

## Nefndarálit

um frumvarp til laga um skipulags- og mannvirkjamál á Reykjavíkflugvelli.

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Halldór Halldórsson og Þóru Björgu Jónsdóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Ólöfu Örvarsdóttur og Harra Ormarsson frá Reykjavíkurborg og Kristborgu Stephensen borgarlögmann, Eirík Björn Björgvinsson frá Akureyrarkaupstað, Björn Ingimarsson frá Fljótsdalshéraði, Sverri Sverrisson og Einar Örn Thorlacius frá Íbúasamtökum miðborgar, Alfhild Nielsen frá ByggáBIRK, Njál Trausta Friðbertsson frá Hjartanu í Vatnsmýrinni, Sigurð E. Sigurðsson frá Sjúkrahúsinu á Akureyri í gegnum síma, Matthías Sveinbjörnsson frá Flugmálafélagi Íslands, Þórð Ólaf Búason frá Seltjarnarnesbæ, Örn Sigurðsson frá Samtökum um betri byggð, Björn Inga Jónasson frá Sveitarfélaginu Hornafirði í gegnum síma, Stefán Thors frá forsætisráðuneyti, Sigurð Inga Jónsson frá AOPA Íslandi, Þorvald Lúðvík Sigurjónsson frá Atvinnuþróunarfélagi Eyjafjarðar í gegnum síma og Ásdísi Hlökk Theodórsdóttur og Ottó Björgvin Óskarsson frá Skipulagsstofnun.

Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Akureyrarkaupstað, ByggáBIRK hagsmunafélagi, Fjallabyggð, Fljótsdalshéraði, Hjartanu í Vatnsmýri, Íbúasamtökum miðborgar, Mýflugi, N1, Njáli Trausta Friðbertssyni, Reykjanesbæ, Reykjavíkurborg, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Seyðisfjarðarkaupstað, Sigurði Inga Jónssyni, Sjúkrahúsinu á Akureyri, Skipulagsstofnun, Sveitarfélaginu Hornafirði, Sveitarfélaginu Vogum og umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkurborgar.

Með frumvarpinu er lagt til að ráðherra verði falin yfirstjórn skipulags- og mannvirkjamála á Reykjavíkflugvelli í umboði Alþingis. Tilurð frumvarpsins má rekja til þess að í aðalskipulagi Reykjavíkur 2010–2030 er gert ráð fyrir að Reykjavíkflugvöllur fari úr Vatnsmýrinni án þess að fyrir liggja hvernig eigi að tryggja að starfsemi flugvallarins og innanlandsflug muni haldast í viðunandi horfi. Miklir þjóðhagslegir hagsmunir liggja að baki frumvarpinu enda er Reykjavíkflugvöllur miðstöð innanlands- og sjúkraflugs í landinu og ekki fæst séð hvernig þeirri þjónustu verði viðhaldið án flugvallarins. Að baki málinu liggja því rík rök. Þá bendir meiri hlutinn á að það frumvarp sem hér er til umfjöllunar er óháð vinnu Röggunefndarinnar svokölluðu, sem ætlað er að finna framtíðarstað fyrir flugvöll á höfuðborgarsvæðinu.

### Skipulagsvald sveitarfélaga.

Fyrir nefndinni komu fram þau sjónarmið að með frumvarpinu væri farið gegn sjálfstjórnarrétti sveitarfélaganna sem fram kemur í 78. gr. stjórnarskrárinnar og að skipulagsvaldið sé einn hornsteinn sjálfstjórnarréttarins. Meiri hlutinn bendir í þessu samhengi á að sjálfstjórnarréttur sveitarfélaganna sætir þeim takmörkunum sem ákveðin eru af löggjafanum hverju sinni. Í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Í ákvæðinu felast þau sjónarmið að löggjafinn get-

