



Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála

Árið 2021, föstudaginn 24. september, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mættir voru Ómar Stefánsson varaformaður, Ásgeir Magnússon, fyrrverandi dómstjóri, og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 51/2021, kæra á ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 11. mars 2021 um að gefa út starfsleyfi til Skotfélags Reykjavíkur til reksturs skotvalla í Álfsnesi.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 19. apríl 2021, er barst nefndinni sama dag, kæra tilgreindir íbúar og landeigendur í nágrenni Álfsness þá ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 11. mars 2021 að gefa út starfsleyfi til Skotfélags Reykjavíkur til reksturs skotvalla í Álfsnesi. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og að hlutlausir aðilar verði látnir mæla mengun í sjó og við strönd fyrir neðan aðstöðu Skotfélags Reykjavíkur.

Með bréfi til úrskurðarnefndarinnar, dags. 2. maí 2021, er barst nefndinni 3. s.m., kæra tilgreindir íbúar og landeigendur við Kollafjörð, Reykjavík, sömu ákvörðun heilbrigðiseftirlitsins og gera kröfu um að ákvörðunin verði felld úr gildi og að óháðir aðilar framkvæmi hljóð- og jarðvegsmælingar á umræddu svæði. Verður það kærumál, sem er nr. 56/2021, sameinað máli þessu þar sem sama ákvörðun er kærð til ógildingar og hagsmunir kæranda þykja ekki standa því í vegi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur 3. júní 2021.

Málavextir: Með tölvupósti til Skotfélags Reykjavíkur hinn 7. janúar 2020 upplýsti Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur að starfsleyfi félagsins fyrir skotvelli í Álfsnesi myndi renna út 11. mars s.á. og sækja þyrfti um nýtt leyfi tímanlega. Hinn 15. janúar s.á. sótti Skotfélag Reykjavíkur um endurnýjun starfsleyfis. Móttaka umsóknar var staðfest með tölvupósti 3. febrúar s.á. og um leið vakin athygli á því að umsókn þyrftu að fylgja gögn í samræmi við 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit. Skotfélagið óskaði einnig eftir því að gildandi starfsleyfi yrði framlengt um eitt ár, sbr. 4. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Hinn 11. mars 2020 staðfesti heilbrigðiseftirlitið að umsóknin væri fullnægjandi og óskað var umsagnar skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar um skipulagslega stöðu skotvallarins. Í umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 27. s.m., kom fram að samkvæmt aðalskipulagi Reykjavíkur væri umrætt svæði, I2/H6/E5, skilgreint sem hafnar- og iðnaðarsvæði. Á svæðinu væri gert ráð fyrir lóðum undir hafnsækna athafna- og iðnaðarstarfsemi sem væri landfrek og af stafaði mengunarhætta. Gert væri ráð fyrir lítilli höfn við Kollafjörð vestast á svæðinu með landfyllingu og varnargörðum. Ekkert deiliskipulag væri í gildi fyrir reitinn. Kom fram að æskilegt væri að hafin yrði vinna við að finna skotfélaginu nýjan stað fyrir æfingasvæði sitt í ljósi þeirra kvartana sem borist hefðu frá íbúum í nágrenni

svæðisins. Skipulagsfulltrúi taldi ekkert því til fyrirstöðu að framlengja starfsleyfi félagsins um eitt ár. Á afgreiðslufundi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur 7. apríl 2020 var samþykkt að framlengja gildistíma starfsleyfis Skotfélags Reykjavíkur fyrir skotvelli í Álfnesi um eitt ár.

Haustið 2020 var unnin könnun á blý- og hávaðamengun á og nærri skotvelli Skotfélags Reykjavíkur og við skotvöll Skotveiðifélags Reykjavíkur, sem er á sama svæði. Var könnunin til undirbúnings endurnýjunar starfsleyfa beggja félaganna. Með tölvupósti 3. nóvember 2020 var umsagnar skipulagsfulltrúa leitað vegna umsóknar um endurnýjun á starfsleyfi Skotfélags Reykjavíkur um það hvort starfsemin samræmdist skipulagi og hvort fyrirhugaðar væru breytingar á skipulagi sem gætu komið í veg fyrir endurnýjun starfsleyfisins til 12 ára. Í umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 22. janúar 2021, kom fram að ekkert deiliskipulag væri í gildi fyrir svæðið en samkvæmt aðalskipulagi væri það skilgreint sem hafnar- og iðnaðarsvæði. Frá upphafi hefði umrætt svæði verið ráðgert til tímabundinna afnota, en samkvæmt gildandi skipulagi væri gert ráð fyrir 20 ha hafnar- og iðnaðarsvæði fyrir lóðir undir hafnsækna og landfreka athafna- og iðnaðarstarfsemi. Í ljósi þeirrar óánægju sem íbúar í nágrenninu hefðu látið í ljós og þeirra ábendinga sem borist hefðu vegna hávaða teldi skipulagsfulltrúi nauðsynlegt að setja strangari skilyrði um starfsemina, s.s. um opnunartíma og notkun á blýhöglum, samhliða því að kanna til hlítar nýja staðsetningu fyrir starfsemina á höfuðborgarsvæðinu. Í ljósi þessa hefði ekki verið mælt með því að gefa út starfsleyfi til lengri tíma en tveggja ára og þá aðeins með ítarlegum starfsleyfisskilyrðum.

