

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 18. júní 2013 í máli nr. E-2511/2012:

Skotveiðifélag Reykjavíkur og nágrennis

(Þórhallur Haukur Þorvaldsson hdl.)

gegn

Íbúasamtökum Kjalarness

Eiríki Hans Sigurðssyni og

Sigrúnu Árnadóttur

(Ásgeir Jónsson hrl.)

Mál þetta, sem dómtekið var 21. maí 2013, var höfðað 27. ágúst 2012 af Skotveiðifélagi Reykjavíkur og nágrennis, Álfsnesi, Reykjavík, gegn Íbúa samtökum Kjalarness, Skrauthólum 16, Reykjavík, og Eiríki Hans Sigurðssyni og Sigrúnu Árnadóttur, báðum til heimilis að Skriðu, Reykjavík.

Málið var einnig höfðað gegn Reykjavíkurborg og íslenska ríkinu en með úrskurði dómsins 1. febrúar síðastliðinn, sem staðfestur var með dómi Hæstaréttar 8. mars sl., var kröfum stefnanda á hendur stefndu Reykjavíkurborg vísað frá dómi. Í þinghaldi 13. mars sl. var af hálfu stefnanda fallið frá málssókninni á hendur íslenska ríkinu í ljósi þess sem fram kemur í framangreindum dómi Hæstaréttar um að ekki standi rök til þess að íslenska ríkið ætti aðild að málinu.

Stefnandi krefst þess að úrskurður umhverfissráðuneytisins frá 15. mars 2010, í máli númer 09060086, verði felldur úr gildi og að viðurkennt verði, að ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur, dagsett 4. maí 2009, um að veita stefnanda starfs leyfi til að starfrækja skotæfingasvæði í Álfsnesi, Kjalarnesi, dagsett 7. september 2009, hafi fullt gildi. Þá er krafist málskostnaðar samkvæmt mati dómsins.

Af hálfu stefndu er krafist sýknu og að stefnanda verði gert að greiða stefndu málskostnað.

Yfirlit málsatvika og ágreiningsefna

Heilbrigðisnefnd Reykjavíkurborgar veitti stefnanda leyfi til að starfrækja skotvöll í Álfsnesi á Kjalarnesi 5. maí 2009 sem skyldi gilda til 5. maí 2021. Áður hafði stefnandi fengið sambærilegt starfsleyfi 7. september 2004 en það var fellt úr gildi

4. maí 2009 eins og fram kemur á áritun á leyfið.

Stefndu kærðu ákvörðun um útgáfu síðara starfsleyfisins til umhverfissráðuneytisins 12. júní 2009. Með úrskurði ráðuneytisins 15. mars 2010 var hin kærða ákvörðun felld úr gildi.

Í úrskurðinum er því lýst að Reykjavíkurborg hefði gert samning við stefnanda um endurgjaldslaus afnot á landspildu á Álftanesi til skotæfinga. Sams konar samningur hefði verið gerður á milli Reykjavíkurborgar og Skotfélags Reykjavíkur. Starfsemi félaganna á svæðinu hafi hafist á árinu 2004. Þá er í úrskurðinum vísað til þess að kærendur telji að deiliskipulag skorti á Álfsnesi til að heimilt sé að nýta landssvæðið undir skotvelli en skotæfingar séu stundaðar þar nær alla daga vikunnar á hinum ýmsu tímum. Valdi hávaðinn frá þeim óþægindum fyrir kærendur og jafnvel þá sem stundi útivist í hlíðum Esjunnar.

Stefnandi hefur höfðað málið til að fá ógiltan fyrrgreindan úrskurð ráðuneytisins og að viðurkennt verði að ákvörðun um starfsleyfið hafi fullt gildi.

Í málinu er deilt um lögmæti úrskurðarins. Af hálfu stefnanda er talið að umhverfissráðuneytið hafi farið út fyrir valdheimildir sínar í úrskurðinum. Það hafi hvorki haft valdheimildir til að kveða á um gildi skipulagslaga né hafi það haft lagaheimildir til að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi á þeim grundvelli sem gert var með úrskurðinum.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Af hálfu stefnanda er vísað til samnings Reykjavíkurborgar og stefnanda 24. febrúar 2004 um endurgjaldslaus afnot stefnanda á landspildu á Álfsnesi til skotæfinga. Sams konar samningur hafi verið gerður milli Reykjavíkurborgar og Skotfélags Reykjavíkur 13. nóvember 2003. Bæði félögin hafi fengið útgefin starfsleyfi til að starfrækja skotæfingar á svæðinu á sama ári og hafi síðan þá rækt starfsemi sína þar. Starfsleyfin hafi haft átta ára gildistíma og því hafi félögin þurft að sækja um endurnýjun á þeim til Heilbrigðisnefndar Reykjavíkurborgar. Umsóknir þeirra hafi verið samþykktar og hafi Skotfélag Reykjavíkur fengið útgefið starfsleyfi 8. mars 2008 og stefnandi 5. maí 2009 með gildistíma til 12 ára.

Stefndu hafi kært ákvarðanir heilbrigðisnefndar um endurnýjun starfsleyfanna til umhverfissráðuneytisins 12. júní 2009. Í kærnum stefndu hafi meðal annars verið vísað til þess að deiliskipulag skorti á Álfsnesi til að heimilt væri að nýta umrætt svæði undir skotvelli.

