



Árið 2023, fimmtudaginn 11. maí, kom árskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Ómar Stefánsson varaformaður, Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 19/2023, kæra á ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur frá 25. janúar 2023 um að samþykkja umsókn um starfsleyfi til handa Skotfélagi Reykjavíkur til reksturs skotvallar á Álfsnesi og útgáfu leyfisins sama dag.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með kæru til árskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, er barst nefndinni 31. janúar 2023, kæra Anja Þórdís Karlsdóttir og Kristbjörn Haraldsson, Stekk, Reykjavík, þá ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur frá 25. janúar 2023 að samþykkja umsókn um starfsleyfi til handa Skotfélagi Reykjavíkur til reksturs skotvallar á Álfsnesi og útgáfu leyfisins sama dag. Er þess krafist að leyfið verði felld úr gildi.

Með bréfum til árskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, er bárust nefndinni 26. og 27. febrúar 2023, kæra Perla María Jónsdóttir, Pétur Jökull Hákonarson, Birna Smith, Guðmundur Lárusson, Kjartan Örn Sigurðsson og Sigríður Ingólfssdóttir sömu ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur og útgáfu sama starfsleyfis. Skilja verður málskot kæranda svo að þess sé krafist að umrætt starfsleyfi verði felld úr gildi. Verða þau kærumál sem eru nr. 32/2023 og 33/2023 sameinuð máli þessu þar sem sama ákvörðun er kærð í öllum málunum til ógildingar og hagsmunir kæranda þykja ekki standa því í vegi.

Gögn málsins bárust árskurðarnefndinni frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkurborgar 8. og 27. mars 2023.

Málavextir: Á annan áratug hafa tvö félög rekið sinn hvorn skotvöllinn á Álfsnesi, þ.e. annars vegar Skotfélag Reykjavíkur sem er leyfishafi í fyrirliggjandi máli og hins vegar Skotveiðifélag Reykjavíkur og nágrennis. Með úrskurðum, uppkveðnum 24. september 2021, í málum nr. 51/2021 og 92/2021 felldi árskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála úr gildi ákvarðanir Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar frá 11. mars og 4. maí 2021 um að gefa út starfsleyfi þeim til handa til reksturs skotvalla á Álfsnesi þar sem starfsemin samræmdist ekki gildandi landnotkun Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030 fyrir umrætt svæði.

Nýtt Aðalskipulag Reykjavíkur 2040 tók gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 18. janúar 2022 og kemur þar m.a. fram að framtíð skotæfingasvæðis á svæði I2, Álfsnes – Kollafjörður, verði viðfangsefni í endurskoðun aðalskipulags á Kjalarnesi og opnum svæðum utan þéttbýlis en þar til að þeirri endurskoðun komi sé heimilt að endurnýja leyfi skotæfingasvæðisins. Sótti leyfishafi í þessu máli, Skotfélag Reykjavíkur, um nýtt starfsleyfi með umsókn, dags. 31. maí 2022, en áður hafði Skotveiðifélag Reykjavíkur og nágrennis sótt um nýtt starfs-

leyfi og fékk það leyfi útgefið 26. júlí s.á. Það leyfi var felld úr gildi með úrskurði úrskurðarnefndarinnar, uppkveðnum 30. desember 2022, í máli nr. 94/2022 vegna sama annmarka og áður, þ.e. að leyfið væri ekki talið í samræmi við landnotkun samkvæmt aðalskipulagi.

Auglýsing um tillögu að starfsleyfi fyrir skotvöll Skotfélags Reykjavíkur var auglýst á vef-svæði Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar 25. nóvember 2022 í samræmi við 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018. Sérstök tilkynning var send á hagsmunaaðila. Í tillögunni var lagt til að um starfsemi skotvallarins giltu almenn starfsleyfisskilyrði heilbrigðisnefndar Reykjavíkur fyrir mengandi starfsemi og sértæk starfsleyfisskilyrði. Auk þess var lagt til að gildistími starfsleyfisins yrði til 31. október 2026 sem væri vel innan tímamarka aðalskipulags í samræmi við umsögn skipulagsfulltrúa. Frestur til að koma að athugasemdum var til 28. desember 2022. Alls bárust 11 athugasemdir við tillöguna á auglýsingatíma og var gerð grein fyrir þeim og svörum í greinargerð heilbrigðiseftirlitsins vegna auglýsingar á starfsleyfistillögu og útgáfu starfsleyfis. Á fundi heilbrigðisnefndar hinn 25. janúar 2023 var umsókn um greint starfsleyfi samþykkt og gaf heilbrigðiseftirlitið leyfið út sama dag til tveggja ára.

Málsrök kæranda: Kærandur vísa til þess að landnotkun svæðisins hafi ekki verið breytt frá því úrskurður í máli nr. 51/2021 hafi verið kveðinn upp. Hinn umdeildi skotvöllur sé á iðnaðarsvæði samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 og sé rekstur skotvallar þar því óheimill. Starfsleyfið fari í bága við ákvæði skipulagsreglugerðar um landnotkunarflokka en í reglugerðinni sé ekki að finna heimild til að víkja frá gildandi landnotkun samkvæmt skipulagi. Þá séu „skeet“ vellir Skotfélagsins ekki á iðnaðarsvæði heldur á opnu svæði.

