



Tilkynning um kæru 39/2023, stjórnvald.

Bréf: Bréf

Málsnúmer: 2023030331

Eigandi skjals: Rósa Magnúsdóttir

Staða: Í vinnslu

Dagsetningar:

Búið til: 27.03.2023

Dagsetning skjals: 23.03.2023

Upplýsingar um viðskiptavin:

Netfang: "Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála - UUA" <uua@uua.is>

Notandi: "Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála - UUA" <uua@uua.is>

Dagsetning: 23.3.2023 13:05:15

Til: "Rósa Magnúsdóttir" <rosa.magnusdottir@reykjavik.is>, "Óskar Ísfeld Sigurðsson" <oskar.isfeld.sigurdsson@reykjavik.is>

Afrit til: "Heilbrigðiseftirlit" <heilbrigdiseftirlit@reykjavik.is>

Efni: Tilkynning um kæru 39/2023, stjórnvald.

Góðan dag.

Efni. Tilkynning um kæru.

Meðfylgjandi er afrit stjórnslukæru, móttikin 23. mars 2023 ásamt fylgigögnum, þar sem kærð er ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur að gefa út starfsleyfi fyrir tjaldsvæði í landi Skrauthóla 4 á Kjalarnesi.

Vegna framkominnar kröfu er farið fram á að úrskurðarnefndin fái í hendur gögn er málið varða og er stjórnvaldi gefið kostur á að tjá sig um kröfuna, 30 dagar frá dagsetningu þessarar tilkynningar sbr. 5. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Óskast staðfest um móttöku.

Með kveðju,

f.h. nefndarinnar

Ólöf Harðardóttir,
skrifstofumaður

Úrskurðarnefnd umhverfis-og auðlindamála

Borgartúni 21, 105 Reykjavík, Iceland

Sími / Tel: (+354) 5758710

www.uua.is - [Fyrirvari/Disclaimer](#)

Vinsamlegast hugið að umhverfinu áður en tölvupósturinn er prentaður og samgöngumáti er valinn.

Please consider the environment before printing and choosing transport.



- 4897_001.pdf

Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

MÓTTEKIÐ
23. MAR. 2023
Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála

Kæra íbúa á Skrauthólum 2 á Kjalarnesi vegna ákvarðana og athafnaleysis HER.

Á grundvelli 4. gr. laga nr. 130/2011 er hér með kærð ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur (HER) að gefa út starfsleyfi fyrir tjaldsvæði í landi Skrauthóla 4 á Kjalarnesi.

Einnig er kærð á grundvelli 4. gr. laga nr. 130/2011 stjórnvaldsákvörðun HER frá 23. febrúar þar sem því er hafnað að taka til endurskoðunar útgáfu umrædds starfsleyfis þrátt fyrir að ný gögn hafi komið fram í málinu sem kalla ættu, að mati kærenda, á tafarlausa endurskoðun starfsleyfis.

Helstu rök fyrir kröfunni eru þau að mistök hafi verið gerð við upphaflega útgáfu leyfisins og ekki rétt að henni staðið auk þess sem leyfishafi hafi ekki uppfyllt þau fáu skilyrði sem sett voru fyrir leyfinu. Þá hafi komið fram ný gögn í málinu sem kalli á endurskoðun auk þess sem núverandi starfsemi sé ekki í samræmi við það sem leyfið tekur til og því um að ræða breytingar frá upphaflegri starfsemi og þeirri starfsemi sem leyfið var gefið út fyrir.

Hér á eftir eru tilgreindar sex málsástæður sem, að mati íbúa Skrauthóla 2, ættu hver um sig að vera nægjanleg ástæða endurskoðunar og/eða afturköllunar starfsleyfis en þessar ástæður voru allar til grundvallar í hinni kærðu stjórnvaldsákvörðun frá 23.2.2023.

1. Umrætt starfsleyfi er gefið út fyrir starfsemi á heils árs grundvelli þrátt fyrir að fyrir liggja hættumat vegna ofanflóðahættu á svæðinu. Í umsögn með breyttu deiliskipulagi á Skrauthólum 4 kemur fram í umsögn Veðurstofu að gert sé ráð fyrir því að starfsemi tjaldstæðis verði að hámarki 3-5 mánuðir. Þrátt fyrir þetta gefur HER út leyfi fyrir starfsemina allt árið.

Samkvæmt tillögu Veðurstofunnar frá Ágúst 2014 á mati á hættu vegna ofanflóða á Kjalarnesi þá liggur jörðin Skrauthólar á svæði merktu C þar sem staðaráhætta er meiri en 3 af 10.000 á ári. Staðaráhætta er skilgreind sem árlegar dánartíkur einstaklings af völdum ofanflóða ef dvalið er öllum stundum í óstyrktu einbýlishúsi.

Samkvæmt niðurstöðu greinargerðar Veðurstöfu Íslands frá 3.6.2016 tilvisun 5618-0-0005 Mál 2016-166 segir:

Veðurstofan leggst ekki gegn því að veitt verði leyfi til rekstrar tjaldsvæðis á þessum stað að eftirtöldum skilyrðum uppfylltum:

Leyfið miði við tiltekinn hámarksfjölda gesta sem talist getur hóflegur, t.d. 50-100 manns.

Í ljósi árstíðabundins rekstrartíma, sem gera má ráð fyrir að verði að hámarki 3-5 mánuðir á ári, má færa rök fyrir því að heildarviðvera starfsfólks og gesta sé takmörkuð þannig að einstaklingsáhætta sé viðunandi.

Að sérstök rýmingaráætlun vegna ofanflóðahættu sé unnin fyrir tjaldstæðið og að miðað sé við að tjaldsvæðið sé rýmt um leið og Veðurstofan eða Almannavamadeild Ríkislögreglustjóra lýsa yfir óvissustigi vegna skriðufallahættu á svæðinu (en ekki sé miðað við hættustig eins og þegar um húsnæði á hættusvæðum er að ræða).

