

D Ó M U R

Mál þetta var höfðað með réttarstefnu birtri 1. febrúar 2016 og tekið til dóms að lokinni aðalmeðferð 16. mars sl. Stefnandi er Reykjavíkurborg, Ráðhúsi Reykjavíkur, Reykjavík. Stefnu eru innanríkisráðherra og fjármálaráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins, Arnarhváli, Reykjavík. Til réttargæslu er stefnt Isavia ohf., Reykjavíkurflugvelli, Reykjavík. Málið sætir flýtimeðferð samkvæmt ákvæðum XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Stefnandi krefst þess aðallega að innanríkisráðherra, fyrir hönd stefnda, verði gert að loka NA/SV-flugbraut (flugbraut 06/24) á Reykjavíkurflugvelli og endurskoða skipulagsreglur fyrir völlinn til samræmis við lokun flugbrautarinnar innan 30 daga frá uppkvaðningu dóms í máli þessu að viðlagðri greiðslu dagsekta til stefnanda að fjárhæð 10.000.000 króna á dag. Til vara er þess krafist að innanríkisráðherra, fyrir hönd stefnda, verði gert að tilkynna um lokun NA/SV flugbrautar (flugbraut 06/24) á Reykjavíkurflugvelli og endurskoða skipulagsreglur fyrir Reykjavíkurflugvöll til samræmis við lokun flugbrautarinnar án tafar. Hvoru tveggja skuli lokið innan 30 daga frá uppkvaðningu dóms í máli þessu að viðlagðri greiðslu dagsekta til stefnanda að fjárhæð 10.000.000 króna á dag. Til þrautavara er þess krafist að viðurkennt verði að stefndi sé skaðabótaskyldur gagnvart stefnanda vegna vanefnda á samningi milli stefnanda og stefnda 25. október 2013.

Stefndi krefst sýknu auk málskostnaðar.

Réttargæslustefndi hefur ekki uppi sérstakar kröfur í málinu.

Helstu ágreiningsefni og yfirlit málsatvika

Meginágreiningur aðila lýtur að túlkun og þýðingu skjals sem þáverandi innanríkisráðherra, Hann Birna Kristjánsdóttir, og borgarstjóri stefnanda, Jón Gnarr, undirrituðu 25. október 2013. Telur stefnandi skjalið hafa falið í sér bindandi loforð af hálfu stefnda um að loka þeirri flugbraut Reykjavíkurflugvallar sem vísað er til í kröfugerð stefnanda. Af hálfu stefnda er því hins vegar hafnað af ýmsum ástæðum að skjalið hafi falið í sér loforð af hans hálfu eða skuldbindandi samning. Réttargæslustefndi hefur ekki látið málið til sín taka efnislega.

Reykjavíkurflugvöllur var formlega tekinn í notkun í júní 1941 af hernámssliði Breta en var afhentur íslenskum yfirvöldum árið 1946. Var flugvöllurinn þá með þremur núverandi flugbrautum, þ. á m. flugbraut auðkenndri 06/24 sem málið lýtur að og einnig gengur undir heitinu „NA/SV-flugbraut“. Er flugbrautin einnig nefnd „neyðarflugbrautin“ í sumum gögnum málsins. Ekki er um það deilt að flugbrautin hafi verið í notkun fram á þennan dag þótt því sé haldið fram af stefnanda að notkun brautarinnar sé almennt lítil og liggi stundum niðri um

lengri skeið. Af hálfu stefnda er hins vegar lögð á það áhersla að brautin sé nýtt við sérstakar aðstæður, meðal annars þegar aðalbrautir vallarins henta ekki vegna vinds, og sé hún þá mokuð sérstaklega, til að mynda vegna sjúkraflugs. Fyrir liggur að það svæði sem liggur undir Reykjavíkflugvelli er að hluta til í eigu stefnda, þ. á m. hluti umræddrar brautar, en ekki liggja fyrir nánari upplýsingar um eignarhald lands undir vellinum.

Í stefnu eru hugmyndir um lokun NA/SV-flugbrautarinnar raktar til áhættumats sem unnið var árið 1991. Þá var samþykkt deiliskipulag af stefnanda árið 1999 þar sem gert var ráð fyrir því að loka flugbrautinni innan fimm til sjö ára. Einnig liggur fyrir í málinu aðalskipulag Reykjavíkur 2001-2024 þar sem mörkuð var sú stefna stefnanda að flugvöllurinn viki í áföngum, en umrædd flugbraut yrði lögð niður á tímabilinu 2001-2016. Í minnisblaði borgarstjóra og samgönguráðherra 11. febrúar 2005 um samgöngumiðstöð í Vatnsmýri og Reykjavíkflugvöll segir að samgönguyfirvöld muni loka flugbraut 06/24 í síðasta lagi í árslok 2005 en gert var ráð fyrir því að miðstöðin risi þar sem nú er norðurhluti brautarinnar. Hinn 18. maí 2007 var samþykkt breyting á aðalskipulagi fyrir Reykjavík þar sem gert var ráð fyrir breyttri landnotkun á austursvæðum Vatnsmýrar m.a. vegna staðsetningar samgöngumiðstöðvar á norðurhluta téðrar flugbrautar.

Hinn 1. mars 2013 undirrituðu borgarstjóri og fjármála- og efnahagsráðherra samkomulag sem miðaði að því að „koma þeim svæðum í eigu ríkis og borgar sem losna við lokun norður/suður og austur/vestur flugbrautar (braut 06/24) [sic!] Reykjavíkflugvallar í uppbyggingu með hag beggja samningsaðila að leiðarljósi“. Var í samkomulaginu mælt fyrir um sölu stefnda á landi við suðurenda flugbrautarinnar fyrir 440.000.000 milljónir króna. Skyldi afsal gefið út þegar fyrir lægi formleg tilkynning „innanríkisráðuneytisins/ISAVIA“ um að lokun norðaustur/suðvestur flugbrautar hefði tekið gildi gagnvart öllu flugi.

Hinn 19. apríl 2013 undirrituðu þáverandi innanríkisráðherra, Ögmundur Jónasson, og borgarstjóri stefnanda, Jón Gnarr, samkomulag um „endurbætur á aðstöðu fyrir farþega og þjónustuaðila á Reykjavíkflugvelli“. Í samkomulaginu kemur meðal annars fram að NA/SV-flugbrautin skuli lögð niður og það land sem við það losni sunnan vallarins verði skipulagt undir blandaða byggð. Innanríkisráðuneytið skuli auglýsa lokun flugbrautarinnar samhliða auglýsingu deiliskipulags nýrrar flugstöðvar. Í samkomulaginu er að öðru leyti fjallað um að Isavia ohf. taki yfir núverandi flugstöð Flugfélags Íslands hf. og gerð verði viðskiptaáætlun fyrir nýja flugstöð sem miði að sjálfbærni hennar. Við aðalmeðferð málsins gaf Ögmundur Jónasson skýrslu fyrir dóminum og lýsti því viðhorfi sínu að forsendur hefðu brostið fyrir samkomulaginu þar sem þetta skilyrði, þ.e. um

áætlun fyrir nýja sjálfbæra flugstöð, hefði aldrei verið uppfyllt.

Svo sem áður greinir var það skjal sem vísað er til í kröfugerð stefnanda undirritað 25. október 2013. Viðfest skjalinu er „samkomulag um innanlandsflug“ sem undirritað er af fulltrúum beggja málssaðila, svo og forstjóra Icelandair Group hf., og dagsett er sama dag. Í samkomulaginu kemur fram að aðilar hafi átt í viðræðum um framtíð flugvallarins. Hafi stefnandi fallist á að gera þá breytingu á fyrirliggjandi tillögu að aðalskipulagi sínu að N/S-braut verði áfram tryggður sess til ársins 2022, í stað ársins 2016, eins og fyrirliggjandi tillaga geri ráð fyrir. Þá er mælt fyrir um stýrihóp undir formennsku Rögnu Árnadóttur sem fjalla eigi um valkosti og bestu lausnir fyrir mögulegan flugvöll.