Krafa um niðurfellingu starfsleyfis stefnanda hafi m.a. verið reist á þeim sjónar miðum, að kynningu á starfsleyfi stefnanda hefði verið ábótavant sem ekki hafi verið í samræmi við þær reglur sem gildi um auglýsingu starfsleyfa samkvæmt 24. gr. reglugerðar nr. 785/1999. Þá hafi í öðru lagi verið byggt á því að óbærilegur hávaði stafaði frá skotsvæði stefnanda að Álfsnesi og að hávaðinn væri bæði truflandi og óæskilegur. Vísað hafi verið í því sambandi til 3. gr. reglugerðar nr. 724/2008. Í þriðja lagi hafi kærendur reist kröfugerð sína á því að tólf ára gildistími starfsleyfis stefnanda væri úr hófi langur. Í fjórða lagi hafi kærendur vísað til þess

að sú ákvörðun Reykjavíkurborgar, um að nýta og ráðstafa umræddu svæði á Álfsnesi undir skotvelli og tilheyrandi athafnir þar, hafi ekki haft viðhlítandi stoð í ákvæðum skipulagslaga og verið í ósamræmi við þau. Samningur Reykjavíkurborgar við skotfélögin um ráðstöfun landsvæðis í Álfsnesi hafi hvorki verið í samræmi við reglur aðalskipulags né heldur í samræmi við reglur um deiliskipulag. Allar síðari ákvarðanir heilbrigðisnefndar Reykjavíkurborgar byggðar á umræddum landnotkunarsamningi væru ógildar þar sem deiliskipulag skorti fyrir svæðið.

Hinn 15. mars 2010 hafi umhverfissráðuneytið kveðið upp hinn umdeilda úrskurð sem stefnandi krefjist ógildingar á. Í úrskurðinum sé ekki fallist á að ógilda beri starfsleyfi stefnanda með vísan til sjónarmiða um mengun og mengunarvarnir. Fallist hafi verið á sjónarmið kæranda þess efnis að ekki væri gert ráð fyrir starfsemi stefnanda í skipulagi og hafi ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkurborgar frá 4. maí 2009 verið af þeim sökum felld úr gildi um útgáfu starfsleyfis til stefnanda.

Stefnandi byggir kröfur sínar í málinu á því að hann hafi fullnægt og fullnægi enn skilyrðum laga og reglugerða til útgáfu og veitingar starfsleyfis í samræmi við umsókn sína um starfsleyfi. Af þeim sökum beri að fella úrskurð umhverfissráðuneytisins frá 15. mars 2010 úr gildi.

Stefnandi byggir í fyrsta lagi á því að umhverfissráðuneytið hafi ekki verið bært til að úrskurða um þau kæratriði stefndu er luttu að því, hvort gætt hafi verið ákvæða skipulags- og byggingarlaga nr. 70/1993, heldur hafi ráðuneytið eingöngu getað fjallað um þau atriði er varði það hvort skilyrði hafi verið fyrir hendi til útgáfu starfsleyfisins í samræmi við ákvæði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Stjórnarsýslulegur ágreiningur um það, hvort deiliskipulag hafi verið kynnt og auglýst í samræmi við ákvæði laga, heyrði því ekki undir ráðuneytið heldur undir sérstaka stjórnarsýslunefnd, úrskurðarnefnd um skipulags- og byggingarmál. Af þessum sökum beri þegar að ógilda hinn umdeilda úrskurð.

Af hálfu stefnanda sé tekið undir nær öll þau sjónarmið sem rakin séu í úrskurðinum, að undanskildum þeim sem ráðuneytið byggir ógildingu sína á, þ.e. sjónarmið er lúti að því, hvort starfsemi stefnanda samræmdist gildandi skipulagi.

Um útgáfu starfsleyfa fyrir atvinnurekstur, sem geti haft í för með sér mengun, gildi lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Markmið laganna sé að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felist í heilnæmu og ómenguðu umhverfi. Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laganna gefi heilbrigðisnefndir út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem geti haft í för með sér mengun, sbr. og reglugerð nr. 785/1999. Í 1. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar segi, að markmið hennar sé að koma í veg fyrir og draga úr mengun af völdum atvinnurekstrar sem geti haft í för með sér mengun, koma á samþættum mengunarvörnum og samræma kröfur og skilyrði í starfsleyfum. Í starfsleyfi, sem gefið er út samkvæmt lögum nr. 7/1998 og reglugerð nr. 785/1999, sé því aðeins fjallað um hvernig standa skuli að rekstri starfseminnar með tilliti til mengunarvarna.

Í þessu felist að við mat á því hvort skilyrði séu til útgáfu starfsleyfis skuli einungis horfa til þeirra atriða sem varði þá starfsemi sem um sé að tefla, þ.e. með hliðsjón af markmiði laga nr. 7/1998. Í lögnum sé hins vegar hvergi vikið að skipulagssjónarmiðum eða vísað til löggjafar er varði skipulagsmál. Af því leiði að ekki sé fyrir hendi lagaheimild þess efnis að setja megi sem skilyrði við útgáfu

starfsleyfis að skipulag heimili eða mæli sérstaklega fyrir um umrædda starfsemi.

Við meðferð umsóknar stefnanda hafi legið fyrir *tillaga að deiliskipulagi* vegna umrædds lands sem *samþykkt* hafði verið af borgarráði 23. júní 2003, þar sem gert hafi verið ráð fyrir þeirri starfsemi sem stefnandi hafi með höndum. Þótt vel kunni að vera að ekki hafi verið gætt allra þeirra formskilyrða sem mælt sé fyrir um í skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, sem í gildi voru á umræddum tíma, hafi umrædd deiliskipulagstillaga hlotið umfjöllun og staðfestingu Reykjavíkurborgar og hafi verið talin í samræmi við ákvæði þágildandi aðalskipulags sem gerði ráð fyrir slíkri starfsemi á svæðinu. Stefnanda verði ekki gert að sæta því, að starfsleyfi hans verði fellt úr gildi af þessum sökum, enda hafi hann ekki haft nokkur tæk á því að meta hvort gætt hefði verið formskilyrða við samþykkt deiliskipulagsins. Stefnandi hafi því fullnægt þeim skilyrðum sem mælt sé fyrir um í umræddri reglugerð um umsókn um starfsleyfi.

