

Árið 2021, föstudaginn 25. júní, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mættar voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður og Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor. Ásgeir Magnússon dómstjóri tók þátt í gegnum fjarfundabúnað.

Fyrir var tekið, mál nr. 15/2021, kæra á ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, frá 2. febrúar 2021, um að veita Vöku hf. starfsleyfi fyrir starfsemi félagsins að Héðinsgötu 2.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 13. febrúar 2021, er barst nefndinni sama dag, kærir Ólafur Heiðar Helgason, Kleppsvegi 10, Reykjavík, þá ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 2. febrúar 2021 að samþykkja umsókn Vöku hf. um tímabundið starfsleyfi fyrir starfsemi félagsins að Héðinsgötu 2. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Með bréfum til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 2. mars 2021, er bárust nefndinni samdægurs, kærir einn eigenda að Kleppsvegi 18 annars vegar og einn eigenda að Kleppsvegi 20 hins vegar sömu ákvörðun heilbrigðiseftirlitsins og gera sömu kröfur. Krefjast nefndir kærendur þess einnig að Vaka hf. fái ekki að sækja aftur um starfsleyfi á Héðinsgötu 2 þegar tímabundið starfsleyfi renni út 31. desember 2021. Verða þau kærúmál, sem eru nr. 22/2021 og 23/2021, sameinuð máli þessu þar sem sama ákvörðun er kærð í öllum málunum til ógildingar og hagsmunir kæranda þykja ekki standa því í vegi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur 17. mars og 6. apríl 2021.

Málavextir: Með umsókn til Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 28. október 2019, sótti Vaka hf. um tímabundið starfsleyfi til loka árs 2021 fyrir bílapartasölu, bifreiða- og vélaverkstæði, hjólbarðaverkstæði og úrvinnslu vegna endurvinnslu bíla að Héðinsgötu 2, Reykjavík. Hinn 4. nóvember 2019 sendi heilbrigðiseftirlitið beiðni um umsögn vegna umsóknarinnar til bæði skipulagsfulltrúa og byggingarfulltrúa Reykjavíkur. Sama dag var birt á heimasíðu heilbrigðiseftirlitsins tilkynning um móttöku umsóknar og auglýsing um tillögu að starfsleyfi fyrir starfsemi Vöku að Héðinsgötu 2, sbr. 8. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit. Var tillaga að starfsleyfi auglýst frá 5. nóvember til 2. desember 2019.

Í upphafi ársins 2020 flutti Vaka hf. starfsemi sína að Héðinsgötu 2 og fljótlega eftir það fóru að berast kvartanir frá íbúum í nágrenninu vegna ónæðis og áhyggna um mengun. Umkvörtunarefni þeirra var staðfest í eftirlitsferðum heilbrigðiseftirlitsins, en frá mars til september 2020 fór eftirlitið í sjö slíkar ferðir. Í þeim kom einnig í ljós að starfsemin var umfangsmeiri en sótt var um starfsleyfi fyrir og lýst var í greinargerð með umsókn, auk þess

sem starfsemin fór út fyrir lóðarmörk. Með tölvupósti heilbrigðisfulltrúa 28. febrúar 2020 til eins þess sem kvartað hafði var upplýst um að samkvæmt stjórnsýsluvenju væri fyrirtækinu leyft að hefja starfsemi á meðan verið væri að ljúka meðferð starfsleyfisumsóknar.

Í eftirlitsferð 14. september 2020 kom starfsmaður eftirlitsins með ábendingar til Vöku hf. og ítrekaði einnig ábendingar sem fram höfðu komið í fyrri eftirlitsferðum. Var forsvarsmanni fyrirtækisins gerð grein fyrir því að umsókn fyrirtækisins frá október 2019 yrði að óbreyttu lögð fyrir næsta fund umhverfis- og heilbrigðisráðs Reykjavíkur og lagt til að henni yrði synjað. Í sömu eftirlitsferð var jafnframt rætt um að fyrirtækið skilaði inn nýrri umsókn í samræmi við þá starfsemi sem fram færi og drægi til baka þá sem unnið væri að. Hinn 28. október 2020 barst heilbrigðiseftirlitinu bréf frá fyrirtækinu þar sem fyrri umsókn um starfsleyfi var dregin til baka og samhliða sótt um starfsleyfi að nýju.

