



Árið 2025, föstudaginn 10. október, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnaði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Geir Oddsson auðlindafræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 104/2025, kæra á ákvörðun Umhverfis- og orkustofnunar frá 5. júní 2025 um að synja beiðni kæranda um endurupptöku starfsleyfis hvað varði kröfu um lofthreinsikerfi í alifuglabúi að Vallá á Kjalarnesi.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 9. júlí 2025, kærir Stjórnuegg hf., þá ákvörðun Umhverfis- og orkustofnunar frá 5. júní 2025 að synja beiðni um að falla frá fráviki, sem skráð var við eftirlit á starfsstöð kæranda 17. desember 2024 og synja beiðni um endurupptöku máls með þeim hætti að fallið verði frá kröfum í gr. 3.6. og 3.7. í starfsleyfi eggjabúsins. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Umhverfis- og orkustofnun 15. ágúst 2025.

Málavextir: Hinn 5. október 2023 sótti Stjórnuegg hf. um endurnýjun á starfsleyfi fyrir eggjabú sitt að Vallá á Kjalarnesi, en áður hafði kærandi verið með leyfi fyrir allt að 50.000 stæði fyrir varphænur sem gildi til 15. nóvember 2023. Með ákvörðun 13. nóvember 2023 féllst Umhverfisstofnun á að framlengja starfsleyfið um eitt ár, þ.e. til 15. nóvember 2024, í samræmi við 4. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Gefið var út nýtt starfsleyfi 7. nóvember 2024 með gildistíma til 7. nóvember 2040.

Í umhverfismatsskýrslu þeirrar framkvæmdar sem fólst í stækkun alifuglabúsins að Vallá, dags. 23. mars 2022, kemur fram á bls. 15-17 að ráðgerð sé stækkun búsins í allt að 95.000 stæði fyrir alifugla og um leið verði breyting á rekstri þar sem búr verði aflögð og allar varphænur verði í lausagöngu. Byggt verði nýtt eggjahús og nýjum sérhæfðum varpbúnaði komið fyrir auk þess að ráðist verði í aðra endurnýjun. Að framkvæmdum loknum verði öll húsinn útbúin slíkum búnaði. Loftræsting verði frá danska fyrirtækinu SKOV. Verði hún tölvustýrð og sé það markmið stýringar að loftskipti séu að lágmarki 0,7 þar sem Aviary kerfi eru í notkun. Hafi loftskipti verið að lágmarki 0,4 þar sem ræktun fari fram í hefðbundnum búrum. Í eggjahúsi falli skíturinn niður á færiband sem færi hann í enda hússins þar sem hann fari í gám. Með þeirri aðferð minnki myndum ammóníaks inni í húsunum og að sama skapi minnki lykt sem berist frá loftræstikerfum húsanna, sem hafi jákvæð áhrif á loftgæði í nærumhverfi búsins.

Í kafla 4. í matsskýrslunni var fjallað um lyktarmengun og kemur þar fram að lyktarmengun frá eggjabúum stafi einkum af hæsnaskít og ammoníaki sem losni. Góð loftskipti séu mikilvæg til að draga úr mengun. Vindhraði og vindáttir ráði einnig miklu um dreifingu lyktar. Mjög vindasamt sé á Kjalarnesi. Veðurstofan sé með mælistöð staðsetta á Skrauthólum, um 600 m suðaustan af Vallá. Algengustu vindáttir séu meðfram hliðum Esjunnar úr ASA og SA. Vindáttir þvert á og niður með hliðum Esjunnar úr NA og ANA. Með auknum fjölda varpfugla

megi gera ráð fyrir aukinni lyktarmengun en á móti komi að með endurnýjuðum varpbúnaði verði skíturinn sem falli til þurrari en við núverandi aðstæður. Almenn berist minni lykt af þurrum skít en blautum. Því megi jafnvel vænta þess að minni lykt berist frá endurnýjuðu búi þrátt fyrir fjölgun varpfugla. Á búinu sé skítur fjarlægður úr húsunum eigi sjaldnar en tvisvar í viku. Með því minnki myndun ammóníaks inni í húsunum sem dragi úr lykt sem berist frá loftræstikerfum húsanna sem sé í samræmi við BAT skilyrði um bestu fánlegu tækni til að draga úr áhrifum lyktar.

