



**Úttekt á stjórnsluháttum
Reykjanesbæjar vegna
kísilverksmiðju United Silicon hf.**

Efnisyfirlit

1	Inngangur og afmörkun efnis.....	4
2	Forsaga málsins og samandregið yfirlit yfir málsatvik	6
2	Hvað gerðist? Rekstrarörðugleikar félagsins, umhverfisspjöll o.fl.	10
3	Réttindi og skyldur kjörinna fulltrúa.....	11
3.1	Skyldur skv. lögum, reglugerðum og samþykktum bæjarins.	11
4	Réttindi og skyldur starfsmanna bæjarins.	12
4.1	Skyldur skv. lögum, reglugerðum, samþykktum bæjarins, ráðningarsamningum.	12
5	Valdsvið Reykjanesbæjar m.t.t. skipulagsmála, skv. lögum.	13
5.1.	Reglur skipulagslaga nr. 123/2010.....	13
5.2.	Mat á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 106/2000	14
5.3.	Skipulagsáætlanir í Helgúvík og breytingar á því	19
5.3.1.	Svæðis- og aðalskipulag	19
5.3.2.	Deiliskipulag Helgúvíkur 1994 og deiliskipulagsbreyting 2008	19
5.3.3.	Deiliskipulagsbreyting 15. febrúar 2011	20
5.3.4.	Deiliskipulagsbreyting 2. júní 2015.....	21
6	Valdsvið Reykjanesbæjar m.t.t. byggingamála, skv. lögum.	24
6.1.	Ábyrgð og valdsvið á byggingarframkvæmdum	24
6.2.	Reglur mannvirkjalaga um byggingarleyfi og reglur skipulagslaga um framkvæmdaleyfi.....	Error! Bookmark not defined.
6.3.	Umsóknir United Silicon hf. um byggingarleyfi og afgreiðsla þeirra	26
7.	Ívilnun Reykjanesbæjar til United Silicon hf. á grundvelli laga nr. 99/2010.....	30
8.	Spurningar samkvæmt erindisbréfi.....	32
8.1.	Hvernig var kynningu framkvæmdaraðila gagnvart stofnunum bæjarins háttað og um leið hvernig var þeim upplýsingum er fram komu á þeim kynningum miðlað áfram til kjörinna fulltrúa og bæjarbúa?	32
8.2.	Hvernig var staðið að fýsileikakönnun verkefnanna af hendi bæjaryfirvalda áður en ákvarðanir voru teknar? Hverjir gerðu þær kannanir og hver var menntun þeirra með tilliti til eðlis og umfangs verkefnanna?	33
8.3.	Hvernig var skipulagsvinnu af hálfu stofnana bæjarins háttað? Voru þau verkefni unnin af stofnunum bæjarins eða var þeim útvistað til annarra aðila? Hafi svo verið, þá til hverra og var forsögn stofnanna bæjarins um úrlausn þeirra verkefna og hver bar ábyrgð á samskiptum fyrir hönd bæjarins?	33

8.4. Var á einhverjum tímapunkti í ákvarðana- eða skipulagsferlinu undirskrifaðir samningar er luttu að fjárhagslegum skuldbindingum fyrir hönd bæjarsjóðs, án þess að bæjarstjórn sem æðsta stjórnvald bæjarins hafði fjallað um þær áður, eins og þó er krafist í 5. lið 1. mgr. 58. gr. sveitarstjórnarlaga?	35
8.5. Uppfyllti byggingarleyfi USI öll þau skilyrði er krafist er við útgáfu byggingarleyfis, skv. lögum um mannvirki nr. 160/2010? Uppfyllti útgefandi byggingarleyfis eftirlitsskyldu og úttektir sína í samræmi við 16. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010 þar sem kveðið er á um að byggingarfulltrúa, útgefanda byggingarleyfis beri að annast eftirlit með því að hönnun og úttekt sé í samræmi við lög og reglugerðir?	36
9 Niðurstöður.....	39

1. Inngangur og afmörkun efnis

Skýrsla þessi er unnin á grundvelli erindisbréfs Kjartans Más Kjartanssonar, bæjarstjóra Reykjanesbæjar, dags. 14. janúar 2019. Er erindisbréfið svohljóðandi:

Bæjarráð samþykkti að hefja úttekt á verkferlum hjá Reykjanesbæ og stofnunum þess eftir stjórnarsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar sem beint var að stofnunum ríkisins og þar voru gerðar ýmsar athugasemdir við samskipti ríkisstofnana við United Silicon. Eftirliti hafi verið ábótavant og verksmiðjan hafi fengið að hefja starfsemi áður en lokaúttekt hafði farið fram. Þá hefur skipulagsstofnun gert athugasemdir við þátt Reykjanesbæjar sem átti að hafa eftirlit með því að byggingar væru í samræmi við gildandi deiliskipulag. Það liggur fyrir að misbrestur hafi verið á því og í því ljósi samþykkti bæjarráð og Bæjarstjórn Reykjanesbæjar að fram fari úttekt á öllum samskiptum Reykjanesbæjar og United Silicon. Bæjarráð hefur ráðið þig til þessarar úttektar.

Óskað er eftir að þér geri úttekt og fáið svör við eftirfarandi spurningum:

- 1. Hvernig kynningu framkvæmdaraðila gagnvart stofnunum bæjarins hafi verið háttað og um leið hvernig var þeim upplýsingum er fram komu á þeim kynningum miðlað áfram til kjörinna fulltrúa og bæjarbúa?*
- 2. Hvernig var staðið að fýsileikakönnunum verkefnanna af hendi bæjaryfirvalda áður en ákvarðanir voru teknar? Hverjir gerðu þær kannanir og hver var menntun þeirra með tilliti til eðlis og umfangs verkefnanna?*
- 3. Hvernig var skipulagsvinnu af hálfu stofnana bæjarins háttað? Voru þau verkefni unnin af stofnunum bæjarins eða var þeim útvistað til annarra aðila? Hafi svo verið, þá til hverra og hver var forsögn stofnanna bæjarins um*

úrlausn þeirra verkefna og hver bar ábyrgð á samskiptum fyrir hönd bæjarins?

4. *Var á einhverjum tímapunkti í ákvarðana- eða skipulagsferlinu undirskrifaðir samningar er lutu að fjárhagslegum skuldbindingum fyrir hönd bæjarsjóðs, án þess að bæjarstjórn sem æðsta stjórnvald bæjarins hafði fjallað um þær áður, eins og þó er krafist í 5. lið 1. mgr. 58. gr. sveitarstjórnarlaga en þar segir :*

„Einvörðungu sveitarstjórn getur tekið ákvarðanir um málefni sem varða verulega fjármál sveitarfélagsins. Til slíkra málefna teljast m.a. ákvarðanir um eftirtalin atriði séu ekki gerðar beinar undantekningar þar á með lögum:

5. lán, ábyrgðir eða aðrar fjárhagslegar skuldbindingar sveitarfélags,“

5. *Uppfyllti byggingarleyfi USI öll þau skilyrði er krafist er við útgáfu byggingarleyfis, skv. lögum um mannvirki nr. 160/2010?*

Uppfyllti útgefandi byggingarleyfis eftirlitsskyldu og úttektir sína í samræmi við 16. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010? þar sem kveðið er á um að byggingarfulltrúa, útgefanda byggingarleyfis beri að annast eftirlit með því að hönnun og úttekt sé í samræmi við lög og reglugerðir.

Í samræmi við framangreint erindisbréf er í skýrslu þessari að finna greiningu á stjórnsýsluháttum Reykjanesbæjar í tengslum við málefni United Silicon hf.

Líkt og rakið er í erindisbréfinu hefur Ríkisendurskoðun unnið skýrslu um aðkomu og eftirlit stjórnvalda í tengslum við kísilverksmiðju Sameinaðs Sílikons hf. Eftir því sem frekast er unnt verður því atvikum er varða stjórnsýslu ríkisins haldið fyrir utan efni skýrslu þessarar. Samhengis vegna og þar sem stjórnsýsla ríkis og sveitarfélaga er oft að mörgu leyti nokkuð samofin verður þó ekki komist hjá því að fjalla um atriði er varða stjórnsýslu ríkisins. Engin efnisleg afstaða er þó tekin til stjórnsýsluhátta ríkisins í

skýrslu þessari heldur er alfarið vísað til framangreindrar skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Þau atriði sem tekin voru til sérstakrar skoðunar í skýrslu Ríkisendurskoðunar eru: (1) Fjárfestingarsamningur ríkissjóðs og United Silicon hf., (2) mat á umhverfisáhrifum, (3) starfsleyfi og eftirlit Umhverfisstofnunar og (4) starfsleyfi og eftirlit Vinnueftirlits ríkisins.

Þær heimildir sem skýrslan er byggð á eru í fyrsta lagi umtalsvert magn gagna sem skýrsluhöfundur var afhent af hálfu Reykjanesbæjar, s.s. fundargerðir, samningar og tölvupóstsamskipti. Í öðru lagi, gögn sem aðgengileg eru almenningi og skýrsluhöfundur aflaði sjálfur, s.s. framangreind skýrsla Ríkisendurskoðunar og fréttir sem birst hafa um málið. Við vinnslu skýrslunnar var reynt eftir fremsta megni að horfa hlutlaust á málavexti og forðast að draga ályktanir ef málsatvik lágu ekki skýrt fyrir.

Uppbygging skýrslunnar er með þeim hætti að í upphafi er farið yfir gang málsins frá því að undirbúningur hófst og fram að gjaldþroti United Silicon hf. Að því loknu er fjallað um réttarstöðu starfsmanna bæjarins, bæði kjörinna fulltrúa og almennra starfsmanna og hvaða reglur gilda um störf þeirra. Því næst er farið yfir reglur skipulagslaga nr. 123/2010 og mannvirkjalaga nr. 160/2010 og það metið hvort afgreiðsla málsins á því sviði hafi verið í samræmi við gildandi reglur. Þá er stuttlega vikið að ívilnun Reykjanesbæjar til félagsins á grundvelli laga nr. 99/2010. Að lokum er spurningum samkvæmt erindisbréfi svarað eftir bestu getu og niðurstöður dregnar saman.

