

Minnisblað

Mál: 1312019 – hraðlest, fluglest
Til: Bæjarráðs
Dags: 6. febrúar 2018

Inngangur

Á fundi bæjarráðs þann 25. janúar sl. var ofangreint mál tekið fyrir þar sem lá fyrir erindi frá stjórn SSH, dags. 14.júní 2017, er varðar tillögu að nýjum samningstexta milli SSH og Fluglestarinnar-þróunarfélags ehf. Niðurstaða fundarins var að afgreiðslu málsins var frestað til næsta fundar. Óskað hefur verið eftir samantekt lögmanns á málinu ásamt því að hann taki saman upplýsingar sem geta nýst við afgreiðslu bæjarráðs á erindinu.

Minnisblað þetta byggir á þeim fundargerðum og gögnum sem liggja fyrir undir málinu í ONE.

Um feril málsins

Umrætt mál á sér nokkurn aðdraganda og er rétt samhengisins vegna að rekja í tímaröð helstu atriði.

5. desember 2013. Bæjarráð. Málið fyrst kynnt þar sem Runólfur Ágústsson mætti á fundinn og kynnti hugmyndir um fluglest milli Keflavíkurflugvallar og Reykjavíkur.

7. desember 2015. Stjórn SSH. Niðurstaða fundar:

„Samþykkt að óska eftir umsögn svæðisskipulagsnefndar um málið áður en það verður tekið til efnislegrar umfjöllunar á vettvangi stjórnar SSH.“

11. desember 2015. Svæðisskipulagsnefnd höfuðborgarsvæðisins. Niðurstaða fundar:

„Svæðisskipulagsnefnd telur mjög jákvætt að áhugi sé hjá einkaaðilum á að skoða möguleika á lestartengingu milli Keflavíkurflugvallar og miðborgar Reykjavíkur. Svæðisskipulagsnefnd sér ekkert því til fyrirstöðu að unnið verði með einkaaðila að frekari undirbúningi málsins. Að mati svæðisskipulagsnefndar eru ákveðnir annmarkar á fyrirliggjandi samningsdrögum við Fluglestina-Þróunarfélag ehf. og mælir nefndin ekki með að samningurinn verði undirritaður að óbreyttu. Svæðisskipulagsstjóra er falið að koma ábendingum nefndarinnar til stjórnar SSH.“

17. desember 2015. Bæjarráð. Lögð fram drög að samstarfssamningi um skipulagsmál vegna hraðlestar milli Keflavíkurflugvallar og höfuðborgarsvæðisins. Niðurstaða fundar:

„Efnisleg umræða hefur ekki átt sér stað um þetta mál hjá Hafnarfjarðarbæ. Þegar niðurstaða af vettvangi SSH liggur fyrir mun bæjarráð fjalla frekar um málið“.

7. mars 2016. Stjórn SSH. Ný samningsdrög lögð fram. Niðurstaða fundar:

„Stjórn SSH samþykkir að senda samningsdrögin til efnislegrar afgreiðslu hjá aðildarsveitarfélögum SSH.“

7. apríl 2016. Bæjarráð. Lögð fram drög að samstarfssamningi. Niðurstaða fundar:

„Bæjarráð óskar eftir álitum bæjarlögmanns og vísar málinu til umsagnar skipulags- og byggingaráðs.“

19. apríl 2016. Skipulags- og byggingarráð. Málið lagt fram. Niðurstaða fundar:

„Skipulagsfulltrúa falið að gera drög að umsögn.“

3. maí 2016. Skipulags- og byggingarráð. Málið tekið fyrir að nýju. Niðurstaða fundar:

„Skipulags- og byggingarráð bendir á að í svæðisskipulagi Höfuðborgarsvæðisins er gert ráð fyrir borgarlínu sem mun fara svipaða leið frá Hafnarfirði til Reykjavíkur og fyrirhuguð hraðlest. Undirbúningur borgarlínunnar er þegar hafinn og leggur skipulags- og byggingarráð til að ekki verði teknar ákvarðanir varðandi hraðlest á meðan unnið er að borgarlínunni.“

