



RVK-8652 Tilkynning um stjórnsýslukæru nr_36_2025_

Móttekið	10.3.2025 13:11:33
Búið til dags.	10.3.2025 14:16:38
Tilheyrir	 USK25030106 - Kæra nr 36/2025 - Kæra vegna útgáfu starfsleyfis Skotveiðifélag Reykjavíkur og nágrennis
Frá	Upplýsingar - Pósthólf Síma-ver (upplýsingar@reykjavik.is)
Til	skjalastyring@reykjavik.is

Innihald



uua@uua.is has just sent this issue

Reykjavík / RVK-8652

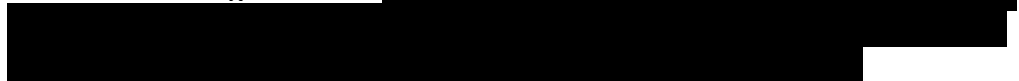
Tilkynning um stjórnsýslukæru nr. 36/2025.

Pór - Í dag 13:10

Áframsent.

Barst okkur: 10 mars, 2025 kl 11:20

Póstur var einnig sendur á



Kv Arnar

Description:

Góðan dag.

Meðfylgjandi er afrit stjórnsýslukæru, móttækin 7. mars 2025 ásamt fylgigögnum (aðalskipulagsbreyting, maí 2024, vegna skotæfingasvæðis á Álfsnesi er ekki send vegna gagnamagns), þar sem kærð er ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur 13. febrúar 2025 um útgáfu starfsleyfis til Skotveiðifélags Reykjavíkur og nágrennis.

Vegna framkominnar kæru er farið fram á að úrskurðarnefndin fái í hendur gögn er málið varða og er stjórnvaldi jafnframt gefið kostur á að skila umsögn í málinu **innan 15 daga 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,
skrifstof
umaður

Úrskurðar

nefnd <https://eur01.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.stjornarradid.is%2Fum-vefinn%2Fum-abyrgd-a-tolvuposti-email-disclaimer%2F&data=05%7C02%7Cupplýsingar%40reykjavik.is%7Ce8e13e08a8724e758bba08dd5fc5727e%7C6aed0be3a6ff4c6c83b5bb72bdd10088%7C0%7C0%7C638772024162032303%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIlwLjAuMDAwMCIlIAiOiJXaW4zMilSlkF0ljoiTWFpbCIldUljoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=WobiBcHOMOHj0jcwPRo4c%2BNnVm4Jrepp7m%2Bx8otr%2Fzs%3D&reserved=0>
umhverfis- og auðlinda mála Borgartún i 21, 105 Reykjavík, Iceland
Sími / Tel: (+354) 5758710

www.uua.is
is - [
Fyrirvari/
Disclaime
r



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

Vinsamlegast svaraðu viðkomandi á eftirfarandi netfang: uua@uua.is

This email was sent by the [Email This Issue](#) Cloud addon

Reglur um trúnað í tölvupóstsamskiptum: <http://www.reykjavik.is/trunadur>

Leiddu hugann að umhverfinu áður en þú prentar út þennan tölvupóst. Prentaðu á báðar hliðar í svarthvítu ef nauðsyn krefur.

KÆRA TIL ÚRSKURÐARNEFNDAR UMHVERFIS- OG AUÐLINDAMÁLA

9.3.2025 19:48

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	Anja Þórdís Karlsdóttir
Kennitala	
Heimilisfang	Stekkur
Póstnúmer	162
Staður	Reykjavík
Sími	
Netfang	

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.

1. Kærandi/kærendur²

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	Kristbjörn Haraldsson
Kennitala	
Heimilisfang	Stekkur
Póstnúmer	162
Staður	Reykjavík
Sími	
Netfang	

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	
Kennitala	
Heimilisfang	
Póstnúmer	
Sími	
Netfang	
Umboð	

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	Sjá meðfylgjandi kæruskjal
Stjórnvald sem tók hina kærðu ákvörðun	Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur
Dagsetning ákvörðunar	13.02.2025

Kæruheimild (ef þær upplýsingar eru til staðar)

Samkvæmt 1. mgr. 65. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, er heimilt að vísa ákvörðun heilbrigðisnefndar í máli þessu til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

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 lögmæti 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

Sjá meðfylgjandi kæruskjal

5. Hagsmunir kæranda/kærenda

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

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

Sjá meðfylgjandi kæruskjal

6. Kærufrestur

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

Með tölvupósi frá Guðjón Ingi Eggertsson starfsmaður
Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur þann 19.02.2025.

7. Rökstuðningur fyrir kæru

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

Sjá meðfylgjandi kæruskjal

8. Forsaga

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

Já

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

Sjá meðfylgjandi kæruskjal

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	1. Kæra v Skotreynd 09.03.2025.pdf
Númer skjals:	1
Fylgiskjal	1. Kæra v Skotreynd 09.03.2025.pdf



Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Reykjavík 25. apríl 2025.

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um mál nr. 36/2025 þar sem kærð er ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um að gefa út tímabundið starfsleyfi fyrir starfsemi Skotveiðifélags Reykjavíkur og nágreinnis sem samþykkt var á 1817. afgreiðslufundi heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur þann 13. febrúar 2025.

Með tölvupósti dags. 10. mars 2025 framsendi Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (hér eftir úua) ofangreinda kæru í máli nr. 36/2025 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:

Þann 30. júlí 2024 sendi Skotveiðifélag Reykjavíkur og nágreinnis (hér eftir Skotreyn) með tölvupósti umsókn um starfsleyfi fyrir starfsemi félagsins, dags. sama dag, ásamt greinargerð, einnig dags. 30. júlí. Bakhlið umsóknareyðublaðsins barst með tölvupósti dags. 31. Júlí s.á. HER staðfesti móttöku umsóknar og greinargerðar með tölvupósti dags. 12. ágúst. Í tölvupóstinum var farið yfir greinargerð Skotreyn og viðbrögð HER við henni. Athugasemdir HER vörðuðu einkum fjóra þætti í greinargerðinni, þ.e. opnunartíma svæðisins, tillögu um að vinna greiningu á árangri þeirra aðgerða að snúa skotstefnu á völlum Skotreyn til hávaðamildunar, áhættugreiningu vegna mengunar í jarðvegi og að Skotreyn þyrfti að gera grein fyrir áhrifum starfseminnar á vatn/vatnshlot sbr. skilyrði í aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 (hér eftir AR2040). Móttaka á umsókn Skotreyn var auglýst á vefsvæði HER <https://reykjavik.is/heilbrigdiseftirlit/motteknar-umsoknir-um-starfsleyfi> 1. ágúst 2024, sbr. ákvæði í 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnareftirlit.

Þann 12. ágúst 2024 óskaði HER eftir umsögn skipulagsfulltrúa um það hvort starfsemin væri í samræmi við skipulag, sbr. ákvæði 6. gr. rg. nr. 550/2018. Umsögn dags. 5. september 2024 barst HER 9. september. Í umsögn skipulagsfulltrúa kemur fram að starfsemin sé innan skilgreinds íþróttasvæðis Íþ9 á Álfnesi sbr. nýlega breytingu á AR2040. Þá er vitnað í skilgreiningu á landnotkun auk umfjöllunar um þau skilyrði og mótvægisatriði sem starfsleyfi skuli innihalda sbr. meðfylgjandi umsögn skipulagsfulltrúa. Í umsögninni kemur enn fremur fram að lagt sé til að heimilað verði að gefa út starfsleyfi fyrir Skotreyn til loka árs 2028, enda í öllu tekið mið að þeim kröfum og ákvæðum sem sett eru fram í AR2040 m.s.br. sbr. að ofan. Starfsemin er í samræmi við AR2040 en ekkert deiliskipulag er til staðar.

Gögn með ítarlegri upplýsingum um stál haglaskot, leirdúfur og hljóðisogsefni bárust HER í tölvupóstum dags. 13. ágúst 2024.

Greinargerð um áhrifamat á vatnshlot barst HER í tölvupósti dags. 18. ágúst 2024.

Í tölvupósti dags. 5. september 2024 ítrekar HER þá skoðun að vinna þurfi betri greiningu á kostum þess að snúa skotstefnu á fleiri skotvöllum félagsins (skotstefnu hefur þegar verið snúið að velli 4 frá N í NA) þar sem lagt væri mat á kosti þess og galla að snúa skotstefnu á fleiri völlum og hvaða árangri það gæti skilað til að minnka hávaða frá starfseminni. Í tölvupóstinum tekur HER fram að í ljósi þess að slík vinna er tímafrek sé ekki gerð krafa um að greiningin liggi fyrir áður en umsókn um starfsleyfi verði tekin til afgreiðslu en farið sé fram á að tímasett áætlun



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

um þessa vinnu berist HER sem fyrst, þar sem miða skuli við að niðurstöður greiningar, ásamt tímasettri framkvæmdaáætlun liggi fyrir ekki síðar en 1. júní 2025. HER líti svo á að áætlunin sé forsenda fyrir því að líta megi svo á að skilyrðum AR2040 sé mætt og að HER geti ekki auglýst tillögu að starfsleyfi fyrr en áætlunin hafi borist.

Svar Skotreyrn barst í tölvupósti dagsettum 4. nóvember 2024, sjá meðfylgjandi gögn. Fram kemur í svarinu að Skotreyrn leggur til að vinna hefjist við útgáfu starfsleyfis HER og þá skuli leitað eftir tilboðum til þess bærara aðila í greininguna. Einnig að unnið verði að framkvæmdum í samræmi við niðurstöður greiningarinnar á 7. og 8. mánuði frá leyfisveitingu. Jafnframt er bent á að mögulega verði starfsemin bara tímabundin og að greining og framkvæmdir verði að taka mið af þeirri staðreynd.

HER svarar Skotreyrn með tölvupósti dags. 20. nóvember. Þar kemur fram að HER telur að hraða þurfi greiningu á kostum þess að snúa skotstefnunni og vinna á styttri tíma en Skotreyrn lagði til í svari sínu þannig að framkvæmdum verði lokið innan 6 mánaða frá útgáfu starfsleyfis. Þannig komi aðgerðirnar að gagni yfir þann tíma ársins sem útivera og útivist er mest. Reikna megi með því að ákvæði í þá veru verði í tillögu að starfsleyfi. Þá upplýsir HER Skotreyrn um að í júlí 2024 tók gildi ný reglugerð um hollustuhætti nr. 903/2024. Fram komi í 1. gr. 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. Um sé að ræða nokkra breytingu frá markmiðum eldri reglugerðar.

Tillaga að starfsleyfiskilyrðum var send Skotreyrn í tölvupósti dags. 6. desember 2024. Skotreyrn svarar með tölvupósti dags. 12. desember og ber fram spurningu varðandi ákvæði í grein 3.3 í um það hvort hægt sé að lengja í 12 mánuði tíma sem félagið hefði til að ljúka greiningu og framkvæmdum varðandi að snúa skotstefnu. Í svarpósti HER sem sendur var samdægurs kemur fram að HER hafnar því að lengja tímann í 12 mánuði. Það hljóti að vera í hag félagsins að ljúka greiningu og framkvæmdum sem fyrst til að grundvöllur sé til hljóðmælinga, og gefi niðurstöðurnar tilefni til, endurskoðunar á starfsleyfi m.a. með tilliti til opnunartíma.

Tillaga að starfsleyfi fyrir starfsemi Skotreyrn á skotvelli í Álfsnesi var auglýst á vef HER 13. desember 2024 <https://reykjavik.is/heilbrigdiseftirlit/tillogur-ad-starfsleyfi-i-auglyssingu>. Auglýsingatími var til 15. janúar að teknu tilliti til hátíðardaga um jól og áramót. Tilkynning um auglýsinguna ásamt leiðbeiningum um hvar auglýsinguna og fylgigögn var að finna var send á íbúasamtök Kjalarnes, íbúaráð Kjalarnes, tvo íbúa sem hafa sent HER kvartanir vegna starfseminnar og Skotreyrn þann 16. desember 2024. Fjórir aðilar sendu inn athugasemdir við tillögu að starfsleyfi á auglýsingatíma og er gerð grein fyrir þeim sem og svari HER við athugasemdunum í greinargerð um málsmeðferðina sem er í gögnum málsins. Ein breyting var gerð á auglýstri tillögu að starfsleyfisskilyrðum við afgreiðslu umsóknar og varðar breytingin gr. 1.2. Við greinina var bætt eftirfarandi texta. „Fyrirvari er settur varðandi breytingu á gildistíma vegna framkvæmda við Sundabraut sem hefðu áhrif á athafnasvæði félagsins og breytinga á skipulagslegum forsendum vegna framkvæmdarinnar s.s. ef skilgreindri landnotkun væri breytt í skipulagsvinnu vegna framkvæmdarinnar.“

Umsókn Skotreyrn um starfsleyfi fyrir skotvöll félagsins í Álfsnesi var lögð fyrir 1817. afgreiðslufund Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur þann 13. febrúar 2025 sem samþykkti að gefa út tímabundið starfsleyfi fyrir starfsemina til 31. desember 2028. Tilkynning um útgáfu starfsleyfis var birt á vef HER 19. febrúar 2025 <https://reykjavik.is/heilbrigdiseftirlit/utgefin-starfsleyfi-fyrir-mengandi-starfsemi>. Tölvupóstur með tilkynningu um afgreiðslu umsóknarinnar ásamt



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

upplýsingum um kærueimild og kæruleið var send öllum sem sent höfðu HER athugasemdir við tillögu að starfsleyfi með tölvupósti þann 19. febrúar 2025.