Í álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar kom fram að stofnunin átti að breytingar á búnaði og verklagi í rekstri í eggjahúsum Vallár séu líklegar til að draga úr lykt frá starfseminni. Einkum vegna þess að með nýjum búnaði verði skíturinn þurrari og honum verði strax komið í lokaða gáma sem séu tæmdir nokkuð ört eða tvisvar í viku. Þær aðgerðir séu líklegar til að draga umtalsvert úr ólykt og bæta loftgæði til muna. Hins vegar felist fyrirhugaðar framkvæmdir ekki eingöngu í endurnýjun búnaðar heldur sé einnig gert ráð fyrir framleiðsluaukningu úr 50.000 fuglum í allt að 95.000 fugla. Skipulagsstofnun telji því óljóst um það hver ávinningur verði af nýjum búnaði og bættu verklagi við rekstur eggjabúsins. Þar sem fjöldi fugla muni nærri tvöfaldast sé veruleg óvissa um áhrif eggjabúsins á loftgæði í nálægri íbúðabyggð. Það var m.a. með vísan til þessa að lagt var til í niðurstöðukafla álitsins að stækkun búsins yrði áfangaskipt og að sannreynd yrðu áhrif hvers áfanga áður en heimilað yrði að ráðast í frekari stækkun.

Um loftmengun er fjallað í tveimur greinum hins kærða starfsleyfis, þ.e. í gr. 3.6 um rykmengun og í gr. 3.7 um lyktarmengun. Samkvæmt gr. 3.6 skal rekstraraðili halda rykmengun í lágmarki með því að nota þá tækni sem skilgreind er í BAT-niðurstöðum og er um það vísað til BAT-11. Varast skuli að ryk safnist upp við lofttúður eldishúsa. Rekstraraðili skuli uppfylla kröfur reglugerðar nr. 817/2002 um mörk fyrir fallryk úr andrúmslofti, við eldishús innan marka byggingarreits samkvæmt deiliskipulagi. Eldishús skuli útbúin lofthreinsunarkerfi í samræmi við bestu aðgengilegu tækni til að lágmarka losun ryks. Í tilvísuðum BAT-niðurstöðum er gert ráð fyrir ólíkum tæknilausnum. Er í niðurstöðunum fjallað um bestu fánlega tækni í því skyni að draga úr losun ryks frá hverju eldishúsi og í c-lið er vísað til ólíkra tæknilausna til meðhöndlunar útblásturslofts í lofthreinsunarkerfi. Í starfsleyfinu er þó ekki fjallað um það hvaða aðferð eigi að nota eða hver þeirra eigi við.

Samkvæmt gr. 3.7 í starfsleyfinu skal rekstraraðili halda lyktarmengun frá búinu í lágmarki. Notast skal við sambland þeirrar tækni sem skilgreind er í BAT-niðurstöðum til að koma í veg fyrir eða lágmarka lyktarmengun og losun ammoníaks. Eldishús skulu útbúin lofthreinsunarkerfi í samræmi við bestu aðgengilegu tækni til að lágmarka losun lyktar og er um það vísað til BAT-13, BAT-14, BAT-28 og BAT-31. Séu ráðstafanir rekstraraðila til lágmarkunar lyktarmengunar ófullnægjandi getur eftirlitsaðili krafist rekstraraðila um viðbótaraðgerðir í samræmi við BAT-niðurstöðu. Gera skal ráðstafanir svo að lykt sem berst frá búinu, valdi ekki óþægindum í næstu byggð og/eða utan jarðamarka Vallár. Rekstraraðili skal vera með áætlun um lyktarstjórnun, sbr. gr. 2.5. Sé búist við lyktaróþægindatilvikum á svæðum sem teljist viðkvæmur viðtaki og/eða þau hafa verið sönnuð skal rekstraraðili vakta reglubundið losun lyktar í andrúmsloft. Þá skal gæta þess að ryk og lyktarmiklar eða skaðlegar lofttegundir valdi hvorki óþægindum né hættu í nærliggjandi umhverfi. Við byggingu nýrra húsa skal rekstraraðili fara eftir fjarlægðum eldishúsa við mannabústaði, útivistarsvæði og vinnustaði skv. 6. gr. reglugerðar nr. 520/2015 um eldishús alifugla, loðdýra og svína. Heildarlosun ammoníaks (NH₃) í andrúmsloft skal mæld og/eða metin og ekki vera meiri en 0,13 kg NH₃/stæði /ári fyrir varphænur ekki í búrum.