Tillaga að starfsleyfi var auglýst 10. desember 2020 og var frestur til að gera athugasemdir til 6. janúar 2021. Bárust á þeim tíma 13 athugasemdir frá íbúum og húsfélögum við Kleppsveg, þ. á m. frá kærendum. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur óskaði eftir umsögnum byggingarfulltrúa og skipulagsfulltrúa, í samræmi við 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018, um annars vegar heimila notkun húsnæðisins og hins vegar hvort starfsemin samræmdist skipulagi. Í umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 25. nóvember 2021, kom fram að ekki væru ekki gerðar skipulagslegar athugasemdir við starfsemina. Í umsögn byggingarfulltrúa, dags. 2. febrúar 2021, kom fram að húsnæðið heimilaði þessa notkun og að ekki væri gerð athugasemd við það að heilbrigðiseftirlitið gæfi út starfsleyfi. Kom og fram að veitt væri jákvæð umsögn með fyrirvara um að fyrirliggjandi byggingarleyfisumsókn yrði samþykkt á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa ekki síðar en 1. mars 2021 og að lokaúttekt yrði lokið eigi síðar en 1. júní s.á. Yrði þessu ekki sinnt myndi byggingarfulltrúi óska eftir því að starfsleyfið yrði afturkallað. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur gaf út starfsleyfi til handa Vöku hf. fyrir starfsemi félagsins að Héðingsgötu 2 hinn 2. febrúar s.á. Byggingarleyfisumsókn var samþykkt 9. mars s.á.

Málsrök kæranda: Kærandur telja að starfsemi Vöku hf. samræmist ekki Aðalskipulagi Reykjavíkurborgar 2010-2030 eða deiliskipulagi svæðisins. Samkvæmt aðalskipulagi sé svæðið skilgreint sem miðsvæði, M18, og í gr. 6.2. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 séu miðsvæði skilgreind svo: „Svæði fyrir verslunar- og þjónustustarfsemi og stjórnsýslu sem þjónar heilu landsvæði, þéttbýlisstað eða fleiri en einu bæjarhverfi, svo sem verslanir, skrifstofur, þjónustustofnanir, hótél, veitinga- og gistihús, menningarstofnanir og önnur hreinleg atvinnustarfsemi sem talin er samræmast yfirbragði og eðli starfsemi miðsvæðis.“ Um svæði M18 segi í aðalskipulagi að þar séu einkum skrifstofur, ýmis þjónusta og léttur iðnaður, auk íbúða. Í umfjöllun um miðsvæði sé ekki að finna frekari skýringar á hvað sé léttur iðnaður og sé það því að einhverju leyti opið til túlkunar. Í kafla um athafna- og iðnaðarsvæði sé léttur iðnaður sagður vera iðnaður sem hafi ekki í för með sér mengun. Samkvæmt deiliskipulagi svæðisins sé einungis heimil starfsemi umbúðaframleiðslu, vörugeymslur og þjónusta. Af því leiði að sú starfsemi sem hið kærða starfsleyfi heimili sé óheimil á lóðinni. Samkvæmt umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 22. nóvember 2019, komi fram að það sé heilbrigðiseftirlitsins að meta hvort starfsemin falli undir skilgreininguna „léttur iðnaður“. Heilbrigðiseftirlitinu hafi mátt vera ljóst að starfsemi leyfishafa samræmdist ekki aðalskipulagi eða deiliskipulagi svæðisins, enda geti hún hvorki talist hreinleg atvinnustarfsemi né iðnaður sem hafi ekki í för með sér mengun. Skipulagslegar forsendur hafi því ekki verið til staðar. Frá því að heilbrigðiseftirlitið hafi heimilað leyfishafa að hefja starfsemi að Héðingsgötu 2 þar til tímabundið starfsleyfi hafi verið veitt 2. febrúar 2021 hafi eftirlitið farið í tíu eftirlitsferðir og gert alvarlegar athugasemdir við starfsemina, m.a. vegna hávaða frá bílapressu, mengunar og slæmrar umgengni. Ætti því

fulltrúum eftirlitsins að vera ljóst að um þunga starfsemi sé að ræða sem samkvæmt skipulagsreglugerð geti vart flokkast undir hreinlega atvinnustarfsemi.

