koma íslenska ríkinu hjá því að uppfylla samningsskuldbindingar þess varðandi framtíð flugvallarins í Vatnsmýrinni. Bent er á að jafnvel þótt frumvarpið verði óbreytt að lögum þá leysir það ekki íslenska ríkið undan samningsskuldbindingum þess í þessum efnum, sbr. dómur Hæstaréttar Íslands frá 9. júní

2016 í máli nr. 268/2016.

Eins og áður greinir leggst Reykjavíkurborg alfarið gegn þeirri skerðingu sem áformuð er á skipulagsvaldi sveitarfélaga og felst í ákvæði 146. gr. frumvarpsins. Þess í staðinn leggur Reykjavíkurborg til að ákvæði 146. gr. frumvarpsins verði orðað á þann hátt að skipulagsreglur flugvalla þurfi að vera í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir og geti einungis verið auglýstar ef svo er eða eftir atvikum auglýstar samhliða breytingu á deiliskipulagi þannig að ljóst sé að skipulagsvald flugvalla sé eftir sem áður hjá sveitarfélögum og fari eftir skipulagslögum.

Verði ákvæði 146. gr. frumvarpsins samþykkt óbreytt telur Reykjavíkurborg nauðsynlegt að í frumvarpinu verði fjallað um bótaskyldu ríkisins eða rekstraraðila komi til þess að sveitarfélög verði skyldug til að breyta sínum skipulagsáætlunum til samræmis við skipulagsreglur sem ráðherra setur um flugvelli og eru í andstöðu við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Að óbreyttum gildandi lögum kann að skapast sú staða að bótaábyrgð verði felld á sveitarfélög samkvæmt 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 af framangreindum sökum, þó hugsanlega kynni bótaábyrgð að vera felld á ríkissjóð samkvæmt 2. mgr. 51. gr. b. skipulagslaga. Verður að telja með öllu ótækt að sveitarfélög geti átt á hættu að baka sér bótaábyrgð af þeirri ástæðu einni að þeim er skylt að breyta skipulagsáætlunum til samræmis við síðar settar skipulagsreglur ráðherra. Er enda ljóst að ef til bótaábyrgðar kæmi gæti tjón og samsvarandi bótaábyrgð sveitarfélags eða ríkisins numið tugum eða hundruðum milljarða króna. Í greinargerð frumvarpsins er engu getið um þessi fjárhagslegu áhrif á ríkissjóð eða sveitarfélög verði frumvarpið að lögum. Að mati Reykjavíkurborgar er nauðsynlegt að slík greining á fjárhagslegum áhrifum fari fram áður en núverandi réttarumhverfi er breytt með jafn afdrifaríkum hætti og lagt er til. Að sama skapi þyrfti umfjöllun um tilhögun bótareglna að vera að finna í ákvæðum frumvarpsins.

Til samræmis við framangreint leggur Reykjavíkurborg að fallið verði frá þeim áformum að sveitarfélög verði bundin af skipulagsreglum, sem ráðherra hefur heimild til að setja, og að þess í stað verði lögfest sú venjuhelgaða framkvæmd sem hefur verið til staðar án athugasemda um áráð og felst í því að skipulagsreglur skulu taka mið af gildandi deiliskipulagi fyrir flugvallarsvæðið. Þannig eigi fremur að stofnast sjálfstæð skylda á hendur ráðherra samgöngumála í lofti til endurskoðunar á skipulagsreglum fyrir flugvöll séu þær ekki í samræmi við staðfestar skipulagsáætlanir enda er skipulagsvaldið ekki á hendi samgöngufyrivalda. Þá telur Reykjavíkurborg einnig rétt að mælt verði fyrir um það í ákvæðinu hvaða tímafrest ráðherra hafi til að setja nýjar reglur eða uppfæra reglur í samræmi við breytt deiliskipulag sem nær yfir flugvöll. Lagt er til að frestur til að auglýsa skipulagsreglur flugvalla, hvort sem það er vegna nýs flugvallar eða til að samræma reglur við gildandi deiliskipulag, verði innan árs frá því að deiliskipulagið tók gildi. Með lögbundnum tímafrestum má fremur tryggja samræmi milli skipulagsreglna og ákvarðana sveitarfélagsins í skipulagsmálum.