2 Forsaga málsins og samandregið yfirlit yfir málsatvik

United Silicon hf. var stofnað 18. febrúar 2014. Þá hafði undirbúningur að uppbyggingu kísilversins í Helguvík staðið yfir í nokkurn tíma. Forsagan er sú að með bréfi dags. 20. október 2006 sækir Magnús Ólafur Garðarson

um lóð á leigu undir fyrirhugaða Kísilverksmiðju í Helguvík fyrir hönd Tomahawk Development hf. Í þeim gögnum sem skýrsluhöfundur var afhent er ekki að finna upplýsingar um hvernig umsóknin var afgreidd innan bæjarins.

Nokkrum árum síðar, eða þann 12. maí 2010, var samþykkt á fundi Atvinnu- og hafnaráðs Reykjaneshafnar að stækka lóðina við Stakksbraut 9 og að undirrita lóðarleigusamning um lóðina við Íslenska kísilfélagið ehf. Það félag hafði þá fengið útgefin drög að starfsleyfi frá Umhverfisstofnun.

Á fundum Atvinnu- og hafnaráðs þann 13. janúar og 23. febrúar 2011 var framkvæmdastjóra falið að undirrita annars vegar kaupsamning við Íslenska kísilfélagið ehf. um lóðina að fjárhæð 250.000.000 kr. og hins vegar samning lóðar-, verk- og hafnarsamning við sama félag.

Vegna vanskila Íslenska kísilfélagsins ehf. var samningunum rift þann 18. apríl 2012 og þann sama dag voru undirritaðir kaupsamningur um lóðina að Stakksbraut 9, samningur um lóðagjöld og hafnarsamningur milli Reykjaneshafnar og Stakksbrautar 9 ehf. Atvinnu- og hafnaráð samþykkti „*að veita framkvæmdastjóra heimild til að undirrita ofangreinda samninga*“ á fundi sínum sama dag, þ.e. 18. apríl 2012. Afsal fyrir lóðinni var gefið út til Stakksbrautar 9 ehf. þann 23. maí 2012.

Þann 13. september 2012 sendi Stakksbraut 9 ehf. tillögu að matsáætlun umhverfisáhrifa til Skipulagsstofnunar sem Skipulagsstofnun féllst á þann 11. október 2012.

Þann 21. janúar 2013 lagði Stakksbraut 9 ehf. fram frummatsskýrslu umhverfisáhrifa til Skipulagsstofnunar og matsskýrslu umhverfisáhrifa þann 9. apríl 2013. Gaf Skipulagsstofnun út álit sitt á matsskýrslunni þann 10. maí 2013.

Þann 25. júní 2013 sótti Stakksbraut 9 ehf. um starfsleyfi til Umhverfisstofnunar og var starfsleyfið veitt þann 3. júlí 2014.

Með viðaukum við kaupsamninginn um lóðina, dags. 17. janúar, 12. júní 2013 og 11. október 2013 var samþykkt að framlengja frest í 2. mgr. 4. gr. kaupsamningsins en það ákvæði er m.a. svohljóðandi: *„Komi til þess að kaupandi hafi ekki uppfyllt samningsskuldbindingar sínar samkvæmt samningi um lóðagjöld og/eða hafi ekki hafið framkvæmdir þann 30. desember 2012, skal kaupanda skylt að selja seljanda lóðina óski hann eftir því. Aðilar eru sammála um að unnt sé að framlengja framangreindan frest, enda sé unnið að framkvæmd verksins.“* Viðaukarnir voru samþykktir á fundum Atvinnu- og hafnaráðs þann 16. janúar, 12. júní og 11. október 2013.

Með bréfi dags. 6. febrúar 2014 óskaði Stakksbraut 9 ehf. eftir breytingu á lóðinni að Stakksbraut 9. Erindið var afgreitt á fundi Atvinnu- og hafnaráðs þann 7. febrúar 2014 þar sem bókað er eftirfarandi: *„Atvinnu- og hafnaráð samþykkir erindið og felur framkvæmdastjóra í samráði við Umhverfis- og skipulagssvið að breyta deiliskipulaginu í Helguvík í samræmi við nýtt lóðarblað sem fylgdi umsókninni.“*

Þann 3. október 2013 sótti félagið um ívilnun til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Þann 9. apríl 2014 er gerður sk. Fjárfestingarsamningur milli Ríkisstjórnar Íslands og United Silicon hf. Grein 5.3 er svohljóðandi: *„Hlutfall fasteignaskatts, sem félagið greiðir, skal vera 50% lægra en áskilið hámarkshlutfall skv. II. kafla laga nr. 4/1995. Sama regla skal gilda við breytingar sem síðar kunn að verða á þeim lögum.“* Þá segir enn fremur í grein 5.4.: *„Gjaldhlutfall gatnagerðargjalds, sem félagið greiðir, skal vera lægra en samkvæmt almennri gjaldskrá Reykjanesbæjar.“* Reykjanesbær var ekki aðili að samningnum en með yfirlýsingu dags. 9. apríl 2014 samþykkti Árni Sigfússon, bæjarstjóri, framangreind ákvæði samningsins f.h. Reykjanesbæjar. Hafði ívilnunin verið samþykkt á fundi bæjarráðs þann og 31. október 2013.

Þann 3. júlí 2014 gaf Umhverfisstofnun út starfsleyfi til handa Stakksbraut 9 ehf. *„til að framleiða í tveimur ljósbogaofnum allt að 100.000 tonnum á ári*

af hrákísli [...] og allt að 38.000 tonnum af kísilryki og 6.000 tonnum af kísilgjalli.“

Á fundi Atvinnu- og hafnaráðs þann 10. júlí 2014 var samþykkt að framselja hafnarsamning milli Reykjaneshafnar og Stakksbrautar 9 ehf. til United Silicon hf. og að framselja samning um lóðagjöld á milli Reykjaneshafnar og Stakksbrautar 9 ehf. til Geysis Capital ehf. en þann 15. júlí 2014 var lóðinni afsalað frá Stakksbraut 9 ehf. til Geysis Capital ehf. Þann sama dag var undirritað framsal á hafnarsamningi milli Reykjaneshafnar og Stakksbrautar 9 ehf. þar sem réttindi og skyldur hins síðarnefnda félags voru framseldar til United Silicon hf. Sömu sögu er að segja af samningum Stakksbrautar 9 ehf. um lóðargjöld við Reykjaneshöfn og samning um leyfisveitingar og gjaldtöku vegna Kísilvers byggða á lögum nr. 99/2010.

Það er rétt að geta þess að ákvörðun um að framselja hafnarsamning milli Reykjaneshafnar og Stakksbrautar 9 ehf. til United Silicon hf. var tekin fljótlega eftir sveitarstjórnarkosningar 2014 af nýskipuðu Atvinnu- og hafnarráði. Málið var hins vegar væntanlega undirbúið og lagt fram af þáverandi hafnarstjóra. Enginn bæjarstjóri var starfandi á þessum tíma. Árni Sigfússon var hættur störfum og Kjartan Már Kjartansson hóf störf 1. september 2014. Hjörtur Zakaríasson, fyrrverandi bæjarritari Reykjaneshafnar, sinnti störfum bæjarstjóra sumarið 2014.

Fyrsta skóflustungan að verksmiðjunni var tekin þann 27. ágúst 2014 en fyrsta byggingarleyfið var gefið út þann 2. desember 2014.

Þann 21. nóvember 2015 var starfsleyfi Stakksbrautar 9 ehf. fært yfir á United Silicon hf.

Á árunum 2015-2017 var ágreiningur um skyldu United Silicon hf. til greiðslu samkvæmt samningnum um lóðagjöld þar sem þeir töldu að Reykjaneshöfn hefði vanefnt hafnarsamninginn. Nam höfuðstóll skuldarinnar 162.000.000 kr. Á fundi stjórnar Reykjaneshafnar þann 18.

maí 2017 veitti stjórnin samþykki sitt fyrir uppgjörssamkomulagi á skuldinni þannig að henni yrði dreift niður á 19 mánuði. Var samningurinn undirritaður 15. júní 2017.

2 Hvað gerðist? Rekstrarörðugleikar félagsins, umhverfisspjöll o.fl.

Fjármögnun verksins fór þannig fram að félagið Kísill III slhf. gaf út skuldabréf sem seld voru til fagfjárfesta, einkum Arion banka hf. og íslenskra lífeyrissjóða. Keypti Kísill III slhf. hlutabréf í United Silicon hf. fyrir andvirði skuldabréfaútgáfunnar. Var skuldabréfið gefið út þann 31. mars 2015 að fjárhæð 13.400.000 evrur með lokagjalddaga 31. mars 2025. Vegna rekstrarörðugleika leitaði félagið þrívægis eftir frekari fjárfestingum frá þeim fjárfestum sem fjárfestu í skuldabréfaútgáfu Kísils III slhf.

Svo virðist sem kostnaðaráætlun félagsins hafi með engu móti staðið, félagið varð fyrir tjóni vegna bilana í búnaði og öðrum sambærilegum vandamálum í rekstrinum. Ennfremur leikur grunur á að Magnús Ólafur Garðarsson, fyrirsvarsmaður félagsins, hafi valdið félaginu tjóni með auðgunarbrotum en kæra þess efnis er til rannsóknar.

Protabú Sameinaðs sílikons hf. hefur ennfremur höfðað dómsmál á hendur Magnúsi Ólafi Garðarssyni vegna greiðslna úr félaginu sem skiptastjóri telur ólögmetar. Nemur krafan vegna þess samtals 1.235.181.117 kr. ásamt nánar tilgreindum vöxtum.