Í tímabundnu starfsleyfi sem gefið hafi verið út 2. febrúar 2021 komi fram ákveðin skilyrði fyrir leyfisveitingunni. Leyfishafi hafi þegar brotið fleiri en eitt þeirra skilyrða. Skilyrði byggingarfulltrúa fyrir starfsleyfinu hafi verið að byggingarleyfisumsókn BN057065 yrði samþykkt eigi síðar en 1. mars. Ekki hafi verið staðið við það. Annað skilyrði fyrir leyfi sé að geymsla á bílum til förgunar fari fram innandyrna. Í umsókn um starfsleyfi komi fram að bílar verði geymdir utandyra. Það sé því ljóst að leyfishafi hyggist ekki geyma bíla til förgunar innandyrna. Hafi leyfishafi því þegar brotið tvö skilyrði starfsleyfisins.

Fram hafi komið við upphaf starfsemi leyfishafa að Héðinsgötu 2 að fyrirtækið hygðist koma atvinnurekstri sínum fyrir á lóð sinni að Leirvogstungumelum í Mosfellsbæ. Í svari ráðgjafa leyfishafa við fyrirspurn skipulagsfulltrúa Faxaflóahafna standi: „Töluverð breyting verður á starfsemi Vöku miðað við því sem nú er í Skútuvogi. Þar sem varahlutasalan fylgir ekki verður engin uppsöfnun bílflaka og bílar sem hafa farið í gegnum endurvinnslu/úrvinnslu fara beint niður í Hringrás. Þá verða bílar geymdir innandyrna.“ Hinn 7. febrúar 2020 hafi umhverfisstjóri Mosfellsbæjar skrifað bréf til leyfishafa og greint frá umkvörtunum fulltrúa umhverfissviðs Mosfellsbæjar og Heilbrigðiseftirlits Kjósarsvæðis vegna umgengni leyfishafa á lóðinni. Leyfishafi hafi ráðið nýjan framkvæmdastjóra síðasta sumar og í greinargerð sem hafi fylgt nýrri umsókn um starfsleyfi hafi hann skrifað að frá því hann hafi tekið við sem framkvæmdastjóri hafi hann lagt áherslu á breytta ferla, aukið hreinlæti og aukin afköst. Umgengni við Héðinsgötu 2 hafi batnað mikið. Í greinargerð sem skrifuð hafi verið 27. október 2020 standi „Lóðamörk: Varðandi athugasemd HER [Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur] um að Vaka sé komin út fyrir lóðamörk, gott og jákvætt samtal er á milli Vöku og Faxaflóahafna. Framkvæmdastjóri er í beinu sambandi við Hafnarstjóra sem getur staðfest það. Stefnt er að því að leysa það mál innan þriggja vikna.“ Enn standi gámarnir á lóðarmörkum sunnan megin hússins að Héðinsgötu 2.

Leyfishafi hyggist ekki lengur flytja starfsemi sína að Leirvogstungumelum, en hafi gefið fyrirheit um að flytja hana til Hafnarfjarðar í byrjun næsta árs. Heilbrigðiseftirlit Hafnarfjarðar hafi aftur á móti nýlega haft afskipti af fyrirtækinu vegna umgengni á lóð þess í Hafnarfirði.

Málsrök Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur: Af hálfu Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur kemur fram að leitað hafi verið umsagnar skipulagsfulltrúa, sem hafi ekki gert skipulagslegar athugasemdir við starfsemina. Heilbrigðiseftirlitið fari ekki með skipulagsvald, en sé skylt að leita til skipulagsfulltrúa um túlkun skipulags, sbr. 6. gr. í reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit. Í umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 25. nóvember 2020, komi fram að samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 sé Héðinsgata 2 á miðsvæði M18 Köllunarklettur. Þar sé einkum gert ráð fyrir skrifstofum, ýmissi þjónustu og léttum iðnaði, auk íbúða. Þá komi fram að í gildi sé deiliskipulag fyrir Klettasvæðið, sem samþykkt hafi verið í borgarráði 26. október 1999 ásamt síðari breytingum. Í umræddu deiliskipulagi fyrir Héðinsgötu 2 komi fram að þar sé umbúðaframleiðsla, vörugeymslur og þjónusta. Hvergi komi fram að skylt sé að hafa eða að einungis sé heimilt að hafa umbúðaframleiðslu, vörugeymslu og þjónustu við Héðinsgötu 2, heldur sé í deiliskipulaginu verið að segja hvaða starfsemi hafi verið þar þegar umrætt deiliskipulag hafi verið samþykkt. Ljóst sé að leyfilegt sé að hafa atvinnustarfsemi að Héðinsgötu 2. (Byggingarleyfisumsókn hafi verið samþykkt 9. mars 2021 er veitt hafi leyfi til að breyta starfsemi að Héðinsgötu 2 úr umbúðaframleiðslu, vörugeymslu

