

From: [Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála - UUA](#)
To: [USK þjónustu netfang](#); [Heilbrigðiseftirlit](#)
Cc: [REDACTED]
Subject: Tilkynning um stjórnsýslukæru nr. 148/2025.
Date: þriðjudagur, 23. september 2025 11:54:44
Attachments: [Document_250923_114048.pdf](#)
[Document_250923_114121.pdf](#)

Góðan dag.

Meðfylgjandi er afrit stjórnsýslukæru ásamt fylgiskjöllum móttækin 22. september 2025 þar sem kærð er ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur dagsett 19. ágúst 2025 um útgáfu á endurskoðuðu starfsleyfi kæranda fyrir bálstofu.

Vegna framkominnar kröfu um frestun réttaráhrifa er farið fram á að úrskurðarnefndin fái í hendur gögn er málið varða fyrir 1. október næstkomandi og er stjórnvaldi gefinn kostur á að tjá sig um kröfuna til sama tíma. Frestur til að skila umsögn í málinu er að öðru leyti **15 dagar frá dagsetningu þessarar tilkynningar**, en hægt er að óska eftir 15 daga viðbótarfresti, sbr. 5. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Óskast staðfest um móttöku.

Með kveðju,
f.h. nefndarinnar

Ólöf Harðardóttir,
skrifstofumaður

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21, 105 Reykjavík, Iceland
Sími / Tel: (+354) 5758710
www.uua.is - [Fyrirvari/Disclaimer](#)



Vinsamlegast hugið að umhverfinu áður en tölvupósturinn er prentaður og samgöngumáti er valinn.
Please consider the environment before printing and choosing transport.

KÆRA TIL ÚRSKURÐARNEFNDAR UMHVERFIS- OG AUÐLINDAMÁLA

22.9.2025 19:31

1. Kærandi/kærendur

Ef kærendur eru fleiri en einn skal skrá þá aðila hér með hnappnum Bæta við kæranda. Ef fleiri koma að kæru þarf umboð frá meðkærendum ef kærán er ekki meðfylgjandi undirrituð skriflega af öllum aðilum.

Fullt nafn	Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæma
Kennitala	690169-2829
Heimilisfang	Vesturhlíð 8
Póstnúmer	105
Staður	Reykjavík
Sími	
Netfang	marena@logos.is

Ef um umhverfisverndarsamtök, útivistarsamtök eða hagsmunasamtök er að ræða þarf einnig að skila inn eftirtöldu, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Upplýsingum um félagafjölda. Samþykktum félagsins. Nýjustu ársskýrslu. Staðfestingu á því að um endurskoðað bókhald sé að ræða, t.d. með árituðum ársreikningi.

2. Umboðsmaður kæranda/kæranda ef við á

Fullt nafn	Maren Albertsdóttir
Kennitala	
Heimilisfang	
Póstnúmer	
Sími	
Netfang	marena@logos.is
Umboð	2025 09 18 Umboð KGR_ÚUA kæra.pdf

3. Kæruefni

Hér skal tilgreina hvaða ákvörðun, athafnaleysi, brot á þátttökurétti almennings eða önnur afgreiðsla stjórnvalds er kærð. Upplýsa skal hvaða stjórnvald tók hina kærðu ákvörðun og hvenær ákvörðunin var tekin.

	Sjá meðfylgjandi kæruskjal sem er hlaðið upp í heild í lið 9. Fylgiskjalalista
Efni kærunnar	
Stjórnvald sem tók hina kærðu ákvörðun	Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur
Dagsetning ákvörðunar	21.08.2025
Kæruheimild (ef þær upplýsingar eru til staðar)	1. mgr. 65. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

4. Kröfugerð (hvers krefst kærandi?)

Sem dæmi má nefna krafa um að ákvörðun verði felld úr gildi eða hluta, að viðkomandi stjórnvald aðhafist, að tiltekna framkvæmdir verði stöðvaðar eða að réttaráhrifum ákvörðunar verði frestað. Tekið skal fram að úrskurðarnefndin úrskurðar um lögætti kærðrar ákvörðunar en tekur ekki nýja ákvörðun í málinu eða breytir ákvörðunum.

Sjá meðfylgjandi kæruskjal sem er hlaðið upp í heild í lið 9.
Fylgiskjalalista

5. Hagsmunir kæranda/kæranda

Hvaða áhrif hefur hin kærða ákvörðun á hagsmuni kæranda/kæranda?

Sjá meðfylgjandi kæruskjal sem er hlaðið upp í heild í lið 9.
Fylgiskjalalista

6. Kærufrestur

Hvenær (og hvernig) vissi kærandi/kærendur af hinni kærðu ákvörðun

Sjá meðfylgjandi kæruskjal sem er hlaðið upp í heild í lið 9.
Fylgiskjalalista

Hinn 21. september bar upp á sunnudegi - kæran er því send innan kærufrests.

7. Rökstuðningur fyrir kæru

Sjá meðfylgjandi kæruskjal sem er hlaðið upp í heild í lið 9.
Fylgiskjalalista

8. Forsaga

Hefur málið áður verið kært til úrskurðarnefndarinnar eða annars stjórnvalds eða verið til meðferðar fyrir dómstólum eða hjá umboðsmanni Alþingis?

Nei

9. Fylgiskjalalisti

Fylgiskjalalisti er tölusett skrá yfir skjöl og önnur gögn. Vinsamlegast merkið gögnin í samræmi við skjalalistann. Ef kæru er skilað á sérstöku skjali (ekki fyllt út í hólfin í liðum 3-7) er það skjal einnig sett hér.

Lýsing skjals	Kæra
Númer skjals:	1
Fylgiskjal	2022 09 21 Kæra Kirkjugarðar Reykjavíkur_bálstofa_HER.pdf

9. Fylgiskjalalisti²

Fylgiskjalalisti er tölusett skrá yfir skjöl og önnur gögn. Vinsamlegast merkið gögnin í samræmi við skjalalistann. Ef kæru er skilað á sérstöku skjali (ekki fyllt út í hólfin í liðum 3-7) er það skjal einnig sett hér.

Lýsing skjals	Fylgiskjal 1 með kæru - hin kærða ákvörðun
Númer skjals:	2
Fylgiskjal	Fskj 1_starfsleyfi-balstofu-kgr-og-greinargerð-2025.pdf

9. Fylgiskjalalisti³

Fylgiskjalalisti er tölusett skrá yfir skjöl og önnur gögn. Vinsamlegast merkið gögnin í samræmi við skjalalistann. Ef kæru er skilað á sérstöku skjali (ekki fyllt út í hólfin í liðum 3-7) er það skjal einnig sett hér.

Lýsing skjals	Fylgiskjal 2 með kæru
Númer skjals:	3
Fylgiskjal	Fskj 2_balstofa_kirkjugarða_reykjavíkur_starfsleyfi_starfsleyfisskýrði_greinargerð.pdf

9. Fylgiskjalalisti⁴

Fylgiskjalalisti er tölusett skrá yfir skjöl og önnur gögn. Vinsamlegast merkið gögnin í samræmi við skjalalistann. Ef kæru er skilað á sérstöku skjali (ekki fyllt út í hólfin í liðum 3-7) er það skjal einnig sett hér.

Lýsing skjals	Fylgiskjal 3 með kæru
Númer skjals:	4
Fylgiskjal	Fskj 3_Bref_HER okt 2024.pdf

9. Fylgiskjalalisti⁵

Fylgiskjalalisti er töluð sett skrá yfir skjöl og önnur gögn. Vinsamlegast merkið gögnin í samræmi við skjalalistann. Ef kæru er skilað á sérstöku skjali (ekki fyllt út í hólfin í liðum 3-7) er það skjal einnig sett hér.

Lýsing skjals	Fylgiskjal 4 með kæru
Númer skjals:	5
Fylgiskjal	Fskj 4_Sértæk starfsleyfisskilyrði fyrir bálstofu Kirkjugarða Reykjavíkur_drög 2.pdf

9. Fylgiskjalalisti⁶

Fylgiskjalalisti er töluð sett skrá yfir skjöl og önnur gögn. Vinsamlegast merkið gögnin í samræmi við skjalalistann. Ef kæru er skilað á sérstöku skjali (ekki fyllt út í hólfin í liðum 3-7) er það skjal einnig sett hér.

Lýsing skjals	Fylgiskjal 5 með kæru
Númer skjals:	6
Fylgiskjal	Fskj 5_Almenn starfsleyfisskilyrði heilbrigðisnefndar Reykjavíkur fyrir mengandi starfsemi_2018.pdf

9. Fylgiskjalalisti⁷

Fylgiskjalalisti er töluð sett skrá yfir skjöl og önnur gögn. Vinsamlegast merkið gögnin í samræmi við skjalalistann. Ef kæru er skilað á sérstöku skjali (ekki fyllt út í hólfin í liðum 3-7) er það skjal einnig sett hér.

Lýsing skjals	Fylgiskjal 6 með kæru
Númer skjals:	7
Fylgiskjal	Fskj 6_2025 Bálstofa_svar til HER vegna starfsleyfis_undirritad.pdf

9. Fylgiskjalalisti⁸

Fylgiskjalalisti er töluð sett skrá yfir skjöl og önnur gögn. Vinsamlegast merkið gögnin í samræmi við skjalalistann. Ef kæru er skilað á sérstöku skjali (ekki fyllt út í hólfin í liðum 3-7) er það skjal einnig sett hér.

Lýsing skjals	Fylgiskjal 7 með kæru
Númer skjals:	8
Fylgiskjal	Fskj 7_Kvikasilfursmælingar jarðvegi 2022.pdf

9. Fylgiskjalalisti⁹

Fylgiskjalalisti er töluð sett skrá yfir skjöl og önnur gögn. Vinsamlegast merkið gögnin í samræmi við skjalalistann. Ef kæru er skilað á sérstöku skjali (ekki fyllt út í hólfin í liðum 3-7) er það skjal einnig sett hér.

Lýsing skjals	Fylgiskjal 8 með kæru
Númer skjals:	9
Fylgiskjal	Fskj 8__80_Minnisblað_bálstofa_dreifingreyks.pdf

9. Fylgiskjalalisti¹⁰

Fylgiskjalalisti er töluð sett skrá yfir skjöl og önnur gögn. Vinsamlegast merkið gögnin í samræmi við skjalalistann. Ef kæru er skilað á sérstöku skjali (ekki fyllt út í hólfin í liðum 3-7) er það skjal einnig sett hér.

Lýsing skjals	Fylgiskjal 9 með kæru
Númer skjals:	10
Fylgiskjal	Fskj 9_KGR bálstofa 2024.pdf

MÓTTEKIÐ

22. SEP. 2025

Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Sent í rafræna gátt úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála

Reykjavík, 22. september 2025

KÆRA

1 INNGANGUR

Til LOGOS lögmannspjónustu hafa leitað Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæma („**kærandi**“ eða „**KGR**“), kt. 690169-2829, og falið okkur að beina kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála vegna ákvörðunar Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur („**HER**“), dags. 19. ágúst 2025, um útgáfu á endurskoðuðu starfsleyfi kæranda fyrir bálstofu („**hin kærða ákvörðun**“) (**fskj. 1**).

Kæra þessi er lögð fram á grundvelli 1. mgr. 65. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og er lögð fram innan kærufrests, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, en hin kærða ákvörðun var tilkynnt kæranda 21. ágúst 2025.

2 KRÖFUR KÆRANDA

Í fyrsta lagi er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Í öðru lagi krefst kærandi úrskurðar nefndarinnar um frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

3 MÁLSATVIK

Kærandi rekur bálstofu að Vesturhlíð 6 í Fossvogi í Reykjavík sem er háð starfsleyfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur. Kærandi fékk endurnýjað starfsleyfi fyrir bálstofuna árið 2021 sem átti að gilda í 12 ár eða til ársins 2033 („**fyrri starfsleyfið**“)(**fskj. 2**).

HER tilkynnti með bréfi, dags. 28. október 2024, um endurskoðun á starfsleyfi bálstofunnar (**fskj. 3**) og sendi drög að nýjum starfsleyfisskilyrðum í kjölfarið 3. desember 2024 (**fskj. 4 og 5**). Í bréfinu var vísað til gr. 1.4 í starfsleyfisskilyrðum: „Starfsleyfið skal endurskoða að lágmarki fjórum árum eftir útgáfu þess“ og gr. 1.5 en þar segir: „Starfsleyfið skal endurskoða ef mengun af völdum atvinnurekstursins er meiri en búast mátti við þegar leyfið var gefið út“. Sem rök fyrir endurskoðun vísaði HER einkum til þess að auknar kvartanir hefðu borist vegna lyktarónæðis og reyk-mengunar. HER tilkynnti 8. nóvember 2024 að næsta skref væri að senda kæranda ný starfsleyfisskilyrði til nýni áður en þau yrðu auglýst.

Í kjölfarið áttu sér stað samskipti milli kæranda og HER auk þess sem kæranda var veittur frestur til 3. mars 2025 til að koma að frekari athugasemdum og gögnum.

Hinn 12. nóvember 2024 sendi kærandi HER tillögu að breyttum brennslutíma, þ.e. að hann væri að næturlagi í stað þess að degi til. HER varð við þeirri beiðni ásamt tilmælum um að brenna ekki við tilteknar veðuraðstæður.

Með bréfi, dags. 3. mars 2025, sendi kærandi HER athugasemdir sínar (**fskj. 6**) og frekari gögn þeim til stuðnings (**fskj. 7, 8, 9, 10**). Var þar m.a. bent á að strangar kröfur væru gerðar til þess að breytingar og þar með afturköllun fyrra starfsleyfis byggðu á fullnægjandi grundvelli þegar atvinnuréttindi og almannahagsmunir væru undir og að mikilvægt væri að bæði rannsókn eftirlitsins væri fullnægjandi sem og að meðalhöfs væri gætt við frekari ákvarðanir um skerðingu gildandi starfsleyfis bálstofunnar. Í því sambandi var einkum bent á eftirfarandi atriði:

Í fyrsta lagi að fyrir lægi að aðstæður og húsnæði bálstofunnar gerðu það að verkum að ekki væri hægt að koma að öllu leyti til móts við athugasemdir HER, einkum þær kröfur að settur yrði upp nýr búnaður í bálstofuna enda yrði það leyst með fyrirhuguðum flutningi bálstofunnar úr Fossvogi í Gufunes.

Í öðru lagi að ráðist hefði verið í ýmsar mótvægisáðgerðir til að lágmarka umhverfis-áhrif. Brennslutími hefði verið færður fram á kvöld og um nætur og stöðugildi bætt við til að tryggja mönnun á nóttunni.

Bent var á að núverandi ofnar bálstofunnar væru tveir rafkyntir ofnar sem hefðu verið notaðir frá upphafi starfseminnar. Reglulegt viðhald væri á brennsluofnunum auk þess sem heildarendurbætur hefðu verið gerðar af erlendum sérfræðingum árið 2023. Danskir sérfræðingar hefðu verið fengnir til verksins og lagt í kostnað upp á 50 m.kr. með það að markmiði að þær lagfæringar myndu duga þar til ný lausn væri fundin. Þá hefði sérfræðingur frá Cowi verið fenginn til ráðgjafar til að meta stöðuna. Nefna mætti að spjald í reykgangi milli ofna 1 og 2 hafi verið lagfært árið 2024, ráðist í múrviðgerðir sem og viftu bætt við og aðrar endurnýjaðar.

Bálstofan héldi auk þess utan um skráningu á öllum kistum sem brenndar væru um ýmsar breytur til að hafa yfirsýn og eftirlit með brennslunni. Fundir hefðu verið haldnir með útfararstofum til að tryggja eins og kostur er að aukahlutir sem gætu valdið mengun færu ekki í kisturnar. Þá hefði verið leitast við að eiga gott samtal við skóla og leikskóla í nágrenninu og haldnir fundir með þeim.

Mælingar hefðu auk þess farið fram á jarðvegi í kringum bálstofuna þar sem mengun væri undir viðmiðunarmörkum, eins og nánar var rakið í bréfinu.

Í þriðja lagi var bent á að fyrirhugaðar takmarkanir á starfsleyfis-skilyrðum byggðust ekki á fullnægjandi grundvelli og líta þyrfti til athugana sem byggðu á viðurkenndri aðferðafræði og mælingum frekar en fjölda kvartana þar sem engin vísindaleg gögn byggju að baki þeim skerðingum sem væru fyrirhugaðar.

Því til stuðnings var lögð fram skýrsla Einars Sveinbjörnssonar veðurfræðings og Sveins Gauta Einarssonar umhverfisverkfræðings, hjá Veðurvaktinni ehf. (**fskj. 8**) þar sem dreifing reyks var metin með viðurkenndum aðferðum frá reykháfi bálstofunnar. Var bent á að afmörkun veðurskilyrða í tillögu HER færi beinlínis gegn niðurstöðum Veðurvaktarinnar ehf. og að niðurstaða þeirra sérfræðinga væri að skilyrði HER væru of ströng miðað við mælingar. Með hliðsjón af niðurstöðu þeirra var lögð til önnur nálgun sem tæki mið af mælingum þeirra sem kærandi var tilbúinn að hlíta. Þær niðurstöður eru dregnar saman með eftirfarandi hætti í greinargerð Veðurvaktarinnar ehf.:

Í fyrsta lagi bendir dreifilíkan til þess að í markverðum andvara beini vindurinn reyk í tiltekna átt. Það er aðeins í mjög hægum vindi eða nánast logni sem ferðir reyksins eru nánast óútreiknanlegar þegar hann svælist niður til jarðar. Hér er lagt til að miða við 1,5 m/s sem þröskuldsmörk.

Í öðru lagi er óhætt að miða við að í vindi yfir 1,5 m/s þegar vindátt er á milli 320 og 90° (NV, N, NA, og A) að reykinn frá bálstofunni leggi yfir kirkjugarðinn og starfssvæði hans sunnan við Vesturhlíð. Skiptir þá engu hvenær dagsins bálfor getir fari fram.

Í þriðja lagi er skoðandi að auka kröfur út frá veðurspá þegar vindur er SV-stæður og með dreifingu reyksins yfir íbúðarhúsin við Beykihlíð í um 100–150 m fjarlægð. Taka verður með í reikninginn að þau standa um 8–10 m hærra en Fossvogskirkja. Í SV-átt flokkast loft einnig oft á tíðum sem óstöðugt. Þá slær reyknum niður fyrr en annars. Meta mætti sérstaklega með ólíkum forsendum dreifilíkansins þessar aðstæður í SV-átt fyrir meiri vind eða 3–10 m/s.

Tillaga að nýjum og breyttum starfsleyfisskilyrðum var síðan auglýst 23. júní 2025 með fresti til 22. júlí s.á. Þar var að hluta tekið tillit til fyrrnefndra athugasemda kæranda en þó gengið lengra í skerðingu en þar hafði verið lagt til án þess að frekari gögn eða upplýsingar væru lögð fram því til stuðnings.

Með bréfi, dags. 21. júlí 2025, gerði kærandi athugasemdir við þær breytingar sem fólust í tillögu að nýjum starfsleyfisskilyrðum (**fskj. 11 og 12**). Þau sjónarmið eru nánar rakin í rökstuðningi fyrir kæru hér á eftir.