Framangreint álit lá fyrir áður en HER ákvað að gefa út umrætt starfsleyfi.

Frá því að umrætt starfsleyfi var gefið út hefur eigandi Skrauthóla 4 sótt um breytingu á deiliskipulagi. Í umsókninni felst að óskað er eftir heimild til að innrétta íbúðir í óskráðum atvinnu- og útihúsum á Skrauthólum 4. Var þeirri beiðni hafnað af hálfu umhverfis- og skipulagsráðs 24. ágúst sl. á þeim forsendum að jörðin Skrauthólar væru á hættusvæði varðandi ofanflóðahættu (sjá neðangreint úr áliti Veðurstofu).

 KP

Með bréfi dags. 5. júlí sl. (innsk. 2022) óskaði skipulagsfulltrúi Reykjavíkur eftir umsögn Veðurstofu Íslands um breytingu á deiliskipulagi Skrauthóla. Í breytingunni fælist að heimilt væri að innrétta íbúð á eftir hæð þjónustubyggingar og að breyta fjárhúsi í norðurhluta landsins í einbýlishús.

Skrauthólar eru á C-svæði skv. ofanflóðahættumati fyrir Kjalarnes. Í reglugerð 505/2000, um hættumat vegna ofanflóða og flokkun og nýtingu hættusvæða, með áorðnum breytingum ségiri 21. grein: Á hættusvæði C er einungis heimilt að reisa ný mannvirki þar sem ekki er búist við stöðugri viðveru fólks til búsetu eða til vinnu, s.s. dælu- og spennistöðvar, línumöstur og önnur sambærileg mannvirki enda skapist ekki frekari hætta gagnvart annarri byggð ef mannvirkið yrði fyrir áraun af völdum ofanflóða. Heimilt er að breyta íbúðar- og atvinnuhúsnæði þó þannig að heildaráhætta á viðkomandi svæði aukist ekki, t.d. með fjölgun íbúða eða fjölgun starfsmanna.

Það er skýrt í greininni að ekki má breyta atvinnuhúsnæði eða öðru húsnæði þannig að viðvera eða heildaráhætta aukist.

Með hliðsjón af framansögðu og að fyrir liggur nýtt og afdráttarlaust álit Veðurstofu Íslands verður að teljast einboðið að afturkalla starfsleyfið enda gerir leyfið og starfsemin sem á því byggir það að verkum að heildaráhætta á viðkomandi svæði aukist verulega.

Vill kærandi meina að ekki hafi verið rétt staðið að útgáfu starfsleyfis í upphafi, með hliðsjón af framansögðu, auk þess sem fram sé komið nýtt álit Veðurstofu sem leiða ætti til endurskoðun starfsleyfis.

2. Samkvæmt 1. mgr. 32. gr. Reglugerðar um hollustuhætti nr. 941/2002 þar sem fjallað er um tjald- og hjólhýsasvæði kemur fram að „skal þess gætt að ónæði berist ekki frá svæðinu til nálægra íbúa.“ Verður með engu móti séð að HER hafi gætt að þessu ákvæði með útgáfu umrædds rekstrarleyfis enda fer öll umferð til og frá rekstraraðila fram í gegn um hlað/bílastæði nágretta á Skrauthólum 2 og 3 og verða íbúar fyrir ónæði vegna starfseminnar jafnt að nóttu sem degi þar sem ferðamenn banka jafnan upp á íbúðarhús svæðisins í leit að gististað. Þessu til staðfestu þá hefur opnunartími jafnan verið auglýstur til kl. 23.30 á kvöldin en gestir þó velkomnir á öllum tímum sólarhringsins. Þá virðist HER ekki hafa hugsað út í öryggi íbúa á Skrauthólum 2 og 3 þegar starfsemin var heimiluð og hefur umferðaþungi um hlað íbúanna þegar valdið slysum og dauða húsdýra en börn hafa, enn sem komið er, blessunarlega sloppið. Nokkur dæmi eru um að íbúar á Skrauthólum 2 og 3 hafi þurft að hringja á lögreglu vegna ónæðis frá tjaldsvæðinu.
3. Fyrir liggur grunur um að fráveitumálum sé ábótavant á starfssvæðinu og að úrgangur sé urðaður, brenndur, látinn rotna í opinni moltugerð sem fuglar og skepnur leita í, enda fer ekki fram sorphirða á Skrauthólum 4 þar sem það er ekki íbúðarhúsnæði. Þá eru grunsemdir um að skolpmálum sé verulega ábótavant og að ekki séu viðunandi rotþrær fyrir öll hús og salerni. Þá hefur íbúi „tjaldsvæðisins“ upplýst um að tjörn sem er við hlið salerna sem staðsett eru við strætisvagna sem notaðir hafa verið til útleigu hótalgistingar sé „compost (rotþró)“ fyrir salerni. Ítrekað hefur starfsmönnum HER verið bent á þetta atriði en ekki verður séð að brugðist hafi verið við þeim ábendingum.
4. Starfsmönnum HER hefur ítrekað verið bent á að á svæðinu fer oft á tíðum fram sala á veitingum (mat og drykk) án þess að fyrir því séu tilskilin leyfi. Þetta er jafnan auglýst á

samfélagsmiðlum og ekki reynt að fela á neinn hátt. Teljum við að slíkt sé svo alvarlegt brot á heilbrigðisreglum og lögum að það eitt og sér hefði átt að leiða til lokunar og afturköllunar leyfis fyrir löngu.

