



Borgarráð

Umsögn um frumvarp til laga um miðstöð innanlandsflugs - 120 þingmál.

Reykjavíkurborg hefur borist bréf Alþingis dags. 8. nóvember þar sem óskað er eftir umsögn borgarinnar um frumvarp til laga um miðstöð innanlandsflugs. Skrifstofa borgarstjórnar vísaði frumvarpinu til umsagnar skipulagsráðs og á fundi sínum þann 21. nóvember sl. samþykkti ráðið umsögn umhverfis- og skipulagssviðs vísað til staðfestingar borgarráðs.

Til viðbótar fyrirbyggjandi umsögn er lagt til að borgarráð samþykki eftirfarandi viðauka skrifstofu borgarstjórnar og skrifstofu borgarlögmans.

Umsögn:

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að með lögum sé unnt að taka bindandi landnotkunarákvörðun innan skipulagssvæðis sveitarfélags, án aðkomu, samþykkis né samráð við það sveitarfélag. Í skipulagslögum nr. 123/2010 kemur skýrt fram að skipulagsvaldið er í höndum sveitarfélaga sem annast að lögum gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana. Í aðalskipulagsáætlun, sem er skipulagsáætlun fyrir eitt sveitarfélag, er sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins um landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Í gildandi aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024, kemur fram að gert er ráð fyrir að uppbygging í Vatnsmýrinni verði í nokkrum áföngum, eftir því sem flugvallarstarfsemi breytist. Gert er ráð fyrir að NS brautin verði lögð af eftir 2016 til þess að ýta undir að það skapist fyrir en ella samfellt atvinnusvæði nyrst í Vatnsmýrinni sem tengir saman háskólasvæðið og þekkingargarða þar við svæði Landspítala-háskólasjúkrahúss. Í aðalskipulaginu er gert ráð fyrir að mögulegt verði að reka AV flugbrautina frá 2016 og til 2024 þótt ekki sé loku fyrir það skotið að flugstarfsemi verði áfram í Vatnsmýrinni á þessum hluta skipulagstímabilsins. Í greinargerð með aðalskipulaginu kemur fram að á vegum samvinnunefndar um svæðisskipulag var lagt í umtalsverða vinnu við að kanna möguleika á annarri staðsetningu innanlandsflugs í námunda við höfuðborgarsvæðið. Í greinargerðinni kemur jafnframt fram að þær athuganir bendi til þess að slíkir möguleikar séu fyrir hendi, kjósi samgönguyfirvöld ríkisins að horfa frekar til þess en að flytja innanlandsflug til Keflavíkur. Ákveði yfirvöld samgöngumála hins vegar að flytja innanlandsflug til Keflavíkur mun í aðalskipulagi og svæðisskipulagi verða tryggt að greiðar samgöngur verði milli flugvallar og höfuðborgarsvæðisins.

Ef fyrirbyggjandi frumvarp verður samþykkt, þarf lögum samkvæmt, að framfylgja þeim ákvæðum í skipulagsáætlunum. Gildistaka skipulagsáætlana hefur víðtæk réttaráhrif. Fyrirmæli um undirbúning fyrir gerð skipulagsáætlana eru ítarleg, andmælaréttar er gætt og reglur um auglýsingu, staðfestingu og birtingu eru strangar. Ákvörðun skipulagsyfivalda um gildistöku áætlunar er í raun fyrirmæli sem beint er til óákveðins fjölda manna eða ótiltekins hóps og felur í sér réttarreglu. Slík fyrirmæli eru skilgreind sem stjórnvaldsfyrirmæli og hafa

sömu réttaráhrif og lög hafa almennt. Það er álit Reykjavíkurborgar það sé lagalega illfært, og jafnvel ómögulegt að setja ákvæði í almenn lög sem leggja þá skyldu á kjörna fulltrúa í sveitarstjórn að taka stjórnvaldsákvörðun sem er í andstöðu við gildandi stefnumörkun og jafnvel í ósamræmi við sannfæringu þeirra. Minnt er á að í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands og í 1 og 3. gr. sveitarstjórnarlaga 138/2011 er að finna ákvæði um sjálfsstjórn sveitarfélaga og að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga auk þess sem sveitarstjórnarmenn eru einungis bundnir af lögum og eigin sannfæringu um afstöðu til einstakra mála.

