



Til:
Efni:
Upplýsingar:

"Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála - UUA" <uua@uua.is>
Re: Fwd: Tilkynning um kæru 44/2023, stjórnvald. Póstur 1 af 3.
Sent: 13.04.2023 16:56:59 af Rósa Magnúsdóttir, Málsnúmer:
2023040068, Málalýklar: 25.1.8 Alifuglarækt - Leyfi og eftirlit

Tilvísun í mál: 2023040068

Með kveðju,
Rósa Magnúsdóttir, deildarstjóri
Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur, Umhverfiseftirlit
Borgartúni 12, 105 Reykjavík
sími: +354 411 1111
netfang: rosa.magnusdottir@reykjavik.is
heilbrigdiseftirlit.reykjavik.is

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

Notandi: "Rósa Magnúsdóttir" <rosa.magnusdottir@reykjavik.is>
Dagsetning: 5.4.2023 15:47:44
Til: "Ásgeir Björnsson" <Asgeir.Bjornsson@reykjavik.is>, "Tómas Guðberg Gíslason"
<Tomas.Gudberg.Gislason@reykjavik.is>, "Guðjón Ingi Eggertsson"
<Gudjon.Ingi.Eggertsson@reykjavik.is>
Efni: Fwd: Tilkynning um kæru 44/2023, stjórnvald. Póstur 1 af 3.

Sent from [Outlook for iOS](#)

From: Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála - UUA <uua@uua.is>
Sent: Wednesday, April 5, 2023 3:27:01 PM
To: Rósa Magnúsdóttir <rosa.magnusdottir@reykjavik.is>; Anna Jóhannesdóttir
<anna.johannesdottir1@reykjavik.is>
Cc: Heilbrigðiseftirlit <heilbrigdiseftirlit@reykjavik.is>
Subject: Tilkynning um kæru 44/2023, stjórnvald. Póstur 1 af 3.

Góðan dag.

Efni. Tilkynning um kæru.

Meðfylgjandi er afrit stjórnslukæru, móttekin 5. apríl 2023 ásamt fylgigögnum, þar sem
kærð er ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um útgáfu starfsleyfis fyrir Alifuglabúið að
Brautarholti 5 á Kjalarnesi.

Vegna framkominnar kröfu er farið fram á að úrskurðarnefndin fái í hendur gögn er málið
varða og er stjórnvaldi gefið kostur á að tjá sig um kröfuna, 30 dagar frá dagsetningu þessarar
tilkynningar 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.



- Fylgiskjöl nr. 4-8 með kæru til úrskurðarnefndar.pdf



- Kæra til úrskurðarnefndar.pdf.pdf



LIBRA
LÖGMENN

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21, Höfðaborg
105 Reykjavík

Reykjavík, 4. apríl 2023

Málefni: Kæra Bjarna Pálssonar, vegna ákvörðunar Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 8. mars 2023.

1. Fyrirsvar o.fl.:

Til lögmansstofunnar hefur leitað leitað Bjarni Pálsson, kt. [REDACTED] þinglýstur eigandi jarðarinnar Brautarholt 1, Kjalarnesi („kærandi“) og falið undirrituðum lögmanni að kæra ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 8. mars sl. Ákvörðunin varðar kröfu kæranda um afturköllun á starfsleyfi alifuglabúsins að Brautarholti 5 á Kjalarnesi.

2. Kröfur:

Kærandi gerir eftirfarandi kröfur í máli þessu:

- I. Að felld verði úr gildi ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, sem kom fram í bréfi dags. 8. mars sl. á þá leið að verða ekki við kröfu Bjarna Pálssonar um að fella úr gildi starfsleyfi alifuglabúsins að Brautarholti 5 á Kjalarnesi.
- II. Að lagt verði fyrir Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur að uppfylla lagaskyldur sínar skv. lögum nr. 7 frá 1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerðum sem settar hafa verið skv. þeim lögum og sjái til þess að starfsleyfi alifuglabúsins að Brautarholti 5 verði fellt niður og búinu lokað þar sem ýmsar forsendur og ýmis skilyrði í starfsleyfinu og reglugerð 520/2015 hafa aldrei verið uppfyllt.

Til vara skv. kröfulið II:

Ef úrskurðarnefndin telur sig ekki hafa heimild til að leggja fyrir Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur að fella niður starfsleyfið skv. kröfulið II er þess krafist að úrskurðarnefndin sjálf felli niður starfsleyfið og sjái til þess að búinu verði lokað þar sem starfsleyfishafi uppfyllir ekki lagaskyldur sínar skv. lögum nr. 7 frá 1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerðum sem settar hafa verið skv. þeim lögum og vegna þess að ýmis skilyrði í starfsleyfinu og reglugerð 520/2015 hafa aldrei verið uppfyllt.

3. Málavextir

Mál þetta á sér nokkra forsögu og vísast um hana m.a. til bréfs kæranda til Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur (hér eftir „HER“), dags. 10. ágúst 2018. Í því bréfi kemur m.a. að utanaðkomandi loft- og lyktarmengun við heimili kæranda í Brautarholti 1 sé langt umfram það sem eðlilegt getur talist. Mengunin kemur til vegna útblásturs frá eldisbúum í næsta nágrenni hans. Bjarna finnst mengunin frá eldisbúunum algjörlega ósættanleg og telur hana heilsuspillandi.¹ Því vill hann leita allra ráða til að koma þessum málum í viðunandi horf.

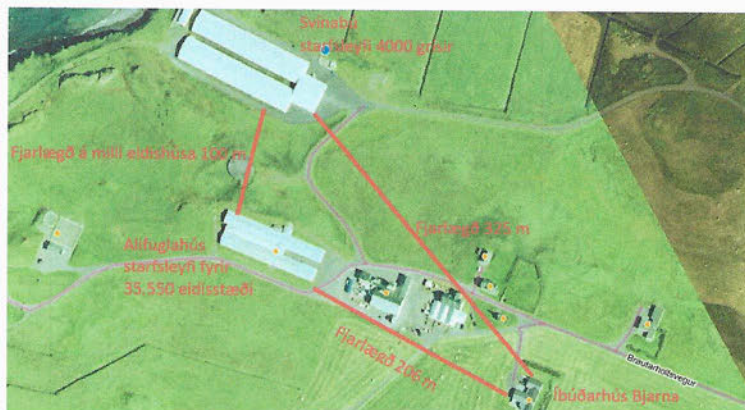
Kæra þessi varðar alifuglabúið að Brautarholti 5 sem heyrir undir HER. Hvað varðar svínabúið í Brautarholti heyrir það undir Umhverfisstofnun (hér eftir „UST“) en sú stofnun vinnur nú að endurskoðun á starfsleyfinu í kjölfar kvartana kæranda og vegna þess að dómkvaddir matsmenn hafa bent á fjölmörg atriði sem er ábótavant í mengunarmálum í Brautarholti.

Í Brautarholti á Kjalarnesi eru í dag starfrækt tvö eldisbú. Annars vegar er um að ræða 2.575 fm eldisbú að Brautarholti 5 fyrir alifugla. Búið er í um 200 m fjarlægð frá íbúðarhúsi kæranda.¹ Í þessu búi var áður svínaeldi (gyltur) sem var á undanþágu vegna mengunar og var starfsemi svínabús þar hætt árið 2010. Árið 2016 var búið tekið í notkun aftur og þá sem eldishús fyrir alifugla. Samkvæmt starfsleyfi er heimild fyrir 35.550 eldisstæðum í húsinu. Í starfsleyfinu kemur fram nánari skipting sem er á þá leið að um er að ræða eldi á allt að 15.000 hænuungum og 20.550 varphænum eða alls 35.550 eldisstæði.²

Í Brautarholti er hins vegar um að ræða 5.100 fm svínahús að Brautarholti 10, byggt árið 1998, sem er í um 100 m fjarlægð frá alifuglahúsinu og í 325 m fjarlægð frá íbúðarhúsi kæranda. Í því eldishúsi er heimild fyrir 4.000 grísum. Héðan í frá verður þetta bú kallað „svínabúið“. Þetta svínabú heyrir undir eftirlit Umhverfisstofnunar eins og áður hefur komið fram. Enginn mengunarvarnarbúnaður er í eldisbúunum að sögn kæranda og er það einnig staðfest í matsgerðum hinna dómkvöddu matsmanna.

Á mynd - 1 má sjá afstöðumynd af eldisbúunum og íbúðarhúsi kæranda. Tekið skal fram að kærandi á einnig atvinnuhúsnæði sem er í um 206 m fjarlægð frá alifuglahúsinu að Brautarholti 5:

Mynd 1: Staðhættir í Brautarholti á Kjalarnesi



¹ Eldishúsin voru byggð á árunum 1984-2001 en íbúðarhús Bjarna og önnur hús í hans eigu á svæðinu voru byggð fyrir þann tíma.

