

Fimmtudaginn 9. júní 2016.

Nr. 268/2016.

Íslenska ríkið

(Einar Karl Hallvarðsson hrl.)

gegn

Reykjavíkurborg

(Kristbjörg Stephensen hrl.)

Stjórnsýsla. Stjórnvaldsákvörðun. Samningur. Stjórnarskrá. Sveitarfélög. Sakarefni. Flýtimeðferð. Frávísun frá héraðsdómi að hluta.

Í málinu krafðist R þess að Í væri að lögum skylt samkvæmt skjali, sem innanríkisráðherra og R undirrituðu árið 2013, að efna þær skuldbindingar sem þar greindi, annars vegar með því að loka NA/SV flugbraut á Reykjavíkflugvelli og hins vegar með því að endurskoða skipulagsreglur fyrir flugvöllinn til samræmis við lokun flugbrautarinnar. Í dómi Hæstaréttar kom fram að þegar efni skjalsins væri túlkað væri hafið yfir skynsamlegan vafa að með því hefði innanríkisráðherra gengið undir þá skuldbindingu að tilkynna um lokun flugbrautarinnar samtímis því að nýtt deiliskipulag fyrir flugvallarsvæðið yrði auglýst og að þá skyldi jafnframt endurskoða gildandi skipulagsreglur fyrir flugvöllinn til samræmis. Atvik í aðdraganda að gerð skjalsins og atvik sem síðar urðu renndu enn frekari stöðum undir þennan skilning. Yrði ekki dregin önnur ályktun en sú að stjórnvaldsákvörðun um lokun flugbrautarinnar hefði þegar verið tekin, svo og um að skipulagsreglur fyrir Reykjavíkflugvöll skyldu endurskoðaðar og að skuldbindingar þær sem um ræddi lytu að því við hvaða aðstæður þessar ákvarðanir yrðu framkvæmdar. Ekki var fallist á með Í að yfirlýsingar þær sem í skjalinu greindi, sem og aðrar yfirlýsingar ráðherra um sama efni, hefðu verið bundnar fyrirvörum sem ekki hefðu komið til framkvæmda eða stæðu því í vegi að unnt væri að loka flugbrautinni. Þá var með hliðsjón af ákvæðum 13., 14. og 15. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. og 4. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands, og að virtum ákvæðum forsetaúrskurðar nr. 71/2013 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands hafnað mótbárum Í um að innanríkisráðherra hefði ekki verið bær til þess takast á hendur þær skuldbindingar sem R krafðist efnda á í málinu. Talið var að við úrlausn um kröfu R skipti máli að R væri sveitarfélag sem samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar skyldi sjálft ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákvæðu. R hefði því forræði á þeim málefnum sem samkomulagið varðaði af sinni hálfu, auk þess sem hún hefði efnt þær skyldur sem á henni hefði hvílt og unnt hefði verið að efna til þessa. Talið var að krafa R um að Í væri skylt að loka flugbrautinni lyti að því að efna einstaka afmarkaða samningsskuldbindingu sem hefði verið vanefnd. Stæðu hvorki 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála né 2. og 60. gr. stjórnarskrárinnar því í vegi að unnt væri að dæma að efni til slíka kröfu. Var Í því gert skylt að loka NA/SV flugbraut Reykjavíkflugvallar innan 16 vikna frá dómsuppkvaðningu að viðlagðri greiðslu dagsekta til R að fjárhæð 1.000.000 króna. Á hinn bóginn var ekki fallist á kröfu R um að Í væri skylt að endurskoða skipulagsreglur fyrir flugvöllinn til samræmis við lokun flugbrautarinnar, enda væri það ekki á færi dómstóla, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991, að kveða á um skyldu stjórnvalds til þess að setja almenn stjórnsýslufyrirmæli og enn síður hvers efnis þau skyldu vera. Var þessum kröfulið því vísað frá héraðsdómi.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómaramirnir Markús Sigurbjörnsson, Eiríkur Tómasson, Greta Baldursdóttir, Ólafur Börkur Þorvaldsson og Viðar Már Matthíasson.

Áfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 8. apríl 2016. Hann krefst sýknu af kröfum stefnda. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst aðallega staðfestingar héraðsdóms, en til vara að „fallist verði á vara- eða þrautavarakröfu stefnda í héraði“. Í báðum tilvikum krefst hann málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Mál þetta sætir flýtimeðferð samkvæmt XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

I

Stefndi reisir málatilbúnað sinn á því að áfrýjanda sé að lögum skylt samkvæmt skjali, sem innanríkisráðherra og stefndi undirrituðu 25. október 2013, að efna þær skuldbindingar sem þar greini, annars vegar með því að loka því sem hann nefnir NA/SV flugbraut á Reykjavíkurflugvelli, er hafi númerið 06/24, og hins vegar með því að endurskoða skipulagsreglur fyrir flugvöllinn til samræmis við lokun flugbrautarinnar. Stefndi kveðst hafa ríka hagsmuni af því að áfrýjandi efni þær skuldbindingar, sem áður greinir, því hann hafi í trausti þess að svo yrði gert, meðal annars breytt deiliskipulagi vegna Hlíðarendasvæðis og veitt lóðarhafa takmarkað byggingarleyfi svo hann gæti hafið framkvæmdir á hluta þess landsvæðis sem yrði byggingarhæft við lokun flugbrautarinnar. Samningurinn, sem um ræði, hafi lagt skyldur á herðar beggja aðila hans og hafi stefndi þegar efnt þær skyldur sem honum sé unnt við núverandi aðstæður, en áfrýjandi hafi ekki efnt þær skyldur sem krafa stefnda beinist að. Samningurinn sé gildur og lögmætur og feli í sér að innanríkisráðherra sé skylt að hrinda í framkvæmd þeim ákvörðunum sem málið hverfist um.

Stefndi kveður innanríkisráðherra hafa, á þeim tíma sem máli skiptir, farið með málefni er varði samgöngur, meðal annars flugvelli og annað sem þeim tengist svo sem öryggismál, sbr. a. og e. liði 18. töluliðar 4. gr. forsetaúrskurðar nr. 71/2013 um skiptingu stjórnarmálaefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og 14. gr. stjórnarskrárinnar. Enginn vafi geti leikið á því að innanríkisráðherra hafi að lögum haft fulla heimild til þess að gera samninginn frá 25. október 2013.

Stefndi leggur áherslu á að krafa hans lúti ekki að því að knýja innanríkisráðherra til stjórnarathafna og breytinga á stjórnsýslufyrirmælum, heldur til efnda á skyldum samkvæmt bindandi samningi.

Áfrýjandi kveðst ósammála stefnda um túlkun hans á þeim gerningum, heiti þeirra, þýðingu og réttaráhrifum sem og álitum er stefndi reisi málatilbúnað sinn á. Áfrýjandi telur að í kröfum stefnda felist ráðagerð um að áfrýjandi verði knúinn til stjórnarathafna og gert skylt að endurskoða almenn stjórnsýslufyrirmæli. Telur hann hæpið að það sé á valdi dómstóla, sbr. 24. gr. laga nr. 91/1991 og 2. gr. og 60. gr. stjórnarskrárinnar, að dæma um slíkar skyldur. Auk þess myndi dómur um endurskoðun skipulagsreglna fyrir Reykjavíkflugvöll, eins og stefndi setji þá kröfu fram, ekki ráða til lykta ágreiningi málsaðila, enda komi ekki fram á hvern hátt eigi að endurskoða reglurnar nema að það skuli gera almennt til samræmis við lokun flugbrautarinnar. Sömu sjónarmið eigi í reynd við um varakröfu stefnda. Áfrýjandi áréttar að um skipulagsreglur fyrir flugvelli séu fyrirmæli í 59. gr. og 60. gr. laga nr. 60/1998 um loftferðir. Þar og í öðrum ákvæðum VII. kafla laganna sé meðal annars mælt fyrir um efni slíkra reglna og málsmeðferð við setningu þeirra, en það taki til kynningar á uppkasti að skipulagsreglum og meðferð Samgöngustofu á athugasemdum við það.

Áfrýjandi kveður sér ekki skylt að verða við kröfum stefnda og standi lög ekki til þess að á þær verði fallist. Stefndi hafi ekki sýnt fram á að hann hafi orðið fyrir tjóni, en kröfur hans á því reistar séu vegna byggingarframkvæmda sem fari í bága við lög eða leyfi þar til bærra yfirvalda.

Áfrýjandi segir svæðið sem tilheyrir flugvellinum lúta reglum allsherjarréttar. Eigi það við um afmörkun þess, starfsemi, flugöryggi, skipulag og nýtingu. Svæðið sé afmarkað í reglum nr. 682/2009 um skipulagsreglur fyrir Reykjavíkflugvöll, sbr. 59. gr. laga nr. 60/1998. Annars vegar sé um að ræða flugvallarsvæðið sjálf, það sem sé innan girðingar, og hins vegar svonefnt hindranasvæði utan girðingar þar sem nýting lands lúti takmörkunum vegna starfsemi sem tengist notkun flugvallarins.