Kröfugerð og málsástæður:

Kröfugerð kæranda er útlistuð í kæru en kærendur gera þá kröfu að ákvörðun HER um útgáfu starfsleyfis fyrir starfsemi Skotreyrn sé felld úr gildi. Enn fremur gera kærendur kröfu um að eftirlitsmælingar sem framkvæmdar hafa verið af HER séu úrskurðaðar ógildar.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur fer fram á að kröfum kæranda verði hafnað eða vísað frá og að úua staðfesti ákvörðun HER um útgáfu starfsleyfis fyrir starfsemi Skotreyrn í Álfsnesi.

Umsögn HER:

Kærueimild til nefndarinnar sem mál þetta byggir á er að finna í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir vegna stjórnsvaldsákvæðana sem teknar eru á grundvelli þeirra laga. Umsögn þessi einskorðast við hvort hin kæránlega stjórnsvaldsákvæðun sem málið fjallar um, þ.e. útgáfa starfsleyfis, sé ógildanleg. Aðrar athugasemdir kæranda sem snúast ekki um kæránlega stjórnsvaldsákvæðanir verða ekki teknar til umfjöllunar.

Hávaðamál:

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlinda-mála er það hlutverk nefndarinnar að úrskurða í kærumálum vegna stjórnsvalds-ákvæðana og í ágreinings-málum vegna annarra úrlausnatriða á sviði umhverfis- og auðlinda-mála eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Tekur úrskurðarnefndin því lögmati kærðrar ákvæðunar til endur-skoðunar en tekur ekki nýja ákvæðun í málinu eða leggur fyrir stjórnsvald að framkvæma til-teknar athafnir. Samkvæmt framangreindu fer HER fram á að úrskurðarnefndin vísi frá kröfu kæranda um ógildingu á mælingum á hávaða eða kröfu um nýjar mælingar enda ekki um kæránlega stjórnsvaldsákvæðun að ræða. Fallist nefndin ekki á þá kröfu HER er farið fram á að kröfu kæranda sé hafnað á grundvelli eftirfarandi röksemda.

Starfsemi skotvalla fylgir gjarnan hávaði og ónæði. Í íslenskum lögum og reglugerðum eru ekki viðmið fyrir hávaða fyrir starfsemi af þessum toga. Í reglugerð nr. 724/2008 um hávaða er t.a.m. einungis fjallað um hávaða frá umferð ökutækja, flugumferð, atvinnustarfsemi, vegna framkvæmda og á samkomum. Í öllum tilvikum eru gefin upp viðmiðunarmörk fyrir hávaða fyrrnefndra þátta út frá jafngildishljóðstigi (LAeq). Þá er heilsuspillandi hávaði einungis skilgreindur í 7. gr. reglugerðarinnar samkvæmt jafngildishljóðstigi. Hávaðareglugerðin veitir því hvorki leiðbeiningar um mælingu heilsuspillandi hávaða þegar hávaðinn stafar frá öðru en ofangreindum þáttum né heimilar hann notkun annarra mæliaðferða en jafngildishljóðstigs.

Samkvæmt 11. gr. hávaðareglugerðarinnar skal Umhverfisstofnun gefa út leiðbeiningar um mæliaðferðir við hljóðmælingar vegna eftirlits. Á heimasíðu Umhverfisstofnunar má finna þær leiðbeiningar sem stofnunin hefur gefið út um hljóðvistarkröfur á grundvelli fyrrnefndrar reglugerðar.¹ Í samræmi ákvæði reglugerðarinnar byggja þær aðferðir á jafngildishljóðstigi og leiðbeina um aðferð og útreikning við hljóðmælingu. Viðmiðunarmörk fyrir leyfilegan hávaða

¹ Leiðbeiningar um mæliaðferðir við hljóðmælingar vegna eftirlits, dags. mars 2011, Umhverfisstofnun.



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

eru hins vegar ávallt fengin úr viðauka við hávaðareglugerð. Niðurstaða mælinga sem framkvæmdar eru samkvæmt leiðbeiningum Umhverfisstofnunar eru því bornar saman við útgefin viðmiðunarmörk hávaðareglugerðarinnar og þannig fengin niðurstaða hvort um heilsuspillandi hávaða sé að ræða eða ekki.

HER leitaði til Umhverfisstofnunar um leiðbeiningar varðandi það hvaða mæliaðferð bæri að nota í þessu tilviki. Umhverfisstofnun mælti með því að notuð yrði sænska mæliaðferðin *Almänna råd om buller från skjutbanor* sbr. tölvupóst frá UST dags. 11.03.2022. Þá aðferð er ekki að finna í útgefnum leiðbeiningum Umhverfisstofnunar. Þá verður ekki séð að íslenskt regluverk styðji notkun þeirra mæliaðferðar jafnvel þótt hana væri að finna í útgefnum leiðbeiningum Umhverfisstofnunar þar sem hún byggir á að meta hávaðavísi sem ekki eru tilgreind viðmiðunarmörk fyrir í hávaðareglugerð. Þar af leiðandi eru ekki forsendur til að meta hvort að niðurstöður slíkrar mælingar sýni heilsuspillandi hávaða eða ekki þar sem mörkin vantar. Þar að auki er áhrifasvæði skotvallanna að meginhluta skilgreint landbúnaðar- og opið svæði í AR2040, einnig þar sem sumar- og íbúðarhús eru staðsett, en hvorki íbúðarbyggð né frístundabyggð. Í reglugerð um hávaða eru ekki skilgreind mörk fyrir hávaða á landsbúnaðar- eða opnum svæðum samkvæmt skilgreindri landnotkun.

Eins og fram kemur hér fyrir ofan mælti Umhverfisstofnun með því að HER notaði sænska mæliaðferð. Þrátt fyrir það hefur það komið fram í samskiptum HER og UST vegna skotvalla og annarra mála að starfsmenn UST hafat tekið undir þá skoðun starfsmanna HER vafi leiki á því að hægt sé að byggja kröfur í starfsleyfi á mæliaðferð sem ekki hafi skýra tilvísun í lög eða reglugerð.

Sú mæliaðferð sem vísað er til í leiðbeiningum fyrir hljóðmælingar við eftirlit (UST 2011), sem gefnar eru út í samræmi við ákvæði 11. gr. reglugerðar nr. 724/2008 um hávaða, er ekki hentug til mælinga á hávaða frá skotvöllum þar sem hún byggir á jafngildishljóðstigi, ekki augnablikshávaða (impulse). Það hefur HER bent á og tekið undir með öðrum sem hafa gagnrýnt mæliaðferðina og segja hana ekki gefa rétta mynd af hávaða frá skotvöllum. HER telur þó ekki að hægt sé að byggja stjórnvaldsákvörðun líkt og íþyngjandi kröfur í starfsleyfi á mælingum samkvæmt annarri mæliaðferð en þeirri sem vísað er til í leiðbeiningum sem gefnar voru út með stoð í reglugerð um hávaða. Ekki má gleyma að fari HER út fyrir valdsvið sitt í íþyngjandi kröfugerð á starfsemi getur rekstraraðili kært ákvörðun HER um útgáfu starfsleyfi, jafnt og þeir sem telja starfsemi sér íþyngjandi, og þarf HER að gæta meðalhófs í kröfugerðinni í starfsleyfi. Á meðan ekki eru gerðar breytingar á regluverkinu fylgir HER þeim leiðbeiningum sem er að finna í núverandi regluverki. HER tekur því í sjálfu sér undir orð kæranda að kjarni málsins sé að enga skilgreiningu er að finna í lögum og reglugerðum á Íslandi varðandi hávaða frá skotæingasvæðum, nánar tiltekið um „hvernig“ skuli mæla slíkan hávaða.

Síðustu misseri hefur verið unnið að breytingum á reglugerð um hávaða. Í þeirri vinnu hefur HER ítrekað bent á þörf á því að skýra regluverkið með tilliti til starfsemi/hljóðmælinga sem ekki falla undir núverandi reglugerð. Í þessu sambandi er vert að benda á gr. 1.4 í starfsleyfisfiskilyrðum fyrir starfsemi Skotreynd að endurskoða skuli starfsleyfið ef breytingar verði á viðkomandi reglugerðum. Þ.a.l. gerir HER ráð fyrir að endurtaka verði hljóðmælingar verði breytingar á reglugerð um hávaða.

Í kærinni er bent á að sé atvinnurekstur, sbr. X viðauka í reglugerð nr. 550/2018, háður mati á umhverfisáhrifum eða tilkynningarskyldur skal niðurstaða matsins eða ákvörðun skipulagsstofnunar um matskyldu liggja fyrir áður en tillaga að starfsleyfi er auglýst. Telja



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

kærendur að ekki hafi verið lagt nægilegt mat á umhverfisáhrif vegna hávaða. Að mati HER er þarna um misstilningu að ræða. Starfsemi skotvalla er hvorki matskyld né tilkynningarskyld til Skipulagsstofnunar og því ekki um það að ræða að unnið sé umhverfismat vegna starfseminnar sem slíkrar. Að sama skapi á tilvísadur a-liður 8. gr. reglugerðarinnar einungis við um ákvæði í leyfisveitingum Umhverfisstofnunar en ekki leyfisveitingar heilbrigðiseftirlits, þ.m.t. HER.

Fram kemur í kærunni að kærendur hafi ítrekað kvartað yfir hávaða en að á kvartanir þeirra sé ekki hlustað og þær ekki teknar alvarlega. HER mótmælir því að kvartanir séu ekki teknar alvarlega en bendir á að kvartanir koma yfirleitt fram eftir á þegar ómögulegt er að staðfesta kvartanirnar ef þær snúast um hávaða frá starfseminni. Ef kvartað er yfir því að starfsemi sé utan opnunartíma er ávallt leitað til skotfélaganna, gerð grein fyrir kvörtuninni og óskað skýringa. Rétt er að benda á að veðuraðstæður geta ráðið miklu um það hver upplifun er af hávaða frá starfseminni. Mælingar HER fara fram við staðlaðar aðstæður eins og mælt er fyrir í þeirri mæliaðferð sem fylgt er. Aðstæður á opnunartíma geta verið aðrar og þannig að upplifun íbúa af hávaða frá starfseminni sé að hávaðinn sé annar og meiri en niðurstöður mælinga gefa til kynna. Það eitt og sér er ekki staðfesting á því að starfsemin sé ekki innan viðmiða í hávaðareglugerð. Þá er rétt að geta þess að HER hefur gripið til að gerða til að draga úr hávaðaáráun af völdum starfseminnar með því að takmarka opnunartíma við útgáfu starfsleyfa. Við útgáfu starfsleyfis árið 2015 var Skotreynd heimilt að hafa opið í 68 klst. á viku og að hafa opið alla virka daga vikunnar auk laugardaga. Þá voru engar takmarkanir á mótahaldi og var félaginu heimilt að sækja um rýmri opnunartíma um helgar vegna mótahalds. Í því starfsleyfi sem hér er kært er félaginu heimilt að hafa opið í 46 klst. á viku yfir 4 virka daga auk laugardags og hömlur eru á mótahaldi þannig að félagið má halda alls 4 mót á ári.

HER hefur ekki framkvæmt nýjar hljóðmælingar þar sem ekki hafa orðið breytingar á starfsemi, mengunarvörnum eða staðháttum sem kallar á nýtt mat að svo stöddu. Allar líkur eru á að nýjar mælingar myndu skila sömu eða sambærilegum niðurstöðum og áður. Þá má benda á að frá því starfsemi hófst á grundvelli bráðabirgðaheimilda Umhverfisstofnunar í september s.l. hafa aðstæður til hljóðmælinga verið mjög óhagstæðar vegna veðurs og nagladekkjanotkunar sem eykur umferðarhávaða, enda eru hljóðmælingar alla jafna framkvæmdar á sumrin þegar aðstæður eru hagfelldar. Komi fram nýjar kröfur í reglugerðum og/eða farið verður í úrbætur á skotsvæðinu t.d. með færslu skotstefnu, mun það kalla á nýjar mælingar.

Tilgangur með vöktunaráætlun vegna hávaða er að fylgjast með hvort starfsemin haldi sig innan þess ramma sem henni er settur í starfsleyfi. Best er að ná fram því markmiði með reglubundinni sívöktun inni á skotsvæðunum. Bæði viðurkennd mæliaðferð og eins sænska mæliaðferðin sem bent hefur verið á krefst þess að unnið sé með rekstaraðilum við að setja upp mælingu með ákveðnum hætti, við staðalaðstæður. Með sívöktun er unnt að fylgjast með því hvort opnunartíma sé fylgt og fá mat á notkun. Síðmælingar við íbúðarhús sem eru sum í um tveggja kílómetra fjarlægð gefa takmarkaðar upplýsingar þar sem ríkjandi umhverfishávaði á svæðinu er umferðarhávaði frá Vesturlandsvegi. Erfitt er að greina ónæði frá skotsvæðum frá ríkjandi hávaða í gögnunum. Í viðbót við síðmælingar á athafnasvæði er hægt að gera skipulagðar, staðlaðar mælingar á völdum stöðum, til að meta árangur aðgerða eða kanna möguleika á breytingum til að draga úr ónæði.

