

Árið 2022, fimmtudaginn 24. febrúar, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Unnþór Jónsson, settur varaformaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 153/2021, kæra á ákvörðun Umhverfisstofnunar frá 6. september 2021 um að veita Íslenska gámafélaginu ehf. starfsleyfi fyrir móttöku og meðhöndlun spilliefna að Kalksléttu 1 og Koparsléttu 22 á Esjumelum í Reykjavík.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 7. október 2021, er barst nefndinni sama dag, kærir eigandi við Kollafjarðarveg, þá ákvörðun Umhverfisstofnunar frá 6. september 2021 að veita Íslenska gámafélaginu ehf. starfsleyfi fyrir móttöku og meðhöndlun spilliefna að Kalksléttu 1 og Koparsléttu 22 á Esjumelum í Reykjavík. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Jafnframt er þess krafist að felld verði úr gildi „leyfi til meðhöndlunar spilliefna sem teljast til aukaafurða dýra.“

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Umhverfisstofnun 15. nóvember 2021.

Málavextir: Hinn 24. mars 2021 sótti Íslenska gámafélagið ehf. um starfsleyfi fyrir móttöku á allt að 1.000 tonnum af spilliefnum fyrir fyrirhugaða starfsstöð félagsins að Kalksléttu 1 og Koparsléttu 22 á Esjumelum í Reykjavík. Í fylgiskjali umsóknar félagsins kom fram að félagið hafi gilt starfsleyfi en vegna flutnings starfseminnar á Esjumela þurfi það að sækja um nýtt starfsleyfi. Þar til endanleg aðstaða spilliefnamóttöku á Kalksléttu 1 verði tilbúin verði tímabundin aðstaða á Koparsléttu 22. Tillaga að starfsleyfi var auglýst á vefsíðu Umhverfisstofnunar 25. júní 2021 með athugasemdafresti til og með 23. júlí s.á. og kom kærandi að athugasemdum á auglýsingatíma, en hún er eigandi fasteignar sem er í u.þ.b. 630 m fjarlægð frá fyrirhugaðri starfsstöð. Hinn 11. ágúst s.á. óskaði Umhverfisstofnun eftir upplýsingum frá skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar hvort starfsleyfið samræmdist gildandi skipulagi. Skilaði skipulagsfulltrúi umsögn 27. s.m., þar sem bent er á að eftir breytingu á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 árið 2019 megi gera ráð fyrir starfsemi sem falli undir iðnaðarsvæði samkvæmt skipulagsreglugerð nr. 90/2013 á norðurhluta Esjumela, en tilgreina þurfi þá starfsemi sérstaklega í deiliskipulagi. Gerð hafi verið breyting á deiliskipulagi Esjumela þar sem heimilað var að hafa iðnað á lóð Koparsléttu 1. Í niðurstöðu skipulagsfulltrúa kemur fram að ekki séu gerðar athugasemdir við starfsemi leyfishafa að Esjumelum en lagt til að starfsemi að Koparsléttu 22 verði einungis með tímabundna heimild fyrir móttöku á spilliefnum í eitt ár. Móttaka spilliefna sé þó talin falla innan almennra heimilda um athafnasvæði miðað við skilgreiningu í aðalskipulagi.

Málsrök kæranda: Kærandi telur það óásættanlegt að gefa út hið kærða starfsleyfi fyrir tvær starfsstöðvar í einu og sama starfsleyfinu. Í deiliskipulagi svæðisins sé Koparsléttu 22 á athafnasvæði en samkvæmt skilgreiningu e-liðar í 2. mgr. gr. 6.2. í skipulagsreglugerð nr.

