



UMSÖGN

Viðtakandi: Borgarráð

Sendandi: Borgarlögmaður

Umsögn Reykjavíkurborgar um tillögu til þingsályktunar um þjóðaratkvæðagreiðslu um framtíð Reykjavíkurlugvallar, 39. mál

Með erindi, dags. 5. nóvember 2020, sendi umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis Reykjavíkurborg til umsagnar tillögu til þingsályktunar um þjóðaratkvæðagreiðslu um framtíð Reykjavíkurlugvallar, 39. mál. Reykjavíkurborg var veittur frestur til að skila umsögn til 19. nóvember 2020.

Hér á eftir fylgir umsögn Reykjavíkurborgar um þingsályktunartillöguna, en Reykjavíkurborg gerir verulegar athugasemdir við tillöguna og leggst alfarið gegn því að hún verði samþykkt.

Árétting sjónarmiða sem fram koma í fyrri umsögnum Reykjavíkurborgar

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

Líkt og fram kemur í greinargerð sem fylgir tillögunni hafa sambærilegar tillögur verið fluttar fimm sinnum áður, síðast á 150. löggjafarþingi 2019-2020 (311. mál). Reykjavíkurborg hefur sent umsagnir vegna fyrri tillagna og sendi t.a.m. hjálagða umsögn, dags. 18. mars 2020, vegna síðustu tillögunnar. Öll þau sjónarmið sem rakin eru í fyrri umsögnum Reykjavíkurborgar eiga eðli málsins samkvæmt einnig við um þá tillögu til þingsályktunar sem hér er til umfjöllunar og vísast til efni þeirra. Tilefni þykir þó til að árétta í umsögn þessari ákveðin grundvallarsjónarmið og veita frekari upplýsingar um stöðu skipulagsmála í Reykjavík.

Skipulagsvald hluti af stjórnarskrárvörðum sjálfsstjórnarrétti sveitarfélaga

Reykjavíkurborg hefur skipulagsvald yfir Reykjavíkurlugvelli, samkvæmt ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010. Skipulagslög byggja á því megin sjónarmiði 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. Þá hefur skipulagsvaldið verið talið einn af hornsteinum stjórnarskrárvarins sjálfsstjórnarréttar sveitarfélaga. Sjálfsstjórnarréttur 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.

Í greinargerð með tillögu til þingsályktunar er þjóðaratkvæðagreiðsla um Reykjavíkflugvöll rökstudd með vísan til þess að brýnt sé að þjóðin fái tækifæri til þess að segja hug sinn og hafi þar með áhrif á endanlega niðurstöðu málsins sem gæti m.a. falist í tilfærslu á skipulagslegu ákvörðunarvaldi með lögum. Af þessum forsendum 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 flugvellinum. Slíkt yrði ekki gert nema með lagasetningu en Reykjavíkurborg bendir á að hvers kyns lagasetning, sem beint væri gagnert gegn tiltekinni skipulagsáætlun sveitarfélags, myndi veða með fordæmalausum hætti að sjálfstjórnarrétti sveitarfélags og væri enn fremur í andstöðu við hina óskráðu meginreglu stjórnskipunar um meðalhóf. Sömu sjónarmið mæla gegn framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu um skipulagsmálefni sveitarfélags jafnvel þótt henni sé aðeins ætlað að vera ráðgefandi. Það að efna með þingsályktunartillögu til þjóðaratkvæðagreiðslu um málefni sem heyrir með lögum undir sveitarfélag felur í sér óeðlilegt, óréttmætt og verulegt inngríp í skipulagsvald sveitarfélaga.

Rétt er að vekja athygli á því að Reykjavíkurborg hefur þegar staðið fyrir almennri atkvæðagreiðslu íbúa Reykjavíkur um framtíð Reykjavíkflugvallar sem fór fram hinn 17. mars 2001. Niðurstaðan í þeim kosningum var sú að meirihluti borgarbúa vildi að flugvöllurinn myndi víkja úr Vatnsmýrinni.