Auglýsing um tillögu að starfsleyfi fyrir skotvöll Skotfélags Reykjavíkur í Álfnesi var birt á vefsvæði Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur 19. janúar 2021. Kom fram að á tímabilinu 19. janúar til 15. febrúar s.á. mætti hver sem vildi senda heilbrigðiseftirlitinu athugasemdir og ábendingar vegna tillögunnar. Sérstök tilkynning var send á hagsmunaaðila, s.s. íbúa í nágrenninu, aðila sem hefðu kvartað yfir starfseminni o.fl. Á auglýsingatíma bárust 15 athugasemdir, m.a. frá sumum kæranda.

Á afgreiðslufundi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur 11. mars 2021 var samþykkt að gefa út starfsleyfi fyrir skotvelli Skotfélags Reykjavíkur í Álfnesi til tveggja ára með sértækum starfsleyfisskilyrðum og almennum starfsleyfisskilyrðum heilbrigðisnefndar Reykjavíkur fyrir mengandi starfsemi. Tilkynning um útgáfu starfsleyfis var birt á vefsvæði Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur 16. mars s.á.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda við Álfnes er vísað til þess að þeir telji alvarlega blýmengun vera til staðar í fjöru og sjó hjá Skotfélagi Reykjavíkur í Álfnesi. Mistök hafi verið gerð hjá embætti borgarverkfræðings þar sem skotvellirnir hafi verið færðir niður að sjó svo koma mætti fyrir vélhjólabraut á sama svæði. Síðan hafi eftirlit með starfseminni verið sett í hendur leyfishafa, sem hafi komist upp með að segja ósatt í eftirlitsskýrslum um losun á blýi og ekki farið eftir starfsleyfisskilyrðum í 14 ár. Heilbrigðiseftirlitið hafi lokað augunum fyrir þessum brotum og mengun og ekki sinnt vöktun á skotsvæðinu, sem hafi haft þær afleiðingar að e.t.v. tugir tonna af blýi liggi í sjó og fjöru á Álfnesi og í Kollafirði sem sé óhreinsanlegt. Það hafi ekki verið fyrr en íbúar og landeigendur, sem hafi verið orðnir þreyttir á því að heilbrigðiseftirlitið hunsaði ábendingar, létu gera skýrslu um blýmengun í sjó og fjöru á Álfnesi. Skýrslan hafi síðan verið kynnt í borgarráði og í framhaldi af því hafi Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur verið látið gera rannsóknarskýrslu á blýmengun sem hafi leitt til nákvæmlega sömu niðurstöðu, þ.e. að helmingur skotanna væri úr blýi. Eftir það hafi verið fenginn nýr eftirlitsaðili sem viðurkenndi í eftirlitsskýrslu á árinu 2020, í fyrsta skipti frá opnun skotvalla Skotfélags Reykjavíkur árið 2008, að blýskotin endi í sjónum og fjörunni. Síðan hafi Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur lagt á blýbann á Álfnesi. Til dagsins í dag hafi ekki enn farið

fram eftirlit með blýmengun í sjó og fjöru fyrir neðan haglabyssuvelli Skotfélags Reykjavíkur í Álfsnesi. Telji kærendur, sem eigi lönd að sjó, að þessi blýmengun sé mjög alvarleg og stofni lífríki hafsins og fuglalífi í mikla hættu.

Í gr. 1.2 í starfsleyfisskilyrðum fyrir mengandi starfsemi komi fram að rekstraraðila beri að sjá til þess að starfsemi sé í samræmi við lög og reglur og að hann beri ábyrgð á því að hvorki fólki né umhverfi stafi hættu af. Kærendur telji að Skotfélag Reykjavíkur hafi margbrotið þessar reglur. Í eftirlitsskýrslum skotfélagsins hafi verið gefnar upp rangar upplýsingar og í sumum tilfellum engar upplýsingar um það magn af blýi sem sé losað á ári í tengslum við starfsemi þess. Í eftirlitsskýrslunum sé talað um að skotfæraverslanir selji nær eingöngu stálskot fyrir skotvelli svo að nánast engin blýskot séu notuð. Þetta sé alrangt, enda selji skotfæraverslanir nú jafn mikið af blýskotum og stálskotum fyrir skotvelli og geti hver maður farið á netsíður þeirra og fengið það staðfest. Samkvæmt eftirlitsskýrslum losi skotfélögin um fjögur tonn af höglum á ári og á tveimur skotsvæðum ca. 100 tonn síðustu 14 ár.

Veki það furðu að það hafi tekið eftirlitsmenn heilbrigðiseftirlitsins 14 ár að játa það að Skotfélag Reykjavíkur losi blý í fjöru og sjó. Mönin fyrir framan haglabyssuvöllinn þyrfti að hækka um rúmlega 15 m til þess að hún þjónaði einhverjum tilgangi, sem sé ógerlegt. Eina leiðin til að koma í veg fyrir að högl lendi í sjónum sé að gera 150 m landfyllingu fyrir aftan haglabyssuvöllinn. Núverandi mön sé einungis til skrauts og þjóni engum tilgangi. Þá sé einnig mikilvægt að minna á að í rannsóknarskýrslu heilbrigðiseftirlitsins komi fram að stálskot innihaldi 0,6-8% blý. Þó svo að blýskot hafi verið bönnuð muni losun á blýi í sjó og fjöru halda áfram, bara í minna magni.

