

UMSÖGN

Viðtakandi: Borgarráð

Sendandi: Borgarlögmaður

Umsögn borgarlögmans um tillögu borgarfulltrúa Sjálfstæðisflokksins um bætt loftgæði í Reykjavíkurborg

Á fundi borgarstjórnar 2. febrúar 2021 var eftirfarandi tillögu borgarfulltrúa Sjálfstæðisflokksins um bætt loftgæði í Reykjavík vísað til umsagnar borgarlögmans:

Borgarstjórn samþykkir að fara í þrjúættar aðgerðir til að bæta loftgæði í borginni. Í fyrsta lagi að auka þrjú á götum borgarinnar, í annan stað að auka viðbragðstíma snjómoksturs og í þriðja og síðasta lagi að veita afslátt af gjaldskyldum bílastæðum fyrir þá sem ekki aka á nagladekkjum. Umhverfis- og skipulagssviði verði falin nánari útfærsla sem lögð verði fyrir skipulags- og samgönguráð eigi síðar en 15. febrúar næstkomandi. Samvinna verði höfð við Vegagerðina og nágrannasveitarfélögin með hagkvæmni og loftgæði að leiðarljósi.

Nánar tiltekið má ráða af bókun borgarfulltrúa Samfylkingarinnar, Viðreisnar, Pírata og Vinstri grænna sem lögð var fram undir málinu að einungis sá hluti tillögunnar sem lýtur að hugsanlegum afslátti af gjaldskyldum bílastæðum fyrir þá sem ekki aka bifreiðum með negldum hjólbörðum var vísað til umsagnar borgarlögmans, en umrædd bókun er svohljóðandi:

Rannsóknir styðja ekki að aukin þrjú eða styttri viðbragðstími vegna snjómoksturs séu markvissar leiðir til að bæta loftgæði. Gjöld á nagladekk geta hins vegar verið það og er því fallist á að vísa þeim hluta tillögunnar til frekari skoðunar við endurskoðun loftgæðaáætlunar borgarinnar. Fengin verði umsögn borgarlögmans varðandi lagalega þætti.

Hér á eftir fylgir umbeðin umsögn borgarlögmans um lagalega þætti varðandi veitingu hugsanlegs afsláttar af gjaldskyldum bílastæðum fyrir þá sem ekki aka bifreiðum með negldum hjólbörðum.

I.

Gjaldskyld bifreiðastæði

i) Umferðarlög nr. 77/2019

Í 86. gr. umferðarlaga nr. 77/2019, er fjallað um stöðukort og stöðureiti. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins er sveitarstjórn heimilt að setja reglur um notkun stöðureita og gjaldtöku fyrir

hana á landi sem er í umráðum hennar, þ. á m. á þjóðlendum. Reglur um notkun stöðureita á landi í umráðum sveitarstjórnar þurfa samþykki lögreglustjóra til að öðlast gildi. Þá kveður ákvæði 3. mgr. 86. gr. umferðarlaga á um að sveitarstjórn innheimti gjald samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins á stöðureitum á landi í umráðum hennar og á þjóðlendum innan marka sveitarfélagsins. Sambærilegt ákvæði var að finna í 2. mgr. 83. gr. þágildandi umferðarlaga nr. 50/1987, þegar við setningu laganna. Það tók til heimildar sveitarstjórnar til setningar reglna um notkun stöðureita og töku gjalds fyrir hana í kaupstað eða kauptúni að fengnu samþykki lögreglustjóra. Þannig voru þjóðlendum undanskildar gjaldtökuheimild laganna.

Á grundvelli 2. mgr. 83. gr. þágildandi umferðarlaga nr. 50/1987, voru settar reglur um notkun stöðureita og gjaldtöku vegna hennar í Reykjavík í febrúar árið 1988. Samkvæmt 1. gr. reglnanna ákveður borgarráð, að fengnum tillögum frá umferðarnefnd, hvar á götum og opnum svæðum verði lögð á gjaldskylda með uppsetningu stöðumæla. Þá er í 3. gr. reglnanna mælt fyrir um að borgarráð ákveði gjald og tíma gjaldskyldu fyrir stöðu ökutækis á stöðumælareit og aukinheldur hvað ökutæki megi vera lengi samfelt á reitnum. Á grundvelli tilvitnaðra ákvæða laga og eigin reglna hefur Reykjavíkurborg tekið ákvarðanir um notkun stöðureita, gjaldtöku og gjaldskyldutíma vegna hennar á götum og opnum svæðum í borgarlandinu.