Um 148. gr.

Í ákvæði 1. mgr. 148. gr. frumvarpsins er fjallað um hindranir og frávik frá hæðartakmörkunum o.fl. og heimildir Samgöngustofu til að láta fjarlægja hindrun sem fer í bága við skipulagsreglur.

Af hálfu Reykjavíkurborgar er á það bent að af ákvæðinu er með öllu óljóst hver það er sem skuli fjarlægja hindrun sem fer gegn skipulagsreglum að kröfu Samgöngustofu. Ef ætlun

löggjafans er að sveitarfélag eða byggingarfulltrúi hlutaðeigandi sveitarfélags standi að framkvæmdinni að kröfu Samgöngustofu þurfa að liggja fyrir skýr fyrirsmáli um málsmeðferð.

Um 149. gr.

Í ákvæði 149. gr. frumvarpsins er lagt til að sveitarstjórnnum verði heimilað að beita valdheimildum sínum samkvæmt skipulags- og mannvirkjalögum til þess að tryggja framfylgni við skipulagsreglur flugvallar sem hafa tekið gildi.

Reykjavíkurborg bendir á að óljóst er af ákvæðinu hver eigi að hafa frumkvæði að beitingu slíkra valdheimilda, hvernig valdheimildum er háttað og hvernig málsmeðferð vegna slíkra krafna eigi að vera. Af frumvarpinu virðist algerlega óljóst hvort heimildir til að hafa frumkvæði að slíku máli séu í höndum rekstraraðila flugvallar, sveitarstjórnar eða Samgöngustofu. Þá er ekki kveðið á um það hver eigi að beina kröfu að eiganda mannvirkis um úrbætur þannig að mannvirkið sé í samræmi við skipulagsreglur flugvallar. Þá virðast heimildir Samgöngustofu til að gera kröfur til niðurriks á hindrunum sem standa fyrir utan flugvallarsvæðið vera sérstaklega óljósar.

Til viðbótar við framangreint telur Reykjavíkurborg tilefni til að vekja athygli á því að upp kunna að koma tilvik þar sem sú hindrun sem talið er nauðsynlegt að fjarlægja hafi verið reist á grunni heimildar í deiliskipulagi og að byggingarleyfi hafi verið gefið út fyrir viðkomandi hindrun. Í slíkum tilvikum þyrftu að liggja fyrir skýr fyrirsmáli varðandi málsmeðferð. Þá er ekki að finna umfjöllun í frumvarpinu um bótarétt sem kann að stofnast af þessum sökum.

Um 150. gr.

Í ákvæði 150. gr. frumvarpsins er lagt til að Samgöngustofu verði heimilt að krefjast þess að hindrun utan svæðis sem skipulagsreglur flugvallar tekur yfir sem vegna hæðar eða annarra eiginleika teljast hættulegar flugumferð sé fjarlægð.

Reykjavíkurborg telur mikilvægt að kveðið verði á um hver skuli bera ábyrgð á því að fjarlægja hindrun verði eigandi mannvirkis ekki við kröfu um að að hún verði fjarlægð. Að öðrum kosti kann að skapast vafi um hvaða stjórnvald beri ábyrgð á því að hindranir verði fjarlægðar. Því er lagt til að bætt verði eftirfarandi setningu við ákvæðið:

„Samgöngustofa ber ábyrgð á því að fjarlægja hindrun sem fer í bága við skipulagsreglur og skal bera ábyrgð á að afla nauðsynlegra leyfa hjá hlutaðeigandi sveitarfélagi og greiða allan kostnað af málsmeðferð.“

