



Reykjavík 28.12.2015

Borgarstjórn
Helga Björk Laxdal
Ráðhúsi Reykjavíkur
101 Reykjavík

Hér með sendist útskrift úr gerðabók umhverfis- og skipulagsráðs frá 23. desember 2015 varðandi eftirfarandi mál.

Reykjavíkurflugvöllur

Lögð fram greinargerð umhverfis- og skipulagssviðs, dags. 18. desember 2015 varðandi endurskoðun á deiliskipulagi Reykjavíkurflugvallar.

Greinargerð ásamt tillögu umhverfis- og skipulagssviðs, dags. 18. desember 2015, samþykkt með fjórum atkvæðum fulltrúa Bjartrar framtíðar Magneu Guðmundsdóttur, fulltrúa Samfylkingarinnar Sverris Bollasonar, fulltrúa Vinstrihreyfingarinnar-græns framboðs Gísla Garðarssonar og fulltrúa Pírata Sigurborgar Óskar Haraldsdóttur, gegn þremur atkvæðum, fulltrúa Sjálfstæðisflokks Júlíusar Vífils Ingvarssonar og Herðísar Önnu Þorvaldsdóttur og fulltrúa framsóknar og flugvallarvina Guðfinnu Jóhönnu Guðmundsdóttur.

Fulltrúi Framsóknar og flugvallarvina Guðfinna Jóhanna Guðmundsdóttir bókar: "Þrátt fyrir að augljóst sé að Reykjavíkurborg fylgdi ekki ákvæðum skipulagslaga við málsmeðferð deiliskipulagsins kemur fram í greinargerðinni afstaða meirihluti umhverfis- og skipulagsráðs, þ.e. fulltrúa Samfylkingar, Pírata, Bjartrar framtíðar og Vinstri grænna, að Reykjavíkurborg og þar með meirihlutinn hafi efasemdir um réttmæti úrskurðarins. Sýna slík viðhorf að meirihlutinn í borginni telur sig hafinn yfir lög og vandaða stjórnýsluhætti. Eru slík viðhorf og vinnubrögð meirihlutans fordæmd. Nær væri að meirihlutinn myndi viðurkenna að hann hafi ekki farið að lögum og upplýsa hvaða afleiðingar þetta hefur í för með sér fyrir deiliskipulag Hlíðarenda sem byggir alfarið á því að flugbrautin sé ekki á skipulagi. Deiliskipulag Hlíðarenda byggist á forsendum sem ekki eru lengur til staðar og er því nú ekki í samræmi við gildandi deiliskipulag Reykjavíkurflugvallar. Deiliskipulag Reykjavíkurflugvallar sem fellt hefur verið úr gildi var samþykkt á fundi borgarstjórnar 1. apríl 2014, rétt undir lok síðasta kjörtímabils, en með deiliskipulaginu var flugbraut 06/24 tekin út af skipulagi. Þær röksemdir sem notaðar voru við athugasemdir sem bárust við breytingar á deiliskipulagi Hlíðarenda, sem samþykkt var síðar eða í borgarstjórn 2. desember 2014, voru á þá leið að þær ættu ekki við rök að styðjast þar sem flugbrautin væri ekki lengur á deiliskipulagi. Í greinargerðinni er ekki að finna stafrók um það hvaða afleiðingar þetta hefur á skipulag Hlíðarenda og værir nær að slíkt væri tekið fram í stað þess að meirihlutinn haldi því enn fram að vinnubrögðin hafi verið í lagi hjá sér þrátt fyrir úrskurðinn."

Fulltrúi Bjartrar framtíðar Magnea Guðmundsdóttir, fulltrúi Samfylkingarinnar Sverrir Bollason, fulltrúi Vinstrihreyfingarinnar-græns framboðs Gíslis Garðarssonar og fulltrúi Pírata Sigurborgar Ósk Haraldsdóttir gagnbóka: "Með því að endurauglýsa deiliskipulag

Reykjavíkurlflugvallar er Umhverfis- og skipulagsráð að fylgja ákvæðum skipulagslaga við málsmeðferð deiliskipulagsins sem fellt var úr gildi vegna minniháttar formgalla."

F.h. umhverfis- og skipulagssviðs

Björgvin Rafn Sigurðarson

fskj:

greinargerð umhverfis- og skipulagssviðs, dags. 18. desember 2015

úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 17. desember 2015



Umhverfis- og skipulagsráð
Borgartún 12-14
105 Reykjavík

Reykjavík 18. desember 2015.

Varðar endurskoðun á deiliskipulagi Reykjavíkurflogvallar. Endurauglýsing.

Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkur 18. desember 2013 var lögð fram tillaga að nýju deiliskipulagi Reykjavíkurflogvallar. Samþykkt var að auglýsa tillöguna samkvæmt 41. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Samþykkti borgarráð þá afgreiðslu 19. s.m. Tillagan var auglýst frá 23. s.m. til og með 3. febrúar 2014 og bærust athugasemdir við hina kynntu tillögu. Deiliskipulag fyrir Reykjavíkurflogvöll var fellt úr gildi með úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála þann 17. desember sl. Taldi úrskurðarnefndin að um formgalla væri um að ræða á málsmeðferð sem leiddi til ógildingar. Nefndin fjallaði einnig um efnisleg málsrök kæranda sem hlutu engan hljómgrunn hjá úrskurðarnefndinni. Reykjavíkurborg telur að úrskurðarnefndin hafi fellt deiliskipulagið úr gildi á grundvelli minni háttar tæknilegra hnökra í málsmeðferð.