og áfyllingu efnavöru í bíla- og hjólbarðaverkstæði með geymsluhúsnæði fyrir ökutæki, bílauppbóðssal o.fl. í matshlutum 12 og 15 á lóð nr. 2 við Hédinsgötu 2.)?

Í umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 25. nóvember 2020, komi skýrt fram að ekki séu gerðar skipulagslegar athugasemdir við þessa starfsemi á þessum stað. Hvað varði túlkun á léttum iðnaði sé það hugtak ekki til í neinum reglugerðum sem heilbrigðiseftirlitið vinni eftir. Ekki séu til nein viðmið að horfa til varðandi það hugtak eða hvenær eða við hvaða aðstæður starfsemi teljist vera léttur eða þungur iðnaður, hvorki út frá umfangi starfsemi, mengun af starfseminni né ásýnd og umgengni. Þegar horft sé til þeirrar starfsemi sem deiliskipulag á þessum reit heimili sé það mat heilbrigðiseftirlitsins að sé skilyrðum í starfsleyfi fylgt sé ekki um meira mengandi starfsemi að ræða en leyfileg sé á svæðinu. Það sé skoðun heilbrigðiseftirlitsins að starfsemi leyfishafa að Hédinsgötu 2 geti tæplega talist meira mengandi en sú starfsemi sem þar hafi áður verið, en sem hafi verið efna- og olíuvörulager ásamt blöndun og áfyllingu á olíu og hreinsivörum, með starfsleyfi heilbrigðiseftirlitsins. Í umsögn skipulagsfulltrúa segi jafnframt að lögð sé áhersla á að starfsemin sé snyrtileg og innan lóðarmarka. Mikilvægt sé að ásýnd lóðarinnar frá íbúðarbyggð handan Sæbrautar hafi látlaust yfirbragð og að ekki séu settir þar gámar eða annað sem ekki sé heimilt samkvæmt deiliskipulagi. Í starfsleyfisskilyrðum segi að gámar á lóðarmörkum skuli vikja strax og girðing sé tilbúin og ekki síðar en 1. maí 2021. Þá hafi leyfishafi brugðist við athugasemdum um hljóðmengun. Þannig sé einungis heimilt að nota pressu fyrir bíla frá kl. 10:00-16:00 á virkum dögum og farið hafi verið eftir tilmælum varðandi mengunarvarnir. Samkvæmt starfsleyfisskilyrðum heilbrigðiseftirlitsins skuli geymsla bifreiða til förgunar, hreinsunar og pressunar og hleðsla á pressuðum bifreiðum til flutnings fara fram innandyra þar sem mengunarvarnarbúnaður sé til staðar. Því eigi ekki að skapast nein mengunarhætta af þeim. Hins vegar sé geymsla bifreiða sem fjarlægðar séu af öðrum ástæðum, svo sem að þeim hafi verið ólöglega lagt, heimil utandyra en þar sé um a ræða bifreiðar sem séu ökufærar og heillegar og því ekki meiri mengunarhætta af þeim en almennt gerist með slíka hluti. Telji heilbrigðiseftirlitið því að starfsemi leyfishafa sé þess eðlis að lítil hætta sé á mengun og að starfsemin sé ekki til þess að fallin að hafa slík áhrif á umhverfið að afturkalla eigi starfsleyfi Vöku.

Heilbrigðiseftirlitið telji sig hafa sinnt hlutverki sínu samkvæmt ákvæðum 47. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir við ákvörðun um útgáfu starfsleyfis. Í 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018 komi fram að leita skuli umsagnar skipulagsfulltrúa og byggingarfulltrúa um að starfsemi sé í samræmi við skipulag og heimila notkun húsnæðis. Af orðanna hljóðan sé ljóst að heilbrigðiseftirlitinu sé beinlínis skylt að óska eftir umsögnum frá bæði byggingarfulltrúa og skipulagsfulltrúa. Að sama skapi sé þeim skylt að veita slíkar umsagnir. Því sé hafnað að 10. gr. stjórnsýslulaga hafi verið brotin á grunni þess að umsagna sé leitað til þeirra embætta Reykjavíkurborgar sem mesta þekkingu hafi og best séu til þess fallin að veita umsagnir um skipulagsmál og heimilaða notkun húsnæðis.