30. júní 2016. Bæjarráð. Lagt fram minnisblað bæjarlögmanns, dags. 27. júní 2016. Niðurstaða fundar:

„Álitum bæjarlögmanns er vísað til stjórnar SSH. Óskað verður eftir frekari kynningu fyrir bæjarfulltrúa.“

31. október 2016. Lögfræðilít Landslaga vegna samningsdraga um hraðlest.

6. júní 2017. Stjórn SSH. Lá fyrir ný tillaga að samningstexta. Niðurstaða fundar:

„Stjórn SSH samþykkti að vísa tillögunni til aðildarsveitarfélaga SSH til efnislegrar umfjöllunar.“

29. júní 2017. Bæjarráð. Lagt fram erindi frá stjórn SSH dags. 14. júní 2017, er varðar tillögu að nýjum samningstexta milli SSH og Fluglestarinnar-þróunarfélags ehf. Niðurstaða fundar:

„Afgreiðslu málsins er frestað þar til lögfræðileg umsögn sem SSH hefur óskað eftir, liggur fyrir.“

25. janúar 2018. Bæjarráð. Málið til umræðu en afgreiðslu frestað til næsta fundar.

Um efni samstarfssamningsins

Helstu atriði samstarfssamningsins eru:

1. Samstarf um þróun skipulagsmála með það markmið að til verði heildstæð tillaga að breytingu á skipulagi, sem gerð verði grein fyrir í svæðisskipulagi, og í kjölfarið innleidd í aðalskipulag sveitarfélaganna.
 - a. Skipulagsvinnan skal leidd af svæðisskipulagsnefnd SSH í nánu samráði við fagráð SSH og þróunarfélagið. Þróunarfélagið kostar greiningarvinnu og skipulagsgerð.
 - b. Verkefnishópur fyrir skipulagsvinnuna skal skipaður fulltrúum frá SSH annars vegar og þróunarfélaginu hins vegar.
2. Vilyrði sveitarfélaganna fyrir að skilgreina nauðsynlegar lóðir í deiliskipulagi og ef úthlutunar kemur skal það gert í samræmi við gildandi reglur.
3. Nauðsynlegt samstarf í tengslum við framkvæmd og gerð mats á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdarinnar.
4. Gildistími fimm ár frá undirritun nema hann verði sérstaklega framlengdur.
5. Hætti þróunarfélagið við verkefnið fellur samstarfsamningurinn úr gildi.

Um minnisblað bæjarlögmanns frá 27. júní 2016

Eins og getið er hér að framan tók bæjarlögmaður saman minnisblað um málið að beiðni bæjarráðs. Minnisblaðið er dagsett 27. júní 2016. Í minnisblaðinu er farið yfir inntak þeirra draga að samstarfssamningi sem lá fyrir á þeim tíma og ferill málsins rakin. Er meðal annars vísað í bókun skipulags- og byggingarráðs frá 3. maí 2016. Að lokum segir í minnisblaðinu:

„Hafnarfjörður á mikilla hagsmuna að gæta í því að vel takist með borgarlínuna. Með framlögðum samningsdrögum fylgir fylgiskjal merkt A. Á fylgiskjalinu kemur fram áætluð lestarleið. Fráviksleiðir A, B og C. Eins og segir í bókun skipulags og byggingarráðs þá er áætluð lestarleið frá Hafnarfirði til Reykjavíkur svipuð og gert er ráð fyrir í borgarlínunni. Telja verður æskilegt að að þróun borgarlínu sé komin lengra áður en tekin er afstaða til harðlestar.