Úrskurðarnefndin fjallar annars vegar um athugasemdir sem Isavia kom á framfæri við Reykjavíkurborg að loknum auglýsingafresti þegar skipulagsyfirvöld höfðu fjallað um framkomnar athugasemdir á auglýsingatíma og skilað umsögn til borgarráðs um viðbrögð við athugasemdum Athugasemdir Isavia lutu að tveimur atriðum í þessari umsögn skipulagsyfirvalda. Annars vegar var í umsögn skipulagsyfirvalda **vísað til niðurstöðu áhættumatsnefndar Isavia um nothæfisstuðul** tveggja flugbrauta í Reykjavík og tvær í Keflavík en réttara hefði verið að tala um **ábendingu Isavia varðandi nothæfisstuðul** fyrir tvær flugbrautir í Reykjavík og tvær í Keflavík. Hins vegar var í umsögn skipulagsyfirvalda fullyrt að NA/SV brautin hefði verið **mikið notuð** fyrir æfinga- og kennsluflug á undanförunum áratugum en sú fullyrðing væri röng þar sem notkun brautarinnar í þessu skyni hefði **ekki verið meiri en annarra flugbrauta** á undanförunum áratugum og miklu minni eftir að notkun hennar hefði eingöngu verið miðuð við lendingar í hvössum vindi. Isavia lagði því til að þessi setning yrði felld út úr umsögninni. Þær ábendingar sem komu frá Isavia um ónákvæmt orðalag í umsögn skipulagsyfirvalda höfðu enga efnislega þýðingu fyrir málið. Borgarráði var enda í lófa lagið að taka afstöðu til þeirra þar sem málið var lagt fyrir borgarráð og viðbrögð skipulagsyfirvalda kynnt borgarráði. Borgarráð taldi ekki tilefni til þess að taka málið upp að nýju.

Hins vegar fjallar úrskurðurinn um að gerðar hafi verið breytingar á texta í greinargerð á hinum samþykktu skipulagsuppdrætti í framhaldi af fyrirspurn Skipulagsstofnunarinnar um réttarstöðu svæða sem nú féllu utan skipulagssvæðisins. Skipulagsstofnun taldi málsmeðferð

Reykjavíkurborgar fullnægjandi en stofnunin var upplýst um athugasemdir Isavia og viðbrögð Reykjavíkurborgar við henni. Sömuleiðis að Reykjavíkurborg hefði brugðist við fyrirspurn stofnunarinnar og breytt texta er varðaði réttarstöðu Fluggarða og svæða utan skipulagssvæðisins. Stofnunin gerði því ekki athugasemd við að Reykjavíkurborg auglýsti deiliskipulagið í B-deild Stjórnartíðinda enda breytingar, sem höfðu engin áhrif á þau áform sem deiliskipulaginu er ætlað að ná fram. Mjög umdeilanlegt er að slíkar breytingar til aukins skýrleika þurfi að fara fyrir stjórnvaldið að nýju. Þetta er alþekkt framkvæmd, sem til þessa hefur ekki þótt varða ógildingu deiliskipulags, enda lúti breytingarnar að tæknilegum atriðum en ekki efnisinnihaldi deiliskipulagsins.

Þótt Reykjavíkurborg hafi efasemdir um réttmæti úrskurðarins þá er ekki tilefni til þess að láta reyna á réttmæti hans fyrir dómstólum þar sem mun einfaldara, kostnaðarminna og fljótlegra er fyrir alla málsaðila að endurtaka málsmeðferðina og bæta úr þessum hnökrum. Upp úr stendur að efnisleg málsrök kæranda hlutu engan hljómgrunn hjá úrskurðarnefndinni.

Með úrskurðinum tók gildi að nýju eldra skipulag fyrir flugvallarsvæðið, sem samþykkt var í borgarstjórn þann 16. janúar 1986, ásamt síðari breytingum, þar á meðal endurskoðun á deiliskipulaginu, samþykkt í borgarráði 15. júní 1999. Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 liggja fyrir allar meginforsendur deiliskipulags, svo sem að einkaflugstarfsemi á svæðinu skuli víkja og flugvöllurinn lagður niður í áföngum frá 2015-2024. Er því borgaryfirvöldum heimilt að falla frá gerð lýsingar á skipulagsverkefningu samkvæmt 1. og 3. mgr. 40. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og kynningu tillögunnar fyrir íbúum sveitarfélagsins og hagsmunaaðilum, sbr. 4. mgr. 40. gr. laganna. Deiliskipulagstillagan verður auglýst til kynningar í samræmi við 41. gr. skipulagslaga.

Deiliskipulagið byggir á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 sem gerir ráð fyrir flugvallarstarfsemi í Vatnsmýri, en sú starfsemi er víkjandi á skipulagstímabilinu þar sem gert er ráð fyrir því að flugvöllurinn verði lagður niður í áföngum á næstu árum, en mögulegt verður að reka flugstarfsemi á flugvellinum í samræmi við það markmið, hluta skipulagstímabilsins. Í aðalskipulaginu segir að stefna Reykjavíkurborgar um að leggja af flugvöll í Vatnsmýri hafi legið fyrir í rúman áratug áður en undirbúningur við samgönguáætlun 2011-2022 hófst. Meginmarkmið aðalskipulagsins 2010-2030 um framtíð flugvallarins eru að mestu óbreytt frá fyrra aðalskipulagi. Þar sem allar meginforsendur deiliskipulagstillögunnar liggja fyrir í aðalskipulagi, er fallið frá lýsingu skv. 1. og 3. mgr. 40. gr. en þar er heimild til að falla frá slíkri lýsingu og að halda kynningu á deiliskipulagstillögunni. Tillagan eins og hún er í dag, er byggð á þeirri vinnu sem fór fram við undirbúning á því deiliskipulagi sem hefur nú verið fellt úr gildi. Þau gögn sem liggja fyrir komu til vegna undirbúnings við það deiliskipulag sem nú hefur verið fellt úr gildi, m.a. úttekt á núverandi stöðu deiliskipulags Reykjavíkurflugvallar frá 1999 með hliðsjón af Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030. Einnig þeir tveir samningar milli Reykjavíkurborgar og ríkisins, sem lagt hafa grunn að sátt um fyrirkomulag flugstöðvar fyrir almenningsflug og veru flugvallarins til 2022. Einnig er forsögn að tillögu að endurskoðun á deiliskipulagi Reykjavíkurflugvallar frá 1999, dags. 29. maí 2013 og breytt 27. júní, sem kynnt var í umhverfis- og skipulagsráði 11. desember 2013. Þessi gögn ásamt öðrum voru lögð til