Aðalskipulag, sem hafi verið í gildi á þeim tíma þegar umsókn stefnanda var til meðferðar, hafi falið í sér heimild til starfsemi stefnanda eða í það minnsta hafi slík starfsemi ekki verið bönnuð. Af þeim sökum hafi heilbrigðisnefnd Reykjavíkur borið réttilega að gefa út starfsleyfi stefnanda til handa, enda hafi hann fullnægt öllum þeim skilyrðum sem slíku starfsleyfi séu sett.

Í 15. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar sé starfsleyfi skilgreint sem ákvörðun í formi skriflegs leyfis þar sem tilteknum rekstraraðila sé heimilað að starfrækja tilgreindan atvinnurekstur að því tilskildu að hann uppfylli ákvæði viðeigandi laga, reglugerða og starfsleyfisins. Í 10. gr. reglugerðarinnar sé kveðið á um þær upplýsingar og gögn sem umsóknum um starfsleyfi skuli fylgja *eins og við eigi hverju sinni*. Í gr. 10.2 komi fram að umsókn skuli fylgja afrit af staðfestu deiliskipulagi.

Umhverfissráðuneytinu hafi við ákvörðun á gildi starfsleyfis stefnanda verið óheimilt að byggja á sjónarmiðum er lúti að því hvort formkröfum við kynningu og meðferð deiliskipulagningar svæðisins hafi verið fullnægt af hálfu Reykjavíkur borgar, enda þau skilyrði ekki að finna í lögum um hollustuhætti- og mengunarvarnir nr. 7/1998, þar sem ákvæði eru um útgáfu starfsleyfa og starfsleyfisskilyrði, sbr. reglugerð nr. 785/1999. Í reglugerðinni sé tæmandi upptalning á því sem fylgja skuli umsókn um starfsleyfi. Þar sé því í engu hreyft að nauðsynlegt skilyrði útgáfu starfsleyfis sé að fyrir liggi staðfest deiliskipulag. Í 10. gr. reglugerðarinnar sé hins vegar upptalið það sem fylgja skuli umsókn um starfsleyfi, *eins og við eigi hverju sinni*.

Samkvæmt gildandi aðalskipulagi Reykjavíkur sé skotsvæðið á Álfsnesi skilgreint sem opið svæði til sérstakra nota og séu skotvellir á meðal þeirrar notkunar sem teljist heimil á slíkum svæðum, sbr. grein 4.12 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998. Þá liggi jafnframt fyrir deiliskipulag vegna svæðisins, sem staðfest hafi verið af borgarráði, þar sem gert sé ráð fyrir slíkri starfsemi. Samkvæmt drögum að skipulagi Kjalarness 2010-2030 sé beinlínis gert ráð fyrir slíkri starfsemi.

Í úrskurði umhverfissráðuneytisins sé hafnað öllum kæruatriðum stefndu er lúti að sjónarmiðum er varði hina eiginlegu starfsemi stefnanda, þ.e. sjónarmið um mengun í samræmi við ákvæði laga nr. 7/1998. Af hálfu stefnanda sé tekið undir þau sjónarmið í forsendum hins umdeilda úrskurðar sem stefnandi geri að sínum.

Stefnanda hafi á árinu 2004 verið veitt starfsleyfi vegna starfsemi hans á svæðinu sem enn sé í gildi. Við útgáfu starfsleyfisins hafi ekki verið hreyft við neinum athugasemdum í þá veru að starfsemin samræmdist ekki gildandi skipulagi. Starfsemi stefnanda hafi og verið átölulaus á svæðinu allt frá þeim tíma, auk þess sem sérstakur samningur hafi verið gerður 13. nóvember 2003 milli Reykjavíkur borgar og stefnanda um endurgjaldslaus afnot stefnanda á svæðinu og gildi sá samningur til ársins 2020. Stefnandi hafi því haft réttmætar væntingar til að ætla, að hann fengi að vera með starfsemi sína á svæðinu, a.m.k. fram til þess tíma.

Engin haldbær rök séu því fyrir hendi nú sem leiði til þess að hafna umsókn stefnanda um starfsleyfi. Réttindi stefnanda verði ekki takmörkuð nema samkvæmt skýrum lagaheimildum.

Starfsemi stefnanda sé í næsta nágrenni við starfsemi Skotfélags Reykjavíkur sem hafi með höndum sambærilega starfsemi og stefnandi. Einnig sé starfrækt á svæðinu sorpvinnslustöð Sorpu sem hafi gert samning um afnot landsins til urðunar og nýtingar til ársins 2014. Starfsemi stefnanda sé því í samræmi við þá starfsemi sem þegar sé á svæðinu á grundvelli gildra starfsleyfa og fyrirséð að verði þar a.m.k. til ársins 2020.

Með vísan til þessa brjótis úrskurður umhverfissráðherra gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, enda hafi jafnræðis ekki verið gætt. Um land allt séu starfrækt skotæfingasvæði utandyra á grundvelli starfsleyfa viðkomandi skotfélaga, án þess að séð verði að við útgáfu þeirra leyfa hafi verið horft til annarra sjónarmiða en komi fram í lögum nr. 7/1998.

Þá brjótis úrskurður umhverfissráðherra í bága við 12. gr. stjórnsýslulaga um meðal hóf. Umsókn stefnanda hafi fengið lögbundna umfjöllun þar til bærra stjórnvalda sem hafi leitt til þess að honum hafi verið veitt starfsleyfi vegna starfseminnar. Við meðferð umsóknar stefnanda hafi verið horft til lögmæltra sjónarmiða sem rakin séu í lögum nr. 7/1998 og reglugerð nr. 785/1999.