5. Fyrir liggur að ónýtum ökutækjum hefur verið komið fyrir á svæðinu (efst á ofanflóða hættusvæðinu). Þessi ökutæki hafa verið innréttuð sem einhverskonar hótél aðstaða og eru þessar gistieiningar auglýstar á booking.com og fleiri slíkum síðum, allt árið um kring. Teljum við íbúar Skrauthóla 2 og 3 vafasamt að útleiga gistieininga á ársgrundvelli geti fallið undir starfsleyfi fyrir hjólhýsi-, smáhýsi og tjaldsvæði.
6. Samkvæmt 1. mgr. 32. gr. Reglugerðar um hollustuhætti nr. 941/2002 kemur fram að „Á tjald- og hjólhýsasvæðum skal gæta fyllsta hreinlætis og snyrtimennsku.“. Teljum við að rekstraraðili hafi þverbrotið gegn þessu ákvæði eins og veffangs heimsókn HER myndi leiða í ljós. Sem dæmi þá hafa rekstraraðilar komið fyrir ónýtum strætisvagni á lóðarmökum Skrauthóla 2 og 4 (hér er ekki átt við strætisvagna sem eru í útleigu) og virðast nota hann sem einhvers konar sorpgeymslu eða undir rusla söfnun. Vagninn hefur staðið í nokkur ár og virðist ekki hafa neinn annan tilgang en að valda nágrönnum ama og vera lýti á umhverfinu. Hlutir úr umræddum vagni hafa verið að losna og fjúka, meðal annars inn á lóð nágranna og skapa bæði hættu og sóðaskap.

Þessu til viðbótar er ljóst, að mati kæranda, að umrætt starfsleyfi brýtur í bága við Aðalskipulag Reykjavíkur þar sem umrætt svæði er skilgreint sem landbúnaðarsvæði (L) og ekki forsendur fyrir annars konar atvinnustarfsemi á svæðinu.

Fóru íbúar Skrauthóla 2 og 3 fram á það við HER með formlegum hætti hinn 19. desember, með hliðsjón af framangreindum rökstuðningi, að umrætt starfsleyfi verði endurskoðað og/eða afturkallað enda teljum við ríkar ástæður til staðar og skýra heimild fyrir því samkvæmt 6. gr. laga nr. 7/1998.

Hinn 23.2.2023 var því erindi hafnað af HER (meðfylgjandi). Samkvæmt bréfi HER er um að ræða stjórnvaldsákvörðun sem kæranleg er til Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og byggir kæra þessi á þeim grunni enda teljum við að HER hafi í engu sinnt skyldum sínum eða farið að lögum og almannahagsmunum með útgáfu starfsleyfis og ekki síður með því að neita að taka til álita rökstuðning um slíkt.

Sé kæru þessari ábótavant með einhverjum hætti að mati UUA förum við kærundur fram á að fá tækifæri til að bæta úr ef svo er enda lítum við svo á að á nefndinni hvíli leiðbeiningaskylda gagnvart kærendum sem ekki njóta aðstoðar lögmanns í kæruférlinu.

Reykjavík 22.3.2023


Guðni Halldórsson


Kristjana Þórarinsdóttir



Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
101 REYKJAVÍK

Reykjavík, 12. maí 2023
Tilvísun: 2023030331/25.14

Efni: Greinargerð Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) vegna kæru nr. 39/2023 til Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, varðandi starfsleyfi fyrir tjaldsvæði að Skrauthólum 4.

Með tölvupósti dags. 23. mars 2023 framsendi Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (UUA) kæru í máli nr. 39/2023 til Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur (Hér eftir HER) og óskaði eftir að HER léti úrskurðanefndinni í té gögn er málið varða og einnig var HER gefinn kostur á að tjá sig um kröfuna. Veittur var frestur til að skila gögnum og greinargerð 30 daga frá dagsetningu tilkynningar um kæru. HER óskaði eftir auknum fresti og var hann veittur til 12. maí næstkomandi.

Málsatvik:

Þann 22. júní 2021 barst HER umsókn um starfsleyfi fyrir tjaldsvæði að Skrauthólum 4. Við afgreiðslu umsóknarinnar var m.a. horft til eftirfarandi gagna:

Deiliskipulags fyrir Skrauthóla 4, dags. 5. apríl 2017,
Starfsleyfisskilyrða fyrir hjólhýsa-, smáhýsa- og tjaldsvæði, dags. 26. júlí 2017,
Jákvæðrar umsagnar byggingarfulltrúa, dags. 28. júní 2021,
Jákvæðrar umsagnar skipulagsfulltrúa, dags. 21. júlí 2021,
Rýmingaráætlunar fyrir tjaldsvæðið, dags. 6. júlí 2021 og
Eftirlitsskýrslu heilbrigðisfulltrúa, dags. 2. júlí 2021.

HER vill árétta að við vinnslu umsóknar um starfsleyfi var horft til þess mats sem er að finna í deiliskipulaginu fyrir Skrauthóla 4 um hættu vegna ofanflóða á Kjalarnesi og sérstaka rýmingaráætlun fyrir tjaldsvæðið. Þar kemur m.a. fram að:

"Í ljósi árstíðabundins rekstartíma, sem gera megí ráð fyrir að verði að hámarki 3-5 mánuðir á ári, megí færa rök fyrir því að heildarviðvera starfsfólks og gesta sé takmörkuð þannig að einstaklingsáhætta sé viðunandi."

Með þetta til hliðsjónar taldi HER ekki ástæðu til að takmarka leyfið við ákveðinn tíma ársins, enda væri á veturna um að ræða hlutfallslega lítinn og/eða tilfallandi gestafjölda. Á grundvelli m.a. ofangreinds var starfsleyfið gefið út þann 3. ágúst 2021, með gildistíma til 3. ágúst 2033. HER telur því með vísan til ofangreinds að öll skilyrði fyrir útgáfu starfsleyfis fyrir tjaldsvæði hafi verið uppfyllt.