Í skjalinu sem borgarstjóri og innanríkisráðherra undirrituðu sama dag segir eftirfarandi: „Í framhaldi af undirritun meðfylgjandi samkomulags milli ríkis, Reykjavíkurborgar og Icelandair Group munu ríki og Reykjavíkurborg vinna í samræmi við áður undirritaða samninga. Undirbúningur eftirfarandi verkefna mun þegar hefjast: i) Aðilar fylgi eftir auglýstu deiliskipulagi sem gerir ráð fyrir stækkun alþjóðlega flugstjórnarmiðstöðvarinnar í Vatnsmýri, enda er starfsemi hennar óháð staðsetningu innanlandsflugs, sbr. yfirlýsingar Isavia. ii) Aðilar ljúki við endurskoðun á deiliskipulagi fyrir flugvallarsvæðið og að tilkynnt verði um lokun NA/SV flugbrautarinnar samhliða auglýsingu þess, síðar á þessu ári. Samtímis skal endurskoða núgildandi skipulagsreglur fyrir Reykjavíkurlflugvöll til samræmis. iii) Þegar lokun NA/SV flugbrautarinnar hefur verið staðfest verða ný landingarljós tekin í notkun í samræmi við breytt deiliskipulag og nauðsynlegur fjöldi trjáa í Öskjuhlíð felldur í þágu flugstarfseminnar. Aðilar leiti þó sameiginlega leiða til að milda sjónræn áhrif hinna nýju landingarljósa frá fyrirliggjandi tillögum og takmarka fellingu trjáa í Öskjuhlíð. Óháð öðrum verkþáttum sem í samkomulaginu felast munu innanríkisráðuneytið og Isavia hafa forgöngu um að kennslu- og einkaflugi verði fundinn nýr staður í nágrenni borgarinnar í samræmi við áður gefin fyrirheit vegna endurbyggingar vallarins um síðstu aldamót og skal stefnt að því að framkvæmdir verði hafnar eins fljótt og verða má.“ Borgarráð stefnanda samþykkti samninginn á fundi 31. október 2013.

Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030, sem öðlaðist gildi með birtingu auglýsingar í B-deild Stjórnartíðinda 26. febrúar 2014, var ekki lengur gert ráð fyrir NA/SV-flugbraut á Reykjavíkurlflugvelli. Var þar vísað til fyrrgreinds samkomulags 25. október 2013. Hinn 23. desember 2013 birti stefnandi auglýsingu í Lögbirtingablaðinu um deiliskipulagstillögu fyrir Reykjavíkurlflugvöll. Sama dag sendi stefnandi þáverandi innanríkisráðherra bréf þar sem þess var farið á leit, með vísan til samkomulagsins 25. október 2013, að stefndi tilkynnti um lokun NA/SV-flugbrautarinnar. Hinn 30. desember 2013 sendi þáverandi innanríkisráðherra bréf

til réttargæslustefnda þar sem óskað var eftir því að félagið hefðist handa við undirbúning að lokun flugbrautarinnar í samræmi við efni fyrri samninga sem gerðir hafi verið á milli stefnanda og stefnda. Hins vegar var ítrekað að brautinni skyldi ekki lokað meðan fyrrgreindur stýrihópur undir forystu Rögnu Árnadóttur væri enn að störfum.

Í málinu liggur fyrir áhættumatsskýrsla réttargæslustefnda sem unnin var í framhaldi af fyrrgreindu erindi ráðherra og honum afhent með bréfi 4. júní 2015. Í matinu segir að lokun flugbrautarinnar myndi breyta flugvallarkerfi Reykjavíkurflugvallar úr sex brautum í fjórar. Feli áhættumatið í sér mat á þessari breytingu út frá flugöryggislegum þáttum loftfara í flutningaflugi en breytingin sé ekki talin hafa áhrif á annað flug, svo sem kennslu- og einkaflug. Ekki sé tekin afstaða til áhrifa á flugvallarkerfið í landinu, neyðarskipulags almannavarna, sjúkraflutninga, umhverfisþátta eða fjárhagslegra áhrifa flugrekstrar. Er vísað til reglugerðar nr. 464/2007 með áorðnum breytingum um flugvelli og verklag réttargæslustefnda um áhættumat (KV100 21 Áhættumat).

Í fyrrnefndu bréfi réttargæslustefnda kemur fram að skýrslan hafi verið rýnd af Samgöngustofu og hafi stofnunin staðfest þá niðurstöðu áhættumatsskýrslunnar að sú breyting sem leiði af lokun brautarinnar sé þolanleg („áhættuflokkur B“) með þeim fyrirvara að gerðar verði ákveðnar mildunarráðstafanir. Þá er vísað til þess að Samgöngustofa hafi minnt á að gera þurfi sérstakt áhættumat um framkvæmd breytingarinnar. Er því lýst í bréfinu að réttargæslustefndi telji sig hafa komið til móts við ósk ráðherra samkvæmt beiðni hans í bréfinu 30. desember 2013 og liggi ákvörðun um lokun flugbrautarinnar hjá ráðherra.

Með fyrrgreindri áhættumatsskýrslu réttargæslustefndu fylgdi einnig skýrsla EFLU frá nóvember 2014 um mat á nothæfisstuðli Reykjavíkurflugvallar samkvæmt ICAO (Alþjóða flugmálastofnunarinnar). Kemur fram í niðurstöðu skýrslunnar að nothæfisstuðull vallarins sé talinn 97%, í stað 99,4%, ef umrædd flugbraut er ekki lengur fyrir hendi. Þá fylgdi áhættumatsskýrslunni einnig skýrsla EFLU um „áhrif brauta 06/24 á nothæfistíma fyrir áætlunarflug og sjúkraflug“ frá nóvember 2014. Fyrir dómi skýrði Ingólfur Gissurarson, verkefnisstjóri hjá réttargæslustefnda, niðurstöðu síðastgreindu skýrslunnar á þá leið að samkvæmt þeim gögnum sem skýrslan hefði verið studd við hefði verið unnt að lenda á öðrum brautum en NA/SV-brautinni í öllum tilvikum sem skoðuð voru ef brautarástand hefði verið „Gott/þurrt“.

Með bréfi 17. apríl 2015 lét innanríkisráðherra í ljós þá skoðun að ótímabært væri af hálfu stefnanda að gefa út framkvæmdaleyfi á byggingarsvæði Valsmanna við Hlíðarenda. Stefnandi svaraði bréfi innanríkisráðherra með bréfi 7. júlí 2015, þar sem þess var farið á leit við ráðherra að hann uppfyllti skyldur

stefnda samkvæmt samningunum frá 19. apríl og 25. október 2013, tilkynnti um lokun NA/SV-flugbrautarinnar og endurskoði skipulagsreglur fyrir Reykjavíkurlugvöll til samræmis við lokun flugbrautarinnar. Erindi stefnanda var ítrekað með bréfi 30. október 2015.

Með bréfi 3. nóvember 2015 hafnaði innanríkisráðherra því að verða við umræddum kröfum stefnda. Segir meðal annars í bréfinu að tryggja verði fullt öryggi flugvallarins í Vatnsmýrinni og þjónustustig sem samræmist hlutverki vallarins. Ákvörðun um að lokun NA/SV-flugbrautarinnar verði ekki tekin án fullvissu um að lokun komi ekki niður á öryggi flugvallarins og viðhalda megi fullnægjandi þjónustustigi fyrir landsmenn. Ekki sé á þessu stigi unnt að lýsa því yfir hver niðurstaðan verði en ráðuneytið hafi til skoðunar áhættumat réttargæslustefnda og niðurstöðu Samgöngustofu um áhrif af lokun flugbrautarinnar. Segir að lokum, vegna ummæla í bréfi stefnanda um mögulega málshöfðun, að telja verði eðlilegt að stefnandi óski úrlausnar dómstóla um hvort sú skylda hvíli á stefnda að loka flugbrautinni og breyta skipulagsreglum.

Með úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 17. desember 2015 var deiliskipulag stefnanda fyrir Reykjavíkurlugvöll felld úr gildi sökum galla á málsmeðferð. Borgarstjórn stefnanda samþykkti nýja tillögu að deiliskipulagi 5. janúar 2016 og var tillagan auglýst í Lögbirtingablaðinu 6. janúar 2016.