² Síðar í kæru þessari er bent á það að ekkert er farið eftir þessu ákvæði í starfsleyfinu.

Þann 25. mars 2021 óskaði kærandi eftir því að Héraðsdómur myndi skipa tvo dómkvadda matsmenn til að leggja mat á ýmis atriði varðandi mengun í Brautarholti og skyld atriði. Í framhaldi af því skipaði Héraðsdómur Reykjavíkur þá Þór Tómasson, efnaverkfræðing M.S. og Óskar Sigurðsson, hrl. og löggiltan fasteignasala til að framkvæma matið.

Þann 3. júní 2022 skiluðu hinir dómkvöddu matsmenn matsgerð sinni og koma þar fram alvarlegar athugasemdir varðandi stöðu mengunarmála á svæðinu og fleiri skyld atriði.

Í framhaldi af skýrslu matsmanna sendi kærandi kvörtun til UST, dags. 2. ágúst 2022, þar sem krafist var breytingar eða afturköllun á starfsleyfi svínabúsins að Brautarholti 10 vegna mengunar í Brautarholti á Kjalarnesi. Umhverfisstofnun tók vel í erindið og tók stjórnarsýsluákvörðun um þörf á endurskoðun á starfsleyfi svínabúsins í Brautarholti vegna athugasemda sem komu fram í kvörtunarbréfinu og hinu dómkvadda mati.

Í kjölfar matsgerðarinnar sendi kærandi einnig bréf á HER þann 2. ágúst 2022 þar sem gerð var krafa um afturköllun á starfsleyfi alifuglabúsins að Brautarholti 5 vegna mengunar í Brautarholti á Kjalarnesi. Því bréfi svaraði HER með örfáum línnum þann 29. sept. 2022 og var þar á engan hátt leitast við að svara athugasemdunum sem komu fram í dómkvadda matinu og vörðuðu starfsleyfið. Kærandi sendi í framhaldinu bréf á heilbrigðisnefnd Reykjavíkur þann 25. janúar 2023 þar sem gerð var krafa um afturköllun á starfsleyfi alifuglabúsins að Brautarholti 5 á Kjalarnesi. Því bréfi svaraði HER með bréfi frá 8. mars 2023 þar sem neitað var að verða við beiðni kæranda en það er einmitt þetta bréf og niðurstöður þess sem kæra þessi lýtur að.

Hvað varðar nánar um forsögu þessa máls er einnig vísað til bréfs kæranda til HER frá 10. ágúst 2018 sem nefnt var hér að framan sem og til matsbeiðninnar.

4. Nánar um málsatvik og málsástæður fyrir kröfum kæranda:

4.1 Kæruheimild og kærufrestur

Kæra þessi er sett fram með vísan til 1. mgr. 65. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og með vísan til laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

4.2 Málsástæður fyrir kröfum kæranda

Kærandi grundvallar kröfur sínar í máli þessu á eftirfarandi málsástæðum:

Kærandi telur að forsendan fyrir útgáfu starfsleyfisins fyrir alifuglabúið í Brautarholti 5 á Kjalarnesi sé brostin og að mörg skilyrði í starfsleyfi alifuglabúsins séu ekki og hafi aldrei verið uppfyllt og því beri að fella það úr gildi. Einnig byggir kærandi á því að núverandi starfsemi og staðsetning alifuglabúsins að Brautarholti 5 sé óheimil þegar horft er til lagaákvæða og reglugerða sem um þetta gilda. Rétt er að benda á eftirfarandi atriði í þessu sambandi sem mörg hver byggjast á niðurstöðum matsmanna:

- i) Í svari dómkvaddra matsmanna við spurningu A1 kemur fram að í starfsleyfi alifuglabúsins sé kveðið á um að BAT skilyrði þurfi að uppfylla en ljóst sé að mörg BAT skilyrði séu ekki uppfyllt, sbr. t.d. BAT ákvæði nr. 11, 13, 23 og 26 er eigi við um starfsemina en séu ekki uppfyllt. Hvað lið 11 varðar benda dómkvaddir

matsmenn á að þeir hafi séð ryk við útblástursstút á þaki eggjahússins við vettvangsskoðun þann 9. sept. 2021. Kærandi vill í þessu sambandi benda á að mikil rykmengun berst frá alifuglabúinu³ út í andrúmsloftið og getur hann lagt fram fjölda ljósmynda, frá ýmsum tímabilum, því til sönnunar.

- ii) Í svari dómkvaddra matsmanna við matsspurningu A3 kemur fram að enginn búnaður sé í alifuglahúsunum til lyktheydingar

Í þessu sambandi er rétt að minna á eftirfarandi sem kemur fram í matsbeiðninni:
„Þann 12. mars 2015 sendi HER bréf til umhverfisráðuneytisins þar sem fram kemur umsögn um beiðni Brúneggja um undanþágu frá fjarlægðartakmörkunum í gr. 24. í reglugerð nr. 941/2002 um hollustuhætti. Í umsögninni er komið inn á nauðsyn mengunarvarnarbúnaðar á eftirfarandi hátt: „Setja þarf viðeigandi mengunarvarnarbúnað til að lágmarka óþægindi af völdum starfseminnar eins og tekið var fram í fyrri umsögn. Kröfur um slíkan búnað yrðu settar í starfsleyfi búans og yrði hann að vera til staðar áður en rekstur hæfist. Lyktarmengun vegna stórra alifuglabúa getur verið vandamál sem veldur skaða á heilsu manna ef hún er viðvarandi auk þess að rýra lífsgæði. Útblæstrinum getur einnig fylgt möguleg smithætta. Fjarlægðarmörkin í reglugerðinni eru tilkomin til að vernda heilsu nágranna og takmarka ónæði.“

Kærandi telur að framannefndur mengunarvarnarbúnaður hafi aldrei verið settur upp í alifuglahúsunum.

Eftir framangreinda umsögn HER var gefin út reglugerð nr. 520/2015 með tilheyrandi fjarlægðarreglum og var sú reglugerð útgefin 1. júní 2015 og eiga fjarlægðarreglur skv. þeirri reglugerð við um nýframkvæmdir og meiri háttar breytingar. Engin heimild var til að gefa undantekningu frá fjarlægðarreglum skv. reglugerðinni. Þrátt fyrir allt framangreint var samþykkt undantekning frá fjarlægðarreglum fyrir alifuglabúið á árinu 2016 sem er ólöglegt og alveg með ólíkindum⁴.

Kærandi telur sannað með matsgerð dómkvaddra matsmanna að forsendur fyrir undanþágu frá fjarlægðartakmörkunum sem veittar voru á sínum tíma fyrir alifuglabúið hafi verið ólöglegar og því til viðbótar séu brostnar þær forsendur sem þá var miðað við og einnig byggir kærandi á því að ýmis skilyrði í starfsleyfinu sem kveða á um viðeigandi mengunarvarnarbúnað hafi aldrei verið uppfyllt.

³ Um er að ræða rykmengun sem berst frá 14 stórum þakstrompum hænsnabúsins sem er um 2.567 fm að stærð í tveimur samliggjandi byggingum.

⁴ HER byggði undantekninguna frá fjarlægðarmörkunum alifuglabúsins árið 2016 á því að fjöldi lyktareininga í nýju búi væri minni en þegar þar var rekið svínabú sex árum áður og því ætti reglugerð 520/2015 hvað fjarlægðarreglur varðar ekki við. Þessu hélt HER fram þrátt fyrir að búið hefði verið lokað í sex ár og þar af leiðandi var mengun frá því 0 lyktareiningar þegar sótt var um nýtt starfsleyfi. Allar forsendur breyttust þarna því skipt var um tegund, skipt var um rekstraraðila, framkvæmdir voru meiriháttar breytingar á húsnæðinu, óskað var eftir nýju starfsleyfi, en þrátt fyrir allt þetta taldi HER sig ekki þurfa að byggja á fjarlægðarreglum í nýrri reglugerð sem tekið hafði gildi á þessum tíma.

- iii) Í svari dómkvaddra matsmanna við matsspurningu A5 kemur fram að enn megi greina rykmengun við útblástursop og að ekki sé til staðar umhverfisstjórnunarkerfi sem sé skilyrði skv. BAT 1.
- iv) Í svari dómkvaddra matsmanna við matsspurningu A10 benda þeir á að fjarlægðin á milli svínabúsins í Brautarholti 10 og alifuglabúsins í Brautarholti 5 sé aðeins 100 m sem uppfylli ekki skilyrði 4. gr. reglugerðar nr. 520/2015 en þar kemur fram að lágmarksfjarlægðin megi ekki vera minni en 300 m. Dómkvaddir matsmenn benda einnig á að engin heimild er til að veita undanþágu frá þessari reglu í reglugerðinni.⁵

Í matsgerðinni kemur einnig skýrt fram að ákvörðun borgarráðs Reykjavíkur frá 1. september 2016 að samþykkja breytingar á skilmálum deiliskipulags Brautarholts á Kjalarnesi fari gegn fjarlægðarmörkum a og b liðar 2. mgr. 4. gr. reglugerðar 520/2015, þar sem um matvælafyrirtæki er að ræða.