90/2013 séu flokkunarmiðstöðvar og birgðastöðvar fyrir mengandi efni ekki á athafnasvæðum. Aðstæður til mengunarvarna, t.d. vegna leka í húsnæðinu, séu varla eða ekki í samræmi við bestu fánlegu tækni þar sem ekki sé gerð krafa um söfnunarþrær í gr. 3.4 í starfsleyfinu. Þá sé leyfið fyrir Koparsléttu 22 auk þess ótímasett. Húsnæðið á Kalksléttu 1 hafi ekki verið samþykkt af byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar því öryggisúttekt vanti. Því hafi Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur ekki enn gefið út starfsleyfi fyrir leyfishafa að Kalksléttu 1. Það sé óeðlilegt að Umhverfisstofnun gefi út starfsleyfi fyrir móttöku spilliefna án byggingarleyfis húsnæðisins. Í gr. 3.2 í starfsleyfinu sé gefið leyfi til meðhöndlunar spilliefna sem teljist til aukaafurða dýra. Leyfishafi hafi ekki sótt sérstaklega um það en hann hafi ítrekað kynnt að ekki verði nein meðhöndlun lífrænna efna í starfsstöðinni. Íbúar í næsta nágrenni hafi hafnað vinnslu á öllum lífrænum úrgangi í starfsstöðinni og komið þeim sjónarmiðum á framfæri við leyfishafa, en starfsemin sé einnig í mikilli nálægð við eitt vinsælasta útivistarsvæði borgarinnar.

Kollafjörður sé skilgreindur sem viðkvæmur viðtaki í umsögn skrifstofu umhverfisgæða hjá Reykjavíkurborg vegna tillögu að breytingu á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 um iðnað og aðra landfreka starfsemi. Þrátt fyrir það sé enn einungis frárennislögn til bráðabirgða frá Esjumelum út í Kollafjörðinn. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur sinni vöktun og sýnatöku á frárennslinu en einungis með tilliti til coligerlar. Vísað sé til gr. 7.2 og 23 í reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólþ. Meira mengað skólþ muni renna út í fjörðinn þar sem fjölbreytt fuglalíf sé nú þegar í hættu. Starfsemin að Koparsléttu 22 sé án söfnunarþróar. Gera verði enn meiri kröfur til frárennslis og tíðari sýnatökur heldur en einu sinni á ári.

Málsrök Umhverfisstofnunar: Umhverfisstofnun telur að starfsleyfið fullnægi þeim kröfum sem gerðar séu í lögum og reglugerðum. Því sé ekki um annmarka að ræða sem séu til þess fallnir að hafa þau áhrif á efni ákvörðunarinnar að geta orðið grundvöllur fyrir ógildingunni hinar kærðu stjórnvaldsákvörðunar. Starfsleyfið sé gefið út fyrir tvær samliggjandi lóðir sem báðar hýsi starfsemi rekstraraðila. Fordæmi séu fyrir starfsemi sem nái yfir fleiri en eina starfsstöð í einu og sama starfsleyfinu. Stofnunin líti þó svo á að um eina starfsstöð sé að ræða í þessu tilfalli.

Staðfest hafi verið að starfsemin samræmist gildandi skipulagi, en Umhverfisstofnun hafi sent skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar fyrirspurn þess efnis áður en starfsleyfið hafi verið gefið út. Í umsögn skipulagsfulltrúa hafi ekki verið gerðar athugasemdir við starfsemi rekstraraðila og sé spilliefnamóttaka talin falla innan almennra heimilda um athafnasvæði, sbr. skilgreiningu í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030. Rekstraraðila sé aðeins heimil móttaka og meðhöndlun spilliefna að Koparsléttu 22 þar til aðstaða að Kalksléttu 1 verði tilbúin til notkunar. Aðstaðan að Koparsléttu 22 sé hönnuð sem framleiðslurými fyrir lífdísil, öll niðurföll séu lokuð og þar sé olúskilja tengd við lokuð niðurföll. Rýmið henti því vel fyrir starfseminni til bráðabirgða. Umhverfisstofnun hafi ekki talið tilefni til að setja ákvæði um tímamörk á flutningi starfseminnar þar sem skýrt komi fram í svari skipulagsfulltrúa að hún samræmist gildandi skipulagi. Stofnunin bendi á að verði breyting á skipulagi geti stofnunin endurskoðað leyfið, sbr. gr. 1.6 í starfsleyfinu.