Af meðalhófsreglunni leiði að stjórnvöldum sé ekki heimilt að krefjast þess eða leggja eitthvað það á aðila sem honum sé *ómögulegt* eða óleyfilegt að verða við, sbr. 1. ml. 12. gr. stjórnsýslulaga. Af þeim sökum hafi ekki verið unnt að ógilda ákvörðun heilbrigðisnefndar um útgáfu starfsleyfis á þeim forsendum að ekki hafi verið löglega staðið að auglýsingu og kynningu deiliskipulags, enda slíkt ekki á færi stefnanda.

Í starfsleyfi stefnanda séu sett sérstök skilyrði fyrir starfseminni auk þess sem stefnanda sé gert að fylgja almennum starfsleyfisskilyrðum fyrir mengandi starfsemi. Þá hafi skipulagsyfirvöld talið að starfsemi stefnanda samræmdist gildandi skipulagi og þeirri starfsemi annarri sem starfrækt sé á svæðinu. Heil brigðisnefnd Reykjavíkur sé hinn sérfróði aðili í málinu og hafi ekki talið nokkuð standa því í vegi að stefnanda yrði veitt leyfi til starfseminnar. Úrskurður umhverfissráðherra leiði hins vegar til þess að stefnanda sé gert ókleift að halda úti starfseminni sem hann hafi átölulaust haldið úti um langa hríð og allt frá árinu 2004 á umræddu svæði. Verði úrskurður umhverfissráðherra ekki felldur úr gildi muni það leiða til verulegrar röskunar á allri starfsemi stefnanda með tilheyrandi fjárhagslegu tjóni fyrir hann.

Stefnandi telji að umhverfissráðuneytið hafi í úrskurði sínum farið út fyrir lögmælt markmið, sbr. einkum lög nr. 7/1998, svo og með hliðsjón af efni meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar. Líta verði einnig til hagsmuna stefnanda í málinu við úrlausn þess.

Með vísan til þessa telji stefnandi að fella beri úr gildi úrskurð umhverfissráðu neytisins frá 15. mars 2010 og að viðurkennt verði að ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur frá 7. september 2009 um útgáfu starfsleyfis til handa stefnanda skuli hafa fullt gildi.

Um lagarök vísi stefnandi einkum til laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, sbr. reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem geti haft í för með sér mengun nr. 785/1999. Þá vísi stefnandi til meginreglna stjórnsýsluréttar um lögbundna og málefnalega stjórnsýslu, jafnræði og meðalhóf. Krafa um málskostnað styðjist við XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, aðallega 129. og 130. gr. Máli þessu sé stefnt fyrir Héraðsdóm Reykjavíkur samkvæmt 3. mgr. 33. gr. sömu laga.

-

Málsástæður og lagarök stefndu

Af hálfu stefndu er vísað til þess að Reykjavíkurborg hafi gert samning við Skotfélag Reykjavíkur 13. nóvember 2003 um endurgjaldslaus afnot til ársloka 2020 á 27 ha landspildu á norðvestanverðu Álfsnesi til uppbyggingar á aðstöðu til skotæfinga. Með því hafi Reykjavíkurborg uppfyllt loforð um að bæta fyrir aðstöðu í Leirdal sem skotfélaginu hafi verið gert að víkja af vegna þróunar byggðar þar eins og fram komi í 3. gr. samningsins.

Reykjavíkurborg hafi gert sambærilegan samning við stefnanda 24. febrúar 2004 um endurgjaldslaus afnot til ársloka 2020 á 13 ha landspildu á norðvestanverðu Álfsnesi. Með því hafi Reykjavíkurborg orðið við óskum stefnanda um nýtt svæði fyrir hann þar sem leggja hafi þurft niður afnot af skotsvæði stefnanda í Miðmundardal, eins og fram komi í 3. gr. samningsins.

Skotfélögin hafi þurft að víkja af svæði sem þau höfðu haft fyrir starfsemi sína við Reynisvatn vegna þess að Reykjavíkurborg hafði m.a. skipulagt þar íbúðasvæði. Þessi flutningur á starfsemi og aðstöðu skotfélaganna hafi ekki verið kynntur fyrir íbúum eða lögaðilum í nærliggjandi byggðum við Álfsnes.

Áður en framangreindir samningar voru gerðir hafi verið samþykkt á fundi skipulags- og byggingarnefndar Reykjavíkur 24. júní 2003 ný tillaga skipulags- og byggingarsviðs um staðsetningu skotæfingasvæðis á Álfsnesi frá 18. febrúar 2002, breytt 21. apríl 2003, og hafi málinu verið vísað til borgarráðs eins og fram komi í fundargerð. Borgarráð hafi samþykkt staðsetningu skotæfingasvæðis á Álfsnesi á fundi 1. júlí 2003. Með þessari tillögu hafi fylgt greinargerð, skilmálar og uppdráttur. Þar komi meðal annars fram að heimilt sé að reisa þarna mannvirki og hafa skuli samráð við Skipulags- og byggingarsvið Reykjavíkur og Gatnamálastofu um allar framkvæmdir á svæðinu. Þessar tillögur um staðsetningu skotæfingasvæðis á Álfsnesi hafi hvorki verið kynntar fyrir íbúum í nærliggjandi byggðum né hafi þær verið auglýstar.

Reykjavíkurborg hafi lagt malarveg að skotsvæðinu, kalt vatn og rafmagnstaug og varið fé til að gera aðstöðu á svæðinu. Reykjavíkurborg hafi fengið verðmætt byggingarland í staðinn sem eigi eftir að gefa tekjur af sér fyrir borgina til framtíðar.

Umhverfis- og samgöngusvið Reykjavíkur hafi gefið út leyfi til stefnanda 7. september 2004 til að starfrækja skotæfingasvæði í Álfsnesi og hafi gildistími þess verið til 7. september 2012. Þetta starfsleyfi hafi verið gefið út án þess að virtar væru reglur um kynningu og auglýsingu starfsleyfa samkvæmt 24. gr. reglugerðar nr. 785/1999.