Á afgreiðslufundi HER þann 19. ágúst 2025 var samþykkt tillaga að endurskoðuðu starfsleyfi kæranda fyrir bálstofu sem er hin kærða ákvörðun. Þar voru gerðar breytingar á fimm greinum og tveim greinum bætt við tillöguna frá því tillagan var auglýst og að hluta tekið mið af athugasemdum kæranda en þó ekki varðandi þau atriði sem mesta þýðingu hafa fyrir starfsemina. Leyfið er tímabundið starfsleyfi sem gildir til 19. ágúst 2026.

4 STARFSEMI KÆRANDA

Samhengisins vegna telur kærandi rétt að gera stuttlega grein fyrir starfsemi bálstofunnar. Bálstofa Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma hefur verið rekin frá árinu 1948. Bálstofan hefur alla tíð verið gjaldfrjáls fyrir fólk sem búsett er hér á landi, óháð trú- eða lífsskoðunum, og sinnt mikilvægu hlutverki í almannabágu.

Búnaður bálstofunnar er kominn til ára sinna og brýn þörf á byggingu nýrrar bálstofu. KGR hafa undirbúið framkvæmdir við nýja bálstofu um langt skeið og látið teikna slíka byggingu í Gufunesi í samræmi við samþykkt skipulag. Fyrir liggja endurskoðuð og hagkvæmari áform um byggingu bálstofu og undirbúningur langt á veg kominn.

Eftir margra ára óvissu um framtíðarstarfsemi bálstofunnar var undirrituð viljayfirlýsing milli dómsmálaráðherra og KGR hinn 4. júlí sl. um fjárframlag til uppbyggingar nýrrar líkbrennslu í Gufuneskirkjugarði (**fskj. 12**). Um er að ræða mikilvægt skref til að koma nýrri og fullkomnari líkbrennslu á fót.

Vonir standa til þess að uppbygging gangi hratt fyrir sig í framhaldinu. Þúði er nú þegar kominn undir bygginguna í Gufuneskirkjugarði og búið að leggja rafstreng og undirbúa þannig frekari framkvæmdir, þar sem bálstofan er hluti af starfseminni í Gufunesi verða ákveðin samlegðaráhrif af staðsetningunni þar sem hægt verður að nýta hluta af byggingum sem nú þegar eru til staðar. Áætlað er að framlag ríkisins nýtist til kaupa á tveimur nýjum líkbrennsluofnum og viðbyggingu við húsnæði KGR í Gufunesi. Mark-

miðað er að sá búnaður verði í fremstu röð hvað varðar umhverfisvernd og mengunarvarnir. Áætlanir gera ráð fyrir að ný líkbrennsla hefji starfsemi haustið 2026.

Starfsemi líkhúss Kirkjugarða Reykjavíkur og bálstofunnar er hluti af mikilvægum innviðum sem leiða af lögbundnum skyldum þar sem skylt er að greftra lík í lögmætum kirkjugarði eða brenna í viðurkenndri bálstofu, sbr. lög nr. 36/1993 um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu. Bálstofan, sem er sú eina á landinu, hefur t.d. bein áhrif á starfsemi líkhúss Kirkjugarða Reykjavíkur sem tekur á móti um 66% af látnum einstaklingum hér á landi. Þannig liggur fyrir að ef dregið er úr afköstum líkbrennslunnar í dag þá eykst þörfin í samræmi við það hjá líkgeymslum. Sú staða skapar aftur verulegan fráflæðisvanda frá heilbrigðisstofnunum.

Miðað við áætlaðan fjölda látinna verður bálstofan að ná að brenna a.m.k. 40 klukkustundir á viku til að halda í horfinu og ljóst að það næst ekki með þeirri skerðingu sem leiðir af hinni kærðu ákvörðun. Aðbúnaður er með þeim hætti að rekstur líkhússins er háður því að rekstur bálstofunnar gangi snuðrulaust fyrir sig. Hver dagur í brennslu sem dettur út hefur þannig áhrif á stöðuna þar sem líkhúsið yfirfyllist. Þannig getur fljótt skapast mjög alvarleg staða fyrir líkhús og heilbrigðisstofnanir ef starfsemi bálstofunnar raskast.

Kærandi hefur leitast við að eiga samtalið við HER til að tryggja grundvöll starfseminnar með hliðsjón af þeim áætlunum að flytja starfsemina úr Fossvogi á næstu mánuðum. Kærandi hefur í samskiptum við HER reynt að leita leiða til að halda starfseminni í réttu horfi þar til ný bálstofa tekur til starfa, aðlagð starfsemina að kröfum HER og ráðist í ýmsar mótvægisáðgerðir sem ekki var tekið tillit til í hinni kærðu ákvörðun. Kærandi telur hina kærðu ákvörðun ekki í samræmi við lög.

5 RÖKSEMDIR FYRIR KÆRU

5.1 Inngangur

Kærandi telur að breyting á starfsleyfinu í hinni kærðu ákvörðun þar sem sett eru þrengri skilyrði en áður fyrir starfsemi hans hafi ekki byggst á málefnalegum sjónarmiðum eða fullnægjandi grundvelli, sbr. réttmætisreglu stjórnsýsluréttar og 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 („stjórnsýslulög“). Auk þess hafi ekki verið sýnt fram á að aðrar leiðir hafi verið reyndar áður en gengið var svo langt í skerðingu leyfisins í samræmi við rétt í samræmi við meðalhöfsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga og réttmætar væntingar leyfishafa.

5.2 Rökstuðningur HER fyrir skerðingu á starfsleyfi

Rök HER fyrir þeirri skerðingu sem er gerð á starfsleyfisskilyrðum eru einkum byggð á eftirfarandi sjónarmiðum, eins og rakið er í „fylgiskjali 1 með greinargerðinni. Skýringar með starfsleyfi 2025“ (fskj. 1):

- 1) Í fyrsta lagi til almenns markmiðsákvæðis 1. gr. reglugerðar nr. 903/2024 um að tryggja eigi öruggt nærumhverfi og forvarnir með áherslu á að vernda og viðhalda lýðheilsu og heilnæmum lífsskilyrðum viðkvæmra hópa og almennings. Jafnframt að ekki hafi verið hægt að setja upp hreinsibúnað fyrir útblástur bálstofunnar eins og gerð var krafa um við endurnýjun starfsleyfis árið 2021 og slíkt ekki gert í úrbótaáætlun árið 2022.
- 2) Í öðru lagi hafi bálförum fjölgað „umtalsvert“ frá því starfsleyfið var gefið út árið 2021 með tilheyrandi aukinni umhverfismengun.

- 3) Í þriðja lagi að fjölgun kvartana um reykmengun og lykt á árinu 2024 og það sem af er á árinu 2025 „[bendi] til þess að mengun og ónæði frá starfseminni [sé] meiri en gert var ráð fyrir við endurnýjun starfleyfisins.“ Í næsta nágranni sé starfsemi viðkvæmra hópa, þ.e. leikskóli og sérskóli fyrir fötluð börn og einnig íbúðahverfi.

Kærandi hafnar því að framangreind rök séu fullnægjandi grundvöllur fyrir þeirri íþyngjandi skerðingu á starfsleyfi hans sem felst í hinni kærðu ákvörðun. Ekki hafa orðið svo miklar breytingar á starfsemi bálstofunnar frá árinu 2021 að það kalli á slíka íþyngjandi ákvörðun með skerðingu á fyrra starfsleyfi þar sem gengið er eins langt og raun ber vitni.

5.3 Skerðing á tíma til brennslu og gildistíma

Kæran lýtur í fyrsta lagi að gr. 1.2, 1.3. og 1.4 í hinni kærðu ákvörðun þar sem segir:

1.2 Starfsleyfið gildir í eitt ár frá útgáfudegi eða frá 19. ágúst 2025 til 19. ágúst 2026.

1.3 Starfseminni skal hagað þannig að hún valdi ekki nágrönnum eða fólki í nærliggjandi húsakynnum óþægindum vegna reyks, lyktar, hávaða eða annars ónæðis. Fara á í markvissa fækkun bálfara á gildistíma starfsleyfisins (sjá fylgiskjal 1).

- Bálfarir eru aðeins heimilar virka daga.
- Bálfarir eru heimilar frá kl. 17:30 til kl. 06:30, þó aldrei meira en átta klst. samfellt innan þess tíma, að uppfylltum skilyrðum um veðurfar sbr. gr. 1.4.
- Fyrstu sex mánuðina frá gildistöku starfsleyfis er heimilt að halda bálfarir fimm daga í viku.
- Næstu sex mánuði verður heimilt að halda bálfarir fjóra daga í viku.

1.4 Við skipulag bálfara skal taka mið af veðurspá með a.m.k. sólahrings fyrirvara. Bálfarir eru ekki leyfilegar við eftirfarandi veðuraðstæður (sjá fylgiskjal 1).

- Vindstyrkur 0-2 m/s
- Vindstyrkur 2-10 m/s og vestan eða suðvestan vindátt.

Skrá á athugun á veðri og ákvörðun um brennslu alla virka daga.

Í gr. 1.2 er gildistími starfsleyfisins stytur úr 12 árum í eitt ár og því um verulega skerðingu að ræða á gildistíma.

Í gr. 1.3 hafa verið sett þrengri skilyrði fyrir starfsemi bálstofunnar. Í fyrra starfsleyfinu var ákvæði gr. 1.3 svohljóðandi.

Starfseminni skal hagað þannig að hún valdi ekki nágrönnum eða fólki í nærliggjandi húsakynnum óþægindum vegna reyks, lyktar, hávaða eða annars ónæðis. Líkbrennsla er heimil virka daga. Líkbrennsla skal hefjast eigi síðar en kl. 7.00 og vera lokið eigi síðar en kl. 16.00. Aðeins má nota einn ofn hverju sinni við líkbrennslu. Aðeins má starfrækja búnað sem er í lagi þannig að mengun sé haldið í lágmarki.

Ákvæði gr. 1.4 er viðbót við fyrra starfsleyfi.

5.4 Skerðing með vísan til markmiðsákvæðis reglugerðar nr. 903/2024 og skorts á nýjum búnaði

HER hefur byggt breytingar og skorður á starfsleyfisskilyrðum á því að ekki hafi verið hægt að setja upp nýjan hreinsibúnað fyrir útblástur bálstofunnar, m.a. með vísan til markmiðsákvæðis 1. gr. reglugerðar nr. 903/2024.

Kærandi hafnar því að framangreind rök séu fullnægjandi grundvöllur fyrir slíkri skerðingu. Kærandi hefur brugðist við athugasemdum HER sem komu fram á haustmánuðum 2024 með ýmsum mótvægisáðgerðum til að takmarka áhrif starfseminnar.

Í fyrsta lagi liggur fyrir að núverandi aðstæður og húsnæði bálstofunnar gera það að verkum að ekki er gerlegt að koma að öllu leyti til móts við athugasemdir HER, þ.e. að settur verði upp nýr búnaður í bálstofunni í samræmi við bestu fánlegu tækni, enda er það óraunhæft þegar fyrirhugað er að leysa það með flutningi í nýjar starfsstöðvar á næstu mánuðum.

Kærandi tekur undir að sá búnaður sem notaður er í bálstofunni standi ekki að öllu leyti undir kröfum um mengunarvarnir samkvæmt bestu fánlegu tækni. Sú staða skýrist einkum af því að húsnæðið takmarkar möguleika á að hægt sé að setja upp slíkan búnað og áætlunum um fyrirhugaða breytingu á starfseminni með byggingu nýrrar bálstofu, eins og áður er rakið. Á sama tíma hefur verið leitast eins og kostur er við að endurbæta og lagfæra núverandi búnað til að lágmarka umhverfisáhrif brennslunnar á meðan unnið er að því að koma upp nýjum starfsstöðvum á næstu mánuðum.

Í öðru lagi þá hefur kærandi komið til móts við athugasemdir HER og ráðist í ýmsar mótvægisáðgerðir til að lágmarka umhverfisáhrif:

- a) Breyttur brennslutími: Í samvinnu við HER hefur brennslutími verið færður fram á kvöld og um nætur og stöðugildi hefur verið bætt við til að tryggja mönnun á nóttunni.
- b) Viðgerðir og endurbætur frá árinu 2021: Ráðist hefur verið í ýmsar athuganir og framkvæmdir á bálstofunni. Þannig var sérfræðingur frá Cowi fenginn til ráðgjafar til að meta stöðuna. Nefna má að spjald í reykgangi milli ofna 1 og 2 var lagfært árið 2024, ráðist í múrviðgerðir sem og víftu bætt við og aðrar endurnýjaðar.

Núverandi ofnar bálstofunnar eru tveir rafkyntir ofnar sem hafa verið notaðir frá upphafi starfseminnar. Reglulegt viðhald er á brennsluofnunum auk þess sem heildarendurbætur voru gerðar af erlendum sérfræðingum árið 2023. Þá voru fengnir danskir sérfræðingar til verksins og lagt í kostnað upp á 50 m.kr. með það að markmiði að þær lagfæringar myndu duga þar til ný lausn væri fundin.

- c) Skráning og eftirlit með brennslu: Þá heldur bálstofan utan um skráningu á öllum kistum sem brenndar eru um ýmsar breytur til að hafa yfirsýn og eftirlit með brennslunni. Fundir hafa verið haldnir með útfararstofum til að tryggja eins og kostur er að aukahlutir sem geta valdið mengun fari ekki í kisturnar. Þá hefur verið leitast við að eiga gott samtal við skóla og leikskóla í nágrenninu og haldnir fundir með þeim.
- d) Mælingar: Kærandi hefur einnig fengið sérfræðinga Veðurvaktarinnar ehf. til að mæla dreifingu reyks frá bálstofunni, eins og áður er rakið. Þannig hefur kærandi leitast við að aðlaga starfsemina til að hún hafi sem minnst umhverfisáhrif og upplýst að hann sé tilbúinn að fylgja þeim tillögum sem sérfræðingar Veðurvaktarinnar ehf. hafa útfært og byggja á vísindalegum grunni.

Kærandi hefur því leitað raunhæfra leiða til að endurbæta búnaðinn og haga starfseminni og brennslu í Fossvogi með þeim hætti að lágmarka umhverfisáhrif til að koma til móts við athugasemdir HER.

Í svari HER í greinargerð með hinni kærðu ákvörðun er þessum sjónarmiðum svarað með eftirfarandi hætti:

Þrátt fyrir að viljayfirlýsing sé til staðar frá stjórnvöldum um fjármagn, og að ný bálstofa ætti að vera tilbúin haustið 2026, er ekki staðfest að sú verði raunin. Í millitiðinni þarf að gera raunhæfar kröfur á núverandi bálstofu, sem miða að því að lágmarka mengun og ónæði frá henni sem fyrst (bls. 11 í svörum HER).

Kærandi bendir á að hann hefur skilað inn áætlun um flutning til að bregðast við athugasemdum HER um starfsemina í Fossvogi og augljóst að slíkar aðgerðir krefjast nokkurra mánaða undirbúnings. Kröfur um frekari staðfestingu á tímasetningu eru því að mati kæranda hvorki málefnalegar né í samræmi við meðalhóf, sbr. 12. gr. stjórnssýslulaga. Á það sama við þau rök HER að árið 2022 hafi ekki verið gerð grein fyrir áætlun um nýjan hreinsibúnað enda hefur kærandi nú upplýst um nýjar áætlanir í þeim efnum.

Kærandi hefur einnig ráðist í mótvægisáðgerðir til að takmarka áhrif starfseminnar á meðan undirbúningur er hafinn að flutningi sem og lagt til tillögur sem byggðar eru á rannsóknnum sérfræðinga. Í stað þess að miða við niðurstöður þeirra er í greinargerð með hinni kærðu ákvörðun byggt á því sem HER telur „raunhæfara viðmið“ án þess að það sé stutt nánari gögnum eða rökum og gengið lengra í að takmarka þann tíma sem bálfarir eru heimilar. Þar segir:

Bálstofan tekur mið af staðspá Veðurstofu Íslands fyrir Háuhlíð (<https://bit.ly/48QFP9>). Spáin er með vindhraða í m/s í heiltölum, væntanlega vegna óvissu sem fylgir nákvæmari spá. Skilyrðum fyrir vindhraða þegar bálfarir eru óheimilar eru því 0-2 m/s í staðinn fyrir 0- 1,5 m/s. Það virðist einnig vera raunhæfara viðmið í ljósi þess að hattur á reykháf bálstofunnar hefur ekki verið fjarlægður. HER telur því að útfærsla eftirlitsins á starfsleyfisskilyrðunum sé ekki augljóslega strangari en mælt er fyrir um í skýrslu Veðurvaktarinnar. (bls. 7-8 í svörum HER)

Í ljósi þess að greinargerð Veðurvaktarinnar var m.a. notuð til grundvallar við ákvörðun skilyrða, ásamt staðfestingu hennar á skilyrðum í kjölfarið, telur HER að rannsóknarskyldu byggja á gögnum hafi verið fullnægt og að niðurstaðan byggji á rökum. (bls. 8 í svörum HER)

Aftur á móti telur HER að fækkun brennsludaga á gildistíma leyfisins ætti að draga úr mengunaráhrifum frá bálstofunni. Einnig er óljóst hvenær ný bálstofa getur tekið við starfseminni, þrátt fyrir viljayfirlýsing frá dómsmálaráðuneytinu. HER getur því ekki miðað gildistíma starfsleyfis á núverandi bálstofu við áform sem ekki eru komin lengra, og engin vissa er fyrir að gangi eftir. (bls. 10 í svörum HER)

Kærandi bendir á að hin nýju skilyrði eru útfærð með öðrum og strangari hætti en niðurstaða Veðurvaktarinnar ehf. án þess að séð verði hvaða rök eða rannsóknir búi þar að baki. Fullyrðingar um að rannsóknarskyldu hafi verið fullnægt sem og að stuðst sé við „raunhæfara viðmið“ byggir hvorki á rannsóknnum né hafa verið lögð fram gögn. Þannig hafa engin gögn verið lögð fram til stuðnings þeirri niðurstöðu að ganga lengra í takmörkun á starfsleyfisskilyrðum en niðurstöður Veðurvaktarinnar ehf. byggja á eða niðurstöður þeirra hraktar með viðurkenndum gögnum.

Með hliðsjón af þeim upplýsingum sem liggja fyrir í greinargerð Veðurvaktarinnar ehf. telur kærandi mikilvægt að hafa brennslutíma áfram rúman og leyfa brennslu alla virka daga og allan sólarhringinn. Um leið er hægt að beita veðurathugunum hverju sinni, á grundvelli tillagna Veðurvaktarinnar ehf., til að meta hvenær brennslan hafi minnst umhverfisáhrif og þar með takmarka umhverfisáhrif starfseminnar. Sú leið er betur til þess fallin að ná því markmiði að takmarka umhverfisáhrif en að skerða daga sem má brenna.

Kærandi leggur áherslu á að um leið og brennslan er takmörkuð við tiltekinn fjölda daga og tíma, eins og nú hefur verið gert í hinu nýja starfsleyfi, og virkum dögum sem má brenna verður fækkað, getur skapast sú staða að ekki er hægt að nýta tíma til brennslu þar sem veðurskilyrði eru hagstæð sem hefur minnst umhverfisáhrif. Þá er mun oftast meira rok á daginn þegar ekkert má brenna en á nóttunni þegar heimild er til að brenna sem takmarkar enn þann tíma sem hægt væri að nota til brennslu þegar skilyrði eru hagstæð.