Bestu aðgengilegri tækni (BAT) hafi ekki verið lýst fyrir starfsemi með þessu umfangi en niðurstöður um bestu aðgengilegu tækni fyrir meðhöndlun úrgangs hafi verið höfð til hliðsjónar við vinnslu starfsleyfisins. Ekki sé rétt að leyfið fyrir Koparsléttu 22 sé ótímasett, enda sé um að ræða eitt starfsleyfi sem gildi til 6. september 2037.

Byggingarleyfi sé ekki grundvöllur fyrir veitingu starfsleyfis en ekki sé óalgengt að rekstraraðilar þurfi að sækja um önnur leyfi vegna starfseminnar. Ekki sé gert ráð fyrir því í lögum

nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir eða reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit, sem hin kærða ákvörðun byggir á, að afla þurfi annarra leyfa fyrir útgáfu starfsleyfa. Umhverfisstofnun sé bundin af lögmætisreglu stjórnáslu-réttarins. Hafi úrskurðarnefndin það til skoðunar að túlka lögbundin skilyrði starfsleyfis svo rúmt að undir þau falli atriði sem ekki sé kveðið á um í lögum sé það varhugavert.

Grein 3.2 í starfsleyfinu sé staðlað ákvæði í starfsleyfum fyrir spilliefnamóttökur og sé ætlað að ná utan um sóttmengaðan úrgang sem kynni að falla til, t.d. vegna aðgerða er tengjast dýraheilbrigði. Í umsókn rekstraraðila komi ekki fram að móttaka spilliefna sem teljist til aukaafurða dýra sé fyrirhuguð í starfsstöðinni. Í svari rekstraraðila við fyrirspurn stofnunarinnar komi fram að slíkur úrgangur sé fluttur beint til förgunar án umpökkunar og því sé ekki þörf á að meðhöndla hann í spilliefnamóttöku fyrirtækisins. Stofnunin telji engu að síður nauðsynlegt að hafa slíkt ákvæði í leyfinu ef til þess komi að geyma þurfi slíkan úrgang og tekur fram að ekki sé heimilt að umpakka honum eða meðhöndla á annan hátt en að geyma hann í lekaheldum umbúðum samkvæmt ákvæðum starfsleyfisins. Þá falli það utan valdheimilda úrskurðarnefndarinnar að breyta stjórnvaldsákvörðuninni með því að fella einstök ákvæði úr starfsleyfinu.

Mikilvægt sé að koma í veg fyrir að mengun berist frá spilliefnamóttökunni sem gæti haft áhrif á lífríki Kollafjarðar. Sé því gerð krafa um að lokað sé fyrir frárennsli þar sem spilliefni séu geymd eða meðhöndluð og að aðstaðan sé útbúin lekaörnum. Með þeim mengunarörnum sem starfsleyfið kveði á um, s.s. lekavarnarbúnaði, lokun niðurfella auk vöktunar á olúgildru og söfnunarþróum, séu litlar líkur á að mengun berist frá spilliefnamóttökunni í fráveitukerfi eða nærliggjandi umhverfi.