Í eftirlitsskýrslum komi fram að aldrei hafi farið fram rannsókn á þungmálmamengun á svæðinu. Samkvæmt gr. 2.1.2 í starfsleyfisskilyrðum skuli á fimm ára fresti, í samráði við Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur, mæla hversu djúpt þungmálmamengun frá skotum hafi borist. Eftir að rannsóknarskýrsla heilbrigðiseftirlitsins á blýi og hávaðamengun hafi sýnt mikla og alvarlega blýmengun á svæðinu veki það furðu að ekki hafi verið farið í að mæla hversu djúpt þungmálmamengun frá skotum hefði borist áður en starfsleyfi væri gefið út. Þá hafi Skotfélag Reykjavíkur aldrei lagt sérstakt yfirborðlag úr jarðefni sem bindi þungmálma á skotæfingasvæði sínu, eins og gert sé að skilyrði samkvæmt gr. 6.4. í starfsleyfisskilyrðum. Þá hafi skotfélagið aldrei tilkynnt í samræmi við gr. 1.7. í starfsleyfisskilyrðum um að blýskot hefðu lent í sjó og fjöru.

Svo virðist sem mistök hafi verið gerð hjá Reykjavíkurborg með því að hanna haglabyssuvöll Skotfélags Reykjavíkur á þann hátt að öll losun á blýi frá þeim endi beint út í sjó og fjöru. Vegna kostnaðar og þess að svæðið hafi nú þegar verið byggt upp hafi verið tekin sú ákvörðun að horfa fram hjá þeirri alvarlegu losun á hættulegum efnum út í sjó og fjöru.

Af hálfu kærenda í nágrenni Kollafjarðar er bent á að ekkert deiliskipulag sé í gildi fyrir skot-svæðið. Þar af leiðandi hafi aldrei farið fram umhverfismat eða kynning fyrir hagsmunaaðilum og grenndarsamfélaginu vegna starfseminnar. Upphaflega hafi verið ráðgert að svæðið væri til afnota einungis til ársins 2020.

Frá árinu 2007 hafi Skotfélag Reykjavíkur verið með starfsemi í Álfsnesi en nánast frá upphafi hafi hún verið í mikilli óþökk íbúa, m.a. vegna hávaðamengunar. Einnig séu gerðar athugasemdir við eftirlit með blýmengun í jarðvegi á svæði skotfélagsins auk þess sem ekki hafi verið rannsökuð áhrif þess að blýhögl safnist upp í fjörunni og hafni að lokum í sjónum. Telji kærendur að lífríkið bíði skaða af. Þá hafi umsókn Skotfélags Reykjavíkur ekki uppfyllt

skilyrði starfsleyfisumsóknar. Þannig hafi engar viðbótarupplýsingar verið skráðar um mótvægisáðgerðir hvorki vegna hávaða né myndunar og losunar mengandi efna í umhverfi í starfsleyfisumsókninni.

Málsrök Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur: Samkvæmt lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir hefur Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur það hlutverk að veita starfsleyfi fyrir starfsleyfissskylda starfsemi, sbr. viðauka IV við lögin, og setja starfseminni ramma í starfsleyfissskilyrðum um hvað geti talist ásættanleg umhverfisáhrif út frá m.a. starfseminni og staðsetningu. Skipulagsyfirvöld móti skipulag og landnotkun í skipulagi, sem ákvarði á hvaða svæðum tiltekin starfsemi sé heimil. Heilbrigðiseftirlitið meti í umsóknarferli hvort tiltekin starfsemi sé í samræmi við skipulag og beri að leita umsagnar, eftir atvikum skipulags- og/eða byggingarfulltrúa, um það hvort starfsemi sé í samræmi við skipulag og heimila notkun fasteignar, sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnir. Ekki sé heimilt að gefa út starfsleyfi nema fyrir liggi jákvæð umsögn skipulagsfulltrúa og/eða byggingarfulltrúa. Helstu umhverfisáhrif af starfsemi skotvalla séu hávaði, mengun vegna efna í skotum og höglum og vegna umgengni á svæðunum. Hávaði frá starfseminni hafi í för með sér ónæði fyrir nágranna og útivistarfólk og notkun á blýhöglum hafi í för með sér mengunarhættu í umhverfinu. Það sé hlutverk heilbrigðiseftirlitsins að setja starfseminni mörk í starfsleyfi til að lágmarka þessi umhverfisáhrif.

Heilbrigðiseftirlitinu hafi borist umsókn Skotfélags Reykjavíkur um endurnýjun á starfsleyfi fyrir skotvöll félagsins í Álfsnesi í janúar 2020. Mælt sé fyrir um meðferð umsóknar um starfsleyfi í lögum nr. 7/1998 og í reglugerð nr. 550/2018 og hafi öll málsmeðferð umsóknarinnar verið í samræmi við viðeigandi ákvæði í lögnum og reglugerðinni.

Samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018 skuli starfsleyfissskyld starfsemi vera í samræmi við skipulag og beri útgefanda starfsleyfis að leita umsagnar skipulagsfulltrúa þar um. Umsagnar skipulagsfulltrúa hafi verið leitað í tvígang. Umsagnar hafi fyrst verið leitað þegar heilbrigðiseftirlitið hafi tekið til afgreiðslu erindi Skotfélags Reykjavíkur um að nýtt yrði heimild í lögum nr. 7/1998 um framlengingu starfsleyfis í allt að eitt ár á meðan nýtt leyfi væri unnið. Í umsögn skipulagsfulltrúa komi fram að hann telji ekkert því til fyrirstöðu skipulagslega séð að starfsleyfið verði framlengt um eitt ár. Í seinni umsögninni, sem leitað hafi verið eftir þegar tillaga um starfsleyfi hafi verið í auglýsingu, séu ekki gerðar skipulagslegar athugasemdir við starfsemina en tekið sé fram að skipulagsfulltrúi mæli ekki með því að starfsleyfi verði gefið út til lengri tíma en tveggja ára. Með þessum tveimur umsögnum skipulagsfulltrúa, þar sem ekki séu gerðar skipulagslegar athugasemdir við starfsemina, telji heilbrigðiseftirlitið að uppfyllt sé það skilyrði að starfsemi skuli vera í samræmi við skipulag.