Áfrýjandi heldur því fram að í þeim gerningum, sem stefndi telur fela í sér samningsskuldbindingar er áfrýjandi verði knúinn til efnda á, felist einungis pólitískar viljayfirlýsingar, sem hafi fyrst og fremst gildi sem slíkar. Þótt ráða megi að markmið sumra yfirlýsinganna hafi verið að flugbraut 06/24 yrði lokað þá feli engin þeirra í sér að ráðherra sé skylt að loka flugbrautinni eða tilkynna um það. Yfirlýsingar ráðherra, sem um ræðir, hafi engin einkenni skuldbindandi samninga. Áfrýjandi kveður einnig þá pólitísku viljayfirlýsingu 25. október 2013, sem stefndi reisi kröfu sína fyrst og fremst

á, hafa verið með fyrirvara. Sá fyrirvari hafi falist í því að tiltekna forsendur hafi þurft að vera fyrir tilkynningu um lokun flugbrautarinnar. Þær hafi ekki gengið eftir. Hann kveður einnig nauðsynlegt að til hafi komið samþykki fjármála- og efnahagsráðherra og eftir atvikum Alþingis.

Þá telur áfrýjandi að réttarreglur um eignarrétt standi kröfu stefnda í vegi. Hann kveður Reykjavíkflugvöll að meðtöldum mannvirkjum og búnaði vera eina fasteign. Sú fasteign sé í sérstakri sameign málsaðila og um nýtingu slíkrar sameignar gildi að engum einum eiganda sé heimil nýting hennar sem takmarki hagsmuni annarra. Samkomulag allra eigenda þurfi að meginstefnu til svo unnt sé að breyta nýtingu eignarinnar.

Áfrýjandi telur að samkomulag málsaðila 1. mars 2013 um kaup stefnda á landi ríkisins á skilgreindum svæðum við suðvesturenda flugbrautarinnar hafi verið háð fyrirvara, sem ekki hafi gengið eftir innan þess frests sem tilgreindur sé í 8. gr. laga nr. 40/2002 um fasteignakaup. Samkvæmt því sem í greininni segi hafi því kaupsamningurinn fallið niður og séu aðilar samningsins lausir undan þeim skuldbindingum sem þeir hafi þar tekist á hendur.

II

Eins og fram er komið reisir stefndi kröfu sína einkum á efni skjalsins frá 25. október 2013. Þann dag gerðu áfrýjandi og stefndi, auk Icelandair Group hf., einnig með sér samkomulag um innanlandsflug, sem undirritað var af hálfu áfrýjanda af forsætisráðherra og innanríkisráðherra en af hálfu stefnda af borgarstjóra og formanni borgarráðs, auk forstjóra Icelandair Group hf. Í upphafi samkomulagsins sagði meðal annars: „Ríki og Reykjavíkurborg hafa undanfarið átt í viðræðum um framtíð flugvallar í Vatnsmýri í tengslum við undirbúning og auglýsingu aðalskipulags Reykjavíkur, sem gerir ráð fyrir að flugstarfsemi víki úr Vatnsmýrinni í áföngum. Viðræðurnar hafa byggt á því að aðilar eru sammála um að staðsetning innanlandsflugvallar á höfuðborgarsvæðinu sé fyrsti kostur. Sameiginlegir hagsmunir ríkis og borgar eru að tryggja sem besta sátt allra landsmanna um þetta mikilvæga mál og kanna því til fullnustu helstu staðsetningarkosti innanlandsflugs á höfuðborgarsvæðinu. Viðræðurnar hafa byggt á grunni fyrri samninga milli ríkisins og Reykjavíkurborgar. Afstaða ríkisvaldsins er að tryggja öryggi í innanlandsflugi með þeim hætti að næstu ár geti flugvöllur í Vatnsmýri sinnt því hlutverki sem honum er ætlað. Til að koma til móts við það og gefa svigrúm fyrir vinnu við að kanna aðra kosti hefur Reykjavíkurborg fallist á að gera þá breytingu á fyrirliggjandi tillögu að aðalskipulagi Reykjavíkur að norður-

suður-brautinni verði áfram tryggður sess í aðalskipulagi Reykjavíkur til ársins 2022, í stað 2016 eins og fyrirbyggjandi tillaga gerir ráð fyrir.“ Í framhaldi af þessum orðum var lýst samkomulagi um athugun á flugvallarkostum, sem fæli í sér „að fullkanna aðra kosti til rekstrar innanlandsflugs en framtíðarflugvöll í Vatnsmýri.“ Lýst var stofnun svonefnds stýrihóps sem aðilar samkomulagsins myndu tilnefna einn fulltrúa hver í auk formanns sem væri sameiginlegur fulltrúi þeirra. Verkefni stýrihópsins var skilgreint í samkomulaginu og var honum ætlað að skila lokaskýrslu eigi síðar en í árslok 2014. Svo sem fram er komið laut þetta samkomulag ekki sérstaklega að flugbraut 06/24 heldur athugun á öðrum kostum um staðsetningu framtíðarflugvallar en í Vatnsmýri.