grundvallar vinnu T.ark sem hófu störf við endurskoðun á deiliskipulaginu í byrjun nóvember 2013. Fundað var reglulega með umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkur og þrisvar með Isavia, sem rekstraraðila flugvallarins, varðandi hagsmuni flugrekstraraðila. Hagsmunaaðilakynning var haldin 10. desember, þar sem flugrekstraraðilum á flugvellið var boðið. Þar voru drög að fyrirhuguðu deiliskipulagi kynnt, þrátt fyrir að engin lagaleg skylda væri til þess.

Með vísun til framanritaðs er því lagt til að tillaga að deiliskipulagi dags. 18. desember 2015, sem lagt er fram 23. desember 2015 á fundi umhverfis- og skipulagsráðs, verði samþykkt.

Fyrir hönd umhverfis- og skipulagssviðs,
Erna Hrönn Geirsdóttir



Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála

Árið 2015, fimmtudaginn 17. desember, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Ómar Stefánsson varaformaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor, Ásgeir Magnússon dómstjóri, og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 58/2014, kæra á nýju deiliskipulagi Reykjavíkurflugvallar sem auglýst var í B-deild Stjórnartíðinda 6. júní 2014.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 3. júlí 2014, er barst nefndinni 4. s.m., kærir Hafsteinn Linnet, eigandi skýlis 35F í Fluggörðum, Reykjavík, nýtt deiliskipulag Reykjavíkurflugvallar sem samþykkt var í borgarstjórn 1. apríl 2014 og auglýst í B-deild Stjórnartíðinda 6. júní s.á. Gerir kærandi þá kröfu að hið kærða deiliskipulag verði fellt úr gildi.

Með fimm bréfum, dags. 3. og 4. júlí 2014, er bærust nefndinni 4. og 7. s.m., kæra Erling Jóhannesson og Alfhild Nielsen, eigendur skýlis 21 í Fluggörðum, Reykjavík, Úlfar Henningsson og Hólmfríður E. Guðmundsdóttir, eigendur skýlis 31B, persónulega og f.h. Garðaflugs ehf., eiganda skýlis 31D, Halldór Þór Halldórsson, eigandi skýlis 35A, Bjarni Bærings, eigandi skýlis 33C, og Guðjón Ármannsson hrl., f.h. áðurnefndra kæranda og eigenda skýla 21, 31B, 31D, 33C, 35A og 35F, auk eigenda og/eða umráðamanna skýla 22A, 22B, 24, 25, 26, 27C, 27E, 28A, 28C, 28D, 28E, 29C, 29D, 29E, 30B, 30E, 31A, 31C, 33A, 33D, 33E, 33F, 34C, 34E, 35B, 35C, 35D, 35E og 36, sem öll eru á sama stað, sömu ákvörðun með kröfu um ógildingu hennar. Þar sem kærurnar lúta allar að sömu ákvörðun og hagsmunir kæranda þykja ekki standa því í vegi verða greind kærumál, sem eru nr. 59/2014, 60/2014, 63/2014, 64/2014 og 67/2014, sameinuð kærumáli þessu.

Gögn málsins bærust frá Reykjavíkurborg 14. júlí 2014, og í nóvember og desember 2015.

Málavextir: Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkur 18. desember 2013 var lögð fram tillaga að nýju deiliskipulagi Reykjavíkurflugvallar. Samþykkt var að auglýsa tillöguna samkvæmt 41. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Samþykkti borgarráð þá afgreiðslu 19. s.m. Tillagan var auglýst frá 23. s.m. til og með 3. febrúar 2014 og bærust athugasemdir við hina kynntu tillögu.

Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs 26. mars 2014 var lögð fram umsögn umhverfis- og skipulagssviðs um innsendar athugasemdir, dags. 10. s.m. Var deiliskipulagstillagan samþykkt með vísan til umsagnarinnar. Málið var tekið fyrir á fundi borgarráðs 27. s.m. og samþykkt. Var málinu síðan vísað til staðfestingar borgarstjórnar með vísan til 48. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 715/2013. Á fundi

borgarstjórnar 1. apríl 2014 var lögð fram fundargerð borgarráðs frá 27. mars 2014 og var 17. liður hennar, tillaga að nýju deiliskipulagi Reykjavíkurflugvallar, samþykktur.

Með bréfi, dags. 4. apríl 2014, var deiliskipulagið sent Skipulagsstofnun til yfirferðar, sbr. 42. gr. skipulagslaga. Í bréfi Skipulagsstofnunar, dags. 28. s.m., kom fram að um væri að ræða endurskoðun á gildandi deiliskipulagi, með síðari breytingum, en upphaflegt deiliskipulag hefði verið samþykkt árið 1986. Með endurskoðuninni væri skipulagssvæði flugvallarins minnkað og nokkur svæði yrðu því utan hinnar nýju afmörkunar án þess að grein væri gerð fyrir skipulagslegri stöðu þeirra eftir breytinguna. Fram kæmi í auglýsingu á tillögunni að gildandi deiliskipulag flugvallarins, með síðari breytingum, m.a. frá 1999, félli úr gildi við gildistöku þessa deiliskipulags. Skipulagsstofnun teldi að ekki væri hægt að fella úr gildi deiliskipulag fyrir lóð eða svæði sem þegar væri byggt samkvæmt skipulaginu án þess að nýtt skipulag kæmi í staðinn. Stofnunin teldi því að upphaflegt deiliskipulag frá 1986, með síðari breytingum, gildi enn fyrir þau svæði sem yrðu utan marka hins nýja deiliskipulags. Reykjavíkurborg þyrfti að útskýra hvernig gerð yrði grein fyrir skipulagi þessara svæða áður en Skipulagsstofnun tæki afstöðu til deiliskipulagsins.