Gjald vegna bifreiðastæða í bílastæðahúsi er hluti af gjaldskrá Reykjavíkurborgar ár hvert og er gjaldið lagt á og innheimt á grundvelli hennar í krafti eignarhalds Reykjavíkurborgar á bílastæðahúsum sem einkaréttarlegt gjald fyrir tímabundin afnot af fasteignum borgarinnar en ekki ákvæða umferðarlaga eins og á við um gjaldskyld bifreiðastæði á götum og opnum svæðum í borgarlandinu.

Í þessu sambandi má geta þess að ákvæði 85. gr. umferðarlaga nr. 77/2019, fjallar um takmörkun eða bann umferðar um stundarsakir. Ákvæði 4. mgr. 85. gr. mælir meðal annars fyrir um að ráðherra geti sett reglur um notkun negldra hjólbarða, þar með talið hvenær og við hvaða aðstæður notkun þeirra er heimil. Umrædd heimild hefur enn sem komið er ekki verið nýtt.

ii) Reglugerð nr. 822/2004 um gerð og búnað ökutækja

Í kafla 16.02 í reglugerð nr. 822/2004 um gerð og búnað ökutækja, er fjallað um hjólbarða með nöglum eða keðjum. Ákvæði 1. gr. kaflans mælir fyrir um að skylt sé að hafa snjókeðjur á hjólum eða eftir akstursaðstæðum annan búnað, til dæmis grófmynstraða hjólbarða (vetrarmynstur), með eða án nagla sem veitt geti viðnám þegar snjór eða ísing er á vegi.

Þannig er einungis skylt að hafa grófmynstraða hjólbarða sem veitt geta viðnám þegar snjór eða ísing er á vegi að vetrarlagi en af því leiðir að hjólbarðar með nöglum eru valkvæðir þar sem lagaskyldan nær aðeins til þess að hafa grófmynstraða hjólbarða.

Ekki er að finna ákvæði í lögum eða reglugerðum sem hafa eða kunna að hafa áhrif á það hvort sú tillaga sem hér er til umfjöllunar geti náð fram að ganga.

iii) Fyrri ívilnanir

Samkvæmt upplýsingum frá umhverfis- og skipulagssviði voru reglur um visthæfar skífur fyrst settar 2. ágúst 2007. Frá og með þeim tíma hefur eigendum/notendum ákveðinna tegunda visthæfra bifreiða staðið til boða sérstök skífa, svonefnd vistskífa, sem veitir 90 mínútna endurgjaldslausan aðgang að gjaldskyldum bifreiðastæðum á svæðum P1-4 í Reykjavík. Á hinn bóginn hefur í reglunum frá upphafi verið kveðið á um að heimild þessi fellur niður ef visthæf bifreið sem uppfyllir skilyrði til að fá skífu er á negldum hjólbörðum.

Hinn 1. janúar 2020 tóku gildi nýjar reglur um vishæfar bifreiðar í Reykjavík. Með reglunum hefur verið þrengt hvaða vishæfu bifreiðar eiga rétt á gjaldfrelsi frá því sem áður gildi, en nú eiga bifreiðar sem ganga ýmist eingöngu fyrir rafmagni, rafgeymabifreiðar og eru með skráða lengd minni en 5 m eða fyrir vetni og eru með skráða lengd minni en 5 m rétt á vistskífum.

Þannig hefur Reykjavíkurborg um árábil veitt ívilnanir til handa eigendum/notendum bifreiða sem ekki eru búnar negldum hjólbörðum að því gefnu að þær séu knúnar með umhverfissvænum orkugjöfum. Sú tillaga sem hér er óskað umsagnar um tekur á hinn bóginn til ívilnunar sem gengur ekki jafn langt og fyrri ívilnanir, þ.e. ekki til niðurfellingar gjaldskyldu heldur til afsláttar handa eigendum/notendum bifreiða, óháð því hvort þær teljist vera vishæfar gegn því skilyrði að þær séu ekki búnar negldum hjólbörðum. Þá verður ekki annað séð en að umrædd tillaga um afslátt af gjaldskyldu styðjist við hlutlægt og málefnalegt viðmið, þ.e. að veiting afsláttar eigi að taka til allra bifreiða án nagladekkja og þar sem neikvæð áhrif nagladekkja á loftgæði og vegi eru alkunnug.