Sama dag undirritaðu innanríkisráðherra og borgarstjóri skjalið sem í upphafi greinir. Þar sagði meðal annars: „Í framhaldi af undirritun meðfylgjandi samkomulags ... 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 alþjóðlegu flugstjórnarmiðstöðvarinnar í Vatnsmýri, enda er starfsemi hennar óháð staðsetningu innanlandsflugs ... ii) Aðilar ljúki vinnu við endurskoðun á deiliskipulagi fyrir flugvallarsvæðið og að tilkynnt verði um lokun NA/SV-brautarinnar samhliða auglýsingu þess, síðar á þessu ári. Samtímis skal endurskoða núgildandi skipulagsreglur fyrir Reykjavíkflugvöll til samræmis. iii) Þegar lokun NA/SV brautarinnar hefur verið staðfest verða ný landingarljós tekin í notkun í samræmi við breytt deiliskipulag og nauðsynlegur fjöldi trjáa í Öskjuhlíð felldur í þágu flugstarfseminnar.“

Þeir samningar aðrir, sem vísað var til í framangreindum skjölum, eru meðal annars samkomulag innanríkisráðherra og borgarstjórans í Reykjavík 19. apríl 2013. Það samkomulag var um „endurbætur á aðstöðu fyrir farþega og þjónustuaðila á Reykjavíkflugvelli.“ Sú breyting á fyrri áformum, sem í þessu samkomulagi fólst, var einkum sú að fallið var frá því að reisa nýja samgöngumiðstöð, sem ætlaður hafði verið staður í norðausturhorni flugvallarsvæðisins, en stefndi kveður staðsetninguna nánar tiltekið hafa verið á þeim stað þar sem norðurendi flugbrautar 06/24 sé nú. Þess í stað fólst í samkomulaginu að endurbætur yrðu gerðar á núverandi flugstöð á Reykjavíkflugvelli og að Isavia ohf. tæki við rekstri og eignarhaldi á henni. Jafnframt sagði að samkomulag væri um að „norð-austur/suð-vestur flugbrautin verði lögð af og það land sem við það losnar sunnan vallarins verði skipulagt undir blandaða byggð. Innanríkisráðuneytið auglýsi lokun flugbrautar samhliða auglýsingu deiliskipulags nýrrar flugstöðvar.“ Í lok samkomulagsins var vísað til áður nefnds samkomulags aðila

frá 1. mars 2013 um landakaup. Í því samkomulagi var samið um að áfrýjandi myndi selja stefnda land ríkisins sem eftir lokun flugbrautarinnar yrði að fullu utan flugvallargirðingar við Skerjafjörð. Markmiði þess samkomulags var lýst svo: „Eignasjóður Reykjavíkurborgar og fjármála- og efnahagsráðuneytið f.h. ríkissjóðs hafa ákveðið að vinna sameiginlega að því að koma þeim svæðum í eigu ríkis og borgar sem losna við lokun norður/suður og austur/vestur flugbrautar (braut 06/24) Reykjavíkurflugvallar í uppbyggingu með hag beggja samningsaðila að leiðarljósi.“ Síðar sagði: „Samkomulagið gerir ráð fyrir að Reykjavíkurborg kaupi land ríkisins á svæðinu á skilgreindu lágmarksverði ... sameini framangreind svæði ríkis og borgar og sjái að fullu og öllu um gerð deiliskipulags fyrir heildarsvæðið ... og beri kostnað vegna þess ... Afsal skal gefið út þegar fyrir liggur formleg tilkynning innanríkisráðuneytis/ISAVIA til Reykjavíkurborgar um að lokun norðaustur/suðvestur flugbrautar hafi tekið gildi gagnvart öllu flugi.“