Sú staða mun hafa og hefur nú þegar veruleg neikvæð áhrif, bæði á nærumhverfið og starfsemi bálstofunnar og líkhúsa sem og heilbrigðisstofnana. Þannig hníga öll rök og gögn til þess að sveigjanleiki í brennslutíma að teknu tilliti til veðuraðstæðna sem byggja á mælingum sérfræðinga geti stuðlað að því að lágmarka umhverfisáhrif.

Þessu til stuðnings má auk þess benda á að kærandi hefur nú þegar starfað í um mánuð undir hinum nýju starfsleyfisskilyrðum. Á þeim tíma hafa skapast veruleg vandræði í starfseminni enda geta komið dagar þar sem ekkert er hægt að brenna. Ógerlegt er að geyma lík við fullnægjandi aðstæður með tilliti til heilbrigðissjónarmiða og sóttvarna þegar ekki er hægt að taka við þeim í brennslu og starfsmenn bálstofunnar standa frammi fyrir því að það komi að því að þeir geti ekki tekið við líkum og þurfi að stöðva starfsemina. Hver dagur í brennslu skiptir máli.

Nefna má sem dæmi að nýlega var ekkert hægt að brenna ákveðna daga sem olli verulegum vandræðum við geymslu líka. Síðar sömu viku komu kjöraðstæður fyrir brennslu þar sem rétt vindátt var til staðar, og vindur út á sjó þegar mögulegur reykur truflar ekki. Þá hefði verið hægt hefði verið að brenna ef sveigjanleiki hefði verið í brennslutíma og vinna að hluta upp þá daga þegar ekki var heimilt að brenna. Í staðinn var ekkert brennt þann dag og líkhúsið yfirfullt.

Til viðbótar leggur kærandi áherslu á að minni líkur eru á að þeir ofnar sem bálstofan notar mengi þegar þeir eru heitir. Þegar þeir hafa verið í notkun í nokkra klukkutíma og orðnir vel heitir, sem og þegar veðuraðstæður eru góðar, eru oftast bestu aðstæðurnar til að brenna. Hin nýju starfsleyfisskilyrði gera það hins vegar að verkum að oft þarf að slökkva á þeim þegar slíkar kjöraðstæður eru til staðar þar sem ekki er heimilt að brenna í meira en átta klukkustundir samfelld.

Skilyrðin í hinu hinni kærðu ákvörðun gera það því að verkum að ekki er heimilt að brenna þegar minnstar líkur eru á umhverfisáhrifum af starfseminni.

Þá er mikilvægt að gildistími verði áfram rúmur þrátt fyrir fyrirhugaðan flutning og mikilvægt að tryggja grundvöll starfseminnar eins og kostur er þar til flutningur á sér stað og ekki sé að þörf sé að stytta leyfið úr 12 árum í eitt ár.

5.5 Fjölgun bálfara

HER byggir hina kærðu ákvörðun einnig á því að bálförum hafi fjölgað „umtalsvert“ frá því starfsleyfið var gefið út með tilheyrandi aukinni umhverfismengun.

Kærandi telur þessi rök ekki standast nánari skoðun. Bálförum hefur ekki fjölgað með þeim hætti að hafi veruleg umhverfisáhrif frá árinu 2021 auk þess sem mælingar benda ekki til þess að mengun vegna bálstofunnar hafi aukist svo verulega síðan fyrria starfsleyfið var gefið út að það kalli á svo íþyngjandi breytingar á starfsleyfi.

a) Fjölgun bálfara

Rök HER um að árviss aukning og fyrirsjáanlegur árviss vöxtur sé með þeim hætti að takmarka þurfi brennslutíma þarf að setja í samhengi við aðra þætti.

Kærandi bendir á að árið 2023 jukust bálfarir úr 1107 frá því árinu áður í 1173 (um 6%) og árið 2024 í 1226 (um 5%). Hlutfall bálfara af andlátum var 46% árið 2023 og 47% árið 2024. Rétt er að upplýsa að árið 2022 varð óvenju mikil aukning á bálförum þar sem um var að ræða eftirköst Covid þar sem andátum fjölgaði mikið en fækkaði svo aftur og náði jafnvægi og má gera ráð fyrir að aukning síðustu tveggja ára gefi raunhæfa mynd af stöðunni. Fjölgun bálfara milli áráanna 2024 og 2025 er innan við 1%.

Tölfræðin sýnir að ekki hefur orðið slík aukning á bálförum frá því starfsleyfið var gefið út árið 2021 að kalli á svo mikla skerðingu á starfsleyfisskilyrðum.

Að sama skapi er ekki hægt að áætla að fjölgun bálfara verði svo mikil næstu mánuði að það kalli á svo mikla skerðingu. Starfsemin hefur verið með sambærilegum hætti og sambærilegur fjöldi bálfara með lítils háttar aukningu ár hvert frá því fyrra starfsleyfið var gefið út - á sama tíma og ráðist hefur verið í ýmsar mótvægisáðgerðir. Ekki verður séð að sú aukning sé þannig að umfangi eða þess eðlis að málefnalegt sé að skerða brennslutíma nú með þeim íþyngjandi hætti sem gert er.

Í svari HER við sambærilegum athugasemdum kæranda frá 21. júlí 2025 segir:

Fjöldi bálfara fóru úr 936 árið 2021 í 1.216 árið 2024. Það eru um 30% aukning á þrem árum sem telst vera umtalsvert. Þar sem mengunin sem fylgir starfseminni stafar af bálförum má álykta að aukning í mengun sé álíka eða nær 30% og er ekki hægt að líta á það sem minni háttar aukningu. Það er ekki hlutverk HER að sjá til þess að hægt sé að anna eftirspurn eftir bálförum heldur að gæta að heilnæmum lífsskilyrðum almennings og viðkvæmra hópa sbr. markmið reglugerðar nr. 903/2024. (bls. 7 í svörum HER)

HER hefur mótttekið gögn um fjölda bálfara hjá bálstofunni í gegnum tíðina við reglubundið eftirlit sitt sem er árlegt. HER hefur frá því 2014 vakið athygli KGR á að um veldisvaxandi árvissa aukningu væri að ræða á tíðni bálfara hjá bálstofunni (sjá fylgiskjal 4 með greinargerðinni). Samkvæmt tölum bálstofunnar voru 200 bálfaríð árið 2000, árið 2021 voru þær 936 og árið 2024 voru þær 1.216. Um er að ræða u.þ.b. 8% árlega meðalaukningu, sem stefnir í u.þ.b. 2.000 bálfarir árið 2030. Samkvæmt þessu hefur bálförunum fjölgað um 30% á tímabilinu 2021 – 2024. Forstjóra KGR virðist staðfesta þessa þróun í nýlegri frétt, um að árið 2025 er „gert ráð fyrir að bálfarir verði um 1.260 talsins og fer þeim fjölgandi ár frá ári“ <https://www.visir.is/g/20252724943d/ljukum-thvi-sem-hafider-ny-bal-stofa-i-gufu-nesi.> (bls. 11 í svörum HER)

Kærandi gerir verulegar athugasemdir við framangreind rök HER:

HER gefur sér að fjölgun bálfara frá 2021 til 2024 (30%) leiði sjálfkrafa til aukningar á mengun. Það er ósannað enda ræðst mengun af öðrum þáttum eins og búnaði, rekstrarháttum og mótvægisáðgerðum sem ráðist hefur verið í og ekki hefur verið tekið tillit til eða verið látið reyna á.

Þá leggur HER áherslu á „30% fjölgun“ en setur það ekki í samhengi við að aukningin er um 280 bálfarir á þremur árum. Engin rök eru færð fram fyrir því hvers vegna þessi fjölgun hafi raunverulega umtalsverð umhverfisáhrif sem hægt sé að byggja svo íþyngjandi ákvörðun á. Þá er ekki tekið tillit til fyrri sjónarmiða kæranda um tímabundna aukningu á þessu tímabili vegna Covid, þ.e. dauðsföllum fjölgaði um tíma en fækkaði síðan og hefur fjölgunin verið um 1-3% milli ára síðan.

Ummæli um fjölgun bálfara af hálfu kæranda eru slitin úr samhengi enda er ekki deilt um að þær hafi aukist. Rök kæranda í þessu máli byggjast aftur á móti á að fjölgun þeirra sé ekki svo mikil frá árinu 2021, eða sé fyrirsjáanleg á næstu mánuðum, að það teljist fullnægjandi rök til að skerða starfsleyfisskilyrðin með þeim íþyngjandi hætti sem gert er í hinni kærðu ákvörðun.

Kærandi hefur ekki haldið því fram að það sé hlutverk HER að sjá til þess að anna eftirspurn eftir bálförum. Kærandi hefur eingöngu byggt á því að gæta þurfi meðalhófs við skerðingu á gildandi starfsleyfisskilyrðum og að ekki sé heimilt að ganga lengra en sýnt er fram á að sé nauðsynlegt. Á það ekki síst við þegar um mikilvæga þjónustu í almannabágu er að ræða eins og í þessu tilviki. Nú þegar hefur skapast alvarlegt ástand við geymslu líka þar sem þeim dögum fækkar sem hægt er að brenna sem aftur skapar vandamál út frá heilbrigðis- og sóttvörnum.

b) Aukin mengun

Engin gögn liggja fyrir sem sýna verulega eða aukna mengun vegna bálstofunnar frá því núgildandi starfsleyfi var gefið út árið 2021.

Í fylgiskjali 2 við starfsleyfistillöguna er viðauki sem sendur var KGR vegna starfsleyfisins árið 2021. Eins og þar kemur fram hafa mælingar hafa farið fram á jarðvegi í kringum bálstofuna þar sem mengun er undir viðmiðunarmörkum. Mælingar fóru m.a. fram árið 2011 á kvikasilfri í jarðvegssýnum. Niðurstöður þeirra mælinga voru að ekki væri aukin kvikasilfursmengun í nánasta umhverfi bálstofunnar með mæligildi 0,05-0,15 mg/kg þurrefnis sem er lægra en magn kvikasilfurs í jarðvegi almennt (þar sem viðmiðunarmörkin eru 0,83 mg/kg). Í fylgiskjali 2 er síðan almennt vísað fjölda bálfara og spár um fjölda bálfara um að áætlað sé að losun verði um 7-9 kg á ári árið 2025.

Kærandi áréttar að fjöldi bálfara hefur verið sambærilegur frá árinu 2021 auk þess sem engin gögn liggja fyrir um aukna mengun frá bálstofunni frá því leyfið var gefið út, eins og byggt er á í hinni kærðu ákvörðun.

Efla gerði sambærilega athugun árið 2022 þar sem sömu sýnatökustaðir voru notaðir og árið 2011 og eru niðurstöður teknar saman í minnisblaði, dags. 16. júní 2022, sem hefur áður verið sent HER. Þar kemur fram að niðurstöður séu ekki ósvipaðar og mældust árið 2011 og í öllum tilfellum vel undir reglugerðarmörkum um hámarksgildi mengunarefna fyrir landnotkun íbúðarhúsnæðis. Hæsta gildi mældist eins og áður í Öskjuhlíðinni sem hefur verið rakið til starfsemi hitaveitu og byggingarframkvæmda. Síðan segir:

Alls staðar annars staðar eru gildin mjög lág jafnvel lægri en í mælingunni árið 2011 sem bendir til að jarðvegur á þessu svæði sé ekki mengaður af kvikasilfri, nema í mjög óverulegum mæli og ekki sérstaklega hægt að tengja þá mengun líkbrennslunni.

Kærandi bendir á að fullyrðingar um aukna mengun frá starfseminni standast ekki nánari skoðun auk þess sem þau rök HER eru eingöngu byggð á almennri umfjöllun í stað þess að tekið sé tillit til raunverulegra mælinga og nýlegra rannsóknar sem liggja fyrir. Þá liggja ekki fyrir nein gögn eða rök af hálfu HER sem benda til að umhverfisáhrif vegna reykmenngunar séu þess eðlis eða hafi breyst með þeim hætti síðan starfsleyfið var gefið út árið 2021 að það kalli á svo verulega skerðingu á starfsleyfisskilyrðum með þeim hætti sem gert er í hinni kærðu ákvörðun.

Mælingar á útblæstrinum, m.a. um kvikasilfur, gefa auk þess ekki vísbendingar um að grípa þurfi til svo harðra aðgerða, sbr. til hlíðsjónar mælingar Hafrannsóknarstofnunar

frá maí 2024 sem hefur verið komið á framfæri við HER. Þær mælingar verður einnig að skoða í samhengi við fyrrnefnda greinargerð Veðurvaktarinnar ehf. þar sem gerð var athugun á raunverulegri dreifingu mengunar.

Í svari HER í hinni kærðu ákvörðun er sambærilegum rökum kæranda svarað með eftirfarandi hætti:

Samkvæmt mælingu Hafrannsóknarstofnunar í maí 2024 (sjá Fskj 3_80_Minnisblað_bálstofa_dreifingreyks) var ryk í útblæstri bálstofunnar 730 mg/Nm³, sem er langt yfir mörkum fyrir t.d. bálstofur á norðurlöndunum, sem eru á bilinu 20 – 150 mg/Nm³ (<https://bit.ly/2QIVSJa>). Mögulega var mæling Hafrannsóknarstofnunarinnar á bálför með sýnilegum reyk, en HER hefur ekki fengið svar við spurningu um það. (bls. 12)

Að beiðni HER tók bálstofan saman tölfræði yfir bálfarir sem fylgdi sýnilegur reykur á tímabilinu 14. september 2023 til 20. mars 2024, sem var yfirfarið við reglubundið eftirlit HER þann 25. mars 2024. Í ljós kom að reykmengun fylgdi 7% bálfaranna. Það er tvöföldun á hlutfallslegri tíðni bálfara með sýnilegum reyk á þessu tímabili miðað við tölur sem voru uppgefnar við eftirlit HER með bálstofunni árið 2010 (reykmengun við þrítugustu hverja bálför eða 3,3%). (bls. 5)

Sömu niðurstöðu má draga af skráningu bálstofunnar á bálförum sem fylgir reykmengun tímabilið 14. september 2023 til 20. mars 2024, sem sýnir hækkað hlutfall bálfara er með reykmengun miðað við fyrra tíma (í 7 úr 3%). Þar sem mengunin stafar af megin starfsemi bálstofunnar þ.e. brennslu telur HER raunhæft að ætla að aukning í mengun haldist í hendur við fjölgun á bálförum, ásamt hærri hlutfalli þeirra með reykmengun. (bls. 12)

HER vill benda á að kvikasilfur er aðeins eitt af mörgum mengandi efnum sem geta komið frá bálstofum sem eru án hreinsibúnaðar (sjá kafla 5.C.1.b.v. um bálfarir í upplýsingariti Evrópusambandsins (<https://bit.ly/4e6VDOi>)).

HER kveðst hér byggja á gögnum frá Hafrannsóknarstofnun en viðurkenna um leið að óvissa sé um aðstæðurnar við þær rannsóknir. Slík rök og gögn eru ekki fullnægjandi fyrir þeirri niðurstöðu HER að um aukna mengun sé að ræða.

Kærandi hefur lagt fram gögn og mælingar bæði frá 2011 og 2022 sem sýna t.d. kvikasilfur langt undir viðmiðunarmörkum og að engin gögn bendi til aukinnar mengunar síðan 2021. HER hefur ekki lagt fram nein heildstæð gögn um aukna mengun heldur einungis vísað í almenn sjónarmið og einstakar tölur án samhengis.

HER bendir á að kvikasilfur sé aðeins eitt af mörgum mengandi efnum sem geta komið frá bálstofum. Kærandi bendir aftur á móti á að engin sambærileg gögn um önnur efni sem eiga við um mál kæranda hafa verið lögð fram til að sanna að mengun hafi aukist í starfsemi hans frá árinu 2021.

5.6 Fjölgun kvartana

HER hefur byggt skerðingu á starfsleyfisiskilyrðum á því að kvörtunum hafi fjölgað frá því starfsleyfið var gefið út árið 2021 sem eftirlitið telur „benda til“ að mengun og ónæði sé meira.

Kærandi hafnar því að hægt sé að byggja á því að mengun frá starfseminni hafi aukist út frá fjölda kvartana einum og sér og að mengun sé meiri en gert var ráð fyrir þegar starfsleyfi var gefið út árið 2021. Engin haldbær gögn búa að baki þeim röksemdum. Má þar nefna sem dæmi að nokkrar kvartanir geta verið vegna eins og sama atviks.

Kærandi hefur bent HER á að taka þurfi mið af því að eitt einstakt tilvik kom upp sumarið 2024 þegar bilun varð í loku í reykofni sem olli reykmengun sem virðist hafa valdið tortryggni gagnvart starfseminni í nærumhverfinu. Gengið var í að lagfæra það og koma í veg fyrir að slíkt gæti gerst afur.

Ef byggt væri á fjölda kvartana hefðu utanaðkomandi aðilar í raun í hendi sér að stöðva starfsemi bálstofunnar án mats á starfseminni og raunverulegum áhrifum hennar. Auk þess er ljóst að fjöldi kvartana og tilefni þeirra kann að vera tilviljunum háð og ekki tryggt að þær byggi alltaf á málefnalegum grundvelli. Má þar t.d. nefna að kærandi sendi HER upplýsingar um að tilteknir hópar hafi staðið fyrir „átaki“ að senda inn kvartanir (**fskj. 10**). Fjöldi kvartana getur því hvorki verið marktækt viðmið að baki íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun né legið að baki fullyrðingum um aukna mengun frá bálstofunni.

Í svörum HER í hinni kærðu ákvörðun við framangreindum sjónarmiðum segir:

Fjöldi kvartana bendir m.a. til þess að starfsemi bálstofunnar sé að valda auknu ónæði og mengun í nærumhverfi sínu. Það er því ljóst að starfsemin getur ekki verið þarna nema til skamms tíma til viðbótar. HER telur því nauðsynlegt haga starfsemi bálstofunnar þannig að það lágmarki ónæði- og reykmengun fyrir nærumhverfið strax í dag. (bls. 9 í svörum HER)

Það er rétt að margar kvartanir geta verið vegna eins og sama tilviks. HER telur það eitt og sér ekki draga úr vægi kvartana, en benda til þess að umfang mengunar og ónæðis hafi áhrif á marga aðila. Frá því árið 2021 hafa 51 kvörtun komið frá 27 einstaklingum vegna reykmengunar frá bálstofunni við nálæga skóla. Frá nóvember 2024, þegar farið var í brennslu á kvöld- og næturtíma, hafa 26 kvartanir um reykmengun komið frá 13 íbúum Suðurlíða. (bls. 14 í svörum HER)

Kvartanir frá almenningi geta verið vísbending um að ónæði eigi sér stað. Aftur á móti er ekki hægt að leggja fjölda kvartana að jöfnu við að fullnægjandi sönnun sé til staðar um aukna mengun til að skerða starfsleyfi með þeim hætti sem gert er í hinni kærðu ákvörðun og í samræmi við skyldur sem hvíla á HER samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga.

Ef leggja á til grundvallar að umræddar kvartanir séu sönnun um „verulega og ítrekaða truflun“ og teljist þar með ónæði í skilningi reglugerðar nr. 903/2024 um hollustuhætti verður að rannsaka nánar hvort kvartanirnar eigi við rök að styðjast, t.d. með mælingum á loftgæðum eða fá afstöðu sérfræðinga á niðurstöðu reyks, eins og kærandi hefur gert, og þá án þess að byggt sé á huglægu mati kvartanda.