Kærandi vill einnig benda á í þessu sambandi að fjarlægðarmörkin í 6. gr. reglugerðarinnar eiga einnig við þegar um er að ræða meiriháttar breytingar á eldri mannvirkjum. Í dómkvöddu matsgerðinni er tekið undir það með kæranda að breytingar á Brautarholti 5 árið 2016 þegar fasteigninni var breytt vegna fyrirhugaðs alifuglaeldis hafi verið meiriháttar⁶ og því eiga framangreind 300 m fjarlægðarmörk við í öllum tilvikum.⁷

⁵ Hér má einnig vísa til neðanmálgreinar á bls. 13 í matsbeiðninni þar sem fram kemur umsögn HER varðandi starfsleyfi fyrir alifuglahús við Hamar í Reykjavík. Beiðninni var hafnað vegna mengunarhættu. Neðanmálgreinin sem vísað er til er nánar tiltekið eftirfarandi: Samkvæmt upplýsingum frá matsbeiðanda Bjarna Pálssyni sóttu Brúnegg ehf. um leyfi árið 2013 til að setja fugla í gömul svínahús að Hamri í Reykjavík. Þessi hús eru í 1,5 km fjarlægð frá þéttari byggð en innan 500 metra eru nokkur hús. Þá var reglugerðin frá 2015 ekki komin og þurftu því Brúnegg að sækja um undanþágu frá 500 metra reglunni. Umsóknin var um 9500 varphænur og 4500 unga. Á Hamri höfðu nágrennar í þremur húsum innan 500 metra verið jákvæðir fyrir þessari breytingu. Í 1,5 km fjarlægð er þéttari byggð í nýju hverfi í Úlfarsárdal. Umhverfisstofnun sagði í áliti sínu að þeir myndu ekki hafa athugasemdir ef HER samþykkti þetta. HER hafnaði beiðninni með eftirfarandi rökstuðningi: „**lyktarmengun vegna stórra alifuglabúa geti verið vandamál og geti valdið skaða á heilsu manna ef hún sé viðvarandi auk þess að rýra hollustuhætti. Útblæstrinum gæti einnig fylgt möguleg smithætta. Fjarlægðarmörk reglugerðarinnar um hollustuhætti eru sett til að vernda heilsu nágranna og takmarka ónæði og telji nefndin ekki rök fyrir því að víkja frá þeim á þessum stað.**“ Matsbeiðanda finnst harla einkennilegt að þessi sama heilbrigðisnefnd samþykki síðan alifuglabú fyrir 35.000 fugla í 100 - 200 metra fjarlægð frá íbúðarhúsi hans og öðrum húsum í hans eigu og í 100 m fjarlægð frá einu stærsta svínabúi landsins sem rekið er á undanþágu.

⁵ Svínabú og alifuglabú falla undir það að vera matvælafyrirtæki skv. reglugerðinni og má í því sambandi m.a. vísa í tölvupóst frá Matvælastofnun frá 21. mars 2016 sem er fylgiskjal með matsbeiðninni.

⁶ Breytingarnar voru það umfangsmiklar að þær kölluðu á að sérstakt byggingarleyfi yrði gefið út áður en framkvæmdir hæfust. Framkvæmdirnar fóru hins vegar í gang og voru kláraðar án þess að nokkurn tíma væri gefið út byggingarleyfi.

⁷ Í matsbeiðninni er því lýst í hverju meiriháttar breytingar á húsnaði alifuglabúsins fólust. Kærandi fékk tölvupóst þann 7. nóv. 2016 frá Geiri Gunnari Geirssyni þar sem hann tók undir það að um meiriháttar breytingar hafi verið að ræða sbr. eftirfarandi: „*Það dylst engum að þarna eru meiriháttar breytingar á húsnaðinu að ræða. Held að það geti ekki orðið meiri breytingar nema þá að húsið sé rífið og byggt nýtt í staðinn en kannski er það þá minniháttar líka?*“ Þessi sami Geir er fyrirsvarismaður starfsleyfishafanna / matsþolanna Stjórnugriss og Stjórnueggs ehf.

- v) Í svari dómkvaddra matsmanna við matsspurningu A10 koma þeir einnig inn á það að að í 6. gr. reglugerðarinnar nr. 520/2015 séu almennar fjarlægðarreglur sem sveitarstjórn er skylt að ákveða í skipulagsáætlunum. Þrátt fyrir framangreinda skyldu eru engar slíkar fjarlægðarreglur í skipulagsáætlunum Reykjavíkurborgar fyrir Kjalarnes.⁸
- vi) Í svari dómkvaddra matsmanna við matsspurningu A 11 kemur fram að dómkvaddir matsmenn telja að ekki liggi fyrir með nægilega skýrum hætti hvernig eftirlit sé skipulagt og birting á niðurstöðum eftirlits sé ófullnægjandi á heimasíðu HER.
- vii) Í svari við matsspurningu A 12 kemur fram að dómkvaddir matsmenn gefa sér tvenns konar forsendur varðandi samsetningu dýra og komast að þeirri niðurstöðu að fjöldi lyktareininga á svæðinu í kringum svína- og alifuglahúsin í Brautarholti sé 97.000 – 156.000 OU. Kærandi telur rétt að miða við efri mörkin þar sem dómkvaddir matsmenn hafa staðfest að enginn mengunarvarnarbúnaður sé í búunum.
- viii) Matsspurning 14 var eftirfarandi:

Að gefinni þeirri forsendu að skilyrði fyrir undanþágunni um fjarlægðarmörk í úrskurði Hollustuverndar frá 1998 hafi ekki verið uppfyllt, hvað telja þá matsmenn að heimilt sé að hafa margar lyktareiningar í svínahúsinu og alifuglahúsinu í Brautarholti samtals og í hvoru eldishúsi fyrir sig þannig að uppfyllt séu ákvæði reglugerðar nr. 520/2015?

Í svari dómkvaddra matsmanna við matsspurningunni kemur fram að hámark lyktareininga á svæðinu miðað við reglugerð nr. 520/2015 megi ekki vera meira en 80.000 OU sem er mun minna en þær 97.000 – 156.000 OU sem eru á svæðinu sbr. svar dómkvaddra matsmanna við spurningu 12. Kærandi telur rétt að miða við efri mörkin, þ.e. 156.000 OU, eins og áður hefur komið fram, þar sem dómkvaddir matsmenn hafa staðfest að enginn mengunarvarnarbúnaður sé í búunum.

Kærandi vill benda á að í svari matsmanna við þessari matsspurningu kemur fram að af þessum 80.000 lyktareiningum (OU) eru 42.840 frá alifuglabúinu að Brautarholti 5.⁹ Kærandi vill einnig benda á það að aðalforsenda HER þegar

⁸ Hvað varðar fjarlægðarregluna í 6. gr. reglugerðarinnar telur kærandi að á árinu 2016 hafi HER samþykkt nýtt starfsleyfi fyrir alifuglabúið og bent á að um áframhald af eldri rekstri svínabús væri að ræða og því ætti eldri reglugerð við nema hvað varðar 50 metra fjarlægðarregluna í 6. gr. reglugerðarinnar en þar vildi HER miða við nýju reglugerðina sem væri hagstæðara fyrir umsækjandann. Þannig handvaldi HER atriði úr báðum reglugerðunum, eldri og nýju, eftir því sem hagstæðast var fyrir umsækjandann í hvoru tilvikinu fyrir sig sem stent ekki neina lögfræðilega skoðun að mati kæranda. Þar sem reglugerð 520/2015 hafði tekið gildi á þessum tíma og enginn rekstur hafði verið í Brautarholti 5 í sex ár bar að sjálfsögðu að miða eingöngu við þá reglugerð sem hefði gert það að verkum að óheimilt var að heimila þennan nýja rekstur með alifugla í húsunum, m.a. vegna 300 m fjarlægðarreglunnar á milli búa sem kemur fram í 4. gr. reglugerðarinnar.