Með bréfi skipulagsfulltrúa Reykjavíkur, dags. 13. maí 2014, var deiliskipulagsuppdráttur sendur Skipulagsstofnun að nýju til yfirferðar. Í bréfinu var gerð grein fyrir breytingum sem gerðar hefðu verið í samræmi við ábendingar Skipulagsstofnunar. Var meðal annars tekinn út texti um að deiliskipulag fyrir flugvöllinn, sem samþykkt hefði verið 15. júní 1999, og breytingar og skilmálar vegna flugvallarsvæðisins féllu úr gildi við gildistöku þessa skipulags. Þá var ákveðið að deiliskipulagið frá 1986, með síðari breytingum, skyldi gilda áfram fyrir svæði í kringum lóð Loftleiðahótel og hluta af Litla Skerjafirði þar til annað deiliskipulag yrði unnið fyrir þessi svæði. Texta um afmörkun deiliskipulagssvæðisins var jafnframt breytt til samræmis við framangreint.

Með bréfi, dags. 26. maí 2014, sendi Reykjavíkurborg Skipulagsstofnun minnisblað skipulagsfulltrúa til borgarráðs, dags. 20. s.m., bréf frá Isavia, dags. 23. apríl s.á., bréf skipulagsfulltrúa til Isavia, dags. 20. maí 2014, og leiðréttu umsögn um athugasemdir sem bárust við auglýsingu deiliskipulagsins. Ástæða þess að umsögnin var leiðrétt var sú að í áðurnefndu bréfi Isavia voru gerðar athugasemdir við efni hennar. Í áðurnefndu minnisblaði, dags. 20. maí 2014, var greint frá meginefni fyrrgreindra bréfa, auk þess sem upplýst var um breytingar á umsögninni.

Í nefndu bréfi Isavia frá 23. apríl 2014 var athygli vakin á staðreyndavillum í umsögninni, nánar tiltekið í svörum við liðum 1c og 1d á blaðsíðu 3, og þess óskað að þær yrðu leiðréttar. Því var lýst að í svari við lið 1c segði: „Samkvæmt niðurstöðu áhættumatsnefndar Isavia „nothæfisstuðull fyrir sjúkraflugvélar á Reykjavíkurflugvelli og Keflavíkurflugvelli“ er stuðullinn fyrir tvær flugbrautir í Reykjavík og tvær í Keflavík fyrir sjúkraflugvélar af tegundinni [Beechcraft] King Air 200 samanlagt 99,5% fyrir allt árið...“ Í svarinu hafi ranglega verið vísað til „áhættumatsnefndar Isavia“ með tilvísun í bréf forstjóra Isavia til innanríkisráðherra í desember 2013, sem hafi falið í sér ábendingu um nothæfisstuðul fyrir sjúkraflugvélar miðað við ákveðnar forsendur, m.a. tvær flugbrautir á Reykjavíkurflugvelli og tvær á Keflavíkurflugvelli til vara. Áhættumat og nothæfisstuðull séu tveir óskyldir þættir sem þarna hafi verið blandað saman. Segja megi að nothæfisstuðull sé þjónustustig flugvallar en áhættumat sé mat á áhrifum breytinga og lúti fyrst og fremst að mati á öryggi. Áhættumat sé alveg óháð notkunarstuðli þótt stuðullinn geti skipt máli við áhættumat. Unnið sé að gerð áhættumats vegna fyrirhugaðrar lokunar NA/SV-flugbrautar Reykjavíkurflugvallar, sem sent verði Samgöngustofu er taka muni afstöðu til niðurstöðunnar. Réttara væri að segja:

„Samkvæmt ábendingu Isavia til innanríkisráðherra er nothæfisstuðull fyrir tvær flugbrautir í Reykjavík og tvær í Keflavík...“ Þá var á það bent að í svari við lið 1d í umsögninni segði: „Stefna um þessa þætti flugstarfseminnar í Vatnsmýri rímar einnig við áform um lokun NA-SV brautar sem hefur verið mikið notuð fyrir æfinga- og kennsluflug á undanförunum áratugum.“ Hér væri ranglega fullyrt að umrædd flugbraut hefði verið mikið notuð fyrir æfinga- og kennsluflug. Staðreyndin væri sú að notkun hennar í þessu skyni hefði ekki verið meiri en annarra flugbrauta á undanförunum áratugum og miklu minni eftir að notkun hennar hefði eingöngu verið miðuð við lendingar í hvössum vindi. Lagt væri til að umrædd setning yrði felld út úr málsgreininni.

Í bréfi Skipulagsstofnunar til umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar, dags. 4. júní 2014, var tiltekið að Isavia hefði gert athugasemdir við tvö atriði í umsögnum Reykjavíkurborgar um athugasemdir sem borist hefðu við auglýsta deiliskipulagstillögu. Reykjavíkurborg hefði leiðrétt þessi atriði. Skipulagsstofnun hefði farið yfir innsend gögn og teldi að Reykjavíkurborg hefði brugðist við ábendingum stofnunarinnar frá 28. apríl 2014. Stofnunin gerði því ekki athugasemd við að Reykjavíkurborg auglýsti samþykkt deiliskipulagsins. Tók deiliskipulagið gildi með birtingu auglýsingar í B-deild Stjórnartíðinda 6. júní 2014.

