

Samgöngu- og
sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólgata 7,
101 Reykjavík

Reykjavík 16. nóvember 2020

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um loftferðir

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt stjórnvalda, dags. 19. október sl., þar sem samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið óskar eftir umsögnum um ofangreint frumvarp. 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 tiltekin eru í 1. gr. frumvarpsins.

Í frumvarpinu segir að markmið laganna er að stuðla að og tryggja öruggar, greiðar og skilvirkar flugsamgöngur að teknu tilliti til neytendaverndar, umhverfissjónarmiða og þjóðréttarlega skuldbindinga. Lagt er til að gildissviðið verði útvíkkað frá núgildandi lögum um loftferðir.

Þessi umsögn mun einungis leggja áherslu á XII. kafla um flugvellir en í þeim kafla eru lagðar til margvíslegar breytingar í því skyni að aðlaga ákvæði kaflans að fyrirliggjandi EES-gerðum. Mælt er fyrir eftirliti með flugafgreiðslu og hlaðstjórnunarþjónustu, lagt til að komið verði á sérstakri samráðsskyldu milli sveitarfélaga og rekstraraðila flugvalla vegna skipulagsmála. Einnig hafa ákvæði um hindranir við flugvelli verið endurskoðuð og komið er á tilkynningaskyldu vegna mannvirkja og hluta hærrí en 30 metrar og er ætlað að standa tímabundið.

Í 145. gr. frumvarpsins er fjallað um samráð rekstraraðila og sveitarfélaga þar sem flugvöllur er staðsettur, er varðar mannvirki og annað sem fyrirhugað er að reisa innan marka hindranaflata og hindrunarvarnarflata sem og annarra flata sem tengjast flugvöllinum sem gætu haft áhrif á öryggi við flugvöllinn. Hér ætti að setja inn í greinina að það væri umsagnarskylda á rekstraraðila áður en byggingarleyfi er gefið út. Jafnframt skal kveðið á um umsagnarskyldu að því er varðar samráð skv. 2. mgr. ákvæðisins. Með því að kveða á um umsagnarskyldu er betur tryggt að fyrir liggja þau sjónarmið og forsendur sem samráð byggði á og með því er fremur tryggt gagnsæi við ákvarðanatöku.

Í 146. gr. frumvarpsins er fjallað um tilkynningarskyldu vegna hindrana og sérstaklega ávarpaðar tímabundar framkvæmdir sem mega ekki vera hærrí en 30m á hæð en í 185. gr. frumvarpsins er sérstaklega ávarpað að ótímabundar framkvæmdir mega vera 50m háar eða hærrí. Engin skýring er gefin í frumvarpinu á þessum hæðarmismun og á hvaða forsendum er byggt á. Gott væri að fá nánari skýringu á þessu ákvæði og af hverju munurinn stafar.

Í 147. gr. frumvarpsins er fjallað um heimild ráðherra til að setja skipulagsreglur fyrir flugvöll sem er opinn almenningi líkt og segir í núgildandi lögum. Ekki fjallað um hvenær ráðherra megi falla frá gerð slíkra reglna. Hér þarf að koma fram að ef ráðherra ætlar ekki að setja skipulagsreglur fyrir flugvöll að þá þurfi að tilkynna það sérstaklega til sveitarfélagsins þar sem flugvöllurinn er staðsettur. Einnig þarf að setja inn tímamark hversu langan tíma ráðherra hefur til að setja nýjar reglur eða uppfæra reglur í samræmi við breytt deiliskipulag sem nær yfir flugvöll. Hér er lagt til að ráðherra hafi 12 mánuði frá



Því að nýr flugvöllur er settur á laggirnar og taka ákvörðun um hvort skipulagsreglur verði settar fyrir flugvöllinn eða ekki og á hvaða forsendum að þær séu ekki gerðar. Með tímamörkum má fremur tryggja samræmi við efni skipulagsreglna og ákvarðanir sveitarfélagsins í skipulagsmálum.

