



Árið 2023, fimmtudaginn 15. febrúar, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Ómar Stefánsson varaformaður og Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður.

Fyrir var tekið mál nr. 124/2023, kæra á ákvörðun heilbrigðisnefndar Suðurnesja frá 25. september 2023 um að afskrá fiskvinnslustarfsemi að Bolafæti 15 þar sem starfsemin samræmist ekki Aðalskipulagi Reykjanesbæjar 2020-2035.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 24. október 2023, er barst nefndinni sama dag, kærir Erik the Red Seafood ehf. þá ákvörðun heilbrigðisnefndar Suðurnesja frá 25. september s.á að afskrá fiskvinnslustarfsemi kæranda að Bolafæti 15, Reykjanesbæ þar sem starfsemin samræmist ekki Aðalskipulagi Reykjanesbæjar 2020–2035. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Með bráðabirgðaúrskurði, uppkveðnum 14. nóvember 2023, var réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar frestað að kröfu kæranda á meðan mál þetta væri til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Heilbrigðisnefnd Suðurnesja 2. nóvember 2023.

Málavextir: Kærandi rekur fiskvinnslu á þremur starfsstöðum í Keflavík, Njarðvík og Sandgerði. Ein starfsstöðvanna er á lóð nr. 15 við Bolafót í Reykjanesbæ og er sú starfsemi skráð sem skráningarskyldur atvinnurekstur í samræmi við lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerð nr. 830/2022 um skráningarskyldan atvinnurekstur. Hinn 5. júlí 2023 sendi Heilbrigðiseftirlit Suðurnesja kæranda bréf þar sem greindi að í athugun væri hvort afskrá skyldi starfsemi félagsins að Bolafæti 15 með vísan til 11. gr. reglugerðar nr. 830/2022 þar sem samkvæmt upplýsingum skipulagsyfirvalda samrýmdist starfsemin ekki gildandi skipulagsskilmálum fyrir svæðið. Kærandi svaraði erindinu með bréfi, dags. 17. júlí 2023, og mótmælti fyrirhugaðri afskráningu. Á fundi heilbrigðisnefndar Suðurnesja 25. september s.á. var samþykkt að afskrá starfsemi félagsins að Bolafæti 15 á fyrrgreindum grundvelli. Með bréfi Heilbrigðiseftirlits Suðurnesja, dags. 26. s.m., var kæranda tilkynnt um niðurstöðu nefndarinnar. Hinn 16. október 2023 sendi kærandi eftirlitinu bréf um lokunaráætlun, þar sem m.a. kom fram sú beiðni að félaginu yrði veittur frestur til loka árs 2023 til að koma starfseminni að Bolafæti 15 í það horf að það yrði einungis unnið á hefðbundnum dagvinnuvöktum. Í áætluninni fælist hins vegar ekki viðurkenning á réttmæti eða lögmæti ákvörðunar heilbrigðisnefndarinnar um afskráningu starfseminnar.

Málsrök kæranda: Kærandi telur að honum hafi hvorki verið veittur aðgangur að öllum gögnum málsins né gefinn kostur á að koma að andmælum við mögulegar forsendur ákvörðunarinnar. Líkt og sjá megi í 4. lið 301. fundar Heilbrigðisnefndar Suðurnesja, sem haldinn hafi verið 25. maí 2023, hafi lögfræðialit legið hinni kærðu ákvörðun til grundvallar. Kærandi hafi ekki verið upplýstur um álitid og hafi ekki fengið aðgang að því þrátt fyrir að það kunni að hafa skipt kæranda miklu máli, svo hann hefði getað komið að andmælum. Auk þess

hafi kærandi ekki verið upplýstur um 3. lið 299. fundar heilbrigðisnefndarinnar, sem haldinn hafi verið 9. mars 2023, en liðurinn hafi verið merktur með yfirskriftinni „Álitamál varðandi breytt aðalskipulag“. Ennfremur hafi ekki verið upplýst um að „[s]amkvæmt upplýsingum frá Umhverfisstofnun ber að túlka reglugerð um skráningu þannig að áfram gildi sömu kröfur og áður giltu um starfsleyfi, að skráningarskyldur rekstur þurfi að vera í samræmi við skipulag“ líkt og fram komi í forsendum hinnar kærðu ákvörðunar. Ekkert hafi verið upplýst um þessar upplýsingar sem hafi komið frá Umhverfisstofnun eða lagalegan grundvöll þessarar fullyrðingar. Kærandi bendi einnig á að hann hafi ekki fengið upplýsingar um hverjir hafi greitt atkvæði með afskráningu félagsins og hvernig atkvæði hafi skipst. Með því að upplýsa hvorki um né veita aðgang að fyrrgreindum gögnum þrátt fyrir beiðnir kæranda þar um, hafi heilbrigðisnefnd Suðurnesja brotið gegn andmælarétti skv. 13. gr. stjórnýslulaga og gegn upplýsingarétti skv. 15. gr. sömu laga, sbr. einnig 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

Hin kærða ákvörðun byggist á tveimur atriðum, annars vegar á gildistöku nýs aðalskipulags svæðisins við Bolafót og hins vegar á túlkun heilbrigðisnefndarinnar á heimild til afskráningar atvinnurekstrars. Heilbrigðisnefnd Suðurnesja telji sig hafa heimild til að afskrá félagið á grundvelli 11. gr. reglugerðar nr. 830/2022 og taki fram að „[þ]að leiði svo af afskráningu starfsemi að félaginu beri að stöðva skráningarskyldan atvinnurekstur sinn að Bolafæti þegar í stað.“ Sé þetta orðalag skýrt og taki mið af því þegar rekstri sé hætt og styðjist það m.a. við tilgang skráningarskyldunnar.