Stefndu, Eiríkur Hans Sigurðsson og Sigrún Árnadóttir, hafi keypt einbýlishús og landskika úr landi Esjubergs á Kjalarnesi, nefnt Skriða, í janúar 2003. Áður hefðu þau búið í tæp 19 ár í Mosfellsbæ. Þegar þau komu úr ferðalagi 21. júlí 2005 hafi þau fyrst heyrt skothvelli og komust þá að því að Reykjavíkurborg hefði gert samninga við tvö skotfélög um skotæfingasvæði á Álfsnesi til ársins 2020.

Skotfélag Reykjavíkur hafi sótt um starfsleyfi til að starfrækja skotvöll á Álfsnesi á árinu 2007. Sértek starfsleyfisskilyrði fyrir Skotfélag Reykjavíkur eru sögð auglýst í Morgunblaðinu og Fréttablaðinu í desember 2007 og engar athugasemdir hafi borist frá íbúum. Þessi sérteku starfsleyfisskilyrði hafi verið sett vegna ítekaðra mótmæla íbúa á Kjalarnesi vegna ónæðis og hávaða frá starfseminni. Starfsleyfisskilyrðin hafi verið samþykkt í heilbrigðisnefnd Reykjavíkurborgar 5. mars 2008 og starfsleyfið gefið út 11. mars s.á. til 12 ára.

Vegna umsóknar Skotfélags Reykjavíkur um starfsleyfi og gerð sérstakra starfsleyfisskilyrða fyrir starfsemi þess félags í Álfsnesi hafi verið ákveðið, með vísan til 20. gr. reglugerðar nr. 785/1999, að endurskoða starfsleyfi stefnanda, sem hafði áður verið bundið almennum reglum um starfsleyfi fyrir skotvelli frá árinu 2000.

Sérstakar starfsleyfistillögur fyrir starfsemi stefnanda hafi verið auglýstar í Fréttablaðinu 5. mars 2009. Stefndu, Eiríkur og Sigrún, hafi sent mótmæli með bréfi 27. mars s.á.

Starfsleyfisskilyrði fyrir stefnanda hafi verið samþykkt í heilbrigðisnefnd Reykjavíkur 4. maí 2009 og leyfið gefið út daginn eftir. Stefndu hafi, með bréfum 7. og 11. maí s.á., krafist rökstuðnings fyrir þeirri ákvörðun að veita stefnanda starfsleyfi. Rökstuðningur sé frá 26. maí s.á. Stefndu hafi kært veitingu starfsleyfanna til stefnanda og Skotfélags Reykjavíkur til umhverfissráðuneytisins með kæru 12. júní s.á. Umhverfissráðuneytið hafi óskað eftir umsögnum frá nokkrum aðilum með bréfum 26. og 29. júní s.á.

Í umsögn Skipulagsstofnunar 11. ágúst 2009 komi fram að í aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 væri svæðið á Álfsnesi skilgreint sem opið svæði til sérstakra nota en skilgreining á slíku svæði sé í gr. 4.12.1 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998. Skotvelli væru meðal þeirrar notkunar sem sé heimil á slíku svæði. Enn fremur hafi verið vísað til gr. 4.12.2. en þar komi fram að gera skuli grein fyrir þeim svæðum sem skilgreind séu sem opin svæði til sérstakra nota, auk þess sem gera skuli grein fyrir megindráttum svæðanna og skýra helstu atriði sem varði

útivistaraðstöðu og tengsl þeirra við byggð. Í umsögninni komi síðan fram að ekki hafi verið gerð grein fyrir því í aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2004 að svæðið þar sem skotvöllunum var komið fyrir í Álfsnesinu væri merkt með þeim hætti í aðalskipulaginu, eins og áskilið sé í gr. 4.12.2 og í greinargerð með aðalskipulaginu. Skotvöllirnir í Álfsnesi samræmdust því ekki aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2004. Skipulagsstofnun hafi enn fremur bent á að framkvæmdir og mannvirki, sem kynnu að fylgja slíkri starfsemi, þurfi að vera í samræmi við samþykkt deiliskipulag sem kynnt hafi verið fyrir almenningi samkvæmt 25. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997.

Umhverfisráðuneytið hafi, með úrskurði 15. mars 2010, fellt úr gildi ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur frá 4. maí 2009 um að veita stefnanda starfsleyfi fyrir skotvelli í Álfsnesi. Sú niðurstaða hafi byggst á því að deiliskipulag gagnvart umræddu landsvæði í Álfsnesi hafi ekki verið auglýst og kynnt, sbr. 1. ml. og 2. ml. 1. mgr. 25. gr. laga nr. 73/1997, og þar með hafi ekki verið veitt færi á að koma að athugasemdum vegna tillögunnar, sbr. 3. ml. 1. mgr. 25. gr. laganna. Skipulagsstofnun hafi ekki fengið tillögurnar til lögboðinnar athugunar, sbr. 4. gr. og 5. ml. 1. mgr. 25. gr. s.l. og lögmat birting hafi ekki farið fram, sbr. 5. mgr. 25. gr. laganna. Starfsleyfið hafi því skort deiliskipulag þar sem skyldan til gerðar deiliskipulags samkvæmt 2. mgr. 23. gr. laga nr. 73/1997 hafi ekki verið virt né meðferð þess eftir 25. gr. s.l. Þá sé vísað til þess að með umsókn um starfsleyfi skuli fylgja afrit af staðfestu deiliskipulagi, sbr. 10. gr. reglugerðar nr. 785/1999.