Hvað varðar val á staðsetningu fyrir hljóðmælingar þá bendir HER á að húsin Skriða og Stekkur eru aðeins í um 50 m fjarlægð frá hvort öðru og í nær sömu fjarlægð frá skotvöllunum á Álfsnesi. Munur á hljóðstigi við þessar tvær byggingar er því afar lítill. Við sum íbúðarhúsanna sem kvartanir hafa borist frá er erfitt að koma við mælingu vegna ríkjandi hávaða frá Vesturlandsvegi. Við sum hús hafa eigendur afþakkað frekari mælingar.



Athuga þarf að þegar mældur er hávaði skv. viðurkenndum mæliaðferðum þurfa ákveðnar staðarveðuraðstæður að vera til staðar, auk þess þarf að vita nákvæmlega hvaða búnað er verið að nota, hvernig skot og hver skotstefna er. Ekki er unnt að framkvæma staðlaða mælingu hvenær sem er eða án vitneskju og samvinnu rekstraraðila.

Þá er í kæru vísað til kvaðar á fasteigninni að Skriðu en HER kom ekki á neinn hátt að sölu á viðkomandi húsnæði né getur svarað fyrir það mál.

Skipulagsmál

Fjallað er um skotæfingasvæði á Álfsnesi í kafla 8.2. 12. Álfsnes-Kollafjörður í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 (AR2040) sem tók gildi með birtingu í Stjórnartíðindum þann 18. janúar 2022. Þar segir að framtíð skotæfingasvæðis, sem nú er á svæðinu, verði viðfangsefni í endurskoðun aðalskipulags á Kjalarnesi og opnum svæðum utan þéttbýlis, sbr. umfjöllun í Inngangi. Þar til endurskoðun hefur farið fram sé heimilt að endurnýja leyfi skotæfingasvæðisins til skemmri tíma, sbr. ákvæði í kafla 20.4.² Um er að ræða starfsemi sem er nú þegar á viðkomandi svæði, gildistími útgefins starfsleyfis er innan tímamarka gildandi skipulagstímabils og uppbygging samkvæmt framtíðar landnotkun ekki hafin innan viðkomandi svæðis eða í næsta nágrenni við viðkomandi rekstraraðila, sbr. kafla 20.4 AR2040 um endurnýjun starfsleyfa innan einstakra landnotkunarsvæða.

Þann 26. júlí 2024 staðfesti Skipulagsstofnun breytingu á AR2040 sem samþykkt var í borgarráði 11. júní 2024 og staðfest af Skipulagsstofnun 26. júlí 2024. Megin markmið og tilgangur breytingarinnar var að tryggja aðstöðu fyrir Skotfélag Reykjavíkur og SKOTREYN, að tryggja tímabundnar landnotkunarheimildir um skotæfingasvæði á Álfsnesi og að leita leiða til að draga úr og lágmarka umhverfisáhrif frá skotæfingasvæðunum, meðan þau eru staðsett á Álfsnesi.³ Í breytingunni felst skilgreining á íþróttasvæði ÍP9 á Álfsnesi og minnka iðnaðarsvæði 12 og opið svæði OP28 sem því nemur. Líkt og fram kemur í inngangi aðalskipulagsbreytingarinnar lúta breytingarnar að því að skapa skilyrði fyrir núverandi starfsemi Skotfélags Reykjavíkur (SR) og Skotveiðifélags Reykjavíkur og nágrennis (SKOTREYN) til skemmri tíma litið, meðan framtíðar staðsetning er fundin fyrir félögin. Talið er ljóst að það muni taka nokkurn tíma að klára endanlegt staðarval ásamt því að ganga frá þeim formsatriðum sem óhjákvæmilega fylgja slíku ferli. „Því er mikilvægt að skapa skilyrði í AR2040, um mögulega endurnýjun starfsleyfa skotfélaganna, og er það gert í ljósi þeirra úrskurða sem hafa fallið í málinu hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála nýlega.“⁴

Líkt og kærundur benda á er vísað heimildar til endurnýjunar starfsleyfa vegna starfsemi skotvalla í AR2040 með síðari breytingum. Vísa kærundur til þess að í afgreiðslutexta HER kemur fram að um nýja starfsemi sé að ræða og benda á að það sé ekki samræmi milli þess að endurnýja starfsleyfi eða veita nýtt starfsleyfi. Texti við afgreiðslu umsóknar Skotreyn á afgreiðslufundi HER er eftirfarandi:

“Lögð fram umsókn Skotveiðifélags Reykjavíkur og nágrennis, kt. 440687-1809, dags. 30. júlí 2024, að loknu auglýsingaferli, um starfsleyfi fyrir skotvöll í Álfsnesi. Ný starfsemi.

² Aðalskipulag Reykjavíkur 2040, kafla 8.2. 12. Álfsnes-Kollafjörður, bls. 103.

³ Aðalskipulagsbreyting, Skotæfingasvæði á Álfsnesi, 3. Markmið og tilgangur, bls. 7.

⁴ Aðalskipulagsbreyting, Skotæfingasvæði á Álfsnesi, 1. Inngangur, bls. 3.



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Samþykkt að veita tímabundið starfsleyfi til 31. desember 2028 til samræmis við umsögn skipulagsfulltrúa með Starfsleyfiskilyrðum fyrir Skotveiðifélag Reykjavíkur og nágrennis, kt. 440687-1809, fyrir skotvöll í Álfnesi og Almennum starfsleyfiskilyrðum heilbrigðisnefndar Reykjavíkur fyrir mengandi starfsemi.”

Orðin “Ný starfsemi” eru til leiðbeiningar um í hvaða gjaldflokk viðkomandi starfsleyfi fellur í gjaldskrá HER þar sem að “ný starfsemi” er ýmist gjaldfærð sem starfsemi þar sem krafist er auglýsingar eða “önnur starfsleyfi” sbr. 3. gr. gjaldskrár HER <https://reykjavik.is/gjaldskrar/fyrir-mengunar-og-heilbrigdiseftirlit>. Endurnýjun starfsleyfis er rukkuð í lægri gjaldflokki, sbr. sömu grein, enda hafi starfsemi verið virk fram að endurnýjun og upplýsingar um starfsemina liggja fyrir hjá HER. Á engan hátt er hér verið að vísa til umfjöllunar um endurnýjun á starfsleyfi í breytingu á AR2040.

Ólíkt því sem kærendur halda fram, þá er hvorki í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 né reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit minnst á endurnýjun starfsleyfa. Ekki er ljóst hvaðan tilvísanir skilgreiningar kærenda um endurnýjun eru fengnar eða á hvaða heimildum þær byggja. Benda má að í 4. málslíð 6. gr. laga nr. 7/1998 kemur fram að útgefanda sé heimilt að framlengja gildistíma starfsleyfi á meðan nýtt starfsleyfi er í vinnslu, Augljóslega er þar um að ræða starfsemi sem er í gangi og því eðli málsins samkvæmt verið að endurnýja starfsleyfi fyrir starfsemina. Engu að síður talar löggjöfin um nýtt starfsleyfi.

Að mati HER er hér ekki um ógildingarannmarka að ræða. Skipulagsyfirvöld í hverju sveitarfélagi fyrir sig móta skipulag og landnotkun í skipulagi sem ákvarðar á hvaða svæðum tiltekin starfsemi er heimil. Af ákvæðum AR2040 og nýlegum breytingum á AR2040 er ótvírætt að markmið Reykjavíkurborgar sé að heimila starfsemi skotæfingasvæða á Álfnesi til ársins 2028. Notkun hugtaksins *endurnýjun* í AR2040 sé einungis í þeim tilgangi að undirstrika að aðeins er verið að heimila starfsemi sem er nú þegar til staðar á Álfnesi, líkt og á við um Skotreyrn. Fallist úrskurðarnefndin ekki á það, telur HER samt sem áður að um minniháttar formgalla sé að ræða þar sem að vilji sveitarfélagsins sé ljós. Starfsemi Skotreyrn sé því í samræmi við skipulag.

Í kæru er einnig fjallað um meinta ágalla á deiliskipulagsgerð á því svæði sem Skotreyrn er starfrækt og útgáfu byggingarleyfa fyrir þau mannvirki sem þar standa. Samkvæmt 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir er það skilyrði fyrir útgáfu starfsleyfis að viðkomandi atvinnurekstur sé í samræmi við skipulag samkvæmt skipulagslögum. Við vinnslu starfsleyfisumsóknar Skotreyrn óskaði HER eftir umsögn skipulagsfulltrúa um það hvort að starfsemin samræmist skipulagi. Samkvæmt umsögn dags. 5. september 2024 lagði skipulagsfulltrúi til að heimilað yrði að gefa út starfsleyfi fyrir SKOTREYN til loka árs 2028. Umsögn skipulagsfulltrúa staðfesti því að starfsemi SKOTREYN er í samræmi við skipulagslög. Að undanskilinni skyldu HER til að óska umsagnar skipulagsfulltrúa við vinnslu starfsleyfisumsókna, fer HER ekki með eftirlit samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010. Að sama skapi fellur það ekki undir starfssvið HER að framfylgja lögum um mannvirki nr. 160/2010 og byggingareglugerð nr. 112/2012. Það er því starfsleyfishafa að tryggja að starfsemi hans uppfylli öll lög og reglur sem um hana gilda.

Jarðvegs- og vatnsmengun:

Notkun blýhagla er bönnuð í starfsemi Skotreyrn og hefur verið það frá útgáfu starfsleyfis árið 2021. Með því er annars vegar komið til móts við 9. tölulíð viðauka II í lögum nr. 33/2004 um



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

varnir gegn mengun hafs og stranda og hins vegar tekið fyrir frekari jarðvegsmengun af völdum blýs. Blýhögl voru notuð í starfsemi beggja skotfélaganna fyrr á árum. Ekki eru til gögn um hve miklum mæli það var né hversu mikið magnið var. Ekki hafa verið tekin sýni til að leggja mat á mengun af völdum blýs né hvort og þá hvaða áhrif hugsanleg mengun hefur haft á lífríki, í fjöru eða á landi. Engar vísbendingar hafa borist HER um skaðleg áhrif á lífríki. Að mati HER er ekki um bráðamengun að ræða né þörf á aðgerðum á þessu stigi. HER telur að rannsóknir og þá hreinsun á mengun fari betur samhliða breytingum á landnotkun. Í tilfelli Skotreyrn eru tækifæri til þess samhliða breytingum á landnotkun vegna fyrirhugaðrar tilkomu Sundabrautar en útlit er fyrir að tiltölulega stutt sé í að rannsóknir og framkvæmdir vegna hennar eigi sér stað.

Sem fyrr segir er ekki um bráðamengun að ræða í tilfelli blýs. Viðmið fyrir styrk mengunar í viðauka í reglugerð um mengaðan jarðveg eru miðuð við athafnir manna þ.e. annars vegar fyrir íbúðarsvæði og hins vegar fyrir athafnasvæði. Hér er um að ræða svæði fyrir starfsemi sem hefur takmarkaðan opnunartíma og þar af leiðir takmarkaða útsetningu fyrir þá sem starfsemina sækja. Í gegnum tíðina hafa kvartendur bent á skaðleg áhrif blýs á lífríki og þá einkum vísað á fuglalíf í Kollafirði. HER tekur undir það að blý getur verið skaðlegt og óæskilegt fyrir lífríki en bendir um leið á að engin staðfest tilvik um fugladrögu af völdum blýsmengunar í Kollafirði hafa borist til HER. Hafa má í huga að mögulegar hreinsunaraðgerðir geta haft í för með sér veruleg inngríp í náttúruna og skaðsemi í sjálfa sér. Því er það mat HER að réttlætánlegt sé að bíða með aðgerðir þar til frekari áform liggja fyrir um breytta landnotkun eða að starfsemin verði aflögð sbr. ákvæði í 7. kafla starfsleyfisráðs fyrir starfsemina. HER ítrekar að notkun blýhagla er bönnuð í starfseminni og því ekki um að ræða frekari mengun af þeim völdum,

Vopnalög:

Að því er varðar ábendingar kæranda um ákvæði reglugerðar 787/1998 um skotvopn, skotfæri o.fl. vekur HER athygli á því að Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur fer ekki með eftirlit samkvæmt Vopnalögum nr. 16/1998 né reglugerðum settum á grundvelli þeirra. Starfsleyfisveitanda ber einungis skylda til að tryggja að skilyrði þeirra laga sem starfsleyfi er byggt á, lög um hollustuhætti og mengunarvarnir í þessu tilviki, séu uppfyllt. Samkvæmt 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir skal allur atvinnurekstur sem sótt er um starfsleyfi fyrir vera í samræmi við skipulag samkvæmt skipulagslögum eða lögum um skipulag haf- og strandsvæða. Starfsleyfi skal veitt starfsemi uppfylli hún þær kröfur sem til hennar eru gerðar samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Ákvæði Vopnalaga eru því ekki hluti þeirra skilyrða sem tilgreind eru samkvæmt hollustuháttalögum. Það er svo rekstraraðila að tryggja að starfsemi þeirra sé í samræmi við ákvæði hollustuháttalaga, reglugerða settra samkvæmt þeim, starfsleyfisráði og almennar kröfur, sbr. 8. gr., sbr. 1. mgr. 40. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Sjálfstæð skylda hvílir á leyfishafa að hlíta ákvæðum annarra laga og reglugerða sem kunna að gilda um starfsemina og er eftirliti háttáð í samræmi við viðkomandi lög og reglugerðir.