Í hinni kærðu ákvörðun séu raktir liðir 1.3-1.5 í almennum starfsleyfisskilyrðum fyrir skráningarskyldan atvinnurekstur: „Í lið 1.3 kemur fram að rekstraraðili skráningarskylds atvinnurekstrar beri ábyrgð á því að starfsemi hans sé skráð, að skráðar upplýsingar um starfsemina séu réttar og að starfsemin sé í samræmi við gildandi löggjöf, almennar kröfur og starfsskilyrði. Í lið 1.4 kemur fram að starfsemin gildi aðeins í því húsnæði eða aðstöðu sem tilgreint er í skráningunni og að starfsemin skuli vera í samræmi við samþykktu notkun húsnæðis eða aðstöðu. Þá kemur fram í lið 1.5 að atvinnurekstur skuli vera í samræmi við gildandi deiliskipulag. Sé deiliskipulag ekki til staðar skuli starfsemin samræmast gildandi aðalskipulagi hvað varðar landnotkun og byggðaðpróun og sé í samræmi við samþykktu notkun fasteignar. Þar sem fiskvinnslan fellur undir gildissvið laga nr. 7/1998 og reglugerðar nr. 830/2022 er óumdeilt að almenn skilyrði Umhverfisstofnunar eigi einnig við um reksturinn og ber félaginu því að hlíta framangreindum liðum.“

Almenn starfsleyfisskilyrði fyrir skráningarskyldan atvinnurekstur sem gefin séu út af Umhverfisstofnun séu samræmd starfsskilyrði vegna mengunarvarna sem byggja á ákvæðum í reglugerðum. Varðandi framangreindan lið 1.3 sé starfsemi kæranda rétt skráð og í samræmi við gildandi löggjöf, almennar kröfur og starfsskilyrði. Því til stuðnings sé vísað til þess sem fram komi í bréfi heilbrigðiseftirlitsins um að kærandi hafi fengið skráningu á island.is til ótiltekins tíma. Þrátt fyrir samþykkt nýs aðalskipulags fyrir skipulagsreitinn þá sé húsið samþykkt sem iðnaðarbygging á atvinnuhúsalóð og því verði ekki breytt nema með nýju deiliskipulagi. Hvað varði lið 1.4 sé kærandi með vinnslu í þremur húsum og skráningin taki þannig til Bolafótar 15 og annarra húsa þar sem rekstur kæranda fari fram.

Hvað varði lið 1.5 í starfsleyfisskilyrðunum þá byggja hann á 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunareftirlit. Í 7. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar komi fram: „Nýr atvinnurekstur skal vera í samræmi við gildandi deiliskipulag. Deiliskipulag þarf þó ekki að vera til staðar vegna atvinnurekstrar, sbr. VII., IX. og X. viðauka, enda samrýmist starfsemin gildandi aðalskipulagi hvað varðar landnotkun og byggðaðpróun og sé í samræmi við samþykktu notkun fasteignar. Utgefandi starfsleyfis skal leita umsagnar viðkomandi skipulagsfulltrúa og

byggingarfulltrúa um þessa þætti. Deiliskipulag þarf auk þess ekki að vera til staðar vegna atvinnustarfsemi, sbr. viðauka I, sé um að ræða nýjan atvinnurekstur á stað þar sem áður var sambærilegur atvinnurekstur með starfsleyfi. Starfsemin skal þá samrýmast aðalskipulagi varðandi landnotkun og byggðaþróun og vera í samræmi við samþykktu notkun fasteignar. Útgefandi starfsleyfis skal leita umsagnar viðkomandi skipulagsfulltrúa og byggingarfulltrúa um þessa þætti.“ Þetta skilyrði fjalli um nýjan atvinnurekstur og þau tilvik þar sem atvinnurekandi sækir um útgáfu starfsleyfis. Kærandi hafi gildandi skráningu og sé ekki að hefja nýjan atvinnurekstur eða sækja um starfsleyfi eða skráningu og eigi ákvæðið því ekki við í máli þessu. Hvorki Umhverfisstofnun, Heilbrigðisnefnd Suðurnesja né Heilbrigðiseftirlit Suðurnesja geti afturkallað það leyfi á grundvelli greinarinnar. Þá sé bent á að ekki hafi verið leitað álits skipulagsyfirvalda við undirbúning hinar kærðu ákvörðunar.