Stefndu hafi talið að Reykjavíkurborg væri í samstarfi við skotfélögin, stefnanda og Skotfélag Reykjavíkur um að finna annan og heppilegri stað fyrir skotvöllina en í Álfsnesi, eins og lýst sé í fundargerð heilbrigðisnefndar Reykjavíkur 7. júní 2010. Málsókn stefnanda hafi því komið stefndu á óvart.

Stefndu krefjast sýknu af kröfum stefnanda vegna þess að dómkröfur stefnanda beindust ekki að þeim og dómsorð, miðað við dómkröfur stefnanda, gæti ekki bundið þau sérstaklega né gætu þau framfylgt dómsorðinu ef fallist yrði á kröfur stefnanda.

Stefnandi krefjist þess að úrskurður umhverfisráðuneytisins frá 15. mars 2010 verði felldur úr gildi og að viðurkennt verði að ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur 4. maí 2009, um að veita stefnanda starfsleyfi til að stafrækja skotæfingasvæði í Álfsnesi hafi fullt gildi.

Dómkröfur stefnanda beindust þannig eingöngu að íslenska ríkinu og Reykjavíkurborg, en stefndu eiga enga aðkomu að úrskurði umhverfisráðuneytisins né hafi þau komið að veitingu starfsleyfisins, sem krafist er að öðlist fullt gildi. Þess sé ekki krafist að stefndu verði gert að þola dóm í þá veru sem stefnandi krefjist eins og rétt hefði verið að gera.

Að öðru leyti byggðist sýknukrafa stefndu á því að niðurstaða úrskurðar umhverfisráðuneytisins, sem deilt sé um í máli þessu, sé rétt og að úrskurðurinn eigi að standa óhaggaður. Stefndu taki undir og geri að sínum rökstuðning, málsástæður og lagarök íslenska ríkisins sem komi fram í greinargerð þess.

Því sé sérstaklega mótmælt að umhverfisráðuneytinu hafi verið óheimilt að byggja á sjónarmiðum sem varði meðferð deiliskipulagningar svæðisins í Álfsnesi, eins og

stefnandi haldi fram. Í greinargerð Íslenka ríkisins sé vísað til laga- og reglugerðar ákvæða, sem sýni að starfsleyfi verði ekki veitt fyrir starfsemi nema sú starfsemi sé heimil á viðkomandi stað samkvæmt gildu deili- og aðalskipulagi. Starfsemin verði að falla að deiliskipulaginu. Ráðuneytið hafi metið málið þannig að óheimilt hafi verið samkvæmt lögum að gefa starfsleyfið út. Ráðuneyti hafi að öllu leyti farið að lögum þegar það felldi starfsleyfið úr gildi.

Vísað sé til almennra starfsleyfisskilyrða fyrir mengandi starfsemi frá 29. febrúar 2009. Rekstur skotvalla sé í eðli sínu mengandi starfsemi þar sem gæta þurfi sérstaklega að því að hreinsa reglulega blý og aðra þungmálma sem geti dreifst vegna notkunar skotvopna, sbr. ákvæði þar að lútandi í starfsleyfi fyrir skotvelli frá 25. maí 2000 og starfsleyfisskilyrði fyrir stefnanda.

Í umsögn umhverfis- og samgöngusviðs Reykjavíkurborgar til umhverfisráðuneytisins segi: *Við útgáfu starfsleyfa heilbrigðisnefndar fyrir skotfélögin lá því fyrir staðfest deiliskipulag og er það forsenda þess að heilbrigðisnefnd gefi út starfsleyfi. Það liggi hins vegar fyrir að ekkert gilt deiliskipulag sé til fyrir svæðið sem stefnandi notar til reksturs á skotvelli í Álfsnesi. Forsendur fyrir útgáfu starfsleyfis til stefnanda hafi því ekki verið til staðar og hafi niðurstaða umhverfisráðuneytisins byggst á því. Beri því að sýkna stefndu af kröfum stefnanda.*

Niðurstaða umhverfisráðuneytisins, um að vísa frá kæru stefndu vegna starfsleyfis Skotfélags Reykjavíkur frá 15. mars 2010, sé röng að mati stefndu. Starfsleyfið sem félagið hafi fengið útgefið 8. mars 2008 hafi verið ógilt frá upphafi af sömu ástæðum og niðurstaða ráðuneytisins byggji á vegna kæru á starfsleyfi stefnanda, þ.e. ekkert gilt deiliskipulag hafi verið til staðar og því hafi ekki verið forsendur til að gefa út starfsleyfi til Skotfélags Reykjavíkur. Stefnandi geti því ekki byggt neinn rétt á því að kæru vegna starfsleyfis Skotfélags Reykjavíkur hafi verið vísað frá ráðuneytinu. Gagnvart stefnanda hafi hvorki verið brotin jafnræðisregla né meðalhófsregla samkvæmt stjórnslulögum. Stefnandi geti ekki krafist réttinda og byggt kröfur sínar á því að einhverjum öðrum hafi verið veitt sambærileg réttindi sem ekki hafi átt að veita lögum samkvæmt og væru ógild.

Starfsleyfið sem stefnandi fékk upphaflega til að reka skotvöll í Álfsnesi 7. september 2004 hafi ekki verið auglýst samkvæmt gr. 24.2 í reglugerð nr. 785/1999. Þá hafi heldur ekkert gilt deiluskipulag verið til um svæðið. Það leyfi hafi því verið ógilt frá upphafi og það öðlist ekkert gildi við það að nýrra leyfið frá 5. maí 2009 hafi verið fellt úr gildi með úrskurði umhverfisráðuneytisins. Eldra leyfið hafi þar að auki verið áritað af leyfisveitanda um að það væri fellt úr gildi 4. maí 2009. Stefnandi hafi því rekið skotvöll í Álfsnesi án starfsleyfis frá því úrskurður umhverfisráðuneytisins var kveðinn upp 15. mars 2010, en það sé óheimilt samkvæmt gr. 7.2 í reglugerð nr. 785/1999.