⁹ Kærandi vill benda á það hér til samanburðar að frá meðalíslensku fjósi með 50 kúm kemur mengun sem nemur 3 – 4.000 lyktareiningum.

starfsleyfið var veitt var að mengun / fjöldi lyktareininga frá þessu fyrirhugaða alifuglabúi væri minni en þegar gyltur voru í Brautarholti 5 en þá voru þar 18.160 lyktareiningar. Niðurstaða matsmanna staðfestir að fjöldi lyktareininga sem HER miðaði við á sínum tíma er langt frá því að vera réttur og því voru forsendur fyrir því að veita starfsleyfið og víkja frá skilyrðum í reglugerð 520/2015 rangar. Hinar röngu forsendur HER á sínum tíma byggðust á neðri mörkum¹⁰ í einni danskri handvaldri tilraun¹¹ sem vísað var til í skýrslu frá umsækjanda en sú skýrsla sýndi ranglega að fjöldi lyktareininga í fyrirhuguðu alifuglabúi við Brautarholti 5 ætti ekki að vera meiri en um það bil 8 - 10.000 OU eða mun minni en þegar gyltur voru í Brautarholti 5 en þá var miðað við að 18.160 lyktareiningar væru í Brautarholti 5. Út frá þessu ályktaði HER ranglega að mengun frá fyrirhuguðu alifuglabúi yrði mun minni en þegar gyltur voru í Brautarholti 5 og því taldi HER heimilt að víkja frá fjarlægðarreglum 6. gr. reglugerðarinnar og fleiri ákvæðum í sömu reglugerð. Afleiðing af þessum röngu forsendum HER var síðan sú að HER réttlætti undanþáguna með því að þetta væri framhald af eldri rekstri sem hefði mengað meira en hinn fyrirhugaði nýi rekstur sem stenst engan veginn eins og niðurstöður dómkvaddra matsmanna sýna ótvírátt fram á að mati kæranda.

Hefði HER reiknað rétt á sínum tíma og í samræmi við niðurstöðu dómkvaddra matsmanna hefði starfsleyfið aldrei verið veitt því niðurstöður matsmanna sanna ótvírátt að mengunin frá alifuglabúinu í Brautarholti 5 er mun meiri en þegar gyltur voru í sama húsi á sínum tíma.

Þar sem sýnt hefur verið fram á það í kæru þessari að skilyrði og forsendur hafa ekki verið uppfyllt fyrir undanþágunni frá fjarlægðarmörkum fyrir alifuglabúið er niðurstaðan af framangreindu sú að fjöldi dýra og lyktareiningar á svæðinu eru langt umfram þau mörk sem tilgreind eru í reglugerð nr. 520/2015. Þegar af þeirri ástæðu telur kærandi að fella eigi niður starfsleyfi alifuglabúsins.

- ix) Kærandi telur einnig rétt að benda á það að skv. gr. 1.1. í núgildandi starfsleyfisskilyrðum starfsleyfisins gildir það fyrir eggjaframleiðslu, eldi á allt að 15.000 hænuungum og 20.550 varphænum, alls 35.550 eldisstæði. Heilbrigðiseftirlitið hefur hins vegar upplýst að raunveruleikinn sé hins vegar allt

¹⁰ Danska tilraunin var á bilinu 160 OU pr. 1.000 kg. – 240 OU pr. 1.000 kg. og HER miðaði við neðri mörkin. Kærandi vill benda á að á sama tíma og danska tilraunin var gerð voru gerðar tilraunir í Hollandi og Írlandi og sýndu þær tilraunir þrefalt meiri mengun miðað við sömu forsendur, það er 460 OU pr. 1000 kg. Með því að velja neðri mörk í einni danskri tilraun þá taldi HER sig geta sýnt fram á að um minniháttar breytingar væri að ræða sem hefði ekki í för með sér aukin óþægindi í skilningi 6. gr. reglugerðar nr. 520/2015. Kærandi telur að með þessum vinnubrögðum hafi HER skraddarasaumað skilyrðin í starfsleyfinu með það að markmiði að komast hjá ófrávíkjanlegum skilyrðum í reglugerð nr. 520/015.

¹¹ Kærandi vill benda á að það er ekkert í íslenskum lögum sem heimilar HER að miða forsendur við handvaldar forsendur út frá einhverri tilraun sem gerð er í einhverju einstöku landi sem umsækjandi telur henta honum í umsóknarferlinu. Matsmenn benda á þetta og vísa til þess að í íslenskum reglugerðum á þessu sviði sé miðað við almennar reglur sem gilda um þetta hjá Evrópusambandinu. Hér má einnig benda á að í máli úrskurðarnefndarinnar nr. 94/2022 (skotsvæði) kom fram hjá HER að þeim væri óheimilt að nota sænskar viðmiðanir til hávaðamælinga því ekki væri vísað til þeirra í íslenskum lögum. Af skotsvæðismálinu má sjá að mikið ósamræmi er í stjórnsýslu HER hvað þetta varðar í einstökum málum. Við þetta má síðan bæta að niðurstöður HER vegna alifuglabúsins í Brautarholti 5 byggðust ekki einu sinni á dönskum viðmiðunarreglum heldur neðri mörkunum í einni handvaldri danskri tilraun sem vísað var til í skýrslu sem kærandi kostaði og lagði fram við umsókn starfsleyfisins.

annar því HER hafi samþykkt að breyta starfsleyfinu við yfirfærslu á því til Stjórnueggja ehf. og heimilað að í húsunum væru 28.000 varphænur og engir hænuungar.¹² Þessar breytingar hafi hins vegar ekki verið færðar inn í gildandi starfsleyfi sem er opinbert og endurspeglar það starfsleyfi því ekki raunveruleikann. Að mati kæranda verður þetta að teljast mjög einkennileg stjórnsýsla sem uppfyllir ekki formkröfur sem um þetta gilda. Í þessu sambandi vill kærandi m.a. vísa til 3. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir en þar kemur skýrt fram að ef endurskoðun eða breyting á starfsleyfi leiðir til breytinga á því skuli stofnunin auglýsa drög að slíkri breytingu að lágmarki í fjórar vikur. HER hefur ekki hirt um neinar slíkar auglýsingar og því er ljóst að starfsleyfið er ekki í samræmi við þá starfsemi sem fram fer í húsunum að þessu leyti og því ber að fella það úr gildi.

Rétt er að benda á það hér að með úrskurði sínum nr. 163/2016 sem kveðinn var upp þann 12. júní 2017, féllst úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála ekki á mótmæli kæranda við útgáfu á starfsleyfi fyrir alifuglabúið sem þá var til meðferðar. Aðstæður í dag eru hins vegar gjörbreyttar. Í því sambandi má nefna í fyrsta lagi að fyrir liggur að starfsleyfisskilyrði hafa ekki verið uppfyllt og að starfsemin uppfyllir ekki reglugerðarákvæði eins og kærandi telur að hafi verið staðfest í matsgerð hinna dómkvöddu manna. Til viðbótar við þetta má nefna að HER telur sig hafa breytt starfsleyfinu munnlega eins og kom fram hér að framan þannig að nú er fuglafjöldi og samsetning hans ekki í samræmi við það sem kemur fram í starfsleyfinu.

- x) Gildandi starfsleyfi er fylgiskjal nr. 8 með kæru þessari. Þegar horft er til stöðunnar í dag og dómkvadda matsins sést að það er ekkert verið að fara eftir því í fjölmörgum atriðum. Í þessu sambandi vill kærandi nefna eftirfarandi atriði:
- a) Starfsleyfishafi virðist hafa samið munnlega við HER um að ekki þurfi að fara eftir ákvæði 1.1. í starfsleyfinu og í búinu í dag er einhver allt önnur samsetning á fuglum og fjölda heldur en hið opinbera starfsleyfi gerir ráð fyrir. Þetta er algjörlega óásættanlegt að mati kæranda.
 - b) Í gr. 4.1. í sértæku starfsleyfisskilyrðunum kemur fram að rekstraraðili skuli nota bestu fáanlegu tækni við mengunarvarnir o.s.frv. Í gr. 4.5. kemur fram að takmarka skuli loftmengun frá starfseminni eins og kostur er og tryggja skuli að rakastig í búunum sé hæfilegt þannig að komið sé í veg fyrir óþarfa ryk í útblæstri. Þar kemur einnig fram að sérstaklega beri að gæta að mengun gagnvart nærliggjandi íbúabyggð. Matsmenn hafa m.a. bent á að enginn búnaður sé í húsunum til lyktheydingar og því er þetta skilyrði starfsleyfisins ekki uppfyllt. Þar að auki liggur fyrir að rykmengun kemur upp í gegnum strompana og fer óhindrað út í andrúmsloftið. Að mati kæranda er hér verið að brjóta 36. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir en þar kemur fram að ábyrgðaraðilar starfsleyfisskylds atvinnurekstrar sem hafi í för með sér losun mengandi efna í andrúmslofti skulu gera viðeigandi ráðstafanir, þ.m.t. með

¹² Þetta kemur m.a. fram í bréfi HER til kæranda sem dagsett er þann 8. mars 2023.

umhverfisstjórnun og hreinsibúnaði til að draga úr slíkri losun eftir því sem nánar er mælt fyrir um í reglugerð.

- c) Kærandi telur að niðurstaða matsmanna sýni fram á að rekstraraðili uppfyllir ekki skyldur sínar skv. 40. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir en þar kemur fram að rekstraraðilar skuli tryggja að starfsemi þeirra sé í samræmi við við ákvæði laganna, reglugerða settra samkvæmt þeim og starfsleyfisskilyrða.
- d) Hvað almennu starfsleyfisskilyrðin varðar er ljóst að starfsleyfishafi uppfyllir ekki ákvæði 4.1, 4.4 og 4.7 er varða mengunarvarnir.