Við aðalmeðferð málsins gáfu skýrslu Hanna Birna Kristjánsdóttir, fyrrverandi innanríkisráðherra, Ögmundur Jónasson, fyrrverandi innanríkisráðherra, Kristján Ásgeirsson arkitekt, Ingólfur Gissurarson, verkefnastjóri hjá réttargæslustefnda og Jón Karl Ólafsson, framkvæmdastjóri flugvallasviðs réttargæslustefnda.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi byggir kröfu sína í fyrsta lagi á því að samningurinn sem gerður var 25. október 2013 á milli stefnanda og stefnda sé gildur og lögmætur. Það ákvæði samningsins, sem stefndi neiti að efna, sé að auki skýrt orðað og efnislega ljóst, einnig þegar litið sé til forsögu og aðdraganda samningsins. Það kveði á um gagnkvæmar skyldur samningsaðila og hafi stefnandi sinnt sinni skyldu með því að breyta deiliskipulagi fyrir Reykjavíkurlugvöll og birta auglýsingu um deiliskipulagstillöguna hinn 23. desember 2013. Stefndi sé lagalega skuldbundinn af efni samningsins og því skylt að efna hann. Stefnandi byggir á því að í þeirri skyldu felist skylda stefnda til lokunar flugbrautarinnar svo sem stefndi hafi sjálfur viðurkennt með fyrirmælum í bréfum til réttargæslustefnda. Ótvírætt sé af samningum aðila að stefnda bar að efna sína samningsskyldu fyrir árslok 2013 en jafnvel þó að sú tímasetning teldist ekki vera ótvírætt umsamin blasi við

afdráttarlaust að nú, rúmum tveimur árum síðar, sé efndatíminn fyrir löngu kominn. Engar forsendur hafi breyst frá því að samningurinn var gerður á árinu 2013.

Stefnandi byggir á því að stefnda sé ekki stætt á að bera fyrir sig ómöguleika til efnda svo sem ráða megi af bréfi innanríkisráðherra 3. nóvember 2015 enda sé það á forræði ráðherra að hlutast til um aðgerðir til efnda á samningsskuldbindingum stefnda. Í öllum aðdraganda og undirbúningi að skipulagsáætlunum fyrir svæðið sem og samningum aðila frá 19. apríl 2013 og 25. október 2013 hafi verið gert ráð fyrir að flugbrautinni yrði lokað. Þá hafi ráðherra í þrígang beint fyrimælum til hlutaðeigandi samgönguyfirvalda um að undirbúa lokun brautarinnar. Mótbárur stefnda nú séu því hreinn fyrirsláttur.

Höfnun ráðherra á efndum á samningsskuldbindingu stefnda feli í raun í sér ólöglegt inngríp í stjórnarskrárvarin réttindi stefnda samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar. Sá réttur væri orðin tóm ef stefnda væri stætt á að vanefna gerða samninga og með því koma í veg fyrir að hægt sé að hrinda í framkvæmd löglega teknum ákvörðunum stefnanda og þar með koma í veg fyrir að lóðarhafar á svonefndu Hlíðarendasvæði fái notið sinna stjórnarskrárvernduðu eignarréttinda. Lögbundnar skipulagsáætlanir stefnanda fyrir Hlíðarenda og Reykjavíkurflogvöll hafi hverju sinni verið samþykktar í samræmi við gerða samninga aðila. Þá hafi umræddar áætlanir ávallt hlotið staðfestingu án athugasemda af hálfu Skipulagsstofnunar sem sé stofnun, starfrækt af stefnda.

Stefnandi byggir á því að hefðu einhver atriði í gildandi skipulagsáætlunum hans, hvort sem er í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030, deiliskipulagi fyrir Hlíðarenda eða deiliskipulagi fyrir Reykjavíkurflogvöll, ekki verið í samræmi við lög, reglugerðir eða skipulagsreglur fyrir Reykjavíkurflogvöll, þá hefði Skipulagsstofnun, fyrir hönd stefnda, ýmist ekki átt að staðfesta Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030 eða borið að gera athugasemdir við tilvitnaðar deiliskipulagsáætlanir skv. 42. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Þótt deiliskipulag Reykjavíkurflogvallar hafi verið ógilt með úrskurði 17. desember 2015 hafi ekki falist í þeirri ógildingu staðfesting á ólögmati efnisatriða umrædds deiliskipulags, heldur hafi ágallar lotið að mati úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála að málsmeðferð stefnanda. Stefnandi hafi nú bætt úr þeim annmörkum og auglýst deiliskipulagið að nýju með auglýsingu sem birtist 6. janúar 2016.

Að mati stefnanda geta skipulagsreglur fyrir Reykjavíkurflogvöll, sem öðluðust gildi 7. ágúst 2009 með birtingu auglýsingar nr. 682/2009 í B-deild Stjórnartíðinda og settar voru samkvæmt 59. gr. laga nr. 60/1998 um loftferðir, ekki staðið í vegi fyrir því að gildandi skipulagsáætlanir stefnanda fyrir svæðið gangi eftir. Er þessu til stuðnings vísað til bréfs innanríkisráðherra 17. apríl 2015 og umsagnar Flugmálastjórnar til samgönguráðuneytis 13. júlí 2009 þar sem fram

komi sú afstaða að ráðherra beri skylda til að endurskoða skipulagsreglur flugvallarins til samræmis við skipulagsáætlanir sveitastjórnar sem í gildi séu á hverjum tíma. Stefnandi deili þeirri skoðun samgönguyfirvalda.

Stefnandi leggur áherslu á að hann hafi við undirbúning og gerð tilvitnaðra samninga ávallt verið í góðri trú um og haft réttmætar væntingar til þess að stefndi myndi efna samningsskyldur sínar. Hann hafi ítrekað ráðist í skipulagsvinnu sem hverju sinni tók mið af gerðum samningum við stefnda og viljayfirlýsingum aðila. Stefnandi hafi sýnt stefnda biðlund og skilning og virt ósk stefnda, án skyldu, um að beðið yrði niðurstöðu áhættumats og skýrslu stýrihóps stefnda, stefnanda og Icelandair Group um flugvallarkosti á höfuðborgarsvæðinu.

Stefnandi byggir kröfu sína á hendur stefnda í öðru lagi á því að innanríkisráðherra hafi skuldbundið stefnda með tveimur samningum, 19. apríl 2013 og 25. október 2013, og beri hann ábyrgð á þessum stjórnarframkvæmdum sem öðrum á grundvelli 14. gr., sbr. 13. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 1. gr. laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð. Ekki aðeins beri ráðherra ábyrgð á stjórnarframkvæmdum sem slíkum heldur ekki síður á því að láta undir höfuð leggjast að sinna skyldum sínum, hvort sem er lögbundnum eða samningsbundnum skyldum.

Stefnandi byggir í þriðja lagi kröfu sína á því að Ögmundur Jónasson, sem gegndi embætti innanríkisráðherra, þegar samningur 19. apríl 2013 var gerður og undirritaður, og Hanna Birna Kristjánsdóttir, sem gegndi embætti innanríkisráðherra þegar samningurinn 25. október 2013 var gerður og undirritaður, hafi bæði haft fullt og gilt umboð til að taka ákvörðun um og skuldbinda stefnda í samræmi við efni samninganna. Stefnandi telur jafnframt að innanríkisráðherra hafi á þeim tíma, sem báðir fyrrnefndir samningar voru gerðir, haft forræði á þeim málaflokki sem Reykjavíkurlflugvöllur og þar með NA/SV-flugbrautin heyrðu undir. Stefnandi byggir á því að innanríkisráðherra sé þannig bær til þess að taka ákvörðun um lokun flugbrautarinnar og endurskoða skipulagsreglur fyrir Reykjavíkurlflugvöll. Ekki þurfi að koma til breytinga á lögum, aðkoma eða samþykki Alþingis eða annarra stjórnvalda eða lögbundnar umsagnir annarra aðila. Lokun flugbrautar sé ekki háð því að flugbraut sé felld niður í skipulagsáætlun, heldur ákvörðun ráðherra hverju sinni. Deiliskipulag leggi ekki skyldu á aðila til að halda úti ákveðinni starfsemi eða í ákveðnu umfangi. Deiliskipulag komi hins vegar í veg fyrir starfsemi sem sé í andstöðu við skilgreinda landnotkun í skipulagi. Ráðherra geti einn og óstuddur tekið ákvörðun um þessi atriði og hafi þegar gert það. Krafa stefnanda lúti því ekki að því að knýja innanríkisráðherra til stjórnarathafna og breytinga á stjórnvaldsfyrirmælum heldur til efnda á skyldum samkvæmt skuldbindandi samningi.