Ekki sé ljóst hvað sé átt við með vísun í 2. mgr. 48. gr. laga nr. 7/1998, en á það skuli bent að samkvæmt ákvæðinu geti heilbrigðisnefnd falið framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits eða tilteknum heilbrigðisfulltrúum afgreiðslu einstakra mála í tilteknum málaflokkum sem undir heilbrigðisnefnd heyrir og henni sé ætlað að sinna samkvæmt lögum og reglugerðum. Í viðauka 2.2 við samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1020/2019 sé fjallað um embættisafgreiðslur framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar. Í c-lið viðauka 2.2 komi fram að framkvæmdastjóra sé heimilt að gefa út starfsleyfi til stofnana og fyrirtækja skv. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998. Sé það mat heilbrigðiseftirlitsins að rétt hafi verið staðið að útgáfu starfsleyfis fyrir leyfishafa þar sem lögum nr. 7/1998 og reglugerð nr. 550/2018 hafi verið fylgt.

Málsrök leyfishafa: Af hálfu leyfishafa er bent á að fyrirtækið hafi farið eftir þeim lögum og reglugerðum sem gildi um starfsemi þess. Einhver atriði standi út af eins og brottflutningur gáma og uppsetning á girðingu. Óheppilega hafi verið staðið að málum þegar leyfishafi hafi fyrst flutt á Héðinsgötu, en fyrirtækið hafi allt aðra ásýnd í dag og ferlar hafi verið endurgerðir. Þá hafi skipulagsfulltrúi ekki gert skipulagslegar athugasemdir við starfsemina.

Engir gámar séu nú utan lóðarmarka og verkferlar fyrirtækisins í dag banni uppstöflun bíla, eins og átt hafi sér stað vorið 2020. Svæðið sé orðið snyrtilegt og allt annað ásýndar. Umhverfivæn efni séu notuð til að þrifa svæðið reglulega og einungis séu á planinu snyrtilegar bifreiðar, sem ekki sé lekahætta af. Illa útileiknar bifreiðar fari inn í hús.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi í máli nr. 15/2021 áréttar að sú skylda hvíli á heilbrigðiseftirlitinu við meðferð starfsleyfisumsókna að framkvæma sjálfstæða rannsókn á því hvort starfsemi sé í samræmi við skipulag. Leiði sú skylda einkum af 6. gr., 47. gr. og 48. gr. laga nr. 7/1998, auk viðauka 2.2 við samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1020/2019. Þessi lagaskylda sé skýr og óháð mati eftirlitsins á því hvort einhver önnur stjórnábylgning sveitarfélagsins kunni að hafa meiri sérþekkingu á viðkomandi sviði. Í greinargerð með hinu umdeilda starfsleyfi viðurkenni eftirlitið bókstaflega að hafa brugðist þessari skyldu sinni. Þar standi orðrétt: „HER tekur ekki afstöðu til þess hvort tiltekin starfsemi er heimil eða ekki samkvæmt skipulagi heldur er leitað umsagnar skipulagsfulltrúa Reykjavíkur [...]“. Þessi skortur á sjálfstæðri rannsókn af hálfu eftirlitsins sé sérstaklega ámælisverður í ljósi þess að þegar starfsleyfisumsókn hafi verið afgreidd 2. febrúar 2021 hafi ekki aðeins legið fyrir umsögn skipulagsfulltrúa heldur einnig fjöldi athugasemda frá íbúum í nágrenninu sem sendar hafi verið um margra mánaða skeið, þar sem m.a. hafi verið færð fyrir því rök að starfsemin væri ekki í samræmi við aðal- og deiliskipulag. Það að fyrir liggi umsögn skipulagsfulltrúa aflétti ekki hinni sjálfstæðu rannsóknarskyldu af eftirlitinu, sem sé sjálfstætt stjórnvald í þessu samhengi og beri því að taka sjálfstæða afstöðu til þess hvort starfsemin samræmist aðal- og deiliskipulagi.