Samkvæmt reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp séu viðtakar skilgreindir viðkvæmir eða síður viðkvæmir þegar um losun á húsaskólpi frá þéttbýli í viðtaka sé að ræða. Hér sé ekki um að ræða losun frá þéttbýli í viðtaka. Þrátt fyrir það sé rétt að nefna að Umhverfisstofnun skilgreini viðtaka. Viðtakinn Kollafjörður hafi ekki verið skilgreindur af stofnuninni samkvæmt reglugerð nr. 798/1999. Kærandi vísi til umsagnar skrifstofu umhverfisgæða frá 27. nóvember 2018 því til stuðnings að viðtakinn sé skilgreindur sem viðkvæmur, en Umhverfisstofnun telji óljóst á hvaða forsendum skrifstofan byggir þá niðurstöðu á. Áréttað sé að í starfsleyfinu séu stíf skilyrði sem eigi að koma í veg fyrir að mengun berist í fráveitukerfi eða nærliggjandi umhverfi. Þá hafi stofnunin sent Veitum ohf. fyrirspurn 5. ágúst 2021 um stöðu fráveitumála á Esjumelum. Í svari Veitna hafi komið fram að þar sé unnið að undirbúningi aukinnar hreinsunar fráveitu frá svæðinu. Að mati Umhverfisstofnunar sé mikilvægt að hreinsun skólps frá athafnasvæðinu sé viðunandi og í samræmi við gildandi lög og reglugerðir. Auk þess telji stofnunin mikilvægt að óæskileg efni sem geti haft áhrif á fráveitukerfin berist ekki þangað þar sem það geti haft áhrif á virkni hreinsunarbúnaðar. Því sé gerð fyrirnefnd krafa um að lokað sé fyrir frárennsli og að lekaólf eða söfnunarþrær séu til staðar til að fanga afrennsli sem kunni að innihalda spilliefni. Stofnunin ítreki að litlar líkur séu á að mengun berist í fráveitu frá starfsemiinni með þeim kröfum sem kveðið sé á um í starfsleyfinu. Tíðni vöktunarmælinga séu viðeigandi miðað við umfang starfseminnar en hægt verði skv. gr. 2.11 í starfsleyfinu að fara fram á tíðari mælingar ef ástæða sé til.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi bendir á að í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 komi skýrt fram að skipuleggja þurfi í deiliskipulagi lóðir sem ætlaðar séu til iðnaðarstarfsemi. Í f-lið 2. mgr. gr. 6.2. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 sé iðnaðarstarfsemi 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, skólpdælu- og hreinsistöðvar, endurvinnslustöðvar, brennslustöðvar, förgunarstöðvar, sorpurðunarsvæði, flokkunar-miðstöðvar og birgðastöðvar fyrir mengandi efni.“ Koparsléttu 22 sé á athafnasvæði og hafi ekki verið deiliskipulögð sem lóð fyrir mengandi iðnað. Kalksléttu 1, áður D-melur 1, sé með sérstakt deiliskipulag þar sem leyfð sé iðnaðarstarfsemi með sérstökum skilyrðum. Þá sé bent á að Umhverfisstofnun hafi staðfestar upplýsingar frá Veitum ohf. um ófullnægjandi ástand fráveitu frá deiliskipulagssvæði AT5b í Kollafjörð.

Leyfishafa var gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum í málinu en hann hefur ekki tjáð sig um málalíbúnað kæranda.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um lögmæti ákvörðunar Umhverfisstofnunar frá 6. september 2021 um að veita Íslenska gámafélaginu ehf. starfsleyfi fyrir móttöku og meðhöndlun spilliefna að Kalksléttu 1 og Koparsléttu 22.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir skal allur atvinnurekstur, sbr. viðauka I, II og IV í lögnum, hafa gilt starfsleyfi sem Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefndir gefi út. Í b-lið 9. tl. í viðauka II er tilgreint að Umhverfisstofnun gefi út starfsleyfi fyrir meðhöndlun og förgun úrgangs þar sem heimild er til meðhöndlunar á 500–2.500 tonnum af spilliefnum á ári eða til að endurmynda og nýta á staðnum 10.000 tonn af úrgangsolíu á ári eða meira. Koma sömu efnisatriði fram í reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit. Þá segir í 2. mgr. 14. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs að Umhverfisstofnun veiti starfsleyfi fyrir meðhöndlun spilliefna, aðra en flutning.