Samantekt:

HER telur að rétt hafi verið staðið að veitingu starfsleyfis fyrir skotvöll Skotreyrn í Álfsnesi. Við vinnslu málsins hefur HER gætt að öllum lagalegum skilyrðum er varða útgáfu starfsleyfa. Einnig hefur HER gætt að og fylgt málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttarins í hvívetna. Að öllu framansögðu fer HER fram á að nefndin hafni öllum kröfum kæranda og staðfesti ákvörðun HER um útgáfu starfsleyfis fyrir skotvöll Skotreyrn.

**Áskilnaður:**

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur áskilur sér rétt til þess að svara frekari málsástæðum kæranda á síðari stigum málsins ef til þess kæmi.

Virðingarfyllst
f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Magnea Lillý Friðgeirsdóttir
lögfræðingur

Guðjón Ingi Eggertsson
deildarstjóri umhverfiseftirlits



Árið 2025, mánudaginn 20. október, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnaði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor, Halldóra Vífilsdóttir arkitekt, Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 36/2025, kæra á ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 13. febrúar 2025 um að samþykkja að veita Skotveiðifélagi Reykjavíkur og nágrennis starfsleyfi fyrir skotvelli á Álfsnesi.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála er barst nefndinni 9. mars 2025, kæra Anja Þórdís Karlsdóttir og Kristbjörn Haraldsson, Stekk, 162 Reykjavík, þá ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 13. febrúar 2025 að samþykkja að veita Skotveiðifélagi Reykjavíkur og nágrennis starfsleyfi fyrir skotvelli á Álfsnesi. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Þá er gerð krafa um að eftirlitsmælingar Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur verði gerðar ógildar.

Með ódagsettu bréfi, er barst nefndinni 13. mars 2025, kæra Birna Smith, f.h. Krummavíkur ehf., eiganda Spildu úr landi Móa, L125725, og Guðmundur Lárusson þá ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 13. febrúar 2025 að samþykkja að veita Skotveiðifélagi Reykjavíkur og nágrennis starfsleyfi fyrir skotvelli á Álfsnesi. Verður að skilja málskot kæranda svo að krafist sé ógildingar þeirrar ákvörðunar. Þá er einnig kært athafnaleyfi Heilbrigðiseftirlitsins við að tryggja hljóðvarnir síðastliðin 17 ár. Þar sem kærumálin varða sömu ákvörðun og hagsmunir kæranda þykja ekki standa því í vegi verður síðara kærumálið, sem er nr. 37/2025, sameinað máli þessu.

Með bréfi, dags. 13. mars 2025, er barst nefndinni 14. s.m., kærir Sigríður Ingólfsdóttir, Arnarhóli II, 162 Reykjavík, þá ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 13. febrúar 2025 að samþykkja að veita Skotveiðifélagi Reykjavíkur og nágrennis starfsleyfi fyrir skotvelli á Álfsnesi. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Með sama hætti verður það mál, sem er nr. 38/2025, sameinað máli þessu.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur 14. apríl 2025.

Málavextir: Á annan áratug hafa tvö félög rekið skotvelli á Álfsnesi, þ.e. annars vegar Skotveiðifélag Reykjavíkur og nágrennis, leyfishafi hins umdeilda leyfis, og hins vegar Skotfélag Reykjavíkur. Með úrskurðum uppkveðnum 24. september 2021, 30. desember 2022 og 11. maí 2023, í málum nr. 51/2021, 92/2021, 94/2022 og 19/2023, felldi úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála úr gildi ákvarðanir Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 11. mars 2021, 4. maí s.á. og 26. júlí 2022 sem og ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur frá 25. janúar 2023 um að gefa út starfsleyfi þeim til handa til reksturs skotvalla á Álfsnesi þar sem starfsemin samræmdist ekki gildandi landnotkun aðalskipulags. Í tveimur fyrri málunum var

um að ræða Aðalskipulag Reykjavíkur 2010–2030 og í seinni tveimur Aðalskipulag Reykjavíkur 2040, en hið síðarnefnda tók gildi árið 2022. Með breytingu á aðalskipulaginu, sem tók gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 30. júlí 2024, var skotæfingasvæðið á Álfsnesi skilgreint sem íþróttasvæði, ÍB9, og veitt heimild til að endurnýja starfsleyfi til félaga á svæðinu, allt til loka árs 2028. Í skipulagsbreytingunni var einnig mælt fyrir um að starfsleyfi skyldi innihalda í það minnsta nánar greind skilyrði og mótvægisáðgerðir, sem talin voru upp í 11 töluliðum.

Með umsókn, dags. 30. júlí 2024, óskaði Skotveiðifélag Reykjavíkur og nágrennis eftir endurnýjun starfsleyfis vegna reksturs skotæfingasvæðis á Álfsnesi. Í greinargerð sem fylgdi umsókninni kom m.a. fram sú afstaða að svæðið hentaði vel til starfsemi skotvalla og að vel yrði hægt að starfrækja skotsvæðin áfram eftir tilkomu Sundabrautar. Þá mætti til framtíðar bæta hljóðvist frá svæðunum, t.d. með því að nýta efni frá framkvæmdum við brautina.

Á meðan umsóknin var til meðferðar hjá leyfisveitanda veitti Umhverfisstofnun bráðabirgðaheimild fyrir starfseminni sem gildi í fjóra mánuði frá 5. september 2024. Heimildin var svo framlengd með ákvörðun Umhverfis- og orkustofnunar 3. janúar 2025. Ákvarðanir þessar voru báðar kærðar til úrskurðarnefndarinnar. Með úrskurði nefndarinnar í máli nr. 108/2024 var kröfu um ógildingu hafnað, en með úrskurðum í málum nr. 8/2025 og 19/2025 var kröfu um ógildingu ákvörðunar um framlengingu bráðabirgðaheimildar vísað frá nefndinni, þar sem gildistími hennar hafði liðið undir lok með útgáfu starfsleyfis þess sem um er deilt í máli þessu.

Starfsleyfi fyrir skotvelli á Álfsnesi var gefið út hinn 13. febrúar 2025 og gildir til 31. desember 2028. Kemur þar fram að það sé gefið út með starfsleyfisskilyrðum fyrir Skotveiðifélag Reykjavíkur og nágrennis fyrir skotvöll á Álfsnesi ásamt almennum starfsleyfisskilyrðum heilbrigðisnefndar Reykjavíkur fyrir mengandi starfsemi.

Málsrök kærenda: Af hálfu eigenda Stekks, sem liggur handan Kollafjarðar ofan Vesturlandsvegar en til móts við skotsvæðið á Álfsnesi, er vísað til þess að vegna hávaða sem bergmáli frá Esjuklettum geti þau ekki notið þess að vera á heimili sínu á meðan á skotæfingum standi, hvort heldur sé innan- eða utanhúss. Af úrskurðum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála megi ráða að umdeild skotsvæði hafi verið ólögleg allt frá því þau hafi verið tekin í notkun. Þannig hafi af hálfu nefndarinnar verið tekið fram í úrskurði í máli nr. 19/2023, uppkveðnum 11. maí 2023, að starfsemin hefði um árabil verið stunduð í bága við landnotkun aðalskipulags.

Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 hafi verið búin til heimild til að endurnýja starfsleyfi skotfélaganna, en ekki til útgáfu nýrra starfsleyfa, eldri leyfin hafi fallið úr gildi 2020 og 2021. Frá þeim tíma hafi öll starfsleyfi verið felld úr gildi og félögin því ekki verið með gild starfsleyfi. Um endurnýjun starfsleyfa sé vísað til þess sem fram komi í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, t.a.m. að um endurnýjun sé að ræða hafi starfsemi verið með gild starfsleyfi sem sé að renna út, en um nýtt leyfi sé að ræða ef fyrra leyfi sé útrunnið og hafi ekki verið endurnýjað innan tiltekins tímafrests, eða fyrri starfsemi hafi legið niðri í langan tíma. Í ljósi þess að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi felld starfsleyfin úr gildi hjá báðum skotfélögunum þar sem þau hefðu verið ólögleg frá upphafi vegna skipulagsskilmála telji kær-
endur að ekki hafi verið um endurnýjun að ræða.

Af athugasemdum vegna útgáfu hins umdeilda leyfis megi sjá að Heilbrigðiseftirlitið sé sömu skoðunar. Þegar sótt sé um nýtt starfsleyfi þurfi öll leyfi að vera tiltæk, en í því felist deilis-
skipulag ásamt byggingarleyfi og önnur tilheyrandi leyfi lögum samkvæmt. Samkvæmt reglu-
gerð nr. 787/1998 um skotvopn, skotfæri o.fl. skuli félag sem hafi iðkun skotfimi að markmiði

leita leyfis lögreglustjóra og þurfi æfingarsvæði sem fyrirhugað sé að nota til æfingar eða keppni í skotíþróttum að vera viðurkennt af lögreglustjóra áður en það sé tekið í notkun. Af gögnum málsins megi ekki ráða hvort leyfi og viðurkenning lögreglustjóra liggi fyrir. Þá sé samkvæmt 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 almennt krafist deiliskipulags vegna framkvæmda sem hafi veruleg áhrif á umhverfið eða landnotkun, þ.m.t. íþróttamannvirki. Skotíþróttavellir hafi almennt í för með sér mikla mengun og krefjist uppbygging á þeim sérfræðibekkingar og að vandað sé til verka. Samkvæmt 44. gr. skipulagslaga sé í það minnsta krafist grenndarkynningar fallist skipulagsyfirvöld á að ekki sé þörf á að deiliskipuleggja viðkomandi svæði. Byggingarleyfi vegna mannvirkja á svæðinu frá árinu 2020 hafi verið veitt á fölskum forsendum þar sem starfsemin hafi á þeim tíma ekki verið í samræmi við aðalskipulag.

Frá því að skotfélögin hafi fengið afnot af svæðunum árið 2004 hafi íbúar og landeigendur ítrekað kvartað undan hávaða og ónæði. Undir venjulegum kringumstæðum væri ætlast til þess að rekstraraðili nýrrar mengandi starfsemi legði fram greiningu á hávaða, enda sé hann ábyrgur fyrir að starfsemi mengi ekki umfram leyfileg mörk. Frá upphafi starfseminnar hafi hvorki verið gerðar rannsóknar- og greiningarmælingar, né fullnægjandi úttektir á hávaða frá skotsvæðinu, þrátt fyrir áskilnað í fyrri starfsleyfum. Þá hafi ekki verið gerðar nægar ráðstafanir til að koma í veg fyrir eða í það minnsta draga úr hávaða og ónæði, þrátt fyrir áskilnað um slíkt í eldri starfsleyfum sem og í nýlegri breytingu á aðalskipulagi.

Skothvellir séu ekki venjulegur hávaði heldur fylgi þeim mikill, óreglulegur og hærri hávaði, en t.d. frá umferð eða öðru sem búast megi við í dreifbýli. Í íslenskum lögum og reglugerðum sé hvergi að finna fyrirmæli um það hvernig mæla skuli hávaða frá skotæfingasvæðum, heldur einungis skilgreint hversu mikill hávaðinn megi vera. Mæliaðferðin skipti þó öllu máli varðandi skotsvæðin þar sem greinarmunurinn felist í því hvort hávaði teljist 40–50 dB eða 80–100 dB, en hið síðarnefnda teljist heilsuspillandi. Mælingar sem notaðar hafi verið hér á landi við mælingar á skothvelli veiti ekki upplýsingar um raunhávaða þar sem hávaðatoppar mælist ekki, en þess í stað séu notuð jafngildishljóðstig. Afleiðingin sé að kvartanir um hávaða séu ekki teknar alvarlega. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hafi framkvæmt einhverjar stakar eftirlitsmælingar sem sýni ekki hávaða yfir leyfilegum mörkum og gefi ekki rétta mynd af hávaðamenguninni vegna m.a. ófullnægjandi mælingaraðferða, staðsetningar mælistaðar og óheppilegra tímasetninga á mælingum. Hvorki Heilbrigðiseftirlitið né Skotveiðifélag Reykjavíkur og nágrennis hafi leitað til sérfræðinga til að framkvæma mælingar. Þess í stað hafi íbúar og landeigendur látið mæla hávaða á eigin kostnað af viðurkenndu fyrirtæki sem hafi sérhæft sig í hljóðmælingum og sýni niðurstöður þeirra mælinga aðra mynd.