Í framlögðum drögum að samningi eru þónokkur ákvæði sem verða talin íþyngjandi fyrir sveitarfélögin. Gert er ráð fyrir kostnaðarþátttöku þeirra, að þau skilgreini nauðsynlegar lóðir í deiluskipulagi og haldi þeim til haga fyrir mögulega hraðlest. Þá eru ákvæði um að ekki megi taka þátt, eða gerast aðili með beinum eða óbeinum hætti, í sambærilegu verkefni með öðrum aðilum en þróunarfélaginu.

Nú þegar eru þó nokkur fyrirtæki sem sinna ferðum frá Keflavíkurlflugvelli til Reykjavíkur. Ef boðið verður upp á ferðir með hraðlest frá Keflavíkurlflugvelli til Reykjavíkur má gera ráð fyrir að það hafi veruleg áhrif á þau fyrirtæki sem nú sinna þessum flutningi.

Gæta verður að samkeppnissjónarmiðum og reglum stjórnsluréttar um opna stjórnslu og jafnræði.

Lagt er til að áður en framlögð drög verði skoðuð frekar leiti SSH lögfræðiálits um fyrirliggjandi drög að samningi meðal annars með tilliti til samkeppnissjónarmiða og þeirra skuldbindinga sem gert er ráð fyrir að sveitarfélögin taki á sig gagnvart þróunarfélaginu.“

Um gagnrýni sveitarfélaganna á efni samningsins og breytingar sem gerðar hafa verið á samningnum frá fyrstu drögum

Samkvæmt minnisblaði svæðisskipulagsstjóra, dags. 23. maí 2017 hafa efasemdir komið frá sumum sveitarfélögum um verkefnið og efni samningsins. Er í minnisblaðinu sértaklega tiltekin eftirfarandi atriði:

- a. lögmæti þess að veita einum aðila einkaleyfi til að undirbúa slíkt verkefni án útboðs,
- b. að ekki væri nægjanlega skýrt hvert umfang og kostnaður vegna skipulagsvinnu sveitarfélaga yrði,
- c. hvort verkefnið skaraðist á við Borgarlínuverkefnið.

Í minnisblaðinu er tekið fram að stjórn SSH hafi kallað eftir lögfræðiáliti um lögmæti samningsins og samkvæmt því sé sveitarfélögum heimilt að gera slíkan samning. Er þarna vísað í minnisblað Landslaga, dags. 31. október 2016. Í lögfræðiálitinu er gefið álit á annars vegar heimild sveitarfélaga til samninga við einkaaðila án útboðs og hins vegar á samkeppnisreglum og ríkisaðstoð í tengslum við verkefnið. Var það það niðurstaða minnisblaðsins að nauðsynlegt væri að gera breytingar á samningnum svo sveitarfélögum væri að heimilt að undirrita hann.

Hefur samningstextanum nú verið breytt til samræmis við framangreint álit og samþykkt var á fundi stjórnar SSH að vísa breyttum samningstexta til sveitarfélaganna til „*efnislegrar umfjöllunar*“, sbr. fund stjórnar SSH 6. júní 2017 og tillögu Fluglestarinnar - Þróunarfélags að samningi, dags. 31. maí 2017.

Í ofangreindu minnisblaði svæðisskipulagsstjóra segir eftirfarandi um skörun verkefnisins við fyrirhugaða Borgarlínu:

„Einnig var farið yfir frumniðurstöður Valkostagreiningar COWI að heildar innviðaneti Borgarlínu sem eru grunnur að þeim vinnslutillögum sem sveitarfélögin munu kynna nú á næstunni.

Miðað við stöðu verkefnanna þá falla þau ágætlega saman og á þessari stundu er ekkert sem kallar á sérstaka rýna áður en þau verða þróuð frekar.“

Ekki er í gögnum málsins að finna að SSH eða aðrir hafi tekið afstöðu til þeirrar gagnrýni sem hefur snúið að því ekki sé nægjanlega skýrt hvert umfang og kostnaður vegna skipulagsvinnu sveitarfélaga yrði í tenglum við verkefnið. Orðalagi samningsins hefur þó verið lítillega breytt hvað varðar kostnaðarpátttöku í verkefninu.