ur ákveðið með almennum lögum hvaða málefnum sveitarfélög skuli sjálf ráða að teknu tilliti til almannahagsmuna og sjónarmiða um stjórnskipulegt meðalhóf. Skipulagsvald sveitarfélaganna er takmarkað með lögum á ýmsan hátt en þó ávallt á þeim forsendum að slík takmörkun sé nauðsynleg til að gæta almannahagsmuna. Líkt og vikið er að hér að framan og í athugasemdum við frumvarpið tengjast ríkir almannahagsmunir staðsetningu Reykjavíkurflugvallar. Þá má geta þess að fyrir gildistöku skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, var skipulagsvaldið í höndum ríkisins og hafði verið alla tíð en samkvæmt skipulagslögum frá 1964 fór félagsmálaráðherra með yfirstjórn skipulagsmála í landinu. Með lögnum frá 1997 var skipulagsvaldið nánast að fullu fært til sveitarfélaganna en við vinnslu frumvarps þess sem varð að þeim lögum var lagt upp með að sett yrðu ákvæði um landsskipulag í lögin sem gerðu ráð fyrir möguleikum á innkomu ríkisins í skipulagsmál sveitarfélaganna. Ekki auðnaðist að setja slíkt ákvæði í lögin en þegar við gildistöku þeirra var hafin vinna við hugmynd að landsskipulagsstefnu sem varð síðan að veruleika með 10. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Sú landsskipulagsstefna er þó ekki í samræmi við þær hugmyndir sem uppi voru um landsskipulag enda er landsskipulagsstefnan ekki bindandi fyrir sveitarfélögin heldur fremur leiðarljós ríkisvaldsins til sveitarfélaganna sem þeim ber að taka mið af við skipulagsgerð sína. Er það af mörgum talinn helsti ókostur landsskipulagsstefnunnar að ekki skuli kveðið þar fastar að orði varðandi helstu innviði samfélagsins. Þannig er það þó alveg ljóst að ávallt hafa verið uppi hugmyndir um einhverja aðkomu ríkisins að mikilvægum skipulagsmálum og að ríkið mundi bæði sinna eftirlitshlutverki með skipulagsgerð sveitarfélaga, sem núna felst í staðfestingu Skipulagsstofnunar og eftir atvikum umhverfis- og auðlindaráðherra á aðalskipulagi sveitarfélaga, sem og ákveðnu leiðbeiningarhlutverki með almennri stefnumótun í skipulagsmálum fyrir landið í heild. Með skipulags- og byggingarlögnum frá 1997 var því gengið mun lengra en annars staðar á Norðurlöndunum við að færa skipulagsvaldið til sveitarfélaganna þar sem ríkið hefur þar sterkari heimildir til inngrípa í skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Mikilvægt er að ríkið hafi sambærilegar heimildir hér á landi þegar um ríka almannahagsmuni er að ræða.

### **Mikilvægi helstu samgönguinnviða.**

Líkt og kemur fram hér að framan eru ríkir þjóðhagslegir hagsmunir tengdir helstu innviðum landsins og eru samgönguinnviðir þar einna mikilvægastir. Mikilvægt er að borgarar landsins geti ferðast á milli staða nokkurn veginn óhindrað og að samgöngur gangi greiðlega fyrir sig. Greiðar samgöngur eru mikilvægar fyrir atvinnulífið og verðmætasköpun í landinu þar sem mikið af vörum eru fluttar landshorna á milli og þá eru greiðar samgöngur ekki síst mikilvægar fyrir stjórnkerfi ríkis og sveitarfélaga sem og fyrir starfsemi heilbrigðiskerfisins. Mikil breyting hefur orðið á heilbrigðiskerfinu síðustu ár þar sem dregið hefur verið úr þjónustu á sjúkrahúsum á landsbyggðinni til að minnka kostnað. Því samfara hefur mikilvægi innanlands- og sjúkraflygs aukist mikið þar sem sækja þarf nú meiri þjónustu vegna fjölbreyttari aðstæðna á Landspítalann. Mikilvægt er því að allir landsmenn hafi greiðan aðgang að sjúkrahúsinu. Þannig er mikilvægt að það verði ekki aðeins skipulagsmál Reykjavíkurflugvallar sem verði færð undir yfirstjórn ráðherra heldur einnig helstu flugvelli á landsbyggðinni, Akureyrarflugvöllur og Egilsstaðaflugvöllur.

Samkvæmt framansögðu eru í því fólgendir mikilvægir almannahagsmunir að ráðherra hafi yfirstjórn skipulagsmála fyrir alla millilandaflugvelli á Íslandi enda ómissandi og þjóðfélagslega mikilvægir samgönguinnviðir. Millilandaflugvelli ásamt öðrum mikilvægum samgöngu- og raforkuinnviðum landsins gegna mikilvægu hlutverki vegna þjóðaröryggis Íslands. Með því verður tryggð ábyrgð og yfirsýn stjórnvalda yfir mikilvægum samgönguinnviðum

landsins sem tryggir að rekstur þeirra verður með tilliti til hagsmuna alls almennings í landinu. Í íslenskum lögum sem snerta mikilvægustu innviði samfélagsins er að finna ákvæði sem tryggja þessa ríku almannahagsmunum. Í 2. mgr. 28. gr. vegalaga kemur fram að sveitarfélagi sé óheimilt að víkja í skipulagi frá tillögu Vegagerðarinnar um lagningu vegar ef það leiðir til minna umferðaröryggis. Í frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, sem samþykkt var á Alþingi í maí 2015, kemur fram í 9. gr. c laganna að sveitarstjórnnum beri að tryggja að skipulagsmál hindri ekki framgang verkefna kerfisáætlunar. Þá kemur fram í 1. mgr. 7. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, að áætlunin sé bindandi við gerð aðalskipulags og að sveitarstjórnir skuli samræma gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir verndar- og orkunýtingaráætlun innan fjögurra ára frá samþykkt hennar. Í þessu felast almannahagsmunir annars vegar tengdir greiðum og öruggum samgöngum og hins vegar dreifikerfi og vinnslu og afhendingaröryggi raforku. Þá verður að telja að með frumvarpinu sé fyrirkomulagi á skipulagsmálum helstu flugvalla landsins komið í betra horf og í betra samræmi við þjóðaröryggisstefnu Íslands, en tillaga til þingsályktunar um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland er nú til meðferðar í þinginu. Skv. 6. tölul. tillögunnar er eitt af markmiðum hennar að tryggja að í landinu séu til staðar varnarmannvirki, búnaður, geta og sérfræðipækking til að mæta þeim áskorunum sem Ísland stendur frammi fyrir í öryggis- og varnarmálum. Ljóst er að stærstu flugvellir landsins gegna hér mikilvægu hlutverki.