Heilbrigðisnefnd Suðurnesja hafi ákveðið að afskrá félagið og beri kæranda að stöðva skráningarskyldan atvinnurekstur að Bolafæti þegar í stað. Ekki hafi verið gefinn neinn frestur í ákvörðuninni til að aðlaga sig að gjörbreyttum aðstæðum sem í ákvörðuninni felist, en hún valdi kæranda miklu tjóni. Fyrirsvarsmanni kæranda hafi síðar verið tjáð símleiðis að kærandi þyrfti ekki að loka starfsstöð sinni þá þegar, en óskað hafi verið eftir að kærandi útbyggji og skilaði svokallaðri lokunaráætlun. Óskað hafi verið eftir skriflegri staðfestingu þess efnis en hún hafi ekki borist. Í tölvupósti framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlits Suðurnesja hafi þó komið fram að lokunaráætlun væri hugsuð til komandi vikna og m.a. til að koma til móts við andmæli félagsins varðandi meðalhóf. Þessi vinnubrögð geti ekki talist til vandaðra stjórnsýsluhátta. Unnt hefði verið að ná sama markmiði með öðru og vægara móti, t.d. með því að veita frest í ákvörðuninni til að bregðast við breyttum aðstæðum og þar með takmarka tjón kæranda. Með þessu hafi heilbrigðisnefnd Suðurnesja brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga og réttmætisreglu stjórnsýsluréttarins með því að túlka hverja réttarheimild kæranda í óhag.

Kærandi sé með gilda skráningu í samræmi við ákvæði laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir sem fáið staðfest í ákvörðun Heilbrigðisnefndar Suðurnesja. Ekkert hafi komið fram sem gefi til kynna að starfsemi kæranda brjóti gegn aðalskipulagi Reykjanesbæjar og nýtt deiliskipulag hafi ekki tekið gildi. Aðalskipulag sé auk þess skipulagsáætlun fyrir sveitarfélag þar sem sett sé fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðaþróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Deiliskipulag sé aftur á móti skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reit innan sveitarfélags þar sem teknar séu ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun o.þ.h. Sveitarfélag geti ekki ákveðið að breyta skipulagi fyrir svæði þannig að það útiloki starfsemi sem þar sé fyrir nema til komi bætur á móti. Hvað þá að breytt aðalskipulag geti veitt heilbrigðisnefnd vald til að loka starfsemi á þeim grunni. Deiliskipulag hafi ekki verið sett eftir að nýtt aðalskipulag hafi tekið gildi og sé starfsemin að Bolafæti 15 óbreytt frá því sem verið hafi. Jafnframt sé gert ráð fyrir atvinnustarfsemi á svæðinu og telji kærandi sig því geta starfað áfram í húsinu.

Málsrök Heilbrigðisnefndar Suðurnesja: Af hálfu Heilbrigðisnefndar Suðurnesja er bent á að um starfsemi kæranda gildi lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Starfsemin falli undir 110. tölul. viðauka IV við löginn, sem jafnan sé starfsleyfisskyld, sbr. 6. gr. laganna. Í 8. gr. laga nr. 7/1998 sé heimild til að kveða á um í reglugerð að atvinnurekstur, sbr. viðauka IV, sé háður skráningarskyldu í stað starfsleyfis, sbr. 4. og 5. gr. laganna. Í 3. mgr. 8. gr. laga nr. 7/1998 segi: „Rekstraraðili atvinnurekstrar, sem er skráningarskyldur skv. 1. mgr., skal skrá starfsemi sína hjá Umhverfisstofnun áður en hún hefst. Umhverfisstofnun skal staðfesta skráningu rekstraraðila og leiðbeina honum um hvaða reglur gilda um starfsemi hans. Umhverfisstofnun skal upplýsa heilbrigðisnefndir um skráningar rekstraraðila.“ Með

breytingarlögum nr. 46/2022 hafi sú breyting orðið á 3. mgr. 8. gr. að í stað þess að rekstraraðili skyldi skrá rekstur sinn hjá Umhverfisstofnun skyldi hann skrá rekstur sinn í samræmi við ákvæði reglugerðar sem ráðherra setti. Hlutaðeigandi eftirlitsaðili staðfesti svo skráningu rekstraraðila og leiðbeini honum um hvaða reglur gildi um starfsemi hans.