Með bréfi kæranda, 5. febrúar 2025, til Umhverfis- og orkustofnunar var þess krafist að fallið yrði frá fráviki sem fram kom í eftirlitsskýrslu Umhverfisstofnunar, dags. 17. desember 2024, m.a. við gr. 3.6. í starfsleyfi Stjörnueggja um að eldihús skuli útbúin lofthreinsikerfi í samræmi við bestu aðgengilegu tækni (BAT) til að lágmarka losun ryks. Jafnframt var krafist endurupptöku máls skv. 1. mgr. 24. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993, þ.e. að starfsleyfið yrði endurskoðað með þeim hætti að fallið yrði frá kröfu um lofthreinsunarkerfi í gr. 3.6. og 3.7. í starfsleyfinu. Með bréfi Umhverfis- og orkustofnunar, dags. 5. júní 2025, sem birt var kærandi 10. s.m., var synjað um endurupptöku starfsleyfisins og er það hin kærða ákvörðun í máli þessu.

Málsrök kæranda: Kærandi kveður kærufni þessa máls vera ákvörðun Umhverfis- og orkustofnunar um að synja beiðni kæranda um endurupptöku ákvörðunar um að falla frá fráviki frá 17. desember 2024, sem skráð hafi verið í eftirliti á starfsstöð kæranda á eggjabúi hans að Vallá og sneri að því að engin lofthreinsunarkerfi hafi verið sett upp í eldihúsum kæranda að Vallá. Um leið hefur kærandi krafist þess að breyting verði gerð á greinum 3.6. og 3.7. í starfsleyfinu sem varða kröfu um lofthreinsunarkerfi.

Kærandi telur með ítarlegum rökstuðningi að skilyrði hafi verið til endurupptöku starfsleyfis alifuglabúsins samkvæmt stjórnýslulögum og vísar því til stuðnings einkum til röksemda sem fram koma í sérfræðiáliti verkfræðistofu í minnisblaði dags. 3. júlí 2025, „Loftgæði á Vallá. Mælingar á loftgæðum við eldihús varphænsna“.

Í minnisblaðinu sé farið yfir þær kröfur sem gerðar séu í reglugerðum um loftgæði. Þar komi fram í inngangskafli að ekki liggi fyrir mælingar á loftgæðum á svæðinu og sama eigi við um hvort að ryk frá búinu valdi þeim vandkvæðum sem ætla verði að lofthreinsibúnaði sé ætlað að ráða bót á. Almennt gildi fyrir umhverfismælingar hjá fyrirtækjum að miða þurfi við viðmiðunarmörk sem fram komi í starfsleyfi eða reglugerð. Í starfsleyfi eggjabúsins séu ekki gefin upp losunarmörk fyrir ryk og séu því ekki fyrir hendi nein viðmið til að meta mælingar.

Um niðurstöður útreikninga á losun ammoníaks, köfnunarefnis og fosfórs segi í minnisblaðinu að fyrir liggi niðurstöður útreikninga og séu öll gildi innan marka sem gefin séu í BAT-niðurstöðum. Lykt sé erfitt að mæla en oft sé horft til þess hvort kvartanir berist og svo virðist ekki vera í tilfelli eggjabúsins. Ef miðað sé við loftgæði í byggð þurfi að taka tillit til þess að á milli Vallár og Grundarhverfis liggi þjóðvegur eitt. Stofnbrautir séu þekktar uppsprettur rykmengunar og sé því erfitt að meta þátt fyrirtækisins í rykmengun sem hugsanlega sé í Grundarhverfi.

Í þriðja kafla minnisblaðsins komi fram að í BAT-niðurstöðum séu settar tæknilegar kröfur um mengunarvarnir fyrirtækja og í einhverjum tilfellum séu sett losunarmörk. Fyrir þaueldi séu losunarmörk fyrir heildarlosun ammoníaks, köfnunarefnis og fosfórs, en ekki ryk.