Til stuðnings því að ráðherra hafi skuldbundið stefnda með gildum hætti vísar stefnandi til ýmissa gagna og frekari ummæla ráðherra samgöngumála á hverjum tíma um fyrirhugaða lokun flugbrautarinnar sem ekki er ástæða til að rekja sérstaklega.

Stefnandi vísar í fjórða lagi til þess að engin áhættu-, nothæfis- eða öryggissjónarmið girði fyrir lokun NA/SV-flugbrautarinnar samkvæmt þeirri áhættumatsskýrslu sem áður greini. Því standi engin öryggissjónarmið í vegi fyrir því að gefin verði út tilkynning um lokun flugbrautarinnar. Í skýrslu, sem réttargæslustefndi hafi látið vinna um mat á nothæfisstuðli Reykjavíkurflugvallar samkvæmt leiðbeiningum Alþjóða flugmálastofnunarinnar (ICAO) komi einnig fram að nothæfisstuðull fyrir Reykjavíkurflugvöll yrði 97% án NA/SV-flugbrautarinnar, en í leiðbeiningum Alþjóða flugmálastofnunarinnar sé ráðlagt að nothæfisstuðull flugvalla fari ekki undir 95%. Af framangreindu leiði að NA/SV-flugbrautin sé ekki forsenda fyrir rekstraröryggi Reykjavíkurflugvallar í Vatnsmýri. Sú staðreynd birtist jafnframt í því að flugbrautin sé oft á tíðum ekki mokuð á veturna og því ekki opin fyrir umferð eða hluti af daglegum rekstri flugvallarins þegar þannig háttar. Þá hafi flugbrautin verið notuð sem biðstæði fyrir einkaflugvélar til lengri eða skemmri tíma án þess að það hafi hamlað daglegum rekstri flugvallarins.

Stefnandi kveðst byggja kröfu um dagsektir á 4. mgr. 114. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Með vanefnd sinni hafi stefndi komið í veg fyrir að stefnandi, sem handhafi skipulags- og byggingarvalds, geti framfylgt lögmætum skipulagsáætlunum sínum, m.a. með útgáfu lögbundinna framkvæmda- og byggingarleyfa. Lögjafinn hafi viðurkennt að hagsmunir sveitarfélaga við að ná fram áformum í staðfestum skipulagsáætlunum séu verulegir og teljist til almannahagsmuna. Krafa um dagsektir sé fyrst og fremst gerð til að knýja á um efndir stefnda, sem ekki virðist gera sér grein fyrir því að því lengur sem stefndi tefji afgreiðslu málsins, aukist tjón sem tafirnar valda. Fjárhæð umkrafinna dagsekta taki mið af þeim miklu hagsmunum sem í húfi séu en öllum uppbyggingaráformum stefnanda í þessu borgarhverfi sé stefnt í hættu vegna þessa auk þess sem fjárfesting í innviðum á svæðinu á borð við götur og lagnir nýtist ekki. Aukinheldur liggi fyrir að fjármagnskostnaður framkvæmdaaðila á svæðinu vegna tafa á framkvæmdum og tjóns sem af leiðir sé verulegur og fyrir liggi að kröfu um skaðabætur vegna tjóns lóðarhafa og framkvæmdaaðila hafi verið beint að stefnanda.

Með hliðsjón af úrlausn málsins er ekki ástæða til að gera sérstaka grein fyrir málsástæðum og lagarökum stefnanda vegna vara- og þrautavarakröfu.

Málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi telur að stefnandi hagi kröfugerð sinni þannig að óvíst sé hvort hún sé hæf til efnisdóms. Í dómkröfum stefnanda felist ráðagerð um að stefndi verði knúinn til stjórnarathafna og gert skylt að endurskoða almenn fyrirmæli. Verði tæplega séð að það sé á valdi dómstóla, sbr. 24. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála eða 2. gr. og 60. gr. stjórnarskrár. Dómur um endurskoðun skipulagsreglna fyrir Reykjavíkflugvöll, eins og krafa stefnanda sé sett fram, ráði ekki til lykta ágreiningi enda komi ekki fram á hvern hátt eigi að endurskoða reglurnar nema almennt til samræmis við lokun flugbrautarinnar. Stefndi vísar til þess að í 59. gr. loftferðalaga nr. 60/1998 sé nánar mælt fyrir um efni skipulagsreglna og í 60. gr. laganna sé kveðið á um málsmeðferð við setningu þeirra, þ. á m. umsagnir Samgöngustofu. Einnig er vísað til þess að deiliskipulag fyrir Reykjavíkflugvöll hafi verið felld úr gildi sem augljóslega hafi áhrif á hvort lögvarðir hagsmunir standi enn til þess að leggja málið fyrir dómstóla á grundvelli þeirrar yfirlýsingar sem borgarstjóri og innanríkisráðherra undirrituðu 25. október 2013. Svo virðist sem kröfur stefnanda séu reistar á byggingaframkvæmdum sem ekki séu í samræmi við lög eða leyfi þar til bærra aðila. Greinargerð stefnanda um að lögvarðir hagsmunir séu fyrir málsókninni sé því haldlaus. Samkvæmt þessu telur stefndi rök standa til þess að málinu verði vísað frá dómi án sérstakrar kröfu af hans hálfu.

Að því er varðar efni málsins leggur stefndi áherslu á að flugvallarsvæðið lúti reglum allsherjarréttar. Eigi það við um afmörkun svæðisins, starfsemina, flugöryggi, skipulag svæðisins, nýtingu og fleira. Svæðið sé afmarkað í reglum nr. 682/2009 um skipulagsreglur fyrir Reykjavíkflugvöll, sbr. 59. gr. loftferðalaga nr. 60/1998, sem tók gildi með auglýsingu í Stjórnartíðindum 7. ágúst 2009. Skilgreining svæðisins í þeim reglum byggir á aðalskipulagi Reykjavíkurborgar 2001-2024. Annars vegar sé um að ræða hið eiginlega flugvallarsvæði, þ.e. innan flugvallargirðingarinnar auk svæðisins þar sem flugstöðin stendur og annarra svæða utan girðingar. Hins vegar sé um að ræða hindranasvæði vegna starfsemi á flugvöllinum. Ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010 taki til skipulags á öllu landinu. Í 7. mgr. 12. gr. laganna sé kveðið á um að skipulagsáætlanir skuli vera í innbyrðis samræmi. Sé svo ekki sé svæðisskipulag réttþærra aðalskipulagi og aðalskipulag réttþærra deiliskipulagi. Í 8. gr. laganna sé sérstakt ákvæði um varnar-, öryggis- og flugvallarsvæði sem styrki þá lögskýringu að ákvæði sérlaga um landnýtingu og skipulag einstakra svæða gangi framar ákvæðum skipulagslaga.

Vísað er til þess að svæði Reykjavíkflugvallar sé innan marka Reykjavíkurborgar og um skipulag svæðisins fari því samkvæmt skipulagi borgarinnar. Í skýringu við þingsályktun um landsskipulagsstefnu 2015-2026 sé

vísað til þess að starfandi sé sameiginlegur stýrihópur ríkisins, Reykjavíkurborgar og Icelandair Group um flugvallarkosti á höfuðborgarsvæðinu, sem settur hafi verið á laggirnar 23. október 2013. Þar segi að sökum þess að tillögur hans liggi ekki fyrir verði að miða „landsskipulagsstefnu við núverandi staðsetningu Reykjavíkurflugvallar, þar til samkomulag ríkisins og Reykjavíkurborgar um annað liggi fyrir“. Í tillögu að svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2015-2040 sé gert ráð fyrir að innanlandsflugvelli verði fundinn annar staður en í Vatnsmýrinni. Hins vegar sé tekið fram að með samkomulagi málsaðila frá 2013 hafi Reykjavíkurflugvelli verið tryggður sess í skipulagi til 2022 og síðan vísað til athugunar áðurgreinds stýrihóps á staðsetningu innanlandsflugvallar.