Samkvæmt 11. gr. reglugerðar nr. 724/2008 um hávaða gefi Umhverfisstofnun út leiðbeiningar, m.a. um það hvaða mæliaðferð skuli nota. Heilbrigðiseftirlitið hafi leitað til Umhverfisstofnunar til ráðgjafar um mæliaðferð og hafi stofnunin með bréfi árið 2022 bent á almennar leiðbeiningar Náttúruverndarstofnunar Svíþjóðar, Naturvårdsverket, um ráðstafanir vegna hávaða frá skotvöllum, *Allmänna råd om buller från skjutbanor*. Hafi Umhverfisstofnun einnig bent á þessar leiðbeiningar í svari við fyrirspurn íbúa og landeigenda. Þrátt fyrir þetta hafi við hljóðmælingar verið stuðst við leiðbeiningar um mælingar á hávaða frá iðnaðarsvæðum, *Metod för immissionsmätning av externt industribuller*, sem til sé vísað í útgefnum leiðbeiningum Umhverfisstofnunar frá 2011. Þetta sé gagnrýnt af kærendum, en dæmi séu um að stuðst hafi verið við fyrnefndu leiðbeiningarnar, t.a.m. vegna skotvallar á Höfn í Hornafirði. Sé þess krafist að óháður aðili framkvæmi mælingar samkvæmt þeim leiðbeiningum án vitneskju skotfélaganna í a.m.k. fjórar vikur. Um leið sé vísað til þess að í gildandi aðalskipulagi sé mælt fyrir um að við undirbúning starfsleyfa framkvæmi Heilbrigðiseftirlit hávaðamælingar samkvæmt gildandi reglugerðum og opinberum leiðbeiningum.

Frekari rannsókna sé krafist til að fá raunsanna mynd af þeim hávaða sem frá skotsvæðunum stafi. Staðarval á mælistöðum og þeim stöðum sem skotið sé frá skipti þar öllu. Hingað til hafi hvorki verið mælt á öllum skotvöllum svæðisins né mældur munur við mismunandi skotstefnu og ekki heldur hávaði við hús kæranda þegar skotið sé frá hinum skotstöðum svæðisins. Heilbrigðiseftirlitið hafi mælt hávaða á „völdum stöðum“, en aðeins í eitt skipti nálægt húsinu að Stekk. Þá hafi síritandi hljóðmælir ekki verið staðsettur við íbúðarhúsið heldur í 150 m fjarlægð, á ljósastaur, og hafi því ekki verið mældur hávaði við húsið. Samkvæmt símtali við rekstraraðila hafi skotsvæðin verið lokuð flesta dagana sem síritinn hefði verið uppi. Að einum degi frátöldum hefðu kærendur ekki orðið varir við skothvelli. Gefi mælingarnar því ekki rétta mynd. Á skotsvæði Skotfélags Reykjavíkur og nágrennis séu fleiri en 20 brautir. Miklu skipti í hvaða átt sé skotið og þurfi að mæla meira en einungis við tvo handahófskennda staði/skotbrautir. Þá hafi starfsmaður Heilbrigðiseftirlitsins ekki haft nægar upplýsingar eða þekkingu um hvernig mæla eigi frá skotsvæðunum. Þar sem ekki hafi verið gerðar nýjar hávaðamælingar og ekkert verið gert til að varna hávaða á svæðinu hafi ekki verið lagt nægilegt mat á umhverfisáhrif vegna hávaða við útgáfu hins umdeilda starfsleyfis. Vísað sé af þessu tilefni til 6. og 8. gr. reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri, sem varði m.a. kröfur um að farið sé að ÍST stöðlum eða alþjóðlegum stöðlum til að tryggja vísindaleg gæði mælinga.

Í öllum eldri starfsleyfum hafi verið tekið fram að ef kvörtun bærist ætti að ráðast í framkvæmdir til að minnka ónæði, en í tæpa tvo áratugi hafi ekkert verið gert þrátt fyrir allar þær kvartanir og kærur sem fyrir liggi. Samkvæmt hæðarlínum liggi skotsvæði Skotveiðifélags Reykjavíkur og nágrennis í um 30 m hæð yfir sjávarmáli, en Stekkur sé í um 40–50 m yfir sjávarmáli. Núverandi manir séu 2 m á hæð, en ef manir ættu að gera gagn til hljóðeinangrunar þyrftu þær að vera allavega 20 m háar. Til viðbótar sé hljóðendurkast frá klettabelti sem krefðist enn frekari hækkunar til að einangra hljóðið. Hafi kærendum verið sagt að í Svíþjóð yrði aldrei sett upp skotsvæði þar sem hávaði gæti lent á klettum og endurkastast þaðan. Árið 2009 hafi Íbúasamtök Kjalarness ásamt eigendum Skriðu kært Reykjavíkurborg vegna útgáfu starfsleyfis sem hafi endað með því að borgin hafi keypt fasteignina og sett kvöð í kaupsamning um starfrækslu skotæfingasvæðisins. Stekkur sé í um 50 m fjarlægð frá Skriðu og verði ábúendur þar fyrir sama heilsuspillandi hávaða.

Af hálfu eiganda Spildu í landi Móa á Kjalarnesi, sem liggur að Kollafirði gegnt skotsvæðinu á Álfsnesi, eru margar sömu röksemdir færðar fram fyrir kæru. Hafi Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur lagt sig fram síðustu 17 ár að villa um fyrir íbúum og landeigendum og hafi matreitt niðurstöður til að halda skotsvæðunum á Álfsnesi. Hljóðvarnir hafi aldrei verið tryggðar, en það sé raunar ekki hægt þar sem ekkert dempi hljóðtoppa nema Esjan og bergmáli þeir meðfram henni allri. Hafi sú mæliaðferð sem notuð hafi verið til að mæla hávaða frá skotvöllum miðað við meðalhávaða, frá t.d. iðnaðarsvæðum og umferðarhávaða, þar sem hávaðatoppur sé þurrkaður út. Það sé gert til þess að atvik á borð við að bíll flauti eyðileggi ekki mælinguna. Við mælingar á skothávaða ætti einungis að mæla hávaðatoppa (peaks). Löglegar hljóðmælingar hafi því aldrei farið fram. Kærendur hafi margsinnis látið verkfræðinga og verkfræðifyrirtæki sem sérhæfi sig í hljóðmælingum mæla hljóðmengun hjá sér, en þeir sem mæli hjá Heilbrigðiseftirlitinu hafi í besta falli farið á námskeið í hljóðmælingum. Mælingar Heilbrigðiseftirlitsins við skotsvæði á Álfsnesi séu „falsmælingar [sem] enginn skilji upp né niður í.“

Af hálfu eiganda Arnarhóls II, sem er skammt inn af botni Kollafjarðar, er vísað til þess að hin kærða ákvörðun hafi ekki byggt á lögmatum forsendum. Einkum reyni á hvort tryggt hafi verið að hljóðvist væri innan þeirra marka sem talin séu ásættanleg samkvæmt leiðbeiningum Umhverfisstofnunar frá 11. mars 2022, sem veittar hafi verið að beiðni Heilbrigðiseftirlitsins

samkvæmt reglugerð um hávaða. Fyrir liggi að ríkt tilefni hafi verið til að gæta að þessu þar sem ítrekað hafi verið kvartað til Heilbrigðiseftirlitsins undan hávaða frá starfsemi skotvalla á Álfsnesi og leyfishafa verið gert á grundvelli mælinga og úttekta að ráðast í aðgerðir til að draga úr hávaða. Með hinni kærðu ákvörðun hafi verið gefið út nýtt starfsleyfi í andstöðu við ákvæði aðalskipulags um endurnýjun starfsleyfa. Sé umsókn Skotveiðifélags Reykjavíkur og nágreennis auk þess ekki aðgengileg opinberlega og sé því ekki unnt að kynna sér hvort nauðsynlegar upplýsingar, sem koma eigi fram í umsókn, hafi legið fyrir, t.a.m. leyfi lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt vopnalögum nr. 16/1998.

Málsrök Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur: Af hálfu Heilbrigðiseftirlitsins er vísað til þess að starfsemi skotvalla fylgi gjarnan hávaði og ónæði. Í íslenskum lögum og reglugerðum séu ekki viðmið fyrir hávaða fyrir starfsemi af þessum toga. Í reglugerð nr. 724/2008 um hávaða sé t.a.m. einungis fjallað um hávaða frá umferð ökutækja, flugumferð, atvinnustarfsemi, vegna framkvæmda og á samkomum. Í öllum tilvikum séu gefin upp viðmiðunarmörk fyrir hávaða fyrrnefndra þátta út frá jafngildishljóðstigi, LAeq. Þá sé heilsuspillandi hávaði skilgreindur í 7. gr. reglugerðarinnar samkvæmt jafngildishljóðstigi. Samkvæmt 11. gr. reglugerðarinnar skuli Umhverfisstofnun gefa út leiðbeiningar um mæliaðferðir við hljóðmælingar vegna eftirlits. Niðurstöður mælinga sem framkvæmdar séu samkvæmt leiðbeiningum Umhverfisstofnunar séu bornar saman við útgefin viðmiðunarmörk hávaðareglugerðarinnar og þannig fengin niðurstaða hvort um heilsuspillandi hávaða sé að ræða.

Leitað hafi verið til Umhverfisstofnunar varðandi leiðbeiningu um það hvaða mæliaðferð bæri að nota til að meta hávaða frá skotsvæðunum á Álfsnesi og hafi stofnunin mælt með því að notuð yrði sænska mæliaðferðin „*Allmänna råd om buller från skjutbanor*.“ Aðferðina sé þó ekki að finna í útgefnum leiðbeiningum Umhverfisstofnunar. Þá verði ekki séð að íslenskt regluverk styðji notkun hennar, jafnvel þótt hana væri að finna í útgefnum leiðbeiningum Umhverfisstofnunar, þar sem hún byggist á að meta „hávaðavísa“, en reglugerð nr. 724/2008 tilgreini engin viðmiðunarmörk vegna þeirra. Ekki séu með því forsendur til að meta hvort heilsuspillandi hávaða sé að dreifa, þar sem mörkin vanti.

Sú mæliaðferð sem vísað sé til í leiðbeiningum fyrir hljóðmælingar við eftirlit, sem gefnar hafi verið út í samræmi við 11. gr. reglugerðar nr. 724/2008, sé ekki hentug til mælinga á hávaða frá skotvöllum þar sem hún byggist á jafngildishljóðstigi, en ekki augnablikshávaða (*impulse*). Heilbrigðiseftirlitið hafi á þetta bent og tekið undir með öðrum sem hafi gagnrýnt mæliaðferðina. Það sé þó ekki unnt að byggja íþyngjandi kröfur í starfsleyfi á mælingum samkvæmt annarri mæliaðferð en þeirri sem vísað sé til í leiðbeiningum sem gefnar hafi verið út með stoð í reglugerð um hávaða. Síðustu misseri hafi verið unnið að breytingum á reglugerð um hávaða og hafi Heilbrigðiseftirlitið bent á þörf á því að skýra regluverkið með tilliti til starfsemi/hljóðmælinga sem ekki félli undir núverandi reglugerð. Í því sambandi sé vert að benda á gr. 1.4 í skilyrðum hins umdeilda starfsleyfis um að endurskoða skuli starfsleyfið verði breytingar á viðkomandi reglugerðum. Sé því gert ráð fyrir að endurtaka verði hljóðmælingar vegna breytinga á reglugerð um hávaða.

Mælingar fari fram við staðlaðar aðstæður og geti aðstæður á opnunartíma skotvallar verið aðrar og þannig að upplifun íbúa sé að hávaði frá starfseminni sé annar og meiri en niðurstöður mælinga gefi til kynna. Það sé þó ekki staðfesting á því að starfsemin sé ekki innan viðmiða í reglugerð. Þá hafi verið gripið til aðgerða til að draga úr hávaðaáraun af völdum starfseminnar með því að takmarka opnunartíma í starfsleyfum. Ekki hafi verið framkvæmdar nýjar hljóðmælingar þar sem ekki hafi orðið breytingar á starfsemi, mengunarvörnum eða staðhættum sem kalli á nýtt mat. Allar líkur séu á að nýjar mælingar skili sömu eða sambærilegum niðurstöðum

og áður. Frá útgáfu bráðabirgðaheimildar Umhverfisstofnunar hafi aðstæður til hljóðmælinga verið mjög óhagstæðar vegna veðurs og nagladekkjanotkunar sem auki umferðarhávaða, enda séu hljóðmælingar alla jafna framkvæmdar á sumrin þegar aðstæður séu hagfelldar. Komi fram nýjar kröfur í reglugerðum og/eða ef farið verði í úrbætur á skotsvæðinu, t.d. með færslu skotstefnu, muni það kalla á nýjar mælingar.

Tilgangur með vöktunaráætlun vegna hávaða sé að fylgjast með hvort starfsemin sé innan þess ramma sem henni sé settur í starfsleyfi. Best sé að ná fram því markmiði með reglubundinni sívöktun inni á skotsvæðunum. Bæði viðurkennd mæliaðferð og sænska mæliaðferðin sem bent hafi verið á krefjist þess að unnið sé með rekstraraðilum við að setja upp mælingu með ákveðnum hætti, við staðlaðar aðstæður. Með sívöktun sé unnt að fylgjast með því hvort opnunartíma sé fylgt og fá mat á notkun. Sísmælingar við íbúðarhús sem eru sum í um tveggja kílómetra fjarlægð gefi takmarkaðar upplýsingar þar sem umferðarhávaði frá Vesturlandsvegi sé ríkjandi hávaði. Erfitt sé að greina ónæði frá skotsvæðum frá ríkjandi hávaða. Í viðbót við sísmælingar á athafnasvæði sé hægt að gera skipulagðar, staðlaðar mælingar á völdum stöðum, til að meta árangur aðgerða eða kanna möguleika á breytingum til að draga úr ónæði. Hvað varði val á staðsetningu fyrir hljóðmælingar þá séu húsin að Skriðu og Stekk aðeins í um 50 m fjarlægð hvort frá öðru og í nær sömu fjarlægð frá skotvöllunum á Álfsnesi. Munur á hljóðstigi við þessar tvær byggingar sé því afar lítill. Við sum íbúðarhúsanna sem kvartanir hafi borist frá sé erfitt að koma við mælingu vegna ríkjandi hávaða frá Vesturlandsvegi. Athuga þurfi að þegar mældur sé hávaði samkvæmt viðurkenndum mæliaðferðum þurfi ákveðnar „staðarveður-aðstæður“ að vera til staðar, auk þess þurfi að vita nákvæmlega hvaða búnað sé verið að nota, hvernig skot og hver skotstefna sé. Ekki sé unnt að framkvæma staðlaða mælingu hvenær sem er eða án vitneskju og samvinnu við rekstraraðila.