Samningar sem gilda um Reykjavíkflugvöll

Í samræmi við niðurstöðu hinnar almennu atkvæðagreiðslu borgarbúa frá árinu 2001 hefur það verið stefna Reykjavíkurborgar að flugvöllurinn skuli 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. Í því samkomulagi féllst Reykjavíkurborg á það að tryggja óbreytta staðsetningu norður-suður flugbrautar Reykjavíkflugvallar í aðalskipulagi til ársins 2022 í stað ársins 2016 líkt og fyrri tillögur höfðu þá gert ráð fyrir. Sama dag gerðu þáverandi innanríkisráðherra, f.h. íslenska ríkisins, og þáverandi borgarstjóri, f.h. Reykjavíkurborgar, einnig með sér samkomulag þar sem meðal annars var samið um að innanríkisráðuneytið og Isavia ohf. myndu hafa forgöngu um að æfinga-, kennslu- og einkaflugi yrði fundinn nýr staður í nágrenni borgarinnar. Átti að hefja þær framkvæmdir hið fyrsta og óháð framvindu annarra verkþátta sem tilgreindir eru í samkomulaginu.

Hinn 28. nóvember 2019 gerðu íslenska ríkið og Reykjavíkurborg með sér samkomulag um rannsóknir á möguleikum á byggingu nýs flugvallar í Hvassahrauni. Þar kemur fram að aðilar séu sammála um að stefnt skuli að því að flytja núverandi flugstarfsemi af Reykjavíkflugvelli yfir á nýjan flugvöll í Hvassahrauni reynist það vera vænlegur kostur og fyrir liggi niðurstaða um fjármögnun hans, sbr. 1. mgr. 5. gr. samkomulagsins. Þá kemur enn fremur fram í ákvæði 2. mgr. 5. gr. samkomulagsins að aðilar séu sammála um að tryggja rekstraröryggi Reykjavíkflugvallar á meðan á undirbúningi og gerð nýs flugvallar stendur og að miðað verði við að sá flugvöllur geti áfram þjónað innanlandsflugi með fullnægjandi

hætti þar til nýr flugvöllur verður tilbúinn til notkunar. Ákvæði 3. mgr. 5. gr. samkomulagsins mælir fyrir um vilja Reykjavíkurborgar til að gera nauðsynlegar breytingar á aðalskipulagi sveitarfélagsins í samræmi við fyrrnefnda 2. mgr. og þá kveður 4. mgr. ákvæðisins á um að ef til flutnings Reykjavíkurflygvallar komi skuldbindi samningsaðilar sig til að þess að ganga til frekari samninga um útfærslu og nánari tímasetningu flutnings. Í 5. mgr. 2. gr. er síðan mælt fyrir um að ef niðurstöður rannsókna samkvæmt 2. gr. samkomulagsins leiða það í ljós að flugvöllur í Hvassahrauni reynist ekki vera vænlegur kostur, þá muni samningsaðilar taka upp viðræður um málið að nýju. Að lokum var í 6. gr. samkomulagsins mælt fyrir um að þetta nýja samkomulag viki ekki hliðar fyrrgreindu samkomulagi þáverandi innanríkisráðherra og þáverandi borgarstjóra frá 25. október 2013, um að ráðuneytið og Isavia ohf. skyldu hafa forgöngu um að æfinga-, kennslu- og einkaflugi verði fundinn nýr staður í nágrenni borgarinnar.

Á grundvelli og með vísan til framangreindra samninga sendi borgarstjóri erindi til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra hinn 8. júlí 2020, þar sem farið var á leit við ráðherra að hann í samræmi við skuldbindingar ríkisins stæði við fyrirheit um flutning æfinga-, kennslu- og einkaflugs af Reykjavíkurflygvelli. Ráðherra svaraði erindinu með bréfi, dags. 16. september 2020, þar sem hann staðfestir sérstaklega að það sé sameiginlegur vilji aðila að stefna að því að flytja núverandi flugstarfsemi af Reykjavíkurflygvelli yfir á nýjan flugvöll í Hvassahrauni, reynist það vera vænlegur kostur. Vegna þeirra áætlana og þar sem rannsóknir standi enn yfir á möguleikum á byggingu flugvallar í Hvassahrauni telji ráðherra ótímabært að flytja æfinga-, kennslu- og einkaflug af Reykjavíkurflygvelli.