Samkvæmt aðalskipulagi stefnanda, sem staðfest hafi verið af Skipulagsstofnun 11. febrúar 2014, sé fyrir hendi almennur fyrirvari, að kröfu Skipulagsstofnunar, þess efnis að uppbygging í Vatnsmýri og tímasetning hennar sé háð frekara samkomulagi við samgönguyfirvöld ríkisins um flutning flugstarfsemi af svæðinu. Í aðalskipulaginu komi fram að N/S-brautin í Vatnsmýrinni muni víkja árið 2022. Hins vegar sé tekið fram að flugvöllurinn verði ekki rekinn með einni flugbraut og ekki sé ljóst hvert hann verði fluttur. Stefndi telur að túlka verði fyrrgreindan fyrirvara með þeim hætti að ákvæði aðalskipulagsins séu háð þeim fyrirvara að samkomulag náist milli málsaðila um flutning flugstarfsemi úr Vatnsmýrinni en slíkt samkomulag hafi ekki legið fyrir við samþykkt aðalskipulagsins og liggi ekki ennþá fyrir. Í fyrirvaranum sé með skýrum hætti vísað til þess að frekara samkomulag þurfi við samgönguyfirvöld heldur en samkomulag málsaðila 25. október 2013 og viðbótarsamkomulag ríkisins og Reykjavíkurborgar frá sama degi með því að þar segi orðrétt: „Skipulag og uppbygging á jaðarsvæðum og öðrum áhrifasvæðum flugvallarins þarf að taka mið af gildandi skipulagsreglum um Reykjavíkurflugvöll, meðan enn er flugstarfsemi í Vatnsmýri.“

Samkvæmt deiliskipulagi fyrir Hlíðarenda, sem auglýst hafi verið í Stjórnartíðindum 23. desember 2014 sé gert ráð fyrir að NA/SV-braut Reykjavíkurflugvallar víki og byggð rísi á Hlíðarendasvæðinu. Í deiliskipulagi fyrir Reykjavíkurflugvöll, sem birt hafi verið 6. júní 2014, sé gert ráð fyrir sams konar breytingum og að flugvallarsvæðið verði minnkað verulega. Með úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 17. desember 2015 hafi þetta deiliskipulag hins vegar verið fellt úr gildi. Stefndi vísar til þess að það sé forsenda útgáfu framkvæmdaleyfis samkvæmt 13. gr. laga nr. 123/2010 að framkvæmdir séu í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir. Megi því vera ljóst að deiliskipulagið fyrir Hlíðarendasvæðið fái hvorki samrýmst ákvæðum gildandi aðalskipulags Reykjavíkurborgar né gildandi svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins. Þá myndi

það ekki samræmast fyrirbyggjandi landsskipulagsstefnu og sé í andstöðu við skipulagsreglur Reykjavíkurlflugvallar samkvæmt reglum ráðherra.

Hvað varðar skipulagsákvæðanir Reykjavíkurborgar verði að líta til þess að svæðisskipulag Höfuðborgarsvæðisins sé bundið þeim fyrirvara að þróun svæðisins verði að taka mið af umfangi flugstarfsemi í Vatnsmýri sem samgönguyfirvöld hafi forræði á. Skipulagsstofnun geri auk þess þann fyrirvara við gildistöku aðalskipulags Reykjavíkur sem áður greinir. Deiliskipulag fyrir Reykjavíkurlflugvöll og „Hlíðarendasvæðið“, þar sem gert sé ráð fyrir því að NA/SV-flugbrautin víki, samræmist því ekki svæðisskipulagi, aðalskipulagi Reykjavíkurborgar, né skipulagsreglum Reykjavíkurlflugvallar. Af því leiðir að deiliskipulagið sé í andstöðu við 12. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 þar sem komi fram að deiliskipulag verði að samræmast réttærri skipulagsáætlunum, sbr. einnig 3. mgr. 37. gr. laganna, sem segir að deiliskipulagið skuli byggja á stefnu aðalskipulags. Vegna þessa annmarka hafi verið óheimilt að gefa út framkvæmdaleyfi sem miða að breytingum á núverandi flugvallarsvæði í Vatnsmýri.

Stefndi vísar til laga nr. 33/2008 um samgönguáætlun og að ráðherra skuli á fjögurra ára fresti leggja fram tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun. Í gildandi samgönguáætlun 2011-2022 komi fram að meðal áhersla til að ná markmiðum áætlunarinnar sé að teknar verði upp viðræður milli ríkisins og Reykjavíkurborgar og tryggt að Reykjavíkurlflugvöllur geti áfram þjónað innanlandsflugi á fullnægjandi hátt. Færir stefndi að því rök að skipulagsáætlanir stefnanda samkvæmt lögum nr. 123/2010 verði að vera til samræmis við ályktanir Alþingis. Í þessu felist því sú takmörkun að leiði skipulagsgerð stefnanda til þess að flugvöllur í Vatnsmýrinni verði ónothæfur til innanlandsflugs sökum skipulagsbreytinga, þá væri unnið gegn gildandi skipulagsáætlun. Hins vegar gæti samgönguáætlun ekki leitt til þess að slík skipulagsáætlun væri ólögmat að efni til.

Stefndi vísar til þeirra lagareglna sem gilda um flugvelli og starfrækslu flugvalla, meðal annars um setningu skipulagsreglna fyrir flugvelli og breytingu slíkra reglna. Stefndi byggir á því að ákvæði loftferðalaga gangi framur almennum skipulagslögum nr. 123/2010. Leiði og af því að ákvæði í skipulagi einstakra sveitarfélaga, þ.m.t. aðalskipulagi, geti hvorki raskað né fellt úr gildi ákvæði loftferðalaga eða stjórnvaldsfyrirmæla byggðum á þeim, þ.m.t. um skipulagstakmarkanir og landnotkun á flugvallarsvæðum. Gangi skipulagsreglur á grundvelli loftferðalaga því framur í öllu tilliti. Verði hér enn fremur að horfa til þess að starfsleyfi Samgöngustofu, sbr. 56. gr. laga nr. 60/1998 falli sjálfkrafa úr gildi, sbr. 5. mgr. 56. gr. laganna, sé reglum settum samkvæmt 59. gr. laganna um landnotkun ekki fylgt. Hvorki samningar né yfirlýsingar um pólitísk stefnumál geti

breytt þeirri tilhögun laga.

Ljóst sé að NA/SV-flugbrautinni verði ekki lokað nema með því að skipulagsreglum fyrir Reykjavíkflugvöll verði breytt. Lögbundin málsmeðferð sé við þær aðstæður óhjákvæmileg. Kröfur stefnanda séu í beinni andstöðu við þessi fyrirmæli laga. Á sama hátt geti yfirlýsingar um pólitísk stefnumál, sem stefnandi byggir öðru fremur á, ekki gengið framur beinum lagafyrirmælum um setningu eða endurskoðun skipulagsreglna fyrir flugvelli. Jafnframt þessu byggir stefndi á því að lögum samkvæmt hefur innanríkisráðherra yfirumsjón með flugmálum og ber ábyrgð á heildstæðri stefnumörkun í samgöngum. Innanríkisráðherra beri að vinna að markmiðum laga á þessum sviðum og þurfi því meðal annars að gæta að flugöryggi, fjárhagslegri hagkvæmni og skilvirkni samgöngukerfisins og samþættingu þess, þ.m.t. varðandi byggðapróun og aðgengi landsmanna að grunnþjónustu.

Stefndi telur að ákvarðanir um þróun flugvallarins verði að taka mið af þessum markmiðum og því mikilvæga þjónustuhlutverki sem Reykjavíkflugvöllur gegni gagnvart landinu öllu. Ákvörðun um lokun NA/SV-brautar verði ekki tekin án fullvissu um að niðurlagning brautarinnar komi ekki niður á öryggi flugvallarins eða þjónustustigi gagnvart landsmönnum öllum. Þetta séu atriði sem eigi undir ráðherra lögum samkvæmt og verði ekki breytt með samkomulagi því eða yfirlýsingum sem málsókn stefnanda byggir öðrum þræði á eða skipulagsáætlunum. Er í þessu sambandi tekið fram að ráherra hafi enn til skoðunar áhættumat réttargæslustefnda og niðurstöðu Samgöngustofu um áhrif lokunar.

Stefndi ítrekar að skipulagsreglur sem ráðherra setji um flugvelli skerði heimildir skipulagsyfirvalda og handhafa lóða og teljist skipulagsreglur því sérreglur gagnvart skipulagsáætlunum. Sé þetta jafnframt ljóst með hliðsjón af 62.-64. gr. loftferðalaga um tálmanir sem eru til staðar við gildistöku skipulagsreglna og um greiðslu bóta vegna tjóns sem aðili verður fyrir vegna kvaða sem lagðar eru á með skipulagsreglum. Áður tilvitnuð umsögn Flugmálastjórnar um drög að skipulagsreglum á sínum tíma og afstaða stofnunarinnar sem þar komi fram styðji hvorki málatilbúnað stefnanda né hafi hún lengur þýðingu.