Hinn 15. nóvember 2022 hafi öðlast gildi reglugerð nr. 830/2022 um skráningarskyldan atvinnurekstur samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, sem tekið hafi gildi 15. nóvember 2022. Samkvæmt reglugerðinni skuli rekstraraðilar skráningarskylds atvinnurekstrar skrá starfsemi sína á vefsetrinu island.is. Samkvæmt 2. gr. sbr. 45. tölul. viðauka við reglugerðina falli starfsemi kæranda undir gildissvið reglugerðarinnar og hafi því orðið skráningarskyld við gildistöku hennar. Samkvæmt 8. gr. reglugerðarinnar fari heilbrigðisnefnd með eftirlit með skráningarskyldum atvinnurekstri, þ. á m. að starfsemi sé rétt skráð. Um afskráningu sé fjallað í 11. gr. reglugerðarinnar, m.a. ef starfsemi fellur ekki lengur undir skilyrði um skráningarskylda starfsemi og sé þá heimilt að afskrá hana þegar lögbundinni málsmeðferð er lokið. Fiskvinnsla sé starfsleyfisskyld skv. viðauka IV við lög nr. 7/1998, sbr. 6. gr. laganna. Á grundvelli 8. gr. laganna hafi ráðherra hins vegar sett reglugerð nr. 830/2022, sem kveði á um undanþágu starfsemi kæranda frá þessari starfsleyfisskyldu. Sé starfsemin því skráningarskyld, enda uppfylli starfsemin þau skilyrði sem sett séu fram í reglugerðinni.

Reglugerð nr. 830/2022 feli í sér undanþágu frá starfsleyfisskyldu skv. 6. gr. og sé ívilnandi fyrirkomulag fyrir tiltekinn atvinnurekstur, að teknu tilliti til eðlis og umfangs starfseminnar. Mun meiri kröfur séu gerðar við málsmeðferð við útgáfu starfsleyfis en þegar um sé að ræða skráningarskyldu. Hafi löggjafinn þannig falið ráðherra að meta hvers kyns starfsemi falli undir undanþágu frá starfsleyfisskyldu og hvaða skilyrði slíkri starfsemi skuli sett. Starfsemi þurfi, skv. 5. gr. reglugerðarinnar, að uppfylla þau almennu og sértæku skilyrði sem Umhverfisstofnun gefi út. Vægi útgefna skilyrða Umhverfisstofnunar sé mikið, enda forsenda skráningar að viðkomandi starfsemi uppfylli starfsskilyrðin.

Í 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar segi að Umhverfisstofnun gefi út almennar kröfur sem gildi um skráningarskyldan atvinnurekstur. Umhverfisstofnun hafi sett almenn skilyrði fyrir skráningarskyldan atvinnurekstur og gildi þau skilyrði um atvinnustarfsemi kæranda. Sömuleiðis hafi Umhverfisstofnun sett starfsskilyrði fyrir vinnslu fisks og annarra sjávarafurða, aðra en viðauka I með lögum nr. 7/1998. Rekstraraðila beri ávallt að uppfylla hin almennu skilyrði Umhverfisstofnunar fyrir skráningarskyldan atvinnurekstur auk sértækari starfsskilyrða, ef við eigi. Vísað er í þessu sambandi sérstaklega til liða 1.3, 1.4 og 1.5. í almennu starfsskilyrðunum fyrir skráningarskyldan atvinnurekstur, en í 1.5 segi að atvinnurekstur skuli vera í samræmi við gildandi deiliskipulag. Sé deiliskipulag ekki til staðar skuli starfsemi samræmast gildandi aðalskipulagi hvað varði landnotkun og byggðaþróun og vera í samræmi við samþykktu notkun. Með nýju aðalskipulagi Reykjanesbæjar hafi svæðið þar sem kærandi hafi starfsemi verið skilgreint sem miðsvæði, en hafði áður verið flokkað sem athafnasvæði. Þar sem svæðið sé ekki deiliskipulagt gildi aðalskipulag um svæðið.

Bolafótur sé nú á skilgreindu miðsvæði (M11). Í greinargerð með Aðalskipulagi Reykjanesbæjar 2020-2035 sé miðsvæði sérstaklega skilgreint sem svæði fyrir verslunar- og þjónustustarfsemi og stjórnarsýslu sem þjóni heilu landsvæði og þar geti verið hreinleg atvinnustarfsemi sem samræmist yfirbragði og eðli miðsvæðis. Í dæmaskyni séu nefndar verslanir og skrifstofur. Um miðsvæðið Bolafót (M11) segi í greinargerð með aðalskipulaginu: „Endurskipulagning með blöndun atvinnustarfsemi, einkum á neðri hæðum. Gert er ráð fyrir möguleika á íbúðum og þriggja til fimm hæða byggð. Mikilvægt er að atvinnustarfsemi og íbúðarbyggð á efri hæðum geti farið saman. Endurskoða skal grundvöll rekstrarleyfa starfandi

iðnaðar við gerð deiliskipulags. Vanda skal til ásýndar, hönnunar og frágangs við meginaðkomu vegna nándar við íbúðarbyggð. Huga skal sérstaklega að hljóðvist vegna flugs við deiliskipulagsgerð.“ Markmið aðalskipulagsins hafi þannig verið að íbúðarbyggð og atvinnustarfsemi færu saman á svæðinu. Af greinargerð skipulagsins megi ráða að hagsmunir íbúa af því að búa án hávaða og lyktarmengunar séu ríkari en hagsmunir atvinnurekenda til að reka starfsemi sína á slíku svæði, enda geri greinargerðin beinlínis ráð fyrir endurskoðun rekstrarleyfa á miðsvæðum í kjölfar breytinga aðalskipulagsins, þ. á m. á Bolafæti, þar sem kærandi hafi starfrækt fiskvinnslu.