Breytingar sem gerðar hafa verið á upphaflegum samningsdrögum má sjá á meðfylgjandi skjali, *Samstarfsamningur SSH um þróun hraðlestar – upphafleg drög með síðari breytingum.*

Um stöðu verkefnisins í dag og fyrirhugaða legu lestarinnar

Samkvæmt því sem fram kemur á áður nefndu minnisblaði svæðisskipulagsstjóra, dags. 23. maí 2017, voru áform Fluglestarinnar-þróunarfélags þau að hefja nauðsynlega undirbúningsvinnu sl. haust. Var gert ráð fyrir að sú vinna krefðist meðal annars jarðlagarannsóknna. Er í minnisblaðinu bent á að um sé að ræða umfangsmikið verkefni sem ekki yrði ráðist í nema með aukinni

fjármögnun og að ólíklegt yrði að teljast að sú fjármögnun gangi eftir ef ekki liggur fyrir að sveitarfélögin samþykki samstarfssamninginn.

Samkvæmt kynningu þróunarfélagsins eru þrjár leiðir til skoðunar hvað varðar útfærslu á fluglestinni. Er í öllum tilvikum gert ráð fyrir að tvöfalt spor liggi frá Keflavík til Straumsvíkur. Frá Straumsvík eru leiðirnar ólíkar. Leið A gerir ráð fyrir einföldu spori í göngum stystu leið undir sjó að BSÍ með engu stoppi. Leið B gerir ráð fyrir að Straumsvík verði endastöð. Engin göng en tenging frá endastöð í miðborg með strætó, rútum og leigubílum í upphafi en síðar með Borgarlínu á yfirborði. Leið C gerir ráð fyrir tvöföldu spori í göngum undir Borgarlínu að BSÍ. Annað sporið yrði þá nýtt fyrir fluglest en hitt fyrir almenningssamgöngur innan höfuðborgarsvæðisins (METRO, eins segir í kynningu félagsins).

Samkvæmt ofangreindu minnisblaði svæðisskipulagsstjóra frá því í maí 2017 er hins vegar unnið með þá lausn að fluglestin liggi neðanjarðar frá Straumsvík með endastöð í miðborg Reykjavíkur og millistöð/vum á leiðinni. Um hugsanlegar millistöðvar hefur í kynningum þróunarfélagsins verið tekið fram að um væri að ræða eina stoppistöð í upphafi sem gæti verið í Smáralind, á Vífilstöðum eða í Hafnarfirði. Í þessu sambandi bendir þróunarfélagið á að skipulagssamstarfið samkvæmt samstarfssamningum muni leiða í ljós heppilegustu legu fluglestarinnar út frá hagsmunum sveitarfélaganna annars vegar og arðsemi verkefnisins hins vegar. Í skýrslu um mat á hagkvæmni lestarinnar kemur fram að reiknað sé með að leiðin liggi sunnan Reykjanesbrautar þar sem hún er ofanjarðar frá Keflavíkurflugvelli til Hafnarfjarðar við Straumsvík. Þaðan séu um 12 km löng jarðgöng niður í Vatnsmýri. Er slíkt talið hentugasti og hagkvæmasti kosturinn samkvæmt skýrslunni.

Um samspil fluglestar og annarra samgangna

Eins og getið er hér að framan gerir þróunarfélagið ráð fyrir þeim möguleika í kynningu sinni að Fluglestin geti í framtíðinni tengst Borgarlínu frá endastöð í Straumsvík, leið B. Sami möguleiki gerir ráð fyrir að í upphafi yrðu tengingar frá endastöð í miðborg með strætó, rútum og leigubílum. Ekki er fjallað frekar um tengingar við aðra samgöngumáta í möguleikum A og C, aðeins að endastöð lestar verði á BSÍ.