5. Samantekt á nokkrum atriðum og ábendingar

Í kæru þessari hefur verið bent á fjölmörg atriði sem styðja það að fella eigi niður starfsleyfi alifuglabúsins þar sem um rangar forsendur var að ræða þegar starfsleyfið var veitt og búið uppfyllir í dag ekki öll þau skilyrði sem sett eru í starfsleyfinu. Alifuglabúið uppfyllir ekki heldur skilyrði sem sett eru í reglugerð 520/2015 um fjarlægðir og fleira. Kærandi telur að matsgerð dómkvaddra matsmanna styðji þessa niðurstöðu. Í þessu sambandi vill kærandi m.a. nefna:

- i) Í dómkvöddu matsgerðinni er það staðfest að tilheyrandi BAT skilyrði varðandi alifuglabúið eru ekki öll uppfyllt.
- ii) Dómkvaddir matsmenn staðfesta að rykmengun berst frá alifuglabúinu út í umhverfið frá strompum þess.
- iii) Dómkvaddir matsmenn staðfesta að enginn búnaður sé í alifuglabúinu til lyktheydingar. Enginn mengunarvarnarbúnaður er í alifuglabúinu eins og alltaf hefur verið gerð krafa um.
- iv) Dómkvaddir matsmenn staðfesta að alifuglabúið uppfyllir ekki skilyrði um fjarlægðir o.fl. sem sett eru í reglugerð 520/2015. Kærandi telur að það eitt eigi að leiða til þess að starfsleyfi alifuglabúsins eigi að fella úr gildi.
- v) Dómkvaddir matsmenn staðfesta að breytingar á Brautarholti 5, árið 2016 hafi verið meiriháttar í skilningi reglugerðar 520/2015 sem hefði átt að leiða til þess að starfsleyfi fyrir alifuglabúið mátti ekki gefa út að mati kæranda. Í þessu sambandi vill kærandi ítreka það sem m.a. kom fram í neðanmálgrein 4 hér að framan að árið 2016 þegar HER gaf undanþágu frá fjarlægðarmörkum horfðu þeir ekki til þess að um var að ræða: a) hús sem hafði staðið tómt í 6 ár og hafði ekki starfsleyfi, b) að skipt var um dýrategund, c) að um meiriháttar breytingar á húsnæðinu var að ræða sem kallaði á breytingar á deiliskipulagi, d) um var að ræða nýjan starfsleyfishafa, e) um var að ræða útreikninga á mengun frá starfsleyfishafa sjálfum en HER framkvæmdi ekki sjálfstætt mat og f) að í 100 m fjarlægð var eitt stærsta svínabú landsins og að allt of stutt var á milli búanna skv. fortakslausum skilyrðum í reglugerð 520/2015 sem var í gildi á þeim tíma.
- vi) Niðurstaða dómkvaddra matsmanna er að á svæðinu séu 97.000 – 156.000 OU sem er langt umfram þau mörk sem kæranda verður gert að þola. Í því sambandi má

benda á að dómkvaddir matsmenn telja að hámarksfjöldi lyktareininga á öllu svæðinu miðað við skilyrði í reglugerð 520/2015 sé 80.000 OU.

- vii) Kærandi telur að við mat á niðurfellingu á starfsleyfi alifuglabúsins þurfi að horfa til þess að viðurkennt er að útblástursmengun frá stórum hænsnabúum er hættuleg heilsu manna og að innan við 100 metra frá alifuglabúinu er eitt stærsta svínabú landsins sem er með tæplega fjórum sinnum fleiri dýr og mengun en miða á við sem hámark skv. reglugerð 520/2015.

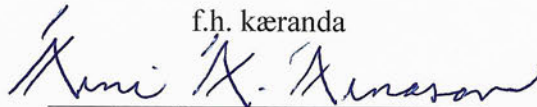
.....

Í ljósi alls ofangreinds er þess krafist að fallist verði á kröfur kæranda í máli þessu.

Áskilinn er réttur til þess að leggja fram frekari gögn og setja fram auknar kröfur á síðari stigum þessa máls.

Virðingarfyllst,

f.h. kæranda



Árni Ármann Árnason hrl.

Fylgiskjöl:

1. Bréf Bjarna Pálssonar til Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 10. ágúst 2018.
2. Matsbeiðni
3. Matsgerð dómkvaddra manna.
4. Bréf Bjarna Pálssonar til Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur o.fl., dags. 2. ágúst 2022.
5. Svarbréf Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 29. sept. 2022.
6. Bréf Bjarna Pálssonar til Heilbrigðisnefndar Reykjavíkur, dags. 25. janúar 2023.
7. Svarbréf Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, dags. 8. mars 2023.
8. Gildandi starfsleyfi Stjörnueggja ehf. sem var endurútféð 10. apríl 2018.

ⁱ Almenn er það viðurkennt að mengun frá jafn stóru þauleldisbúi í alifuglarækt og er í Brautarholti 5 er heilsuspillandi fyrir nágretta. Það er m.a. staðfest í gögnum frá HER, umhverfis- og auðlindaráðuneytinu og skv. erlendum háskólarannsóknnum.



Reykjavík 3. maí 2023.

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur í málinu nr. 44/2023, kæra Bjarna Pálssonar, þar sem kærð er ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur (hér eftir nefnt HER) frá 8. mars sl. um að verða ekki við kröfu kæranda um afturköllun á starfsleyfi alifuglabúsins að Brautarholti 5 á Kjalarnesi.

Með tölvupósti dags 5. apríl sl. sendi úrskurðarnefndin HER ofangreinda kæru. Í umsögn þessari er viðhorfum HER lýst til kærunnar.

Málavextir

Með bréfi dags. 2. ágúst 2022 til HER krafðist kærandi þess að starfsleyfi fyrir alifuglabúið að Brautarholti 5, Kjalarnesi yrði afturkallað. Með bréfi HER dags. 29. september s.á. var kröfunni hafnað. Krafa kæranda var svo ítrekuð með bréfi til Heilbrigðisnefndar Reykjavíkur dags. 25. janúar 2023. Því bréfi var svarað með bréfi HER dags. 8. mars 2023 þar sem fram kom að ekki væri tilefni til endurskoðunar starfsleyfis alifuglabúsins. Var jafnframt tekið fram í niðurlagi svarsins að að mati HER fælu þær skýringar sem veittar voru í bréfinu ekki í sér stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga, en kæranda eftir sem áður leiðbeint um að stjórnvaldsákvæðanir sem teknar væru á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 sættu kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Kröfugerð

Kærandi krefst þess framangreind ákvörðun HER í málinu verði felld úr gildi og að lagt verði fyrir HER að uppfylla lagaskyldur sínar skv. lögum nr. 7 frá 1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerðum sem settar hafa verið samkvæmt þeim lögum og sjái til þess að starfsleyfi alifuglabúsins í málinu verði felld niður og búinu lokað þar sem ýmsar forsendur og ýmis skilyrði í starfsleyfinu og reglugerð 520/2015 hafa aldrei verið uppfyllt.

Her krefst þess að kröfum kæranda verði hafnað eða e.a. vísað frá úrskurðarnefndinni.

Málsástæður og lagarök

Varðandi málsástæður og lagarök vísast til kæru, en einna er helst á því byggt af hálfu kæranda að forsendan fyrir útgáfu starfsleyfisins sé brostin og að mörg skilyrði í starfsleyfinu séu ekki og hafi aldrei verið uppfyllt. Núverandi starfsemi og staðsetning alifuglabúsins sé óheimil þegar horft sé til lagaákvæða og reglugerða sem um þetta gilda. Byggjast kröfur kæranda einna helst á svörum dómkvaddra matsmanna í matsgerð dags. 3. júní 2023 vegna stöðu mengunarmála á svæðinu.

Álit HER

Ekki er fallist á málatilbúnað kæranda. Með úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í málinu nr. 163/2016 var kröfu kæranda um ógildingu starfleyfisins fyrir alifuglabúið, sem gefið var út þann 8. nóvember 2016, hafnað. Áður hafði úrskurðarnefndin hafnað kröfu kæranda um ógildingu á breytingu á skilmálum deiliskipulags Brautarholts á Kjalarnesi vegna lóðarinnar nr. 5 í Brautarholti þar sem heimiluð var starfsemi alifuglabús.

Bent er á að allir kærufrestir vegna starfsleyfisins eru löngu liðnir og getur kærandi ekki öðlast nýjan kærufrest með því einu að krefjast á ný afturköllunar starfsleyfisins fyrir úrskurðarnefndinni. Að mati HER er engri kæranlegri ákvörðun til að dreifa í málinu og því ber að vísa kærinni frá af þeim sökum.