Í 3. mgr. greinarinnar er fjallað um sveitarstjórnir eru bundnar af skipulagsreglum við gerð skipulagsáætla og skulu samræma gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir við skipulagsreglur flugvallar innan fjögurra ára frá samþykkt viðkomandi skipulagsreglna. Hér getur ekki almennar reglur vikið til hliðar sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga. Í 78. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og í 1. og 3. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er að finna ákvæði um sjálfstjórn sveitarfélaga og að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga. Samkvæmt skipulagslögum 123/2010 nær skipulagsskylda sveitarfélaga til lands og hafs innan marka sveitarfélaga sem er á ábyrgð sveitarstjórna en ekki ríkisvaldsins, og þá geta ekki reglur sem ríkisvaldið setur, sett til hliðar skipulagsvaldi sveitarfélaga

Rétt er að skipulagsvald sveitarfélaga er ekki takmarkalaust þar sem hægt sé að setja lög sem takmarki skipulagsvald sveitarfélaga, en aftur á móti er erfitt að sjá að almennar reglur geti vikið til hliðar lögum. Samkvæmt réttshæð réttarheimilda sem gilda samkvæmt íslenskum rétti geta ekki skipulagsreglur vikið til hliðar svæðið- aðal og deiliskipulagi sem er sett á grundvelli skipulagslaga heldur þurfa skipulagsreglur flugvallar alltaf að vera í samræmi við það skipulag sem gildir á hverjum tíma í því sveitarfélagi sem hýsir flugvöll. Má nefna hér að í 1. mgr. 147. gr. frumvarpsins er ráðherra eingöngu heimilt að setja skipulagsreglur þegar framkvæmdaleyfi hefur verið gefið út fyrir flugvelli. Samkvæmt skipulagslögum og reglugerð um framkvæmdaleyfi þá er einungis hægt að samþykkja og gefa út framkvæmdaleyfi á grundvelli gildandi aðal- eða deiliskipulags.

Í 1. mgr. 149. gr. frumvarpsins er fjallað um hindranir og frávik frá hæðartakmörkunum o.fl. og heimildir Samgöngustofu til að láta fjarlægja hindrum sem fer í bága við skipulagsreglur. Óskýrt er hver það er sem skal fjarlægja hindrum sem fer gegn skipulagsreglum, að kröfu Samgöngustofu. Ef um er að ræða fasteign, þá kæmi það í hlut byggingarfulltrúa sveitarfélagsins að krefjast niðurrifs og eftir aðstæðum, framkvæma niðurrifið. Mikilvægt er að ávarða hver skal framkvæma ákvörðun Samgöngustofu.

Í 6. mgr. 149. gr. frumvarpsins er Samgöngustofu heimilt að krefjast þess að hindranir utan svæðis sem skipulag tekur yfir, er vegna hæðar eða annarra eiginleika teljast hættulegar flugumferð, séu fjarlægðar eða, ef við á merktar í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur. Í greininni er ekki minnst á að hindrum þurfi að hafa áhrif á skipulagsreglur heldur virðist hér opin heimild fyrir Samgöngustofu að krefjast þess að hvaða mögulega hindrun sem er geti stofnunin farið fram á að verði rifin.

Má ætla að sú hindrun sem er til staðar hafi verið reist á grunni heimildar í deiliskipulagi og gefið út byggingarleyfi fyrir henni á sínum tíma. Hér þarf að vera skýr ferill hvernig Samgöngustofa getur farið fram á við sveitarfélag og þá við byggingarfulltrúa, að óska eftir niðurrifi á hindrum. Hér er ekki ljóst hvernig Samgöngustofa hefur heimild til að skikka byggingarfulltrúa um að rífa niður hús eða aðrar hindranir sem hafa ekki niðurrifsheimild samkvæmt skipulagi eða þær standi fyrir utan skilgreint flugvallarsvæði. Má ætla að heimildir Samgöngustofu nái einungis innan þess flugvallarsvæðis sem er skilgreint er í skipulagi og í skipulagsreglum fyrir flugvöllinn. Sú hindrun sem er til staðar þarf þá að hafa áhrif á hindranaflata og hindrunarvarnarflata sem og annarra flata sem tengjast flugvellinum. Skýra þarf miklu betur heimildir Samgöngustofu til að krefjast niðurrifs á hindrunum sem standa fyrir utan flugvallarsvæðið og hvernig sú málsmeðferð skuli fara fram.

Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar tekur undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er varðar sömu greinar í drögum í frumvarpinu.



Reykjavíkurborg
Umhverfis- og skipulagssvið

Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar styður það að frumvarp verði lagt fram þess efnis, sem fram kemur í fyrirbyggjandi drögum, en fer þess á leit að við lokavinnsluna verði tekið mið af þeim athugasemdum sem raktar eru hér að framan og breytingar gerðar í samræmi við þær.

f.h. umhverfis og skipulagssvið Reykjavíkurborgar,

Erna Hrönn Geirsdóttir, lögfræðingur

Björgvin Rafn Sigurðarson, lögmaður