Meginmarkmið og tilgangur breytingar á gildandi aðalskipulagi árið 2024 hafi verið að tryggja tímabundna landnotkunarheimild fyrir skotæfingasvæði á Álfsnesi og leita leiða til að draga úr og lágmarka umhverfisáhrif frá svæðunum, á meðan þau væru þar staðsett. Líkt og fram hafi komið í greinargerð aðalskipulagsbreytingarinnar lúti þær að því að skapa skilyrði fyrir núverandi starfsemi Skotfélags Reykjavíkur og Skotveiðifélags Reykjavíkur og nágrennis, til skemmri tíma á meðan framtíðarstaðsetning sé fundin. Á afgreiðslufundi Heilbrigðiseftirlitsins hafi verið bókað „Ný starfsemi“, en sú bókun sé til leiðbeiningar um það í hvaða gjaldflokk viðkomandi starfsleyfi falli í gjaldskrá Heilbrigðiseftirlitsins. Ólíkt því sem kærendur haldi fram sé hvorki í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 né reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit minnst á endurnýjun starfsleyfa. Ekki sé ljóst hvaðan skilgreiningar um endurnýjun séu fengnar eða á hvaða heimildum þær byggjast. Benda megi á að í 4. málslíð 6. gr. laga nr. 7/1998 kemur fram að útgefanda sé heimilt að framlengja gildistíma starfsleyfis á meðan nýtt starfsleyfi sé í vinnslu. Augljóslega sé þar um að ræða starfsemi sem sé í gangi og því eðli málsins samkvæmt verið að endurnýja starfsleyfi fyrir starfsemina. Engu að síður vísi löggjöfin til nýs starfsleyfis. Skipulagsyfirvöld í hverju sveitarfélagi fyrir sig móta skipulag og landnotkun sem ákvarðar á hvaða svæðum tiltekin starfsemi sé heimil. Af aðalskipulagi og nýlegum breytingum á því sé ótvírætt að markmið Reykjavíkurborgar sé að heimila starfsemi skotæfingasvæða á Álfsnesi til ársins 2028. Notkun hugtaksins endurnýjun í skipulagsbreytingunni sé einungis í þeim tilgangi að undirstrika að aðeins sé verið að heimila starfsemi sem þegar sé þar til staðar.

Samkvæmt 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir sé það skilyrði fyrir útgáfu starfsleyfis að viðkomandi atvinnurekstur sé í samræmi við skipulag samkvæmt skipulagslögum. Við vinnslu starfsleyfisumsóknar hafi verið óskað eftir umsögn skipulagsfulltrúa um það hvort starfsemin samræmdist skipulagi og hafi umsögnin staðfest að hún væri það. Að

undanskilinni skyldu til að óska umsagnar skipulagsfulltrúa við vinnslu starfsleyfisumsókna, fari Heilbrigðiseftirlitið ekki með eftirlit samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010. Að sama skapi falli það ekki undir starfssvið þess að framfylgja lögum um mannvirki nr. 160/2010 og byggingareglugerð nr. 112/2012. Þá fari Heilbrigðiseftirlitið hvorki með eftirlit samkvæmt vopnalögum nr. 16/1998 né reglugerðum settum á grundvelli þeirra. Starfsleyfisveitanda beri einungis skylda til að tryggja að skilyrði þeirra laga sem starfsleyfi sé byggt á, í þessu tilviki lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, séu uppfyllt. Sjálfstæð skylda hvíli á leyfishafa að hlíta ákvæðum annarra laga og reglugerða sem kunna að gilda um starfsemina og sé eftirliti háttað í samræmi við viðkomandi lög og reglugerðir.

Notkun blýhagla hafi verið bönnuð við hina umdeildu starfsemi frá útgáfu starfsleyfis árið 2021 og því ekki um að ræða frekari mengun af þeirra völdum. Með því sé annars vegar komið til móts við 9. tölulið viðauka II í lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda og hins vegar tekið fyrir frekari jarðvegsmengun af völdum blýs. Blýhögl hafi verið notuð í starfsemi beggja skotfélaganna fyrir á árum. Ekki séu til gögn um það í hve miklum mæli það hafi verið eða í hversu miklu magni. Ekki hafi verið tekin sýni til að leggja mat á mengun af völdum blýs eða hvort og þá hvaða áhrif hugsanleg mengun hafi haft á lífríki, í fjöru eða á landi. Engar vísbendingar hafi borist um skaðleg áhrif á lífríki og ekki sé um að ræða bráðamengun né þörf á aðgerðum á þessu stigi. Rannsóknir og hreinsun á mengun fari betur samhliða breytingum á landnotkun. Til þess sé tækifæri vegna fyrirhugaðrar tilkomu Sunda-brautar, en útlit sé fyrir að tiltölulega stutt sé í að rannsóknir og framkvæmdir vegna hennar eigi sér stað. Viðmið fyrir styrk mengunar í viðauka í reglugerð um mengaðan jarðveg nr. 1400/2020 séu miðuð við athafnir manna þ.e. annars vegar fyrir íbúðasvæði og hins vegar fyrir athafnasvæði. Hér sé um að ræða svæði fyrir starfsemi sem hafi takmarkaðan opnunartíma og þar af leiðir takmarkaða útsetningu fyrir þá sem starfsemina sækja. Blý geti verið skaðlegt og óæskilegt fyrir lífríki en Heilbrigðiseftirlitinu hafi ekki borist nein staðfest tilvik um fugladauða af völdum blýmengunar í Kollafirði. Mögulegar hreinsunaraðgerðir geti haft í för með sér veruleg inngríp í náttúruna og skaðsemi í sjálfu sér. Því sé réttlætanlegt að biðja með aðgerðir þar til frekari áform liggi fyrir um breytta landnotkun eða að starfsemin verði aflögð.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Af hálfu eigenda Stekks er bent á að ef gjaldskrá byggist á mismunandi upphæð gjalds eftir því hvort um sé að ræða nýtt leyfi eða endurnýjun þá verði að vera til staðar skilgreining á þeim hugtökum. Samkvæmt lögum beri Umhverfisstofnun að gefa út leiðbeiningar þegar lagaramma skorti og skipti þar ekki máli hvort leiðbeiningarnar hafi verið gefnar út í skjali sem birt hafi verið á vefsíðu eða sendar sérstaklega til Heilbrigðiseftirlitsins og/eða íbúa. Þær teljist gildar leiðbeiningar sem byggja eigi á. Sú mæliaðferð sem notuð hafi verið byggist hvorki á íslensku regluverki um skotsvæði né sé hún í samræmi við leiðbeiningar Umhverfisstofnunar. Tilgangur hávaðamælinga sé samkvæmt lögum að finna hvar hávaðamengun sé mest, ekki að velja mælipunkta sem sýni sem minnst frávík. Einungis hafi verið framkvæmdar mælingar á takmörkuðum svæðum innan skotsvæðisins og við valin íbúðarhús. Það skipti sköpum að mælingar séu framkvæmdar á öllum helstu stöðum þar sem íbúar hafi kvartað og þegar hávaði sé hvað mestur.

Eigandi Arnarhóls II vísar til þess að enn sé stuðst við hljóðmælingar frá árinu 2020, en síðan þá hafi skotstefnu verið breytt á palli 4 á skotsvæðinu, í norðaustur. Rekstraraðilum beri því að fullnægja skilyrðum fyrir starfsemina og láta framkvæma nýjar hljóðmælingar, sbr. ákvæði í aðalskipulagi. Þetta séu miklar tafir sem bitni verst á íbúum enda séu þeir sem skjóti með heyrnarhlífar. Þá sé starfsleyfið ekki í samræmi við markmið aðalskipulags. Rannsókn málsins hafi verið ábótavant, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Leyfishafa var gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum í málinu, en hann hefur ekki tjáð sig um kærumál þetta. Aðilar máls þessa hafa fært fram ítarlegri rök fyrir máli sínu, sem ekki verða rakin hér frekar, en úrskurðarnefndin hefur haft þau öll til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 13. febrúar 2025 að samþykkja að veita Skotveiðifélagi Reykjavíkur og nágrennis starfsleyfi fyrir skotvelli á Álfsnesi, sem gefið var út af framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur þann sama dag í samræmi við viðauka 2.2 við samþykkt nr. 1020/2019 um embættisafgreiðslur framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar, með síðari breytingum. Fjallar viðaukinn um heimild framkvæmdastjórans til þess m.a. að taka ákvörðun um útgáfu starfsleyfis í stað heilbrigðisnefndar. Bárust kærur innan kærufrests.

Hlutverk úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála er að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvarðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnaratriða á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði sbr. 1. gr. laga nr. 130/2011 um nefndina. Kæruheimild til nefndarinnar vegna stjórnvaldsákvarðana sem teknar eru á grundvelli laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir er að finna í 1. mgr. 65. gr. laganna. Slíka heimild er hins vegar ekki að finna í lögunum vegna athafnaleysis stjórnvalda við eftirlit og verður kæru á athafnaleysi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur við að tryggja hljóðvarnir því vísað frá nefndinni. Í máli þessu er gerð krafa um að eftirlitsmælingar Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur verði jafnframt lýstar ógildar. Slíkar mælingar kunna að vera hluti af rannsókn máls vegna töku stjórnvaldsákvörðunar en binda ekki nauðsynlega enda á mál og verða því ekki bornar undir nefndina til úrskurðar, sbr. 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Verður þeirri kröfu því einnig vísað frá nefndinni.

Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála geta þeir einir kært stjórnvaldsákvörðun til úrskurðarnefndarinnar sem eiga lögvarða hagsmuni tengda ákvörðun sem kæra á. Kærendur í máli þessu eru fimm talsins og hafa allir staðið áður að kæru til úrskurðarnefndarinnar vegna skotsvæðanna með vísan til grenndarhagsmuna vegna fasteigna. Í úrskurði í máli nr. 108/2024 fyrir úrskurðarnefndinni sem kveðinn var upp 20. desember 2024 og varðaði einnig Skotveiðifélag Reykjavíkur og nágrennis var kæru eins kæranda í málinu vísað frá þar sem hann var ekki talinn eiga kæruaðild. Við meðferð þessa máls var sama kæranda leiðbeint um að leggja fram gögn um aðildarhagsmuni. Engin slík gögn bárust og verður kæru hans því einnig vísað frá í máli þessu.

Markmið 1. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir er að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómenguðu umhverfi, jafnframt því að koma í veg fyrir eða að draga úr losun út í andrúmsloft, vatn og jarðveg og koma í veg fyrir myndun úrgangs í því skyni að vernda umhverfið. Í 1. mgr. 6. gr. laganna er kveðið á um að allur atvinnurekstur, sbr. viðauka I, II og IV, skuli hafa gilt starfsleyfi sem Umhverfis- og orkustofnun, áður Umhverfisstofnun, eða heilbrigðisnefndir gefa út. Samkvæmt 88. tölulið viðauka IV við lögin eru skotvellar á meðal þeirrar starfsemi sem heilbrigðisnefndir gefa út starfsleyfi fyrir. Til þess að stuðla að framkvæmd mengunarvarna er ráðherra heimilt samkvæmt 5. gr. að setja í reglugerð almenn ákvæði, m.a. um starfsleyfi, og hefur ráðherra sett slíka reglugerð, nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit. Til þess að

stuðla að framkvæmd hollustuverndar er ráðherra heimilt samkvæmt 4. gr. laganna að setja í reglugerð almenn ákvæði, m.a. um eftirlit með atvinnurekstri og annarri starfsemi og gildir reglugerð um hollustuhætti nr. 903/2024 um framkvæmd hollustuverndar og heilbrigðis-eftirlits, þ.m.t. vöktun og rannsóknir, sbr. 2. gr. hennar.

Skal starfsleyfi veitt starfsemi uppfylli hún þær kröfur sem til hennar eru gerðar samkvæmt lögum nr. 7/1998 og reglugerðum settum samkvæmt þeim að teknu tilliti til annarrar löggjafar, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna. Er þar m.a. að líta til skipulagslaga nr. 123/2010 og í máli þessu til vopnalaga nr. 16/1998. Samkvæmt 24. gr. nefndra laga er skotfélagi eða öðrum óheimilt að efna til skotkeppni eða skotæfinga á öðru svæði en lögreglustjóri hafi leyft að notað verði til slíkrar starfsemi og má finna nánari ákvæði um skotsvæði í IV. kafla reglugerðar nr. 787/1998 um skotvopn, skotfæri o.fl. Af hálfu lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu var úrskurðarnefndin upplýst um að árið 2021 hafi leyfi vegna skotvallarins, sem hér er um deilt verið framlengt til 10 ára. Þá hefði árið 2025 verið endurnýjuð viðurkenning Skotveiðifélags Reykjavíkur og nágrennis sem skotfélags samkvæmt 8. gr. reglugerðar nr. 787/1998, sbr. 2. mgr. 17. gr. vopnalaga. Ákvarðanir lögreglustjóra samkvæmt lögnum sæta ekki kærui til úrskurðarnefndarinnar.

Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga nr. 7/1998 skal útgefandi starfsleyfis vinna tillögur að starfsleyfi skv. 1. mgr. og auglýsa opinberlega hvers efnis þær eru og hvar megi nálgast þær. Heimilt er að gera skriflegar athugasemdir við tillögurnar innan fjögurra vikna frá auglýsingu. Í 4. mgr. 7. gr. sömu laga segir að útgefandi starfsleyfis skuli innan fjögurra vikna frá því að frestur til að gera athugasemdir við tillögu að leyfinu rann út taka ákvörðun um útgáfu þess. Skal umsækjanda um starfsleyfi og þeim sem hafa gert athugasemdir tilkynnt um afgreiðsluna. Samkvæmt 5. mgr. skal útgefandi starfsleyfis auglýsa á vefsvæði sínu útgáfu og gildistöku starfsleyfa og telst það opinber birting. Samkvæmt upplýsingum frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur var tillaga að hinu umdeilda starfsleyfi auglýst á vefsíðunni <<https://reykjavik.is/heilbrigdiseftirlit>>. Það mun hafa verið 13. desember 2024 og var frestur til að skila inn athugasemdum veittur til 15. janúar 2025. Þessar upplýsingar verða þó ekki staðreyndar þar sem vefsíðan heldur ekki upplýsingar um eldri mál. Athugasemdir bárust frá fjórum aðilum, þ. á m. hluta kæranda þessa máls. Hinn 19. febrúar 2025 var leyfið ásamt starfsleyfisskilyrðum þess auglýst á sömu vefsíðu. Samtímis var birt vöktunaráætlun hljóðmælinga vegna starfsemi skotvalla á Álfsnesi. Starfsleyfinu fylgdi einnig greinargerð í samræmi við 10. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018 og 6. mgr. reglugerðar nr. 903/2024 þar sem athugasemdum sem bárust vegna auglýsingarinnar er svarað. Var þar einnig lýst breytingu sem gerð var á starfsleyfiskilyrðum eftir auglýsingu tillögunnar.

Samkvæmt skipulagslögum er vald til að skipuleggja land innan marka sveitarfélags í höndum sveitarstjórna, sbr. 3. mgr. 3. gr. laganna. Svo sem rakið er í leiðbeiningum Skipulagsstofnunar um aðalskipulagsgerð frá árinu 2003, gildir almennt að í aðalskipulagi skuli setja fram alhliða bindandi stefnu um landnotkun í viðkomandi sveitarfélagi sem grundvöll fyrir deiliskipulagsgerð og mannvirkjagerð, sbr. 4. kafla skipulagsreglugerðar. Þó sé einnig hægt að lýsa sjónarmiðum og hugmyndum í aðalskipulagi sem ekki séu bindandi. Í sömu leiðbeiningum segir á öðrum stað að aðalskipulag móti ramma fyrir deiliskipulag einstakra hverfa, svæða eða reita, bæði byggðra og óbyggðra. Í deiliskipulagi skuli útfæra nánar markmið og ákvæði aðalskipulags. Í samræmi við þetta er í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 tekið fram að allur atvinnurekstur sem sótt sé um starfsleyfi fyrir skuli vera í samræmi við skipulag samkvæmt skipulagslögum.

Í gr. 4.3.1. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013, þar sem fjallað er um viðfangsefni og efnistöð aðalskipulags, segir að í skipulagsgögnum skuli gera grein fyrir og marka stefnu um „neðangreind“ málefni og setja þau fram með ákvörðunum um landnotkun, eftir því sem við á. Þar á meðal eru nefnd „opin svæði, útivist og íþróttir“. Kemur fram að marka skuli stefnu fyrir slík svæði sem varði „aðstöðu til íþróttaiðkana, fyrirkomulag og tengsl opinna svæða sem ætluð eru til útivistar og íþróttaiðkunar.“ „Helstu atriði sem varða aðstöðu og mannvirkjagerð í tengslum við notkun svæðanna, og aðrar skipulagsforsendur sem þörf er á fyrir gerð deiliskipulags.“

Í 7. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018 er kveðið á um að nýr atvinnurekstur skuli vera í samræmi við gildandi deiliskipulag, en deiliskipulag þurfi þó ekki að vera til staðar vegna atvinnurekstrar, sbr. VII., IX. og X. viðauka, enda samrýmist starfsemin gildandi aðalskipulagi hvað varðar landnotkun og byggðaðróun og sé í samræmi við samþykktu notkun fasteignar. Skál útgefandi starfsleyfis leita umsagnar viðkomandi skipulagsfulltrúa og byggingarfulltrúa um þessa þætti. Skotvelli eru á meðal þess atvinnureksturs sem finna má í X. viðauka, sbr. tölulið 9.5. hans. Í gr. 5.11.2. í skipulagsreglugerð er gert ráð fyrir því að þegar sótt sé um byggingar- eða framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd á svæði utan þéttbýlis geti komið til að veitt sé framkvæmdaleyfi á grundvelli aðalskipulags, sé þar gerð ítarleg grein fyrir framkvæmdinni.

Í greinargerð með breytingu á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040, sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda 30. júlí 2024, vegna afmörkunar íþróttasvæðis vegna skotvalla á Álfsnesi var lýst þriðjættum tilgangi breytingarinnar. Að koma upp aðstöðu fyrir Skotfélag Reykjavíkur og Skotveiðifélag Reykjavíkur og nágrennis, meðan unnið væri að því að finna framtíðarstað fyrir skotæfingar, tryggja tímabundnar landnotkunarheimildir um íþróttastarfsemi (skotæfingasvæði) og leita leiða til að draga úr og lágmarka umhverfisáhrif frá skotæfingasvæðunum á meðan þau væru staðsett á Álfsnesi. Í 4. kafla greinargerðarinnar voru settir skilmálar um skotæfingasvæði á Álfsnesi, Íþ9. Kom þar fram að heimilt yrði að endurnýja starfsleyfi til félaga á svæðinu allt til ársloka 2028 og voru síðan í 11. töluliðum talin upp margvísleg „skilyrði og mótvægisáðgerðir“ sem starfsleyfi skuli innihalda „í það minnsta, sbr. einnig umfjöllun í 5. kafla“, en þar var lýst forsendum þessara skilyrða.

Í tilvísuðum 5. kafla greinargerðar með aðalskipulagsbreytingunni kom fram að með skipulaginu væri m.a. lagt til að hugað verði að vissum mótvægisáðgerðum sem verði „eftir atvikum hluti bindandi skipulagsákvæða um skilgreiningu íþróttasvæðis og útfærðar nánar og þrengdar, eftir því sem við á, við útgáfu starfsleyfa.“ Má af umfjöllun í kaflanum ráða að leitast hafi verið við að taka tillit til umsagna sem og ákvæða fyrri starfsleyfa fyrir starfsemi skotvalla á skipulagssvæðinu. Það er óvenjulegt að svo ítarleg skilyrði um starfsemi séu sett í skipulagi og þá sérstaklega að það sé gert með aðalskipulagi. Slík aðferð getur skapað reipdrátt milli skipulagsskilmála og þeirra almennu heimilda sem útgefendum starfsleyfa eru fengnar með lögum nr. 7/1998 og reglugerðum settum á grundvelli þeirra.

Við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar aflaði Heilbrigðiseftirlitið umsagnar skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar. Í umsögninni, sem samþykkt var á afgreiðslufundi 5. september 2024, kom fram að Skotveiðifélag Reykjavíkur og nágrennis væri með starfsemi innan skilgreinds íþróttasvæðis, Íþ9, á Álfsnesi, sbr. nýlega staðfesta breytingu á aðalskipulagi. Því væri lagt til að heimilað yrði að gefa út starfsleyfið til loka árs 2028, „enda í öllu tekið mið af þeim kröfum og ákvæðum sem sett eru fram í [aðalskipulagi]“. Einnig kom fram að helgunarsvæði Sundabrautar lægi um hluta svæðis félagsins og að setja þyrfti viðeigandi fyrirvara við útgáfu starfsleyfis í ljósi þess að áformað væri að hefja undirbúning framkvæmda eftir 2026.

Af hálfu kæranda hefur því verið haldið fram að hið útgefna leyfi samrýmist ekki aðalskipulagi með því að í skipulaginu sé einungis gert ráð fyrir að starfsleyfi verði endurnýjað en ekki að gefið verði út nýtt starfsleyfi. Við setningu aðalskipulags fer sveitarstjórn ekki með valdheimildir til leyfisveitingar skv. lögum nr. 7/1998 og verður að hafna svo ströngum skilningi á ákvæðum skipulagsins.

Hinu umdeilda starfsleyfi fylgja bæði almenn starfsleyfisskilyrði heilbrigðisnefndar Reykjavíkur fyrir mengandi starfsemi og starfsleyfisskilyrði vegna starfseminnar á Álfsnesi. Með hinum sérstöku skilyrðum er ljóst að leyfisveitandi leitaðist við að tryggja að starfsemin tæki mið af þeim kröfum og ákvæðum sem sett eru fram í aðalskipulagi. Þetta má m.a. ráða af skilyrðum um takmörkun opnunartíma, banni við notkun blýhagla sem og leirdúfna með tjörubindiefni. Þar er einnig í samræmi við aðalskipulag kveðið á um að heilbrigðisnefnd muni vinna frummat á mengun í jarðvegi í samræmi við ákvæði 9. gr. reglugerðar um mengaðan jarðveg nr. 1400/2020 og gefi niðurstaða þess tilefni til beri rekstraraðila, við lok starfsemi, að láta vinna áhættugreiningu samkvæmt 10. gr. reglugerðarinnar ásamt tillögum að aðgerðum.

Í gr. 5.2. starfsleyfisins er kveðið á um að rekstraraðili skuli standa fyrir almennri hreinsun á svæðinu og fjöru a.m.k. tvisvar á ári þar sem tóm skothylki, forhlöð, leirdúfurestar og annað sörp verði hreinsað. Þessi fyrirmæli eru í samræmi við 9. tölulið aðalskipulags um ÍÞ9. Orðalagi er þó ekki fylgt til fulls þar sem í leyfinu er ekki tekið fram að skylda til almennrar hreinsunar nái til skothagla. Í greinargerð með umsókn um starfsleyfi kom fram sú afstaða leyfishafa af þessu tilefni að útilokað væri að hreinsa upp högl af svæðinu. Væri slík krafa án fordæma á Norðurlöndunum, að því er félagið best vissi. Notkun blýhagla hefði verið bönnuð og því væri ekki ástæða til að hreinsa upp högl og væru stálhögl tæpast mengunarvaldur. Verður gerð athugasemd við að leyfisveitandi hafi fallist á þessi sjónarmið án nánari rannsóknar, að því séð verði, enda er í aðalskipulagi mælt skýrt fyrir um þetta. Til þess er þó að líta að Heilbrigðiseftirlitinu er heimilað að fyrirskipa mælingar á þungmálmum í jarðvegi frá haglaskotum innan skotvalla og í skotgeira út frá þeim, í samræmi við áætlaða drægni haglanna samkvæmt gr. 5.4. í starfsleyfinu, sem leitt geti til þess að gripið verði til nánari viðbragða svo sem þar greinir, sbr. einnig 7. gr. starfsleyfisins.

Í aðalskipulagi er kveðið á um að undirbúa skuli frekari rannsóknir á áhrifum mögulegrar blýmengunar á lífríki og fuglalíf sérstaklega og vistkerfi, sbr. lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og gerð vatnaáætlunar. Mikilvægt sé að rekstraraðilar skotvalla geri grein fyrir áhrifum starfseminnar á vatn, sbr. vatnaáætlun, við undirbúning útgáfu starfsleyfa. Við frekari rannsóknir á ástandi viðkomandi vatnshlota mætti skoða þann möguleika að í tengslum við undirbúning framkvæmda við Sundabraut yrði hugað að þeim rannsóknnum og beri Reykjavíkurborg kostnað af þeim. Ekki er í starfsleyfinu að finna skilyrði sem lúta að þessum ásetningi en starfsleyfið girðir ekki fyrir að í þær verði ráðist.

Af gögnum þessa máls má ráða að Heilbrigðiseftirlitið veitti leyfishafa leiðbeiningar um að gera yrði grein fyrir áhrifum starfseminnar á vatn til þess að uppfylla skilyrði skipulagsins. Leggja þyrfti mat á hvort starfsemin ylli mengunarálagi á vatn og þá hvernig álagi og hver áhrif þess séu. Hafa þyrfti núverandi ástand til hliðsjónar. Til eru leiðbeiningar frá Umhverfis- og orkustofnun um hvernig framkvæmdaaðilar skulu leggja mat á áhrif framkvæmda og starfsemi á vatnshlot. Höfuðspurning sem þarf að svara í upphafi samkvæmt leiðbeiningunum er hvort starfsemi valdi því að ástandi vatnshlots muni hnigna, tímabundið eða varanlega.