Í samræmi við framangreint telji heilbrigðisnefnd að starfsemi fiskvinnslu kæranda geti ekki samræmst gildandi aðalskipulagi. Kærandi hafi verið fullmeðvitaður um breytingu aðalskipulags og áhrif þess á starfsemi hans enda hafi honum áður verið gerð grein fyrir áhrifum hins breytta skipulags sem unnið hafi verið samkvæmt skipulagslögum. Árið 2022, fyrir setningu reglugerðar nr. 830/2022 og breytingu á lögum nr. 7/1998 það ár, hafi heilbrigðisnefnd Suðurnesja haft starfsleyfi kæranda til skoðunar vegna starfsemi hans sem þá hafi verið starfsleyfisskyld skv. 6. gr. laganna. Hafi kærandi og heilbrigðisnefnd þá átt í nokkrum samskiptum enda hafi þá legið fyrir að breyting væri fyrirhuguð á aðalskipulagi Reykjanesbæjar. Á þeim tíma hafi afstöðu skipulagsfulltrúa verið leitað um það hvort starfsemi kæranda væri í samræmi við deili- og aðalskipulag. Í samskiptum sínum við kæranda hafi m.a. komið fram hjá skipulagsfulltrúa: „Í ljósi stefnubreytinga sveitarfélagsins á landnotkun svæðisins samræmist starfsemi fiskvinnslu ekki áætlun sveitarfélagsins um landnotkun á þessum reit og er því ekki mælt með endurnýjun starfsleyfis til lengri tíma.“

Sökum fyrirhugaðra breytinga á aðalskipulagi Reykjanesbæjar á þeim tíma sem endurnýjum starfsleyfis kæranda hafi verið til skoðunar hafi starfsleyfi verið veitt til eins árs, þ.e. frá 9. febrúar 2022 til 9. febrúar 2023. Kæranda hafi því verið ljóst að breytingar væru í vændum, líkt og fram hafi komið í samskiptum hans við skipulagsfulltrúa. Hinn 22. ágúst 2023 hafi verið óskað eftir staðfestingu skipulagsfulltrúa á því hvort umsögn hans væri enn fullgild og degi seinna hafi borist staðfesting á að svo væri. Hafi þannig verið ljóst, frá því Reykjanesbær hafi lagt fram tillögu að breyttu aðalskipulagi, að starfsemi kæranda samræmdist ekki skilgreiningu svæðisins að Bolafæti. Sé sú staða óbreytt. Ekkert hafi komið fram í málatilbúnaði kæranda sem sýni fram á hið gagnstæða, þ.e. að starfsemi hans geti samræmst skilgreiningu svæðisins (M11) í aðalskipulaginu.

Sveitarfélög hafi á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010 víðtækar heimildir til skipulagsgerðar. Í þessu skipulagsvaldi felist bæði heimild og skylda sveitarfélaga til að útfæra skipulag innan marka þeirra. Hér megi m.a. líta til 2. mgr. 12. gr. skipulagslaga, sem endurspeglar hlutverk skipulagsáætlana, en þar segi að í skipulagsáætlunum sé mörkuð stefna um landnotkun og byggðaþróun, ásamt því að þar séu sett fram stefnumið um einstaka þætti varðandi íbúðarbyggð, atvinnuhúsnæði o.s.frv. Hin kærða ákvörðun sé reist á því að starfsemi kæranda sé á skjön við gildandi skipulag á svæðinu og því uppfylli starfsemin ekki almenn skilyrði Umhverfisstofnunar, sbr. 5. gr. reglugerðarinnar. Af því leiði að undantekning frá skráningarskyldu skv. 6. gr. eigi ekki við og forsenda skráningar sé ekki lengur til staðar. Um sé að ræða málefnaleg sjónarmið sem sækja sér ríka stoð í lögum nr. 7/1998 og sé beinlínis gert ráð fyrir í reglugerð nr. 830/2022.

Varðandi sjónarmið um meðalhófi mæli reglugerðin ekki fyrir um neinn aðlögunartíma við afskráningu, heldur skuli starfsemi afskráð. Heilbrigðisnefnd hafi heimilað kæranda, með tilliti til hagsmuna hans, að skila lokunaráætlun, það sem kærandi legði fram tímasetta áætlun um með hvaða hætti félagið hygðist loka starfsstöðinni. Með þessu móti hafi verið komið til móts

við kæranda og meðalhófs gætt. Í lokunaráætlun hafi að vísu verið gert ráð fyrir áframhaldandi starfsemi, þrátt fyrir hina kærðu ákvörðun, en að gripið yrði til ráðstafana til að „koma til móts við umkvartanir nágranna“. Einnig beri að hafa í huga að heilbrigðisnefnd hafi áður veitt starfsemi kæranda tímabundið starfsleyfi þar sem útlit væri fyrir að starfsemin myndi ekki samræmast aðalskipulagi sveitarfélagsins við endurskoðun þess. Hafi kærandi því ekki getað gert ráð fyrir áframhaldandi starfsemi enda hafi afstaða skipulagsfulltrúa legið fyrir. Heilbrigðisnefnd verði ekki kennt um að kærandi hafi ekki gripið til frekari ráðstafana og gert ráð fyrir áframhaldandi starfsemi.