Á tímabilinu 2020-2022 bárust HER kvartanir frá nágrönnum, m.a. kændum, varðandi starfsemi tjaldsvæðisins í tengslum við ónæði, fráveitu, úrgang, samkomuhús og matseld. Öllum kvörtunum var sinnt og þær metnar, m.a. í reglubundnu eftirliti, og brugðist við þeim eftir því sem við átti.

Í reglubundnu eftirliti þann 20. maí 2022 fóru heilbrigðisfulltrúar yfir umkvörtunarefni sem borist höfðu og mátu réttmæti þeirra. Staðfest var að gerðar höfðu verið úrbætur varðandi tjaldsvæðið í samræmi við kröfur í fyrri eftirlitsskýrslu, sjá eftirlitsskýrslu og gátlista dags.



Á staðnum er einnig húsnæði sem rekstraraðili hefur hug á að reka sem samkomuhús, m.a. með veitingum, og var rekstraraðili upplýstur um að áður en sú starfsemi hefst þarf að fá starfsleyfi frá HER. Umsókn um starfsleyfi fyrir samkomuhús barst þann 23. júní 2022 en sú umsókn er enn í vinnslu og starfsemi því ekki hafin og hefur HER ekki getað staðfest kvartanir um starfsemi í samkomuhúsi í eftirlitsferðum sínum.

Þann 19. desember 2022 barst HER tölvupóstur frá íbúum að Skrauthólum 2 og 3, þar sem óskað var eftir endurskoðun og/eða afturköllun starfsleyfis fyrir tjaldsvæði að Skrauthólum 4. Með beiðninni fylgdi samantekt atriða sem íbúarnir töldu ástæðu til endurskoðunar starfsleyfisins. Er að mestu um sömu atriði að ræða og haldið er fram í kæru.

Þann 23. febrúar 2023 svaraði HER erindinu og upplýsti íbúana m.a. um að HER teldi hvorki ástæðu né grundvöll til að taka starfsleyfið fyrir tjaldsvæðið til endurskoðunar, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Jafnframt voru íbúarnir upplýstir um að það væri í höndum HER að meta slíkt og því ekki á færi íbúanna að óska eftir endurskoðun starfsleyfisins, nema að því leyti að geta komið á framfæri kvörtunum og ábendingum til HER.

Kröfugerð:

Kærendur krefjast þess aðallega að Úrskurðanefnd umhverfis- og auðlindamála ógildi með úrskurði ofangreinda ákvörðun HER um að gefa út starfsleyfi fyrir tjaldsvæði í landi Skrauthóla 4 á Kjalarnesi þann 3. ágúst 2021. Þá krefjast kærendur að stjórnvaldsákvörðun HER frá 23. febrúar þar sem því var hafnað að taka til endurskoðunar útgáfu umrædds starfsleyfi þrátt fyrir að ný gögn hafi komið fram í málinu sem kalla ættu, að mati kærenda, á tafarlausa endurskoðun starfsleyfisins. Að öðru leyti er vísað til kröfugerðar í kæru.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur krefst þess að kröfum kærenda í máli þessu verði vísað frá úrskurðarnefndinni eða e.a. hafnað þar sem kærufrestur er löngu liðinn og að svar HER við kvörtunum og athugasemdum kærenda, dagsett 23. febrúar 2023 sé ekki kæránleg stjórnvaldsákvörðun.

Málsástæður og lagarök

Málsástæður kærenda koma fram í greinargerð með kæru, dags. 23. mars 2023 og byggja kærendur- á því að mistök hafi verið gerð við upphaflega útgáfu leyfisins og að ekki hafi verið rétt að henni staðið. Að auki hafi leyfishafi ekki uppfyllt þau fáu skilyrði sem kveðið er á um í umræddu starfsleyfi. Þá hafi ný gögn komið fram í málinu sem kalli á endurskoðun og að núverandi starfsemi sé ekki í samræmi við það sem leyfið tekur til og því um að ræða breytingar frá upphaflegri stafsemi og þeirri starfsemi sem leyfið er gefið út fyrir. Að öðru leyti er vísað til málsástæðna kærenda í greinargerð þeirra.

Athugasemdir HER

Í kærinni, sem barst HER þann 23. mars 2023, kemur fram að ætlunin sé að kæra annars vegar útgáfu starfsleyfisins þann 3. ágúst 2021 og hins vegar svar HER þann 23. febrúar 2023 við kvörtunum íbúa frá 19. desember 2022.

Varðandi útgáfu starfsleyfisins vekur HER athygli á því að starfsleyfið var gefið út 3. ágúst 2021 og því kærufrestur löngu liðinn, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011 og því beri að vísa málinu frá úrskurðarnefndinni.



Í svari HER, þann 23. febrúar 2023 til íbúa, var farið yfir efnisatriði erindis íbúanna dags. 19. desember 2022 og jafnframt vakin athygli á því að HER teldi ekki ástæðu né grundvöll fyrir endurskoðun starfsleyfisins fyrir tjaldsvæðið að Skrauthólum 4. Í 2. mgr. 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir kemur meðal annars fram að útgefanda starfsleyfis sé heimilt að endurskoða og breyta starfsleyfi áður en gildistími þess er liðinn vegna breyttra forsendna, vegna mengun af völdum atvinnurekstrar er meiri en búist var við þegar leyfið var gefið út, ef breytingar verða á rekstrinum sem varðað geta ákvæði starfsleyfis, vegna tækniþróunar eða breytinga á reglum um mengunarvarnir, eða ef breyting verður á aðalskipulagi viðkomandi sveitarfélags. Ástæður þær sem kærendur töldu efni til endurskoðunar voru ekki þess eðlis að það kallaði á endurskoðun eða afturköllun starfsleyfisins að mati HER. Slíkt ákvörðun væri íþyngjandi fyrir rekstraraðila og yrði slík ákvörðun ekki tekinn nema að undanegnu ferli þar sem málsmeðferðarreglur stjórnáskiluráttarins yrðu að vera uppfylltar og þar ber helst að nefna rannsóknarskyldu, andmælarétt og meðalhóf. Vissulega hafa umrædd atriði verið tekin til skoðunar og verða áfram höfð til hliðsjónar varðandi eftirlit HER með starfsemi tjaldsvæðisins. Varðandi svar HER, dags. 23. febrúar 2023, vekur HER athygli á því að um er að ræða svar vegna kvartana íbúa að Skrauthólum 2 og 3 yfir Skrauthólum 4, sem fól ekki í sér neina stjórnvaldsákvörðun að mati HER og því ber að vísa kröfu kærenda frá úrskurðarnefndinni.

