



Árið 2022, föstudaginn 28. október, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Ómar Stefánsson varaformaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 99/2022, kæra á ákvörðun bæjarráðs Stykkishólmsbæjar og Helgafellssveitar frá 18. ágúst 2022 um að samþykkja umsókn um byggingarleyfi fyrir atvinnuhúsnæði á lóð Nesvegur 22A.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, er barst nefndinni 7. september 2022, kærir Lárus Ástmar Hannesson, Nestúni 4, þá ákvörðun bæjarráðs Stykkishólmsbæjar og Helgafellssveitar frá 18. ágúst 2022 að samþykkja umsókn um byggingarleyfi fyrir atvinnuhúsnæði á lóðinni Nesvegi 22A. Skilja verður málatilbúnað kæranda svo að gerð sé krafa um að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að framkvæmdir verði stöðvaðar til bráðabirgða á meðan málið er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni.

Með þremur kærum til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, er bárust nefndinni 9. september 2022, kæra 11 íbúar við götuna Nestún í Stykkishólmi sömu ákvörðun. Krefjast kærendur ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar og stöðvunar framkvæmda til bráðabirgða á meðan málið er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Verða þau kærúmál, sem eru nr. 100/2022, 102/2022 og 103/2022, sameinuð máli þessu enda standa hagsmunir kæranda því ekki í vegi. Þykir málið nú nægjanlega upplýst til þess að það verði tekið til endanlegs úrskurðar og verður því ekki tekin afstaða til stöðvunarkrafna kæranda.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Stykkishólmsbæ og Helgafellssveit 20. október 2022.

Málavextir: Á fundi bæjarstjórnar Stykkishólmsbæjar 24. febrúar 2022 var lögð fram umsókn fyrirtækisins Asco Harvester ehf. um að fá úthlutað lóð nr. 22A við Nesveg í Stykkishólmi vegna áforma þess um öflun og vinnslu sjávarþörunga. Samþykkti bæjarstjórn að fela bæjarstjóra að ganga til samninga við fyrirtækið í samræmi við erindi þess. Hinn 26. apríl s.á. sótti fyrirtækið um byggingarleyfi fyrir 958,9 m² atvinnuhúsnæði á greindri lóð. Á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 15. júní s.á. var umsókninni vísað til skipulagsnefndar þar sem ekki lá fyrir deiliskipulag. Skipulagsnefnd tók erindið fyrir á fundi sínum 22. s.m. og samþykkti meirihluti nefndarinnar að leyfisumsóknin yrði grenndarkynnt skv. 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 fyrir lóðarhöfum Nesvegur 20 og 24 auk þess sem á sama tíma yrði boðið upp á opinn kynningarfund fyrir íbúa. Á fundi bæjarráðs 23. júní 2022 var afgreiðsla nefndarinnar samþykkt. Erindið var tekið fyrir á fundi bæjarstjórnar 30. s.m. þar sem afgreiðslan var samþykkt með fjórum atkvæðum gegn þremur.

Byggingarleyfisumsóknin var grenndarkynnt 24. júní 2022 með athugasemdafresti til 22. júlí s.á. og á kynningartíma bárust athugasemdir frá lóðarhöfum Nesvegur 20 og 24. Þá fór fram opinn kynningarfundur á Amtsbókasafninu í Stykkishólmi 10. ágúst s.á. vegna fyrirhugaðra framkvæmda. Á fundi skipulagsnefndar 15. s.m. var málið tekið fyrir að nýju þar sem lögð var fram og samþykkt tillaga skipulagsfulltrúa að svörum við framkomnum athugasemdum við grenndarkynningu. Jafnframt var lögð fram samantekt skipulagsfulltrúa á athugasemdum og/eða spurningum sem fram höfðu komið á kynningarfundum. Afgreiðsla skipulagsnefndar var staðfest á fundi bæjarráðs 18. s.m., auk þess sem endanlegri afgreiðslu byggingarleyfisins var vísað til byggingarfulltrúa. Á afgreiðslufundi hans 5. september s.á. voru byggingaráform samþykkt og bókað að byggingarleyfi yrði gefið út að uppfylltum skilyrðum í gr. 2.4.4. í byggingarreglugerð nr. 112/2012. Var byggingarleyfi gefið út 14. október 2022.