Í tilkynningu til kæranda um fyrirhugaða afskráningu hafi komið skýrlega fram á hvaða forsendum sú athugun hafi byggt, þ.e. hvort starfsemin félli enn undir skilyrði um skráningarskylda starfsemi og á hverju afskráning kynni að byggja. Minnisblað lögmannna, sem hafi verið vinnuskjal til afnota stjórnvaldsins, hafi lotið að lagagrundvelli skráningarskyldu og þeirri málsmeðferð sem gæta skyldi að. Þannig hafi verið vikið að lagaumhverfinu og forsendum skráningar vegna skráningarskyldrar starfsemi auk umfjöllunar um starfsemi kæranda. Allt sem við hafi komið starfsemi kæranda hafi verið kynnt honum í tilkynningu um skoðun á afskráningu starfseminnar. Samskipti heilbrigðisnefndar og Umhverfisstofnunar hafi verið til að staðfesta túlkun reglugerðar nr. 830/2022 og hafi kærandi verið upplýstur um þá túlkun. Kæranda hafi þannig verið gerð grein fyrir grundvelli hinnar kærðu ákvörðunar í aðdraganda hennar og hvernig bæri að túlka skilyrði reglugerðar nr. 830/2022. Gætt hafi verið að rétti kæranda til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri. Allar upplýsingar hafi komið fram í tilkynningu heilbrigðiseftirlitsins og breyti engu þar um að minnisblað og samskipti við Umhverfisstofnun hafi ekki verið meðal gagna málsins. Jafnframt sé bent á að kæranda hafi verið boðið á fund til að fara yfir forsendur málsins meðan það hafi verið til meðferðar. Kærandi hafi aldrei fundið tíma til slíks fundar þrátt fyrir ítrekun heilbrigðiseftirlitsins. Hvað varði upplýsingar um atkvæðagreiðslu og töku hinnar kærðu ákvörðunar sé bent á að heilbrigðisnefnd sé fjölskipað stjórnvald. Í fundargerð sé tekið fram hverjir hafi setið fundinn, hverjir sitji í heilbrigðisnefnd og að nefndin hafi samþykkt afskráningu, auk þess sem hin kærða ákvörðun sé undirrituð af framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlitsins. Verði því ekki séð hvaða annmarka kærandi telji þar á.

Að lokum sé tekið fram að skráningarskylda hvíli á rekstraraðila og að hann uppfylli skilyrði á hverjum tíma. Því sé aðild húseiganda að máli þessu óþörf. Rétt sé þó að benda á að raunverulegur eigandi þess félags sem á húsið og kæranda sé sá sami og lögheimili þeirra sé á sama stað samkvæmt skráningu í fyrirtækjaskrá.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi bendir á að skráningarskylda feli ekki í sér undanþágu frá starfsleyfisskyldu skv. 6. gr. laga nr. 7/1998. Vilji löggjafans hafi staðið til þess að tvískipta ferlum eftir atvinnugreinum með tilliti til stöðu og eftirlits. Þannig sé skýrt hvaða starfsemi sé skráningarskyld, hver ekki og hvaða starfsemi kalli á aðra ferla. Skráning sé ekki valkvæð á meðan rekstur sé til staðar, hvorki fyrir atvinnurekanda né eftirlitsaðila og sé skráningarskyldan ekki síst sett til að tryggja gott eftirlit. Kærandi uppfylli skilyrði til skráningar og hafi hann frá umræddri lagabreytingu haft ótímabundna skráningu. Enn fremur hafi kærandi uppfyllt skilyrði fyrir starfsleyfi fyrir lagabreytinguna.

Hagsmunir kæranda sem rekstraraðila og hagsmunir fasteignaeigenda við Bolafót séu jafnsettir við breytingar á aðalskipulagi. Ítrekað sé að takmörkuð lykt- og hljóðmengun stafi af þeirri frýstingu sem fari fram á starfsstöð kæranda að Bolafæti. Kærandi og eigandi eignarinnar hafi lagt töluvert í að bæta aðstöðuna og verklag til að koma til móts við sjónarmið nágranna.