Sú aðferðafræði sem beitt er af hálfu HER stenst ekki kröfur sem gerðar eru til rannsóknar stjórnvalda á grundvelli 10. gr. stjórnsýslulaga, og hefur ítrekað verið byggt á m.a. í álitfrámskýðingum umboðsmanns, sem hefur lagt áherslu á að stjórnvöld verði að tryggja að samhengi sé milli rökstuðnings og fyrirliggjandi gagna sem og að íþyngjandi ákvarðanir byggja á fullnægjandi grundvelli.

Gögn málsins sýna einnig að kvörtunum hefur fækkað eftir að ráðist var í frekari úrbætur og mótvægisáðgerðir, t.d. eftir að brennsla á nóttunni hófst, og hefur það verið staðfest af hálfu HER.

Það er rétt að kvörtunum hefur fækkað eftir að ráðist var í ákveðnar mótvægisáðgerðir. Við færslu á bálförum yfir á kvöld- og næturtíma hafa kvartanir tengdar skólum í nágrenni hætt. Í staðinn hafa borist fjöldi kvartana frá íbúum í Suðurlíðum. Þær hafa verið að berast í hverjum mánuði í kjölfar breytingar á brennslutíma. Sú breyting sýnir að það skiptir máli á hvað tíma sólarhrings bálfarir fara fram. Mögulega getur orðið

frekari fækkun á kvörtunum vegna rekstur bálstofunnar ef bálfarir eru ekki framkvæmdar þegar veðurskilyrði eru óhagstæð. (bls. 14 í svörum HER)

Af þeirri sögu má ráða að HER hefur verið í stöðugu samtali við bálstofuna um orsök mengunar og mögulegar úrbætur. Sömu leiðis fékk KGR tækifæri til að gera athugasemd við fyrstu drög að nýju starfsleyfi og afla rannsóknargagna sem var framvísað til HER. Í kjölfarið var HER með spurningar varðandi rannsóknargögnin, sem hefur verið svarað af Veðurvaktinni en ekki af Hafrannsóknarstofnun. Við endurskoðun á starfsleyfinu í kjölfarið, fyrir auglýsingu, var tekið tillit til framkominna athugasemda KGR við drög að starfsleyfis skilyrðum, sem má marka af því að dregið er úr fækkun bálfara og kröfu um vindstyrk (úr 3 í 2 m/s). Í þessu samhengi itrekar HER að það má líta svo á að skerðing varðandi leyfileg veðurskilyrði er í raun í góðu samræmi við tillögu frá Veðurvaktinni. Af þessu má ráða að ákvörðun starfsleyfis skilyrða hefur verið málefnaleg og að tekið var mið af greinargerð Veðurvaktarinnar. Í ljósi forsögunnar og nýlegrar færslu á bálforum yfir á kvöld- og nætur tíma telur HER að það hafi þegar verið látið reyna á vægari úrræði. (bls. 8 í svörum HER)

Kærandi áréttar að kvörtunum fjölgaði á þessum tíma þar sem bilun varð í loku í brennsluofni. Brugðist var við því og kvörtunum fækkaði í kjölfarið og hefur fækkað enn meira frá því brennsla hófst á nóttunni. Rök HER um fjölgun kvartana þegar hin kærða ákvörðun var tekin á því ekki við rök að styðjast.

Kærandi hafnar því þessum rökum HER og áréttar að ekki hefur reynt á hvort þær mótvægisáðgerðir sem ráðist hefur verið í komi til móts við athugasemdir HER og þar með hvort fullnægjandi sé að taka mið af veðurskilyrðum skv. mælingum sérfræðinga vegna áframhaldandi starfsemi. Í reynd er hér staðfest af HER að mögulega geti þessar mótvægisáðgerðir haft áhrif. Það styður þau rök kæranda að gengið hafi verið lengra í að skerða starfsleyfis skilyrði en nauðsynlegt getur talist.

Kærandi byggir á að rök HER fyrir skerðingu á starfsleyfis skilyrðum geti ekki talist í samræmi við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga enda ber stjórnvaldi að fullreyna aðrar og vægari leiðir áður en gripið er til frekari skerðinga. Þannig ber stjórnvaldi í ljósi meðalhófsreglunnar og þeirra réttmætu væntinga sem rekstraraðili með gilt starfsleyfi hefur til að nýta slíkt leyfi að fullreyna slíkar leiðir áður en gripið er til frekari skerðinga, sbr. t.d. *álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 12291/2023*.

Kærandi áréttar einnig að um leið og brennslan er takmörkuð við tiltekinn fjölda daga, eins og nú hefur verið gert í hinu nýja starfsleyfi, og að virkum dögum sem má brenna verður fækkað, getur skapast sú staða að ekki er hægt að nýta þann tíma til brennslu sem er hagstæður og mun menga minna. Þannig kunna þrengri skilyrði á tíma og veðurskilyrðum, umfram það sem sérfræðingar hafa lagt til, að leiða til þess umhverfis-áhrif verði meiri.

Kærandi leggur áherslu á að ekki er með þessu gert lítið úr umhverfisáhrifum starfseminnar og hefur verið unnið markvisst að því að halda þeim í lágmarki miðað við aðstæður, m.a. vegna nærliggjandi starfsemi skóla. Engu að síður verður að gera þær kröfur að ákvarðanir stjórnvalda séu byggðar á traustum grundvelli og gögn málsins séu metin í samhengi við raunveruleg áhrif mengunar og hófs sé gætt við að skerða svo mikilvæga almannaþjónustu sem eðli máls samkvæmt verður að vera til staðar.

Með vísan til alls framangreinds byggir kærandi á að hin kærða ákvörðun byggji ekki á málefnalegum sjónarmiðum eða fullnægjandi grundvelli, sbr. réttmætisreglu stjórnsýsluréttar og 10. gr. stjórnsýslulaga. Þá hefur HER ekki sýnt fram á að vægasta úrræðið sem er til þess fallið að stefna að því lögbundna markmiði að lágmarka umhverfisáhrif starfseminnar hafi verið valið, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga. Þannig hafi verið gengið lengra í að skerða starfsleyfis skilyrðin en nauðsynlegt getur talist og ekki

tekið mið af réttmætum væntingum kæranda sem hafði gilt starfsleyfi þegar ákvörðun var tekin.

6 Mengunarvarnir (5. gr.)

Í öðru lagi lýtur kæran að 5. gr. í starfsleyfinu þar sem segir:

„5. Mengunarvarnir

5.1 Fjarlægja á hatt á reykháfi bálstofunnar hið fyrsta til að stuðla að betri dreifingu á útblæstrinum sbr. að niðurstöður í greinargerð Veðurvaktarinnar byggja á spá án hatts á reykháfinum.“

Í gr. 5.1 er gerð sú krafa að bálstofan fjarlægji hatt á reykháfi bálstofunnar hið fyrsta til að stuðla að betri dreifingu á útblæstrinum. Er þar vísað í greinargerð Veðurvaktarinnar ehf.

Kærandi hefur bent HER á að ef á að fjarlægja hattinn fyrir fullt og allt getur það einnig skapað ákveðna sótmengun ef það rignir ofan í háfinn. Kærandi telur þetta skilyrði því of fortakslaust enda getur það valdið aukinni mengun af starfseminni. Var gerð sú krafa að þetta skilyrði yrði tekið út sem ekki var fallist á.

Í svari HER er þessum athugasemdum kæranda svarað með eftirfarandi hætti:

HER telur að ef það á að styðjast við spá Veðurvaktarinnar um dreifingu útblásturs frá bálstofunni þurfi hatturinn að fara. HER fer aðeins fram á að hatturinn verði fjarlægður. Það er á borði rekstraraðila að láta hanna/finna tæknilega útfærslu á reykháfinum, sem kemur í veg fyrir aukna sótmengun í úrkomu til varnar regni og felur í sér minni staðbundna dreifingu á útblæstrinum“ (bls. 13 í svörum HER)

Kærandi gerði eingöngu þá kröfu að hann gæti metið hvenær hann notar búnað, eins og hattinn á reykháfnum, til að minnka umhverfisáhrif af brennslunni. Það skýtur því skökku við að á sama tíma og byggt er á að fylgja eigi skýrslu Veðurvaktarinnar ehf. sé það ekki gert hvað veðurathuganir varðar og lagt til að finna eigi nýja tæknilega útfærslu í staðinn, sem ekki var notuð í rannsóknnum þeirra.

Kærandi telur HER ekki hafa rökstutt með fullnægjandi hætti af hverju ekki er heimilt nota búnað til að minnka sótmengun þegar það á við og telur umrætt skilyrði því ekki byggja á fullnægjandi grundvelli, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, auk þess sem gengið sé lengra en nauðsynlegt er við að takmarka möguleika kæranda að nýta búnað sinn til að takmarka sótmengun, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga.

7 Frestun réttaráhrifa

Kærandi gerir þá kröfu að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála fresti réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar um breytt starfsleyfisskilyrði fyrir bálstofu KGR þar til endanlegur úrskurður liggur fyrir, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Hin kærða ákvörðun felur í sér breytingar á rekstrarforsendum fyrir starfsemi sem þegar er fyrir hendi og skilyrði því uppfyllt til að beita framangreindu ákvæði.

Starfsemi KGR er einstök og bálstofan gegnir mikilvægu hlutverki í íslensku samfélagi. Um er að ræða einu bálstofu landsins og er annar af þeim kostum sem heimilt er að nýta við meðferð líkamsleifa látinna einstaklinga, sbr. 1. gr. laga um kirkjugarða,

greftrun og líkbrennslu. Samkvæmt 2. gr. sömu laga er skylt að virða óskir fólks um líkbrennslu. Ríkinu ber því skylda til að tryggja aðgengi að þessari þjónustu sem gegnir viðkvæmu og mikilvægu almannahlutverki og er nátengd heilbrigðiskerfinu og almannaöryggi, eins og lögð er áhersla á í almennum athugasemdum með frumvarpi því er varð að fyrrgreindum lögum, þar sem vísað er til heilbrigðissjónarmiða og sóttvarna.

Hin nýju skilyrði haf þegar leitt til mikillar skerðingar og stöðvunar á einu bálstofu landsins sem hefur í för með sér alvarlega og ófyrirséð röskun á grundvallarþjónustu. Slíkt ástand skapar alvarlegt ástand fyrir líkhús og heilbrigðisstofnanir og hefur því verulega þýðingu fyrir starfsemi að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar.

Áframhaldandi starfsemi kæranda samkvæmt eldra starfsleyfi, með hliðsjón af mótvægisáðgerðum, skapar enga nýja eða aukna hættu fyrir almenning. Þar sem breytt skilyrði eru ný og íþyngjandi er réttmætt að fresta gildistöku þeirra þar til endanlega hefur verið skorið úr um lögmæti þeirra enda felst í hinum nýju skilyrðum mikil röskun á starfsemi bálstofunnar og almannahagsmunum. Í því sambandi má einnig minna á meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga þar sem sú röskun og það tjón sem hlýst af hinu nýja starfsleyfi er í engu samræmi við þá hagsmunir sem verða mögulega tryggðir á móti á meðan kæran er til meðferðar.

Með vísan til framangreinds er þess krafist að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað.

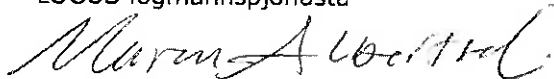
8 Niðurlag

Með vísan til þess sem að framan er rakið byggir kærandi á að hin kærða ákvörðun sé ekki í samræmi við lög. Hin kærða ákvörðun brjóti í bága við 10. og 12. gr. stjórnsýslulaga auk réttmætisreglu og réttmætum væntingum kæranda sem hafði starfsleyfi áður en hin kærða ákvörðun var tekin. Um verulega annmarka sé að ræða, og hana beri að fella úr gildi. Þá er þess krafist að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011.

Kærandi áskilur sér rétt til að leggja fram ný gögn og hafa uppi frekari rökstuðning fyrir kærinni eftir því sem tilefni verður til.

Virðingarfyllst,

LOGOS lögmannsþjónusta



Maren Albertsdóttir lögmaður

MEÐFYLGJANDI GÖGN

1. Starfsleyfi fyrir bálstofu að Vesturhlíð 6, dags. 19. ágúst 2025, ásamt fylgiskjöllum.
2. Starfsleyfi fyrir bálstofu að Vesturhlíð 6, dags. 11. júní 2021.
3. Bréf HER til kæranda, dags. 28. október 2024

LOGOS

4. Drög að sértækum starfsleyfisskilyrðum fyrir bálstofu kæranda.
5. Almenn starfsleyfisskilyrði heilbrigðisnefndar Reykjavíkur fyrir mengandi starfsemi, samþykkt 5. desember 2018.
6. Svar kæranda til HER, dags. 3. mars 2025
7. Skýrsla EFLU, dags. 16. júní 2022. Mælingar á kvikasilfri í jarðvegi.
8. Greinargerð Veðurvaktarinnar ehf., dags. 9. desember 2024, um dreifingu reyks frá bálstofu í Fossvogi.
9. Mæling Hafrannsóknarstofnunar á útblæstri bálstofu, maí 2025.
10. Afrit af samskipum Facebook-hóps „Hlíðar-besta hverfið“.
11. Athugasemdir kæranda til HER, dags. 21. júlí 2025.
12. Frétt af vefsíðu Stjórnarráðs Íslands, dags. 4. júlí 2025: „Dómsmálaráðherra undirritar viljayfirlýsingu um líkbrennslu.“



Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Reykjavík, 30. september 2025

HER202509-3337
USK25090332

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur í máli nr. 148/2025 um kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa skv. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Kærandi gerir þá kröfu að úrskurðarnefndin fresti réttaráhrifum hinnar kæru ákvörðunar um breytt starfsleyfisskilyrði þar til endanlegur úrskurður liggur fyrir, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Í kærinni er á því byggt að hin kærða ákvörðun feli í sér breytingar á rekstrarformi fyrir starfsemi sem þegar er fyrir hendi og því sé skilyrði fyrir frestun réttaráhrifa uppfyllt. Að auki byggir kærandi á því að áframhaldandi starfsemi samkvæmt eldra leyfi, með hliðsjón af mótvægisáðgerðum, skapar enga nýja eða aukna hættu fyrir almenning, en að nýju starfsleyfisskilyrðin séu íþyngjandi og því sé réttmætt að fresta gildistöku þeirra þar til endanlega hefur verið skorið úr um lögmæti þeirra.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) felst ekki á þessa málsástæður kæranda. Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er kveðið á um að kæra til úrskurðarnefndarinnar fresti ekki réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar. Er um að ræða reglu sem byggir á almennum reglum stjórnisýsluréttar um réttaráhrif kæru og heimild úrskurðaraðila til að fresta réttaráhrifum, sbr. 29. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Undantekningu frá almennu reglu 1. mgr. 5. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, sbr. 29. gr. stjórnisýslulaga er að finna í 3. mgr. 5. gr. fyrrgreindra laga. Kemur þar fram að sé um að ræða ákvörðun sem ekki felur í sér heimild til framkvæmda getur úrskurðarnefndin með sömu skilmálum frestað réttaráhrifum hennar komi fram krafa um það af hálfu kæranda. Undantekninguna beri að skýra þröngt og verða því að vera ríkar ástæður eða veigamikil rök fyrir ákvörðun um frestun réttaráhrifa.

HER telur skilyrðum undantekningarreglunnar ekki uppfyllt. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að stjórnisýslulögum kemur fram að almennt mælir það á móti því að réttaráhrifum ákvörðunar sé frestað ef til staðar eru mikilvægir almannahagsmunir. HER metur svo að í máli þessu séu mikilvægir almannahagsmunir í húfi. Af starfsemi bálstofunnar hefur stafað mengun og umhverfisáhrif, þar sem bálstofan uppfyllir ekki kröfur um mengunarvarnir. Í gögnum málsins má sjá að á síðustu árum hefur starfsemi bálstofunnar aukist verulega og samhliða hefur mengunarálag vegna starfseminnar aukist. Umhverfisáhrifin og mengunin hefur valdið íbúum í Suðurhlíð ónæði og hafa jafnframt borist kvartanir frá aðstandendum nemenda og forsvarsmönnum skóla og leikskóla í nánasta nágrenni við bálstofuna. Í



Þessu samhengi telur HER mikilvægt að úrskurðarnefndin hafi í huga að um sé að ræða viðkvæma starfsemi, þ.e. starfsemi leiksskóla og sérskóla fyrir fötluð börn.

Að auki liggi fyrir að ekki sé hægt að bæta við hreinsibúnaði fyrir útblástur bálstofunnar, því slíkur búnaður kæmi í veg fyrir eðlilega brennsluvirkni ofnanna, sem sé jafnframt ein af meginástæðum þess að HER hafi tekið starfsleyfi bálstofunnar til endurskoðunar sem leiddi til frekari takmarkana í sértækum starfsleyfisskilyrðum Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur fyrir bálstofu Kirkjugarða Reykjavíkur.

HER telur jafnframt að kærandi geti ekki haft réttmætar væntingar til að starfa áfram á grundvelli eldra starfsleyfis á meðan málið er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Í kjölfar aukinna kvartana um reykmengun og lyktarónæði frá bálstofunni lagði HER sérstaka áherslu á að leita skýringa og úrbóta í samvinnu við bálstofuna. Kvörtunum fækkaði ekki þrátt fyrir rýni á starfsemi bálstofunnar og kröfu um úrbætur. Það er því mat HER að meðalhófsregla 12. gr. stjórnsýslulaga hafi verið uppfyllt við meðferð málsins.

Með hliðsjón af ofangreindu og gögnum málsins má sjá að bálstofunni var veitt svigrúm til að koma með tillögur að úrbótum. Jafnframt var bálstofunni gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum og nýjum gögnum við tillögu að nýju starfsleyfi. Þá hafi veiting áframhaldandi starfsleyfis með strangari skilyrðum grundvallast á meðalhófssjónarmiðum, sér í lagi þar sem rekstraraðila er í nýja starfsleyfinu veittur tími til aðlögunar. Er þeirri aðlögun þannig háttað að leyfisárinu verði skipt í tvennt. Fyrstu sex mánuðina verði heimil brennsla fimm virka daga í viku og næstu sex mánuði þar á eftir fjóra virka daga í viku.

Á afgreiðslufundi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur þann 19. ágúst sl. var svo lögð fyrir tillaga að endurskoðuðu starfsleyfi Kirkjugarða Reykjavíkur fyrir bálstofu þar sem samþykkt var að veita tímabundið starfsleyfi til eins árs með *almennum starfsleyfisskilyrðum heilbrigðisnefndar Reykjavíkur fyrir mengandi starfsemi og Sértækum starfsleyfisskilyrðum Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur fyrir bálstofu Kirkjugarða Reykjavíkur*. Við útgáfu nýs leyfis samkvæmt 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir féll eldra leyfi úr gildi, enda geti rekstrarhafi eðli málsins samkvæmt ekki haft tvö starfsleyfi í gildi fyrir sama rekstur.

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur að ekki séu uppfyllt skilyrði til að fresta réttaráhrifum ákvörðunarinnar og er því gerð krafa um að úrskurðarnefndin hafni kröfum kæranda.

F.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Dagný Alma Jónasdóttir
*Skrifstofa stjórnsýslu og gæða
Umhverfis- og skipulagssvið*



Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Reykjavík 30. október 2025
HER-202509-3337
USK25090332

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur í máli nr. 148/2025 þar sem kærð er ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um að gefa út tímabundið starfsleyfi til eins árs fyrir starfsemi Bálstofu Kirkjugarða Reykjavíkur að Vesturhlíð 6 sem samþykkt var á 1852. afgreiðslufundi heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur þann 19. ágúst 2025.