Með vísan til framangreinds er það mat Reykjavíkurborgar að fyrirbyggjandi frumvarp feli í sér óeðlilega og grófa aðför að sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga. Í frumvarpinu eru lagðar til grundvallarbreytingar á skipulagsmálum án nokkurs rökstuðnings eða skýringa. Reykjavíkurborg telur því frumvarpið fela í sér verulegt inngríp í skipulagsvald sveitarfélaga sem er einn af hornsteinum stjórnarskrárvarins sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga. Með frumvarpinu er lagt til að skipulagsreglur sveitarfélaga gangi fram og geti þannig vikið til hliðar skipulagsáætlun sveitarfélaga. Að mati Reykjavíkurborgar gengur slíkt fyrirkomulag gróflega gegn þeim grundvallarsjónarmiðum sem gilda um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga, sbr. meðal annars 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944. Þá er að mati

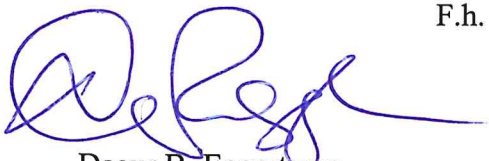
Reykjavíkurborgar verulega aðfinnsluvert að verið sé að færa völd úr höndum lýðræðislegra kjörinna sveitarstjórna, sem eru fjölskipuð stjórnvöld sem fara með almennt skipulagsvald í héraði, yfir til eins ráðherra. Slíkt fyrirkomulag er ólýðræðislegt, felur í sér ótakmarkað ráðherraræði auk þess sem það veldur ófyrirsjáanleika og óvissu í allri ákvarðanatöku.

Framsetning XII. kafla frumvarpsins er um margt villandi enda er í því gefið til kynna að breytingarnar séu óverulegar og aðeins til þess fallnar að auka skýrleika. Í umræddum kafla frumvarpsins að finna ákvæði um samráð og heimildir til valdbeitingar til að framfylgja skipulagi sem eru ýmist óljósar eða illa útfærðar. Þá er í frumvarpinu enga umfjöllun að finna um málsmeðferð eða bótarétt. Jafnframt skortir verulega umfjöllun um fjárhagsleg áhrif frumvarpsins á ríkissjóð og sveitarfélög. Vegna þessara annmarka telur Reykjavíkurborg frumvarpið líklegt til að skapa verulega réttaróvissu ef það næði fram að ganga í óbreyttri mynd.

Ákvæði XII. kafla frumvarps til laga um loftferðir fela í sér grundvallarbreytingu á meðferð skipulagsmála, án alls samráðs við sveitarfélögin, sem er án fordæma. Eins og fyrr greinir þá liggur ekki fyrir hvaða málefnalegu sjónarmið liggja að baki þeim áformum um að taka sjálfsákvörðunar- og skipulagsvald að hluta úr höndum sveitarfélaga og færa það yfir til ráðherra samgöngumála. Þá skortir alfarið á í frumvarpinu að færð séu rök fyrir því að nauðsynlegt sé að breyta því fyrirkomulagi sem nú er við lýði og hefur reynst vel.

Þá felur frumvarp til laga um loftgerðir í sér grundvallarbreytingar á meðferð skipulagsmála í landinu sem eru ekki í samræmi við almenna þróun löggjafar á sviði skipulagsmála síðustu tæpa öld. Þær breytingar sem hafa verið gerðar á skipulagslöggjöfinni á undanförmum áratugum hafa almennt miðað að því að auka skipulagsvald sveitarfélaga og draga úr miðstýringu ríkisvaldsins, færa ákvörðunartöku nær þeim sem málið varðar, gera vinnuferli gagnsærra og auka aðgengi almennings og annarra hagsmunaaðila að upplýsingum og þátttöku í stefnumótun opinberra aðila. Frumvarpið stríðir í meginatriðum gegn öllu framangreindu og er í raun ómálefnalegt og þarf laust skref aftur til fortíðar.

Reykjavíkurborg leggst því eindregið gegn því að frumvarpið nái fram að ganga að óbreyttu með vísan til þess sem hér greinir að framan. Þess er óskað að fulltrúar Reykjavíkurborgar fái áheyrn á fundi þingnefndar til að gera grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögninni.


Dagur B. Eggertsson
borgarstjóri

F.h. Reykjavíkurborgar


Ebba Schram
borgarlögmaður