Tillaga að hinu kærða starfsleyfi var auglýst í samræmi við 7. gr. laga nr. 7/1998 og gafst kæranda kostur á að koma að athugasemdum, sem og hún gerði. Meðal athugasemda kæranda vegna tillögunnar, sem einnig eru tíundaðar í kæru, eru að gefið hafi verið út starfsleyfi fyrir tvær starfsstöðvar í einu og sama starfsleyfinu, að byggingarleyfi hafi ekki verið samþykkt fyrir húsnæðið að Kalksléttu 1, að aðstæður til mengunarvarna að Koparsléttu 22 séu ekki í samræmi við bestu aðgengilegu tækni og að starfsleyfið hafi fjallað um spilliefni sem teljist til auka-afurða dýra.

Í gr. 1.1 í hinu umrædda starfsleyfi kemur fram að rekstraraðila sé heimilt að taka á móti og meðhöndla spilliefni að Koparsléttu 22 þar til aðstaða spilliefnamóttöku að Kalksléttu 1 sé tilbúin til notkunar. Er því ljóst að um bráðabirgðaaðstöðu er að ræða í húsnæði að Koparsléttu 22, en sú lóð er við hliðina á lóð Kalksléttu 1. Verður ekki ráðið af lögum nr. 7/1998 eða reglugerðum sem settar eru á grundvelli laganna að skorður séu við því að sú starfsemi geti verið rekin í sitt hvoru húsinu á sama svæði, svo fremi að önnur lögbundin skilyrði séu uppfyllt. Þá er veiting starfsleyfis ekki háð því að byggingarleyfi hafi verið samþykkt vegna húsnæðis þess sem á að hýsa viðkomandi starfsemi. Á hinn bóginn skal tekið fram að ef húsnæðið er tekið í notkun áður en öryggisúttekt fer fram er hægt að fara fram á það við byggingarfulltrúa að beitt verði þvingunarúrræðum á grundvelli laga nr. 160/2010 um mannvirki.

Í 2. mgr. 9. gr. laga nr. 7/1998 segir að Umhverfisstofnun skuli taka mið af BAT-niðurstöðum við útfærslu starfsleyfisskilyrða, en skv. orðskýringu 8. mgr. 3. gr. laganna er með BAT-niðurstöðu átt við tilvísun til reglugerðar sem ráðherra setur, sbr. 5. gr., þar sem settar eru fram niðurstöður um bestu aðgengilegu tækni. Þá segir í 4. mgr. 9. gr. laganna að ákvæði um

mengunarvarnir skuli taka mið af BAT-niðurstöðum þegar þær liggja fyrir. Eðli málsins samkvæmt getur starfsleyfið ekki tekið mið af BAT-niðurstöðum nema þegar slík niðurstaða hefur verið tekin saman fyrir tiltekna starfsemi. Ekki hefur verið gefin út hér á landi BAT-niðurstaða um meðhöndlun spilliefna en í gr. 3.1 í starfsleyfinu segir að rekstraraðili skuli nota bestu aðgengilegu tækni (BAT) við mengunarvarnir, hafi hún verið skilgreind. Þá fær úrskurðarnefndin ekki séð að einhver slíkur annmarki sé á þeim starfsskilyrðum um mengunarvarnir sem mælt er fyrir um í 3. kafla starfsleyfisins að varðað geti ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar. Að sama skapi verður það ekki talið varða ógildi hins kærða starfsleyfis þótt mælt sé fyrir um skilyrði fyrir meðhöndlun spilliefna sem teljast til aukaafurða dýra þurfi að uppfylla, sbr. gr. 3.2 í starfsleyfinu.