Hvað varðar umhverfismat þá annast Skipulagsstofnun framkvæmd laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Stakksbraut 9 ehf. lagði fram tillögu að matsáætlun þann 13. september 2012 og leitaði Skipulagsstofnun umsagna hjá Reykjanesbæ og fleiri aðilum en féllst Skipulagsstofnun á tillöguna með viðbótum og athugasemdum þann 11. október 2012. Endanleg frummatsskýrsla var lögð fram þann 21. janúar 2013. Reykjanesbær var meðal þeirra aðila sem skiluðu athugasemdum við

frummatsskýrsluna. Stakksbraut 9 ehf. skilaði síðan matsskýrslu til Skipulagsstofnunar þann 9. apríl 2013 þar sem fullyrt var að allur búnaður og hreinsivirki yrðu af nýjustu og bestu gerð og að notuð yrði besta aðgengilega tækni við framleiðsluna. Þá kom fram að styrkur lofttegunda yrði undir íslenskum viðmiðunarmörkum um loftgæði og hefði því ekki veruleg áhrif á umhverfið. Hvorki í matsskýrslunni né athugasemdum Skipulagsstofnunar er getið að lyktarmengun geti orðið, líkt og raunin varð.

Framleiðsla hófst í verksmiðjunni þann 13. nóvember 2016 er ljósbogaofn var ræstur. Strax í upphafi urðu verulegir erfiðleikar í rekstri verksmiðjunnar og m.a. varð umtalsverð lyktarmengun í nágrenni verksmiðjunnar. Eftir ítrekaðar tilraunir til úrbóta var reksturinn stöðvaður af Umhverfisstofnun þann 1. september 2017. Í ágúst 2017 var United Silicon hf. veitt heimild til greiðslustöðvunar en félagið var á endanum tekið til gjaldþrotaskipta með úrskurði Héraðsdóms Reykjaness, dags. 22. janúar 2018.

3 Réttindi og skyldur kjörinna fulltrúa

3.1 Skyldur skv. lögum, reglugerðum og samþykktum bæjarins.

Réttindi og skyldur kjörinna sveitarstjórnarmanna eru afmörkuð í IV. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Kemur þar m.a. fram að sveitarstjórnarmanni sé skylt að inna af hendi störf sem sveitarstjórn felur honum og varða verkefni sveitarstjórnarinnar og að honum beri að gegna starfi sínu af alúð og samviskusemi og gæta í hvívetna að almennum hagsmunum íbúa sveitarfélagsins sem og öðrum almannahagsmunum, sbr. 24. gr. Þá kemur fram í 25. gr. að sveitarstjórnarmenn séu sjálfstæðir í störfum sínum og séu einungis bundnir af lögum og eigin sannfæringu um afstöðu til einstakra mála.

Í framangreindum reglum kristallast þau sjónarmið að ábyrgð kjörinna fulltrúa séu að mestu svokölluð pólitísk ábyrgð. Í því felst í stuttu máli að kjörnir fulltrúar beri ábyrgð gagnvart kjósendum sínum að sinna starfi sínu

í samræmi við ofangreind sjónarmið en verði misbrestur þar á eiga þeir hættu á að missa kjörgengi sitt í næstu kosningum.

Þá eru sveitarstjórnarmenn í Reykjanesbæ ennfremur bundnir af Siðareglum kjörinna fulltrúa hjá Reykjanesbæ, sem settar eru á grundvelli 29. gr. sveitarstjórnarlaga. Meðal þess sem þar kemur fram er að kjörnir fulltrúar skuli bera ábyrgð gagnvart bæjarbúum í heild sinni og svara fyrirspurnum almennings um framkvæmd þeirra starfa sem þeir bera ábyrgð á sem kjörnir fulltrúar, sbr. 3. gr.

Í siðareglunum eru einnig ákvæði er varða hæfi og hagsmunaárekstra, s.s. um að kjörnum fulltrúum sé óheimilt að nota aðstöðu sína í þágu einkahagsmuna og að þeim sé óheimilt að taka við gjöfum eða öðrum fríðindum frá þeim sem leita eftir þjónustu bæjarins, sbr. 5.-7. gr. Þá segir í 8. gr. reglnanna að kjörnum fulltrúum beri að virða fjárhagsáætlun og grundvallarreglur um fjármálastjórn sem tryggja réttmæta og ábyrga meðferð á almannafé íbúa sveitarfélagsins og að við störf sín skuli kjörnir fulltrúar ekki aðhafast neitt sem felur í sér misnotkun á almannafé, byggingum bæjarins, bílum, tækjum og tólum.

Þá eru kjörnir fulltrúar, líkt og aðrir borgarar, bundnir af ýmsum almennum lögum, t.d. almennum hegningarlögum nr. 19/1940, en óþarft er að gera því frekari skil á þessum vettvangi.

4 Réttindi og skyldur starfsmanna bæjarins.

4.1 Skyldur skv. lögum, reglugerðum, samþykktum bæjarins, ráðningarsamningum.

Ákvæði VI. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 um starfsmenn sveitarfélaga eru heldur fátækleg og lúta einkum að ráðningu og starfskjörum starfsmanna. Þá eru ennfremur ákvæði í V. kafla laganna um nefndir, ráð og stjórnir á vegum sveitarfélaga en þau ákvæði varða hins

vegar ekki réttarstöðu starfsmanna sem slíkra heldur nefndina, ráðið eða stjórnina.

Starfsmenn sveitarfélaga eru opinberir starfsmenn í skilningi laga og njóta réttinda og skyldna sem slíkir. Gilda m.a. stjórnarsýslulög nr. 37/1993 þegar þeir „taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna“ auk þess sem ýmsar óskráðar reglur stjórnarsýsluréttar gilda um störf þeirra.

5. Valdsvið Reykjanesbæjar m.t.t. skipulagsmála, skv. lögum.

5.1. Reglur skipulagslaga nr. 123/2010

Gerð skipulagsáætlana er á hendi sveitarfélaga en með því er átt við svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir og ber þeim að hafa eftirlit með framkvæmd áætlananna svo og framkvæmdaleyfisskyldum framkvæmdum, sbr. 3. mgr. 3. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laganna skal bygging húsa og annarra mannvirkja vera í samræmi við skipulagsáætlanir.

Í VI. kafla skipulagslaga er fjallað nánar um svæðisskipulagsáætlanir. Svæðisskipulag er skipulagsáætlun tveggja eða fleiri sveitarfélaga. Svæðisskipulagsgerð er í höndum svæðisskipulagsnefndar en er háð samþykki viðkomandi sveitarfélaga.

Í VII. kafla laganna er fjallað um aðalskipulagsáætlanir sem er skipulagsáætlun fyrir eitt sveitarfélag og skal taka til alls lands innan marka sveitarfélagsins, eins og segir í 1. mgr. 28. gr.

Í VIII. kafla skipulagslaga er fjallað um deiliskipulagsáætlanir. Í 38. gr. skipulagslaga segir að sveitarstjórn ber ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags en landeigandi eða framkvæmdaraðili getur óskað eftir því við sveitarstjórn að gerð sé tillaga að deiliskipulagi eða breytingu á deiliskipulagi á sinn kostnað. Í 40. gr. er fjallað um gerð deiliskipulags, kynningu og samráð. Leita skal umsagnar um lýsingu á skipulagsverkefninu

hjá Skipulagsstofnun og umsagnaraðilum og kynna fyrir almenningi áður en tillaga að deiliskipulagi er tekin til afgreiðslu í sveitarstjórn. Í 41. gr. er fjallað um auglýsingu og samþykkt deiliskipulags. Þá er í 42. gr. laganna fjallað um afgreiðslu deiliskipulags en senda ber Skipulagsstofnun deiliskipulag sem samþykkt hefur verið af sveitarstjórn og samantekt um málsmeðferð ásamt athugasemdum og umsögnum um þær. Í 43. gr. laganna er fjallað um breytingar á deiliskipulagi.

Samkvæmt 13. gr. skipulagslaga ber að afla framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar áður en ráðist er í meiri háttar framkvæmd. Samkvæmt 14. gr. laganna er óheimilt að gefa út framkvæmdaleyfi fyrr en eftir að álit Skipulagsstofnunar á mati á umhverfisáhrifum liggur fyrir og ber útgefandi framkvæmdaleyfis að kanna hvort framkvæmdin sé sú sama og lýst er í matsskýrslu og hvort hún samrýmist skipulagsáætlunum. Sveitarstjórn ber að hafa eftirlit með því að framkvæmdir séu í samræmi við útgefið framkvæmdaleyfi.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. skipulagslaga i.f. er ekki skylt að afla framkvæmdaleyfis fyrir framkvæmdir sem háðar eru útgáfu byggingarleyfis samkvæmt lögum um mannvirki. Svo háttaði til um byggingu kísilverksmiðjunnar og var framkvæmdin því ekki framkvæmdaleyfisskyld.

Byggingarleyfi eru ekki gefin út á grundvelli skipulagslaga heldur laga um mannvirki nr. 160/2010 svo og byggingarreglugerðar nr. 112/2012. Verður fjallað um útgáfu byggingarleyfanna í kafla 6.2. en í stuttu máli lúta eftirlitsskyldur leyfisveitanda að því að tryggja að byggingarleyfi séu í samræmi við skipulagsáætlanir.

5.2. Mat á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 106/2000

Mat á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 106/2000 heyra undir stjórnsýslu ríkisins, þ.e. umhverfis- og auðlindaráðherra og Skipulagsstofnun. Eina aðkoma sveitarfélags að því mati er umsögn sem

skilað var inn af hálfu Reykjanesbæjar. Mat á umhverfisáhrifum fellur því að mestu utan umfjöllunar skýrslu þessarar en samhengis vegna þykir nauðsynlegt að gera stuttlega grein fyrir matsskýrslu. Um nánari umfjöllun um mat á umhverfisáhrifum má vísa til skýrslu Ríkisendurskoðunar um aðkomu og eftirlit stjórnvalda á bls. 25-34.

Samkvæmt 2. másl. 1. mgr. 13. gr. laganna ber útgefanda framkvæmda- eða byggingarleyfis að tilkynna Skipulagsstofnun um útgáfu leyfa sem gefin eru út vegna matsskyldrar framkvæmdar.

Samkvæmt 18. gr. laganna ber leyfisveitanda eða öðrum sem falið er að lögum að hafa eftirlit með framkvæmdum að hafa eftirlit með því að matsskyldri framkvæmd sé hagað í samræmi við leyfi. Með leyfisveitanda í skilningi ákvæðisins er átt við það sveitarfélag sem veitir framkvæmda- eða byggingarleyfi samkvæmt skipulags- eða byggingarlögum. Er þar verið að vísa til eftirlitsskyldu sveitarfélags samkvæmt viðeigandi lögum. Þar sem hér var gefið út byggingarleyfi en ekki framkvæmdaleyfi, eins og áður hefur komið fram, var það því byggingarfulltrúi Reykjanesbæjar, sem útgefandi leyfisins, sem ber ábyrgð á framkvæmd eftirlitsins.