Nýtt aðalskipulag hafi tekið gildi, en kærandi hafi ekki fengið tilkynningu frá skipulagsyfirvöldum þar sem greint sé frá ósamræmi við skipulag. Þá hafi nýtt deiliskipulag ekki verið kynnt eða samþykkt. Húsnæðið sé samþykkt sem iðnaðarbygging á atvinnuhúsalóð og því verði ekki breytt nema með nýju deiliskipulagi. Í húsinu hafi um árabíl verið stundaður iðnaður, þ. á m. fiskvinnsla og steinsmiðja. Kærandi sé með ótímabundna skráningu í húsnæðinu, í samræmi við gildandi skipulag. Við gerð deiliskipulagsins verði aðkoma aðila önnur. Heilbrigðisnefnd Suðurnesja geti ekki afskráð félag og krafist lokunar á rekstri þá þegar með vísan til breytinga á aðalskipulagi þegar breytt deiliskipulag hafi ekki tekið gildi. Slík valdbeiting reyni einnig á valdmörk stjórnvalda.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um ákvörðun heilbrigðisnefndar Suðurnesja frá 26. september 2023 um að afskrá fiskvinnslustarfsemi að Bolafæti 15 þar sem starfsemin samræmist ekki Aðalskipulagi Reykjanesbæjar 2020-2035.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir skal allur atvinnurekstur sem sótt er um starfsleyfi fyrir vera í samræmi við skipulag samkvæmt skipulagslögum. Eru þessi fyrirmæli af sama meiði og 1. mgr. 12. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 þar sem kveðið er á um að mannvirki og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafi áhrif á umhverfið og ásýnd þess skuli vera í samræmi við skipulagsáætlanir. Það skal þó athugað að skipulagsáætlun felur í sér stefnu til framtíðar um einstaka þætti, sbr. 20. tölul. 2. gr. skipulagslaga, en þvingar ekki fram breytingar á starfsemi sem þegar er til að dreifa, þótt hún geti m.a. orðið grundvöllur eignarnáms eða bótagreiðslna, sbr. ákvæði 50.-51. gr. laga nr. 123/2010.

Í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 er gert ráð fyrir því að útgefanda starfsleyfis sé heimilt að endurskoða og breyta starfsleyfi áður en gildistími þess er liðinn vegna breyttra forsendna, m.a. sé til að dreifa breytingum á skipulagi. Með ákvæðinu er gert ráð fyrir að breytingar á skipulagi geti leitt til þess að starfsemi þurfi að taka breytingum eða víkja af tiltekinni lóð þrátt fyrir að rekstraraðili hafi starfsleyfi fyrir viðkomandi starfsemi. Í máli þessu reynir þó eigi á þessi fyrirmæli þar sem starfsemi kæranda er ekki háð starfsleyfi heldur er hún skráningarskyld skv. 8. gr. laganna.

Fyrirmæli 8. gr. laga nr. 7/1998 um skráningarskyldu tóku gildi með breytingarlögum nr. 66/2017. Með þeim var heimilað að tekin yrði upp í áföngum skráningarskylda í stað útgáfu starfsleyfa. Gert var ráð fyrir að unnt væri að taka upp skráningarskyldu fyrir flesta þá starfsemi sem heilbrigðisnefndir gæfu út starfsleyfi fyrir. Samkvæmt markmiðsgrein reglugerðar nr. 830/2011 um skráningarskyldan atvinnurekstur samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir er tilgangur skráningarskyldunnar að bæta viðmót, einfalda aðgengi að stjórnýslu og auka skilvirkni. Samkvæmt upplýsingum á vef Umhverfisstofnunar hafa 47 tegundir atvinnurekstrar, sem áður voru starfsleyfisskyldar, verið gerðar skráningarskyldar.

Í 8. gr. laganna er mælt fyrir um heimild til setningar reglugerðar um „almennar kröfur fyrir starfsemi“, sbr. viðauka I–IV, sbr. og 4. og 5. gr. laganna. Téð reglugerð nr. 830/2022 er sett með vísan til þeirrar heimildar, sbr. einnig 1. tölul. 4. gr. og 1. og 20. tölul. 5. gr. laganna. Í reglugerðinni er mælt fyrir um að rekstraraðili skráningarskylds atvinnurekstrar skuli skrá starfsemi sína áður en hún hefjist í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar og skuli hlutaðeigandi eftirlitsaðili staðfesta skráninguna og leiðbeina um hvaða reglur gildi um hana.

Í 4. gr. reglugerðarinnar er mælt fyrir um að rekstraraðili skuli við skráningu lýsa því yfir að hann uppfylli þær almennu kröfur sem gilda um atvinnureksturinn, að starfsemin sé í samræmi

við samþykktu notkun húsnæðis eða aðstöðu og að skráðar upplýsingar um starfsemina séu réttar. Er með þessu gert ráð fyrir því að rekstraraðili uppfylli þessar almennu kröfur og hafi kynnt sér þær við skráninguna, en þær koma í stað almennra starfsleyfisskilyrða starfsleyfisskylds rekstrar sem áður giltu um viðkomandi starfsemi.

Í 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 830/2022 er mælt fyrir um að Umhverfisstofnun gefi út almennar kröfur sem skuli gilda um skráningarskyldan atvinnurekstur. Þessar kröfur hafa verið gefnar út og gerðar aðgengilegar á vef Umhverfisstofnunar og nefnast þar: „Almenn skilyrði fyrir skráningarskyldan atvinnurekstur.“ Þar segir í lið 1.5. að atvinnurekstur skuli vera í samræmi við gildandi deiliskipulag. Sé deiliskipulag ekki til staðar skuli starfsemin samræmast gildandi aðalskipulagi hvað varði landnotkun og byggðaðpróun og vera í samræmi við samþykktu notkun fasteignar.