### **Breytingartillögur meiri hluta nefndarinnar.**

Að mati meiri hlutans er þó rétt að leggja til nokkrar breytingar á frumvarpinu. Í fyrsta lagi eru fólgnir í því mikilvægir almannahagsmunir að ráðherra hafi yfirstjórn skipulagsmála fyrir alla millilandaflugvelli á Íslandi líkt og fram kemur hér að framan og á þessum sjónarmiðum er ríkur skilningur eins og fram kom á fundum nefndarinnar. Í því skyni leggur meiri hlutinn til að taka undir frumvarpið aðra millilandaflugvelli hér á landi, þ.e. Akureyrarflugvöll og Egilsstaðaflugvöll, enda gegna þeir einnig mikilvægu hlutverki í samgöngukerfi landsins sem og vegna öryggismála. Um Keflavíkurlflugvöll gilda sérstök sjónarmið og sérstök lög um skipulagsvaldið, sbr. 8. gr. laga um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurlflugvallar o.fl., nr. 76/2008, og ekki eru lagðar til breytingar á því hér. Þá er að mati meiri hlutans mögulegt að draga lítillaga úr aðkomu Alþingis frá því sem lagt er til í frumvarpinu þannig að ekki verði um ábyrgð Alþingis að ræða á gerð skipulagstillagna heldur verði yfirstjórn skipulagsmála millilandaflugvalla í höndum ráðherra sem skipi fimm manna skipulagsnefnd millilandaflugvalla sem geri tillögur að aðal- og deiliskipulagi. Samþykki nefndin eftir málsmeðferð í samræmi við skipulagslög, breytingar á deili- eða aðalskipulagi sem hafa í för með sér veruleg áhrif eða breytingar á starfsemi flugvallar, skal leggja breytingarnar fyrir Alþingi til samþykktar. Með því er tryggð aðkoma þjóðkjörinna fulltrúa að breytingum á skipulagsmálum sem snerta mikilvægustu flugvelli landsins og þannig tryggt að almannahagsmunir allra landsmanna ráði för hverju sinni þegar fyrirhugaðar eru verulegar breytingar á skipulagsmálum sem taka til flugvallarsvæða millilandaflugvalla á Íslandi. Þetta fyrirkomulag sækir fyrirmynd sína til Svíþjóðar þar sem mikilvægir samgönguinnviðir eru skilgreindir þannig að í þeim felist þjóðarhagsmunir sem eðlilegt er að sænka þingið taki afstöðu til ef sveitarfélög hyggjast breyta í grundvallaratriðum skipulagsmálum þeirra svæða sem þannig eru skilgreind. Nær þetta í Svíþjóð ekki einungis til flugvalla heldur einnig hafna, járnbrauta og vega sem teljast þjóðfélagslega mikilvægir. Líkt og vikið er að hér að framan eru ákvæði í vegalögum, raforkulögum og lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun er varða skipulagsmál sveitarfélaganna og þá er einnig ljóst að með samþykkt samgönguáætlunar tekur Alþingi með óbeinum hætti ákvarðanir sem sveitarfélög

þurfa að taka mið af við gerð sinna skipulagsáætlana. Að mati meiri hlutans er fyrirkomulagið í Svíþjóð við breytingar á helstu samgönguinnviðum landsins ákjósanleg fyrirmynd enda felast í því fyrirkomulagi þau sjónarmið að uppbygging, viðhald og breytingar á helstu innviðum landsins, sem eru órjúfanlegur þáttur í daglegu lífi landsmanna, skuli taka mið af hagsmunum allra landsmanna.

Að framangreindum sjónarmiðum virtum leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerð hefur verið grein fyrir og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Jón Þór Ólafsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Elín Hirst var fjarverandi við afgreiðslu málsins en ritar undir álit þetta skv. 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fastanefnda Alþingis.

Alþingi, 1. júní 2015.

Höskuldur Þórhallsson,  
form., frsm.

Haraldur Einarsson.

Ásmundur Friðriksson.

Elín Hirst.

Vilhjálmur Árnason.