Að mati stefnda leiðir framangreint þegar til sýknu af öllum kröfum stefnanda, enda sé það í valdi ráðherra hvort og hvenær hann endurskoðar skipulagsreglur fyrir Reykjavíkflugvöll eða ákveður hvort eða hvenær einstökum flugbrautum verði lokað. Þá sé ráðherra við setningu skipulagsreglna eða endurskoðun þeirra bundinn við þá málsmeðferð og umsagnir sem mælt sé fyrir um í lögum. Verði þær skyldur, sem stefnandi krefst að viðurkenndar verði, ekki lagðar á ráðherra með samningi eða viljayfirlýsingum um stefnumál almennt.

Stefndi byggir málatilbúnað sinn einnig á því að þær yfirlýsingar sem vísað er til í stefnu séu eingöngu pólitískar viljayfirlýsingar. Þótt af þeim megi ráða að markmið sumra þeirra hafi verið að NA/SV-brautinni yrði lokað þá feli engin þeirra í sér að ráðherra eða stefndi hafi verið eða sé skuldbundinn til að grípa til lokunar á brautinni eða tilkynna þar um. Er meðal annars vísað til þess að í samkomulagi málsaðila og Icelandair Group 25. október 2013 hafi falist að athugun á framtíðarstaðsetningu flugvallarins yrði sett í hendur sérstaks stýrihóps. Engar ákvarðanir á grundvelli þeirrar vinnu liggi fyrir.

Stefnanda hafi því verið ljóst frá upphafi, einnig eftir að skýrsla stýrihópsins kom fram, að innanríkisráðherra varð að taka mið af markmiðum hagsmunaaðila um framtíð flugvallarins, svo og tryggja fullt öryggi flugvallarins og þjónustustig. Ekki hafi verið unnt að ákveða lokun NA/SV-flugbrautarinnar án fullvissu um að lokun flugbrautarinnar kæmi ekki niður á öryggi flugvallarins og að viðhalda verði fullnægjandi öryggisstigi fyrir alla landsmenn. Niðurstaða stýrihópsins hafi ekki náð til óbreytts flugvallar í Vatnsmýri né Keflavíkurflugvallar. Þess vegna liggi ekki fyrir tillögur í samræmi við megininntak samkomulags ríkisins, stefnanda og Icelandair Group. Af þessum ástæðum meðal annars hafi stefnda ekki verið kleift og sé ekki skylt að tilkynna um lokun eða loka flugbrautinni eða gera þá þegar breytingar á skipulagi Reykjavíkurflugvallar. Þetta hafi stefnanda mátt vera fullljóst.

Stefndi bendir á að sú yfirlýsing sem vísað sé til í kröfugerð stefnanda breyti ekki, ein og sér, efni skipulagsreglna fyrir flugvöllinn né geti hún hrundið eða breytt starfsemi flugvallarins sem ákveðin er á grundvelli loftferðalaga og þeim stjórnslufyrirmælum sem sett eru með stoð í þeim lögum. Þótt yfirstjórn flugmála í landinu sé á hendi innanríkisráðherra geti ráðherra ekki gert meiri háttar breytingu á nýtingu eigna ríkisins, þar sem slíkt vald sé einnig á hendi fjármálaráðherra og Alþingis, sbr. 40. gr. stjórnarskrárinnar. Yfirlýsingin hafi því ekki getað haft áhrif samkvæmt efni sínu. Hvergi komi fram í henni að um sé að ræða samning eða samkomulag.

Túlka verði yfirlýsingar þær, sem liggja fyrir, sem vilja ráðherra um að taka til endurskoðunar skipulagsreglur fyrir Reykjavíkurflugvöll, sbr. 59. gr. laga nr. 60/1998, enda sé það á valdsviði ráðherrans að setja slíkar reglur eða breyta þeim þegar við á. Ráðherra hafi hins vegar ekki gefið yfirlýsingu um að stjórnvaldsfyrirmæli skyldu verða með tilteknum hætti, enda verði efni stjórnvaldsfyrirmæla að byggja á lögmætum og lögmæltum grundvelli og þjóna þeim málefnalegu markmiðum sem stefnt er að með setningu þeirra. Þannig hafi ráðherra ekki verið bundinn af slíkri yfirlýsingu. Enginn gildur eða lögmætur samningur sé fyrir hendi eins og báðum aðilum var og mátti vera ljóst. Stefndi telur

einnig að allt orðalag yfirlýsingarinnar 25. október 2013 styðji að hér sé um pólitíska viljayfirlýsingu að ræða. Þetta megi einnig merkja af því að ráðherra hafi gert fyrirvara við niðurlagningu flugbrautarinnar í framhaldi af gerð samkomulagsins. Samkvæmt þessu hafi ekki verið um að ræða yfirlýsingu sem haft gat réttaráhrif, hvorki á mælikvarða einkaréttar né að opinberum rétti. Ekki hafi verið um að ræða efndatíma og tilkynning um lokun samhliða auglýsingu skipulags hafi aldrei getað verið raunhæf, enda hafi skipulag ekki getað tekið breytingum eftir auglýsingu eða verið fellt úr gildi eins og raunin varð. Ekki er heldur fallist á að stefnandi hafi uppfyllt skyldur sínar, enda hafi það skipulag sem vísað var til í yfirlýsingunni verið fellt úr gildi. Ný auglýsing stefnanda breyti hér engu. Ekkert gilt deiliskipulag stefnanda fyrir Reykjavíkurlugvöll sé fyrir hendi. Þá telur stefndi einnig að umsagnir annarra sveitarfélaga, þar sem lagst er gegn áformuðu skipulagi, styðji að forsendur samkomulagsins séu brostnar.

Stefndi fellst ekki á að yfirlýsingin 25. október 2013 hafi verið án fyrirvara. Er í þessu sambandi vísað til gerðar áhættumats réttargæslustefnda og vinnu stýrihóps undir formennsku Rögnu Árnadóttur. Hafi stefnanda verið ljóst að áhættumatsskýrsla gat, ein og sér, ekki ráðið lokun flugbrautarinnar.

Stefndi bendir einnig á að í bréfi innanríkisráðherra til Isavia ohf. frá 19. apríl 2013 sé vísað til samkomulaga um endurbætur á aðstöðu fyrir farþega á Reykjavíkurlugvelli og samkomulags Eignasjóðs Reykjavíkurborgar og ríkissjóðs um skipulag og uppbyggingu á landi ríkisins við Skerjafjörð. Ráðstöfun þeirra eigna hafi ekki átt sér stað og því aldrei komið til þess að ráðherra hafi beint því til Isavia ohf. að loka umræddri flugbraut. Stefndi telur að þær yfirlýsingar sem stefnandi vísi til fyrir árið 2013 séu allar því marki brenndar að hafa ekkert lagalegt gildi. Ýmist sé um að ræða tillögur, hugmyndir eða undirbúningsaðgerðir sem háðar séu margvíslegum fyrirvörum, sem enn standa í vegi lokunar flugbrautarinnar.

Stefndi ítrekar að ekki liggi fyrir niðurstaða sem stefndi sé bundinn við varðandi áhættu-, nothæfis- eða öryggissjónarmið flugvallarins í heild, þ.m.t. NA/SV-flugbrautarinnar. Aðeins sé til að dreifa álit um að lokun brautarinnar sé þolanleg. Það álit sé hins vegar enn til skoðunar í ráðuneytinu. Ljóst sé að nothæfisstuðull lækki. Flugbrautin sé óaðskiljanlegur hluti flugvallarins hvort heldur er með tilliti til nothæfis, öryggis eða flugvallarstarfseminnar í heild. Það sé ekki stefnanda eða dómstóla að hnekkja því. Um það eigi ráðherra vald á grundvelli loftferðalaga þar sem taka beri tillit til margvíslegra sjónarmiða, meðal annars þjónustu- og öryggishlutverks vallarins fyrir landið allt.