Á fyrrgreindum fundi skipulagsnefndar 15. ágúst 2022 voru bornar upp þrjár tillögur, þ. á m. að nefndin leiti umsagnar Skipulagsstofnunar um það hvort byggingarleyfið félli innan ramma laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Var sú tillaga felld en skipulagsfulltrúi ákvað samt sem áður að spyrjast fyrir um það hjá Skipulagsstofnun hvort framkvæmdin væri háð umhverfismati samkvæmt þeim lögum. Í svörum stofnunarinnar kom fram að hún taldi svo ekki vera en minnti á að útgáfa byggingarleyfisins þyrfti að vera í samræmi við aðalskipulag og hvatti sveitarfélagið til að gera deiliskipulag fyrir svæðið þar sem fram kæmu skýrir skipulagsskilmálar, m.a. varðandi ásýnd og yfirbragð byggðar á athafna- og hafnarsvæðinu, umfang mannvirkja, vatn og fráveitumál og aðkomu ásamt því að gera grein fyrir umhverfisáhrifum. Jafnframt þyrfti að óska eftir umsögnum frá lögbundnum umsagnaradilum. Sæi sveitarfélagið sér ekki fært að vinna deiliskipulagið mælti stofnunin með því að settir yrðu skýrir skilmálar varðandi framangreinda þætti í byggingarleyfið. Með tilliti til ábendinga Skipulagsstofnunar leitaði sveitarfélagið eftir umsögnum Heilbrigðiseftirlits Vesturlands, Umhverfisstofnunar, Breiðafjarðarnefndar og Minjastofnunar. Þá óskaði sveitarfélagið eftir úttekt frá óháðri verkfræðistofu þar sem skoða skyldi hvort hávaði eða lykt gæti borist frá starfsemi að íbúðarbyggð. Skilaði stofan minnisblaði 13. október s.á.

Málsrök kæranda: Kærendur benda á að í fyrirhugaðri byggingu við Nesveg 22A, sem muni verða 958,9 m² að stærð og 10 m að hæð, muni fara fram þurrkun á þangi, en fyrirhugað sé að vinna um 5.000 tonn á ári í verksmiðjunni. Meirihluti bæjarstjórnar hafi hafnað því að gera deiliskipulag vegna verksmiðjunnar en í stað þess talið nægjanlegt að grenndarkynna hana fyrir lóðarhöfum aðliggjandi lóða. Ekki hafi verið grenndarkynnt fyrir íbúum á nærliggjandi svæðum en einungis um 100 m séu í næsta íbúðarhúsi. Ekkert faglegt mat utanaðkomandi aðila hafi verið gert. Fyrir liggir að ef þurrkunin sé í líkingu við það sem þekkt sé hljótist af starfsemi lyktarmengun og hljóðmengun sem hafi í för með sér verðlækkun á fasteignum í nágrenni við verksmiðjuna. Jafnframt verði þungaflutningar á svæðinu með tilheyrandi ónæði.

Í Aðalskipulagi Stykkishólms 2002–2022 sé lóðin á skilgreindu hafnarsvæði. Í gr. 3.3.8 í greinargerð skipulagsins segi m.a.: „Markmiðið er að hafa tiltæk sem fjölbreyttasta atvinnustarfsemi. Stefnt er að enn betri nýtingu núverandi hafnar- og athafnasvæða og er deiliskipulagning þeirra verkfæri til þess. Í deiliskipulagi verður tekið á nýtingu svæðanna með tilliti til hagkvæmni og landslags og aðlögunar að bæjarmyndinni.“ Þá hafi skipulagsfulltrúi látið bóka að gera ætti deiliskipulag vegna framkvæmdarinnar.

Málsrök Stykkishólmsbæjar og Helgafellssveitar: Af hálfu sveitarfélagsins er bent á að um sé að ræða rúmlega 960 m² iðnaðarhús á þegar röskuðu hafnarsvæði þar sem áður hafi verið rekin steypustöð. Leyfið sé því í samræmi við uppbyggingu og starfsemi sem kærendur hafi mátt búast við.

Málsmeðferð sveitarfélagsins hafi byggt á heimild 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, en þar segi m.a.: „Þegar sótt er um byggingar- eða framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd sem er í samræmi við aðalskipulag en deiliskipulag liggur ekki fyrir getur sveitarstjórn eða sá aðili sem heimild hefur til fullnaðarafgreiðslu mála, sbr. 6.gr., ákveðið að veita megi leyfi án deiliskipulagsgerðar ef framkvæmdin er í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar.“ Sú framkvæmd sem hér um ræði falli algjörlega að þeim skilyrðum sem sett séu í greininni. Starfsemin sé í samræmi við landnotkun samkvæmt aðalskipulagi. Byggingin sé í samræmi við það sem búast megi við á slíkum svæðum. Stærð og umfang hennar sé alls ekki meira en almennt megi búast við á slíkum svæðum. Fyrir liggir að áhrif vegna lyktar og hávaða verði engin og a.m.k. ekki meiri en búast megi við á slíkum svæðum. Umferð verði heldur ekki veruleg og ekki meiri en almennt megi gera ráð fyrir á slíkum svæðum.