Stakksbraut 9 ehf. skilaði inn matsskýrslu vegna framkvæmdanna sem dagsett er 9. apríl 2013 og staðfesti Skipulagsstofnun skýrsluna með nokkrum athugasemdum.

Í kafla 2.1. í matsskýrslunni er að finna umfjöllun um framkvæmdina og staðsetningu bygginga. Þar segir m.a.: „Á lóð sinni mun Stakksbraut 9 ehf. byggja verksmiðjuna þannig að sem minnst sjónræn mengun stafi frá henni. Því var, í samráði við Reykjanesbæ, ákveðið að staðsetja hæstu bygginguna (ofnahúsið) á neðri stalli lóðarinnar því hún verður um 35 m á hæð.“

Síðan er þar að finna eftirfarandi töflu um stærð einstakra bygginga:

Bygging	Áætluð lengd	Áætluð breidd	Áætluð hæð
Ofnahús	180 m	80 m	35 m
Hráfnisgeymsla	200 m	40 m	18 m
Blöndunarbygging	95 m	12 m	25 m
Tvö loftsiuhús	65 m	21 m	22 m
Verkstæði	50 m	25 m	20 m
Verkfærageymsla	50 m	25 m	20 m
Skrifstofubygging	40 m	20 m	15 m



Mynd 1 sýnir fyrirhugaða staðsetningu mannvirkja í umhverfisskýrslu.

Í ljós hefur hins vegar komið að byggingar reyndust hærri en þar er greint. Með bréfi Skipulagsstofnunar til Reykjanesbæjar, dags. 31. janúar 2017, var vakin athygli á því og óskað upplýsinga um útgefin leyfi svo og skýringa ef um frávík frá matsskýrslu sé að ræða.

Í samantekt sem tekin var saman af hálfu Reykjanesbæjar um málið er að finna eftirfarandi töflu sem sýnir stærðir bygginga samkvæmt samþykktum byggingarnefndarteikningum:

Bygging	Lengd	Breidd	Hæð	Frá kóta
Ofnhús	60 m	60 m	35,3 m	8,4 m
Hráefnisgeymslur	2 x 80,5 m	2 x 15 m	12 m	26,2 m
Blöndunarbygging	23 m	11 m	21,5 m	26,2 m
Loftsiuhús	26,5 m	21,2 m	30,3 m	26,2 m
Pökkunarstöð	24 m	16 m	38,2 m	26,2 m
Verkstæði/lager	50 m	15 m	8 m	8,4 m
Skrifstofubygging	40,5 m	23 m	4 m	26,2 m

Sérstaka athygli vekur að í umhverfismati var ekki gert ráð fyrir pökkunarstöð en hún er 38,2 m að hæð en 26,2 m sé miðað við hæð frá gólfkóta og er hún staðsett á efri palli lóðarinnar þrátt fyrir að þar væri ráðgert að lágreistari byggingar skyldu rísa. Er það einkum sú bygging og loftsiuhús sem eru í ósamræmi við umhverfismat.

5.3. Skipulagsáætlanir í Helguvík og breytingar á því

5.3.1. Svæðis- og aðalskipulag

Tillaga var gerð að iðnaðarsvæði í Helguvík í Svæðisskipulagi Suðurnesja 1987-2005. Iðnaðarsvæðið var afmarkað í Aðalskipulagi Reykjanesbæjar 1995-2015 og svæðið stækkað í breytingu sem var staðfest árið 2006. Í Aðalskipulagi Reykjanesbæjar 2008-2024 er svæðið skilgreint fyrir m.a. iðjuver og orkufrekan iðnað. Sama skilgreining er í gildandi aðalskipulagi sem var staðfest árið 2017 og gildir til ársins 2030.

Að mati skýrsluhöfundar er ekki þörf á frekari umfjöllun um svæðis- og aðalskipulag í skýrslu þessari heldur verður einblínt á deiliskipulög á svæðinu.

5.3.2. Deiliskipulag Helguvíkur 1994 og deiliskipulagsbreyting 2008

Deiliskipulag fyrir Helguvík var fyrst samþykkt í árslok 1994. Þar var gert ráð fyrir nokkrum lóðum fyrir hafnsækinn iðnað. Nýtt deiliskipulag fyrir svæðið var samþykkt af bæjarstjórn Reykjanesbæjar þann 5. febrúar 2008. Tilfni deiliskipulagsins var fyrirhuguð bygging álvers í Helguvík.

Var deiliskipulagið unnið af Verkfræðistofu Suðurnesja. Í greinargerð með deiliskipulaginu segir m.a.:

Iðnaðarhús

Innan byggingarreits er heimilt að reisa iðnaðarhús á 2 hæðum. Nýtingarhlutfall takmarkast við stuðulinn <0,5. Litir á veggjum skulu vera hvítir eða gráir, og á þökum hvítir, gráir eða bláir. Leitast skal við að litaval á súrálssílóum verði með þeim hætti að þau verði sem minnst áberandi í umhverfi sínu.

Frágengið yfirborð við húsvegg skal ekki vera neðar en 30 cm undir uppgefinni gólfplötu jarðhæðar og eru frávík frá því háð samþykki byggingarfulltrúa. Mænishæð á einnar hæðar húsi verði að hámarki 20 m yfir uppgefnum aðalgólfkóta en á tveggja hæða húsi verði að hámarki 28 m yfir uppgefnum aðalgólfkóta á mæli- og hæðarblaði. Ekki er gerð krafa um mænisstefnu en gerð er rík krafa til vandaðs útlits og frágangs húsa á öllum lóðum vestan við Hvalvík og beggja vegna Stakksbrautar að miðtengingu Berghólabrautar.

Á lóð að Stakksbraut 1 er kvöð um aðkomu að iðnaðarlóð við Berghóla í Sveitarfélaginu Garði, en lóðin er ætluð fyrir hluta fyrirhugaðs álvers.

Á lóð að Stakksbraut 4 er gert ráð fyrir tveimur súrálssílóum að hámarki 60 metrar yfir uppgefnum aðalgólfkóta á mæli- og hæðarblaði. Gert er ráð fyrir að litur á súrálssílóum verði þannig að þau falli vel að umhverfinu og verði sem minnst áberandi. Frá súrálssílóum er afmarkað svæði fyrir flutningsleið súrals að álveri og er leiðin sýnd á skipulagsupprættinum. (Undirstrikun skýrsluhöfunda)

5.3.3. Deiliskipulagsbreyting 15. febrúar 2011

Breyting á deiliskipulaginu var samþykkt af bæjarstjórn Reykjanesbæjar þann 15. febrúar 2011 og var deiliskipulagsbreytingin auglýst í B-deild Stjórnartíðinda þann 18. febrúar 2011. Í breytingunni fólst að lóðirnar Stakksbraut 9, 11 og 13 voru sameinaðar í eina lóð. Tilgreint er í deiliskipulaginu að stærð hinnar sameinuðu lóðar verði 108.527 m² á tveimur hæðar plönnum.

Deiliskipulagsbreytingin kom til vegna úthlutunar lóðarinnar til Íslenska kísilfélagsins ehf. og var hún unnin af Verkfræðistofu Suðurnesja.

Í deiliskipulaginu kemur m.a. fram:

„Sérákvæði fyrir Stakksbraut 9. Á efra plani lóðar skal frágengið yfirborð við húsvegg ekki vera neðar en 30 cm undir uppgefinni gólfplötu jarðhæðar og

eru frávik frá því háð samþykki byggingarfulltrúa. Mænishæð á einnar hæðar húsi verði að hámarki 20 m yfir uppgefnum aðalgólfkóta en á tveggja hæða húsi verði að hámarki 28 m yfir uppgefnum aðalgólfkóta á mæli- og hæðarblaði. Á neðra plani lóðar skal mænishæð á húsi verða að hámarki 47 m yfir uppgefnum aðalgólfkóta á mæli- og hæðarblaði. Ekki er gerð krafa um mænistefnu. (Undirstrikun skýrsluhöfundar)

5.3.4. Deiliskipulagsbreyting 2. júní 2015

Önnur breyting á deiliskipulaginu var samþykkt af bæjarstjórn Reykjaneshæjar þann 2. júní 2015 og birt var í B-deild Stjórnartíðinda þann 29. júlí 2015. Var deiliskipulagsbreytingin unnin af Verkfræðistofu Suðurnesja.

Deiliskipulagið fól m.a. í sér sameiningu lóða að Berghólabraut vegna annarrar kísilverksmiðju auk þess sem breytingar voru gerðar á öðrum lóðum, m.a. Stakksbraut 9.

Deiliskipulagsbreytingunni var tvívegis frestað á fundi Umhverfis- og skipulagsráðs Reykjaneshæjar. Í seinna skiptið þann 28. janúar 2015 var málinu frestað þar sem nefndin taldi að álit Skipulagsstofnunar og athugun óháðs aðila á samlegðaráhrifum álvers og tveggja kísilvera þyrfti að liggja fyrir áður en breytingar á deiliskipulagi í Helguvík yrði sett í auglýsingar- og kynningarferli svo að bæjarbúum gæfist tækifæri til þess að kynna sér niðurstöðurnar og koma athugasemdum á framfæri áður en umsagnarfrestur deiliskipulagstillögunnar rynni út.

Á fundi Umhverfis- og skipulagsráðs þann 11. mars 2015 var samþykkt að auglýsa breytingu á deiliskipulagstillögu ásamt fylgigögnum samkvæmt 41. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Þá var samþykkt að senda gögnin til umsagnar til Skipulagsstofnunar og annarra viðkomandi aðila. Var ákvörðunin staðfest á fundi bæjarstjórnar þann 17. mars 2015.

Fjöl margar athugasemdir bárust vegna fyrirhugaðrar deiliskipulagsbreytingar sem lutu m.a. að áhyggjum af loftmengun.