Hin kærða ákvörðun hvílir á þeirri forsendu að starfstöð kæranda sé á svæði sem skilgreint hefur verið sem miðsvæði (M11) í Aðalskipulagi Reykjanesbæjar 2020-2035 sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda 8. febrúar 2023. Um svæðið (M11) segir í greinargerð með aðalskipulaginu að stefnt sé að endurskipulagningu þess með blöndun atvinnustarfsemi, einkum á neðri hæðum. Möguleikar séu á íbúðum og þriggja til fimm hæða byggð. Tekið er um leið fram að mikilvægt sé að atvinnustarfsemi og íbúðarbyggð á efri hæðum geti farið saman. Þá er einnig tekið fram að endurskoða skuli grundvöll rekstrarleyfa starfandi iðnaðar við gerð deiliskipulags.

Af hálfu Heilbrigðiseftirlits Suðurnesja er álitid að starfsemi kæranda geti ekki verið starfrækt á svæðinu við Bolafót þar sem hún samrýmist ekki landnotkun. Hefur um þetta einnig verið vísað til afstöðu skipulagsfulltrúa sveitarfélagsins sem hafi lýst sömu afstöðu og staðfest hana gagnvart eftirlitinu, síðast í febrúar 2023. Kemur einnig fram af hálfu eftirlitsins að ekkert hafi komið fram í málatilbúnaði kæranda sem sýni fram á hið gagnstæða, þ.e. að starfsemi hans geti samræmst skilgreiningu svæðisins (M11) í aðalskipulaginu. Úrskurðarnefndin tekur í máli þessu ekki afstöðu til álits Heilbrigðiseftirlitsins að þessu leyti, en þess má geta að kærandi hefur haldið því fram að takmörkuð lykt- og hljóðmengun stafi af þeirri frystingu sem fari fram á starfsstöð hans að Bolafæti og hafi hann lagt töluvert í að bæta aðstöðuna og verklag til að koma til móts við sjónarmið nágranna.

Í skipulagslögum nr. 123/2010 er gert ráð fyrir því að aðalskipulag marki stefnu um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðaðpróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Þar er lagður grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags varðandi landnotkun, takmarkanir á landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi og byggðamynstur, þ.m.t. þéttleika byggðar, sbr. 1. mgr. 28. gr. laganna. Gildandi skipulagsáætlanir skulu vera í innbyrðis samræmi og er aðalskipulag réttærra en deiliskipulag eftir því sem kveðið er á um í 7. mgr. 12. gr. laganna.

Í skilmálum fyrir miðsvæði í greinargerð Aðalskipulags Reykjanesbæjar er mælt fyrir um að iðnaðarstarfsemi sé almennt víkjandi á miðsvæðum en heimilt sé að veita starfsleyfi til áframhaldandi reksturs þeirrar starfsemi sem þegar fari fram á svæðunum nema annað komi fram. Setja skuli frekari kvaðir um takmarkanir á starfsemi í deiliskipulagi. Almennt skuli miðað við að heimiluð starfsemi raski ekki ró með hávaða, lyktarmengun eða að ásynd einkennist af óreiðu. Starfsemi fari jafnan fram á almennum vinnutíma virka daga og starfsemi um helgar sé takmörkuð. Miðað skuli við að starfsleyfisskyld starfsemi samrýmist landnotkun í reynd við endurnýjun og útgáfu nýrra leyfa. Sérstaklega er kveðið á um að grundvöllur „rekstrarleyfa starfandi iðnaðar“ á svæðinu við Bolafót (M11) verði endurskoðaður við gerð

deiliskipulags. Þessi áform eru í samræmi við það að í deiliskipulagi eru teknar ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiti, byggðamynstur, þ.m.t. nýtingarhlutfall, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og framkvæmdaleyfa. Þar skal m.a. gera grein fyrir mannvirkjum á skipulagssvæðinu, notkun þeirra og nýtingu, tilgreina ef þau eiga að víkja, annars setja skilmála um viðhald eða breytingar á þeim ef við á, sbr. gr. 5.3.2.1. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013.

Með hliðsjón af framanröktu telur úrskurðarnefndin hina kærðu ákvörðun haldna annmarka þar sem litið hafi verið framhjá því að gert er ráð fyrir því í aðalskipulagi að fjallað verði um endurskoðun starfsleyfissskylds rekstrar við gerð deiliskipulags á því skipulagssvæði sem um ræðir, sem ætla verður að sé einnig ætlað að ná til starfsemi sem einungis er skráningarskyld skv. lögum nr. 7/1998 samkvæmt ákvörðun ráðherra í reglugerð. Verður því að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun heilbrigðisnefndar Suðurnesja frá 25. september 2023 um að afskrá fiskvinnslustarfsemi kæranda að Bolafæti 15.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Ómar Stefánsson (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)