Tillögu að starfsleyfi beri að auglýsa opinberlega á vefsvæði útgefanda starfsleyfis, sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018. Auglýsing um tillögu að endurnýjun á starfsleyfi Skotfélags Reykjavíkur fyrir starfsemi skotvallar félagsins, ásamt starfsleyfissskilyrðum sem um starfsemina gildi samkvæmt tillögunni, hafi verið birt á vefsvæði heilbrigðiseftirlitsins 19. janúar 2021. Tekið hafi verið fram að á auglýsingatíma mætti hver sem vildi senda inn ábendingar og athugasemdir við tillöguna á tímabilinu 19. janúar til 15. febrúar s.á. og hafi borist 15 athugasemdir á auglýsingatíma. Með auglýsingunni hafi verið uppfyllt ákvæði um auglýsingu starfsleyfis, sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018.

Útgáfa og gildistaka starfsleyfis til tveggja ára fyrir starfsemi skotvallar Skotfélags Reykjavíkur í Álfsnesi hafi verið auglýst á vefsvæði heilbrigðiseftirlitsins 16. mars 2021. Meðfylgjandi auglýsingunni hafi verið birt greinargerð um útgáfu starfsleyfisins þar sem farið hafi verið yfir

málsmeðferðina, innsendar athugasemdir birtar og gerð grein fyrir afstöðu heilbrigðiseftirlitsins til þeirra, ásamt afriti af starfsleyfinu og starfsleyfisskilyrðum sem um starfsemina gildi. Með birtingu auglýsingarinnar hafi verið uppfyllt ákvæði 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018 um auglýsingu á útgáfu starfsleyfis. Starfsemi skotvallarins hafi áhrif á ólíka hagsmunahópa sem gróflega meggi skipta í tvennt. Annars vegar sé það skotveiði- og skotiþróttafólk sem nýti aðstöðu til að stunda skotæfingar. Hins vegar séu íbúar og eigendur fasteigna við Kollafjörð og á Kjalarnesi og útivistarfólk, sem m.a. vilji njóta kyrrðar. Hagsmunir og sjónarmið þessara hópa séu eðli málsins samkvæmt gjörólíkir og endurspeglar það í innsendum athugasemdum. Við gerð starfsleyfisskilyrða telji heilbrigðiseftirlitið að tekið hafi verið tillit til sjónarmiða beggja hópa að því leyti sem hægt hafi verið án þess að ganga um of á sjónarmið annars hvors hópsins eða víkja frá ákvæðum laga og reglugerða. Þannig sé starfsemin enn heimil, sem þjóni hagsmunum skotmanna. Hins vegar hafi starfseminni verið sniðinn þrengri stakkur en áður, með því að banna notkun á blýhöglum vegna mengunarhættu og banna starfsemi eftir kl. 19:00, í ljósi niðurstaðna mælinga á hávaða frá skotsvæðunum, en það komi til móts við sjónarmið íbúa og útivistarfólks. Einnig sé starfsemi óheimil tvo daga í viku og sérstaka frídaga og sé það til að koma til móts við kröfur um næðisdaga.

Haustið 2020 hafi heilbrigðiseftirlitið gert könnun á magni og dreifingu blýhagla við skotvöllina í Álfsnesi. Tilgangur með könnuninni hefði annars vegar verið sá að skoða hvort hægt væri að staðfesta tilvist blýhagla á jörðu og í fjöru út frá skotvöllunum og hins vegar að skoða hlutfall blý- og stálhagla á nokkrum sýnatökustöðum til að fá hugmynd um hvort það væri nálægt þeim hlutföllum sem skotfélögin hefðu gefið upp árin á undan. Markmið með könnuninni hefði ekki verið að gera heildarúttekt á mengun af völdum blýhagla eða magntaka blýhöglin og mögulega mengun af þeirra völdum. Mun ítarlegri rannsókn þyrfti í þeim tilgangi og þyrfti þá að skoða aðra þætti, t.d. áhrif veðrunar á mismunandi gerðir af höglum. Hins vegar hefði tilgangurinn verið sá að gera mælingar á hávaða frá starfseminni og bera saman við gildi í töflu III, Mörk fyrir hávaða frá atvinnustarfsemi, í reglugerð nr. 724/2008 um hávaða, að gefnum forsendum, þar sem reglugerðin gefi ekki viðmið fyrir þá starfsemi sem hér um ræði.

Niðurstöður könnunar á blýi staðfesti tilvist blýhagla á öllum sýnatökustöðum, sem hafi ekki komið á óvart þar sem fyrir hafi legið að blýhögl hefðu verið notuð á báðum skotvöllunum frá upphafi starfseminnar í kringum árið 2005, en könnunin staðfesti dreifingu hagla út fyrir skotvöllina sjálfa. Niðurstöðurnar hafi einnig sýnt að hlutfall blýhagla væri hærra en búast mátti við út frá upplýsingum frá skotfélögunum, en samkvæmt þeim hafi það verið undir 5% af heildarnotkun hagla og jafnvel minna. Notkun blýhagla hafi verið mun algengari á fyrri árum starfseminnar, en engar upplýsingar séu til um hversu algeng hún hafi verið. Því hafi mátt búast við að hlutfallið væri hærra en uppgengið hlutfall síðustu ára. Niðurstöður könnunarinnar gefi vísbendingar um að notkun blýhagla hafi verið meiri síðustu ár en komið hafi fram í gögnum skotfélaganna. Hafi það gefið tilefni til að leggja til bann við notkun blýhagla á skotvöllunum til að koma í veg fyrir frekari mengun, enda séu á markaði högl úr efnum sem hafi minni umhverfisáhrif. Heilbrigðiseftirlitið hafi tekið þetta skref þrátt fyrir að ekki lægi fyrir staðfest vísindaleg gögn um að lífríki Kollafjarðar hefði orðið fyrir skaða af völdum hagla úr blýi. Til rökstuðnings hefði einnig verið horft til þeirrar varúðarreglu í umhverfisrétti, um að náttúran nyti vafans. Sambærileg þróun sé víða í Evrópu, þ.e. að verið sé að þrengja að eða banna notkun blýhagla á skotvöllum.