Þann 13. maí 2015 á fundi Umhverfis- og skipulagsráðs var deiliskipulagsbreytingar-tillögu frestað vegna fjölda athugasemda og umsagna sem bárust vegna tillögunnar og talin ástæða til að fara betur yfir þær. M.a. hafði borist umsögn Skipulagsstofnunar um nauðsyn þess að kveða á um hámarkshæð mannvirkja.

Á fundi Umhverfis- og skipulagsráðs þann 27. maí 2015 var lögð fram breytingartillaga að deiliskipulagi Helguvíkur ásamt greinargerð og umhverfisskýrslu. Uppdráttur og greinargerð höfðu þá verið uppfærð miðað við umsagnir Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar. Athugasemdum var svarað í meginatriðum í fundargerðinni.

Á fundi bæjarstjórnar Reykjanesbæjar sem haldinn var 2. júní 2015 var fundargerð umhverfis- og skipulagsráðs frá 27. maí 2015 tekin fyrir. Þriðji liðurinn í fundargerðinni um breytingu á deiliskipulagi í Helguvík var sérstaklega borinn upp til atkvæða og samþykktur með 9 atkvæðum en tveir fulltrúar sátu hjá við atkvæðagreiðsluna.

Því hefur verið lýst að í undirbúningi, kynningu og meðferð málsins hafi skilningur flestra verið sá að breytingin sneri fyrst og fremst að lóð Thorsil en ákvæðum um lóð United Silicon hf. hafi verið „laumað inn“ og ekki vakin nægileg athygli á í kynningunni. Í skipulagslögum er ekki sérstaklega kveðið á um hver beri ábyrgð á kynningu skipulagstillagna. Nærtækast er þó að líta svo á að skipulagsfulltrúi bæjarins beri ábyrgð á því enda er í 3. mgr. 7. gr. laganna kveðið á um að hann hafi umsjón með skipulagsgerð.

Við mat á því hvort kynning hafi verið fullnægjandi verður að líta til þess að sérstaklega var fjallað um Stakksbraut 9 í deiliskipulaginu, sbr. hér að neðan. Eins og áður hefur verið rakið ber sveitarstjórnarmönnum að vinna störf sín að alúð og samviskusemi og eru einungis bundnir af lögum og eigin sannfæringu við afgreiðslu mála, sbr. 24. og 25. gr. sveitarstjórnarlaga.

Kjörnum fulltrúum ber þannig að kynna sér sjálfir það erindi sem til úrlausnar er hverju sinni og geta ekki skýlt sér á bak við ófullnægjandi kynningu. Það er þó bæjarstjóri sem ber ábyrgð á að kynning sé fullnægjandi, sbr. 3. mgr. 55. gr. sveitarstjórnarlaga, þar sem segir: „*Framkvæmdastjóri skal sjá um að fundir sveitarstjórnar, byggðarráðs og annarra nefnda sveitarstjórnar séu vel undirbúnir, m.a. í þeim tilgangi að mál sem þar eru afgreidd séu vel upplýst.*“

Í greinargerð deiliskipulagsins er því lýst að aðalbreytingin með deiliskipulaginu sé vegna kísilverksmiðju að Berghólabraut 8 við Helguvík. Er þar átt við kísilverksmiðju sem kennd er við Thorsil. Deiliskipulagsbreytingin náði þó einnig til Stakksbrautar 9. Í deiliskipulaginu var m.a. að finna eftirfarandi breytingu:

Berghólabraut 8 og Stakksbraut 9

Að Berghólabraut 8 og Stakksbraut 9 er heimilt að reisa iðnaðarhús af ótilteknum hæðarfjölda. Nýtingarhlutfall takmarkast við stuðulinn <0,5. Litir á veggjum og þökum skulu vera til þess fallnir að fela hús og draga úr húshæð. Frágengið yfirborð við húsvegg skal ekki vera neðar en 30 cm undir uppgefinni gólfplötu jarðhæðar og eru frávik frá því háð samþykki byggingarfulltrúa. Á lóðunum Berghólabraut 8 og Stakksbraut 9 skal mænishæð á húsum innan almenns byggingareits vera að hámarki 25 m yfir uppgefnum aðalgólfkóta á mæli- og hæðarblaði en hús innan sérstaks byggingareits vera að hámarki 45 m yfir uppgefnum aðalgólfkóta á lóðinni Berghólabraut 8 og 50 m yfir aðalgólfkóta á neðra plani á lóðinni Stakksbraut 9. Á mæliblaði fyrir lóðina Berghólabraut 8 verður auk þessa sett inn viðbótar kvaðir um lögun og hámarkshæðir húsa í samræmi við forsendur umhverfismats (2015) fyrir verksmiðjuna. Vinnubúðir á byggingartíma skulu vera innan almenns byggingarreits, hámarkshæð 5 m frá aðalgólfkóta, frárennsli skal leitt í frárennsliskerfi Reykjanesbæjar eða leitt í safnþró og því fargað á viðurkenndan hátt. (Undirstrikun skýrsluhöfunda)

Sú deiliskipulagsbreyting sem hér er lýst er það deiliskipulag sem var í gildi á byggingartíma verksmiðjunnar og er enn í gildi í dag. Það sem hér skiptir meginmáli er að framangreint deiliskipulag felur það í sér að byggingar á svokölluðu efra plani mega að hámarki vera 25 m yfir aðalgólfkóta en byggingar á neðra plani mega vera allt að 50 m yfir aðalgólfkóta.

Felur deiliskipulagið þannig í sér umtalsvert rýmri heimild hvað hæð mannvirkja varðar en það sem umhverfismat miðaðist við.

Í kafla 5.2. er að finna töflu yfir hæð mannvirkja. Líkt og þar er rakið er hæð hráefnisgeymslu, blöndunarbyggingar, loftsíuhúss, pökkunarstöðvar og skrifstofubyggingar 26,2 m yfir gólfkóta eða sem nemur 1,2 m yfir leyfilega hæð samkvæmt deiliskipulaginu.

6 Valdsvið Reykjanesbæjar m.t.t. byggingamála, skv. lögum.

6.1. Ábyrgð og valdsvið á byggingarframkvæmdum

Samkvæmt 4. gr. mannvirkjalaga nr. 160/2010 annast byggingarfulltrúar eftirlit með mannvirkjagerð og ber sveitarstjórn ábyrgð á að stjórnslá og eftirlit byggingarfulltrúa sé í samræmi við ákvæði laganna. Yfirstjórn mannvirkjamála er aftur á móti í höndum ráðherra, sbr. 1. mgr. ákvæðisins.

Samkvæmt 9. gr. laga um mannvirki ber aðila sem hyggst reisa mannvirki að fá samþykka umsókn um byggingarleyfi hjá byggingarfulltrúa í viðkomandi sveitarfélagi. Skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis koma fram í 13. gr. laga um mannvirki og eru m.a. að mannvirkið og notkun þess samræmist skipulagsáætlunum á svæðinu og að aðaluppdrættir hafi verið yfirfarnir og að leyfisveitandi hafi áritað þá til staðfestingar á samþykki.

Frekari fyrirmæli um byggingarleyfi eru ennfremur í byggingarreglugerð nr. 112/2012, sbr. m.a. grein 2.4.2. Þar segir í 1. mgr. ákvæðisins: „Leyfisveitandi fer yfir byggingarleyfisumsókn og gengur úr skugga um að

fyrirhuguð mannvirkjagerð sé í samræmi við skipulagsáætlanir á viðkomandi svæði, aðaluppdrættir uppfylli öll viðeigandi ákvæði laga um mannvirki og þessarar reglugerðar og að viðeigandi gögn hafi verið lögð fram.“ Þá segir í 5. mgr. sama ákvæðis: „*Ef mannvirki er háð byggingarleyfi byggingarfulltrúa skal hann leita umsagnar skipulagsfulltrúa leiki vafi á að framkvæmd samræmist skipulagsáætlunum sveitarfélagsins. Ef ekki liggur fyrir deiliskipulag skal byggingarfulltrúi vísa leyfisumsókninni til skipulagsnefndar í samræmi við ákvæði skipulagslaga.*“

Þá er í grein 2.4.4. fjallað um skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis, en þar segir í 1. tölul. að skilyrði sé að: „*Mannvirkið og notkun þess samræmast skipulagsáætlunum eða fyrir liggur samþykkt sveitarstjórnar vegna leyfisumsóknar skv. ákvæðum skipulagslaga.*“

Samkvæmt 18. gr. mannvirkjalaga getur Mannvirkjastofnun tekið til athugunar að eigin frumkvæði eða samkvæmt ábendingu hvort afgreiðsla byggingarfulltrúa hafi farið í bága við lög.

Samkvæmt 15. gr. laganna er það eigandi mannvirkis sem ber ábyrgð á því að hönnun, bygging og rekstur mannvirkis sé í samræmi við kröfur laganna og viðeigandi reglugerða. Ræður eigandi mannvirkis hönnunarstjóra sem ber ábyrgð á hönnun hússins og byggingarstjóra sem ber ábyrgð á að byggt sé í samræmi við teikningar og lög.

Útgefandi byggingarleyfis, þ.e. viðkomandi sveitarfélag, skal hins vegar hafa eftirlit með því að byggt sé í samræmi við lög, reglugerðir og teikningar. Slíkt eftirlit fer fram með úttektum á byggingarframkvæmdum, sbr. 16. gr. laganna, en um slíkar úttektir er fjallað í VII. kafla laganna.

Úttektum byggingarframkvæmda er skipt í þrennt. Í fyrsta lagi er um að ræða áfangaúttekt samkvæmt 34. gr. laganna sem fram fer við lok verkþátta. Í öðru lagi er um að ræða öryggisúttekt samkvæmt 35. gr. laganna sem fram fer þegar mannvirki er tekið í notkun. Í þriðja lagi er um að ræða lokaúttekt samkvæmt 36. gr. laganna sem fram fer innan þriggja

ára frá því að mannvirki er tekið í notkun. Samkvæmt greindum ákvæðum eru úttektirnar á ábyrgð byggingarstjóra sem skal sjá til þess að þær fari fram en útgefandi byggingarleyfis getur farið fram á að úttekt fari fram verði vanræksla á því af hálfu byggingarstjóra.