Því hafi verið haldið fram að um sé að ræða framkvæmd sem sé háð mati á umhverfisáhrifum framkvæmda eða áætlana en Skipulagsstofnun hafi staðfest að svo sé ekki. Þá hafi því líka verið haldið fram að framkvæmdirnar kunni að raska minjum á svæðinu. Fyrir liggir umsögn Minjastofnunar þar sem fram komi að ekki sé gerð athugasemd við framkvæmdina og að hún sé utan allra minja samkvæmt aðalskipulagi og minjaskráningu í Stykkishólmi frá 1987.

Athugasemdir leyfishafa: Leyfishafi tekur fram að vegna áforma fyrirtækisins um umhverfisvæna fullframleiðslu sjávarþörunga hafi verið haldinn vel sóttur íbúafundur í apríl 2022. Þar hafi verið farið yfir teikningar og hönnun en lögð sé áhersla á að vinnslan falli vel í umhverfið, bæði það sem snúi að útliti og litavali. Þá hafi einnig verið haldinn kynningarfundur 10. ágúst s.á. þar sem sýnt hafi verið myndband sem gefi til kynna að sjónræn áhrif íbúa í nágrenninu verði lítil sem engin. Búast megi við að þegar hámarksafakastagetu verði náð muni ein vörubifreið fara frá verksmiðjunni í hverri viku með fullunnar afurðir.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandur benda á að meginreglan sé sú að gera eigi deiliskipulag fyrir svæði eða reiti þar sem framkvæmdir séu fyrirhugaðar, sbr. 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Grenndarkynning á grundvelli 1. mgr. 44. gr. laganna sé undantekningarheimild sem túlka beri þröngt. Samkvæmt gr. 3.3.8 í Aðalskipulag Stykkishólms 2002–2022 sé gert ráð fyrir deiliskipulagningu svæðisins, en engin bygging hafi risið á svæðinu frá því árið 2001. Setja þurfi deiliskipulag til að tryggja að allir sem hafi hagsmuna að gæta hafi tækifæri til að koma að sínum sjónarmiðum og þannig að réttaröryggi og almanna-hagsmunir séu tryggðir á þann hátt sem mælt er fyrir um í skipulagslögum. Bæði Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar telja æskilegt að unnið verði deiliskipulag fyrir svæðið. Í umsögn Skipulagsstofnunar komi einnig fram að ef ekki yrði unnið skipulag sé mælt með því að skýrir skilmálar varðandi ásýnd og yfirbragð byggðar, umfang mannvirkja, vatn og fráveitumál og aðkomu yrðu settir í byggingarleyfið. Það hafi ekki verið gert. Telji úrskurðarnefndin að sveitarfélaginu hafi verið heimilt að beita 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga sé ljóst að grenndarkynna hefði átt leyfisumsóknina fyrir íbúum í nágrenninu. Því hafi málsmeðferðin ekki verið í samræmi við 2. mgr. 44. gr. skipulagslaga.

Færð hafa verið fram frekari rök í máli þessu sem ekki þykja efni til að rekja nánar en úrskurðarnefndin hefur haft þau öll til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða: Í máli þessu er kærð ákvörðun bæjarráðs Stykkishólmsbæjar og Helgafellssveitar frá 18. ágúst 2022 um að samþykkja umsókn um byggingarleyfi fyrir 958,9 m² atvinnuhúsnæði

á lóðinni Nesvegi 22A vegna söfnunar og vinnslu á sjávarþörungum. Sú ákvörðun er liður í málsmeðferð umsóknar leyfishafa um byggingarleyfi sem lýkur með samþykki byggingaráforma, sbr. 11. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki, og útgáfu byggingarleyfis, sbr. 2. mgr. 9. gr. og 13. gr. sömu laga. Verður að því virtu litið svo á að fyrirbyggjandi kærur lúti að þeirri ákvörðun byggingarfulltrúa frá 5. september 2022 að samþykkja byggingaráform leyfishafa og að þess sé krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Samkvæmt 2. mgr. 37. gr skipulagslaga nr. 123/2010 gildir sú meginregla að gera skal deiliskipulag fyrir svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar. Finna má undantekningu frá þeirri meginreglu í 1. mgr. 44. gr. laganna þar sem segir að þegar sótt er um byggingar- eða framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd sem er í samræmi við aðalskipulag og deiliskipulag liggur ekki fyrir getur sveitarstjórn eða sá aðili sem heimild hefur til fullnaðarafgreiðslu mála, sbr. 6. gr., ákveðið að veita megi leyfi án deiliskipulagsgerðar ef framkvæmdin er í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar. Skal skipulagsnefnd þá láta fara fram grenndarkynningu. Í máli þessu er m.a. tekist á um það hvort heimilt hafi verið að veita umdeilt byggingarleyfi að undangenginni grenndarkynningu eða hvort þurft hefði að gera deiliskipulag fyrir umrætt svæði.