Í fjórða kafla minnisblaðsins komi fram að leitað hafi verið til sérfræðinga í Svíþjóð sem aðstoðað hafi íslensk fyrirtæki við mat á því hvort losun ammoníaks, köfnunarefnis og fosfórs sé innan losunarmarkna BAT. Hafi verið kannað hvort þeir gætu aðstoðað við að meta magn ryks frá starfsemi kæranda eða gefið ráð um mælingar á því. Hafi af þeirra hálfu komið fram að ekki væru þekkt dæmi um að kröfur væru gerðar um losun ryks umfram þær sem kæmu fram í BAT-11 lið a. Var einnig vísað til leiðbeininga sænsku landbúnaðarstofnunarinnar, Jordbruksverket, sem gefnar hafi verið út fyrr á þessu ári, þar sem fram komi að þær aðferðir sem vísað sé til í BAT-niðurstöðum geti verið óaðgengilegar vegna kostnaðar.

Í fimmta kafla minnisblaðsins komi fram að umhverfismörk gildi almennt á landinu og séu ekki sett í tengslum við tiltekna starfsemi. Mörkina gætu því verið almenn umhverfismörk, heilsuverndarmörk eða gróðurverndarmörk. Samkvæmt upplýsingum frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur hafi loftgæði ekki verið mæld í Grundarhverfi. Ekki sé því vitað hvort að ryk fari yfir umhverfismörk í reglugerð nr. 920/2016 um brennisteinsdíoxíð, köfnunarefnisdíoxíð og köfnunarefnisoxíð, bensen, kolsýring, svifryk og blý í andrúmsloftinu, styrk ósons við yfirborð jarðar og um upplýsingar til almennings.

Samkvæmt vindatlas Veðurstofu sé ríkjandi vindátt í Grundarhverfi að austan og suðaustan. Ríkjandi vindátt liggja ekki frá Vallá að Grundarhverfi. Vindur úr 90°, sem liggja frá Vallá að skóla og leikskóla, ríki um 6,5% af tímanum. Vindáttir sem liggja nærri 120° ríki 15,7% af tímanum.

Engar mælingar liggja fyrir sem bendi til þess að heilsu manna eða umhverfi stafi ógn af starfsemi kæranda vegna lyktar eða rykmengunar. Að auki standi viðtökum í nágrenninu, hvort sem þeir séu viðkvæmir eða ekki, lítil sem engin ógn af starfseminni. Þá sé krafa um lofthreinsunarkerfi á búi kæranda mun meira íþyngjandi en krafa sem gerð hafi verið fyrir sambærilegt bú að Ásmundarstöðum í Ásahreppi þar sem hún taki ekki einungis til nýrra húsa, heldur einnig til eldri húsa.

Þessu til viðbótar bendir kærandi á að krafa um lofthreinsikerfi í eldishúsum eigi samkvæmt BAT-niðurstöðum almennt ekki við um eldishús sem fyrir eru, auk þess sem reglurnar séu valkvæðar en ekki fortakslausar. Hafi framkvæmd BAT-niðurstöðna, bæði héraðs og erlendis, verið sú að beita öðrum og vægari ráðstöfunum áður en gripið sé til þess að fjárfesta í dýrum hreinsikerfum. Þá eigi krafa um lofthreinsikerfi í eldishúsum kæranda ekki við þar sem fyrir liggja að framkvæmdakostnaður við kaup og uppsetningu slíks kerfis yrði gríðarlegur. Kærandi hafi í febrúar 2025 aflað sér kostnaðarupplýsinga frá hollensku fyrirtæki sem sérhæfi sig í framleiðslu og uppsetningu á slíkum búnaði og nemi kostnaðurinn að lágmarki rúmum 200 m.kr.

Því sé mótmælt að krafa um lofthreinsikerfi í starfsleyfinu leiði af þeim efnisatriðum sem fram komi í álit Skipulagsstofnunar frá 25. ágúst 2022. Hvergi í því álit geri Skipulagsstofnun það að skilyrði fyrir stækkun bús kæranda að honum verði gert að koma upp lofthreinsikerfi. Þvert á móti hafi stofnunin lagt til að stækkun búsins úr 50.000 stæðum í allt að 95.000 stæði yrði áfangaskipt og að sannreynd yrðu áhrif hvers áfanga áður en ráðist yrði í frekari stækkun. Þetta skýri hvers vegna núgildandi starfsleyfi heimili rekstur eggjabús með 75.000 stæðum með heimild til stækkunar upp í allt að 95.000 stæði eftir tvö ár frá útgáfu leyfisins. Áhrif af þessari stækkun hafi ekki verið sannreynd.