Heilbrigðiseftirlitið hafi ekki vísað í nein gögn í greinargerð sinni, sem renni stoðum undir þá staðhæfingu að textinn „umbúðaframléiðsla, vörugæmslur og þjónusta“ í skilmálum deiliskipulagsins um Héðinsgötu 2 sé ekki skipulagsskilmálar heldur eingöngu lýsing á þeirri starfsemi á staðnum hafi verið við samþykkt deiliskipulagsins. Þegar umrætt skipulag hafi verið samþykkt hafi verið í gildi skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 og hafi komið þar fram um greinargerð deiliskipulags að þar skyldi „forsendum skipulagsins lýst og einstök atriði þess skýrð, svo og skipulags- og byggingarskilmálar sem kveða nánar á um skipulagskvaðir og önnur atriði sem skylt er að hlíta samkvæmt skipulaginu“, sbr. 2. másl. 3. mgr. 23. gr. laganna. Ákvæði 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 séu efnislega svipuð. Megi því ætla að greinargerð og lýsing deiliskipulags á tilteknum reitum séu fyrst og fremst skipulagsskilmálar nema annað sé sérstaklega tekið fram. Hvergi í þágildandi eða núgildandi lögum um skipulag komi neitt fram um að í texta deiliskipulags skuli vera lýsing á þeirri starfsemi sem sé þar við samþykkt deiliskipulagsins.

Niðurstaða: Samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er það hlutverk nefndarinnar að úrskurða í kærnumálum vegna stjórnvaldsákvarðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnatriða á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Í samræmi við þetta tekur úrskurðarnefndin lögmæti kærðrar ákvörðunar til endurskoðunar en tekur ekki nýja ákvörðun í málinu eða breytir efni ákvörðunar. Verður því einvörðungu tekin afstaða til þeirrar kröfu

kærenda að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi, en það fellur utan valdheimilda nefndarinnar að mæla fyrir um að leyfishafi fái ekki að sækja aftur um starfsleyfi fyrir starfsemi sinni að Héðinsgötu 2 þegar tímabundið starfsleyfi rennur út 31. desember 2021.

Í 2. mgr. 14. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs er kveðið á um að Umhverfisstofnun veiti starfsleyfi fyrir förgunarstaði úrgangs, en heilbrigðisnefndir veiti starfsleyfi fyrir aðrar móttökustöðvar og aðra meðferð úrgangs samkvæmt ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir með ákveðnum undantekningum. Þannig veiti Umhverfisstofnun t.d. starfsleyfi fyrir meðhöndlun spilliefna, aðra en flutning, en söfnunar- og móttökustöðvum sem heilbrigðisnefndir veiti starfsleyfi sé þó heimilt að taka á móti tilteknum spilliefnum frá almenningi og/eða smærri fyrirtækjum enda verði ekki um aðra meðhöndlun að ræða en söfnun og geymslu til skamms tíma. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir skal allur atvinnurekstur, sbr. viðauka I, II og IV í lögunum, hafa gilt starfsleyfi sem Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefndir gefi út, en í viðauka IV er tilgreint að heilbrigðisnefnd gefi út starfsleyfi fyrir móttökustöðvar fyrir úrgang, aðrar en í viðauka I og II, sbr. 72. tl., svo og fyrir niðurrifi bifreiða og bílapartasölu, sbr. 74. tl. Koma sömu efnisatriði fram í reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit.