Málsrök kæranda: Kærendur vísa til þess að við gerð hins kærða deiliskipulags hafi ekkert samráð verið haft við hagsmunaaðila á Fluggarðasvæðinu, eins og skylt væri samkvæmt 40. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og ákvæðum skipulagsreglugerðar nr. 90/2013, þrátt fyrir að skipulagið mæli öðrum þræði fyrir um að leggja skuli Fluggarða niður strax á árinu 2015. Einungis einum aðila Fluggarðasvæðisins hafi verið boðið á hagsmunaaðilakynningu 10. desember 2013. Forsvarsmaður ByggáBIRK, hagsmunafélags eigenda einkabygginga á Reykjavíkurflogvelli, hafi frétt af fundinum og þurft að beita sér sérstaklega til að fá að senda fulltrúa á hann. Byggingar á Fluggarðasvæðinu séu í eigu 63 einstaklinga og lögaðila. Með vísan til ákvæða skipulagsreglugerðar um samráðsskyldu og með tilliti til þess að um veruleg áhrif á hagsmuni fasteignareigenda á svæðinu sé að ræða, hafi Reykjavíkurborg borið að hafa virkt samráð við þá. Skylda borgarinnar til að hafa samráð við hagsmunaaðila sé enn ríkari en ella þar sem deiliskipulagstillagan miði að eignaupptöku og vegi að eignarréttindum sem varin séu af ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Deiliskipulagið mæli meðal annars fyrir um niðurrif flugskólabyggingar við Þorragötu 21. Reykjavíkurborg hafi ekki þinglýsta eignarheimild á umræddu svæði og geti því ekki talist eigandi þess. Borgin hafi því engan rétt til eignaupptöku á svæðinu.

Mótsagna gæti í hinu kærða deiliskipulagi. Á deiliskipulagsupprætti komi eftirfarandi fram: „Fluggarðar við Njarðargötu verða innan skipulagssvæðisins þar til gert er ráð fyrir að flugvallarstarfsemi sé víkjandi á svæði Fluggarðanna samkvæmt aðalskipulagi. Ekki er gert ráð fyrir neinum breytingum á því svæði í þessu deiliskipulagi.“ Á skipulagsupprætti séu öll mannvirki í Fluggörðum merkt með brúnum lit, sem auðkenna eigi „núverandi byggingar samkvæmt landupplýsingakerfi Reykjavíkur“. Þótt ekki sé gert ráð fyrir breytingum á Fluggarðasvæðinu hafi verið settur inn texti á grunnmynd á upprættinum þar sem segi: „Fluggarðar notkun (FV) 2013-2015“. Þar sé vísað til stefnu í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 og jafnframt dregin rauð punktalína þétt utan um Fluggarðasvæðið með skýringum: „Framtíðar mörk öryggisgirðingar“ og „Öryggisgirðing eftir niðurlögn Fluggarða“. Samkvæmt framansögðu sé í öðru orðinu sagt að ekki sé gert ráð fyrir neinum breytingum á Fluggarðasvæðinu en í hinu orðinu sé mælt fyrir um að Fluggarða skuli leggja niður og að þeir skuli settir utan öryggisgirðingar. Þessi óskýrleiki deiliskipulagsins sé ótvírætt brot á ákvæði gr. 5.5.2. í skipulagsreglugerð en þar segi að skilmálar skuli vera skýrir og greinargóðir, sbr. einnig gr. 5.5.3. Þá segi í skilmálum skipulagsins að skipulagsreglur

flugvallarins séu til fyllingar deiliskipulaginu og að skipulagsreglurnar, er lúti að flugöryggi, séu viðfeðmari en deiliskipulagið. Byggt sé á því að deiliskipulagið sé beinlínis í andstöðu við skipulagsreglurnar og framangreint orðalag í skilmálum deiliskipulagsins sé því villandi. Deiliskipulagið sé haldið þeim alvarlega ágalla að það geri á engan hátt grein fyrir samspili skipulagsreglna flugvallarins og skilmála deiliskipulagsins.

Brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu stjórnarsýsluréttar enda liggi ekki fyrir áhættumat vegna áforma í deiliskipulaginu um niðurlagningu NA/SV-flugbrautar. Lokun hennar virðist að auki til þess fallin að Reykjavíkurflygvöllur uppfylli ekki ákvæði reglugerðar um flugvelli nr. 464/2007. Við gerð deiliskipulags sé þó grundvallaratriði að gætt sé að kröfum annarra laga og reglugerða, sbr. gr. 5.3.2. í skipulagsreglugerð. Í gr. 3.1.1. í VI. kafla reglugerðar um flugvelli segi að fjöldi og stefna flugbrauta á flugvelli ætti að vera slíkur að notkunarstuðull flugvallarins sé ekki minni en 95% fyrir flugvélnar sem flugvöllurinn þjóni. Samkvæmt hollenskri rannsókn frá árinu 2006 muni nothæfisstuðull Reykjavíkurflygvallar falla langt undir viðmiðunarmörk verði NA/SV-flugbrautin lögð niður. Að þessu sé ekki vikið í deiliskipulagstillögunni, en Reykjavíkurborg hafi borið að kanna sérstaklega hvort flugvöllurinn án NA/SV-flugbrautar uppfyllti ákvæði reglugerðar nr. 464/2007. Niðurstaða athugunar á flugvallarkostum hafi ekki legið fyrir og samgönguyfirvöld hafi ekki markað stefnu um flutning allrar flugvallarstarfsemi úr Vatnsmýri.

Reykjavíkurflygvöllur sé miðstöð innanlandsflugs á Íslandi jafnframt því að bera uppi æfinga- og kennsluflug. Niðurlagning NA/SV-flugbrautar dragi úr öryggi fyrir flugfarþega, sjúkraflyg og alla aðra sem noti flugvöllinn. Vísað sé til a-liðar gr. 1.1. í skipulagsreglugerð þar sem fram komi það markmið reglugerðarinnar að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir þar sem efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi sé haft að leiðarljósi.