Í kærú er því haldið fram að mistök hafi verið gerð við upphaflega útgáfu leyfisins og ekki rétt að henni staðið en kærendur vilja meina að ekki hafi verið heimilt að veita starfsleyfi fyrir tjaldsvæði að Skrauthólum 4 sem gildir allt árið um kring. Vísa kærendur í því samhengi til þess hluta greinargerðar deiluskipulagsins er varðar mat á hættu vegna ofanflóða á Kjalarnesi, sem segir m.a. að

„í ljósi árstíðabundins rekstrartíma, sem gera má ráð ráð fyrir að verði að hámarki 3-5 mánuðir á ári, má færa rök fyrir því að heildarviðvera starfsfólks og gesta sé takmörkuð þannig að einstaklingsáhætta sé viðunandi“ .

HER vill í þessu samhengi vekja athygli á því að þótt tekið sé fram í greinargerðinni að gera megi ráð fyrir því að árstíðabundinn rekstrartími tjaldsvæðisins sé takmarkaður, þá sé ekki ástæða til að útiloka rekstur tjaldsvæðisins yfir vetrartímann, enda sé viðvera fólks á þeim árstíma hlutfallslega lítil og/eða tilfallandi. Auk þess bendir HER á að rekstraraðila sé ávallt gert að taka mið af aðstæðum hverju sinni og jafnframt rýma tjaldsvæðið um leið og Veðurstofa eða Almannavarnir lýsa yfir óvissustigi vegna skriðufallahættu, sem er nánar útfært í rýmingaráætlun tjaldsvæðisins. Við útgáfu starfsleyfisins var það því mat HER, og er jafnframt enn, að aðgangsstýring að tjaldsvæðinu innan marka núgildandi leyfis sé fullnægjandi til að koma í veg fyrir og draga úr hættu sem gæti steðjað að fólki vegna ofanflóða á tjaldsvæðinu.

Í kærúnni var ekki tilgreindur frekari rökstuðningur fyrir því að ekki hafi verið rétt staðið að útgáfu starfsleyfisins.

HER telur ekki ástæðu til að fjalla um þann hluta kærúnnar er snýr að deiluskipulagsbreytingu vegna húsnæðis á lóð Skrauthóla 4, þar sem það mál snýr ekki að tjaldsvæðinu.

Niðurstaða

Varðandi kröfu kærenda er varða útgáfu starfsleyfisins vekur HER athygli á því að starfsleyfið var gefið út 3. ágúst 2021 og er kærufrestur því liðinn, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011 og því ber að vísa málinu frá úrskurðarnefndinni.



Reykjavíkurborg

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Í kærinni eru tilgreindar sex málsástæður fyrir endurskoðun á starfsleyfi. HER telur að ekki sé um ný gögn að ræða sem kalla á endurskoðun eða afturköllunar starfsleyfis tjaldsvæðisins. Þau atriði hafa engu að síður verið tekin til skoðunar og verða áfram höfð til hliðsjónar varðandi eftirlit HER með starfsemi tjaldsvæðisins. Varðandi einstök efnisatriði vísar HER til svar síns til kæranda dags. 23. febrúar 2023. Telur HER að hér sé ekki um kæránlega stjórnvaldsákvörðun að ræða og ber að vísa kröfu kæranda frá Úrskurðanefnd umhverfis- og auðlindamála.

Áskilnaður:

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur áskilur sér rétt til þess að svara frekar málsástæðum kæranda á síðari stigum málsins.

Virðingarfyllst
f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Ástrún Eva Sívertsen
heilbrigðisfulltrúi

Vigdís Þóra Sigfúsdóttir
lögfræðingur



Árið 2023, fimmtudaginn 17. ágúst, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 39/2023, kæra á ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 3. ágúst 2021 um útgáfu starfsleyfis fyrir tjaldsvæði í landi Skrauthóla 4, Kjalarnesi. Einnig er kærð ákvörðun heilbrigðiseftirlitsins frá 23. febrúar 2023 um að hafna beiðni kæranda um að taka til endurskoðunar og/eða afturköllunar útgáfu umrædds starfsleyfis fyrir tjaldsvæðið í landi Skrauthóla 4, Kjalarnesi.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags 22. mars 2023, er barst nefndinni 23. s.m., kæra Guðni Halldórsson og Kristjana Þórarinsdóttir, Skrauthólum 2, Kjalarnesi, ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 3. ágúst 2021 um útgáfu starfsleyfis fyrir tjaldsvæði í landi Skrauthóla 4, Kjalarnesi. Einnig er kærð ákvörðun heilbrigðiseftirlitsins frá 23. febrúar 2023 að hafna beiðni kæranda um að taka til endurskoðunar og/eða afturköllunar útgáfu umrædds starfsleyfis. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur 12. maí 2023.