Í athugasemdum sem bárust á kynningartíma starfsleyfistillögunnar er tekið fram að leyfishafi hafi starfað án leyfis frá Umhverfisstofnun fyrir móttökustöð, en samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 303/2008 um úrvinnslu ökutækja sé móttaka og úrvinnsla úr sér genginna ökutækja háð starfsleyfi þeirrar stofnunar. Í svörum Heilbrigðiseftirlitsins kemur fram að það telji starfsemina falla undir móttöku á úrgangi eða nánar tiltekið safnstöð þar sem almenningur eða lítill fyrirtæki geti komið með úr sér gengna bíla sem séu fluttir áfram til endurnýtingar, endurnotkunar eða förgunar. Var með þessu vísað til skilgreiningar í 3. gr. nefndrar reglugerðar á söfnunarstöð, sbr. og skilgreiningu 3. gr. laga nr. 55/2003. Af umsókn leyfishafa er ljóst að sótt er um leyfi til úrvinnslu úr sér genginna ökutækja í skilningi nefndrar reglugerðar og er því um að ræða móttökustöð en ekki söfnunarstöð. Móttökustöð er skv. 3. gr. reglugerðar nr. 303/2008 staður og aðstaða þar sem tekið er við úrgangi til geymslu til lengri eða skemmri tíma, til umhleðslu, flokkunar eða annarrar úrvinnslu, sbr. og nefnda 4. gr. laga nr. 55/2003. Það er þó ljóst af þeim ákvæðum sem áður eru reifuð að lög nr. 7/1998 og lög nr. 55/2003, sem reglugerð nr. 303/2008 sækir stoð sína til, gera ráð fyrir að heilbrigðisnefndir veiti starfsleyfi fyrir þeirri starfsemi sem um ræðir, en þau ákvæði eru ýmist til komin, eða orðalagi þeirra verið breytt, með breytingalögum eftir setningu reglugerðar nr. 303/2008.

Í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998, sem áður er nefnd, er tekið fram að allur atvinnurekstur sem sótt sé um starfsleyfi fyrir skuli vera í samræmi við skipulag samkvæmt skipulagslögum eða lögum um skipulag haf- og strandsvæða. Var þessu ákvæði skeytt við 1. mgr. 6. gr. með 18. gr. laga nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða. Í athugasemdum við 18. gr. í frumvarpi því sem varð að þeim lögum segir að með ákvæðinu séu lagðar til þær breytingar á nokkrum lögum er varði leyfisveitingar að þar komi skýrt fram að útgáfa skuli samræmast gildandi skipulagi, en í sumum tilvikum hafi jafnvel skort á í umræddum lögum að kveðið væri skýrt á um að leyfisveitingar skuli samræmast skipulagi sveitarfélaga.

Við málsmeðferð umsóknar leyfishafa aflaði heilbrigðiseftirlitið umsagnar frá skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar. Í umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 25. nóvember 2020, var vísað til fyrri umsagnar skipulagsfulltrúa frá 22. nóvember 2019 vegna fyrri umsóknar leyfishafa um starfsleyfi, og kom þar fram: „Ljóst er að hvorki aðalskipulag né deiliskipulag setja skorður við léttri iðnaðarstarfsemi á reitnum en það er Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur að meta hvort starfsemin falli undir slíka skilgreiningu eða ekki.“ Gerði skipulagsfulltrúi ekki skipulagslegar

athugasemdir við starfsemina. Í hinu kærða starfsleyfi er vísað til þessa, en ekki er að sjá að farið hafi fram mat heilbrigðiseftirlitsins á því hvort heimiluð starfsemi teldist vera léttur iðnaður. Í svörum eftirlitsins við athugasemdum sem bárust á kynningartíma starfsleyfistillögunnar kemur hins vegar fram að það taki ekki afstöðu til þess hvort tiltekin starfsemi sé heimil eða ekki samkvæmt skipulagi heldur sé þar um leitað umsagnar skipulagsfulltrúa. Hafi skipulagsfulltrúi tekið jákvætt í erindið, þ.e. ekki gert skipulagslegar athugasemdir við það. Þá kemur þar að auki fram af hálfu heilbrigðiseftirlitsins að ekki sé ljóst hvað felist í hugtakinu léttur iðnaður.

Samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 er svæðið M18 Köllunarklettur skilgreint með landnotkunina miðsvæði. Þá segir að þar sé einkum gert ráð fyrir skrifstofum, ýmissi þjónustu og verslun og léttum iðnaði. Í skipulagsreglugerð nr. 90/2013, sbr. b-lið í gr. 6.2., er landnotkunarflokkurinn miðsvæði skilgreindur svo: „Svæði fyrir verslunar- og þjónustustarfsemi og stjórnýslu sem þjónar heilu landsvæði, þéttbýlisstað eða fleiri en einu bæjarhverfi, svo sem verslanir, skrifstofur, þjónustustofnanir, hótél, veitinga- og gistihús, menningarstofnanir og önnur hreinleg atvinnustarfsemi sem talin er samræmast yfirbragði og eðli starfsemi miðsvæðis.“ Samkvæmt reglugerðinni er gert ráð fyrir léttum iðnaði á athafnasvæðum, en um þann landnotkunarflokk segir í e-lið í gr. 6.2. að það sé svæði fyrir atvinnustarfsemi þar sem lítil hætta sé á mengun, svo sem léttur iðnaður, hreinleg verkstæði, bílasölur og umboðs- og heildverslanir. Í f-lið sama reglugerðarákvæðis er iðnaðarsvæði skilgreint sem svæði fyrir umfangsmikla iðnaðarstarfsemi eða starfsemi sem sé talin geta haft mengun í för með sér og eru þar m.a. taldar upp endurvinnslustöðvar, flokkunarmiðstöðvar og birgðastöðvar fyrir mengandi efni.