Í hinni kærðu ákvörðun sé vísað til starfsemi leikskóla og grunnskóla í grenndinni. Fjarlægð að þeim sé tíu sinnum meiri en nemi lágmarksfjarlægð frá þauleldisbúi samkvæmt reglugerð nr. 520/2015 um eldishús alifugla, loðdýra og svína. Í greinargerð með gildandi deiliskipulagi fyrir Vallá frá 2024 sé heimilaðri starfsemi lýst og rökstutt að gera megi ráð fyrir því að áhrif af aukinni starfsemi að Vallá séu óveruleg. Þá hafi heldur enga þýðingu að í viðauka við reglugerðina sé aðeins að finna reiknireglur fyrir fjarlægðir við svínabú eins og Umhverfis- og orkustofnun bendi á. Stofnunin geti ekki stutt íþyngjandi kröfur við reiknireglur eða aðrar reglur sem ekki hafi verið settar.

Að lokum sé á það bent að ekki virðist sem tekið hafi verið tillit til þess við setningu skilyrðisins um lofthreinsunarkerfi að í umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila, dags. 23. mars 2022, um

endurnýjun búnaðar og aukna framleiðslugetu eggjabúsins á Vallá, hafi komið fram að tölvustýrð loftræsting yrði í eldishúsum búnsins frá danska fyrirtækinu SKOV. Hafi sá búnaður þegar verið tekinn í notkun á búinu.

Í ljósi alls þessa verði að telja hina kærðu ákvörðun um synjun endurupptöku máls hafa verið reista á ófullnægjandi upplýsingum í skilningi 24. gr. stjórnsýslulaga sem séu auk þess rangar, sbr. 1. tölul. 1. mgr. lagagreinarinnar. Þær forsendur sem kunni að hafa legið fyrir við útgáfu starfsleyfisins séu með öllu brostnar, enda hafi atvik breyst verulega, sbr. 2. tölul. lagagreinarinnar.

Málsrök Umhverfis- og orkustofnunar: Umhverfis- og orkustofnun tekur fram að umsögn stofnunarinnar beinist einungis að kröfu kæranda um ógildingu synjunar á beiðni um endurupptöku. Stjórnvaldi sé aðeins skylt að verða við beiðni um endurupptöku að uppfylltum skilyrðum 1. eða 2. tölul. 1. mgr. 24. gr. stjórnsýslulaga. Hafi beiðni um endurupptöku verið hafnað í ljósi þess að ekkert hefði komið fram í henni sem benti til þess að atvik hefðu breyst verulega frá því ákvörðun hafi verið tekin í málinu 7. nóvember 2025. Hafi málið verið talið nægilega upplýst þegar ákvörðun var tekin og þ.a.l. fyrirbyggjandi upplýsingar fullnægjandi og réttar. Minnisblaðið sem kærandi byggi mál sitt á hafi verið aflað í kjölfar þess að ákvörðun um synjun endurupptöku hafi verið tekin. Þá sé bent á að kæranda hafi verið veittur kostur á að tjá sig um starfsleyfið áður en það var gefið út og hafi hann þá engar athugasemdir gert við gr. 3.6 og 3.7.

Við gerð starfsleyfa fyrir starfsemi sem falli undir BAT-niðurstöður meti stofnunin hvaða kröfur um mengunarvarnir séu viðeigandi hverju sinni í samræmi við BAT. Við matið sé m.a. tekið tillit til umfangs og staðsetningar starfseminnar, áhrifa sem mengun frá henni geti haft og fleiri þátta sem skipti máli. Stofnunin leggi áherslu á að ástæðan fyrir kröfunni um lofthreinsikerfi í eldishúsunum að Vallá sé fyrst og fremst nálægð við viðkvæma viðtaka, þ.e.a.s. leik- og grunnskóla og íbúðabyggð.