Með tölvupósti dags. 23. september 2025 framsendi Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (hér eftir ÚUA) ofangreinda kæru Kirkjugarða Reykjavíkur (hér eftir KGR) í máli nr. 148/2025 til Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur (hér eftir HER) og óskaði að HER léti úrskurðarnefndinni í té þau gögn er málið varðar og var HER jafnframt gefinn kostur á að tjá sig um efni kærunnar.

Málsatvik:

KGR hefur starfrækt bálstofu að Vesturhlíð 6 frá árinu 1948. Starfsemin er starfsleyfiskyld hjá heilbrigðisnefnd Reykjavíkur samkvæmt 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. 64 tl. viðauka IV. Við samþykkt gildandi starfsleyfis þann 19. ágúst sl., voru starfsleyfisskilyrði fyrir starfsemina þrengd frá því sem áður var.

Í þessu samhengi þykir HER mikilvægt að víkja umfjöllun að endurnýjun starfsleyfis árið 2021. Á afgreiðslufundi HER þann 11. júní 2021 var samþykkt að gefa út starfsleyfi fyrir bálstofu KGR að Vesturhlíð 6. Var leyfið gefið út samkvæmt ákvæðum laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, með síðari breytingum, með *sértækum starfsleyfisskilyrðum Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur fyrir bálstofu Kirkjugarða Reykjavíkur og almennum starfsleyfisskilyrðum heilbrigðisnefndar Reykjavíkur fyrir mengandi starfsemi*. Gildistími leyfisins var 12 ár, með endurskoðunarákvæði ekki síðar en fjórum árum eftir útgáfu þess, sbr. gr. 1.4. í starfsleyfisskilyrðum fyrir starfsemina (fylgiskjal 1).

Við útgáfu leyfisins árið 2021 var í starfsleyfisskilyrðum m.a. gerð krafa um að bálstofan uppfyllti kröfur um mengunarvarnir sem væru í samræmi við bestu aðgengilegu tækni sem væri í notkun í nágrannalöndum. Fjallað er um forsendur ofangreindrar kröfu um mengunarvarnir í viðauka við starfsleyfisskilyrði sem sendur var rekstraraðila til skýringar (fylgiskjal 1). Var KGR veittur ársfrestur til að skila tímasettri áætlun um hvernig bálstofan kæmi til með að innleiða umræddar mengunarvarnir, sbr. gr. 5.2 í starfsleyfisskilyrðum fyrir starfsemi bálstofunnar.

HER barst bréf frá KGR, dags. 10. júní 2022 (fylgiskjal 2) þar sem fram kom að ekki væri hægt að bæta við hreinsibúnaði fyrir útblástur bálstofunnar, því að slíkur búnaður kæmi í veg fyrir eðlilega brennsluvirkni ofnanna og var m.a. vísað í álit danskra sérfræðinga sem hafa komið að viðhaldi ofnanna.



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Einnig kom fram að dönsku sérfræðingarnir leggi til að báðir ofnar bálstofunnar verði uppgerðir og nánast endurbyggðir til að auka rekstraröryggi bálstofunnar, líklega gæti verið hægt að framkvæma það fyrri hluta árs 2023. Jafnframt kemur fram að í skýrslu sérfræðinganna segi að allt sé búið að framkvæma til að draga úr útblæstri frá starfseminni.

Frá febrúar 2024 fór að bera á aukinni tíðni kvartana vegna lyktaónæðis og reykmenngunar frá bálstofunni og fylgdu gjarnan myndir með til staðfestingar á reykmenngun. Fyrsta kvörtunin kom 13. febrúar og fylgdu sex til viðbótar (fylgiskjal 3) fram til 25. mars s.á. þegar fram fór reglubundið eftirlit HER með starfseminni (fylgiskjal 4). Er þetta sami fjöldi kvartana (7) og höfðu borist HER á árabílinu 2000 til 2023. Voru kvartanir aðallega frá aðstandendum nemenda og forsvarsmönnum skóla og leikskóla í nánasta nágrenni við bálstofuna, en mikilvægt er að hafa hugfast að í nágrenni við bálstofuna sækir sérstaklega viðkvæmur hópur barna og unglinga nám við leikskóla og sérskóla á grunnskólastigi. Fulltrúi HER fór tvisvar á vettvang við móttækna kvörtun og gat staðfest reykmenngun frá bálstofunni, þó að í báðum tilvikum hafði dregið mjög úr sýnilegum reyk miðað við myndir sem höfðu fylgt kvörtunum. Þess ber að geta að kvartanir eru gjarnar sendar HER að liðnum atburði og í þeim tilvikum eiga heilbrigðisfulltrúar erfitt með að staðfest kvörtunina en líta þá til mynda (með tímastimpil) eða myndskreiða sem fylgja kvörtun til staðfestingar. Við þessa óvenjulegu fjölgun á kvörtunum lagði HER áherslu á að leita skýringa og leiða til úrbóta með KGR og var m.a. farið yfir mögulegar skýringar á aukinni tíðni kvartana við reglubundið eftirlit HER þann 25. mars 2024, sbr. eftirfarandi úrdrátt úr eftirlitsskýrslunni (fylgiskjal 4):

„1) Ofn 1 var tekin í viðhald (á hitaelementum) frá 10. - 29. janúar sl. Á meðan var ofn 2 notaður. Þá var brennt á nóttunni frá 24:00 - 6:30 vegna þess að brennslu í þeim ofni fylgdi aukin reykmenngun. Engar kvartanir bárust á þeim tíma. Kvartanir tóku að berast eftir að ofn 1 var aftur tekinn í notkun. Þá kom í ljós að loftrás á milla ofna 1 og 2 var ekki fyllilega lokuð inn í ofn 2, og var það talin möguleg skýring á aukinni tíðni reykmenngunar. 2) Þrátt fyrir að lokað væri fyrir loftrás inn í ofn 2 þann 27. febrúar sl. héldu kvartanir um reykmenngun áfram að berast. Skýringar á því voru að það gætu verið aðskotahlutir í sumum kistum eða um væri að ræða lakkaðar kistur sem gætu orsakað reykmenngun. Mánudaginn 11. mars sl. var Ingvar framkvæmdastjóri KGRP á fundi með útfararstjórum þar sem farið var yfir kröfur varðandi líkkistur fyrir brennslu, og lögð áhersla á að aðskotahlutir ættu ekki að fylgja með. 3) Að því gefnu að þrítugustu hverri bálför fylgir sýnilegur reykur og það eru 25 - 30 bálfarir á viku er um vikulegan atburð að ræða. Hluti af skýringunni gæti einfaldlega verið aukinn fjöldi bálfara í dag miðað við fyrri ár.“

Að beiðni HER tók KGR saman tölfræði yfir bálfarir sem fylgdi sýnilegur reykur á tímabilinu 14. september 2023 til 20. mars 2024 (fylgiskjal 5), sem var yfirfarið við ofangreint eftirlit HER 25. mars 2024. Þessi samantekt byggir á skráningum KGR á tilvikum þar sem sýnilegur reykur var frá bálförum, í samræmi við ákvæði í gr. 2.1.4. í starfsleyfissskilyrðum gildandi starfsleyfis. Við greiningu á gögnunum kom í ljós að sýnileg reykmenngun fylgdi 7% bálfara, sem var tvöföldun á hlutfallslegri tíðni bálfara með sýnilegum reyk miðað við tölur sem voru uppgæfnar við eftirlit HER með bálstofunni árið 2010 þar sem sót og reykur fylgdi þá þrítugustu hverri bálför eða 3,3% (fylgiskjal 6). Áður hafði komið fram að viðamikil viðhald hafði farið fram á báðum ofnum bálstofunnar sem lauk í maí 2023 og hafi afkastageta þeirra við það aukist um 20% að mati starfsmanna, sbr. eftirlitsskýrslu HER frá 12. október 2023 (fylgiskjal 7). Frekara viðhald fór fram á ofni 1 í janúar 2024. Er því möguleiki að rekja megi aukna sýnilega reykmenngun til viðhaldstengdra breytinga á brennsluvirkni ofnanna samfara fjölgun á bálförum frá árinu 2021.



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Þrátt fyrir viðhaldsaðgerðir á ofnum og búnaði bálstofunnar, fór kvörtunum fjölgandi í kjölfarið, sbr. að þær náðu hámarki í september til nóvember 2024 (fylgiskjal 3). Í ljósi þess að ekki var hægt að bæta mengunarvarnir bálstofunnar, árvissrar aukningar í bálförum sem er til þess fallið að valda aukinni mengun og ónæði fyrir þolendur í nágrenni bálstofunnar og að kvörtunum fór ekki fækkandi haustið 2024 þrátt fyrir viðleitni KGR til úrbóta, mat HER það svo að starfsemin væri ekki að uppfylla gr. 1.3 í gildandi starfsleyfi, um að haga skuli starfseminni þannig „að hún valdi ekki nágrönnum eða fólki í nærliggjandi húsakynnum óþægindum vegna reyks, lyktar, hávaða eða annars ónæðis.“ Þá var það mat HER að með óbreyttri starfsemi væri markmið reglugerðar nr. 903/2024 um hollustuhætti ekki uppfyllt að því marki „að tryggja öruggt nærumhverfi og forvarnir, með áherslu á að vernda og viðhalda lýðheilsu og heilnæmum lífsskilyrðum viðkvæmra hópa og almennings.“

Þann 20. september 2024 var KGR sent bréf þar sem HER fór fram á að bálstofan skilaði úrbótaáætlun sem hefði það markmið að lágmarka ónæði og mengun vegna starfseminnar (fylgiskjal 8). Sérstaklega skyldi horft til þess að starfsemin ylli hvorki ónæði né röskun á starfsemi skóla og leikskóla í nágrenninu. Í bréfinu kom einnig fram að HER væri með til skoðunar að endurskoða starfsleyfi bálstofunnar, enda benti fjöldi kvartana vegna reykmenngunar árið 2024 til þess að umtalsvert og vaxandi ónæði stafi af starfseminni. Í bréfinu var vísað til þess að endurskoðun starfsleyfisins byggðist á gr. 1.3 og 1.5 í sértækum starfsleyfisskilyrðum Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur fyrir bálstofu Kirkjugarða Reykjavíkur.

KGR skilaði úrbótaáætlun þann 16. október 2024 (fylgiskjal 9). Kemur þar m.a. fram að „Markmið þessarar áætlunar er að varpa ljósi á aðgerðir sem hefur verið gripið til nú þegar, eftirfylgni við þær og að tilgreina til hvaða frekari aðgerða þarf að grípa til að tryggja varanlega lausn á þessari viðkvæmu en mikilvægu starfsemi.“ Fjallað er um þær aðgerðir sem gripið hefur verið til síðan starfsleyfið var gefið út árið 2021 og fullyrt að endurbætur hefðu gengið eins langt og hægt væri miðað við þáverandi aðstæður. Jafnframt kemur fram að það sé álit sérfræðinga að „ekki [sé] hægt að bæta við mengunarvarnarbúnaði við núverandi bálstofu án þess að það valdi ófullnægjandi brennslu þar sem slíkur búnaður tæki mikla orku frá ofnunum auk þess sem núverandi húsnæði kemur í veg fyrir uppsetningu á slíkum búnaði.“

HER fór yfir atriði úrbótaáætlunarinnar á fundi með KGR þann 22. október 2024. Í áætluninni voru m.a. taldar upp aðgerðir sem var þegar búið að framkvæma. Flestar þeirra vörðuðu viðhald á bálstofunni, á ofnum hennar, bætt hreinsun á skorsteini og lagfæring á spjaldi í reykgangi á milli ofna 1 og 2. Einnig var talið til upplýsingafundur með útfarastofum, fundir með leikskólum og skólum í nágrenni og mengunarmælingar á útblæstri bálstofunnar og í jarðvegi í nágrenni hennar. Í áætluninni er staðhæft að þessar aðgerðir hafi leitt til mun minni reykmenngunar frá ofnunum án þess þó að nokkur gögn væru lögð fram til staðfestingar á þeirri fullyrðingu. Einnig kom fram að „Með viðgerð á spjaldi/loku milli ofnanna og viðgerð í ofni 1 heyrir það til undantekninga að reykur berist frá bálstofunni en slíkt er þó ekki hægt að útiloka.“ Þegar fundur um úrbótaáætlun fór 22. október höfðu þrjátíu og þrjár kvartanir um loftmengun frá bálstofunni borist frá útgáfu starfsleyfisins árið 2021. Af þessum kvörtunum bárust tuttugu og níu þeirra eftir að viðhald á ofnum og viðgerð á loku í reykgangi lauk þann 27. febrúar 2024. Samkvæmt því höfðu u.þ.b. 90% af þessum kvörtunum borist HER eftir að umræddu viðhaldi og viðgerð lauk. HER var því ekki sammála KGR, að þessar aðgerðir hafi leitt til mun minni reykmenngunar frá ofnunum.

Með bréfi, dags. 28. október 2024 var bálstofunni tilkynnt að HER taldi úrbótaáætlunina ófullnægjandi og ekki leiða til færri tilvika af reykmenngun (fylgiskjal 10). Kemur fram í bréfinu að fyrir liggi árviss



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

aukning í eftirspurn um bálfarir og að í dag sé brennt alla virka daga vikunnar og mengun frá bálstofunni aukist að sama skapi. Útblástur bálstofunnar sé mengandi (fylgiskjal 11), bálstofan sé ekki með mengunarvarnarbúnað eins og gerðar eru kröfur um hjá bálstofum í nágrannalöndum okkar og að svo virðist sem ekki sé hægt að útbúa bálstofuna með fullnægjandi mengunarvarnarbúnaði án þess að það trufla starfsemi hennar og virkni. Því væri fyrirhugað að taka starfsleyfið til endurskoðunar.

Tilkynning um að áformað væri að gera breytingu á starfsleyfinu var send KGR þann 8. nóvember 2024 (fylgiskjal 12). Kom þar fram að endurskoðunin væri byggð á gr. 1.3 og 1.5 í sértækum starfsleyfisskilyrðum fyrir starfsemina, líkt og fram hafði komið í fyrri bréfum. Forsenda endurskoðunarinnar var að í ljósi þess að ekki væri hægt að bæta mengunarvarir vegna starfseminnar, starfsemin færi vaxandi og kvörtunum hefði fjölgað verulega, teldi HER nauðsynlegt að gera breytingar á starfsleyfisskilyrðum og þar með starfsleyfinu.

Á fyrrgreindum fundi um úrbótaáætlun KGR, óskaði HER eftir því að KGR skoðaði hvað hægt væri að gera til að bæta ástandið sem fyrst, eins og breyttan brennslutíma, mögulegar takmarkanir á brennslu og að ekki væri brennt þegar veðurskilyrði væru óhagstæð og mengunin dreifist lítið, þ.e.a.s. í stillum (fylgiskjal 13). Þann 12. nóvember 2024 barst HER tillaga í tölvupósti frá KGR um að brennsla færi fram að næturlagi í stað þess að brennt yrði á daginn, en þó með heimild til að brenna á daginn ef á þyrfti að halda, t.d. vegna álags. Í þeim undantekningartilvikum yrði skilyrt að veðuraðstæður væru með þeim hætti að vindátt stæði t.d. af suðaustri. HER samþykkti í tölvupósti næturbrennslu á meðan endurskoðun starfsleyfisins færi fram. Taldi HER að við það fengist reynsla á næturbrennslu, sem HER var með til skoðunar að leggja til í tillögu að endurskoðuðu starfsleyfi. HER lagði til að brennslutími yrði 22:30 til 06:30 (8 klst.). Hafa ber í huga að með breyttum brennslutíma var þó einungis verið að færa mengunina til í tíma, þ.e. færa mesta mengunarálagið af þeim tíma þegar skólar eru starfandi í næsta nágrenni við bálstofuna, en ekki minnka mengun af starfseminni. Jafnframt þyrfti að taka mið af veðuraðstæðum vegna mögulegrar mengunar sem gæti borist út í nærumhverfið eða nálæga íbúabyggð. Brennsla að degi til í undantekningartilvikum var ekki samþykkt í svari HER til KGR (fylgiskjal 14). Til að byrja með samþykkti HER einnig að brennsla færi fram á kvöldtíma á meðan þjálfun nýrra starfsmanna fór fram (fylgiskjal 15). Kvörtunum fór fækkandi við færslu á bálförum yfir á kvöld- og næturtíma. Kvartanir frá foreldrum og forsvarsmönnum barna sem sækja nám í nágrenni bálstofunnar hættu strax en í staðinn tóku að berast kvartanir frá íbúum Suðurhlíða og urðu kvartanir flestar sjó á mánuði í apríl 2025 (fylgiskjal 3).

Við greiningu kvartana og undirbúning vegna endurskoðunar starfsleyfis leitaðist HER við að greina hvaða veðurskilyrðum fylgdi reykmengun fyrir nánasta umhverfi bálstofunnar. Í því skyni hafði HER aflað veðurfarsupplýsingar frá Veðurstofu Íslands fyrir mælistöðvar næst bálstofunni yfir það tímabil sem kvörtunum fór að fjölga, og skoða hvort það væri fylgni á milli veðurfars og tímasetningu kvartana. HER deildi jafnóðum þessum upplýsingum með KGR og studdist við þær við gerð nýrra starfsleyfisskilyrða fyrir bálstofuna.

Þann 3. desember 2024 voru drög að nýjum starfsleyfisskilyrðum send KGR til kynningar (fylgiskjal 16). Svarbréf KGR var mótttekið þann 11. desember s.á. (fylgiskjal 17). Efnislegum athugasemdum KGR var svarað með bréfi dags, 4. febrúar sl., og jafnframt veittur umbeðinn aðgangur að öllum gögnum málsins hjá HER ásamt fresti til 1. mars 2025 til að leggja fram frekari athugasemdir og gögn (fylgiskjal 18). Þann 3. mars sendi umboðsaðili KGR bréf til HER með athugasemdum við tillögu að starfsleyfisskilyrðum (fylgiskjal 19) og fylgigögn sem listuð eru upp á bls. 6 í greinargerð með starfsleyfi bálstofunnar og vísast



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

til þess lista (fylgiskjal 24). Meðal þeirra gagna var skýrsla frá Hafrannsóknarstofnun með mælingum á mengandi efnum í útblæstri frá bálstofunni (fylgiskjal 20) og greinargerð frá Veðurvaktinni með spálíkani yfir dreifingu reyks frá bálstofunni (fylgiskjal 21).

Í framhaldinu óskaði HER eftir svörum um atriði í greinargerð Veðurvaktarinnar og skýrslu Hafrannsóknarstofnunar (fylgiskjal 22). Svar frá KGR um greinargerð Veðurvaktarinnar barst HER þann 7. apríl 2025 (fylgiskjal 23). Kemur fram í tölvupóstinum að KGR hafi einnig komið spurningum HER áleiðis til Hafrannsóknarstofnunar og muni fylgja því eftir, en svör Hafrannsóknarstofnunar hafa ekki enn borist HER.

Þegar hér var komið taldi HER að fullnægjandi samráð hafi verið haft við KGR varðandi starfsleyfisskilyrði fyrir bálstofuna. Athugasemdir KGR við fyrstu drög að starfsleyfisskilyrðunum ásamt viðbættum fylgigögnum og svörum við spurningum HER voru höfð til hliðsjónar við gerð starfsleyfisskilyrða fyrir auglýsingu á drögum að nýju starfsleyfi.