Með hinu kærða starfsleyfi er heimiluð móttökustöð fyrir úrgang, auk starfsemi bílapartasölu, bifreiða- og vélaverkstæði og hjólbarðaverkstæði að Héðinsgötu 2. Leyfið er gefið út með almennum starfsleyfisskilyrðum heilbrigðisnefndar Reykjavíkur fyrir mengandi starfsemi og samræmdum starfsleyfisskilyrðum fyrir almenn bifreiðaverkstæði, hjólbarðaverkstæði, fyrir ökutæki sem áformað er að farga og fyrir bílapartasölur. Heimilt verður að nota pressu fyrir bíla frá kl. 10:00-16:00 virka daga. Felur hluti þeirrar starfsemi sem um ræðir í sér móttöku og úrvinnslu úr sér genginna bifreiða. Þannig er m.a. úrgangur úr bílum, s.s. spilliefni, flokkaður og sendur til förgunar. Er því ekki hægt að telja að hin umþrætta starfsemi geti talist vera léttur iðnaður í skilningi gildandi aðalskipulags, enda verður að skýra það hugtak í samræmi við þau ákvæði skipulagsreglugerðar sem áður eru rakin. Starfsemin hefur í för með sér mengunarhættu og er ekki hægt að fallast á að hún sé hreinleg. Getur hún því ekki fallið undir landnotkunarflokkinn miðsvæði, eins og hann er skilgreindur í skipulagsreglugerð.

Í gildandi deiliskipulagi fyrir svæðið kemur fram í sérstökum skilmálum og skýringum að á umræddri lóð sé gert ráð fyrir umbúðaframleiðslu, vörugeymslum og þjónustu. Þá kemur fram í almennum skipulagsskilmálum að miðað sé við landnotkun í vörudreifingu og vörugeymslum og verði breyting þar á skuli sérstaklega um það sótt til hafnarstjórnar. Deiliskipulagið var samþykkt 20. október 1999 en samkvæmt þágildandi skipulagsreglugerð nr. 400/1998 voru skipulagsskilmálar skilgreindir sem: „Bindandi ákvæði sem sett eru fram í deiliskipulagi, m.a. um útfærslu skipulagsmarkmiða.“ Þá var í gr. 5.4.2 tekið fram að skipulagsskilmálar skyldu eftir atvikum einnig kveða á um atriði, s.s. þrengri skilgreiningu landnotkunar, á einstökum reitum, lóðum, o.fl. Í gildandi skipulagsreglugerð er og tekið fram í gr. 5.3.2. að heimilt sé að skilgreina landnotkun og takmarkanir á henni þrengra í deiliskipulagi en gert sé í aðalskipulagi og kveða á um mismunandi notkun og tegund starfsemi t.d. á einstökum lóðum. Með hliðsjón af greindum ákvæðum verður að telja að framangreind lýsing í skipulaginu á þeirri starfsemi sem fram fór á þeim tíma sem það var samþykkt séu skipulagsskilmálar sem leggi hömlur á þá

starfsemi sem fram geti farið á skipulagssvæðinu. Fellur hin umdeilda starfsemi því ekki að skilmálum gildandi deiliskipulags.

Af því sem að framan er rakið liggur fyrir að starfsemi sú sem heimiluð er með hinu kærða starfsleyfi samræmist hvorki landnotkun svæðisins samkvæmt skipulagsreglugerð né skipulagsskilmálum, hvort sem litið er til Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030 eða gildandi deiliskipulags, eins og áskilið er í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998. Verður af þeim sökum að fella leyfið úr gildi.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 2. febrúar 2021 um að samþykka umsókn Vöku hf. um tímabundið starfsleyfi fyrir starfsemi félagsins að Héðingsgötu 2.

Nanna Magnadóttir (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)