Málavextir: Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur gaf út hinn 3. ágúst 2021 starfsleyfi fyrir tjaldsvæði í landi Skrauthóla 4, Kjalarnesi. Samkvæmt ofanflóðahættumati sem unnið var af Veðurstofu Íslands er býlið Skrauthólar og nágrenni þess á hættusvæði C. Í umsögn um rekstur tjaldsvæðis í landi Skrauthóla, dags. 3. júní 2015, lagði Veðurstofan til að gerð rýmingaráætlunar fyrir tjaldsvæðið yrði sett sem skilyrði fyrir tjaldsvæðarekstri á svæðinu. Slík áætlun var gerð og er gildistími leyfisins til 3. ágúst 2033. Íbúar Skrauthóla 2 og 3 fóru þess á leit við heilbrigðiseftirlitið 19. desember 2022 að stofnunin tæki til endurskoðunar umrætt starfsleyfi með vísan til þess að ný gögn væru fram komin og að leyfishafi uppfyllti ekki þau skilyrði sem sett hafi verið fyrir útgáfu leyfisins. Var beiðninni synjað af hálfu heilbrigðiseftirlitsins 23. febrúar 2023 með vísan til þess að miðað við fyrirliggjandi upplýsingar sjái heilbrigðiseftirlitið hvorki ástæðu né grundvöll til þess.

Málsrök kæranda: Kærandur telja að Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hafi gert mistök við upphaflega útgáfu starfsleyfis fyrir Skrauthóla 4. Ekki hafi verið rétt staðið að vinnslu málsins auk þess sem leyfishafi hafi ekki uppfyllt þau skilyrði sem sett hafi verið fyrir leyfinu. Þá hafi komið fram ný gögn í málinu sem kalli á endurskoðun heilbrigðiseftirlitsins á starfsleyfinu, auk þess sem núverandi starfsemi sé ekki í samræmi við það sem starfsleyfið taki til.

Umrætt starfsleyfi sé gefið út fyrir starfsemi á heils árs grundvelli þvert á fyrirliggjandi hættumat vegna ofanflóðahættu á svæðinu. Þegar ákvörðun um starfsleyfi hafi verið tekin hafi að auki legið fyrir umsögn Veðurstofu Íslands um að gert væri ráð fyrir að starfsemi tjaldsvæðisins

yrði að hámarki 3–5 mánuðir á ári. Frá útgáfu starfsleyfisins hafi eigandi Skrauthóla 4 einnig sótt um breytingu á deiliskipulagi fyrir umrætt svæði þar sem óskað hafi verið eftir heimild til að innrétta íbúðir í óskráðum atvinnu- og útihúsum á lóðinni. Hafi þeirri beiðni verið hafnað af hálfu umhverfis- og skipulagsráðs 24. ágúst 2022 á þeim forsendum að jörðin Skrauthólar væri á hættusvæði vegna ofanflóða. Skýrt sé að ekki megi breyta atvinnuhúsnæði eða öðru húsnæði þannig að viðvera eða heildaráhætta aukist.

Starfseminni fylgi mikið ónæði sem meðal annars felist í því að öll umferð til og frá svæðinu fari í gegnum hlað/bílastæði lóðanna Skrauthóla 2 og 3. Við aukna umferð hafi til að mynda orðið slys og dauði húsdýra. Kalla hafi þurft á lögreglu sökum ónæðis frá svæðinu og sé hreinlæti verulega ábótavant. Þá leiki grunur á að skólpámalum sé verulega ábótavant og að ekki séu til staðar viðunandi rotþrær fyrir svæðið. Gisting sé leigð í ónýtum ökutækjum sem innrétuð hafi verið sem gistiaðstaða. Sala á veitingum eigi sér stað þrátt fyrir að ekki séu til þess tilskilin leyfi og hafi ónýtum strætisvagni verið komið fyrir á lóðarmörkum Skrauthóla 2 og 4 sem virðist vera notaður sem sorpgeymsla.

Að lokum virðist sem að útgefið starfsleyfi fari í bága við Aðalskipulag Reykjavíkur þar sem umrætt svæði sé skilgreint sem landbúnaðarsvæði og ekki séu forsendur fyrir annars konar atvinnustarfsemi á svæðinu.

Málsrök Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur: Af hálfu heilbrigðiseftirlitsins er gerð krafa um frávisun málsins. Bent sé á að kærufrestur vegna starfsleyfisins sé löngu liðinn og svar heilbrigðiseftirlitsins, dags. 23. febrúar 2023, hafi ekki falið í sér stjórnvaldsákvörðun. Í umræddu svari hafi verið farið yfir efnisatriði erindisins og jafnframt vakin athygli á því að heilbrigðiseftirlitið teldi hvorki ástæðu né grundvöll fyrir endurskoðun starfsleyfisins. Með vísan til 2. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir hafi ástæður þær sem kærundur töldu að gæfu tilefni til endurskoðunar leyfisins ekki verið þess eðlis að þær kölluðu á endurskoðun eða afturköllun þess. Slík ákvörðun væri íþyngjandi fyrir rekstraraðila og yrði ekki tekin nema að undangengnu ferli þar sem málsmeðferðarreglur stjórnvísingisráðsins yrðu að vera uppfylltar. Þar beri helst að nefna reglur um rannsóknarskyldu, andmælarétt og meðalhóf. Vissulega hafi umrædd atriði verið tekin til skoðunar og verði áfram höfð til hliðsjónar varðandi eftirlit með starfsemi tjaldsvæðisins.

Áréttað sé að við undirbúning umsóknar um starfsleyfi hafi verið horft til mats Veðurstofunnar vegna ofanflóða á Kjalarnesi og sérstakrar rýmingaráætlunar sem sé að finna í deiliskipulagi fyrir Skrauthóla 4. Þar komi fram að: „[Í] ljósi árstíðabundins rekstartíma, sem gera megi ráð fyrir að verði að hámarki 3–5 mánuðir á ári, megi færa rök fyrir því að heildarviðvera starfsfólks og gesta sé takmörkuð þannig að einstaklingsáhætta sé viðunandi.“ Með hliðsjón af þessu hafi ekki verið talin ástæða til að takmarka leyfið við ákveðin tíma ársins, enda væri á veturna um að ræða hlutfallslega lítinn og/eða tilfallandi gestafjölda. Auk þess beri rekstraraðila ávallt að taka mið af aðstæðum hverju sinni og jafnframt rýma tjaldsvæðið um leið og Veðurstofan eða Almannavarnir ríkisins lýsi yfir óvissustigi vegna skriðufalls/áhattu sem nánar sé útfært í rýmingaráætlun tjaldsvæðisins. Við útgáfu starfsleyfisins hafi heilbrigðiseftirlitið metið, og geri enn, að aðgangsstýring að tjaldsvæðinu innan marka núgílandi leyfis sé fullnægjandi.