Að lokum er vísað til þess að málsmeðferð hinnar kærðu deiliskipulagstillögu hafi ekki verið í samræmi við lög, sbr. 41. og 42. gr. skipulagslaga. Skipulagsstofnun hafi gert athugasemdir við birtingu auglýsingar um gildistöku deiliskipulagsins með bréfi, dags. 28. apríl 2014. Athugasemdir stofnunarinnar hafi ekki komið til umræðu í sveitarstjórn heldur hafi skipulagsfulltrúi breytt skipulagsuppdrættinum og sent Skipulagsstofnun bréf, dags. 13. maí s.á., þar sem upplýst hafi verið um þær lagfæringar sem hafi verið gerðar, ásamt leiðréttum uppdrætti. Með bréfi, dags. 26. s.m., hafi umhverfis- og skipulagssvið svo sent Skipulagsstofnun minnisblað skipulagsfulltrúa til borgarráðs, dags. 20. maí 2014, bréf frá forstjóra Isavia, dags. 23. apríl s.á., bréf skipulagsfulltrúa til Isavia, dags. 20. maí 2014, og breytta umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 10. mars s.á. Hið kærða deiliskipulag hafi verið samþykkt með vísan til umsagnar skipulagsfulltrúa, dags. 10. mars 2014, eins og hún hafi litið upphaflega út, en umsögnin hafi þá innihaldið staðreyndavillur og rangar fullyrðingar. Skipulagsfulltrúi hafi síðar gert breytingar á umsögninni til samræmis við ábendingar Isavia og sent breytta umsögn til Skipulagsstofnunar, en breytingarnar hafi ekki verið lagðar fram, ræddar og samþykktar í sveitarstjórn áður. Þá hafi áður nefnd gögn, þ.e. minnisblað skipulagsstjóra, bréf forstjóra Isavia og bréf skipulagsfulltrúa til Isavia, ekki heldur verið lögð fram, rædd eða samþykkt í sveitarstjórn.

Málsrök Reykjavíkurborgar: Af hálfu Reykjavíkurborgar er á það bent að málsmeðferð hins kærða deiliskipulags hafi að öllu leyti verið í samræmi við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010 og stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Um sé að ræða endurskoðun á eldra deiliskipulagi fyrir Reykjavíkurflygvöll frá 1986. Með deiliskipulaginu sé skipulagssvæði flugvallarins minnkað. Deiliskipulagstillagan hafi verið unnin í samvinnu Reykjavíkurborgar og Isavia á

grundvelli samkomulags ríkis og borgar frá 19. apríl og 25. október 2013 og Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030.

Málsmeðferð deiliskipulagstillögunnar hafi verið samkvæmt 41. gr. skipulagslaga. Allar meginforsendur deiliskipulagsins hafi legið fyrir í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 og því hafi Reykjavíkurborg ekki borið skylda til að taka saman lýsingu á skipulagsverkefninu eða halda kynningarfund, sbr. 40. gr. skipulagslaga. Engu að síður hafi verið ákveðið að halda kynningarfund með helstu hagsmunaaðilum á flugvelli 10. desember 2013, þar sem breytingar á deiliskipulaginu hafi verið kynntar. Lengi hafi legið fyrir í aðalskipulagi að starfsemi tengd einkaflugi og flugkennslu væri víkjandi í Vatnsmýrinni og framfylgi hið nýja deiliskipulag einfaldlega þeirri stefnu. Því eigi það ekki að koma á óvart að Fluggarðar séu víkjandi starfsemi í nýju deiliskipulagi. Málsmeðferð deiliskipulagsins og samráð við hagsmunaaðila hafi verið samkvæmt skipulagslögum.

Kærendur hafi vísað til þess að deiliskipulagið sé óskýrt og þversagnakennt. Því til stuðnings virðist þeir vísa í tillögu að deiliskipulagi, en orðalagi hafi verið breytt í hinu samþykktu deiliskipulagi. Nú segi þar: „Fluggarðar við Njarðargötu verða innan skipulagssvæðisins þar til gert er ráð fyrir að flugvallarstarfsemi sé víkjandi á svæði Fluggarðanna samkvæmt aðalskipulagi. Ekki er gert ráð fyrir frekari uppbyggingu á svæðinu.“ Engin uppbygging muni því eiga sér stað á Fluggörðunum á meðan þeir séu innan skipulagssvæðisins. Reykjavíkurborg telji deiliskipulagið uppfylla kröfur gr. 5.2.2. í skipulagsreglugerð og að ekki gæti mótsagna í skipulaginu.

Hvað varði heimild til niðurrifs flugskólabyggingar við Þorragötu 21 sé vísað til þess að í aðalskipulagi hafi lengi verið ráðgert að æfinga- og kennsluflug og öll starfsemi sem því tengdist viki af flugvelli fyrr en síðar. Því ætti ekki að koma á óvart að í deiliskipulaginu sé gert ráð fyrir að rífa megi bygginguna við Þorragötu 21, þar sem sú starfsemi sem þar fari fram sé víkjandi, líkt og Fluggarðar. Stefnan um þessa þætti flugstarfseminnar í Vatnsmýri rími einnig við áform um lokun NA/SV-flugbrautar, sem hafi verið mikið notuð fyrir æfinga- og kennsluflug undanfarna áratugi. Tímasett markmið aðalskipulags beinist hins vegar fyrst og fremst að breyttri landnotkun á Fluggarðasvæðinu og sé deiliskipulagið í samræmi við það markmið. Samkvæmt sjálfsákvörðunar- og skipulagsvaldi sveitarfélaga geti deiliskipulag lagt á kvöð um niðurrif húsa. Deiliskipulag mæli fyrir um byggingarheimildir og byggðarþróun en taki ekki afstöðu til eignarréttinda. Valdi skipulagsákvörðun tjóni á gildum eignarheimildum reiknist bætur samkvæmt 51. gr. skipulagslaga að uppfylltum skilyrðum ákvæðisins.