Stefndu byggji enn fremur á því að samkvæmt aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 sé ekki gert ráð fyrir skotvöllum í Álfsnesi, né sýnt eða gert ljóst að slík starfsemi eigi að vera þar. Stefnandi geti ekki byggt rétt á þessu aðalskipulagi. Stefnandi vísi til þess að samkvæmt drögum að skipulagi Kjalarness 2010-2030 sé gert ráð fyrir skotvöllum í Álfsnesi. Stefnandi geti ekki byggt neinn rétt á slíkum drögum að aðalskipulagi en óvíst sé að þau öðlist nokkurn tíma gildi óbreytt, sbr. og hæstaréttardóm í máli nr. 436/2010.

Starfræksla skotvalla á Álfsnesi og útgáfa starfsleyfis til stefnanda til að vera með slíka starfsemi þar brjóti gegn betri rétti stefndu til að njóta kyrrðar og friðar á heimilum sínum og við útiveru á Esju. Starfsemin brjóti gegn reglugerð um hávaða nr. 724/2008 og valdi ónæði, en samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar sé ónæði skigreint sem ítrekuð truflun og áreiti af völdum hávaða sem skeri sig úr því umhverfi sem um ræði. Óreglulegir skothvellir magnist og endurkastist af klettum í Esju og sé öllum íbúum á Kjalarnesi og Mosfellsbæ til ama svo og þeim sem vilji njóta útiveru á þessu svæði, sem sé meðal helstu útivistarsvæða Reykjavíkurborgar. Þetta sé viðukennt af hálfu borgarinnar. Ekki sé hægt að draga úr hávaðnum frá skotvöllunum í Álfsnesi vegna aðstæðna og óverjandi sé gagnvart landsmönnum og ferðamönnum að þeir geti ekki notið einnar helstu útivistarperlu borgarinnar, þ.e. Esjunnar, án ónæðis frá skotvöllunum. Beri því að ógilda starfsleyfi það sem deilt sé um af þessum ástæðum. Eina úrbótin felist í því að finna annað og heppilegra svæði fyrir skotvelli þeirra félagar sem hafi verið með aðstöðu í Álfsnesi.

Stefndu krefjist sýknu af málskostnaðarkröfu stefnanda hver sem úrslit málsins verði. Kröfur stefndu um málskostnað og dráttarvexti af honum styðji stefndu við 129. gr. og 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991. Þar sem stefndu hafi ekki með höndum virðisaukaskattskylda starfsemi sé þeim nauðsynlegt að fá dæmdan virðisaukaskatt á málskostnað, sbr. lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988.

Niðurstaða

Með úrskurði umhverfisráðuneytisins 15. mars 2010, sem stefnandi krefst að felldur verði úr gildi, er ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur frá 4. maí 2009 um útgáfu starfsleyfis til stefnanda felld úr gildi. Stefndu kærðu framangreinda ákvörðun til umhverfisráðuneytisins og var úrskurðurinn kveðinn upp í tilefni af því. Stefndu verða með vísan til þessa taldir réttir aðilar að málinu.

Í úrskurðinum koma fram forsendur fyrir því að ákvörðunin var felld úr gildi. Þær verður að skilja þannig að ráðuneytið hafi talið að ekki hafi verið virt ákvæði reglu gerðar nr. 785/1999, um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, þegar tekin var ákvörðun um að veita starfsleyfið. Telja verður að við útgáfu starfsleyfis til stefnanda hafi heilbrigðisnefnd, sem veitir starfsleyfi vegna skotvalla, sbr. gr. 9.5 í fylgiskjali 2 með reglugerðinni, borið að fara eftir ákvæðum reglugerðarinnar sem sett var með heimild í 5. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Í úrskurði ráðuneytisins er talið að við ákvörðun um að veita starfsleyfi hafi ekki verið virt ákvæði 10. gr. reglugerðarinnar þar sem segir í b-lið gr. 10.2 að umsókn um starfsleyfi skuli fylgja afrit af staðfestu deiliskipulagi. Röksemdir í úrskurðinum eru þær að forsendur reglugerðarákvæðisins hljóti fyrst og fremst að vera þær að tryggja að starfsleyfi verði ekki veitt fyrir slíkri starfsemi eins og hér um ræðir, nema fyrir liggja gilt deiliskipulag samkvæmt ákvæðum 25. gr. skipulags- og byggingarlaga. Sjónarmið að baki ákvæðinu séu einkum þau að tryggja að sú nýting eða ráðstöfun tiltekins landssvæðis, sem leiðir af því að ákveðinni starfsemi er valinn þar staður, eigi sér stoð í og sé í samræmi við ákvæði 25. gr. laganna um deiliskipulag og þær reglur og sjónarmið sem þar komi fram. Þá segir í