Varðandi starfsleyfi Ásmundarstaða og að í því hafi ekki verið sama krafa og í starfsleyfi kæranda sé bent á að í því starfsleyfi sé kveðið á um að hönnun nýrra eldishúsa skuli vera þannig að hægt sé að setja upp lofthreinsunarkerfi. Staðsetning þauleldisbúsins að Ásmundarstöðum sé heldur ekki sambærileg við Vallá ef horft sé til nálægðrar búanna við viðkvæma viðtaka í næsta nágrenni. Þá beri að líta til þess að Skipulagsstofnun taldi í álitum um umhverfismat framkvæmdar vegna stækkunar eggjabúsins, dags. 25. ágúst 2022, að óvissa væri um heildaráhrif breytinganna og í niðurstöðu komi fram að líklega verði áhrif stækkunarinnar nokkuð neikvæð í nágrenni Vallár. Umhverfis- og orkustofnun bendi á að uppsetning lofthreinsikerfis í eldishúsunum á Vallá lágmarki mengun, þ.e.a.s. ammoníak, lykt og ryk sem stafi frá búinu.

Í starfsleyfi Stjórnueggja að Vallá sé gerð krafa um að mæla eða meta rykmengun frá eldishúsunum í samræmi við BAT-27 eða BAT-28. Varðandi það sem fram komi í kæru um að í starfsleyfinu sé ekki gefin upp losunarmörk fyrir ryk og því sé marklaust að mæla losun ryks, sé á það bent á að í BAT-niðurstöðum fyrir mismunandi iðnað séu stundum gerðar kröfur um mælingar á mengunarefnum en ekki gefin upp losunargildi. Þó að ekki séu gefin upp losunargildi sé engu að síður mikilvægt að rekstraraðilar framkvæmi mælingar og skili inn niðurstöðum til stofnunarinnar. Tilgangur mælinganna sé margþættur en með þeim sé hægt að greina magn mengunarefna sem starfsemi losi, greina sveiflur í losun, meta hvort að þörf sé á frekari aðgerðum til að minnka losun frá starfsemi og meta frammistöðu mengunarvarna.

Vert sé að hafa í huga meginregluna um fyrirbyggjandi aðgerðir sem m.a. birtist í lögum nr. 7/1998, er lúti að leyfisveitingum. Megi þá nefna varúðarreglu umhverfisréttar og þær forsendur sem búa að baki hennar um að tiltekin vísindaleg óvissa, þ. á m. að skortur á upplýsingum, eigi ekki að leiða til þess að stjórnvöld láti hjá líða að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða. Til staðar sé möguleiki á neikvæðum áhrifum stækkunarinnar í nágrenni Vallár og sé með kröfu um lofthreinsunarkerfi dregið úr þeim líkum og sérstök vernd veitt þeim viðkvæmu viðtökum sem á svæðinu séu.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Því er mótmælt að ekki sé nýjum upplýsingum til að dreifa og vísar kærandi til margnefnds minnisblaðs frá 3. júlí 2025 um loftgæði að Vallá. Minnisblaðið staðfesti að hin kærða ákvörðun hafi verið efnislega röng, hún standist ekki og henni beri að breyta til samræmis við þær kröfur sem kærandi geri fyrir úrskurðarnefndinni. Afstaða Umhverfis- og orkustofnunar feli í sér það viðhorf að unnt sé að horfa framhjá nýjum og mikilvægum sérfræðiupplýsingum. Þá séu engar tilraunir gerðar af hálfu stofnunarinnar til að hrekja þær upplýsingar sem komi fram í minnisblaðinu og standi þær því óhaggaðar. Engu máli skipti þótt upplýsingar komi síðar fram, en það sé tilgangur þess að heimila endurupptöku mála samkvæmt stjórnsýslulögunum nr. 37/1993 að tryggja að mál fá vandaða rannsókn, meðferð og rétta úrlausn stjórnvalds. Á því sé byggt að efni minnisblaðsins sanni að sú stjórnvaldsákvörðun sem um sé deilt í máli þessu hafi ekki verið nægilega upplýst þegar hin kærða ákvörðun var tekin og þegar starfsleyfið var gefið út. Hafi ákvörðunin því verið byggð á upplýsingum sem bæði voru ófullnægjandi og rangar. Nánari grein er gerð fyrir þessum sjónarmiðum í viðbótarathugasemdunum. Þá eru einnig ítrekuð sjónarmið um þann mikla og óhóflega kostnað sem krafa í starfsleyfi um lofthreinsikerfi hafi í för með sér, verði kröfunni haldið til streitu.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um lögmæti ákvörðunar Umhverfis- og orkustofnunar frá 5. júní 2025 um að synja beiðni kæranda um endurupptöku máls, þ.e. um að fella niður kröfu um lofthreinsikerfi í alifuglahúsum sem kemur fram í gr. 3.6. og 3.7. í starfsleyfi alifuglabús hans að Vallá á Kjalarnesi. Kæruheimild er í 1. mgr. 65. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og barst kára í máli þessu innan kærufrests.