Að auki ber að benda á það að samþykkt frumvarpsins getur haft í för með sér tjón fyrir sveitarfélagið, en Reykjavíkurborg á um 60% þess lands sem er undir flugvellinum í Vatnsmýri. Að uppfylltum almennum skilyrðum í íslensku skaðabótarétti má telja að íslenska ríkið muni valda sveitarfélaginu tjóni með háttsemi sinni við lagasetninguna og má m.a. vísa til þeirrar meginreglu sem birtist í 51. gr. skipulagslaga um það ástand þegar gildistaka skipulagsáætlana veldur tjóni vegna rýrnunar á verðmæti og skertum nýtingarmöguleikum, en í greininni kemur fram að sá sem sýnt getur fram á að hann verði fyrir tjóni af þessum sökum eigi rétt á bótum úr sveitarsjóði eða ríkissjóði eftir atvikum vegna landsskipulagsstefnu. Ljóst þykir að afleitt tjón vegna samþykkt frumvarpsins geti varðað tugum milljarða króna.

Reykjavíkurborg varar því við samþykkt frumvarpsins, telur það óviðeigandi og fordæmislaust inngríp í sjálfsstjórnarrétt þess og skipulagsvald og áskilur sér rétt að krefjast bóta vegna landnotkunar sem bundin er í lög. Skipulagsyfirvöld í Reykjavík telja eðlilegri framgangsmáta, í svo umfangsmiklu viðfangsefni eins og miðstöð innanlandsflugs er, að ganga til viðræðna við samgönguyfirvöld og hagsmunaaðila um framtíðarstaðsetningu innanlandsflugs á höfuðborgarsvæðinu.

Virðingarfyllst

Helga Björk Laxdal
skrifstofustjóri borgarstjórnar

Þórhildur L. Ólafsdóttir hdl.
fulltrúi borgarlögmans



Reykjavíkurborg
Umhverfis- og skipulagssvið

R12 110036
175

Reykjavík 21.11.2012

Reykjavíkurborg
Ráðhúsinu
101 Reykjavík
Helga Björk Laxdal

Hér með sendist útskrift úr gerðabók skipulagsráðs frá 21. nóvember 2012 varðandi eftirfarandi mál.

Reykjavíkurflugvöllur, frumvarp til laga

Lagt fram bréf borgarstjóra dags. 14. nóvember 2012 þar sem óskað er umsagnar skipulagsráðs á frumvarpi til laga um miðstöð innanlandsflugs. Einnig er lögð fram umsögn umhverfis- og skipulagssviðs dags. 20. nóvember 2012.

Umsögn umhverfis og skipulagssviðs dags. 20. nóvember 2012 samþykkt.

Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins Júlíus Vífill Ingvarsson og Óskar Örn Guðbrandsson sátu hjá við afgreiðslu málsins.

Fylgiskjal: Umsögn umhverfis og skipulagssviðs dags. 20. nóvember 2012

F.h. Umhverfis og skipulagssviðs

Einar Örn Thorlacius



Umsögn um frumvarp til laga um miðstöð innanlandsflugs

Skrifstofa borgarstjórnar hefur með bréfi dags. 14. nóvember sl. óskað eftir umsögn skipulagsráðs Reykjavíkur um frumvarp til laga um miðstöð innanlandsflugs sem lagt hefur verið fram á Alþingi (þingskjal 120 – 120.mál). Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að lögbundið verði að miðstöð innanlandsflugs skuli starfrækt í Reykjavík og að flugvöllur í Reykjavík skuli gegna hlutverki varaflugvallar fyrir innanlandsflug og millilandaflug.