Til að gera því betur skil hvernig tekið var mið af athugasemdir KGR við gerð starfsleyfisskilyrðanna áður en þau voru auglýst er hér að neðan sýndur samanburður annars vegar á tillögu að skilyrðum sem KGR voru send 3. desember 2024 og hins vegar skilyrðum í tillögu að starfsleyfi sem voru auglýst 23. júní 2025:

1) Brennslutími (gr. 1.3) - var svohljóðandi í tillögu sendri KGR:

„Líkbrennsla er heimil þrjá daga í viku frá útgáfudegi til 1. september 2025 en tvo daga í viku eftir 1. september 2025. Líkbrennsla skal hefjast eigi fyrr en kl. 22:30 og vera lokið eigi síðar en kl. 06:30.“

Var svohljóðandi í auglýstri tillögu:

„Bálfarir eru heimilar frá kl. 17:30 til kl. 06:30, þó aldrei meira en átta klst. samfelld innan þess tíma, að uppfylltum skilyrðum um veðurfar sbr. gr. 1.4. Fyrstu sex mánuðina frá gildistöku starfsleyfis er heimilt að halda bálfarir fimm daga í viku. Næstu sex mánuði verður heimilt að halda bálfarir fjóra daga í viku.“

2) Veðuraðstæður þegar bálfarir eru ekki leyfilegar (gr. 1.4) - var svohljóðandi í tillögu sendri KGR:

- **Vindstyrkur 0 – 3 m/s (logn, andvari og kul)**
- **Vindstyrkur 3 – 5 m/s (gola) og vindátt er suður- til vestlæg.**

Var svohljóðandi í auglýstri tillögu:

- **Vindstyrkur 0 – 2 m/s**
- **Vindstyrkur 2 – 10 m/s og vestan eða suðvestan vindátt**

Þegar litið er til ofangreindra breytinga má sjá að í auglýstri tillögu er dregið úr takmörkunum á starfseminni með því að heimila brennslu fleiri daga en í upphaflegri tillögu auk þess sem að KGR er veittur rúmur aðlögunartími þar til ákvæði um fækkun brennsludaga í fjóra virka daga í viku tekur gildi. Einnig eru rýmri tímamörk fyrir brennsluna á hverjum sólarhring fyrir sig, en heildarbrennslutími á hverju sólarhring var takmarkaður við átta klst. Með því er leitast við að auka möguleika á því að hægt verði að nýta allar 8 klst. sem leyfið heimilar til brennslu innan hvers sólarhrings, að teknu tilliti til veðurskilyrða. Loks voru gerðar vægari kröfur um veðurskilyrði þegar bálfarir eru ekki leyfðar, bæði



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

hvað varðar vindstyrk (2m/s fyrir kyrrviðri í staðinn fyrir 3 m/s) og vindáttir (vestan eða suðvestan vindátt í stað suður- eða vestlæg vindátt). Aðeins strangari kröfur voru gerðar fyrir vinstyrk við vestan eða suðvestan vindátt, þ.e. 2-10 m/s í stað 3-5 m/s. Það var í samræmi við tillögu í greinargerð Veðurvaktarinnar (fylgiskjal 20) og við svör Veðurvaktarinnar við spurningu HER um leyfileg veðurskilyrði (fylgiskjal 23).

Tillaga að starfsleyfi fyrir bálstofuna var auglýst opinberlega á vefsíðu heilbrigðiseftirlitsins frá 23. júní til 22. júlí 2025, þar sem heimilt var að gera skriflegar athugasemdir við tillöguna innan fjögurra vikna frá auglýsingunni, sbr. 8. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnareftirlit. Athugasemdir bárust frá alls sjö aðilum, m.a. frá kæranda en einn aðili dró sínar athugasemdir til baka. Í greinargerð með starfsleyfi bálstofunnar var athugasemdum svarað og vísast í greinargerðina (fylgiskjal 24).

Við afgreiðslu á umsókn um starfsleyfi voru gerðar breytingar á fimm greinum og tveim greinum bætt við í tillögu að starfsleyfinu m.a. í ljósi innsendra athugasemda, sbr. kafla 6 í greinargerð um útgáfu starfsleyfisins (fylgiskjal 24).

Á afgreiðslufundi HER þann 19. ágúst 2025 var samþykkt að gefa út starfsleyfi til eins árs fyrir bálstofu KGR að Vesturhlíð 6 samkvæmt ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, með síðari breytingum, með *sértækum starfsleyfisskilyrðum Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur fyrir bálstofu Kirkjugarða Reykjavíkur og almennum starfsleyfisskilyrðum heilbrigðisnefndar Reykjavíkur fyrir mengandi starfsemi*. Er gildistími leyfisins 19. ágúst 2025 til 19. ágúst 2026. (fylgiskjal 24).

Eftir útgáfu starfsleyfisins 19. ágúst sl. hefur HER borist fjórar kvartanir um reykmengun frá bálstofunni. Kvartanirnar hafa allar borist eftir að frestað var réttaráhrifum í máli þessu sem gaf bálstofunni heimild til að starfa á grundvelli eldra leyfis í stað hertra starfsleyfisskilyrða. Foreldri barns í leikskólanum Sólborg og starfsmaður hjá Klettaskóla vöktu athygli á því að það barst reykur frá bálstofunni um kl. 8:00 þann 10. október sl., og var m.a. spurt hvort bálstofan væri byrjuð aftur að brenna á dagtíma. Við fyrirspurn HER til bálstofunnar var því svarað að næturbrennsla hafði dregist á langinn vegna þess að um óvenju stórt lík var að ræða, sem tók lengri tíma að brenna. Einnig upplýsti KGR að þrátt fyrir úrskurð ÚUA frestun réttaráhrifa væri stefnt að því að halda áfram með brennslu á kvöld- og næturvöktum og taka tillit til veðuraðstæðna. Þriðja kvörtunin var vegna reykmengunar frá bálstofunni um kl. 21:00 þann 13. október sl. hjá íbúa í Beykihlíð. Fjórdi kvörtunin varðaði reyský yfir Suðurhlíðum frá bálstofunni kl. 23:15, þann 23. október frá íbúa við Birkihlíð. HER telur jákvætt að KGR heldur áfram að takmarka brennslutíma við kvöld- og næturtíma, en bendir á að þrátt fyrir það stafar enn mengun frá starfseminni sem getur haft áhrif á lífsgæði og heilsufar íbúa í nágrenni hennar.

Kröfugerð:

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur krefst þess að úrskurðarnefndin hafni kröfum kæranda um að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Með bréfi, dags. 30. september sl. skilaði HER umsögn um kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Var með úrskurði, dags. 3. október sl. fallist á kröfu kæranda og frestað réttaráhrifum ákvörðunar



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 19. ágúst 2025 um að gefa út endurskoðað starfsleyfi fyrir bálstofu í Fossvogi.

Málsástæður og lagarök:

Málsástæður kæranda koma fram í kæru. Byggir kærandi á því að breyting á starfsleyfi í hinni kærðu ákvörðun þar sem sett voru þrengri skilyrði en áður fyrir starfsemi bálstofunnar hafi ekki byggst á málefnalegum sjónarmiðum eða fullnægjandi lagagrundvelli, sbr. réttmætisreglu stjórnsýsluréttar og 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Auk þess að hafa ekki verið sýnt fram á að aðrar leiðir hafi verið reyndar áður en gengið var svo langt í skerðingu leyfisins í samræmi við meðalhöfsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga og réttmætar væntingar leyfishafa. Þá lýtur kæran í fyrsta lagi að gr. 1.2, 1.3, og 1.4 í *sértækum starfsleyfisskilyrðum Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur fyrir bálstofu Kirkjugarða Reykjavíkur*, þar sem fjallað er um gildistíma starfsleyfisins (gr. 1.2), takmarkanir á bálförum (gr. 1.3) og takmarkanir á bálförum vegna veðurskilyrða (gr. 1.4) og í öðru lagi að 5. gr. um mengunarvarnir.

Afstaða Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur:

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hafnar því að breytingar á umþrættu starfsleyfi, sem fela í sér setningu þrengri starfsleyfisskilyrða en áður, hafi ekki byggst á fullnægjandi lagagrundvelli eða málefnalegum sjónarmiðum. Hið nýja starfsleyfi, líkt og önnur starfsleyfi sem hafa verið gefin út fyrir bálstofuna, var gefið út í samræmi við lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, með síðari breytingum, reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnareftirlit og reglugerð nr. 668/2007 um kistur, duftker, greftrun og líkbrennslu. Jafnframt var í starfsleyfisskilyrðum með starfsleyfinu frá árinu 2021 ákvæði um endurskoðun starfsleyfis ef mengun af völdum atvinnurekstursins var meiri en búast mátti við þegar leyfið var gefið út, sbr. gr. 1.5. Mátti KGR því vita af mögulegri endurskoðun starfsleyfisins sökum þess að ekki var hægt að uppfylla kröfur um mengunarvarnir í bálstofunni, en hér að neðan verður fjallað sérstaklega um áðurnefnda gr. 1.5. í starfsleyfisskilyrðunum.

Með hinu umþrætta starfsleyfi stefndi HER að því að setja starfsemi bálstofunnar þrengri skilyrði en áður með það að leiðarljósi að vernda nærumhverfið fyrir mengun frá starfseminni, enda liggur fyrir að mengunarvörnum eru ábótavant og að ekki verði hægt að uppfylla kröfur um mengunarvarnir samkvæmt starfsleyfisskilyrðunum. Að mati HER hafi þær aðgerðir verið bæði lögmætar og nauðsynlegar til að tryggja vernd umhverfis og almannaeilsu í samræmi við lögbundið hlutverk heilbrigðisnefnda og eftirlitsaðila. Þá geti réttmætar væntingar kæranda ekki gengið framar lögbundnum skyldum stjórnvalda til að tryggja að starfsemi sem háð er starfsleyfi uppfylli ákvæði laga og starfsleyfisskilyrða um mengunarvarnir. Að mati HER voru því hinar umþrættu breytingar nauðsynlegar og í samræmi við lögbundið hlutverk heilbrigðiseftirlits sem eftirlitsaðila.

Í málavaxtaflanum hér að framan var ítarlega fjallað um aðdraganda að endurskoðun á starfsleyfi bálstofunnar. Fyrir liggur að starfsleyfi bálstofunnar var tekið til endurskoðunar rúmum þremur árum eftir útgáfu fyrra leyfis, þrátt fyrir að mengunarvörnum hafi verið ábótavant allan þann tíma. Á sama tíma hefur mengunarálag aukist frá bálstofunni samhliða umtalsverðri fjölgun bálfara. Því hefur fylgt mikil aukning í kvörtunum vegna reykmengunar í nærumhverfi bálstofunnar. HER veitti KGR ítrekað svigrúm til úrbóta og var jafnframt tekið mið af athugasemdum KGR við gerð nýrra starfsleyfisskilyrða, líkt og fjallað var um hér að ofan. KGR hefur farið í ýmsar aðgerðir eins og viðhald ofna og viðgerðir,



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

sem telst vera nauðsynlegt, en varla sérstakar mótvægisáðgerðir eins og færsla á brennslu af dagtíma yfir á kvöld- og næturtíma sem kom seinna til framkvæmda. Í ljósi þess að skv. svari KGR árið 2022 væri ekki hægt að bæta við mengunarvarnarbúnaði fyrir útblástur bálstofunnar var það mat HER að nauðsynlega þurfti að endurskoða starfsleyfið og setja starfseminni þrengri skilyrði. Á því stigi var það mat HER að málið hafði verið nægjanlega upplýst með vísan til rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýsluréttar og að við ákvörðunina hafi verið gætt meðalhófs samkvæmt 12. gr. stjórnsýslulaga, enda hafi ekki verið unnt að ná markmiðum laga og starfsleyfis skilyrða með vægari úrræðum.

Gildistími starfsleyfis

Í kæru er á því byggt að gildistími hafi verið stytur úr 12 árum í eitt ár og því um verulega skerðingu að ræða á gildistíma. Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir er ekki kveðið sérstaklega á um gildistíma starfsleyfa, en kveðið er á um að starfsleyfi skulu hafa tiltekinn gildistíma, sbr. 2. mgr. 6. gr., með þeim fyrirvara að útgefanda sé heimilt að endurskoða og breyta starfsleyfi áður en gildistími þess er liðinn vegna breyttra forsendna, svo sem ef mengun af völdum atvinnurekstrar er meiri en búist var við þegar leyfið var gefið út eða ef breytingar verða á rekstrinum sem varðað geta ákvæði starfsleyfisins. Sambærilegt ákvæði var jafnframt fest í sértæk starfsleyfis skilyrði heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur fyrir bálstofu Kirkjugarða Reykjavíkur, sbr. gr. 1.5. sem var svohljóðandi:

Starfsleyfið skal endurskoða ef mengun af völdum atvinnurekstursins er meiri en búast mátti við þegar leyfið var gefið út, ef breytingar verða á bestu aðgengilegri tækni (BAT) sem gerir það kleift að koma í veg fyrir eða, þar sem því verður ekki við komið, draga úr losun og áhrifum á umhverfið í heild eða ef annmarkar eru á framkvæmd starfsleyfis skilyrðanna. Jafnframt skal endurskoða starfsleyfið ef öryggi við rekstur krefst þess að önnur tækni sé notuð en upphaflega var miðað við, ef breytingar verða á atvinnurekstri eða ef nýjar reglur um mengunarvarnir taka gildi, samanber 14 gr. reglugerðar nr. 550/2018.

HER tekur undir þá röksemdarfærslu er fram kemur í kæru að um sé að ræða verulega skerðingu á gildistíma, enda almenn regla að starfsleyfi gefin út af HER séu til 12 ára þó það sé ekki fest í lög. Í máli kæranda eru forsendur fyrir útgáfu starfsleyfis ekki þær sömu og í hefðbundnum málum. Líkt og fjallað verður um hér að neðan telur HER sig hafa haldbær rök fyrir því að við fjölgun bálfara frá árinu 2021 hafi fylgt tilheyrandi aukin umhverfismengun. Af þeirri ástæðu sérstaklega og annarra sem raktar verða hér í framhaldinu taldi HER mikilvægt að starfsleyfi bálstofunnar yrði endurnýjað árlega, enda var að mati HER eitt ár hæfilegur tími til að leiða í ljós hvaða árangur þrengri starfsleyfis skilyrði kæmu til með skila til að draga úr mengun og ónæði í nærumhverfi.

Ákvæði laga nr. 36/1993 um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu voru jafnframt höfð til hliðsjónar við ákvörðun um áframhaldandi starfsleyfi, tímabundið til eins árs. Kemur þar fram í 1. gr. að skylt er að brenna lík í viðurkenndri líkbrennslustofnun (bálstofu), sbr. 7. gr. laganna og að skylt er að virða ákvarðanir sjálfráða manns um hvort greftra skuli lík hans eða brenna, sbr. 1. mgr. 2. gr. sömu laga. Í lögum er hvergi kveðið á um hver skuli reka slíka starfsemi og þar með uppfylla ákvæði 1. og 2. gr. laganna. Með öðrum orðum er það ekki lagaleg skylda KGR að reka bálstofuna. Þrátt fyrir að lögum samkvæmt sé ekki skylda til að reka bálstofu leit HER svo á að tafarlaus stöðvun starfseminnar kæmi til með að valda verulegu tjóni og raski á þjónustu sem þegar hefur verið í boði og sem lögum samkvæmt skal eftirláta hinum látna að hans ósk, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna. Á grundvelli þess, og með vísan til meðalhófssjónarmiða, ákvað HER að veita tímabundið starfsleyfi til eins árs í stað þess að afturkalla eða



synja bálstofunni um starfsleyfi á þeim grundvelli að ekki væri hægt að uppfylla kröfur um mengunarvarnir.

Mengunarvörnum er ábótavant

Við endurnýjun starfsleyfis bálstofu KGR árið 2021 gerði HER þá kröfu að bálstofan setti upp mengunarvarnir í samræmi við bestu aðgengilegu tækni líkt og notast er við í sambærilegri starfsemi á norðurlöndunum. Í svörum KGR hefur komið fram ekki sé hægt að setja upp hreinsibúnað fyrir útblástur bálstofunnar (fylgiskjal 2 og 9). Frá því starfsemi hófst árið 1948 hefur ekki verið settur sérstakur mengunarvarnabúnaður við starfsemina.

Nærumhverfi starfseminnar hefur tekið stakkaskiptum frá því starfsemin byrjaði og er nú íbúðabyggð og skólalund í næsta nágrenni. Viðbrögð við kröfum HER um úrbætur hafa falist í viðhaldi á ofnum og öðrum búnaði til að tryggja sem besta virkni þess í viðleitni til að takmarka mengun. Á sama tíma hafa orðið margvíslegar framfarir í mengunarvörnum í mengandi starfsemi s.s. síubúnaður sem eyðir lykt og fangar mengandi efni. Í takt við árvissa fjölgun bálfa, virðist bálstofan vera að valda síauknum umhverfisáhrifum með mögulega ófyrirséðum áhrifum á heilsufar íbúa og viðkvæmra aðila í nágrenni hennar. Var því ein grundvallarforsenda fyrir ákvörðun HER um að endurskoða starfsleyfi bálstofunnar, og í kjölfarið setja starfseminni þrengri starfsleyfisskilyrði, að mengunarvörnum var ábótavant og að ekki væri hægt að setja upp viðeigandi búnað. Var það gert með það að leiðarljósi að takmarka mengandi starfsemi bálstofunnar, með tilliti til almannahagsmuna.

Í riti Evrópsku umhverfisstofnunarinnar „EMEP/EEA air pollutant emission inventory guidebook 2023“ (fylgiskjal 11) er fjallað um mengunarlosun frá bálstofum. Í kafla 2.3 um bálstofur („Emission and controls“) kemur fram að margvísleg mengandi efni koma frá bálförum og má nefna nitroxíð, kolmónoxíð, brennisteins tvíoxíð, svifryk (mengandi agnir s.s. sót, ryk og aska), kvikasilfur og aðrir þungmálmar. Flest þessara efna geta verið alvarleg heilsufarsógn fyrir fólk og þá sérstaklega fyrir viðkvæma hópa s.s. börn og fatlaða. Má benda á að Alþjóða heilbrigðisstofnunin telur loftmengun vera alvarlega heilsufarsógn og tiltekur sérstaklega meðal annars svifryk, kolmónoxíð og brennisteinstvíoxíð sem mengunarvalda ([https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)). Óheft starfsemi bálstofu án mengunarvarnarbúnaðar er alvarlegt mál að mati HER og fyllst ástæða til að stemma stigu við starfseminni í þeim tilgangi að draga úr mengunarálagi frá henni þar til ný bálstofa með fullkomnum mengunarvarnarbúnaði tekur við starfseminni.