Í stjórnsýslulögum nr. 37/1993 er gert ráð fyrir því að aðili að stjórnsýslumáli eigi rétt á því að stjórnvald endurupptaki stjórnvaldsákvörðun sem það hefur tekið, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Um þetta er fjallað í 24. gr. laganna og eru skilyrði þess þar nánar bundin við það hvort ákvörðun hafi „byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik“ eða „íþyngjandi ákvörðun um boð eða bann hefur byggst á atvikum sem breyst hafa verulega frá því að ákvörðun var tekin.“ Stjórnvald ber á hinn bóginn enga skyldu til að endurupptaka mál af þeim sökum einum að málsaðilar eru ósammála túlkun laga eða niðurstöðu máls.

Með kröfu kæranda um breytingar á starfsleyfi hans, dags. 5. febrúar 2025, komu fram, að því er virðist, nýjar upplýsingar sem vörðuðu áætlaðan verulegan kostnað hans af því að setja upp lofthreinsibúnað í öllum eldishúsum starfseminnar. Jafnframt var á það lögð áhersla að Umhverfis- og orkustofnun hefði ekki lagt fram neinar mælingar eða rannsóknir sem staðfesti lyktarmengun frá búinu né heldur að ryk frá búinu valdi neinum þeim vandkvæðum sem ætla verði að slíkum lofthreinsibúnaði sé ætlað að ráða bót á.

Með hinni kærðu ákvörðun var því hafnað af Umhverfis- og orkustofnun að ófullnægjandi eða röngum upplýsingum hafi verið til að dreifa við undirbúning ákvörðunar um veitingu

starfsleyfis. Rakið var að í BAT-niðurstöðum komi fram að notkun lofthreinsikerfis eigi e.t.v. ekki almennt við vegna mikils framkvæmdakostnaðar og einnig að sumar tegundir lofthreinsikerfa eigi við í ákveðnum tilvikum og öðrum ekki. Á Vallá séu tvö ný eldishús sem byggð hafi verið í tilefni stækkunar búsins áður en núgildandi starfsleyfi var gefið út. Þar að auki sé þar eitt nýlegt eldishús og fimm eldri. Með viðeigandi framkvæmdum sé raunhæfur möguleiki á að koma upp lofthreinsibúnaði í eldishúsum alifuglabúsins sem mundi draga verulega úr losun ammóníaks, ryks og lyktar. Því fylgi framkvæmdakostnaður, en engu að síður sé mikilvægt að lofthreinsikerfi verði sett upp. Með þessu var það áréttað af Umhverfis- og orkustofnun, í hinni kærðu ákvörðun að þrátt fyrir mikinn kostnað sé krafa um lofthreinsunarkerfi álitin bæði raunhæf og forsvaranleg með tilliti til umhverfisaðstæðna.

Í hinni kærðu ákvörðun var nánar vísað til þess að í áliti Skipulagsstofnunar um umhverfismat framkvæmdar hafi verið lögð áhersla á að starfsemin myndi ekki rýra loftgæði með aukinni lyktarmengun, en talið var líklegt að áhrif stækkunarinnar yrðu nokkuð neikvæð. Á það var bent að nálægt búinu að Vallá væru viðkvæmir viðtakar, þ.e. leikskóli og skóli auk íbúðabyggðar. Því var hafnað að reglugerð nr. 520/2015 um eldishús alifugla, loðdýra og svína væri af þýðingu, þar sem einungis væru í reglugerðinni sett lágmarks fjarlægðarmörk. Loks var vísað til umfjöllunar í BREF-skýrslu um þauleldi alifugla og svína, þar sem fram kæmi að í þeim tilvikum að fjarlægð við næstu íbúðarhúsnaði eða aðra viðkvæma viðtaka væri ófullnægjandi, líkt og oft gerðist á þéttbýlum svæðum, t.d. eins og í Hollandi, veiti lofthreinsikerfi eina möguleikann á því að auka framleiðslu og tryggja um leið að losun sé haldið í böndum.