Innanríkisráðherra ritaði Isavia ohf. bréf 19. apríl 2013 þar sem vísað var til áðurnefnds samkomulags, sem gert var þann dag og samkomulagsins um landakaup frá 1. mars sama ár. Í bréfinu sagði meðal annars: „Skv. samkomulaginu mun innanríkisráðuneytið tilkynna (auglýsa) um lokun norðaustur/suðvestur flugbrautarinnar, 06/24, samhliða því að deiliskipulag nýrrar flugstöðvar verður auglýst ... Hér með óskar innanríkisráðherra eftir að samhliða því að deiliskipulag nýrrar flugstöðvar verður auglýst, auglýsi Isavia lokun flugbrautarinnar frá og með þeim tíma sem staðfesting deiliskipulags og útgáfa byggingarleyfis liggur fyrir. Afhending landsins skal haldast í hendur við þetta og er stefnt að því að þetta verði í október n.k.“

Innanríkisráðuneytið sendi 30. desember 2013 bréf til Isavia ohf., sem bar yfirskriftina „Lokun flugbrautar 06/24 á Reykjavíkurflugvelli“. Í bréfinu sagði meðal annars: „Með bréfi þessu óskar innanríkisráðuneytið eftir því að Isavia hefji undirbúning vegna fyrirhugaðrar lokunar flugbrautar 06/24 á Reykjavíkurflugvelli í samræmi við fyrri samninga ríkis og borgar. Sá undirbúningur feli meðal annars í sér formlega öryggisúttekt og aðrar ráðstafanir sem snúa að lokun flugbrautarinnar. Rétt er að ítreka að flugbrautinni skal þó ekki lokað eða aðrar ákvarðanir teknar sem leiða til þess að flugbraut 06/24 verði tekin úr notkun á meðan verkefnastjórn, sem nú starfar ... er enn að störfum og ákvörðun á grundvelli tillagna hennar liggur ekki fyrir.“ Í bréfinu var síðan rífað upp að í fyrra bréfi ráðuneytisins 19. apríl 2013 til Isavia ohf. hafi verið vísað til samkomulags aðila um endurbætur á aðstöðu fyrir farþega og þjónustuaðila á Reykjavíkurflugvelli í tengslum við samkomulag þeirra um skipulag og uppbyggingu

á landi ríkisins við Skerjafjörð en því hafi verið „ætlað að tryggja aukna sátt um áframhaldandi rekstur Reykjavíkurlflugvallar með tveimur flugbrautum og tryggja stöðu innanlandsflugsins.“ Í bréfinu 19. apríl 2013 hafi komið fram að innanríkisráðuneytið skyldi tilkynna um lokun flugbrautar 06/24 samhliða því að deiliskipulag nýrrar flugstöðvar yrði auglýst. Stefndi hafi á grundvelli samkomulagsins frá 25. október 2013 auglýst tillögu að nýju deiliskipulagi fyrir Reykjavíkurlflugvöll sem samþykkt hafi verið í borgarráði 19. desember sama ár. Þá sagði í bréfinu 30. desember 2013: „Í ljósi alls þessa og þess að verkefnastjórn um flugvallarkosti á höfðuborgarsvæðinu muni skila niðurstöðum fyrir árslok 2014 óskar innanríkisráðuneytið, í samræmi við samkomulag innanríkisráðherra og Reykjavíkurborgar frá 25. október 2013 um undirbúning ákveðinna verka, að Isavia hefji undirbúning sem þarf að eiga sér stað í tengslum við væntanlega lokun flugbrautar 06/24.“

III

Þegar efni skjalsins 25. október 2013 er túlkað er hafið yfir skynsamlegan vafa að með því gekkst innanríkisráðherra undir þá skuldbindingu að tilkynna um lokun flugbrautar 06/24 á Reykjavíkurlflugvelli samtímis því að nýtt deiliskipulag fyrir flugvallarsvæðið yrði auglýst og að þá skyldi jafnframt endurskoða gildandi skipulagsreglur fyrir flugvöllinn til samræmis. Atvik í aðdraganda að gerð þessa skjals og atvik sem síðar urðu, ekki síst tilkynningar innanríkisráðuneytisins til Isavia ohf., eins og gerð hefur verið grein fyrir að framan, renna enn frekari stöðum undir þennan skilning. Verður ekki dregin önnur ályktun en sú að stjórnvaldsákvörðun um lokun flugbrautarinnar hafi þegar verið tekin, svo og um að skipulagsreglur fyrir Reykjavíkurlflugvöll skyldu endurskoðaðar og að skuldbindingar þær sem um ræðir lúti að því við hvaða aðstæður þessar ákvarðanir yrðu framkvæmdar.