II.

Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030, stefnumörkun og verklagsreglur

Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 er mælt fyrir um að unnin skuli markviss áætlun um gjaldskyldu bílastæða í borgarlandinu. Hinn 29. ágúst 2018 samþykkti skipulags- og samgönguráð erindisbréf fyrir stýrihóp um stefnumörkun í bíla- og hjólastæðamálum. A meðal verkefna stýrihópsins var að vinna tillögu um annars vegar verklag við fjölgun gjaldskyldusvæða í borginni og hins vegar endurskoðun gjaldskrár og gjaldskyldutíma bílastæða í borgarlandi og endurskoðun á lögum/reglum til að auðvelda breytingar á gjaldskrá.

Skýrsla stýrihóps um stefnumörkun í bíla- og hjólastæðamálum (Tillögur um stýringu bílastæða) lá fyrir í júní 2019. Þar kemur fram að hópurinn setji meðal annars fram verklagsreglur um annars vegar innleiðingu nýrra gjaldsvæða á borgarlandi Reykjavíkur og hins vegar verðbreytingar gjaldsvæða á borgarlandi Reykjavíkur. Tillögur stýrihópsins um gjaldskrárbreytingar byggist á gögnum um bílastæðanýtingu í borgarlandi sem aflað hafi verið haustið 2018 og vorið 2019, auk þess sem þær taki mið af áður nefndum verklagsreglum.

Í samantekt skýrslu stýrihópsins er vísað til Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030 þar sem mælt er fyrir um að unnin skuli markviss áætlun um gjaldskyldu bílastæða í borgarlandinu. Jafnframt er í skýrslunni vísað til markmiðs aðalskipulagsins um að auka hlutdeild almenningsgangna í ferðum til og frá vinnu, en einn þáttur í að ná því markmiði felist í aukinni hlutdeild gjaldskyldra bílastæða árlega.

Með umræddri skýrslu lagði stýrihópurinn fram tillögur að verklagsreglum annars vegar um innleiðingu nýrra gjaldsvæða á borgarlandi Reykjavíkur og hins vegar um verðbreytingar gjaldsvæða á borgarlandi Reykjavíkur. Tilgangur beggja þessara verklagsreglna er samkvæmt 1. gr. þeirra að tryggja gagnsæi og opið verklag við skilgreiningu nýrra gjaldsvæða fyrir bílastæði á borgarlandi Reykjavíkur. Þá er markmið beggja umræddra reglna samkvæmt 3. gr. þeirra að stuðla að fjölbreyttri notkun bílastæða í borgarlandinu með því að stýra eftirspurn þeirra í því skyni að styðja við þjónustuaðila, gesti og íbúa. Ekki er að finna ákvæði í umræddum verklagsreglum sem hafa eða kunna að hafa áhrif á það hvort sú tillaga sem hér er til umfjöllunar geti náð fram að ganga.

III.

Samandregnar niðurstöður

Ekki er að finna ákvæði í lögum, reglugerðum eða eigin reglum Reykjavíkurborgar sem hafa eða kunna hafa áhrif á að unnt sé að samþykkja þá tillögu sem hér er til umsagnar. Þá má færa rök fyrir því að efni tillögunnar sé í samræmi við tilmæli Reykjavíkurborgar en Reykjavíkurborg hefur undanfarin ár bent á að notkun negldra hjólbarða innan borgarlandsins sé óþörf. Eins og greinir að framan þá er ákvörðun um gjaldtöku á bílastæðum í borgarlandi Reykjavíkur á ábyrgð og forræði borgarráðs, sbr. 1. og 3. gr. reglna um notkun stöðureita og gjaldtöku hennar í Reykjavík frá 1988. Viðbúið er að við undirbúning hugsanlegrar ákvörðunar af þessum toga þurfi að fara fram fjárhagsleg greining á áhrifum þess að veita afslátt með þeim hætti sem tillagan gerir ráð fyrir. Jafnframt er bent á að við útfærslu þarf mögulega að taka mið af því að samkvæmt kafla 16.02 í reglugerð nr. 822/2004 er óheimilt að nota neglda hjólbarða frá og með 15. apríl til og með 31. október nema þess sé þörf vegna akstursaðstæðna.

Ebba Schram