Í 4. kafla starfsleyfisskilyrða bálstofunnar kemur fram að framkvæmdar hafa verið mælingar á kvikasilfri í jarðveg í næsta umhverfi bálstofunnar. Voru niðurstöður mælinga árið 2022 undir viðmiðunarmörkum skv. reglugerð nr. 1400/2020 um mengaðan jarðveg en samkvæmt 10. gr. reglugerðar nr. 550/2018 skal miða við reglubundið eftirlit, a.m.k. tíunda hvert ár fyrir jarðveg. Í þessu samhengi þykir HER þó mikilvægt að nefna að kvikasilfur er aðeins eitt af mörgum mengandi efnum sem geta komið frá bálstofum sem eru án hreinsibúnaðar (fylgiskjal 11). Það er þekkt að kvikasilfurmengun frá uppsprettum eins og bálstofum er eingöngu loftborin og mengar því fremur hnattrænt frekar en staðbundið (<https://doi.org/10.1021/es305071v>). Það gæti verið skýring á því að kvikasilfur mælist ekki yfir mörkum í jarðvegssýnunum. KGR hefur einnig látið Hafrannsóknarstofnun framkvæma mælingu á kvikasilfri í útblæstri bálstofunnar. Þær mæliniðurstöður reyndust einnig vera undir viðmiðunarmörkum (fylgiskjal 19). Í því tilviki var framkvæmd mæling á aðeins einni bálför, og ekki liggur fyrir hvort viðkomandi einstaklingur var með tannfyllingar með kvikasilfri eða ekki.



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Í rannsóknarskýrslu Iðntæknistofnunar Íslands (fylgiskjal 25) var spáð að árið 2025 væri bálstofan að losa sjö til níu kíló af kvikasilfri á árinu. Sú spá gekk út frá því að árið 2025 yrði fjöldi bálfara 886, sem vissulega er mun lægra en fjöldi bálfara 2024 sem var 1.216. Samkvæmt framkvæmdastjóra KGR er gert ráð fyrir að þær verði 1.260 árið 2025 (fylgiskjal 26). Losun kvikasilfur frá bálstofunni gæti því verið meira en 10 kg á ári, að því gefnu að aðrar forsendur í rannsóknarskýrslunni séu réttar.

Samkvæmt fyrrgreindri mælingu Hafrannsóknarstofnunar í maí 2024 (fylgiskjal 20) var heildarryk í útblæstri bálstofunnar 730 mg/Nm³. Það er langt yfir mörkum fyrir til dæmis bálstofur á norðurlöndunum, sem eru á bilinu 20 til 150 mg/Nm³ og fyrir sorpbrennslur á Íslandi sem eru 30 mg/Nm³ fyrir 30 mínútna meðaltal og 10 mg/Nm³ fyrir dagsmeðaltal (sbr. viðauki VI í reglugerðar nr. 550/2018). HER hefur óskað eftir upplýsingum frá Hafrannsóknarstofnun um það hvort mælingin hafi verið á bálför með sýnilegum reyk en ekki fengið svar við þeirri spurningu eins og komið hefur fram. Mæling á ryki í útblæstri, sem er yfir viðurkenndum mörkum fyrir umhverfismengun, bendir til þess að starfsemi bálstofunnar geti fylgt umhverfisáhrif, og að það þurfi hreinsibúnað til að koma í veg fyrir það. Líkt og komið hefur fram á ljósmyndum sem fylgt hafa kvörtunum er um að ræða vel sýnilega umhverfismengun sem veldur bæði ónæði og getur haft heilsuspillandi áhrif (fylgiskjal 27, sjá einnig grein í Læknablaðinu um „Loftmengun á Íslandi og áhrif hennar á heilsu manna“: <https://www.laeknabladid.is/tolublod/2019/10/nr/7143>).

Í kærinni eru gerðar verulegar athugasemdir við röksemdarfærslu HER um að 30% fjölgun bálfara á árunum 2021 til 2024 leiði sjálfkrafa til aukinnar mengunar. Telur kærandi það ósannað og byggir á því að mengun ráðist af öðrum þáttum eins og búnaði, rekstrarháttum og mótvægisáðgerðum sem ráðist hefur verið í og ekki hefur verið tekið tillit til eða verið látið reyna á.

Í þessu samhengi telur HER mikilvægt að taka fram KGR hefur haldið skrá yfir fjölda bálfara líkt og fjallað verður um hér að neðan, sem sýnir umþrætta 30% aukningu bálfara frá árinu 2021. Á þessum tíma hefur farið fram nauðsynlegt viðhald og viðgerð á ofnum bálstofunnar, en engar viðbætur varðandi mengunarvarnir. Það er athyglisvert að afkastageta ofna bálstofunnar jókst um 20% í kjölfar viðhalds á ofnunum vorið 2023 og samantekt bálstofunnar yfir bálfarir tímabilið 14. september 2023 til 20 mars 2024 sýnir hækkað hlutfall bálfara með reykmengun eða 7%, sem var 3% árið 2010. Fjöldi kvartana síðustu árin, sem oft fylgdi tímasettar myndir til staðfestingar, bendir einnig til aukinnar mengunar frá bálstofunni. Stærsti hluti þessara kvartana bárust HER í kjölfar ofangreinds viðhalds og viðgerða á ofnunum. Að vísu fækkaði kvörtunum við færslu á brennslu af dagtíma yfir á kvöld- og næturtíma, en hafa haldið áfram að berast vegna mengunarónæðis í nálægri íbúðabyggð. Tekið saman telur HER að tíðni bálfara með reykmengun hafi aukist og að 30% fjölgun bálfara á þessum tíma hafi að sama skapi fjölgað þeim tilvikum. HER telur því raunhæft að ætla að aukning í mengun haldist í hendur við umrædda fjölgun á bálförum.

Í úrbótaáætlun sem KGR skilaði þann 16. október 2024 voru taldar upp þær aðgerðir sem bálstofan hafði farið í árin 2023 og 2024. Flestar þeirra vörðuðu viðhald á bálstofunni, á ofnum hennar, bætt hreinsun á skorsteini og lagfæring á spjaldi í reykgangi á milli ofna 1 og 2. Einnig var talið til upplýsingafundur með útfarastofum, fundir með leikskólum og skólum í nágrenni og mengunarmælingar á útblæstri bálstofunnar og í jarðvegi í nágrenni hennar. Það eina sem var lagt til í framhaldinu var að viðhalda óbreyttri starfsemi þar til ný bálstofa tæki við, sem var þá áætlað eftir fjögur ár þegar dómsmálaráðherra væri búinn að taka ákvörðun um það. Að mati HER voru aðgerðir KGR ekki til þess fallnar að draga úr mengun í útblæstri bálstofunnar, og í raun héldu kvartanir áfram



að aukast þrátt fyrir þessar aðgerðir. Sömuleiðis væri ný bálstofa eftir fjögur ár ekki til þess fallinn að bæta ástandið í nútíma. Eftir fjögur ár má ætla að eftirspurn eftir bálförum væri að nálgast 1.757 bálfarir (fylgiskjali 28). Í ljósi þessara atriða og að ekki væri hægt að bæta mengunarvarnir bálstofunnar skv. upplýsingum í áætlun KGR sem var skilað í júní 2022 var niðurstaða HER að taka starfsleyfið til endurskoðunar.

Starfsleyfi bálstofunnar var tekið til endurskoðunar árið 2024, eða rúmum þremur árum eftir að það var gefið út. Eins og var lýst í ofangreindri úrbótáætlun sem KGR skilaði árið 2024 hafði verið farið í ýmsar aðgerðir sem HER taldi að hafa borið takmarkaðan eða óvissan árangur, og ekki breyta þeirri stöðu að ekki væri hægt að bæta við mengunarvarnarbúnaði við bálstofuna. Að mati HER hefur bálstofunni verið gefið umtalsvert svigrúm til úrbóta og áframhaldandi starfsemi í kjölfar úrbótanna m.t.t. meðalhófsreglunnar.

Í 5.1. grein sértækra starfsleyfisskilyrða bálstofunnar er lagt til að fjarlægja eigi hatt á reykháfi bálstofunnar hið fyrsta til að stuðla að betri dreifingu á útblæstri sbr. að í greinargerð Veðurvaktarinnar er ekki gert ráð fyrir að hattur sé til staðar á reykháfi og tekur dreifingaspá því ekki tillit til hans. Kærandi telur að HER hafi ekki rökstutt með fullnægjandi hætti að fjarlægja eigi hattinn, og að það væri ekki til þess fallið að minnka sótmengun ef það rignir ofan í skorsteininn.

Dreifingarspá Veðurvaktarinnar um útblástur frá bálstofunnar er rannsókn sem var unnin að beiðni KGR. Spáin var eitt helsta grundvallargagn við mat HER á þeim veðuraðstæðum sem setja takmarkanir á heimild til brennslu samkvæmt endurskoðuðum starfsleyfisskilyrðum fyrir bálstofuna. Í greinargerð Veðurvaktarinnar kom ekki skýrt fram hvort tekið hefði verið tillit til áhrifa hattarins og fylgdi HER því eftir með eftirfarandi spurningum til Veðurvaktarinnar: „Það er hattur á reykháfi bálstofunnar. Var það tekið með í dreifingaspá á útblæstri bálstofunnar. Ef svo var, hvernig var það gert?“ Svar Veðurvaktarinnar var: „Við útreikninga á dreifingu var gert ráð fyrir því að hatturinn yrði fjarlægður. Áhrif hans eru truflandi og niðursláttur reyksins líklegri með hann eins og þetta er í dag.“ Af þessum upplýsingum dró HER þá ályktun að til að hægt væri að taka mið af dreifingarspá Veðurvaktarinnar við gerð starfsleyfisskilyrða yrðu aðstæður að vera í samræmi við forsendur Veðurvaktarinnar í spá sinni. Því var farið fram á að hatturinn yrði fjarlægður í gr. 5.1 í starfsleyfisskilyrðum.

HER telur vera ósannað að reyk háfurinn sóti meira þegar úrkoma er við það að hatturinn sé fjarlægður. Í svari HER í greinargerð með starfsleyfinu kom fram að „HER fer aðeins fram á að hatturinn verði fjarlægður. Það er á borði rekstraraðila að láta hanna/finna tæknilega útfærslu á reykháfinum, sem kemur í veg fyrir aukna sótmengun í úrkomu til varnar regni og felur í sér minni staðbundna dreifingu á útblæstrinum.“ Umrætt starfsleyfisskilyrði er á þá vegu að fjarlægja eigi hattinn sem fyrst og að það skuli vera að frumkvæði KGR að hanna annan búnað á reykháfinn sem er vörn gegn regni og felur í sér minni staðbundna mengun. Það er ekki hlutverk HER að hanna viðeigandi búnað á reykháfinn.

Fjölgun bálfara

Í kærinni er vísað til þess að HER hafi byggt hina kærðu ákvörðun einnig á því að bálförum hafi fjölgað „umtalsvert“ frá útgáfu starfsleyfis árið 2021, með tilheyrandi aukinni umhverfismengun. Kærandi telur rök HER ekki standast nánari skoðun og byggir mál sitt á því að bálförum hafi ekki fjölgað að því ráði að ætla megi að umhverfisáhrif hafi aukist frá árinu 2021 auk þess sem mælingar benda ekki til þess að



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

mengun vegna bálstofunnar hafi aukist svo verulega síðan fyrra starfsleyfið var gefið út að það kalli á svo íþyngjandi breytingar á starfsleyfi.

Í gegnum tíðina hefur HER móttengið gögn um fjölda bálfara hjá bálstofunni, og greint þau. HER hefur frá árinu 2014 vakið athygli KGR á að um veldisvaxandi og árvissa aukningu væri að ræða á fjölda bálfara hjá bálstofunni (fylgiskjal 28). Samkvæmt tölum bálstofunnar voru 200 bálfarir árið 2000. Árið 2021 voru þær 936 og árið 2024 voru þær 1.216 talsins. Bálförum hefur því samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum fjölgað um 30% á tímabilinu 2021 til 2024. Árleg meðalaukning telst vera átta prósent. Verði áframhaldandi sambærileg meðalaukning og starfsemi óheft, má því gera ráð fyrir að u.þ.b. 2.000 bálfarir munu fara fram árið 2030 eða rúmlega tvöföldun frá árinu 2021.

Í dag er svo komið að bálstofan þarf að vera með bálfarir alla virka daga til að anna eftirspurn. Verði áframhaldandi veldisvöxtur í takt við undanfarin ár stefnir í að bálfarir munu aukast um 100 á næsta ári og verða um það bil 1.360 árið 2026. Kemur jafnframt fram í úrbótaáætlun vegna útblásturs frá brennsluofnum bálstofunnar að „áætlanir [KGR] gera ráð fyrir að bálfarir verði um 1.400 í ár og fer þeim fjölgaði ár frá ári. Hlutfall þeirra sem kjósa bálför á Íslandi stefnir í um 50% á landsvísi og um 60% á höfuðborgarsvæðinu en til samanburðar var hlutfall bálfara af útförum á Íslandi um 44% árið 2022.“ (fylgiskjal 9)

Áætlun um nýja bálstofu í Grafarvogi hefur legið fyrir frá árinu 2006 en ný bálstofa hefur ekki enn tekið til starfa. Þrátt fyrir nýlega viljayfirlýsingu stjórnvalda um fjármagn til byggingar nýrrar bálstofu sem ætti að geta hafið starfsemi haustið 2026 hafa fyrirætlanir þess efnis ekki verið staðfestar. Í úrbótaáætlun KGR kom fram að það tæki um fjögur ár að koma nýrri bálstofu í rekstur frá því að ráðherra væri búin að taka ákvörðun um stuðning við verkefnið (fylgiskjal 9). Þá ber einnig að geta þess að starfsleyfi nýrrar bálstofu er sjálfstætt mál og er ekki um það að ræða að starfsleyfi fyrir núverandi bálstofu flytjist með starfseminni þar sem starfsleyfi HER eru bundin við staðsetningu starfsemi. HER telur engin rök fyrir því að veita bálstofunni svigrúm til að starfa í andstöðu við starfsleyfisskilyrði starfsleyfis, einungis á þeim grundvelli að fyrirhugað sé að flytja starfsemina. Þar til ný bálstofa tekur til starfa þarf að gera raunhæfar kröfur á núverandi bálstofu, sem miðar að því að lágmarka mengun og ónæði frá henni sem fyrst, enda sé það hlutverk HER að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengduðu umhverfi sem og koma í veg fyrir eða að draga úr losun út í m.a. andrúmsloft og jarðveg og koma í veg fyrir myndun úrgangs í því skyni að vernda umhverfið, sbr. 1. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Sambærilegt ákvæði er jafnframt að finna í reglugerð nr. 903/2024 um hollustuhætti. Kemur þar fram að markmið reglugerðarinnar sé að tryggja öruggt nærumhverfi og forvarnir, með áherslu á að vernda og viðhalda lýðheilsu og heilnæmum lífsskilyrðum viðkvæmra hópa og almennings, sbr. 1. gr. Það er því hlutverk HER að setja skilyrði um leyfisskylda starfsemi en rekstraraðilar taka ákvörðun um það hvort þeir geti starfað undir þeim skilyrðum.

Í kærinni er einnig á því byggt að ekki hafi verið tekið tillit til þess að mikil fjölgun á bálförum hafi verið vegna eftirkasta covid faraldursins. Er á það bent að bálfarir jukust þá um 6% frá árinu 2022 til 2023 og um 5% frá árunum 2023 til 2024. Byggir kærandi á því að áhersla HER um 30% fjölgun sé ekki sett í samhengi við aukningu vegna eftirkasta covid faraldursins og að engin rök eru færð fram fyrir því hvers vegna þessi fjölgun hafi raunverulega umtalsverð umhverfisáhrif sem hægt sé að byggja svo íþyngjandi ákvörðun á. Í kæru kemur auk ofangreinds fram að í raun sé ekki deilt um að bálfarir hafi aukist. Rök kæranda byggjast aftur á móti á að fjölgun þeirra sé ekki svo mikil frá árinu 2021, eða sé svo fyrirsjáanleg



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

á næstu mánuðum að það teljist fullnægjandi rök til að skerða starfsleyfisskilyrðin með þeim íþyngjandi hætti sem gert er í hinni kærðu ákvörðun.

HER tekur undir að covid faraldurinn leiddi til aukningar í fjölda dauðsfalla og þá líklega einnig í fjölda bálfara en þar var um tímabundin áhrif að ræða. Þrátt fyrir að þeirra áhrifa gæti ekki lengur heldur bálförum áfram að fjölga. Í kæru segir að milli árana 2024 og 2025 sé fjölgun í bálförum innan við 1%. Þar má ætla að áhrifa covid gæti ekki lengur en engu að síður fjölgar bálförum sem merkir að tímabundin áhrif covid ein og sér skýra ekki fjölgun bálfara árin 2022-2024. HER vísar röksemdarfærslu kæranda á bug.

Aukin tíðni kvartana frá nærumhverfi bálstofunnar og takmarkanir á starfstíma

Bálstofa KGR hefur verið með starfsemi sína að Vesturhlíð 6 frá árinu 1948. Í gegnum árin hefur HER af og til borist kvartanir vegna starfseminnar en á undanförunum árum hefur tíðni kvartana aukist verulega. Árið 2024 var eins og ákveðnum þolmörkum nærumhverfis hafi verið náð og barst fjöldi kvartana vegna lyktarónæðis og reykmengunar vegna starfsemi bálstofunnar miðað við fyrri ár. Ásamt því að HER hefur staðfest reykmengun frá bálstofunni, hefur móttæknum kvörtunum oft fylgt tímasett mynd af viðkomandi reykmengun (fylgiskjal 3). Árið 2024 voru kvartanirnar til dæmis 65 talsins, náðu til 42 daga ársins og komu frá 30 einstaklingum (fylgiskjal 3). Kvartanir bárust einkum frá frá foreldrum barna og starfsmanna skóla í næsta nágrenni bálstofunnar og í öðru lagi frá íbúum í nágrenni hennar. HER telur kvartanirnar því vera trúverðugar og lýsa raunverulegu ónæði og mengun frá bálstofunni.

Sem fyrr segir fór fram viðhald á ofnum bálstofunnar árin 2023 og 2024. Virðist hlutfall bálfara með reykmengun hafa aukist í kjölfarið, sbr. gögn KGR yfir reykmengun frá bálstofunni tímabilið 14. september 2023 til 20. mars 2025 (fylgiskjal 5). Fyrsta kvörtunin í kjölfar ofangreinds viðhalds barst þann 13. febrúar 2024. Sex kvartanir til viðbótar bárust þar til reglubundið eftirlit HER fór fram þann 25. mars 2024 (fylgiskjal 3). Möguleg skýring á auknum reyk frá bálförum sem leiddi af sér fleiri kvartanir var m.a. talin vera ófullnægjandi lokun í loftrás á milli ofna bálstofunnar sem var lagað þann 27. febrúar. Af þessum sjö kvörtunum sem bárust voru þrjár þeirra fyrir 27. febrúar. Ófullnægjandi lokun á loftrás á milli ofna gat því ekki skýrt allar kvartanirnar. Það skýrir ekki heldur að kvörtunum hélt áfram að fjölga og náðu hámarki í október sama ár. HER telur að gögnin bendi til þess að við viðhald á ofnum vorið 2023 og svo á ofni 1 í janúar 2024 hafi brennslugeta ofnanna breyst þannig að bálförum fylgdi oftar reykmengun. Það ásamt því að vera með bálfarir alla virka daga vikunnar, vegna umtalsvert aukinnar eftirspurnar frá 2021, telst vera líklegasta skýringin á þessari fjölgun kvartana. Endurtekið ónæði og mengun vegna starfsemi bálstofunnar virðist hafa, árið 2024, farið yfir það sem var þolanlegt fyrir nærumhverfið og m.a. stuðlað að aukinni vitund meðal foreldra barna og starfsmanna nærliggjandi skóla.