Eins og áður greinir krefst stefndi efnda á þeim skyldum sem samkvæmt framansögðu fólust í skjalinu 25. október 2013. Áfrýjandi heldur því fram að hvað sem líði skuldbindingargildi þeirra yfirlýsinga, sem þar greini, hafi þær verið bundnar fyrirvörum, sem og aðrar yfirlýsingar ráðherra um sama efni.

Ágreiningslaust er að stefndi hefur endurskoðað deiliskipulag vegna stækkunar alþjóðlegu flugstjórnarmiðstöðvarinnar í Vatnsmýri. Nýtt deiliskipulag fyrir Reykjavíkurlflugvöll var samþykkt í borgarráði 19. desember 2013 og auglýst 23. sama mánaðar. Áfrýjandi leit sjálfur svo á að stefndi hefði fullnægt þessari skyldu sinni, svo sem fram kom í bréfi innanríkisráðuneytisins til Isavia ohf. 30. desember 2013. Einnig

er ágreiningslaust að breytt aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030 var staðfest af Skipulagsstofnun 24. febrúar 2014. Það gerir ráð fyrir tilvist norður-suður flugbrautar á Reykjavíkurflugvelli til ársins 2022. Þá munu skipulagsreglur eða önnur atvik er stefnda varða ekki standa því í vegi að endurbætur á flugstöðinni á Reykjavíkurflugvelli geti hafist.

Áfrýjandi telur jafnframt að það komi í veg fyrir að honum sé skylt að loka flugbraut 06/24 að deiliskipulag það sem stefndi samþykkti í borgarstjórn 1. apríl 2014 um Reykjavíkurflugvöll hafi verið fellt úr gildi 17. desember 2015 með úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Ekkert deiliskipulag sé því í gildi. Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar var reist á því að málsmeðferð stefnda hafi ekki verið í samræmi við lög þar sem breytingar höfðu verið gerðar á texta í greinargerð á samþykktum skipulagsuppdraetti og umsögn skipulagssviðs stefnda eftir lokaafgreiðslu borgarstjórnar á deiliskipulagstillögunni. Borgarstjórn hefði sjálf þurft að standa að þessum breytingum. Að gengnum þessum úrskurði tók stefndi málið til meðferðar á ný og samþykkti borgarstjórn 5. janúar 2016 tillögu að deiliskipulagi í Reykjavík fyrir Reykjavíkurflugvöll. Verður því hafnað röksemdum áfrýjanda um að stefndi hafi ekki sinnt þeirri skyldu að auglýsa deiliskipulag um Reykjavíkurflugvöll.

Í skýrslu Ögmundar Jónassonar, fyrrverandi innanríkisráðherra, fyrir dómi kom fram að hann teldi að forsendur samkomulags um lokun flugbrautar 06/24 væru brostnar þar eð ekki hefði verið gerð viðskiptaáætlun fyrir nýja flugstöð, sem miðaði að sjálfbærni hennar, svo sem tilskilið hafi verið í samkomulaginu frá 19. apríl 2013. Ekki kemur fram í samkomulaginu að þessi skylda hvíli á stefnda og gerð slíkrar viðskiptaáætlunar var ekki meðal verkefna sem áðurnefndum stýrihópi var falið að framkvæma. Verður því hafnað að það sé vanefnd af hálfu stefnda að slík áætlun hafi ekki verið gerð.

Í bréfi innanríkisráðuneytisins til Isavia ohf. 30. desember 2013 þar sem gefin voru fyrirmæli um að hefja undirbúning að fyrirhugaðri lokun flugbrautar 06/24 „í samræmi við fyrri samninga ríkis og borgar“ var sérstaklega tekið fram að sá undirbúningur fæli meðal annars í sér formlega öryggisúttekt og aðrar ráðstafanir sem snúi að lokun flugbrautarinnar. Í bréfi Isavia ohf. 4. júní 2015 var innanríkisráðherra send áhættumatsskýrsla félagsins auk fleiri gagna. Í bréfinu kom fram að skýrslan hefði verið „rýnd“ af Samgöngustofu og að bréf þeirrar stofnunar fylgdi með. Þá sagði einnig: „Með áðurnefndu bréfi Samgöngustofu staðfesti stofnunin niðurstöðu áhættumatsskýrslunnar um að breyting sem leiði af lokun brautar 06/24 sé þolanleg