Kærandur fari fram á „að hlutlausir verkfræðilærðir með sérmenntun í hljóðmælingum verði látnir framkvæma hljóðmælingar með mæliaðferð sem [Umhverfisstofnun] hefur leiðbeint [heilbrigðiseftirlitinu] að nota.“ Þar sem heilbrigðiseftirlitið hafi viðurkennt í rannsóknarskýrslu sinni að blý/stál högl berist niður í fjöru og sjó vilji kærandur einnig að hlutlausir aðilar verði látnir rannsaka blýmengunin á þeim svæðum fyrir neðan skotsvæðið.

Málsrök Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar: Af hálfu heilbrigðiseftirlitsins er vísað til þess að starfsemi skotvallar Skotfélags Reykjavíkur sé í samræmi við skipulag og sé ákvörðun um það byggð á umsögn tveggja starfsmanna borgarinnar frá 23. janúar 2023, þ.e. deildarstjóra Aðalskipulags 2040 og lögmanns á umhverfis- og skipulagssviði. Þá renni minnisblað Skipulagsstofnunar frá 27. janúar s.á. enn styrkari stoðum undir það mat að starfsemin sé heimil á svæðinu m.t.t. skipulags til skemmri tíma. Rétt hafi verið staðið að veitingu starfsleyfis fyrir umræddan skotvöll á Álfsnesi og gætt hafi verið að öllum lagalegum skilyrðum. Þá hafi málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttarins verið fylgt í hvívetna.

Leyfishafa var gefinn kostur á að koma að athugasemdum sínum vegna málsins en engar slíkar hafa borist úrskurðarnefndinni af hans hálfu.

Kærandur og Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkurborgar hafa gert ítarlegri grein fyrir máli sínu sem verður ekki rakið nánar hér en úrskurðarnefndin hefur haft það til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða: Í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir er tekið fram að allur atvinnurekstur sem sótt sé um starfsleyfi fyrir skuli vera í samræmi við skipulag samkvæmt skipulagslögum eða lögum um skipulag haf- og strandsvæða. Var þessu ákvæði

skeytt við 1. mgr. 6. gr. með 18. gr. laga nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða. Í athugasemdum við 18. gr. í frumvarpi því sem varð að þeim lögum segir að með ákvæðinu séu lagðar til þær breytingar á nokkrum lögum er varði leyfisveitingar að þar komi skýrt fram að útgáfa skuli samræmast gildandi skipulagi, en í sumum tilvikum hafi jafnvel skort á að í umræddum lögum væri kveðið skýrt á um að leyfisveitingar skyldu samræmast skipulagi sveitarfélaga.

Eins og rakið er í málavaxtalýsingu felldi úrskurðarnefndin úr gildi starfsleyfi Skotfélags Reykjavíkur og Skotveiðifélags Reykjavíkur og nágrennis með úrskurðum, dags. 24. september 2021, þar sem starfsemi skotæfingasvæða var ekki talin samræmast landnotkun umrædds svæðis samkvæmt þágildandi aðalskipulagi. Í kjölfar þess tók gildi nýtt Aðalskipulag Reykjavíkur 2040 þar sem m.a. var gerð sú breyting að heimild var veitt til að endurnýja umrædd starfsleyfi en landnotkun svæðisins var ekki breytt. Eftir það var sótt um starfsleyfin að nýju. Með úrskurði, uppkveðnum 30. desember 2022, í máli nr. 94/2022 felldi úrskurðarnefndin úr gildi starfsleyfi fyrir skotvöll Skotveiðifélags Reykjavíkur og nágrennis á Álfsnesi frá júlímánuði s.á. þar sem heimiluð starfsemi var ekki talin samræmast gildandi landnotkun svæðisins samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkurborgar 2040.

Hinn 23. janúar 2023 barst heilbrigðiseftirlitinu umsögn deildarstjóra aðalskipulags Reykjavíkur og lögmanns á umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkurborgar þar sem m.a. kom fram að starfsemi Skotfélagsins væri innan svæðis I2 í aðalskipulagi, sem til framtíðar væri ráðgert sem iðnaðarsvæði. Sett hefðu verið sérstök ákvæði í landnotkunarskilgreiningu iðnaðarsvæðis, I2, í Aðalskipulag Reykjavíkur 2040, sem kvæðu á um að heimilt væri að stunda skotíþróttir tímabundið innan svæðisins enda sú starfsemi þegar til staðar á svæðinu. Kom og fram að landnotkunarákvæðið grundvallaðist á gr. 6.1. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 þar sem sérstaklega væri vísað til þróunarsvæða líkt og ætti við um umrætt svæði, þ.e. I2. Þá var vísað til kafla 20.4 í aðalskipulaginu sem grundvallaðist á áður nefndu ákvæði í skipulagsreglugerð. Kaflinn kvæði á um að heimilt væri að endurnýja starfsleyfi fyrir rekstur og starfsemi sem væri til staðar til skemmri tíma litið, en það væri ávallt háð mati og nánari upplýsingum um tímasetningu og framvindu uppbyggingar samkvæmt framtíðarlandnotkun. Í niðurstöðu umsagnarinnar var ekki lagst gegn því að starfsleyfi Skotfélags Reykjavíkur yrði endurnýjað til skemmri tíma og lagt til að leyfið takmarkaðist við tvö ár. Tveimur dögum síðar var tekin ákvörðun um að hið kærða starfsleyfi yrði gefið út og var það gert samdægurs.