Það er byggingarstjóri sjálfur sem annast áfangaúttektir en útgefandi byggingarleyfis skal gefa út vottorð um að öryggis- og lokaúttektir hafi farið fram, sbr. 2. mgr. 34. gr., 1. mgr. 35. gr. og 4. mgr. 36. gr. laganna.

6.2. Umsóknir United Silicon hf. um byggingarleyfi og afgreiðsla þeirra

Bygging kísilverksmiðjunnar er samtals 18 matshlutar. United Silicon hf. sótti um og fékk útgefin byggingarleyfi fyrir hverjum matshluta samkvæmt sérstökum umsóknum þar um. Slík framkvæmd er á grundvelli greinar 2.4.5. í byggingarreglugerð nr. 112/2012 en ákvæðið er svohljóðandi: „Leyfisveitanda er heimilt, þegar um er að ræða mjög stóra, mjög sérhæfða eða flókna byggingarframkvæmd eða framkvæmd þar sem með rökum má sýna fram á að þróunarvinna þurfi að fara fram samhliða hönnun og byggingu mannvirkis, að veita skriflegt leyfi til einstakra þátta framkvæmdarinnar og takmarkast þá leyfið við samþykkt hönnunargögn.“

Ferlið var því í samræmi við lög og reglur en það má hins vegar setja spurningarmerki við það hve heppilegt það ferli sé. Hætta er á að það skorti á heildaryfirsýn yfir mannvirkjagerð þegar framkvæmd er ekki framkvæmdaleyfis skyld og gefin eru út byggingarleyfi fyrir einstaka þætti í senn. Það fellur þó fyrir utan efni skýrslu þessarar að taka afstöðu til slíks.

Matshlutarnir eru sem hér segir:

Matshluti	Bygging
01	Ofnhús og steypuskáli
02	Skrifstofur (bráðabirgðahúsnæði)
03	Aðveitustöð rafmagns
04	Dreifistöð rafmagns
05	*
06	Hráefnisflutningskerfi
07	Hráefnisblöndun og skömmtunarstöð
08	Pökkunarstöð
09	Síuhús
10	*
11	*
12	Háspennuskurður með brunnum
13	Göngu- og lagnabré
14	Hráefnisgeymsla
15	Hráefnisgeymsla
16	Tjaldgeymsla fyrir flokkun og mölun
17	Vöruskemma
18	Tímabundin vinnuaðstaða

*gögn um byggingarleyfi vantar.

Umsóknarferlið fór þannig fram að umsókn var send af hálfu United Silicon hf. fyrir hvern og einn matshluta á formi sem útgefið er af byggingafulltrúa Reykjanesbæjar. Með umsóknunum fylgdu gögn s.s. um skráningu byggingarstjóra, iðnmeistara ásamt skyldum gögnum. Óþarfi er að rekja í löngu máli ferlið fyrir hvern og einn matshluta heldur verður hér sjónum beint að matshlutum 01, 07, 08, 09, 14 og 15 en það eru þeir matshlutar sem ekki eru í samræmi við deiliskipulag og/eða umhverfismat.

Matshluti 01:

Líkt og að framan greinir samanstendur matshluti 01 af ofnhúsi og steypuskála. Samkvæmt afstöðumynd stendur byggingin á svokölluðu neðra plani.

Með umsókn dagsettri 14. nóvember 2014 óskaði United Silicon hf. eftir byggingarleyfi vegna matshluta 01. Á umsóknareyðublaðinu er hakað við að með umsókninni fylgi uppdráttarblöð í fjórriti. Ekki var hins vegar hakað við að umsókninni fylgi mæli- og hæðablað þrátt fyrir að slíkt sé áskilið í a-lið 2. mgr. greinar 2.4.1. í byggingarreglugerð. Þá var ennfremur skilað inn gögnum um skráningu byggingastjóra og iðnmeistara og um ábyrgðartryggingar þeirra. Byggingarfulltrúi Reykjanesbæjar samþykkti umsóknina þann 2. desember 2014 og tveimur dögum síðar var gefið út byggingarleyfi.

Eins og áður er rakið tók núgildandi deiliskipulag gildi þann 29. júlí 2015. Var því í gildi fyrra deiliskipulag frá 2011 þar sem hámarkshæð mannvirkja á neðra plani var 47 m. Samkvæmt samþykktum teikningum er hæð hússins 35,3 m. Rúmast hæð hússins því innan deiliskipulags en er 30 cm hærri en áætluð hæð samkvæmt umhverfismati.

Þann 9. maí 2016 var sótt um byggingarleyfi fyrir breytingum á áður samþykktum teikningum. Í gögnum málsins er ekki að finna neina formlega umsókn þar um og engin gögn liggja fyrir um afgreiðslu málsins. Fyrir liggja

hins vegar nýjar samþykktar teikningar þar sem byggingin var stækkuð en hæð hússins er hin sama.

Matshlutar 06 og 07:

Sótt var um byggingarleyfi vegna matshluta 06 og 07 með einni umsókn sem dagsett er þann 19. febrúar 2016 og voru byggingaráform samþykkt þann 17. mars s.á. Þær byggingar sem um ræðir eru hráefnisgeymslur, þ.e. blöndun og skömmun, og hráefnisflutningakerfi.

Samkvæmt samþykktum teikningum er hæð hráefnisgeymslna 26,2 m og því 1,2 m hærra en leyfilegt er samkvæmt gildandi deiliskipulagi. Með umsókninni fylgdu uppdráttarblöð en ekki mæli- og hæðablað.

Matshlutar 08 og 09:

Sótt var um byggingarleyfi vegna matshluta 08 og 09 með einni umsókn sem dagsett er þann 16. október 2015. Var umsögnin gerð af aðalhönnuði matshlutanna fyrir hönd Sameinaðs Silikons hf. Uppdráttarblöð fylgdu með umsókninni en ekki mæli- og hæðablað. Byggingaráform voru samþykkt á grundvelli umsóknarinnar þann 9. nóvember 2015.

Matshluti 08 er þökkunarhús sem staðsett er á efri palli lóðarinnar og er 38,2 m að hæð eða sem nemur 13,2 m hærra en hámarkshæð samkvæmt deiliskipulagi. Þá var ekki gert ráð fyrir þeirri byggingu í umhverfismati.

Matshlutar 14 og 15:

Sótt var um byggingarleyfi vegna matshluta 14 og 15 með umsóknum, dagsettum 11. febrúar 2016. Þann 17. mars 2016 samþykkti byggingarfulltrúi byggingaráform og kemur þar fram að það sé gert

samkvæmt aðaluppdráttum sem dagsettir eru 8. apríl 2016 eða um 3 vikum eftir að byggingaráform voru samþykkt.

Þær byggingar sem um ræðir eru hráefnisgeymslur en samkvæmt samþykktum teikningum eru þær 26,2 m að hæð og því 1,2 m hærrí en hámarkshæð samkvæmt deiliskipulagi.

Það athugast að, að því er varðar aðra matshluta en matshluta nr. 01 var gefin út samþykkt á byggingaráformum, sbr. 11. gr. laga um mannvirki. Þegar svo háttar til er útgáfa byggingarleyfa háð því skilyrði að gjöld séu greidd, séruppdrættir og deiliuppdrættir berast, ábyrgðaryfirlýsingar byggingarstjóra og iðnmeistara berist, og að yfirlit hönnunarstjóra um innra eftirlit og ábyrgðarsvið hönnuða berist. Í þeim gögnum sem skýrsluhöfundur hefur undir höndum er ekki að finna byggingarleyfi nema vegna matshluta 01, eins og áður segir.

7. Ívilnun Reykjaneshæjar til United Silicon hf. á grundvelli laga nr. 99/2010

Með lögum um ívilnanir vegna nýfjárfestinga á Íslandi nr. 99/2010 var íslenskum stjórnvöldum veitt heimild til að veita ívilnanir til nýfjárfestinga að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum.

Líkt og áður hefur komið fram var gerður fjárfestingarsamningur milli ríkisins og United Silicon hf. á grundvelli laganna. Mat á skilyrðum laganna fór fram á vegum stjórnarsýslu ríkisins og var sú framkvæmd metin í skýrslu Ríkisendurskoðunar og er því óþarft að fjalla frekar um það á þessum vettvangi heldur vísast alfarið til þeirrar skýrslu.

Fjárfestingarsamningurinn fól m.a. í sér tiltekna lækkun á opinberum gjöldum sem United Silicon hf. bar að greiða til Reykjaneshæjar. Var samningurinn undirritaður um samþykki Reykjaneshæjar af hálfu bæjarstjóra að fengnu samþykki bæjarstjórnar þann 31. október 2013.

Jafnframt var af þessu tilefni gerður svokallaður samningur um leyfisveitingar og gjaldtöku vegna fyrirhugaðs kísilvers Stakksbrautar 9 ehf. að Stakksbraut nr. 9 við Helguvíkurböfn. Samningurinn er gerður þann 28. janúar 2014 en undirritað eintak af honum liggur ekki fyrir í þeim gögnum sem afhent voru skýrsluhöfundi. Samningurinn var hins vegar framseldur frá Stakksbraut 9 ehf. til United Silicon hf. þann 15. júlí 2014 og er það framsal undirritað af hálfu allra aðila. Liggur þannig ótvírætt fyrir að samningurinn hafi tekið gildi hvort sem hann hafi verið undirritaður eður ei.

Í umræddum samningi er kveðið á um að tilefni hans séu ívilnanir samkvæmt lögum nr. 99/2010 og er í honum kveðið á um fyrirkomulag gatnagerðargjalda, fasteignaskatts og byggingarleyfisgjalda.