Þá hefur kærandi gert athugasemd við að einungis frárennislögn til bráðabirgða sé frá Esjumelum út í Kollafjörð þótt fjörðurinn sé skilgreindur sem viðkvæmur viðtaki. Vísar kærandi um það efni til þess sem fram kemur í umsögn skrifstofu umhverfisgæða hjá Reykjavíkurborg frá 27. nóvember 2018, vegna tillögu að breytingu á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 um iðnað og aðra landfreka starfsemi, að aukin mengandi starfsemi á Esjumelum muni gera enn meiri kröfur um eðli og virkni ofanvatnskerfisins og auka álag á viðkvæma viðtaka. Þá segir einnig í umsögninni að Kollafjörður sé viðtaki ofanvatns af norðurhluta Esjumela og hafi verið skilgreindur sem viðkvæmur viðtaki þótt hann sé ekki á verndarsvæði. Er því andmælt af hálfu Umhverfisstofnunar sem vísar til þess að það sé í verkahring stofnunarinnar að skilgreina viðkvæma viðtaka samkvæmt reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp, en stofnunin hafi ekki skilgreint viðtakann Kollafjörð sem viðkvæman. Fram kemur í svari Veitna ohf. við fyrirspurn Umhverfisstofnunar um fráveitumál á staðnum að fyrirkomulag fráveitu sé tvöfalt fráveitukerfi með eins þreps hreinsvirki, byggt á árinu 2002, og að til standi að ráðast í frekari framkvæmdir vegna framtíðarfyrirkomulags skólphreinsunar.

Hvað sem líður ágreiningi um hvort Kollafjörður sé skilgreindur sem viðkvæmur viðtaki eða ekki er óumdeilt að umfang mengandi starfsemi á Esjumelum hefur farið vaxandi á undanförunum árum. Í ljósi þess er það mat úrskurðarnefndarinnar að fyrirkomulag fráveitna á svæðinu sé ekki í samræmi við varúðarreglu umhverfisréttarins, sbr. og varúðarreglu 9. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Verður að telja það annmarka á hinni kærðu ákvörðun. Hins vegar verður það þó ekki talið leiða til ógildingu hennar þegar litið er til umfangs starfseminnar og þeirra skilyrða um mengunarvarnir sem mælt er fyrir um í 3. kafla starfsleyfisins.

Í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 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. Vegna umsóknar leyfishafa óskaði Umhverfisstofnun eftir upplýsingum frá skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar um hvort hin umsótt starfsemi samræmdist skipulagi. Í niðurstöðu umsagnar skipulagsfulltrúa frá 27. ágúst 2021 kom fram að hann gerði ekki athugasemdir við starfsemi leyfishafa. Fyrirhuguð starfsemi væri „norðan vatnaskila Norðurgrafarvegur“ en á því svæði mætti gera ráð fyrir starfsemi sem falli undir iðnaðarsvæði samkvæmt skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Taldi skipulagsfulltrúi þó rétt að starfsemi að Koparsléttu 22 yrði einungis með tímabundna heimild fyrir móttöku á spilliefnum í eitt ár þar til aðstaða yrði tilbúin að Kalksléttu 1. Umrædd móttaka á spilliefnum væri þó talin falla innan almennra heimilda um athafnasvæði.

Í 1. mgr. gr. 6.2. í skipulagsreglugerð segir að stefna um landnotkun skuli sýnd með einum landnotkunarflokk. Sé gert ráð fyrir landnotkun á sama reit sem fellur undir fleiri en einn landnotkunarflokk skuli sá flokkur tiltekinn fyrir reitinn sem er ríkjandi en umfang annarrar landnotkunar tilgreint í skilmálum. Landnotkunarflokkurinn athafnasvæði er skilgreindur svo

í e-lið 2. mgr. reglugerðarákvæðisins: „Svæði fyrir atvinnustarfsemi þar sem lítil hættu er á mengun svo sem léttur iðnaður, hreinleg verkstæði, bílasölur og umboðs- og heildverslanir. Einnig atvinnustarfsemi sem þarfnast mikils rýmis, t.d. vinnusvæði utandyra á lóðum eða starfsemi sem hefur í för með sér þungaflutninga, svo sem vörugeymslur og matvælaíðnaður.“ Í f-lið sama reglugerðarákvæðis er iðnaðarsvæði skilgreint sem svæði fyrir umfangsmikla iðnaðarstarfsemi eða starfsemi sem sé talin geta haft mengun í för með sér og eru þar m.a. taldar upp endurvinnslustöðvar, flokkunarmiðstöðvar og birgðastöðvar fyrir mengandi efni.