Meðal gagna þessa máls er greinargerð, dags. 17. ágúst 2024, um áhrif á vatnshlot og kemur þar fram að á svæðinu sé eingöngu tvennt notað sem kunni að hafa áhrif á vatn, þ.e. haglaskot og leirdúfur, sem samkvæmt vottuðum upplýsingum frá framleiðendum innihaldi hvorki blý né PAH efni (polycyclic aromatic hydrocarbons). Hafi notkun þessara efna verið hætt. Öll skoðing séu fjarlægð af völlum um leið og hverri æfingu sé lokið. Í starfsleyfinu er kveðið á um að notkun blýhagla á svæðinu sé óheimil og að óheimilt sé að nota leirdúfur með tjörubindiefni og leitast skuli við að nota leirdúfur með sem minnstu innihaldi af PAH. Með þessari umfjöllun var tekin sú afstaða að ekki væri hætt á því að ástandi vatnshlots myndi hnigna ef starfseminni yrði framhaldið. Kom einnig fram að fyrirhugaðar væru rannsóknir á svæðinu. Verður með hliðsjón af þessu ekki gerð athugasemd við undirbúning starfsleyfisins að þessu leyti til, enda þótt téð greinargerð hefði mátt vera til muna ítarlegri og hafi m.a. skort á að gerð væri fullnægjandi grein fyrir áhrifum starfseminnar á vatnshlot.

Í þriðja kafla hins umdeilda starfsleyfis er kveðið á um hávaðavarnir. Þannig ber rekstraraðila samkvæmt gr. 3.1. að gera allt sem í hans valdi stendur til að koma í veg fyrir heilsuspillandi hávaða og ónæði af völdum hávaða, t.d. með notkun hljóðisogsefna, s.s. hljóðmana, hljóðeinangrandi veggja, klefa eða annarra hljóðeinangrandi hindrana. Eru þessi fyrirmæli í samræmi við stefnumótun aðalskipulags þar sem kveðið er á um að rekstraraðili skuli tryggja hljóðvarnir og koma í veg fyrir heilsuspillandi hávaða og setja í forgang einfalda aðgerð eins og að hljóðeinangra betur riffilskothús og nota hljóðdeyfa í riffilskotfimi þegar því verði við komið. Við undirbúning hins kærða leyfis kom fram af hálfu leyfishafa að félagið væri ekki með riffilhús og að þegar hefðu verið settar upp hljóðisogsplötur í skothús fyrir haglabyssuskotfimi á svæði félagsins. Ekki væri riffilæfingabraut á svæði félagsins og ekki væri heimilt að setja hljóðdeyfa á haglabyssur og ætti skilyrði í aðalskipulagi um hljóðdeyfa því ekki við um starfsemi félagsins á svæðinu og var brugðist við því af leyfisveitanda, þótt með því væri ekki fylgt orðalagi aðalskipulags til hins ítrasta.

Í gildi er reglugerð nr. 724/2008 um hávaða, sem hefur að markmiði að koma í veg fyrir eða draga úr skaðlegum áhrifum af völdum hávaða. Samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar tekur hún til hávaða af mannavöldum. Er í reglugerðinni tekið fram að um atvinnustarfsemi gildi enn fremur reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem haft getur í för með sér mengun nr. 785/1999 sem felld var úr gildi með reglugerð nr. 550/2018. Samkvæmt síðastnefndu reglugerðinni telst hávaði til mengunar og ber að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að fyrirbyggja eða draga úr slíkri mengun.

Í viðauka við reglugerð nr. 724/2008 eru tilgreind viðmiðunarmörk fyrir leyfilegan hávaða frá umferð ökutækja, flugumferð og hvers konar atvinnustarfsemi, sbr. 4. gr. Þar eru ekki sett viðmiðunarmörk fyrir leyfilegan hávaða frá skotvöllum sérstaklega. Ágreiningur hefur verið um hvaða tæknilegu aðferð skuli nota við framkvæmd hljóðmælinga og hefur Heilbrigðiseftirlitið talið rétt að miða við „Leiðbeiningar um mæliaðferðir við hljóðmælingar vegna eftirlits“ sem Umhverfisstofnun gaf út árið 2011 og má finna á eldri vefsíðu stofnunarinnar. Í inngangi þeirra leiðbeininga kemur fram að um sé að ræða mæliaðferðir við mælingar á hljóðstigi vegna umferðar, flugumferðar, hávaða frá atvinnustarfsemi og hávaða á samkomum. Í þriðja kafla leiðbeininganna, sem varðar mælingar á hljóðstigi frá atvinnustarfsemi er vísað til sænskrar mæliaðferðar „Metod för immissionsmätning av externt industribuller.“ sem og danskrar mæliaðferðar „Måling af ekstern støj fra virksomheder.“ Hefur verið litið til þeirra mæliaðferða við mat á hávaða frá þeirri starfsemi sem um er deilt í þessu máli.

Af gögnum þessa máls má ráða að Heilbrigðiseftirlitið og kærendur hafa um nokkra hríð í raun verið um það sammála að þessar mæliaðferðir sem vísað er til í leiðbeiningum Umhverfis-

stofnunar frá 2011 séu ekki hentugar til mælinga á hávaða frá skotsvæðum. Leitaði Heilbrigðiseftirlitið af þessu tilefni til Umhverfisstofnunar og óskaði með bréfi, dags. 17. febrúar 2022, eftir leiðbeiningum um val á aðferðafræði við hljóðmælingar vegna skotvalla. Í svarbréfi Umhverfisstofnunar, dags. 11. mars s.á., var rakinn sá ágreiningur sem verið hafði um hljóðmælingar frá skotvöllum í Álfsnesi. Því næst var vísað til þess að samkvæmt 11. gr. reglugerðar um hávaða skuli Umhverfisstofnun í samstarfi við önnur stjórnvöld gefa út leiðbeiningar um mæliaðferðir við hljóðmælingar vegna eftirlits. Síðan segir í bréfinu: „Umhverfisstofnun telur rétt að HER noti sænskar leiðbeiningar fyrir hljóðmælingar frá skotvöllum við eftirlit, þ.e. „Almänna ráð om buller från skjutbanor“.“ Líta verður á þetta svarbréf Umhverfisstofnunar sem leiðbeiningu um mæliaðferð við hljóðmælingar vegna eftirlits, sbr. c-lið 1. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 724/2008, sem Heilbrigðiseftirlitinu var skylt að fylgja en í 5. gr. reglugerðar nr. 903/2024 um hollustuhætti er kveðið á um að Umhverfis- og orkustofnun skuli vinna að samræmingu heilbrigðiseftirlits þannig að framkvæmdin sé með sama hætti á landi öllu og beri heilbrigðisnefndum að fylgja leiðbeiningum og viðmiðunarreglum sem stofnunin gefi út.

Hinar sænsku leiðbeiningar sem Umhverfisstofnun vísaði til í bréfi sínu hafa að geyma almenn ráð um hvernig hanna megi skotvelli með þeim hætti að hávaða frá þeim verði stýrt og úr honum dregið með tilliti til umhverfisaðstæðna. Almennt virðist gert ráð fyrir því að hljóðstig frá starfsemi skotvalla verði áætlað á grundvelli útreikninga. Hafa leiðbeiningarnar þó einnig þann tilgang að leiðbeina um framkvæmd eftirlitsmælinga. Í töflu er gefið yfirlit um viðmiðunarmörk við hávaða frá skotvöllum í íbúðum og orlofshúsum, eftir tímum dags og að teknu tilliti til þess hvort um nýjan skotvöll sé að ræða, breytingu á honum eða eldri skotvöll. Í viðauka eru tæknilegar leiðbeiningar um eiginleika mælibúnaðar og kemur fram að mæling skuli fara fram með svo nefndum „filter A“ og „tidsvægningen impuls“, þ.e. með stillt á augnablikshávaða. Skuli vera vindhlíf á hljóðnema og hann kalíbreraður, þ.e. stilltur, fyrir og eftir mælingu.

Af hálfu Heilbrigðiseftirlitsins hefur verið bent á að ekki séu forsendur til að meta hvort niðurstöður mælinga samkvæmt þessari aðferð sýni heilsuspillandi hávaða, þar sem slík mörk vanti hér á landi. Með því er er litið hjá því að sett eru viðmiðunarmörk í leiðbeiningunum um hljóðstig í íbúðum og orlofshúsum sem ætlað er að hafa þýðingu við mat á því hvort ónæði sé af hávaða eða hann sé heilsuspillandi. Gefin er leiðbeining um hvernig túlka beri niðurstöður og m.a. tekið fram að taka eigi tillit til breytilegra aðstæðna, en nefna má að á skotvöllum fyrir haglabýssur, þar sem hljóðvörnum verði ekki komið við, megi hækka efri viðmiðunarmörk hljóðstyrks fyrir nýja skotvelli um 5 „dBAI“. Verður og bent á að Heilbrigðiseftirlitinu var mögulegt að leita nánari skýringa hjá Umhverfisstofnun um hvernig mælingar samkvæmt mæliaðferð þessari fari fram og hvernig túlka beri niðurstöður. Í gögnum þessa máls eru raunar skýrslur vegna hljóðmælinga sem Heilbrigðiseftirlitið framkvæmdi árið 2022 með þessari mæliaðferð vegna starfseminnar í Álfsnesi sem gáfu til kynna að hávaði væri innan viðmiðunarmarka. Á móti hafa kærendur vísað til mælinga sem þeir létu framkvæma með sömu mæliaðferð sem virðast gefa aðra niðurstöðu.

Í skilmálum aðalskipulags fyrir skotvallarsvæðið á Álfsnesi er kveðið á um að í starfsleyfi skuli setja fram skýrar kröfur um vöktun hávaða frá starfseminni og við undirbúning starfsleyfa skuli Heilbrigðiseftirlit framkvæma hávaðamælingar samkvæmt gildandi reglugerðum og opinberum leiðbeiningum þar um. Þær skuli endurteknar verði breytingar á reglugerðum eða opinberum leiðbeiningum er varði hávaðakröfur frá skotvöllum og starfsleyfi endurskoðað gefi niðurstöður mælinga tilefni til. Þá skuli Heilbrigðiseftirlitið framkvæma a.m.k. tvisvar á ári tímabundnar vöktunarmælingar með siritandi hávaðamælum. Í greinargerð með hinu kærða leyfi kemur fram að ekki hafi verið framkvæmd ný hljóðmæling þar sem álitid var að ekki hefði

orðið breyting á starfsemi, mengunarvörnum eða staðháttum sem kallað hefði á nýtt mat og að allar líkur væru til þess að nýjar mælingar skili sömu eða sambærilegum niðurstöðum og áður. Þá hefðu aðstæður til hljóðmælinga auk þess verið óhagstæðar.

Í hinu kærða starfsleyfi er ekki kveðið á um framkvæmd tímabundinna vöktunarmælinga með siritandi hávaðamælum, líkt og gert er ráð fyrir í aðalskipulagi, en tiltekið að útbúin verði áætlun um vöktun hávaða frá starfseminni í samræmi við leiðbeiningu Umhverfisstofnunar, sem verði endurskoðuð reglulega. Er vöktunaráætlun hljóðmælinga vegna starfsemi skotvalla á Álfsnesi, dags. 14. febrúar 2025, birt með starfsleyfinu á vefsíðu Reykjavíkurborgar. Þar kemur fram að Heilbrigðiseftirlitið muni hljóðmæla við skotvellinga á Álfsnesi þrisvar sinnum á ári með siritandi mæli og verði mælt á tveimur stöðum og stuðst við leiðbeiningar Umhverfisstofnunar frá 2011 „Leiðbeiningar um mæliaðferðir við hljóðmælingar vegna eftirlits“ og einnig hljóðvistarstaðalinn ÍST 45:2016. Sú aðferð sem ráðgert virðist samkvæmt þessu að hagnýta við eftirlit með starfsemi skotvallarins á Álfsnesi er ekki sú sem leiðbeint var um með bréfi Umhverfisstofnunar til Heilbrigðiseftirlitsins dags. 11. mars 2022.

Af 10. gr. stjórnsýslulaga leiðir að stjórnvöldum er skylt að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Í ljósi fyrirmæla reglugerðar nr. 724/2008 og að virtum þeim leiðbeiningum sem Umhverfisstofnun hefur látið í té um aðferð við hljóðmælingar sem og þess að niðurstöður hljóðmælinga hafa verið misvísandi verður álitid að rétt hefði verið af Heilbrigðiseftirlitinu að krefjast þess að hljóðmælingar færu fram frá starfsemi hins umdeilda skotvallar áður en tekin yrði endanleg afstaða til leyfisveitingar. Til þess var enn fremur sérstakt tilefni þar sem gert er ráð fyrir því í aðalskipulagi að Heilbrigðiseftirlitið framkvæmi hávaðamælingar við undirbúning starfsleyfa. Var undirbúningur hinnar kærðu ákvörðunar með þessu ekki fullnægjandi og verður ekki komist hjá því við svo búið að fella úr gildi hina kærðu ákvörðun.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 13. febrúar 2025 um að samþykkja að veita Skotveiðifélagi Reykjavíkur og nágrennis starfsleyfi fyrir skotvelli á Álfsnesi.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Halldóra Vífilsdóttir (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)