Í grein 3.2. er kveðið á um að byggingarfulltrúi muni gefa út byggingarleyfi í samræmi við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010, byggingarreglugerð og skilyrði sem sett kunna að vera við mat á umhverfisáhrifum. Þá er í 1. mgr. greinar 3.3. kveðið á um byggingarleyfisgjald og í kjölfarið segir í 2. mgr. ákvæðisins: „Sveitarfélagið mun á mótí afgreiða allar umsóknir sem nauðsynlegar fyrir [sic] byggingu á fullkomlega starfhæfri kísilverksmiðju á fasteigninni og mannvirkjum Landsnets hf. við lóðina Stakksbraut 9 innan 6 virkra daga.“

Þótt lög nr. 99/2010 veittu ótvíræða heimild til að semja um álögur opinberra gjalda var hvorki í þeim lögum né öðrum heimild fyrir opinbera aðila til að semja um tiltekna málsmeðferð við afgreiðslu beiðna en með samningnum skuldbatt Reykjanesbær sig til að afgreiða byggingarleyfisumsóknir innan sex virkra daga.

8. Spurningar samkvæmt erindisbréfi

8.1. Hvernig var kynningu framkvæmdaraðila gagnvart stofnunum bæjarins háttað og um leið hvernig var þeim upplýsingum er fram komu á þeim kynningum miðlað áfram til kjörinna fulltrúa og bæjarbúa?

Af gögnum málsins má ráða að kynning verkefnisins hafi farið fram bæði með formlegum og óformlegum hætti.

Í fyrstu virðast samskiptin að mestu hafa farið fram milli annars vegar fyrirsvarsmanns United Silicon hf., sem kom þá fram fyrir hönd Tomahawk Development hf., eða annars í hans stað og hins vegar bæjarstjóra Reykjanesbæjar og framkvæmdastjóra Reykjaneshafnar, eftir því sem við átti hverju sinni.

Frá því að undirbúningur hófst má sjá að þó nokkur samskipti voru milli fyrirsvarsmannsins og bæjarstjórans sem oft á tíðum lutu að því að sá fyrrnefndi gerði grein fyrir verkefninu, hvernig áætlanir litu út og hvernig því miðaði áfram. Fóru samskiptin fram með tölvupóstum og formlegum bréfum.

Í fundargerðum bæjarstjórnar er ítrekað bókað að bæjarstjóri hafi gert bæjarstjórn grein fyrir málinu án þess að gerð sé grein fyrir í hverju sú upplýsingagjöf hafi verið fólgin.

Það athugast að í þeim gögnum sem skýrsluhöfundur var afhent eru engar fundargerðir eða minnisblöð af fundum milli framkvæmdaraðila og fulltrúa Reykjanesbæjar. Ætla má að kynning verkefnisins hafi a.m.k. að einhverju leyti farið fram á slíkum fundum en þar sem ekkert liggur fyrir um efni slíkra funda er ekki hægt að fullyrða neitt um efni þeirra. Það hefði verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að rita fundargerðir eða, eftir atvikum, minnisblöð um alla formlega fundi sem haldnir voru.

8.2. Hvernig var staðið að fýsileikakönnun verkefnanna af hendi bæjaryfirvalda áður en ákvarðanir voru teknar? Hverjir gerðu þær kannanir og hver var menntun þeirra með tilliti til eðlis og umfangs verkefnanna?

Engar upplýsingar fengust um gerð fýsileikakönnunar af hendi bæjaryfirvalda og liggja engin gögn fyrir um slíka könnun að undanskilinni fýsileikakönnun í umhverfismati. Þó má ráða af gögnum að það sem mestu máli hafi skipt af hálfu bæjaryfirvalda hafi verið að tryggja fjölbreytta atvinnumöguleika í bæjarfélaginu en eins og áður segir bendir ekkert til að sá kostur hafi verið borin saman við aðra mögulega uppbyggingu á svæðinu, a.m.k. ekki með formlegum hætti.

Engin lagaleg skylda er til að láta framkvæma fýsileikakönnun. Það liggur þó í augum uppi að þegar opinberir aðilar úthluta takmörkuðum gæðum, svo sem lóðum og leyfum undir verksmiðju, ber að vanda vel til verka og hafa hagsmuni bæjarbúa að leiðarljósi. Lögmæt sjónarmið þjuggu að baki ákvörðun bæjaryfirvalda, þ.e. að tryggja atvinnu í bæjarfélaginu. Það hefði þó verið í samræmi við vandaða stjórnsluhætti að láta greina hvort og hvaða aðrir möguleikar væru í boði til að ná því markmiði og greina nákvæmlega hvaða kostur myndi tryggja hagsmuni bæjarbúa best, bæði m.t.t. atvinnumála og annarra þátta, s.s. umhverfismála.

8.3. Hvernig var skipulagsvinnu af hálfu stofnana bæjarins háttað? Voru þau verkefni unnin af stofnunum bæjarins eða var þeim útvistað til annarra aðila? Hafi svo verið, þá til hverra og var forsögn stofnanna bæjarins um úrlausn þeirra verkefna og hver bar ábyrgð á samskiptum fyrir hönd bæjarins?

Öll þau deiliskipulög sem eru eða hafa verið í gildi á þeim tíma sem hér skiptir máli voru unnin af Verkfræðistofu Suðurnesja.

Deiliskipulagið sem tók gildi á árinu 2015 var unnið af Verkfræðistofu Suðurnesja að beiðni Halldórs Karls Hermannssonar, framkvæmdastjóra Reykjaneshafna. Ekki liggur fyrir samningur milli Reykjaneshafna og Verkfræðistofu Suðurnesja í þeim gögnum sem skýrsluhöfundur hefur undir höndum og því ekki hægt að fullyrði hve víðtæk vinna stofunnar var við skipulagsvinnuna.

Það liggur a.m.k. fyrir að töluverður hluti skipulagsvinnunnar var unnin af Reykjaneshæ, s.s. samskipti við Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun, svör við athugasemdum sem bárust vegna skipulagstillögunnar auk þess sem kynningarfundir voru haldnir af hálfu bæjarins. Í forsvari fyrir Reykjaneshæ var Guðlaugur H Sigurjónsson framkvæmdastjóri umhverfis- og skipulagssviðs bæjarins, Sveinn Númi Vilhjálmsson, skipulagsfulltrúi auk þess sem Jóna Hrefna Bergsteinsdóttur, starfsmaður á Umhverfis- og skipulagssviði, kom töluvert að málinu og sá m.a. um samskipti við Verkfræðistofu Suðurnesja.

Ákvarðanir um deiliskipulagið voru teknar á fundum Umhverfis- og skipulagsráðs og voru ákvarðanir þess staðfestar á fundum bæjarstjórnar.

Til viðbótar vann Verkfræðistofan Vatnaskil líkanreikning á dreifingu útblásturs frá fyrirhuguðu iðjuveri Thorsils í Helguvík en sú vinna var unnin fyrir hönd þess félags. Mannvit vann umhverfisvöktunaráætlun fyrir Thorsil og þá útbjó Verkís minnisblað fyrir Verkfræðistofu Suðurnesja varðandi kvaðir um vöktun í deiliskipulagstillögu.

Fulltrúi frá Verkfræðistofu Suðurnesja mætti á fund Umhverfis- og skipulagsráðs þann 28. janúar 2015 ásamt fulltrúum frá Mannvit og Verkfræðistofunni Vatnaskil. Á þeim fundi virðist sem fyrsta útgáfa af deiliskipulaginu ásamt greinargerð hafi verið kynnt. Á næsta fundi ráðsins var samþykkt að senda tillöguna til umsagnar og auglýsingar. Fjölmargar umsagnir bárust og breyttist deiliskipulagið nokkuð í kjölfar þess. Var upplýsingum um framgang deiliskipulagsins innan Umhverfis- og skipulagsráðs miðlað til verkfræðistofunnar af hálfu Jónu Hrefnu

Bergsteinsdóttur. Virðist sem hún hafi alfarið séð um samskipti við verkfræðistofuna.

Niðurstaðan er því sú að gerð deiliskipulagsins var unnin af hálfu Verkfræðistofu Suðurnesja en hluti skipulagsvinnunnar var unnin af Umhverfis- og skipulagsráði Reykjanesbæjar. Jóna Hrefna Bergsteinsdóttir bar ábyrgð á samskiptum við verkfræðistofuna af hálfu bæjarins.

8.4. Var á einhverjum tímapunkti í ákvarðana- eða skipulagsferlinu undirskrifaðir samningar er lutu að fjárhagslegum skuldbindingum fyrir hönd bæjarsjóðs, án þess að bæjarstjórn sem æðsta stjórnvald bæjarins hafði fjallað um þær áður, eins og þó er krafist í 5. lið 1. mgr. 58. gr. sveitarstjórnarlaga?

Svarið við þeirri spurningu er nei. Helstu tilvik sem hér koma til skoðunar og varða fjárhagslegar skuldbindingar bæjarins eru annars vegar lóðarúthlutun til Íslenska kísilfélagsins ehf. og síðar Stakksbrautar 9 ehf. og hins vegar fjárfestingarsamningur United Silicon hf. og Íslenska ríkisins þar sem samþykkt var af hálfu Reykjanesbæjar lækkun á opinberum gjöldum til bæjarins.

Lóðarúthlutanir voru samþykktar á fundum Atvinnu- og hafnaráðs Reykjanesbæjar og framkvæmdastjóra falið að undirrita samninga. Fundargerðir ráðsins voru lagðar fyrir bæjarstjórn sem samþykkti þær einróma.

Bæjarstjórn samþykkti þann 31. október 2013 að fela bæjarstjóra að undirrita fjárfestingarsamninginn fyrir hönd Reykjanesbæjar.

Vafamál er hvort ofangreind tilvik geti fallið undir greint ákvæði sveitarstjórnarlaga en að mati skýrsluhöfunda koma önnur tilvik ekki til skoðunar.

8.5. Uppfyllti byggingarleyfi USI öll þau skilyrði er krafist er við útgáfu byggingarleyfis, skv. lögum um mannvirki nr. 160/2010? Uppfyllti útgefandi byggingarleyfis eftirlitsskyldu og úttektir sína í samræmi við 16. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010 þar sem kveðið er á um að byggingarfulltrúa, útgefanda byggingarleyfis beri að annast eftirlit með því að hönnun og úttekt sé í samræmi við lög og reglugerðir?

Með deiliskipulagi fyrir svæðið var heimiluð bygging mannvirkja sem eru hærri en gert var ráð fyrir í mati á umhverfisáhrifum. Byggingarleyfi voru útgefin á grundvelli samþykktar teikninga fyrir mannvirki sem voru hærri en heimilað var í deiliskipulagi og umhverfismati. Þá var gefið út byggingarleyfi fyrir mannvirki sem hafði ekki verið tekið með í mati á umhverfisáhrifum.