Stefndi byggir einnig á því að réttarreglur um eignarrétt standi kröfum stefnanda í vegi. Fasteign sé afmarkað land ásamt eðlilegum hlutum þess, lífrænum

og ólífrænum, og þeim mannvirkjum, sem varanlega er við landið skeytt. Samkvæmt 1. mgr. 56. gr. loftferðalaga teljist flugvöllur afmarkað landsvæði, að meðtöldum byggingum og búnaði sem ætlaður er til afnota við komur, brottfarir og hreyfingar loftfara á jörðu niðri. Af þessu leiði, svo og hinni almennu skilgreiningu eignarréttar á hugtakinu fasteign, að Reykjavíkurflygsvæðið, þ.e. flugvallarsvæðið, þ.m.t. flugbrautir og öryggissvæði, ásamt nauðsynlegum búnaði og byggingum tengdum starfsemi vallarins s.s. flugturni, teljist ein fasteign í skilningi laga. Verði um afmörkun fasteignarinnar að líta til reglna settra á grundvelli 59. gr. loftferðalaga. Í þessu samhengi breyti engu þótt skráning fasteignarinnar í Landskrá fasteigna kunni að vera á annan veg, enda heimilt samkvæmt 3. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna að skrá fasteignir, hluta þeirra og einstök mannvirki sem sérstakar eindir í Landskrá fasteigna. Þá fái það ekki raskað framangreindu þó að eignarhald á flugvallarsvæðinu og byggingum kunni að vera í eigu fleiri en eins aðila, þ.e. Reykjavíkurborgar, íslenska ríkisins og einkaaðila.

Samkvæmt þessu sé fasteignin Reykjavíkurflygsvæðið sérstök sameign í skilningi laga. Um nýtingu slíkrar sameignar gildi að engum einum eiganda sé heimil nýting eignarinnar sem takmarki hagsmuni annarra eigenda. Þurfi þannig að meginstefnu til að liggja fyrir samkomulag allra eigendanna um breytingar á nýtingu eignarinnar. Þessu til viðbótar liggja fyrir það mat yfirvalda flugsamgangna í landinu að skilyrði nýtingar fasteignarinnar sé að hún verði óbreytt í núverandi mynd. Af þessu leiði að gæti deiliskipulag fyrir Hlíðarendasvæðið og Reykjavíkurflygsvæðið, haft eitthvert gildi að lögum, þá bæri Reykjavíkurborg, á grundvelli 51. gr. laga nr. 123/2010, hugsanlega skaðabótaskyldu vegna skipulagsbreytinganna.

Vísað er til sammings málsaðila 1. mars 2013 um kaup stefnanda á landi stefnda á nánar skilgreindum svæðum undir flugvælinum. Er talið að samkomulagið sé fallið úr gildi þar sem fyrirvari um lokun NA/SV-flugbrautar hafi ekki náð fram að ganga. Í öðru lagi sé ljóst að heimild Alþingis samkvæmt 40. gr. stjórnarskrárinnar til sölu eigna ríkisins hafi aldrei verið veitt. Sé því útilokað að unnt sé að taka kröfur stefnda til greina. Stefndi bendir loks á að engar framkvæmdir, áform þar um eða ráðstafanir hafi verið raunhæfar eða lögmætar meðan skipulagsreglum fyrir Reykjavíkurflygsvæðið hafði ekki verið breytt.

Í ljósi úrlausnar málsins er ekki ástæða til að reifa málsástæður og lagarök stefnda vegna vara- og þrautavarakröfu stefnanda.

Niðurstaða

Í máli þessu er ekki um það deilt að réttargæslustefndi, sem er opinbert hlutafélag alfarið í eigu stefnda, starfrækir og rekur Reykjavíkurflygsvæðið í umboði

hans. Jafnframt liggur fyrir að innanríkisráðherra fer með málefni flugvallarins, sbr. 18. tölulið 4. gr. forsetaúrskurðar nr. 71/2013 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Fer ráðherra þannig með yfirstjórn málefna vallarins og ber á þeim stjórnskipulega ábyrgð samkvæmt 14. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Af gögnum málsins, svo og skýrslum fyrir dómi, verður einnig ráðið að aðilar málsins líti svo á að innanríkisráðherra geti gefið félaginu fyrirmæli um atriði sem lúta að rekstri flugvallarins, þ. á m. lokun flugbrauta ef því er að skipta.

Í lögum er ekki að finna sérstakar reglur um málefni Reykjavíkurflugvallar sem takmarka vald ráðherra við ákvarðanir um málefni flugvallarins. Á það verður vissulega fallist með stefnda að það leiði af 40. gr. stjórnarskrárinnar að ráðherra sé óheimilt að láta af hendi landsvæði í eigu ríkisins sem liggur undir Reykjavíkurflugvelli. Hins vegar verður ekki séð að yfirlýsing Hönnu Birnu Kristjánsdóttur innanríkisráðherra og Jóns Gnarr, borgarstjóra stefnanda, hinn 25. október 2013 hafi falið í sér slíkt loforð af hálfu ráðherrans fyrir hönd stefnda. Hefur umrædd stjórnskipuleg takmörkun á valdi ráðherra því ekki þýðingu fyrir úrlausn málsins. Þá ber að hafa í huga að við meðferð valds síns í málefnum Reykjavíkurflugvallar er innanríkisráðherra sem endranær ábyrgur gagnvart Alþingi samkvæmt almennum reglum. Í krafti almennra heimilda sinna getur Alþingi einnig, ef því er að skipta, gefið ráðherra fyrirmæli um framkvæmd málefna Reykjavíkurflugvallar, svo og sett sérstök lög um málefni vallarins, þ. á m. um stærð og umfang flugvallarins, eftir atvikum þannig að kveðið sé á um heimildir til eignarnáms vegna ákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 10. gr. laga nr. 97/1995, og forgang laganna gagnvart hvers kyns áætlunum sveitarstjórna samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010. Hvað sem líður þessum heimildum Alþingis telur dómurinn að ekki fari á milli mála að innanríkisráðherra var til þess bær að taka ákvarðanir um breytingar á Reykjavíkurflugvelli í október 2013, svo sem með fækkun flugbrauta eða jafnvel lokun flugvallarins ef því var að skipta. Leiddi hvorki af lögum né stjórnslögum að ráðherrann þyrfti að leita samþykkis Alþingis eða annarra aðila innan stjórnkerfisins fyrir slíkum ákvörðunum. Þá hefur stefndi ekki fært að því viðhlítandi rök að við slíkar ákvarðanir hafi stefnda borið að leita samþykkis aðila sem kunna að eiga eignarréttindi í landi Reykjavíkurflugvallar.

Að mati dómsins hagar það ekki fyrrgreindu valdi ráðherra að við breytingu á skipulagsreglum flugvallar, sem settar eru samkvæmt 59. gr. loftferðalaga nr. 60/1998, sbr. 5. gr. laga nr. 165/2006 og 1. gr. laga nr. 87/2010, ber ráðherra að fylgja ákveðinni málsmeðferð, sbr. 60. og 66. gr. laganna, eins og greininum hefur síðar verið breytt, einkum með því láta uppkast að fyrirhuguðum

skipulagsreglum liggja frammi til kynningar og athugasemda, sbr. 4. mgr. 60. gr. laganna. Að mati dómsins verður hér að horfa til þess hlutverks skipulagsreglna samkvæmt 59. gr. laga nr. 60/1998 að mæla fyrir um skipulag innan flugvallarsvæðis, starfsheimildir, starfsemi og umferð innan svæðisins, svo og takmarkanir á hæð mannvirkja o.fl. á áhrifasvæði flugvallar. Er af þessu ljóst að forsenda setningar reglna um skipulag flugvallar samkvæmt lögnum er að áður hafi verið tekin ákvörðun um stærð og afmörkun vallar, t.d. fjölda og legu flugbrauta. Er því ekki fallist á þann skilning stefnda að ákvarðanir um nýtingu og rekstur flugvalla í eigu stefnda, t.d. um fjölda flugbrauta eða starfrækslu flugvallar yfirhöfuð, séu með einhverjum hætti teknar með setningu skipulagsreglna samkvæmt ákvæðum laga nr. 60/1998 eða að því umsagnarferli sem kveðið er á um í lögnum sé ætlað að hafa sérstaka þýðingu um þetta atriði.