Í svarbréfi HER til kæranda dags. 29. september 2022 var tekið fram að reglubundið eftirlit með starfseminni hafi ekki gefið tilefni til að endurskoða eða afturkalla starfsleyfið, auk þess sem tilvitnuð matsgerð frá 3. júní 2022 hafi ekki leitt í ljós annmarka sem gæfu tilefni til niðurfellingar starfsleyfisins.

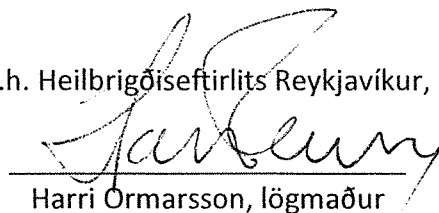
Kærandi hefur ekki fært fram nein rök eða gögn máli sínu til stuðnings önnur en framangreinda matsgerð. Umrædd matsgerð hefur ekkert gildi í máli þessu þar sem henni var einhliða aflað af hálfu kæranda og er hluti gagna í dómsmáli sem rekið er af hálfu kæranda gegn Reykjavíkurborg fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur. Reykjavíkurborg hefur gert margvíslegar athugasemdir við matsgerðina og á eftir að takast á um sönnunargildi hennar fyrir dómi. Það er ekki á valdi úrskurðarnefndarinnar að úrskurða um gildi sönnunargagna sem til meðferðar eru fyrir dómstólum.

Hvað varðar kröfu kæranda um að lagt verði fyrir HER að uppfylla lagaskyldur sínar skv. lögum nr. 7 frá 1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerðum sem settar hafa verið samkvæmt þeim lögum og sjá til þess að starfsleyfi alifuglabúsins í málinu verði fellt niður og búinu lokað, þá er þess krafist að þeirri kröfu verði vísað frá enda er það ekki á valdsviði nefndarinnar að mæla fyrir um tilteknar athafnir stjórnvalda, heldur tekur nefndin einungis afstöðu til stjórnvaldsákvæðana og ágreiningsmála vegna annarra úrlausnatriði á sviði umhverfis- og auðlindamála.

Ítrekuð er sú krafa HER að máli kröfu kæranda verði hafnað eða vísað frá enda hefur ekkert komið fram sem leitt getur til ógildingar afstöðu HER í málinu.

Taki nefndin til skoðunar aðrar málsástæður en fram koma í kæru og í umsögn þessari er þess óskað að HER verði gert kleift að tjá sig um þær áður en til úrskurðar í málinu kemur.

F.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur,



Harri Órmarsson, lögmaður

Árið 2023, fimmtudaginn 17. ágúst, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur

Fyrir var tekið mál nr. 44/2023, kæra á ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 8. mars 2023, um að hafna kröfu kæranda um að fella úr gildi starfsleyfi alifuglabúsins að Brautarholti 5, Kjalarnesi.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 4. apríl 2023, er barst nefndinni 5. s.m., kærir Bjarni Pálsson, eigandi og ábúandi jarðarinnar Brautarholts 1, á Kjalarnesi, ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 8. mars 2023, að hafna kröfu hans um að fella úr gildi starfsleyfi alifuglabús að Brautarholti 5, Kjalarnesi. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Til vara er þess krafist að úrskurðarnefndin felli niður starfsleyfið.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur 3. maí 2023.

Málavextir: Í Brautarholti á Kjalarnesi er starfrækt þaueldi alifugla og svína. Annars vegar í 2.575 m² eldishúsi fyrir alifugla sem er í um 200 m fjarlægð frá íbúðarhúsi kæranda og hins vegar 5.100 m² svínahúsi sem er í um 100 m fjarlægð frá alifuglahúsinu og í 325 m fjarlægð frá íbúðarhúsi kæranda. Í alifuglahúsinu var svínaeldi fram til ársins 2010. Árið 2016 var húsið tekið að nýju til notkunar og þá sem eldishús fyrir alifugla. Samkvæmt starfsleyfi, dags. 11. apríl 2016, er heimild fyrir 35.550 eldisstæðum alifugla í húsinu. Svínahúsið hefur heimild fyrir eldi á 4.000 grísum.

Hinn 25. mars 2021 óskaði kærandi eftir því við Héraðsdóm Reykjavíkur að skipaðir yrðu matsmenn til að leggja mat á ýmis atriði varðandi stöðu mengunarmála og annarra atriða sem hann taldi að væri ábótavant á svæðinu vegna starfsemi eldisbúanna. Fyrir liggur skýrsla matsmanna, dags. 3. júní 2022. Kærandi krafðist þess 2. ágúst s.á., að Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur afturkallaði starfsleyfi alifuglabúsins vegna mengunar. Þeirri kröfu var hafnað 29. september s.á. Krafan var ítrekuð gagnvart Heilbrigðisnefnd Reykjavíkur 25. janúar 2023. Var þeirri beiðni hafnað af Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur 8. mars s.á. og er það sú afgreiðsla stjórnvalds sem borin er undir nefndina í máli þessu.

Málsrök kæranda: Kærandi telur að forsendur fyrir útgáfu starfsleyfis alifuglabúsins á Brautarholti 5, á Kjalarnesi séu brostnar. Mörg skilyrði starfsleyfisins séu ekki og hafi aldrei verið uppfyllt. Einnig samræmist starfsemi og staðsetning alifuglabúsins ekki lögum og reglugerðum. Byggi þetta meðal annars á niðurstöðum dómskvaddra matsmanna frá 3. júní 2022, en þar komi fram að í starfsleyfinu sé kveðið á um að starfsemin þurfi að uppfylla skilyrði bestu aðgengilegu tækni samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/75/ESB, vegna þéttbærs eldis alifugla eða svína, sem innleidd hafi verið með reglugerð nr. 935/2018. Ákvæði nr.

11, 13, 23 og 26 sem eigi við um starfsemina séu meðal annars ekki uppfyllt, en staðfest hafi verið rykmengun frá útblástursstút á þaki hússins, enginn búnaður sé í húsinu til lyktareyðingar og ekki sé til staðar umhverfisstjórnunarkerfi.

Í matsbeiðni til Héraðsdóms Reykjavíkur komi fram að 12. mars 2015 hafi Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur sent umsögn til umhverfisráðuneytisins varðandi beiðni þáverandi rekstraraðila alifuglahússins um undanþágu frá fjarlægðarmörkum skv. 24. gr. reglugerðar nr. 941/2002 um hollustuhætti, sbr. heimild í 74. gr. þeirrar reglugerðar. Þar hafi verið komið inn á nauðsyn mengunarvarna og tekið fram að setja þyrfti viðeigandi mengunarvarnarbúnað til að lágmarka óþægindi af völdum starfseminnar. Tekið hafi verið fram að kröfur um slíkan búnað yrðu settar í starfsleyfi búsins og yrði hann að vera til staðar áður en rekstur hæfist. Hafi þar einnig komið fram að lyktarmengun vegna stórra alifuglabúa geti verið vandamál sem valdi skaða á heilsu manna sé hún viðvarandi auk þess að hún rýri lífsgæði. Útblæstrinum geti einnig fylgt möguleg smithætta.

Fjarlægðarmörk í reglugerðinni séu tilkomin til að vernda heilsu nágretta og takmarka ónæði. Með reglugerð nr. 520/2015 um eldihús alifugla, loðdýra og svína hafi verið settar reglur um slík eldihús, m.a. um fjarlægð frá þeirra frá nýframkvæmdum og meiri háttar breytingum á húsnaði. Þar sé engin heimild til að veita undantekningar frá fjarlægðarreglum. Þrátt fyrir þetta hafi árið 2016 verið samþykkt undantekning frá fjarlægðarreglum fyrir alifuglabúið í Brautarholti. Með matsgerð dómkvaddra matsmanna sé nú sannað að forsendur fyrir þeirri undanþágu hafi verið ólögmatar. Þá séu brostnar þær forsendur sem þá hafi verið miðað við, en ýmis skilyrði í starfsleyfinu sem kveði á um viðeigandi mengunarþúnað hafi aldrei verið uppfyllt.

Í matsgerð hinna dómkvöddu matsmanna komi fram að fjarlægðin milli svínabúsins og alifuglabúsins í Brautarholti sé aðeins 100 m. Sú fjarlægð uppfylli ekki skilyrði 4. gr. reglugerðar nr. 520/2015, en þar komi fram að lágmarksfjarlægð milli húsanna skuli vera 300 metrar. Í matsgerðinni komi fram að ákvörðun borgarráðs Reykjavíkur frá 1. september 2016 um að samþykkja breytingar á skilmálum deiliskipulags Brautarholts á Kjalarnesi fari gegn fjarlægðarmörkum a. og b. liðar 2. mgr. 4. gr. reglugerðar 520/2015, þar sem um matvæla-fyrirtæki sé að ræða. Þá eigi fjarlægðarmörk 6. gr. reglugerðarinnar við þegar um sé að ræða meiriháttar breytingar á eldri mannvirkjum. Sé það staðfest í matsgerðinni að breytingar á Brautarholti 5 árið 2016, þegar fasteigninni var breytt vegna fyrirhugaðs alifuglaeldis, hafi verið meiriháttar og því eigi framangreind 300 m fjarlægðarmörk við í öllum tilvikum.