Í mati á hagkvæmni verkefnisins er tekið fram að þegar lestin yrði tekin í notkun myndi umferð á Reykjanesbraut minnka sem nemur farþegafjölda lestarinnar og þar með fækkun slysa á þeirri leið sem fyrirhugað er að lestin fari. Ekki er fjallað um hugsanlegar úrbætur á Reykjanesbrautinni í ofangreindri skýrslu eða í öðrum kynningum þróunarfélagsins.

Til athugunar við afgreiðslu málsins

Ljóst er að í uppfærðum drögum að samstarfssamningi, sem nú liggur fyrir, hefur verið brugðist við mörgum þeirra athugasemda gerðar voru við fyrstu drög samningsins. Hefur meðal annars verið fellt út að sveitarfélögum sé skylt að halda frá lóðum í tengslum við verkefnið sem og fellt hefur verið út að sveitarfélögunum sé óheimilt að taka þátt í sambærilegu verkefni með öðrum aðilum en þróunarfélaginu. Samt sem áður gerir samningurinn ráð fyrir að sveitarfélögin taki á sig töluverðar skyldur, sérstaklega í skipulagsmálum.

Hér eru nokkur atriði sem vakin skal sérstök athygli á:

- Tryggt skal að þróunarfélagið geti framkvæmt nauðsynlegar rannsóknir til undirbúnings framkvæmdinni
- Tryggja skal góðar tengingar fyrirhugaðra lestarstöðva við byggð, umferðarmannvirki og samgöngur á yfirborði
- Þróunarfélagið mun annast mat á valkostum, greiningarvinnu og skipulagsgerð en vinna í samráði við svæðisskipulagsnefnd SSH
- Greiningarvinna og skipulagsgerð verður greidd af þróunarfélaginu. Annar kostnaður fellur væntanlega á sveitarfélögin
- Sveitarfélögin skulu tryggja nauðsynlegt samstarf í tengslum við framkvæmd og gerð mats á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdarinnar
- Samningurinn gildir í fimm ár nema aðilar framlengi hann sérstaklega. Þá fellur samningurinn úr gildi hætti þróunarfélagið við verkefnið. Ekki er gert ráð fyrir að sveitarfélögin geti hætt aðkomu sinni að verkefninu á meðan samningurinn er í gildi

Auk ofangreinds þarf að huga að því að samkvæmt þeim gögnum sem liggja fyrir er unnið með þá lausn að fluglestin liggi neðanjarðar frá Straumsvík með endastöð í miðborg Reykjavíkur. Ef slík leið yrði fyrir valinu er óvíst hvort lestin muni stöðva innan Hafnarfjarðar.

Einnig verður að telja, að þeirri spurningu um hvort verkefnið skaraðist á við borgarlínuverkefnið, hafi ekki verið svarað nægilega vel. Aðeins hefur verið bent á að verkefnið geti tengst Borgarlínu ef endastöð yrði við Straumsvík og að verkefnin falli ágætlega saman. Sá möguleiki virðist hins vegar ekki vera líklegur ef marka má þau gögn sem liggja fyrir.

Þá er athygli vakin á því að engin umfjöllun er í gögnum málsins um áhrif verkefnisins á aðrar nauðsynlegar samgöngubætur sem eru á sömu leið. Í því sambandi skal tekið fram að bæjarstjórn og íbúafundur um samgöngumál hefur skorað á stjórnvöld að tryggja áframhaldandi úrbætur á Reykjanesbraut í Hafnarfirði. Hefur áhersla verið lögð á að tryggt verði að framkvæmdir við gatnamótin og hringtorgin á kafla frá Kaplakrika að Lækjargötu hefjist á þessu ári og að jafnframt verði lokið við tvöföldun Reykjanesbrautar frá Kaldársselsvegi að mislægum gatnamótum á Krísuvíkurvegi.

Ívar Bragason hdl.
Lögmaður á stjórnslusviði