(áhættuflokkur B) ... Í bréfi Samgöngustofu segir einnig: „Samgöngustofa minnir á að gera þarf sérstakt áhættumat um framkvæmd breytingarinnar, komi til þess að ákveðið verði að loka braut 06/24.“ Það er mat Isavia að með bréfi þessu og meðfylgjandi gögnum hafi verið komið móts við ósk innanríkisráðherra sem fram kom í bréfi þann 30. desember 2013. Að öðru leyti liggur ákvörðun um lokun brautar 06/24 hjá innanríkisráðherra.“ Í málinu liggja fyrir skjöl um að gagnrýni hafi komið fram á áhættumatsskýrsluna og þau gögn sem hún var reist á. Jafnframt hafa verið lögð fram gögn, sem fela í sér svör við gagnrýninni. Að framkominni áhættumatsskýrslu þess stjórnvalds sem innanríkisráðherra hafði falið að annast framkvæmd slíks mats hvílir það á áfrýjanda að sanna að á henni séu þeir gallar að með henni teljist ekki fullnægt því skilyrði sem fram kom í áðurnefndu bréfi innanríkisráðuneytisins til Isavia ohf. 30. desember 2013. Slík sönnun hefur ekki verið færð fram í málinu. Þótt gerður hafi verið áskilnaður um áhættumat sem fram færi samhliða framkvæmd breytingarinnar gæti það ekki raskað þegar gerðu heildarmati Isavia ohf. á áhættu af lokun flugbrautarinnar. Slíkt mat getur samkvæmt framansögðu því ekki staðið lokun flugbrautarinnar í vegi.

Þá var þess einnig getið í nefndu bréfi innanríkisráðuneytisins 30. desember 2013 til Isavia ohf. að flugbraut 06/24 yrði „þó ekki lokað eða aðrar ákvarðanir teknar sem leiða til þess að flugbraut 06/24 verði tekin úr notkun á meðan verkefnastjórn ... er enn að störfum og ákvörðun á grundvelli tillagna hennar liggur ekki fyrir.“ Stýrihópurinn skilaði skýrslu í júní 2015 um flugvallarkosti á höfuðborgarsvæðinu, sem sögð var í samræmi við það sem um var samið í samkomulagi áfrýjanda, stefnda og Icelandair Group hf. 25. október 2013. Skýrslan lýtur ekki að lokun flugbrautar 06/24, heldur að athugun á því hvaða kostir séu tækir um flugvöll á höfuðborgarsvæðinu. Þar sem stýrihópurinn hefur lokið störfum er þessu skilyrði fullnægt. Á hinn bóginn hefur ekki verið skýrt hvað átt sé við með því að ákvarðanir hafi ekki verið teknar á grundvelli tillagna hópsins. Áfrýjandi hefur hvorki lýst því, hvaða ákvarðanir geti verið um að ræða né að það sé á færi stefnda að taka þær ákvarðanir. Hafa því ekki verið færð fyrir því haldbær rök að þetta eigi að standa í vegi lokun flugbrautar 06/24.

IV

Áfrýjandi reisir einnig sýknukröfu sína á því að innanríkisráðherra hafi ekki haft heimild til þess að takast á hendur þær skuldbindingar sem stefndi krefst efnda á. Í samræmi við 13. gr. og 14. gr. stjórnarskrárinnar er í 1. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands kveðið á um að ráðherrar fari með og beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, hver á sínu málefnasviði. Í 4. gr. laganna segir að

stjórnarmálefni beri undir ráðuneyti eftir ákvæðum forsetaúrskurðar, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinnar, sem kveðinn sé upp samkvæmt tillögu forsætisráðherra. Í 4. gr. forsetaúrskurðar nr. 71/2013 er kveðið á um málefni, sem heyra undir innanríkisráðuneyti. Eftir 18. tölulið greinarinnar heyra samgöngur hvers konar þar undir og í a. og e. liðum þessa töluliðar er nánar tiltekið að málefni flugvalla og mál er varða samgönguöryggi teljist til samgangna í þessu sambandi. Samkvæmt framansögðu heyra meðal annars málefni flugvalla og samgönguöryggis undir innanríkisráðherra. Áfrýjandi hefur ekki sýnt fram á að málefni, sem skjalið frá 25. október 2013 tók til, heyri undir annað ráðuneyti en innanríkisráðuneyti. Áformuð sala áfrýjanda á landi við suðurenda flugbrautar 06/24, sem að sönnu heyrir ekki undir innanríkisráðuneyti, var heimiluð af Alþingi í fjárlögum 2013. Í framhaldi af því var gert samkomulagið 1. mars 2013 milli fjármála- og efnahagsráðherra og borgarstjóra sem „gerir ráð fyrir að Reykjavíkurborg kaupi land ríkisins á svæðinu á skilgreindu lágmarksverði, fái við það afsal og óskoraðan yfirráðarétt yfir því, sameini framangreind svæði ríkis og borgar og sjái að fullu og öllu um gerð deiliskipulags“. Að efni til fólst sú skuldbinding í þessu samkomulagi að aðilar þess myndu á síðari stigum gera kaupsamning og gefa út afsal vegna þess lands í eigu áfrýjanda sem um ræðir. Ekki var því um kaupsamning um fasteign að ræða samkvæmt 7. gr. laga nr. 40/2002. Þær skyldur sem aðilar gengust undir með samkomulaginu 1. mars 2013 eru því ekki fallnar niður samkvæmt 8. gr. sömu laga. Samkvæmt öllu framansögðu verður hafnað mótbárum áfrýjanda um að innanríkisráðherra hafi ekki verið bær til þess takast á hendur þær skuldbindingar, sem stefndi krefst efnda á í málinu.