úrskurðinum að þrátt fyrir að borgarráð hafi út af fyrir sig samþykkt tillögu að deili skipulagi gagnvart umræddu landssvæði í Álfsnesi 23. júní 2003, liggi fyrir, samkvæmt málgögnum og upplýsingum frá skipulagssviði Reykjavíkurborgar, að deiliskipulag vegna Álfsness og skotvalla þar hafi ekki verið gert samkvæmt þeirri málsmeðferð og ferli sem 25. gr. skipulags- og byggingarlaga mæli fyrir um. Deili skipulagstillagan, sem samþykkt var í borgarráði, hafi ekki farið í það ferli sem málsmeðferðarákvæði 25. gr. skipulags- og byggingarlaga mæli fyrir um vegna deiliskipulags. Skort hafi á að deiliskipulagstillagan hafi verið auglýst og kynnt, sbr. 1. ml. og 2. ml. 1. gr. 25. gr. laganna, og þar með hafi ekki verið veitt færi á að koma að athugasemdum vegna tillögunnar, sbr. 3. ml. 1. mgr. 25. gr. laganna. Þá hafi Skipulagsstofnun, sem meðal annars sé ætlað að hafa eftirlit með framkvæmd laganna og leiðbeina sveitarfélögum vegna skipulags, heldur ekki fengið tillöguna til lögboðinnar athugunar, sbr. 5. ml. 1. mgr. 25. gr., og þar með hafi hún ekki haft færi á að koma að athugasemdum vegna hennar, líkt og ráð sé fyrir gert í 3. mgr. 25. gr. Lögmæt birting hafi vegna þessa heldur ekki getað farið fram, sbr. 5. mgr. 25. gr. Því verði að telja að við útgáfu starfsleyfisins hafi skort deiliskipulag þar sem skylda til gerðar þess samkvæmt 2. mgr. 23. gr. sömu laga svo og meðferðar þess eftir 25. gr. laganna hafi ekki verið virt. Þar sem skilyrði 10. gr. reglugerðar nr. 785/1999, um að deiliskipulag fylgdi umsókn um starfsleyfi, hafi ekki verið talin uppfyllt var hin kærða ákvörðun um útgáfu starfsleyfis til stefnanda felld úr gildi með úrskurðinum.

Af hálfu stefnanda er því haldið fram að umhverfisráðuneytið hafi ekki verið bært til að úrskurða um þau kæruatriði stefndu sem lotið hafi að því hvort gætt hefði verið ákvæða skipulags- og byggingarlaga heldur hafi það eingöngu getað fjallað um þau atriði er varði það hvort skilyrði hafi verið fyrir hendi til útgáfu starfsleyfisins í samræmi við ákvæði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Á þetta verður ekki fallist. Við útgáfu starfsleyfis verður að gæta að því að starfsemi, sem sótt er um leyfi fyrir, samræmist skipulagi á svæðinu. Ráðuneytið taldi annmarka vera á deiliskipulaginu, eins og hér að framan er rakið, þegar það felldi ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur, um að veita stefnanda starfsleyfi, úr gildi. Þessa annmarka taldi ráðuneytið leiða til þess að ólögmætt hafi verið að gefa starfsleyfið út. Telja verður að það mat hafi byggst á málefnanlegum sjónarmiðum. Einnig verður að telja að heimilt hafi verið af hálfu ráðuneytisins samkvæmt þágildandi lögum um skipulags- og byggingarmál, lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur, sem getur haft í för með sér mengun, að líta svo á að skilyrði skorti fyrir því að umbeðið starfsleyfi væri gefið út vegna annmarka á deiliskipulaginu og afgreiðslu þess. Verður, með vísan til þessa, ekki fallist á þær málsástæður stefnanda að umhverfisráðuneytið hafi ekki verið bært til að úrskurða í málinu á þann hátt sem gert var eða að það hafi skort lagaheimild til þess að komast að niðurstöðu í málinu með þeim röksemdum sem færðar eru fyrir henni í úrskurðinum.

Þá verður heldur ekki fallist á að úrskurðurinn verði talinn ólögmætur þar sem stefnandi hafi haft réttmætar væntingar til þess að hann fengi að vera með starfsemi sína áfram á svæðinu að minnsta kosti til ársins 2020. Stefnandi gat ekki búist við því að það gengi eftir fyrr en endanleg niðurstaða lá fyrir um það hvort lögmæt skilyrði voru fyrir því að veita umbeðið leyfi.

Úrskurðurinn verður hvorki talinn brjóta gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga né 12. gr. laganna um meðhóf, eins og stefnandi telur að hann geri, enda hafa ekki

komið fram haldbær rök fyrir því af hans hálfu. Þótt stefnandi geti haft rétt fyrir sér varðandi þá staðhæfingu hans að veruleg röskun verði á allri starfsemi hans og hann verði fyrir fjárhagslegu tjóni verði úrskurður ráðuneytisins ekki felldur úr gildi, geta þær röksemdir ekki leitt til þess að krafa stefnanda um ógildingu úrskurðarins verði tekin til greina.

Með vísan til þessa verður ekki fallist á að umhverfisráðuneytið hafi farið út fyrir valdmörk sín, eins og haldið er fram af hálfu stefnanda að það hafi gert þegar það kvað upp úrskurðinn sem stefnandi krefst ógildingar á. Þá verður heldur ekki fallist á að úrskurðurinn sé haldin slíkum annmörkum, sem vísað er til af hálfu stefnanda, að hann beri af þeim sökum að fella úr gildi eða að aðrar málsástæður stefnanda, sem hér að framan hefur verið hafnað, leiði til ógildingar hans.

Þar sem úrskurðurinn verður ekki talinn ólögætur af ástæðum sem fram koma í málatilbúnaði stefnanda ber að hafna því að hann verði felldur úr gildi. Viðurkenningarkrafa stefnanda er háð því að ógildingarkrafa hans verði tekin til greina. Þar sem ekki hefur verið fallist á hana ber einnig að hafna viðurkenningar kröfunni. Með vísan til þessa ber að sýkna stefndu af kröfum stefnanda í málinu.

Með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga um meðferð einkamála ber stefnanda að greiða stefndu málskostnað sem þykir hæfilega ákveðinn 750.000 krónur.

Dóminn kvað upp Sigríður Ingvarsdóttir héraðsdómari.

D Ó M S O R Ð:

Stefndu, Íbúasamtök Kjalarness, Eiríkur Hans Sigurðsson og Sigrún Árnadóttir, eru sýknuð af kröfum stefnanda, Skotveiðifélags Reykjavíkur og nágrennis, í máli þessu.

Stefnandi greiði stefndu 750.000 krónur í málskostnað.

Sigríður Ingvarsdóttir.