Sveitarstjórn ber við gerð skipulagsáætlunar sem og við mat á því hvort víkja eigi frá gerð deiliskipulags að fylgja markmiðum skipulagslaga sem tíunduð eru í 1. gr. laganna, en meðal þeirra markmiða er að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála og tryggja að samráð sé haft við gerð skipulagsáætlana, sbr. b-, c- og d-lið ákvæðisins. Með það í huga þykir rétt að benda á að í skipulagsáætlunum er ekki einungis tekin ákvörðun um hvaða landnotkunarflokki viðkomandi svæði tilheyrir heldur er þar einnig mótúð stefna um byggðaþróun og sett fram stefnumið einstakra þátta á borð við náttúruvernd, vatnsvernd, landslag og náttúruvá, sbr. 2. mgr. 12. gr. skipulagslaga, auk þess sem skv. 7. mgr. sömu lagagreinar skal gera grein fyrir umhverfisáhrifum skipulagsáætlunar og einstökum stefnumiðum hennar. Deiliskipulagsáætlun hefur jafnframt þann tilgang að setja skipulagsforsendur fyrir byggingarleyfi og framkvæmdaleyfi, sbr. 1. mgr. 37. gr. skipulagslaga, en slíkt er aðallega gert með skipulagsskilmálum sem eru bindandi ákvæði um útfærslu skipulags. Þá verður og bent á að skv. 2. mgr. 37. gr. skal gera deiliskipulag fyrir einstök svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar og skal jafnan miða við að það taki til svæða sem mynda heildstæða einingu.

Að teknu tilliti til framangreindra lagaákvæða og sjónarmiða sem að baki þeim búa er ljóst að skipulagsáætlanir þjóna fjölbættum tilgangi og ber því að sýna varkárni við beitingu undantekningarheimildar 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga sem ber að skýra þröngt. Með hliðsjón af því verður að telja að grenndarkynning byggingarleyfisumsóknar fyrir atvinnuhúsnæði á hafnarsvæði ekki tæka nema fjallað hafi verið um framkvæmdina með fullnægjandi hætti í aðalskipulagi þannig að þeir almennu og einstaklingsbundnu hagsmunir sem skipulagslögum er ætlað að vernda séu þar tryggðir.

Fyrir liggur að lóðin Nesvegur 22A er á skilgreindu hafnarsvæði samkvæmt Aðalskipulagi Stykkishólms 2002–2022, en ekki hefur verið gert deiliskipulag fyrir svæðið. Í greinargerð aðalskipulagsins er fjallað um athafnasvæði/hafnarsvæði í kafla 3.3.8 og segir þar: „Markmiðið er að hafa tiltæk svæði fyrir sem fjölbreyttasta atvinnustarfsemi. Stefnt er að enn betri nýtingu núverandi hafnar- og athafnasvæða og er deiliskipulagning þeirra verkfæri til þess.“ Þá segir einnig að í deiliskipulagi verði tekið á nýtingu svæðanna með tilliti til „hagkvæmni og landslags og aðlögunar að bæjarmyndinni.“ Í aðalskipulaginu er á engan hátt fjallað um hinu umdeildu byggingaráform. Gerir skipulagið þar að auki ráð fyrir deiliskipulagningu svæðisins.

Með hliðsjón af framansögðu verður að líta svo á að ekki hafi verið uppfyllt skilyrði áðurnefndrar 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga um samræmi byggingarleyfis við aðalskipulag þegar samþykkt var að grenndarkynna umsókn leyfishafa, sbr. einnig sambærilegt skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis í 1. tl. 1. mgr. 13. gr. laga um mannvirki.

Með vísan til þess sem að framan er rakið og þar sem að á svæðinu eru enn óbyggðar lóðir verður að telja að þörf hafi verið á að deiliskipuleggja svæðið áður en byggingarleyfisumsókn leyfishafa var samþykkt. Eru því þeir annmarkar á hinni kærðu ákvörðun að fella ber hana úr gildi.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúa Stykkishólmsbæjar og Helgafellssveitar frá 5. september 2022 um að samþykkja byggingaráform fyrir 958,9 m² atvinnuhúsnæði á lóðinni Nesvegi 22A.

Ómar Stefánsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)