Í reglugerð nr. 464/2007 um flugvelli sé ekki fjallað um gerð áhættumats, hvaða þætti eigi að leggja mat á eða framkvæmd matsins. Ekki komi þar heldur fram hvort framkvæma eigi áhættumat fyrir eða eftir samþykkt deiliskipulags. Hins vegar sé vakin athygli á því að ef framkvæma eigi áhættumat fyrir samþykkt deiliskipulags geti neikvæð niðurstaða slíks mats sett deiliskipulag í uppnám. Með þeirri niðurstöðu væri í raun búið að flytja skipulagsvald yfir til rekstraraðila flugvalla, sem gætu hindrað samþykkt deiliskipulags. Það myndi ganga gegn sjálfsákvörðunarrétti og skipulagsvaldi sveitarfélaga, sem tryggt sé í stjórnarskrá og skipulagslögum. Í 25. gr. reglugerðarinnar sé ekki kveðið á um það hver eigi að eiga frumkvæði að gerð áhættumats, en með vísan til 7., 16. og 22. gr. hennar megi álykta að það sé handhafi rekstrar- og flugvallarskírteinis sem hlutast skuli til um það.

Innanríkisráðuneytið hafi fengið Isavia til að skoða afleiðingar lokunar NA/SV-flugbrautar á Reykjavíkurflogvelli. Í bréfi Isavia til ráðuneytisins, dags. 13. desember 2013, hafi komið fram að samkvæmt athugun Veðurstofu Íslands væri nothæfisstuðull fyrir sjúkraflugvélar á

Reykjavíkurlugvelli, ef miðað væri við tvær flugbrautir í Reykjavík ásamt óbreyttu flugbrautakerfi í Keflavík, umtalsvert hærri en ef miðað væri við Reykjavíkurlugvöll í núverandi mynd með þremur flugbrautum, eða 99,5%, vegið meðaltal yfir árið. Ef eingöngu væri miðað við lokun NA/SV-flugbrautar á Reykjavíkurlugvelli yrði notkunarstuðull hans 97,5%, vegið meðaltal yfir árið, sem væri yfir lágmarki samkvæmt gr. 3.1.1. í VI. kafla reglugerðar um flugvelli. Samstarf hafi verið með ríki og borg í aðdraganda deiliskipulagsins sem endurspeglar í samkomulagi þeirra frá 19. apríl og 25. október 2013. Í samkomulaginu frá 19. apríl komi eftirfarandi fram: „Að NA/SV 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.“ Því sé vísað á bug að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar eða ákvæðum reglugerðar um flugvelli.

Í viðbótargreinargerð Reykjavíkurborgar kemur fram að hið kærða deiliskipulag hafi verið sent Skipulagsstofnun til yfirferðar skv. 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga. Í svarbréfi stofnunarinnar, dags. 28. apríl 2014, hafi ekki verið gerðar athugasemdir heldur einungis óskað eftir leiðréttingum á texta í greinargerð á deiliskipulagsupphætti, en gera þyrfti betur grein fyrir skipulagslegri stöðu svæða sem áður hefðu verið innan deiliskipulagsins en væru felld út með nýja deiliskipulaginu. Athugasemdir Skipulagsstofnunar hafi ekki lotið að form- eða efnisgöllum, sbr. 2. másl. 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga, heldur hafi stofnunin einungis óskað eftir betri skýringum frá Reykjavíkurborg á framangreindum atriðum. Því hafi hvorki þurft né verið skylt að fara aftur með málið fyrir borgarráð til samþykktar, en tekið væri fram í nefndu bréfi að ekki yrði tekin afstaða til erindisins fyrir en skýringar lögju fyrir.

Í bréfi Isavia, dags. 23. apríl 2014, hafi aðeins verið gerðar athugasemdir við villur í umsögn um innsendar athugasemdir, dags. 10. mars 2014, sem send hafi verið þeim sem gerðu athugasemdir, en ekki hafi verið gerðar athugasemdir við hina auglýstu deiliskipulagstillögu. Þar að auki hafi bréf Isavia borist 15. maí 2014, eða tveimur mánuðum eftir að lögbundinn athugasemdafrestur hafi runnið út.

Í minnisblaði skipulagsfulltrúa til borgarráðs, dags. 20. maí 2014, komi fram að skipulagsfulltrúi hefði ritað bréf til forstjóra Isavia sama dag, þar sem þakkað hefði verið fyrir ábendingarnar er vörðuðu villur í umsögn embættisins. Umsögn skipulagsfulltrúa hafi svo verið leiðrétt til samræmis við ábendingar Isavia og með bréfi, dags. 26. maí 2014, hafi hún verið send Skipulagsstofnun til yfirferðar, sbr. 42. gr. skipulagslaga, ásamt minnisblaði skipulagsfulltrúa til borgarráðs, dags. 20. maí 2014, bréfi frá Isavia, dags. 23. apríl s.á, og bréfi skipulagsfulltrúa til Isavia, dags. 20. maí s.á. Í svarbréfi Skipulagsstofnunar, dags. 4. júní 2014, komi fram að Isavia hafi gert athugasemdir við tvö atriði í umsögn Reykjavíkurborgar um athugasemdir sem borist hafi við auglýsta tillögu og að Reykjavíkurborg hafi leiðrétt þessi atriði. Skipulagsstofnun hafi farið yfir innsend gögn og talið að Reykjavíkurborg hefði brugðist við ábendingum stofnunarinnar frá 28. apríl 2014. Stofnunin hafi ekki gert athugasemd við birtingu auglýsingar um samþykkt deiliskipulagsins í B-deild Stjórnartíðinda.