Á fundi skipulagsráðs 21. nóvember 2012 var eftirfarandi umsögn samþykkt:

Umsögn

Hér er á ferðinni frumvarp til laga sem felur í sér staðbundna landnotkunarákvörðun innan eins sveitarfélags án samkomulags við hlutaðeigandi sveitarfélag. Þetta hlýtur að teljast freklegt inngríp í skipulagsvald þess. Slík lögfesting samræmist alls ekki markmiðum skipulagslaga, m.a. um samráð við almenning og hagsmunaaðila. Samkvæmt þeim lögum nær skipulagsskylda sveitarfélaga til lands og hafs innan marka sveitarfélaga og samkvæmt sömu lögum eru það sveitarstjórnir sem annast gerð svæðis-, aðal-, og deiliskipulagsáætlana. Það er ekki hlutverk ríkisvaldsins. Enn fremur má minna á 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 en samkvæmt þeirri grein skulu sveitarfélög ráða sjálf málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.

Ef festa ætti í lög, á annað borð, staðsetningu miðstöðvar innanlandsflugs í "næsta nágrenni" við helstu stofnanir ríkisins (sbr. 1. gr), er þar að auki alls fráleitt að binda þá staðsetningu við mörk eins sveitarfélags á höfuðborgarsvæðinu (sbr. 3. gr.). Eðlileg skilgreining á næsta nágrenni við helstu stofnanir ríkisins í miðborg Reykjavíkur hlýtur að miðast við svæði sem getur náð langt út fyrir mörk sveitarfélagsins Reykjavíkur. Höfuðborgarsvæðið er eitt borgarsvæði, með sameiginlegan húsnæðis- og atvinnumarkað, sameiginleg samgöngukerfi og almennt sameiginlega hagsmuni um byggðaðróun. Þetta er m.a. undirstrikað í skipulagslögum, um skyldu sveitarfélaganna til að gera svæðisskipulag.

Í samgönguáætlun 2011-2022, sem samþykkt er af Alþingi, er gert ráð fyrir félags- og hagfræðilegri úttekt á framtíð innanlandsflugsins og viðræðum milli og borgar um framtíð flugvallarins. Hvorugt hefur átt sér stað. Þegar af þeirri ástæðu er alls ekki rétt að festa í lög frumvarp sem þetta, bæði hvað varðar bindandi staðsetningu flugvallar innan marka eins sveitarfélags né ákveða um hlutverk þess flugvallar sem varaflugvallar fyrir millilandaflug.

Reykjavíkurborg vill enn fremur undirstrika að stefna borgarinnar um byggð í Vatnsmýri í framtíðinni er óbreytt. Stefna aðalskipulags um framtíð flugvallar í Vatnsmýri hefur nú legið fyrir í yfir tíu ár. Minna má á að niðurstaða sameiginlegrar úttektar ríkis og borgar árið 2007 leiddi í ljós að það væri þjóðhagslega hagkvæmt að taka það land í Vatnsmýri sem nú fer undir flugvöll undir aðra starfsemi. Í tillögu að nýju aðalskipulagi til ársins 2030 er lögð áhersla á að skerpa á tímasetningum og ákvörðunum um lokun flugvallarins. Væntanlegar viðræður við ríkið, sbr. ákvæði samgönguáætlunar, um framtíð innanlandsflugsins eru liður í því að skýra frekar þessa stefnumörkun. Skipulagsyfirlögin í Reykjavík eru tilbúin í viðræður við stjórnvöld í samgöngumálum um nýja staðsetningu flugvallar í borginni ef óskir berast um slíkt.

Af öllum ofangreindum ástæðum leggst því skipulagsráð Reykjavíkur gegn því að ofangreint frumvarp verði samþykkt á Alþingi.

Reykjavík 21.nóvember 2012

Einar Örn Thorlacius lögfr. og fundarritari