Að lokum telji heilbrigðiseftirlitið að ekki sé um nein ný gögn að ræða sem kalli á endurskoðun eða afturköllunar starfsleyfisins. Þau atriði hafi engu að síður verið tekin til skoðunar og verði höfð til hliðsjónar varðandi eftirlit með starfsemi tjaldsvæðisins.

Málsrök leyfishafa: Leyfishafar vísa til þess að þau hafi búið á Skrauthólum 4 í nær tíu ár. Jörðin hafi verið keypt þar sem náttúran og fegurð umhverfisins hafi hentað þeirri starfsemi sem þau hygðust setja upp og gæti að auki verið þeirra heimili. Það hafi því verið visst áfall þegar skýrsla um ofanflóðamat hafi verið gefin út rúmlega sex mánuðum eftir kaupin. Sökum þess hafi þau ekki enn fengið að skrá lögheimili sitt á jörðinni. Hins vegar hafi leyfishafar mætt miklum stuðningi og þolinmæði af hálfu starfsmanna Reykjavíkurborgar hvað varði skilyrði fyrir tjaldsvæðinu svo unnt væri að hefja reksturinn. Vissulega sé um öðruvísi gistingu að ræða að mati margra, en um sé að ræða lífstíl sem sé heill, sannur og friðsamlegur.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Ítrekuð eru framkomin sjónarmið og kröfur. Þá hafi kændur hvorki verið upplýstir um útgáfu starfsleyfisins né hafi verið haft samráð við þá vegna útgáfu þess. Því sé vandséð hvernig kændur hefðu getað kært útgáfu þess innan tilskilins kærufrests. Ákvörðun heilbrigðiseftirlitsins frá 23. febrúar 2023 um að neita að taka til endurskoðunar starfsleyfið þrátt fyrir nýtilkomin gögn, breytingar á starfsemi og fjölda brota hafi þó verið kærð innan tilskilins tímafrests.

Starfsemin að Skrauthólum 4 hafi ekki rekstrarleyfi til sölu gistingar, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 1277/2016 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald og nái umþrætt starfsleyfi eingöngu til tjaldsvæðisins. Hafi heilbrigðiseftirlitið algjörlega litið framhjá sölu gistingar á gististöðum í starfsleyfinu sem þó sé eftirlitshlutverk þess. Sala gistingar hafi verið starfrækt samhliða rekstri tjaldssvæðisins allt árið síðan í desember 2016. Vegna þessa skorts á starfs- og rekstrarleyfi Skrauthóla 4 séu ýmsar greinar reglugerðar nr. 1277/2016 sniðgengnar, sérstaklega greinar 5, 9 og 27. Ljóst sé að umsögn Veðurstofunnar, dags. 11. júlí 2022 mæli eindregið gegn aukinni viðveru fólks á svæðinu, en kjósi heilbrigðiseftirlitið að líta framhjá því og telji ekki til nýrra gagna. Þá sé því mótmælt sérstaklega að kændur eigi ekki lögvarða hagsmuni í málinu. Vísað sé til mats fasteignasala sem lækkað hafi verðmat Skrauthóla 3 um milljónir króna þegar eignin hafi verið seld fyrir tæpu ári vegna nábylis við starfsemina á Skrauthólum 4.

Aðilar hafa gert ítarlegri grein fyrir máli sínu. Þau sjónarmið verða ekki rakin nánar hér en úrskurðarnefndin hefur haft þau til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða: Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis og auðlindamála er kærufrestur til úrskurðarnefndarinnar einn mánuður frá því kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um ákvörðunina. Fjallað er um kærur sem berast að liðnum kærufresti í 28. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Í 1. mgr. ákvæðisins er tekið fram að vísa skuli kærur frá hafi hún borist að liðnum kærufresti nema afsakanlegt verði talið að kærán hafi ekki borist fyrr, sbr. 1. tl, eða að veigamiklar ástæður mæli með því að kærán verði tekin til meðferðar skv. 2. tl. Samkvæmt 2. mgr. 28. gr. Skal þó kærur ekki sinnt ef meira en ár er liðið frá því að ákvörðun var tilkynnt aðila. Hið kærða starfsleyfi var gefið út 3. ágúst 2021, eða tæplega tveimur árum áður en úrskurðarnefndinni barst kærán í máli þessu. Af málsgögnum má ráða að kændum hafi verið ljóst eigi síðar en í maí 2022 að starfsleyfi fyrir rekstri tjaldsvæðisins hafi verið gefið út. Verður þeim hluta málsins af þeim sökum því vísað frá úrskurðarnefndinni í samræmi við 28. gr. stjórnslulaga. Stendur þá eftir ákvörðun heilbrigðiseftirlitsins frá 23. febrúar 2023 um að hafna beiðni kæranda um endurskoðun starfsleyfisins.