Við mat á fjölda lyktareininga hafi hinir dómkvöddu matsmenn gefið sér tvönn konar forsendur varðandi samsetningu dýra og komist að þeirri niðurstöðu að fjöldi lyktareininga á svæðinu umhverfis svína og alifuglahúsin væri á bilinu 97.000–156.000 OUE. Sé miðað við leyfilegt hámark skv. reglugerð nr. 520/2015 væri hámark lyktareininga fyrir sama svæði 80.000 OUE, þar af væru 42.000 OUE frá alifuglabúinu. Framangreind niðurstaða matsmanna á fjölda lyktareininga á svæðinu staðfesti að sá fjöldi lyktareininga sem heilbrigðiseftirlitið hafi miðað við á sínum tíma sé rangur. Þar með væru brostnar þær forsendur heilbrigðiseftirlitsins fyrir veitingu leyfisins að fjöldi lyktareininga í alifuglahúsinu yrði minni heldur en þegar þar hafi verið svínabú. Eigi það einnig við um forsendur fyrir veittri undanþágu frá skilyrðum reglugerðar nr. 520/2015.

Hinar röngu forsendur heilbrigðiseftirlitsins hafi á sínum tíma byggst á neðri mörkum í einni danskri handvalinni tilraun og hafi verið ályktað á grundvelli hennar að fjöldi lyktareininga í fyrirhuguðu alifuglabúi yrði ekki meiri en 8–10.000 OUE. Með því að velja neðri mörkin hafi heilbrigðiseftirlitið talið sig getað sýnt fram á að um minniháttar breytingar væri að ræða sem

ekki hefðu í för með sér aukin óþægindi í skilningi 6. gr. reglugerðar nr. 520/2015. Með þessu hafi undanþága verið réttlætt á þeirri forsendu að um væri að ræða framhald af eldri rekstri sem hefði mengað meira en hinn fyrirhugaði rekstur alifuglabúsins. Hefði heilbrigðiseftirlitið reiknað rétt á sínum tíma og í samræmi við niðurstöðu í matsskýrslu hefði leyfið aldrei verið veitt.

Samkvæmt gr. 1.1. í núgildandi starfsleyfis skilyrðum gildi það fyrir eggjaframleiðslu, eldi á allt að 15.000 hænuungum og 20.550 varphænum, alls séu þetta 35.550 eldisstæði. Heilbrigðiseftirlitið hafi hins vegar upplýst að raunveruleikinn væri allt annar því við yfirfærslu leyfisins til nýs rekstraraðila, Stjörnueggja ehf., hafi verið heimilað að hafa í húsinu 28.000 varphænur og enga unga. Þessar breytingar hafi ekki verið færðar í gildandi starfsleyfi sem sé opinbert og endurspegli því ekki raunveruleikann. Sé þetta mjög einkennileg stjórnsýsla sem uppfylli ekki formkröfur. Í þessu samhengi sé vísað til 3. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 þar sem fram komi að við endurskoðun eða breytingu starfsleyfa skuli stofnunin auglýsa drög að slíkri breytingu í að lágmarki í fjórar vikur.

Með úrskurði úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 163/2016 uppkveðnum 12. júní 2017, hafi nefndin hafnað mótmælum kæranda við útgáfu starfsleyfis fyrir alifuglabúið. Aðstæður séu gjörbreyttar frá þeim tíma. Starfsleyfis skilyrði hafi ekki verið uppfyllt og uppfylli starfsemin ekki laga- og reglugerðarákvæði. Til viðbótar telji heilbrigðiseftirlitið sig hafa breytt starfsleyfinu munnlega.

Árið 2016, þegar heilbrigðiseftirlitið gaf undanþágu frá fjarlægðarmörkum hafi ekki verið horft til þess að um væri að ræða: a) hús sem hafði staðið tóm í sex ár, b) að skipt hafi verið um dýrategund, c) að um meiriháttar breytingar á húsnæðinu væri að ræða sem kallaði á breytingar á deiliskipulagi, d) um hafi verið að ræða nýjan starfsleyfishafa, e) útreikningar á mengun hafi komið frá starfsleyfishafa sjálfum, en heilbrigðiseftirlitið hafi ekki framkvæmt sjálfstætt mat og f) að í 100 m fjarlægð var eitt stærsta svínabú landsins og að allt of stutt væri milli húsanna samkvæmt fortakslausum skilyrðum í reglugerð nr. 520/2015 sem var í gildi á þeim tíma.

Við mat á niðurfellingu starfsleyfis fyrir alifuglabúið telur kærandi að heilbrigðiseftirlitinu hefði borið að horfa til þess að viðurkennt sé að útblástursmengun frá stórum hænsnabúum sé hættuleg heilsu manna. Að auki sé eitt stærsta svínabú landsins í innan við 100 m frá alifuglabúinu.

Málsrök Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur: Vísað er til máls nr. 163/2016 fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála þar sem nefndin hafnaði kröfu kæranda um ógildingu umþrættis starfsleyfis fyrir alifuglabúið sem gefið var út 8. nóvember 2016. Áður hafi úrskurðarnefndin einnig hafnað kröfu kæranda um ógildingu á breytingu á skilmálum deiliskipulags Brautarholts á Kjalarnesi, vegna lóðarinnar nr. 5 í Brautarholti, þar sem starfsemi alifuglabús var heimiluð. Allir kærufrestir vegna starfsleyfisins séu löngu liðnir og geti kærandi ekki öðlast nýjan kærufrest með því einu að krefjast á ný afturköllunar starfsleyfisins fyrir úrskurðarnefndinni. Sé það mat heilbrigðiseftirlitsins að engri kæranlegri ákvörðun sé að dreifa í málinu og beri því að vísa kærinni frá af þeim sökum.

Í svarbréfi heilbrigðiseftirlitsins til kæranda, dags. 29. september 2022, hafi verið tekið fram að reglubundið eftirlit með starfseminni hafi ekki gefið tilefni til að endurskoða eða afturkalla starfsleyfið. Þar að auki sé það mat heilbrigðiseftirlitsins að tilvitnuð matsgerð frá 3. júní 2022 hafi ekki leitt í ljós annmarka sem gæfu tilefni til niðurfellingar starfsleyfisins. Kærandi hafi ekki fært fram nein rök eða gögn máli sínu til stuðning önnur en framangreinda matsgerð. Hafi

umrædd matsgerð ekkert gildi í máli þessu þar sem henni hafi verið einhliða aflað af hálfu kæranda og sé hluti gagna í dómsmáli sem rekið sé af hálfu kæranda gegn Reykjavíkurborg fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur. Reykjavíkurborg hafi gert margvíslegar athugasemdir við matsgerðina og verði tekist á um sönnunargildi hennar fyrir dómi.

Þess er krafist að vísað verði frá kröfu um að lagt verði fyrir heilbrigðiseftirlitið að sjá til þess að starfsleyfi alifuglabúsins verði fellt niður og búinu lokað, enda ekki á valdsviði nefndarinnar að mæla fyrir um tilteknar athafnir stjórnvalda.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi hafnar því alfarið að grundvöllur sé fyrir því að vísa málinu frá. Samkvæmt 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 njóti það stjórnvald sem gefi út leyfi heimildir til þess að afturkalla það. Í bréfi til heilbrigðisnefndar Reykjavíkur frá 25. janúar 2023 komi skýrt fram að óskað sé eftir skriflegri ákvörðun stjórnvalds. Í 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga komi fram að löggin gildi þegar ákvarðanir séu teknar um rétt eða skyldu manna. Í þessu máli hafi kærandi orðið fyrir ólögmati mengun og ákvæði reglugerða og starfsleyfa vegna reksturs alifuglabúsins séu ekki uppfyllt.

Kærandi hefur fært fram ítarlegri rök fyrir máli sínu, sem ekki verða rakin hér frekar, en úrskurðarnefndin hefur haft þau til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Leyfishafa var gefinn kostur á að koma að athugasemdum vegna málsins, en lét ekki málið til sín taka.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 8. mars 2023, þar sem hafnað var kröfu kæranda um að fella úr gildi starfsleyfi alifuglabúsins að Brautarholti 5, Kjalarnesi. Þess er krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og lagt verði fyrir heilbrigðiseftirlitið að uppfylla lagaskyldur sínar skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 og sjá til þess að starfsleyfið verði fellt úr gildi og búinu lokað. Til vara er þess krafist að úrskurðarnefndin felli niður téð starfsleyfi. Með þessu er bæði gerð krafa um afturköllun starfsleyfisins, sbr. 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sem og kvartað yfir meintu aðgerðarleysi heilbrigðiseftirlitsins við eftirlit með starfsemi alifuglabúsins.