Ástæða þess að heilbrigðiseftirlitið hafi ekki gengið eftir mælingum á þungmálmum í jarðvegi sé sú að fram til 1. janúar 2021, við gildistöku reglugerðar nr. 1400/2020 um mengaðan jarðveg, hafi engar leiðbeiningar verið að finna í íslensku regluverki um viðmiðunarmörk fyrir mengaðan jarðveg. Litið hafi verið svo á að rannsóknir á mengun í jarðvegi myndu þjóna litlum

tilgangi þegar ekki væru til leiðbeiningar um hvernig túlka ætti niðurstöðurnar eða nota, auk þess sem rannsóknin yrði kostnaðarsöm og því varla verjandi að krefjast slíkrar rannsóknar. Þá hafi hvorki verið gerð úttekt á mengun á svæðinu áður en starfsemi skotvallarins hafi hafist árið 2005 né séu bakgrunnsgildi þungmálma í jarðvegi á svæðinu þekkt, sem enn hefði aukið á erfiðleika við túlkun á niðurstöðum. Með gildistöku áðurnefndrar reglugerðar séu þó komin viðmið til að nota við túlkun á niðurstöðum, enda hafi það verið sett í ný starfsleyfisskilyrði að framkvæma ætti mælingar innan sex mánaða frá gildistöku starfsleyfisins. Sá tími hafi þótt hæfilegur til að undirbúa og framkvæma sýnatöku en einnig hefði verið horft til þess að leiðbeiningar sem Umhverfisstofnun ætti að gefa út um frummat, áhættudreifingu, aðferðir við sýnatöku og meðhöndlun jarðvegs hefðu ekki verið gefnar út en kæmu vonandi innan fyrrnefnds tímaramma. Í ljósi þess að nú sé notkun blýhagla bönnuð ætti ekki að bætast við mengun á þeim tíma og því talin lágmarksáhætta að veita þennan frest.

Könnun á hávaða hafi verið unnin í samræmi við þær leiðbeiningar sem sé að finna í reglugerð nr. 724/2008 um hávaða og leiðbeiningar Umhverfisstofnunar um mæliaðferðir við hljóðmælingar vegna eftirlits og aðferðir sem þar sé vísað til. Við val á mælistöðum hafi verið höfð hliðsjón af fyrri mælingum heilbrigðiseftirlitsins og mælt á stöðum sem áður hafi verið mælt á til að gæta samræmis og fá samanburð, auk þess sem bætt hafi verið við mælingu í Esjuhlíðum til að fá hugmynd um upplifun og áhrif á útivistarfólk. Niðurstöðurnar gefi til kynna að hávaði frá starfseminni sé yfir viðmiðunarmörkum, að gefnum forsendum. Í reglugerð nr. 724/2008 sé ekki að finna ákvæði eða viðmið sem séu sértæk fyrir skotvelli og gefi reglugerðin ekki leiðbeiningar um mælingar eða mat á hávaða frá starfsemi skotvalla. Sama gildi um leiðbeiningar Umhverfisstofnunar og mæliaðferðir sem þar sé vísað í, en þar séu ekki heldur leiðbeiningar um hávaðamælingar frá starfsemi skotvalla. Ekki sé heldur að finna viðmið fyrir hávaða á landbúnaðarsvæðum í reglugerðinni en helsta áhrifasvæði starfsemi umrædds skotvallar hvað varði hávaða sé á svæði sem sé skilgreint landbúnaðarsvæði samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030. Heilbrigðiseftirlitið hafi því staðið frammi fyrir því að þurfa að ákveða til hvaða viðmiða skyldi horft við túlkun á niðurstöðum mælinga. Það hafi verið niðurstaðan að nota viðmið fyrir íbúðarhús á íbúðarsvæði. Hafi það þótt vera millivegur milli þess að nota viðmið fyrir hávaða frá atvinnustarfsemi á iðnaðarsvæðum, þar sem viðmið séu hærri, og þess að nota viðmið fyrir hávaða í frístundabyggð, þar sem viðmið séu lægri, en þau viðmið hafi komið til greina með tilliti til skilgreindrar landnotkunar á afnota- og áhrifasvæði starfseminnar.