Samkvæmt 1. mgr. gr. 6.2. í skipulagsreglugerð skal stefna um landnotkun sýnd með einum landnotkunarflokki. Sé gert ráð fyrir landnotkun á sama reit sem falli undir fleiri en einn landnotkunarflokk skuli sá flokkur tiltekinn fyrir reitinn sem er ríkjandi en umfang annarrar landnotkunar tilgreint í skilmálum. Á reitnum sem hér um ræðir er í gildi landnotkunarflokkurinn „iðnaðarsvæði“, I2, og að hluta „opið svæði“, OP28. Samkvæmt f-lið gr. 6.2. í skipulagsreglugerð er iðnaðarsvæði skilgreint svo: „Svæði fyrir umfangsmikla iðnaðarstarfsemi eða starfsemi sem er talin geta haft mengun í för með sér, svo sem verksmiðjur, virkjanir, þ.m.t. vatnsfallsvirkjanir, jarðhitavirkjanir, sjávarfallavirkjanir og vindmyllur, tengivirki, veitustöðvar, skólpælu- og hreinsistöðvar, endurvinnslustöðvar, brennslustöðvar, förgunarstöðvar, sorpurðunarsvæði, flokkunarmiðstöðvar og birgðastöðvar fyrir mengandi efni.“ Í i-lið sömu greinar eru opin svæði skilgreind með þeim hætti að það séu svæði fyrir útivist, aðallega í tengslum við þéttbýli, með aðstöðu sem almennri útivist tilheyrir, svo sem stígum og áningarstöðum, auk þjónustu sem sé veitt á forsendum útivistar. Þá er í j-lið sömu greinar að finna skilgreiningu fyrir landnotkunarflokkinn „íþróttasvæði“ og kemur þar fram að íþróttasvæði sé fyrir landfreka íþróttaaðstöðu aðra en þá sem þjóni tilteknu hverfi, svo sem skeiðvelli, hesthúsabyggð, akstursíþróttasvæði, skotæfingasvæði, golfvelli og stærri íþróttamiðstöðvar. Fellur umdeilt skotæfingasvæði því undir síðastnefndan landnotkunarflokk. Í greinargerð með Aðal-

skipulagi Reykjavíkur 2040 er kveðið á um heimild sem tekur til svæðis I2, Álfsnes – Kollafjörður, til að „endurnýja leyfi skotæfingasvæðisins til skemmri tíma“. Ekki er þó mælt fyrir um að landnotkunarflokkurinn „íþróttasvæði“ gildi á svæði I2 eða OP28, að hluta eða öllu leyti.

Samkvæmt gr. 6.1. skipulagsreglugerðar er veitt ákveðið svigrúm þegar landnotkun er breytt með nýju skipulagi og skal þá gerð grein fyrir því hvenær og hvernig breytingin kemur til framkvæmda og hvað gildi fram að því. Ekki liggur fyrir að landnotkun umrædds svæðis hafi verið breytt frá því að úrskurðir nefndarinnar í fyrrnefndum málum voru kveðnir upp og getur umrætt ákvæði því ekki átt við. Í fyrri úrskurðum nefndarinnar var starfsemi skotæfingavalla á svæðinu ekki talin í samræmi við gildandi landnotkun umrædds svæðis samkvæmt eldra aðalskipulagi og þess sem nú gildir svo sem áskilið er í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998. Fer starfsleyfið auk þess í bága við ákvæði skipulagsreglugerðar um landnotkunarflokkka en í þeirri reglugerð er ekki að finna heimild til að víkja frá gildandi landnotkun samkvæmt skipulagi með ákvörðunum um veitingu starfsleyfa sem fari í bága við gildandi landnotkun. Þess ber að geta að umrædd starfsemi hefur um árabil verið stunduð í bága við gildandi landnotkun aðalskipulags en með aðalskipulagi setja sveitarstjórnir fram stefnu sína um þróun sveitarfélagsins, m.a. varðandi landnotkun, sbr. ákvæði 1. mgr. 28. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og gildir sú landnotkun frá gildistöku aðalskipulags og breytinga á því.

Með vísan til þess sem að framan er rakið verður hið kærða starfsleyfi fellt úr gildi.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur frá 25. janúar 2023 um að samþykkja umsókn um starfsleyfi til handa Skotfélagi Reykjavíkur til reksturs skotvallar á Álfsnesi og útgáfa leyfisins sama dag.

Ómar Stefánsson (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)