Með úrskurði í máli nr. 163/2016, uppkveðnum 12. júní 2017, hafnaði úrskurðarnefndin kröfu kæranda um ógildingu starfsleyfis til alifuglabúsins, m.a. með vísan til þess að á svæðinu sem um ræði væri þegar staðsett hús til þauleldis svína og að áður hafi verið starfrækt svínaeldi í Brautarholti 5. Í ljósi þess yrði að telja ákvörðun um útgáfu starfsleyfisins og með því breytingu á notkun hússins óverulega en ekki meiri háttar og því félli hún ekki undir fjarlægðarreglu 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 520/2015 um eldishús alifugla, loðdýra og svína.

Því stjórnvaldi sem tók stjórnvaldsákvörðun sem haldin er verulegum annmarka er almennt heimilt að afturkalla hana ef veigamiklar ástæður mæla ekki gegn því, sbr. 2. tölul. 25. gr. stjórnsýslulaga. Geta sjónarmið um meðalhóf og réttmætar væntingar talist til þeirra sjónarmiða sem mæla gegn því að stjórnvaldsákvörðun sé felld úr gildi þrátt fyrir verulegan annmarka. Kærandi hefur í máli þessu fært fram sjónarmið um að umhverfisáhrif alifuglabúsins séu umtalsvert meiri en gert hafi verið ráð fyrir við útgáfu starfsleyfisins. Hefur hann aflað álits dómkvaddra matsmanna sem hafa fært fram rökstuðning þar að lútandi. Beiðni hans um afturköllun leyfisins hefur á hinn bóginn ekki hlotið efnislega umfjöllun af hálfu heilbrigðiseftirlitsins. Engum rökstuðningi leyfisveitanda er því til að dreifa um hvort skilyrði séu til

afturköllunar skv. 25. gr. stjórnarsýslulaga. Var þó fullt tilefni til slíkrar umfjöllunar. Með vísan til þessa verður að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi og vísa málinu til heilbrigðiseftirlitsins að nýju til frekari meðferðar.

Í 60. gr. laga nr. 7/1998 er kveðið á um að til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt lögnum, reglugerðum, starfsleyfum eða samþykktum sveitarfélaga sé heilbrigðisnefnd heimilt að veita viðkomandi aðila áminningu. Jafnframt skuli veita hæfilegan frest til úrbóta ef þeirra er þörf. Um nánari heimildir til að beita þvingunarúrræðum vísast til ákvæða 61–64. gr. laganna, einkum fyrirmæla 63. gr., þar sem heilbrigðisnefnd er heimilt að stöðva starfsemi eða takmarka hana til bráðabirgða sé um alvarlegt tilvik eða ítrekað brot að ræða eða ef aðilar sinna ekki úrbótum innan tiltekins frests.

Fjallað er um skyldur rekstraraðila í XI. kafla laga nr. 7/1998. Skulu rekstraraðilar skv. 40. gr. laganna, sbr. viðauka I-IV, tryggja að starfsemi þeirra sé í samræmi við ákvæði laganna, reglugerða settra samkvæmt þeim, starfsleyfisskilyrði og almennar kröfur, sbr. 8. gr. Er og mælt fyrir um eftirlit með atvinnurekstri í XIV. kafla laga nr. 7/1998. Skal skv. 54. gr. laganna vera eftirlit með atvinnurekstri, sbr. viðauka I-IV með lögnum, sem taki til athugunar á öllum þáttum umhverfisáhrifa viðkomandi starfsemi sem máli skipti, sem og hollustuhátta. Fellur eldi alifugla með færri en 40.000 stæði fyrir alifugla undir viðauka IV með lögnum og þar með undir eftirlit heilbrigðisnefndar, sem jafnframt gefur út leyfi fyrir starfsemi, sbr. og X. viðauka reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit. Mælt er fyrir um í 57. gr. reglugerðarinnar að heilbrigðisnefndir skuli annast eftirlit með atvinnurekstri skv. X. viðauka reglugerðarinnar.

Eftirlitsaðili skal hafa eftirlit með atvinnurekstri til að tryggja að farið sé að skilyrðum fyrir starfsemi, sbr. 1. mgr. 55. gr. laga nr. 7/1998, og verði frávik skal krefja rekstraraðila um að gera hverjar þær viðeigandi viðbótarráðstafanir sem taldar eru nauðsynlegar til að koma reglufylgni á aftur, sbr. 2. mgr. Ákvarðanir samkvæmt XI. kafla laga nr. 7/1998 verða bornar undir úrskurðarnefndina til úrskurðar, sbr. 1. mgr. 65. gr. laganna. Getur það eftir atvikum einnig gilt um athafnir sem fela í sér ákvörðun um að grípa ekki til ráðstafana samkvæmt XI. kafla laganna.

Í 1. gr. viðauka 2.2 í samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1020/2019 er kveðið á um að framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur sé m.a. heimilt að taka ákvörðun um útgáfu starfsleyfa fyrir atvinnurekstur sem talinn er í IV. viðauka við lög nr. 7/1998, í stað heilbrigðisnefndar, sbr. einnig heimild í 2. mgr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og 2. mgr. 48. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Þá er mælt fyrir um í 2. mgr. 2. gr. samþykktar fyrir Heilbrigðisnefnd Reykjavíkurborgar frá 20. september 2022 að Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkurborgar annist framkvæmd stefnu og verkefna heilbrigðisnefndar.

Af málsgögnum má ráða að kærandi hefur átt nokkur samskipti við heilbrigðiseftirlitið vegna starfsemi leyfishafa sem varðað hafa m.a. forsendur leyfisveitingar, skort á eftirliti o.fl. Eins og áður er rakið hefur kærandi aflað álits dómkvaddra matsmanna um starfsemi alifuglabúsins. Í því eru gerðar fjölmargar athugasemdir, m.a. um að BAT-skilyrði sem þurfi að uppfylla samkvæmt starfsleyfinu sem varði rykmengun séu ekki uppfyllt og að ekki sé búnaður til lyktareyðingar. Þá sé ekki starfrækt umhverfisstjórnarkerfi. Eins hafi verið heimiluð breyting á starfsemi við yfirfærslu hennar til nýs rekstraraðila, sem hafi falið í sér breytta notkun, sem geti valdið óþægindum umfram það sem fyrir var, í bága við fyrirmæli 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 520/2015. Hafi sú breyting ekki verið auglýst sem fari í bága við 3. mgr. 6. gr.

laga nr. 7/1998. Í álitinu er lagt mat á fjölda lyktareininga í tengslum við samanlagðan rekstur svínabús og alifuglabús í Brautarholti og er hann álitinn umfram heimildir samkvæmt reglugerð nr. 520/2015.

Í bréfi heilbrigðiseftirlitsins frá 8. mars 2023 var brugðist við kröfum um afturköllun starfsleyfis og athugasemdum um brot á starfsleyfisskilyrðum sem fram höfðu komið með bréfi kæranda, dags. 2. ágúst 2022. Þar er fjallað um undirbúning leyfisins á sínum tíma, en um eftirlit með starfsemi er aðeins vísað til bréfs heilbrigðiseftirlitsins til kæranda frá 29. september s.á. Í því bréfi segir, án nokkurs frekari rökstuðnings, að reglubundið eftirlit heilbrigðiseftirlitsins og skoðunarferðir þess vegna kvartana kæranda um lykt hafi ekki gefið tilefni til að endurskoða eða afturkalla starfsleyfi alifuglabúsins. Þá hafi matsgerð dómkvaddra matsmanna, sem vísað hafi verið til í bréfinu frá 2. ágúst 2022, ekki gefið tilefni til niðurfellingar starfsleyfisins að mati heilbrigðiseftirlitsins.

Með hliðsjón af þeim skyldum sem á stjórnvöldum hvíla við framkvæmd laga nr. 7/1998 og þeirra sjónarmiða sem kærandi hefur fært fram um brot á starfsleyfisskilyrðum og mat á lyktarmengun, er það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að greint bréf frá 2. ágúst 2022 hefði átt að vera ítarlegra og fela í sér efnisleg andsvör við framkomnum athugasemdum. Við meðferð þessa máls hefur heilbrigðiseftirlitið ekki gert nokkurn reka að því að færa fram slík svör eða veita nánari upplýsingar um starfsemi alifuglabúsins, þ.m.t. hvort til sé að dreifa brotum á starfsleyfisskilyrðum og þá hvernig eða hvort brugðist hafi verið þeim. Í þessu felst slíkt athafnaleysi að tilefni er til að vísa meðferð málsins að þessu leyti til heilbrigðiseftirlitsins til meðferðar að nýju.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 8. mars 2023, um að hafna kröfu um að starfsleyfi alifuglabús að Brautarholti 5, Kjalarnesi verði fellt úr gildi og er málinu vísað til heilbrigðiseftirlitsins að nýju til frekari meðferðar.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)