Almennt hefur verið litið svo á að synjun um endurupptöku stjórnsýslumáls sé stjórnvaldsákvörðun þar sem hún feli í sér bindandi niðurstöðu eða úrlausn um rétt eða skyldu borgaranna. Verður að meta í hverju tilviki hvort slíkri ákvörðun sé til að dreifa eða hvort afstaða stjórnvalds feli fremur í sér leiðbeiningar eða lið í meðferð máls. Kemur þar til álitu að hvaða marki í slíku tilsvári til er að dreifa afstöðu til atvika máls eða beitingu laga. Af málsgögnum má ráða að kærendur hafa átt nokkur samskipti við Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur vegna starfsemi leyfishafa sem varðað hafa m.a. forsendur leyfisveitingar, skort á eftirliti og slæma umgengni. Með téðri ákvörðun frá 23. febrúar 2023 um að hafna beiðni um endurskoðun starfsleyfis var fjallað um þessu málefni, athugasemdum hafnað lið fyrir lið og því slegið föstu að ekki væru skilyrði til að endurskoða eða breyta starfsleyfinu. Verður að álíta að með þessu sé til að dreifa afstöðu stjórnvalds sem feli í sér ákvörðun sem borin verður sem slík undir nefndina, sbr. 65. gr. laga nr. 7/1998.

Um endurskoðun og breytingar á starfsleyfum vegna breyttra forsendna eru sérstök ákvæði í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998. Þau dæmi sem þar eru tiltekin varða það ef mengun af völdum atvinnurekstrar er meiri en búist var við þegar leyfi var gefið út og ef til er að dreifa breytingum á rekstri sem varðað geta ákvæði starfsleyfis, vegna tækniþróunar eða breytingar á reglum um mengunarvarnir, sem og breytingar á aðalskipulagi. Þá er jafnframt til þess að líta að þegar ákvörðun stjórnvalds er haldin annmarka kann hún að vera ógildanleg ef annmarkinn telst verulegur og veigamiklar ástæður mæla ekki gegn því og er því stjórnvaldi sem tók ákvörðunina þá heimilt að afturkalla hana sbr. 2. tölul. 25. gr. stjórnsýslulaga.

Af hálfu kæranda hefur því verið haldið fram að umrætt starfsleyfi hafi verið gefið út til heils árs þvert á fyrirliggjandi hættumat vegna ofanflóða. Af hálfu heilbrigðiseftirlitsins er bent á að í deiliskipulagi sé reifað að ljósi árstíðabundins rekstrartíma, sem gera megi ráð fyrir að verði að hámarki 3–5 mánuðir á ári, megi færa rök að því að heildarviðvera starfsfólks og gesta sé takmörkuð þannig að einstaklingsáhætta sé viðunandi og hafi þetta mat legið fyrir við útgáfu leyfisins í upphafi. Af greinargerð skipulagsins má ráða að gert hafi verið ráð fyrir því að sett yrðu skilyrði um sérstaka rýmingaráætlun vegna ofanflóðahættu og er hún meðal málsgagna.

Kærendur hafa bent á að leyfishafi hafi ekki aflað rekstrarleyfis til sölu gistingar í aflögðum strætisvögnum og vísað af því tilefni til reglugerðar nr. 1277/2016 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Af þessu tilefni skal athugað að þeim sem starfrækja tjaldsvæði getur verið skylt að afla leyfa fyrir annarri skyldri starfsemi, svo sem gert er ráð fyrir í gr. 1.4. í samræmdum starfsleyfisskilyrðum vegna hollustuhátta fyrir hjólhýsa-, smáhýsa- og tjaldsvæði, sem vísað er til í hinu kærða leyfi. Eftirliti með gistingu sem og veitingaþjónustu er markaður farvegur með ákvæðum laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85/2007 og vísast til ákvæða þeirra laga um möguleg viðurlög, sé óskráðri gistingu til að dreifa. Önnur atriði sem færð hafa verið fram af hálfu kæranda varða meint brot á starfsleyfisskilyrðum, m.a. um fráveitu, slæma umgengni, hávaða, ágang o.fl. Verða þessi atriði ekki talin fela í sér breyttar forsendur starfsemi skv. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998, en til þess er að líta að með því að heimila rekstur tjaldsvæðis með aðkomu um sameiginlegt bæjarhlað mátti frá upphafi gera ráð fyrir umtalsverðum grenndaráhrifum.

Að endingu er því haldið fram að útgefið starfsleyfi fari í bága við aðalskipulag Reykjavíkur þar sem umrætt svæði sé skilgreint sem landbúnaðarsvæði og ekki séu forsendur fyrir annars konar atvinnustarfsemi á svæðinu. Deiliskipulagi svæðisins hefur ekki verið breytt síðan leyfið var gefið út og er því breyttum forsendum ekki til að dreifa um það. Þá er ljóst af aðalskipulagi Reykjavíkurborgar að á landbúnaðarsvæðum á Kjalarnesi er gert ráð fyrir hefðbundinni ferða-

þjónustu bænda, svo sem það er orðað í skipulagsáætluninni, og liggur fyrir að mat var lagt á það hvort starfsemi kæranda, eins og henni var lýst í upphafi, samrýmdist skipulagi.

Með vísan til alls framangreinds hafnar úrskurðarnefndin kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 23. febrúar 2023 um að hafna beiðni kæranda um endurskoðun starfsleyfis í landi Skrauthóla 4, Kjalarnesi.

Telji kærendur að Reykjavíkurborg hafi með samþykkt skipulagsáætlana valdið þeim tjóni þá geti þeir á grundvelli 51. gr. skipulagslaga átt rétt á bótum, en slík mál verða einungis rekin fyrir dómstólum. Gildir hið sama um mögulegar bætur vegna ætlaðs tjóns með tilliti til grenndaráhrifa.

Úrskurðarorð:

Kæru á ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 3. ágúst 2021 um útgáfu starfsleyfis fyrir tjaldsvæði í landi Skrauthóla 4, Kjalarnesi er vísað frá nefndinni.

Hafnað er kröfu um ógildingu ákvörðunar Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 23. febrúar 2023 um að hafna beiðni um að taka til endurskoðunar og/eða afturkalla starfsleyfis fyrir tjaldsvæði í landi Skrauthóla 4, Kjalarnesi.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)