Í gr. 1.3. í sértækum starfsleyfisskilyrðum gerir HER þá kröfu að starfsemi bálstofunnar skuli hagað þannig að hún valdi ekki nágrönnum eða fólki í nærliggjandi húsakynnum óþægindum vegna reyks, lyktar, hávaða eða annars ónæðis. Hefur sama krafa verið gerð í fyrri starfsleyfum HER fyrir starfseminni. Við endurskoðun starfsleyfis og starfsleyfisskilyrða bálstofunnar, með það að leiðarljósi að draga úr mengun og ónæði í nærumhverfi hennar, taldi HER mikilvægt að setja starfseminni þrengri skilyrði með því að tiltaka hvenær bálfarir væru heimilar, sbr. nýmæli í gr. 1.3.



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Var því ákveðið að bálfarir yrðu aðeins heimilar virka daga á milli kl. 17:30 til kl. 06:30, þó aldrei meira en átta klst. samfelld innan þess tíma, að uppfylltum skilyrðum um veðurfar, sbr. gr. 1.4. Skilyrði um að bálfarir færu einungis fram á virkum dögum voru sett með það að markmiði að setja starfseminni skýran ramma um það hvenær heimilt væri að brenna sem og tryggja fyrirsjáanleika í rekstrinum. Við ákvörðunina var sérstaklega haft að leiðarljósi möguleg áhrif á nemendur og starfsfólk í leikskóla og sérskóla í nærumhverfi starfseminnar og starfsemi ekki heimiluð á starfstíma þeirra. Einnig að starfsemi væri ekki um helgar þegar íbúar eru meira heima við en innan hefðbundinnar vinnuviku, auk þess að Öskjuhlíð, sem er mjög fjölsótt útivistarsvæði, er í nágrenni við bálstofuna.

Hvað varðar heimilan starfstíma innan sólarhrings frá kl. 17:30 til 06:30 ber að hafa í huga að færsla á brennslutíma dregur augljóslega ekki úr mengun en leiða má líkur að því að mengun á kvöld- og næturtíma valdi síður óþægindum í nærumhverfinu heldur en brennsla á dagtíma. Eins og fram hefur komið gerði KGR breytingar á starfstíma haustið 2024, með samþykki HER, og færði brennslutíma yfir á kvöld og nætur. Við þá breytingu hættu að berast kvartanir tengdar skólum og leikskólum í nágrenninu en í staðinn tóku að berast kvartanir frá íbúum í Suðurhlíðum. Á grundvelli meðalhófssjónarmiða um að bálstofan gæti áfram verið í rekstri þrátt fyrir þá annmarka sem hafa verið raktir hér að ofan mat HER það svo að kvöld- og næturbrennsla væri skásti kosturinn.

Hvað varðar átta klukkustunda regluna sem kveðið er á um í gr. 1.3 var hún sett með það að markmiði að takmarka mengun, þ.e. að ekki sé mengun frá bálstofunni bæði að kvöldi til og snemma morguninn eftir. Í starfsleyfi bálstofunnar frá árinu 2021 var bálstofunni gefinn níu klukkustunda tímarammi til brennslu. Í ljósi forsendna fyrir endurskoðun starfsleyfis bálstofunnar sem hafa verið raktar hér að ofan, þ.e. vegna mengunarvarna, kvartana og aukinnar tíðni bálfara, taldi HER mikilvægt að þrengja tímaramma bálfara úr níu klukkustundum í átta og þar með draga úr fjölda bálfara.

Að lokum er í gr. 1.3 kveðið á um að fara eigi í markvissa fækkun bálfara á gildistíma starfsleyfisins. Kemur fram að bálstofan hafi heimild til að halda bálfarir fimm daga í viku fyrstu sex mánuðina frá gildistöku leyfisins og næstu sex mánuði verði heimilt að halda bálfarir fjóra daga í viku. Verði KGR með umræddum takmörkunum veitt svigrúm til að aðlaga starfsemi sína þessari breytingu, með tilliti til meðalhófsreglu stjórnsýslulaga. Þá telur HER að fækkun brennsludaga á gildistíma leyfisins ætti að draga úr mengunaráhrifum frá bálstofunni, ásamt því að minnka ónæði fyrir íbúa vegna aukins sveigjanleika til að stýra bálförum á daga með hagstæðu veðri, sbr. gr. 1.4 í starfsleyfisskilyrðum. Var útgáfa nýs starfsleyfis til eins árs metið hæfilegur tími til að leiða í ljós hvaða árangri ný og strangari skilyrði skila til að draga úr mengun og ónæði.

Að mati HER var, að ofangreindu til viðbótar, mikilvægt að setja skilyrði um veðurfar í gr. 1.4. Með slíku skilyrði er ekki verið að draga úr mengun sem slíkri frá starfseminni en HER telur mögulegt að draga úr áhrifum mengunar í nærumhverfi ef bálfarir fara fram þegar veðurskilyrði eru hagstæð og dreifing á mengun og reyk er góð. Að sama skapi eru settar þær takmarkanir að bálfarir fari ekki fram þegar veðurskilyrði væru óhagstæð. Er með óhagstæðum veðuraðstæðum í þessu samhengi átt við að bálfarir fari ekki fram ef vindstyrkur er lítill logni/hægviðri, og dreifing á reyk og mengun lítil eða þegar vindur stendur á Suðurhlíðar (V og SV áttir), líkt og tiltekið er í starfsleyfisskilyrðunum.



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Niðurstöður

Í ljósi framangreinds ítrekar Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur kröfu sína um að kröfum kæranda verði hafnað. Að mati HER var nauðsynlegt að grípa til viðeigandi úrræða sem leiddu til breytinga á ákvæðum gr. 1.2, 1.3, 1.4 og 5. í starfsleyfisskilyrðum endurskoðaðs starfsleyfis, dags. 10. ágúst 2025. Ákvörðun um að setja starfseminni þrengri skilyrði var byggð á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum með meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar að leiðarljósi.

Við undirbúning ákvörðunar var gætt að rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga, og aflað þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar voru til að leggja mat á áhrif starfseminnar og hvort unnt væri að beita vægari úrræðum. Niðurstaðan var sú að ekki væri unnt að ná markmiðum um vernd almannahagsmuna og umhverfis með vægari úrræðum en þeim breytingum sem gerðar voru. Þannig var meðalhófs gætt við töku ákvörðunarinnar og tryggt að íhlutun færi ekki lengra en nauðsynlegt var til að ná fram lögmætum markmiðum.

Áskilnaður:

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur áskilur sér rétt til þess að svara frekari málsástæðum kæranda á síðari stigum málsins ef til þess kemur og ef jafnframt að tjá sig taki nefndin til skoðunar aðrar málsástæður en fram koma í kæru.

Virðingarfyllst

f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Dagný Alma Jónasdóttir
lögfræðingur

Guðjón Ingi Eggertsson
deildarstjóri umhverfiseftirlits



Fylgiskjalalisti

1. Starfsleyfi, starfsleyfisskilyrði og greinargerð bálstofunnar útgefið árið 2021.
2. Bréf KGR, mótttekið 10. júní 2022.
3. Skráðar kvartanir hjá HER um mengun frá bálstofunni frá 2000.
4. Eftirlitsskýrsla HER, dags. 25. mars 2024 vegna reglubundins eftirlits með starfsemi bálstofunnar.
5. Tölfræði bálstofunnar yfir sýnilegan reyk frá 14.09.2023 - 20.03.2024.
6. Eftirlitsskýrsla HER vegna reglubundins eftirlits með bálstofunni árið 2010.
7. Eftirlitsskýrsla HER, dags. 12. október 2023 vegna reglubundins eftirlits með bálstofunni.
8. Bréf HER, dags. 20. september 2024 um úrbótaáætlun og endurskoðun á starfsleyfi.
9. Úrbótaáætlun bálstofunnar, móttokin 21. október 2024.
10. Bréf HER, dags. 28. október 2024: Tilkynning um endurskoðun á starfsleyfi bálstofu KGR.
11. EMEP/EEA air pollutant emission inventory guidebook 2023 – cremation.
12. Bréf HER, dags. 8. nóvember 2024: Tilkynning um áformaða breytingu á starfsleyfi bálstofu KGR.
13. Fundarpunktur, fundur bálstofunnar og HER, dags. 22. október 2024.
14. Tölvupóstsamskipti um tillögu að næturbrennslu.
15. Tölvupóstsamskipti um samþykki um brennslutíma kl. 17-24 vegna þjálfunar starfsmanns.
16. Drög að nýjum starfsleyfisskilyrðum send KGR til kynningar.
17. Svarbréf KGR, mótttekið, dags. 11. desember.
18. Bréf HER, svar við bréfi KGR dags. 11.12.2024.
19. Bréf KGR – athugasemdir við tillögu að starfsleyfi
20. Skýrsla Hafrannsóknastofnunar um mælingar á útblæstri frá starfsemi bálstofunnar.
21. Greinargerð Veðurvaktarinnar-dreifing reyks frá bálstofu í Fossvogi.
22. TP HER dags. 25. mars 2025 - Atriði í greinargerð Veðurvaktarinnar og skýrslu Hafró.
23. TP svar frá KGR um greinargerð Veðurvaktarinnar ásamt greinargerð Veðurvaktarinnar.
24. Starfsleyfi, starfsleyfisskilyrði og greinargerð um útgáfu starfsleyfis HER 2025.
25. Mat á kvikasilfurmengun frá líkbrennslu og dreifingarspá - HP 2007. Skýrsla Iðntæknistofnunar.
26. Blaðagrein eftir Ingvari Stefánssyni framkvæmdastjóra KGR
27. Loftgæðaskýrsla stjórnvalda 2013
28. Fjöldi bálfara á ári og spá.



Árið 2025, föstudaginn 3. október, tók Arnór Snæbjörnsson, formaður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, með heimild í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 130/2011, fyrir:

Mál nr. 148/2025, kæra á ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 19. ágúst 2025 um að gefa út endurskoðað starfsleyfi fyrir bálstofu í Fossvogi.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður um kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 22. september 2025, er barst nefndinni sama dag, kæra Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæma þá ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 19. ágúst 2025 að gefa út endurskoðað starfsleyfi fyrir bálstofu í Fossvogi. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Þess er jafnframt krafist að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað á meðan málið er til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni. Verður nú tekin afstaða til kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa, sbr. 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Málavextir: Kærandi hefur rekið bálstofu í Fossvogi í Reykjavík frá árinu 1948 og er slíkur rekstur háður starfsleyfi samkvæmt lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Hinn 11. júní 2021 gaf Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur út starfsleyfi til handa kæranda fyrir umræddum rekstri með gildistíma til 11. júní 2033. Með bréfi eftirlitsins, dags. 28. október 2024, var kæranda tilkynnt um að starfsleyfið yrði tekið til endurskoðunar með vísan til ófullnægjandi mengunarvarnarbúnaðar og aukins ónæðis af völdum reykmenngunar. Var um heimild fyrir því vísað til gr. 1.3 og 1.5. í starfsleyfisskilyrðum hins útgefna leyfis. Í kjölfarið áttu sér stað nokkur samskipti milli kæranda og eftirlitsins vegna fyrirhugaðrar endurskoðunar starfsleyfisins. Hinn 19. ágúst 2025 gaf Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur út endurskoðað starfsleyfi til handa kæranda fyrir rekstur bálstofunnar með gildistíma til eins árs.

Málsrök kæranda: Kærandi telur að þær breytingar sem gerðar hafi verið á starfsleyfi hans hafi hvorki byggst á málefnalegum sjónarmiðum eða fullnægjandi grundvelli, sbr. réttmætisreglu stjórnarsýsluréttar og 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, né hafi verið gætt meðalhófs. Uppfyllt séu skilyrði frestunar réttaráhrifa. Um sé að ræða einu bálstofu landsins en brennsla sé annar af þeim kostum sem heimilt sé að nýta við meðferð líkamsleifa látinna einstaklinga, sbr. 1. gr. laga nr. 36/1993 um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu. Samkvæmt 2. gr. sömu laga sé skylt að virða óskir fólks um líkbrennslu. Ríkinu beri því skylda til að tryggja aðgengi að þessari þjónustu sem gegni viðkvæmu og mikilvægu almannahlutverki og sé nátengd heilbrigðiskerfinu og almannaoðryggi, eins og lögð sé áhersla á í almennum athugasemdum með frumvarpi því er orðið hafi að fyrrgreindum lögum. Hin nýju starfsleyfisskilyrði hafi þegar leitt til mikillar skerðingar og stöðvunar á einu bálstofu landsins sem hafi í för með sér ófyrirséða röskun á grundvallarþjónustu. Slíkt ástand skapi alvarlegt ástand fyrir líkhús og heilbrigðisstofnanir og hafi frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar því verulega þýðingu fyrir starfseminu.

Áframhaldandi starfsemi kæranda samkvæmt eldra starfsleyfi, með hliðsjón af mótvægisáðgerðum, skapi enga nýja eða aukna hættu fyrir almenning. Þar sem breytt skilyrði séu ný og íþyngjandi sé réttmætt að fresta gildistöku þeirra þar til endanlega hefur verið skorið úr um lögmæti þeirra. Í því sambandi sé minnt á meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga og bent á að sú röskun og það tjón sem hljótist af hinu nýja starfsleyfi sé í engu samræmi við þá hagsmuni sem mögulega verði tryggt á móti á meðan kæran sé til meðferðar.

Málsrök Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur: Heilbrigðiseftirlitið fellst ekki á sjónarmið kæranda um að uppfyllt séu skilyrði frestunar réttaráhrifa. Um sé að ræða undantekningarreglu sem skýra beri þröngt og verði ríkar ástæður eða veigamikil rök verði að vera fyrir hendi til að fallast á slíka kröfu. Bálstofan uppfylli ekki kröfur um mengunarvarnir. Mikilvægir almannahagsmunir séu í húfi en á síðustu árum hafi starfsemin bálstofunnar aukist verulega með tilheyrandi auknum áhrifum af völdum mengunar. Það hafi valdið íbúum í Suðurhlíð og nemendum og starfsmönnum skóla í nágrenninu ónæði, en hér beri að hafa í huga að um sé að ræða viðkvæma starfsemi, þ.e. starfsemi leiksskóla og sérskóla fyrir fötluð börn. Ekki sé hægt að bæta við hreinsibúnaði fyrir útblástur bálstofunnar því slíkur búnaður kæmi í veg fyrir eðlilega brennsluvirkni ofnanna, sem sé jafnframt ein af meginástæðum þess að Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hafi tekið starfsleyfi bálstofunnar til endurskoðunar. Kærandi geti ekki haft réttmætar væntingar til að starfa áfram á grundvelli eldra starfsleyfis á meðan málið sé til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Í kjölfar aukinna kvartana um reykmengun og lyktarónæði hafi heilbrigðiseftirlitið lagt sérstaka áherslu á að leita skýringa og krefjast úrbóta, en þrátt fyrir rýni á starfsemi stofunnar og kröfu um úrbætur hafi kvörtunum ekki fækkað. Þá tekur heilbrigðiseftirlitið fram að hin kærða ákvörðun hafi verið tekin á grundvelli meðalhófssjónarmiða m.t.t. aðlögunartíma.

Niðurstaða: Á grundvelli 3. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hefur nefndin heimild til frestunar réttaráhrifa í tengslum við meðferð kærumáls. Um er að ræða undantekningu frá meginreglu 1. mgr. 5. gr. laganna um að kæra til nefndarinnar fresti ekki réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar og ber að skýra umrædda heimild þröngt. Verða því að vera ríkar ástæður eða veigamikil rök fyrir ákvörðun um frestun réttaráhrifa.

Tekið er fram í athugasemdum með 5. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 130/2011 að ákvæði greinarinnar byggist á almennum reglum stjórnsýsluréttar um réttaráhrif kæru og heimild úrskurðaraðila til að fresta réttaráhrifum ákvörðunar, sbr. 29. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í athugasemdum með þeirri grein í frumvarpi til stjórnsýslulaga er tiltekið að heimild til frestunar réttaráhrifa þyki nauðsynleg þar sem kærueimild geti ella orðið þýðingarlaus. Einnig að almennt mæli það á móti því að réttaráhrifum ákvörðunar sé frestað ef fleiri en einn aðili séu að máli og þeir eigi gagnstæðra hagsmuna að gæta eða ef til staðar séu mikilvægir almannahagsmunir, t.d. þar sem ákvörðun hefur að markmiði að koma í veg fyrir hættuástand. Það mæli hins vegar með því að fresta réttaráhrifum ákvörðunar ef aðili máls sé aðeins einn og ákvörðunin er íþyngjandi fyrir hann, veldur honum t.d. tjóni. Þetta sjónarmið vegi sérstaklega þungt í þeim tilvikum þar sem erfitt yrði að ráða bót á tjóninu, enda þótt ákvörðunin yrði síðar felld úr gildi af hinu æðra stjórnvaldi.

Í máli þessu er kærð sú ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 19. ágúst 2025 að gefa út endurskoðað starfsleyfi fyrir bálstofu í Fossvogi. Í hinu endurskoðaða starfsleyfi er m.a. að finna breytingar varðandi hvenær bálfarir megi fara fram og að þær séu háðar veðuraðstæðum, auk þess að gerðar eru frekari kröfur um mengunarvarnir. Hefur kærandi teflt fram þeim rökum að ákvörðunin hafi ekki byggst á málefnalegum sjónarmiðum eða fullnægjandi grundvelli auk

Þess sem hún hafi falið í sér brot gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga og réttmætum væntingum kæranda.

Kærandi hefur nýtt sér lögbundinn rétt sinn til að bera lögmæti hinnar kærðu ákvörðunar undir úrskurðarnefndina, sem liggur fyrir að er íþyngjandi fyrir hann. Telja verður ljóst að kærandi hafi fjárhagslegra hagsmuna að gæta, en auk þess hefur hann fært fram sjónarmið um að fallast beri á kröfu um frestun réttaráhrifa m.t.t. almannahagsmuna þar sem hin nýju starfsleyfisaskilyrði leiði til skerðingar á starfsemi einu bálstofu landsins. Þá hefur kærandi bent á að hin nýju starfsleyfisaskilyrði geti í ákveðnum aðstæðum leitt til aukinna neikvæðra umhverfisáhrifa og að fyrirhugað sé að leysa úr þeim kröfum heilbrigðiseftirlitsins að búnaður sé í samræmi við bestu fánlegu tækni með flutningi í nýjar starfsstöðvar á næstu mánuðum.

Þrátt fyrir að nálægt hinni umræddu starfsemi sé að finna íbúðarbyggð og skólastofnanir verður ekki talið að mögulegir hagsmunir íbúa og annarra, um að hin kærða ákvörðun haldi réttaráhrifum sínum þar til leyst hefur verið úr kærumáli þessu, vegi þyngra en hagsmunir kæranda af því að þurfa ekki að svo stöddu að ráðast í aðgerðir til að hlíta niðurstöðu heilbrigðisnefndarinnar. Er þannig ekki talið varhugavert þó beðið verði niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar um ágreiningsefni máls þessa, en til þess er jafnframt að líta að vænta má niðurstöðu í málinu innan lögbundins málsmeðferðartíma skv. 6. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Þykir því rétt að fallast á kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa.

Úrskurðarorð:

Frestað er réttaráhrifum ákvörðunar Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 19. ágúst 2025 um að gefa út endurskoðað starfsleyfi fyrir bálstofu í Fossvogi.

Arnór Snæbjörnsson (sign)