Minnisblað skipulagsfulltrúa til borgarráðs, dags. 20. maí 2014, og bréf Isavia, dags. 23. apríl 2014, hafi verið lögð fram til kynningar á fundi borgarráðs 5. júní 2014, ásamt deiliskipulagi Hlíðarenda, en deiliskipulag Reykjavíkurlugvallar hafi verið samþykkt í borgarstjórn 1. apríl 2014 og málinu því lokið af hálfu borgarinnar. Bréfin hafi af þeim sökum verið lögð fram til kynningar með deiliskipulagi Hlíðarenda, þar sem staða flugvallarins hafi m.a. verið mikið til umræðu. Ekki verði séð að lagðar hafi verið fram athugasemdir eða bókanir vegna þessa.

Að lokum er ítrekað að ábendingar Skipulagsstofnunar í bréfi, dags. 28. apríl 2014, hafi ekki verið á þá leið að nauðsynlegt hafi verið að leggja bréf stofnunarinnar fram til samþykktar, hvorki í umhverfis- og skipulagsráði né borgarráði, enda hafi ekki verið um að ræða athugasemdir sem vörðuðu form- eða efnisgalla, sbr. 42. gr. skipulagslaga, heldur einungis ósk um ítarlegri skýringar á skipulagslegri stöðu svæða sem féllu utan deiliskipulagsins en hefðu verið innan þess í eldra skipulagi flugvallarins.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um gildi nýs deiliskipulags Reykjavíkurflugvallar og ber málalátbúnaður kæranda með sér að fyrst og fremst standi ágreiningur um þá ráðagerð borgaryfirvalda að aðstaða þeirra fyrir einkaflugsstarfsemi í svonefndum Fluggörðum á skipulagssvæðinu eigi að víkja.

Í gildandi aðalskipulagi Reykjavíkur liggja fyrir allar meginforsendur hins kærða deiliskipulags, svo sem að einkaflugsstarfsemi á svæðinu skuli víkja. Var borgaryfirvöldum því heimilt að falla frá gerð lýsingar á skipulagsverkefninu samkvæmt 2. mgr. 40. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og kynningu tillögunnar fyrir íbúum sveitarfélagsins og hagsmunaaðilum, sbr. 3. mgr. 40. gr. laganna. Deiliskipulagstillagan var auglýst til kynningar í samræmi við 41. gr. skipulagslaga og bærust athugasemdir við tillöguna. Að kynningu lokinni var málið til meðferðar hjá umhverfis- og skipulagsráði. Samþykkti ráðið deiliskipulagstillöguna með vísan til fyrirliggjandi umsagnar skipulagssviðs frá 10. mars 2014, sem hafði að geyma svör við fram komnum athugasemdum. Var sú afgreiðsla samþykkt í borgarráði 27. mars 2014 og staðfest í borgarstjórn hinn 1. apríl s.á. Þess skal getið í tilefni af málalátbúnaði kæranda að ákvörðun um deiliskipulag felur ekki í sér ráðstöfun á beinum eða óbeinum eignarréttindum, en standi slík réttindi í vegi fyrir framkvæmd skipulags getur komið til eignarnáms skv. 50. gr. skipulagslaga eða eftir atvikum til greiðslu bóta í samræmi við 51. gr. laganna. Slík álitæfni heyra ekki undir úrskurðarnefndina heldur eftir atvikum undir dómstóla.

Eins og rakið er í málavöxtum voru gerðar breytingar á texta í greinargerð á hinum samþykta skipulagsuppdrætti og fyrrgreindri umsögn skipulagssviðs, sem umhverfis- og skipulagsráð skírskotaði til við afgreiðslu málsins. Greindar breytingar á skipulagsuppdrætti voru gerðar vegna fyrirspurnar Skipulagsstofnunar í bréfi, dags. 28. apríl 2014. Þá var og breytt umsögn skipulagssviðs í tilefni af ábendingum Isavia, dags. 23. s.m. Voru þessar breytingar allar gerðar eftir lokaafgreiðslu borgarstjórnar á deiliskipulagstillögunni hinn 1. apríl 2014.

Sveitarstjórnir bera ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags, sbr. 3. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga. Eðli máls samkvæmt verður það stjórnvald sem tók upprunalega ákvörðun í skjóli stjórnarsýsluvalds síns sjálft að standa að breytingum á henni og er það einnig í samræmi við ákvæði VI. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um afturköllun ákvörðunar o.fl. Ekki liggur fyrir að borgarráð eða borgarstjórn hafi tekið málið til umfjöllunar eftir nefndar breytingar og tekið afstöðu til þeirra, en skv. 3. mgr. 41. gr. skipulagslaga ber sveitarstjórn að taka afstöðu til athugasemda sem borist hafa og þess hvort gera skuli breytingar á skipulagstillögu. Í því sambandi skal áréttað að breytingar þær sem gerðar voru á áðurgreindri umsögn umhverfis- og skipulagssviðs eftir afgreiðslu deiliskipulagstillögunnar í borgarstjórn lutu að svörum við fram komnum athugasemdum.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið, og þar sem títtnefndar breytingar gátu haft áhrif á afgreiðslu málsins, verður að telja að hið kærða deiliskipulag, sem tók gildi með birtingu í B-deild Stjórnartíðinda hinn 6. júní 2014, sé haldið slíkum annmörkum að fella beri það úr gildi.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist sökum mikils fjölda mála sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

Úrskurðarorð:

Hið kærða deiliskipulag Reykjavíkurflugvallar, er tók gildi með auglýsingu nr. 539/2014 í B-deild Stjórnartíðinda 6. júní 2014, er felld úr gildi.

Nanna Magnadóttir

Ómar Stefánsson

Asgeir Magnússon

Aðalheiður Jóhannsdóttir

Þorsteinn Þorsteinsson