Af því sem nú hefur verið rakið leiðir að þáverandi innanríkisráðherra, Hanna Birna Kristjánsdóttir, var til þess bær að skuldbinda sig, fyrir hönd stefnda, til ákveðinna ráðstafana viðvikjandi Reykjavíkflugvelli, svo sem til þess að loka tiltekinni flugbraut með það fyrir augum að minnka áhrifasvæði flugvallarins. Er það innan lögsögu dómsins samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991, eins og greinin verður skýrð með hliðsjón af 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, að skera úr um hvort tiltekin skylda hefur stofnast til handa stefndu með áðurlýstum gerningi ráðherrans. Þegar litið er til fyrrgreinds hlutverks skipulagsreglna samkvæmt 59. gr. laga um loftferðir nr. 60/1998, svo og fyrrgreindrar málsmeðferðar sem kveðið er á um 60. gr. laganna, verður enn fremur talið að ráðherrann hafi getað skuldbundið sig til þess að endurskoða skipulagsreglur til samræmis við tiltekna ráðstöfun flugvallar. Gildir þá einu þótt ráðherra geti ekki getað gefið loforð um nánari og endanleg atriði skipulagsreglna. Er því einnig hafnað sjónarmiðum stefnda á þá leið að kröfugerð stefnanda að þessu leyti sé utan lögsögu dómstóla. Leiðir sömuleiðis af þessu að dómurinn felst ekki á að stefnanda skorti lögvarða hagsmuni af kröfugerð sinni, svo sem hreyft hefur verið af stefnda.

Áður hefur ítarlega verið rakið efni þess skjals sem téður innanríkisráðherra og borgarstjóri undirrituðu 25. október 2013. Við túlkun skjalsins verður í fyrsta lagi að líta til þess að orðalag annars liðar þess felur í sér skýra og fyrirvaralaus skuldbindingu innanríkisráðherra um að loka umræddri NA/SV-flugbraut og endurskoða skipulagsreglur flugvallarins til samræmis við það. Svo sem áður greinir var hvort tveggja á valdi ráðherrans. Þá verður textinn skilinn á þá leið að tilkynning um lokun flugbrautarinnar skuli fara fram samhliða auglýsingu deiliskipulags fyrir það svæði sem hér um ræðir og verður jafnframt ráðið að aðilar hafi gert ráð fyrir því að sú auglýsing færi fram á árinu 2013. Er því ljóst að aðilar

sömdu einnig um ákveðinn efndatíma. Þegar lítið er til atvika málsins fer ekki á milli mála að stefnandi hefur fullnægt þessu skilyrði samkomulagsins og þannig efnt það fyrir sitt leyti.

Í annan stað verður að horfa til þess samkomulags sem vísað var til í skjalinu og fól meðal annars í sér yfirlýsingu stefnanda um að svonefndri N/S-flugbraut flugvallarins yrði tryggður sess í aðalskipulagi til ársins 2022 í stað ársins 2016. Var þannig ljóst að loforð ráðherrans um að leggja niður flugbrautina var gefið á þeirri forsendu að stefnandi féllist á tilvist flugvallarins að öðru leyti í óbreyttri mynd allt til ársins 2022. Þótt ekki sé vikið að þessu í þeim texta sem ráðherrann og borgarstjórinn rituðu undir, telur dómurinn engu að síður að túlka verði samkomulagið á þá leið að skuldbinding stefnda væri háð því að rekstur Reykjavíkurlugvallar gæti að meginstefnu haldið áfram í óbreyttri mynd. Er að þessu leyti fallist á sjónarmið stefnda um að viðunandi öryggis- og þjónustustig Reykjavíkurlugvallar hafi verið forsenda stefnda fyrir gerð samkomulagsins, enda þótt ráðherrann virðist ekki hafa talið nauðsynlegt að gera beinan fyrirvara gert í þessu efni. Hins vegar telur dómurinn að stefndi hafi ekki fært að því nein haldbær rök að þessi forsenda hafi brostið. Öllu heldur verður ráðið af gögnum málsins, einkum áhættumatsskýrslu réttargæslustefnda 22. maí 2015 og skýrslu EFLU um mat á nothæfisstuðli Reykjavíkurlugvallar samkvæmt viðmiði ICAO í nóvember 2014, að lokun flugbrautarinnar muni ekki hafa meiri áhrif á notkun eða rekstrarleyfi flugvallarins en gera mátti ráð fyrir í október 2013 miðað við þær upplýsingar sem þá lágu fyrir.

Við skýringu umrædds skjals verður að síðustu að líta til þess að innanríkisráðherra óskaði eftir því í framhaldi af undirritun skjalsins, eða með bréfi 30. desember 2013 til réttargæslustefnda, að hafinn yrði undirbúningur að lokum umræddrar flugbrautar „í samræmi við fyrri samninga ríkis og borgar“. Telur dómurinn ljóst að hér sé bæði vísað til umrædds skjals 25. október 2013 og samkomulags aðila 19. apríl 2013 sem áður er rakið og hafði að geyma skilyrt loforð stefnda um lokun flugbrautarinnar. Var þessi háttsemi ráðherrans ósamrýmanleg því að umrætt samkomulag 25. október 2013 væri aðeins pólitísk stefnuyfirlýsing. Styður það einnig þessa niðurstöðu að áður, eða 1. mars 2013, höfðu aðilar samið um að stefndi seldi stefnanda svæði sem fyrirsjáanlegt var að yrðu utan flugvallarsvæðisins við lokun NA/SV-flugbrautarinnar og var grundvöllur þessa samnings sérstök heimild í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 2013.

Samkvæmt öllu framangreindu verður á það fallist með stefnanda að þáverandi innanríkisráðherra, Hann Birna Kristjánsdóttir, hafi að lögum skuldbundið sig, fyrir hönd stefnda, með þeirri yfirlýsingu sem hún undirritaði 25. október 2013 ásamt borgarstjóra stefnanda, Jóni Gnarr. Verður yfirlýsingin

jafnframt ekki túlkuð á aðra leið en að megin skylda ráðherrans hafi falist í því að loka umræddri flugbraut. Jafnframt verður á það fallist að efndatími að þessu leyti hafi verið nægilega ákveðinn. Svo sem fyrr greinir var ekkert því til fyrirstöðu að ráðherrann lofaði því að skipulagsreglur Reykjavíkurflugvallar skyldu endurskoðaðar til samræmis við breytta stærð vallarins, enda þótt ráðherrann gæti ekki skuldbundið um nánari og endanleg atriði reglnanna. Var megin efni skyldu stefnda því einnig nægilega skýrt að þessu leyti.

Að íslenskum rétti gildir sú grunnregla að gerða samninga skuli halda. Samkvæmt því sem nú hefur verið rakið er ekkert komið fram í málinu sem leitt getur til þess að víkja beri frá þessari reglu. Verður því efnislega fallist á aðalkröfu stefnanda. Með hliðsjón af eðli þeirra ráðstafana sem kröfugerð stefnanda lýtur að þykir óraunhæft að stefnandi leiti atbeina sýslumanns til fullnustu skyldu stefnda. Verður því fallist á að eðlilegt sé að kveða á um að stefndi efni skyldu sína gagnvart stefnanda að viðlögðum dagsektum, svo sem krafist er af stefnanda. Hins vegar verður frestur stefnda til þess að efna skyldu sína, svo og fjárhæð dagsekta samkvæmt 4. mgr. 114. gr. laga nr. 91/1991, ákveðin svo sem í dómsorði greinir.

Eftir úrslitum málsins verður stefndi dæmdur til að greiða stefnanda málskostnað sem þykir hæfilega ákveðinn 2.000.000 króna og hefur þá verið tekið tillit til virðisaukaskatts. Ekki er gerð krafa um málskostnað gagnvart réttargæslustefnda sem hefur ekki uppi neinar kröfur fyrir sitt leyti.

Af hálfu stefnanda flutti málið Kristbjörg Stephensen hrl.

Af hálfu stefnda flutti máli Einar Karl Hallvarðsson hrl.

Skúli Magnússon héraðsdómari kveður upp úrskurð þennan.

D Ó M S O R Ð

Innanríkisráðherra, fyrir hönd stefnda, íslenska ríkisins, er skylt að loka NA/SV-flugbraut (flugbraut 06/24) á Reykjavíkurflugvelli og endurskoða skipulagsreglur fyrir völlinn til samræmis við lokun flugbrautarinnar innan 16 vikna frá dómsuppkvaðningu að viðlagðri greiðslu dagsekta til stefnanda, Reykjavíkurborgar, að fjárhæð 1.000.000 króna hvern dag.

Stefndi greiða stefnanda 2.000.000 króna í málskostnað.

Skúli Magnússon