Ekki eru forsendur til þess að slá því föstu að reglur um sérstaka sameign eigi við um Reykjavíkurflogvöll, auk þess lúta ágreiningsefni málsins að því um hvað hefur verið samið milli aðila og hvort unnt sé að knýja áfrýjanda til efnda á ætluðum samningsskuldbindingum.

V

Krafa stefnda um efndir áfrýjanda á þeim skyldum sem um ræðir felur í sér að eins og hér háttar til megi knýja áfrýjanda með dómi til efnda á samningsskyldum sem eru allsherjarréttarlegs eðlis. Við úrlausn um þá kröfu skiptir máli að stefndi er sveitarfélag, sem samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar skal sjálft ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Stefndi hefur forræði á þeim málefnum, sem samkomulagið varðar af sinni hálfu. Þá hefur hann eins og rakið hefur verið efnt þær skyldur sem á honum hvíla, og unnt hefur verið að efna til þessa. Er ekkert sem leiðir líkum að því að

ekki verði, þegar með þarf, unnt að efna þær skyldur sem lúta að lendingarljósum og grisjun trjáa í Öskjuhlíð.

Fyrri kröfuliður stefnda er um að innanríkisráðherra sé, fyrir hönd áfrýjanda, skylt að loka flugbraut 06/24 á Reykjavíkflugvelli. Krafan lýtur að því að efna einstaka afmarkaða samningsskuldbindingu, sem eins og að framan greinir, hefur verið vanefnd. Standa hvorki 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991 né 2. gr. og 60. gr. stjórnarskrárinnar því í vegi að unnt sé að dæma að efni til slíka kröfu. Verður niðurstaða héraðsdóms um þennan kröfulið staðfest, svo og niðurstaða dómsins um frest til efnda, sem hefst við uppkvaðningu dóms þessa, um dagsektir og fjárhæð þeirra.

Seinni kröfuliður stefnda um að innanríkisráðherra, fyrir hönd áfrýjanda, sé skylt að endurskoða skipulagsreglur fyrir flugvöllinn til samræmis við lokun flugbrautarinnar er krafa um að stjórnvald setji almenn stjórnarsýslufyrirmæli og að efni þeirra verði innan tiltekinna marka. Af dómi um fyrri kröfuliðinn leiðir að forsendur bresta fyrir þeirri takmörkun á landnýtingu Hlíðarendasvæðis vegna hindrunarflata flugbrautarinnar, sem leitt hafa af því að brautin hefur verið opin. Hagsmunir stefnda eru að öðru leyti nægilega verndaðir af reglum skaðabótaréttar. Það er ekki á færi dómstóla, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991, að kveða á um skyldu stjórnvalds til þess að setja almenn stjórnarsýslufyrirmæli og enn síður hvers efnis þau skuli vera. Verður þessum kröfulið því vísað frá héraðsdómi.

Málskostnaðarákvörðun héraðsdóms verður staðfest og áfrýjanda gert að greiða stefnda málskostnað fyrir Hæstarétti eins og í dómsorði greinir.

Dómsorð:

Vísað er frá héraðsdómi kröfu stefnda, Reykjavíkurborgar, um að innanríkisráðherra fyrir hönd áfrýjanda, íslenska ríkisins, sé skylt að endurskoða skipulagsreglur fyrir Reykjavíkflugvöll til samræmis við lokun flugbrautar 06/24.

Héraðsdómur skal að öðru leyti vera óraskaður, að því frátöldu að frestur til að loka flugbraut 06/24 skal vera 16 vikur frá uppkvaðningu dóms þessa.

Áfrýjandi greiði stefnda 2.000.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Rétt endurrit staðfestir
09.06.2016
Gjald: 2.750 kr.