Í ljósi efnis gildandi samkomulags íslenska ríkisins og Reykjavíkurborgar frá 28. nóvember 2019 og með vísan til þess að niðurstöður rannsókna sem gert er ráð fyrir að farið verði í á grundvelli 2. gr. samkomulagsins liggja ekki fyrir, telur Reykjavíkurborg með öllu óþarft að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu um framtíð Reykjavíkurflygvallar. Þeir aðilar sem hlut eiga að máli, þ.e. eigendur landsins, íslenska ríkið og Reykjavíkurborg, sem jafnframt er handhafi skipulagsvalds á flugvallarsvæðinu, hafa með samkomulaginu þegar sammælt um hvernig fara skuli með og skipa málefnum flugvallarins næstu árin, en ráðgert er að verkefni samkomulagsins verði lokið fyrir árslok 2024, sbr. 2. gr. þess. Þá bendir Reykjavíkurborg á að í dómi Hæstaréttar Íslands frá 9. júní 2016 í máli nr. 268/2016, reyndi meðal annars á skuldbindingargildi samkomulags aðila frá 25. október 2013 og komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að samkomulagið væri skuldbindandi og rétt að það skyldi efnt samkvæmt efni sínu. Telur Reykjavíkurborg ljóst að hið sama eigi við um gildandi samkomulag aðila frá 28. nóvember 2019.

Gildandi skipulag

Reykjavíkurborg hefur unnið í samræmi við efni allra framangreindra samninga frá því að þeir tóku gildi og meðal annars ráðist í nauðsynlegar breytingar á aðalskipulagi sveitarfélagsins til að fullnægja þeim skuldbindingum sem borgin hefur gengist undir í þeim.

Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030, sem tók gildi hinn 26. febrúar 2014 með birtingu auglýsingar í B- deild Stjórnartíðinda, er gert ráð fyrir því að Reykjavíkurflygvöllur viki úr Vatnsmýri á skipulagstímabilinu. Tillögur að viðauka við gildandi aðalskipulag sem fela í sér framlengingu gildistíma þess til ársins 2040 hafa nú verið kynntar í ritinu *Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2040. Landnotkun og helstu byggingarsvæði* ásamt frekari skýringum í *Viðauka við Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030*. Í þessum tillögum er áfram gert ráð fyrir flutningi flugvallarstarfsemi úr Vatnsmýri á skipulagstímabilinu en miðað er við að

fluggarðar flytji úr Vatnsmýri fyrir árið 2024 og flugvöllurinn fyrir árið 2032. Í tillögunum er með skýrum hætti vísað til þess að tímabundnar heimildir til flugvallarstarfsemi í Vatnsmýri byggji á samkomulagi íslenska ríkisins og Reykjavíkurborgar um rannsóknir á möguleikum á byggingu nýs flugvallar í Hvassahrauni frá 28. nóvember 2019. Því kunn, líkt og rakið er í *Viðauka við Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030*, að koma til endurskoðunar tímaákvæða varðandi flutning flugvallarstarfseminnar þegar fyrri áfanga rannsókna í Hvassahrauni verður lokið í lok árs 2022 og svo aftur í lok árs 2024 þegar fullnægjandi rannsóknir og frumhönnun nýs flugvallar liggur fyrir, sbr. 2. gr. samkomulagsins.

Með vísan til framangreinds er það mat Reykjavíkurborgar að sú þjóðaratkvæðagreiðsla, sem ráðgerð er samkvæmt umræddri tillögu til þingsályktunar, sé í andstöðu við þau megingjónarmið sem gilda um stjórnarskrárvarinn sjálfstjórnarrétt og skipulagsvald sveitarfélaga og þá stefnu sem Reykjavíkurborg hefur markað um Reykjavíkurflugvöll í skipulagsáætlunum sínum. Þá bendir Reykjavíkurborg á að niðurstaða slíkrar ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu getur hvorki bundið Reykjavíkurborg né haggð gildi lögmætra skipulagsáætlana sem gilda um Reykjavíkurflugvöll. Að sama skapi verður með framkvæmd ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu ekki komist hjá efndum á samningsskuldbindingum um málefni Reykjavíkurflugvallar sem þegar hefur verið stofnað til af hálfu íslenska ríkisins og Reykjavíkurborgar.

Reykjavíkurborg leggst því eindregið gegn því að tillagan verði samþykkt með vísan til þess sem hér greinir að framan. Fulltrúar Reykjavíkurborgar eru reiðubúnir að mæta fyrir þingnefnd til að gera nánar grein fyrir þeim sjónarmiðum sem koma fram í umsögn þessari.



Dagur B. Eggertsson
borgarstjóri



Ebba Schram
borgarlögmaður

Hjálagt:
Fylgiskjal 1.