Í þágildandi Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 var svæðið AT5 Esjumelar upphaflega skilgreint með landnotkuninni athafnasvæði og kveðið á um að þar væri fyrst og fremst iðnaður og önnur starfsemi sem ekki hafi teljandi mengunarhættu í för með sér, s.s. verkstæði, gagnaver og vörugeymslur. Árið 2019 var gerð breyting á aðalskipulaginu þar sem við var bætt að á norðurhluta svæðisins, svæði AT5b, mætti einnig gera ráð fyrir „starfsemi sem falli undir iðnaðarsvæði, sbr. skipulagsreglugerð, en tilgreina þarf þá starfsemi sérstaklega í deiliskipulagi“ og tók sú breyting gildi við birtingu í B-deild Stjórnartíðinda 16. september 2019. Samhliða nefndri aðalskipulagsbreytingu var gerð breyting á deiliskipulagi athafnasvæðis á Esjumelum á Kjalarnesi frá árinu 2016, en sú breyting tók gildi 13. september 2019. Í greinargerð deiliskipulagsbreytingarinnar segir að markmið skipulagsins sé m.a. að tryggja aukið framboð lóða fyrir mengandi iðnað sem víki af öðrum iðnaðarsvæðum. Þá kemur fram að með breytingunni verði starfsemi sem flokkist undir mengandi iðnað leyfð á lóðinni D-melar 1, sem heitir nú Kalkslétta 1. Í inngangi greinargerðarinnar eru efnisvinnslustöðvar og flokkunarmiðstöðvar teknar sem dæmi um starfsemi sem verði heimiluð með breytingunni.

Telja verður að skilyrði 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998, um samræmi starfsleyfis við skipulag samkvæmt skipulagslögum, séu uppfyllt hvað varðar lóð Kalksléttu 1, enda heimila áður nefndar breytingar á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 og deiliskipulagi Esjumela starfsemi sem fellur undir skilgreiningu iðnaðarsvæðis samkvæmt skipulagsreglugerð.

Við mat á því hvort sömu skilyrði séu uppfyllt vegna lóðar Koparsléttu 22 er til þess að líta að fyrrnefnd deiliskipulagsbreyting tók ekki til þeirrar lóðar og er því einvörðungu heimilt að reka þar starfsemi sem fellur undir skilgreiningu athafnasvæðis samkvæmt skipulagsreglugerð. Svo sem áður greinir fellur undir athafnasvæði atvinnustarfsemi þar sem lítil hættu er á mengun, s.s. léttur iðnaður, hreinleg verkstæði, bílasölur og umboðs- og heildverslanir, sbr. e-lið 2. mgr. gr. 6.2. í skipulagsreglugerð, en á iðnaðarsvæðum er gert ráð fyrir starfsemi sem talin er geta haft mengun í för með sér og flokkunarmiðstöð talin upp í dæmaskyni, sbr. f-lið sama reglugerðarákvæðis. Með hliðsjón af framangreindu verður ekki talið að umdeild starfsemi, sem felur í sér móttöku og meðhöndlun spilliefna, samræmist landnotkuninni athafnasvæði í skilningi skipulagsreglugerðar. Eru því skilyrði 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998, um samræmi starfsleyfis við skipulag samkvæmt skipulagslögum, ekki uppfyllt með fyrirhugaðri starfsemi leyfishafa á lóð Koparsléttu 22.

Að framangreindu virtu og með hliðsjón af meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 verður hin kærða ákvörðun felld úr gildi að því er varðar heimild fyrir móttöku og meðhöndlun spilliefna að Koparsléttu 22. Að öðru leyti er kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar hafnað.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun Umhverfisstofnunar frá 6. september 2021 um að veita Íslenska gámafélaginu ehf. starfsleyfi fyrir móttöku og meðhöndlun spilliefna að því er varðar heimild fyrir starfsemi að Koparsléttu 22 á Esjumelum í Reykjavík. Að öðru leyti stendur ákvörðunin óröskuð.

Unnþór Jónsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)