Almennt skiptir mestu máli við mat á skilyrðum fyrir endurupptöku stjórnssýslumáls hvort sýnt hafi verið fram á að þörf sé á að fjalla aftur um viðkomandi mál, t.d. vegna þess að með nýjum upplýsingum eða röksemdum hafi verið leiddar að því líkur að upphafleg ákvörðun hafi verið röng. Úrskurðarnefndin telur ljóst að hinar nýju upplýsingar sem hér er um að ræða séu ekki af þeirri þýðingu að það séu sterkar líkur til þess að starfsleyfið hefði verið með öðrum hætti ef þær hefðu legið fyrir þegar leyfisveitandi tók afstöðu til efnis starfsleyfisins. Verður því talið hæpið að fallist verði á ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar miðað við þær upplýsingar sem lágu fyrir þegar hún var tekin.

Svo bregður við í máli þessu að málsrök kæranda eru að mestu grunduð á röksemdum sem færðar eru fram í minnisblaði frá verkfræðistofu, dags. 3. júlí 2025. Minnisblaðið varð til eftir að beiðni kæranda um endurupptöku máls var synjað með hinni kærðu ákvörðun. Fyrir liggur að Umhverfis- og orkustofnun hefur ekki tekið afstöðu til þess hvort röksemdir í minnisblaðinu geti leitt til endurupptöku máls en þar eru settar fram, að því virðist, nýjar upplýsingar sem mögulegt virðist að geti hafi þýðingu við mat á því hvort forsvaranlegt sé að krefjast lofthreinsunarbúnaðar í alifuglabúi kæranda.

Nánar greint kemur fram í téðu minnisblaði að í tilfelli eldishúsa varphænsna að Vallá liggi fyrir niðurstöður útreikninga á losun ammóníaks, köfnunarefnis og fosfórs og öll gildin séu innan marka sem gefin séu í BAT-niðurstöðum og starfsleyfi. Með þessu er vísað til starfsleyfiskröfu um að heildarlosun ammoníaks (NH₃) í andrúmsloft skuli mæld og/eða metin og ekki vera meiri en 0,13 kg NH₃/stæði/ári fyrir varphænur ekki í búrum, sbr. gr. 3.7. í starfsleyfinu. Um er að ræða gildi samkvæmt töflu 3.1 í BAT-31 þar sem gert er ráð fyrir því að losun sé á bilinu 0,02-0,13 NH₃/stæði/ári. Þegar slík spönn er í BAT-niðurstöðum er gert ráð fyrir því að losunargildi sé ákvarðað á grundvelli þeirrar bestu aðgengilegu tækni sem stöðvar búa yfir, en BAT niðurstöðum er ætlað að vera tæknilega hlutlausar þannig að bú geti valið tækni sem þó tryggi að losunarmörk séu virt. Má einnig vísa til sjónarmiða í minnisblaði

Þessu varðandi möguleika til þess að draga úr rykmyndun með bestu aðgengilegu tækni, en minnisblaðið hefur þó ekki verulegar nýjar upplýsingar að geyma.

Að áliti úrskurðarnefndarinnar má telja eðlilegt með hliðsjón af framangreindu að kærandi fái tækifæri til þess að fá að nýju fram afstöðu Umhverfis- og orkustofnunar til þess hvort skilyrði séu til að starfsleyfi hans verði endurupptekið með hliðsjón af því hvort sá mikli kostnaður sem hljótist af kröfu um uppsetningu og reksturs lofthreinsikerfis sé forsvaranlegur með tilliti til losunar frá starfseminni og umhverfisaðstæðna. Verður af þessum ástæðum talið rétt að fella úr gildi hina kærðu ákvörðun.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun Umhverfis- og orkustofnunar frá 5. júní 2025 um að synja beiðni kæranda um endurupptöku starfsleyfis hvað varði kröfu um lofthreinsikerfi í alifuglabúi að Vallá á Kjalarnesi.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Geir Oddsson (sign)