Við vinnslu á tillögu að opnunartíma hafi verið horft til þess að niðurstöður hávaðamælinga sýndu að hávaði frá starfseminni væri yfir mörkum í töflu III í reglugerð nr. 724/2008 eftir kl. 19:00 á kvöldin, þegar horft sé til viðmiða fyrir íbúðarhús á íbúðarsvæði. Því hafi verið sett það starfsleyfisskilyrði að starfsemi væri óheimil eftir kl. 19:00. Í athugasemdum við tillögu að starfsleyfi sé gagnrýnt að heilbrigðiseftirlitið skuli horfa til viðmiða fyrir íbúðarhús á íbúðarsvæði. Stuðningsmenn skotfélagsins hafi talið að réttara væri að horfa til viðmiða fyrir athafna- og iðnaðarsvæði, en íbúar við Kollafjörð og útivistarfólk hafi hins vegar viljað að horft yrði til viðmiða fyrir frístundasvæði eða dreifbýli. Ákveðið hafi verið að nota þetta viðmið þótt það væri ekki lýsandi fyrir svæðið, en heilbrigðiseftirlitið telji það skásta kostinn með tilliti til allra hagsmunahópa, þ.e. hvorki sé miðað við hæstu né lægstu mörk í töflu III. Í töflu III komi fram að mörkin séu 50 dB(A) á dagtíma, frá kl. 07:00 til 19:00 og 45 dB(A) á kvöldin frá kl. 19:00 til 23:00. Niðurstöður hávaðamælinga væru þær að hávaði frá starfseminni reyndist vera yfir 50 dB(A) í nokkrum mælingum og leggi heilbrigðiseftirlitið það til grundvallar því að heimila ekki starfsemi eftir kl. 19:00. Heilbrigðiseftirlitið hafi ekki heimild til að víkja frá ákvæðum reglugerðarinnar eða nota viðmið úr erlendum reglum án þess að til þeirra sé vísað í íslensku regluverki.

Sem fyrr segi hafi könnun á hávaða verið unnin í samræmi við þær leiðbeiningar sem sé að finna í reglugerð nr. 724/2008 um hávaða og leiðbeiningar Umhverfisstofnunar um aðferðir við hljóðmælingar vegna eftirlits og mæliaðferðir sem vísað sé til þar. Munur sé á niðurstöðum hljóðmælinga heilbrigðiseftirlitsins og hljóðmælinga sem íbúar við Kollafjörð hafi staðið fyrir og eigi sá munur sér þá skýringu að notaðar séu mismunandi mæliaðferðir. Heilbrigðiseftirlitið geri sér grein fyrir því að mæliaðferð sem reglugerðin um hávaða og leiðbeiningar Umhverfisstofnunar vísi til sé ekki heppilegasta aðferðin til að mæla hávaðamengun frá skotsvæðum þar sem aðrar aðferðir gefi betri mynd af hávaðamenguninni frá þeirri starfsemi. Í ljósi þess að hér á landi sé í gildi reglugerð um hávaða með tilteknum viðmiðunarmörkum telji heilbrigðiseftirlitið að ekki sé hægt að byggja ákvæði í starfsleyfisskilyrðum á erlendum mæliaðferðum sem ekki hafi verið innleiddar eða vísað til í íslenska löggjöf. Þess megi geta að í eldri reglugerð um hávaða nr. 933/1999 hafi komið fram að ef upp kæmi tilvik sem reglurnar næðu ekki yfir skyldi velja viðurkennda hávaðareglu sem stuðst væri við í slíkum tilvikum í einhverju hinna Norðurlandanna. Þessa reglu sé ekki að finna í gildandi reglugerð.

Þá sé áréttað að kærandi í nágrenni Kollafjarðar hafi fengið umbeðin gögn ásamt leiðbeiningum um kæruleiðir og kærufresti í tölvupósti 23. mars 2021, sbr. það sem fram komi í kæru. Jafnvel þótt kærufrestur væri miðaður við þá dagsetningu, þ.e. 23. mars 2021, þá væri kæra engu að síður of seint fram komin og því bæri að vísa henni frá. Kærufrestur sé einn mánuður frá því kæranda hafi orðið kunnugt eða mátt vera kunnugt um ákvörðunina, sbr. 2. málsl. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Sem fyrr segi hafi verið tilkynnt um útgáfu starfsleyfis á vefsvæði Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur 16. mars s.á. og teljist tilkynningin vera opinber birting, sbr. 7. gr. laga nr. 7/1998. Frá þeim tíma hafi kærendum mátt vera kunnugt um ákvörðunina og beri því að miða kærufrest við tímabilið 17. mars til 17. apríl. Kæran sé dagsett 2. maí 2021 og því augljóst að hún sé of seint fram komin.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærundur norðan megin við Kollafjörð taka fram að undarlegt sé að heilbrigðiseftirlitið segist hafa tekið tillit til sjónarmiða beggja hópa, þar sem margir íbúar hafi þurft að yfirgefa heimili sín og sett eignir sínar á sölu og margar eignir í landi Móa hafi verið í eyði frá opnun skotsvæðanna vegna hávaðamengunar. Sé áréttað að kærundur telji heilbrigðiseftirlitið aldrei frá upphafi hafa komið til móts við íbúa og landeigendur í Kollafirði. Þá sé rannsóknarskýrsla heilbrigðiseftirlitsins um blý- og hljóðmengun illa gerð og lítið gert úr mengun af völdum starfseminnar.

Áréttað sé að áðurgreindum frídögum hafi verið fækkað um 40% frá júní til september vegna ákvæðis um að skotfélögin megi halda fjögur mót á ári á nefndum frídögum. Þá hafi leyfishafi ekki uppfyllt skilyrði 5. gr. reglugerðar nr. 550/2018, þar sem blý sé enn að berast í sjó og fjöru utan skotsvæðanna og aldrei hafi verið farið eftir hávaðavörnum í starfsleyfisskilyrðum. Enginn munur sé á hávaða á svæðinu eftir að sett hafi verið strangari skilyrði í endurnýjað starfsleyfi.

Leyfishafa var gefinn kostur á að koma að athugasemdum sínum vegna málsins, en engar slíkar hafa borist úrskurðarnefndinni af hans hálfu.