Að mati skýrsluhöfunda voru það ekki úttektir samkvæmt lögum um mannvirki nr. 160/2010 sem aflögu fóru. Úttektir fela aðallega í sér mat á hvort uppfyllt séu ákvæði reglna um öryggisatriði og að bygging sé í samræmi við byggingarreglugerð og samþykktar teikningar. Ekkert er annað fram komið en að byggingarnar séu í samræmi við samþykktar teikningar. Ágallinn við meðferð málsins kom því fram fyrr í ferlinu þegar samþykktar voru teikningar sem ekki voru í samræmi við deiliskipulag og umhverfismat. Fór slíkt í bága við 1. tölul. 1. mgr. 13. laga um mannvirki nr. 160/2010 og 18. gr. laga um umhverfismat nr. 106/2000.

Í þessu samhengi er vert að minnast á þrennt sem aflögu fór og kann að hafa stuðlað að því að svo fór sem fór. Í fyrsta lagi hafði Reykjanesbær skuldbundið sig með samningi til að afgreiða umsóknir um byggingarleyfi innan sex virkra daga og má því ljóst vera að mikil pressa var á að afgreiða umsóknirnar eins fljótt og auðið er. Engin heimild er fyrir stjórnvöld til að semja fyrirfram um slíka málsmeðferð. Við útgáfu byggingarleyfis ber sveitarfélagi að fara eftir lögum og er þeim óheimilt að gefa út byggingarleyfi ef skilyrði mannvirkjalaga og byggingareglugerðar eru ekki uppfyllt. Það að semja fyrirfram um skamman afgreiðslufrest á slíkum beiðnum grefur undan eftirlitshlutverki sveitarfélags eykur líkur á að umsókn sé samþykkt sem uppfyllir ekki þær kröfur sem gera ber.

Í öðru lagi voru umsóknirnar afgreiddar án þess að með þeim fylgdu mæli- og hæðablöð líkt og áskilið er í a-lið 2. mgr. greinar 2.4.1. í byggingarreglugerð. Á þeim teikningum sem fylgdu umsóknunum kemur hæð þeirra fram en þó ekki með eins skýrum hætti og ákjósanlegt væri.

Í þriðja lagi ber leyfisveitanda að tilkynna Skipulagsstofnun um útgáfu leyfa vegna framkvæmda sem háðar eru mati á umhverfisáhrifum, sbr. 2. másl. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000. Ekki er að sjá að útgefin byggingarleyfi hafi verið tilkynnt til Skipulagsstofnunar. Hefði það verið gert hefði Skipulagsstofnun átt að sjá að útgefin leyfi voru ekki í samræmi við mat á umhverfisáhrifum.

Niðurstaðan er því sú að afgreiðsla umsókna United Silicon hf. um byggingarleyfi var ekki í samræmi við lög. Skýrt er samkvæmt lögum um mannvirki að byggingarfulltrúi skuli hafa eftirlit með að mannvirki séu í samræmi við deiliskipulag en þrátt fyrir það gaf hann út byggingarleyfi sem ekki voru í samræmi við deiliskipulag. Meira vafamál er hvort byggingarfulltrúi skuli hafa eftirlit með því að mannvirki séu í samræmi við mat á umhverfisáhrifum. Þótt slíkt eftirlit sé í samræmi við vandaða stjórnábylgju er ekki hægt að finna því skýra stoð í lögum. Hins vegar ber honum að tilkynna Skipulagsstofnun um útgáfu byggingarleyfa sem hefur þá tækifæri til að hafa eftirlit með að byggingarleyfi séu í samræmi við mat á umhverfisáhrifum. Búið var að semja um skamman afgreiðslufrest án þess að lagaheimild væri til þess. Ekki var gengið eftir því að þau gögn sem fylgja ætti umsókn fylgdu með. Í þó nokkrum fjölda tilvika var hæð mannvirkja umfram það sem heimilað er í deiliskipulagi og umhverfismati. Að áliti skýrsluhöfunda var því verulegur misbrestur á afgreiðslu umsóknanna.

9. Viðbótarspurningar.

Með bréfi dags. 22. apríl 2020 var af hálfu Unnars Steins Bjarndal hrl., bæjarlögmanns, komið á framfæri athugasemdum, spurningum og ábendingum varðandi þáverandi drög að skýrslu þessari. Reynt var eftir

fremsta megni að svara þeim athugasemdum með breytingum á skýrslunni eða aukinni umfjöllun þar sem við á. Eftirfarandi athugasemdir eru þess eðlis að rétt þykir að svara þeim á heildstæðan hátt í einu lagi:

„Það leikur enginn vafi á að umfang verkefnisins var mikið og krafðist á sama tíma mikillar yfirsýnar og sérþekkingar á skipulagsmálum og tækniatriðum sem tengjast uppbyggingu á verksmiðju af því tagi sem síðar reis. Var sanngjarnt að ætla sama fjölda starfsmanna með sömu þekkingu og reynslu og dugði til að afgreiða „venjulegar“ framkvæmdir innan sveitarfélags að afgreiða svona stórt og viðamikið mál? Hefði átt að kalla fleiri starfsmenn eða sérfræðinga til? Ef já, hvar lá sú ábyrgð að gera það?“

Það veltur nokkuð á reynslu og þekkingu viðkomandi starfsmanna hvort þörf hafi verið á að kalla til fleiri starfsmenn eða sérfræðinga. Ef þeir starfsmenn sem unnu að afgreiðslu málsins höfðu litla eða enga reynslu af framkvæmdum af þessari stærðargráðu kann að vera rétt að kalla til sérfræðinga til aðstoðar.

Þess skal þó getið að í 8. gr. mannvirkjalaga eru reglur um almennt hæfi byggingarfulltrúa, þ.e. að hann hafi fengið löggildingu sem hönnuður, sbr. 3. mgr. Sjá einnig 5. mgr. 7. gr. skipulagslaga hvað varðar hæfi skipulagsfulltrúa. Þar er kveðið á um þau hæfisskilyrði sem skipulags- og byggingarfulltrúar þurfa að búa yfir til að geta sinnt sínu starfi. Það liggur þó í augum uppi að, almennt séð, ef framkvæmd er af stærðargráðu sem starfsmenn hafa ekki áður komið að og hafa ekki tíma eða þekkingu til að gefa umsóknum nægjanlegan gaum, þá ber að afla sérfræðiaðstoðar eða ráða fleiri starfsmenn. Ekki er þó hægt að svara því afdráttarlaust hvort svo hafi verið raunin í þessu máli.

Ábyrgð á að starfsfólk ráði við þau erindi sem þeim er falin liggur hjá bæjarstjóra, enda er hann æðsti yfirmaður annars starfsliðs og ber ábyrgð á að stjórnslá sveitarfélagsins samræmist lögum, samþykktum og viðeigandi fyrirmælum, sbr. 1. mgr. 55. gr. sveitarstjórnarlaga.

„Það kemur víða fram í skýrslunni að höfundur hafi ekki getað lagt mat á einhverja þætti málsins vegna þess að í gögnum, sem honum hafi verið

afhent, hafi ekki verið að finna upplýsingar, fundargerðir eða minnisblöð um viðkomandi þátt. Hefur verið óskað sérstaklega eftir ákveðnum gögnum sem síðan finnast ekki eða er hægt að slá því föstu að þú hafir öll gögn undir höndum sem máli kunna að skipta?

Óskað var eftir öllum gögnum sem málið varðar og telja þau þúsundir blaðsíðna. Ekki var sérstaklega spurst fyrir um einstök gögn. Skýrsluhöfundur getur ekki fullyrt hvort til séu gögn sem honum hafi ekki verið afhent, en skýrsluhöfundur hefur enga ástæðu til að ætla að honum hafi ekki verið látin í té öll gögn sem málið varðar. Ef eftir gögnum var kallað var ávallt greiðlega unnið úr slíkum beiðnum af hálfu starfsmanna bæjarins og e.a. upplýst ef gögnum væri ekki til að dreifa.

„Eins og lýst er í úttektinni þá er ljóst að ýmis mistök voru gerð af hálfu starfsmanna og eftir atvikum stofnana Reykjanesbæjar. Byggingarfulltrúi var látinn axla ábyrgð og sagt upp störfum. Getur þú lagt mat á þá ákvörðun forsvarsmanna Reykjanesbæjar? Hefði verið ástæða til að bregðast við með öðrum hætti?“

Eins og fram hefur komið er það mat skýrsluhöfundar að mistök voru gerð af hálfu byggingarfulltrúans við úrlausn málsins. Það er mat skýrsluhöfundar að mistök hans réttlæti ekki fyrirvaralausán brottrekstur en að farið hafi verið að reglum við uppsögn hans telur skýrsluhöfundur að sú ákvörðun sé réttlætanleg.

10 Niðurstöður

Meginniðurstöður skýrslunnar eru að annmarkar voru á skipulagsferli og við útgáfu byggingarleyfa. Deiliskipulag heimilaði byggingu mannvirkja sem voru hærri en umhverfismat gerði ráð fyrir. Skipulagsstofnun vakti ítrekað athygli á að setja þyrfti skilmála um hámarkshæð húsa. Slík hámarkshæð

var sett en reyndist vera hærri en samkvæmt umhverfismati, eins og áður segir.

Byggingarleyfi voru gefin út í andstöðu við deiliskipulag þar sem hæð samkvæmt samþykktum teikningum var 1,2 m hærri en leyfileg hæð samkvæmt deiliskipulagi. Þá voru útgefin byggingarleyfi ekki í samræmi við mat á umhverfisáhrifum.

Ekkert í samskiptum United Silicon hf., eða forverum þess félags, við Reykjanesbæ gefa tilefni til að ætla að annarleg sjónarmið hafi ráðið ferðinni hjá stjórnendum eða starfsmönnum bæjarins. Áréttað er þó það sem áður segir að samningur um málsmeðferð útgáfu byggingarleyfa var ekki í samræmi við lög eða vandaða stjórnsýsluhætti.