Aðilar hafa gert ítarlegri grein fyrir máli sínu. Þau sjónarmið verða ekki rakin nánar hér en úrskurðarnefndin hefur farið yfir öll gögn og haft þau til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 11. mars 2021 um að gefa út starfsleyfi til Skotfélags Reykjavíkur til reksturs skotæfingasvæðis.

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er kærufrestur til úrskurðarnefndarinnar einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um ákvörðun þá sem kæra lýtur að. Í 28. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er fjallað um áhrif þess ef kæra berst að liðnum kærufresti. Ber þá samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins að vísa kæru frá nema að afsakanlegt verði talið að kæran hafi ekki borist fyrr eða veigamiklar ástæður mæli með því að kæran verði tekin til efnismeðferðar. Í 2. mgr. 28. gr. laganna kemur fram að kæru skuli ekki sinnt ef meira en ár sé liðið frá því að ákvörðunin var tilkynnt aðila.

Hin kærða ákvörðun var birt á vefsvæði Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur 16. mars 2021. Í samræmi við 5. mgr. 7. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir telst birting á vefsíðu útgefanda starfsleyfis vera opinber birting og markaði sú birting því upphaf kærufrests.

Í greinargerð með 7. gr. frumvarps til laga nr. 66/2017 um breytingu á lögum nr. 7/1998 er fjallað um breytingu á ákvæði laganna um auglýsingu og útgáfu starfsleyfis með svofelldum hætti: „[E]r lögð skylda á Umhverfisstofnun að hafa aðgengilegar upplýsingar um útgáfu starfsleyfa og önnur tilgreind atriði. Telja verður mikilvægt að hagsmunaaðilar og almenningur hafi greiðan aðgang að upplýsingum um framangreind atriði til að auðvelda þeim að koma á framfæri sjónarmiðum sínum við fyrirhugaðar ákvarðanir Umhverfisstofnunar. Um er að ræða innleiðingu á 24. og 25. gr. tilskipunar 2010/75/ESB. [...] Þá er lagt til að Umhverfisstofnun auki upplýsingagjöf sína svo sem varðandi útgáfu starfsleyfa. Þannig er gert ráð fyrir að umsóknir um starfsleyfi, umsóknir um breytingar á starfsleyfum og upplýsingar um endurskoðun á starfsleyfum verði gerðar aðgengilegar á vefsvæði Umhverfisstofnunar.“ Síðan segir um birtingu útgefinna starfsleyfa: „Að lokum er lagt til að Umhverfisstofnun skuli auglýsa á vefsvæði sínu útgáfu og gildistöku starfsleyfa. Samkvæmt núgildandi lögum skal Umhverfisstofnun auglýsa útgáfu starfsleyfa í Stjórnartíðindum. Talið er að ein helsta ástæðan fyrir framangreindri skyldu hafi verið sú að tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um gildistöku tiltekinna starfsleyfa. Telja verður að unnt sé að ná fram framangreindu markmiði með öðrum hætti en með birtingu í Stjórnartíðindum. Af þeim sökum er lagt til að Umhverfisstofnun verði gert skylt að auglýsa á vefsvæði sínu útgáfu og gildistöku starfsleyfa. Almennigur mun því auðveldlega geta nálgast þessar upplýsingar á vefsíðu Umhverfisstofnunar.“ Framangreint á einnig við um aðra útgefendur starfsleyfa skv. lögum nr. 7/1998, til að mynda Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur.

Samkvæmt framangreindu eru breytingarnar sem gerðar voru á ákvæðum um auglýsingu á útgáfu starfsleyfa liður í því að gera starfsleyfisferlið gagnsætt og aðgengilegt almenningi og er greinileg sú ætlun löggjafans að leyfisveitendur noti vefsvæði sitt til miðlunar upplýsinga. Taka má undir að þessi leið geti leitt til greiðari aðgangs að upplýsingum er varða hagsmuni almennings. Þó verður að gera þann fyrirvara að upplýsingarnar sem um ræðir séu auðfundnar á vefsvæði viðkomandi stofnunar. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur rekur ekki eigin heimasíðu heldur er vefsvæði eftirlitsins að finna á heimasíðu Reykjavíkurborgar. Til þess að finna vefsvæði heilbrigðiseftirlitsins þarf að velja flipann „Þjónusta“ á forsíðu heimasíðu Reykjavíkurborgar og finna þar heilbrigðiseftirlitið undir liðnum „Umhverfi og samgöngur“. Á vefsíðunni sem opnast við það er að finna flipa sem ber heitið „Opinber birting starfsleyfa“, á þeirri vefsíðu sem opnast í kjölfarið er að finna flipa sem ber heitið „Útgefin starfsleyfi fyrir mengandi starfsemi“. Eftir að hafa smelt á þann flipa opnast vefsíða með lista yfir starfsleyfi útgefin af Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur en nýjustu starfsleyfin virðast þar ekki vera tilgreind fyrst. Þá eru engar upplýsingar um það í hvaða röð starfsleyfin birtast eða hvernig hægt sé að

leita í listanum með markvissum hætti. Verður þetta að teljast galli á auglýsingu viðkomandi starfsleyfis og ekki til þess fallið að auðvelda aðgengi almennings að upplýsingunum.

Þrátt fyrir nefnda ágalla er það engum vafa undirorpið að auglýsing á heimasíðu Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur er sú leið er fara skal við birtingu starfsleyfis samkvæmt 5. mgr. 7. gr. laga nr. 7/1998 og er ekki í lögnum eða greinargerð með þeim skilgreint nánar hvernig birtingin skuli fara fram. Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að auglýsing hins kærða starfsleyfis hafi farið fram 16. mars 2021 í skilningi 5. mgr. 7. gr. laga nr. 7/1998 og hafi kærundur mátt vita af útgáfu þess frá sama tíma, sbr. 1. málsl. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Var kærufrestur því liðinn þegar kærur bárust úrskurðarnefndinni 19. apríl og 3. maí 2021. Hins vegar var fyrirkomulag birtingarinnar, svo sem áður er lýst, með þeim hætti að afsakanlegt verður að telja að kæra í máli þessu hafi ekki borist fyrr, sbr. ákvæði 1. tl. 1. mgr. 28. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Verður málinu því ekki vísað frá úrskurðarnefndinni á þeim forsendum.

Hins vegar bárust einum kæranda með tölvupósti 23. mars 2021 upplýsingar um útgáfu starfsleyfisins og leiðbeiningar um kæruleið og kærufrest til úrskurðarnefndarinnar. Kæra þess kæranda barst 3. maí 2021, eftir að kærufresti lauk, hvort sem miðað er við lögbundinn kærufrest eða leiðbeiningar frá heilbrigðiseftirlitinu. Verður kæru þess kæranda er fékk nefndan tölvupósti því vísað frá úrskurðarnefndinni í samræmi við fyrirmæli 1. mgr. 28. gr. stjórnslulaga.

Í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 er tekið fram að allur atvinnurekstur sem sótt sé um starfsleyfi fyrir skuli vera í samræmi við skipulag samkvæmt skipulagslögum eða lögum um skipulag haf- og strandsvæða. Var þessu ákvæði skeytt við 1. mgr. 6. gr. með 18. gr. laga nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða. Í athugasemdum við 18. gr. í frumvarpi því sem varð að þeim lögum segir að með ákvæðinu séu lagðar til þær breytingar á nokkrum lögum er varði leyfisveitingar að þar komi skýrt fram að útgáfa skuli samræmast gildandi skipulagi, en í sumum tilvikum hafi jafnvel skort á í umræddum lögum að kveðið væri skýrt á um að leyfisveitingar skyldu samræmast skipulagi sveitarfélaga.

Við málsmeðferð umsóknar leyfishafa aflaði heilbrigðiseftirlitið umsagnar frá skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar. Í umsögn hans, dags. 22. janúar 2021, kemur fram að ekkert deiliskipulag sé í gildi fyrir svæðið en samkvæmt aðalskipulagi sé það skilgreint sem hafnar- og iðnaðarsvæði. Frá upphafi hafi umrætt svæði verið ráðgert til tímabundinna afnota en samkvæmt aðalskipulagi sé þar gert ráð fyrir 20 ha hafnar- og iðnaðarsvæði fyrir lóðir undir hafnsækna og landfreka athafna- og iðnaðarstarfsemi. Í ljósi þeirrar óánægju sem íbúar í nágrenninu hafi látið í ljós og þeirrar ábendinga sem borist hafi vegna hávaða telji skipulagsfulltrúi nauðsynlegt að setja strangari skilyrði um starfsemina, s.s. um opnunartíma og notkun á blýhöglum samhliða því að kanna til hlítar nýja staðsetningu fyrir starfsemina á höfuðborgarsvæðinu. Í ljósi þessa hafi ekki verið mælt með því að gefa út starfsleyfi til lengri tíma en tveggja ára og þá aðeins með ítarlegum starfsleyfissskilyrðum.

Samkvæmt f-lið gr. 6.2. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 er iðnaðarsvæði skilgreint svo: „Svæði fyrir umfangsmikla iðnaðarstarfsemi eða starfsemi sem er talin geta haft mengun í för með sér, svo sem verksmiðjur, virkjanir, þ.m.t. vatnsfallsvirkjanir, jarðhitavirkjanir, sjávarfallavirkjanir og vindmyllur, tengivirki, veitustöðvar, skólpdælu- og hreinsistöðvar, endurvinnslustöðvar, brennslustöðvar, förgunarstöðvar, sorpurðunarsvæði, flokkunarmiðstöðvar og birgðastöðvar fyrir mengandi efni.“ Samkvæmt o-lið sömu greinar er hafnarsvæði skilgreint svo: „Svæði fyrir hafnir og hafnarmannvirki þar sem gert er ráð fyrir mannvirkjum

og tækjum til móttöku skipa og báta, losunar og lestunar þeirra, geymslu vöru, móttöku og afgreiðslu þessarar vöru til áframhaldandi sjó- eða landflutninga, til móttöku og brottfarar farþega og smábátahafnir.“

Í j-lið sömu greinar er að finna skilgreiningu fyrir landnotkunarflokkinn „Íþróttasvæði“ og kemur þar fram að íþróttasvæði sé fyrir landfreka íþróttaaðstöðu aðra en þá sem þjóni tilteknu hverfi, svo sem skeiðvelli, hesthúsabyggð, akstursíþróttasvæði, skotæfingasvæði, golfvelli og stærri íþróttamiðstöðvar.

Af því sem að framan er rakið liggur fyrir að starfsemi sú sem heimiluð er með hinu kærða starfsleyfi, sem er rekstur skotæfingasvæða, samræmist ekki landnotkun umrædds svæðis eins og það er tilgreint í aðalskipulagi, svo sem áskilið er í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998. Verður af þeim sökum að fella hið kærða starfsleyfi úr gildi.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 11. mars 2021 um að gefa út starfsleyfi fyrir starfsemi Skotfélags Reykjavíkur í Álfsnesi.

Kröfum þess kæranda sem fékk leiðbeiningar um kærufrest í tölvupósti 23. mars 2021 er vísað frá úrskurðarnefndinni.

Ómar Stefánsson (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)