

Reykjavík, 1. október 2014¹

GREINARGERÐ UM ATHUGASEMDIR ER BÁRUST UMHVERFISSTOFNUN VIÐ AUGLÝSTA TILLÖGU AÐ STARFSLEYFI FYRIR SORPU BS., ÁLFNESI

INNGANGUR

Að fenginni umsókn SORPU bs. um nýtt starfsleyfi fyrir urðunarstað og aðra starfsemi í Álfnesi, Reykjavík, vann Umhverfisstofnun tillögu að starfsleyfi fyrir starfsemina. Tillagan var auglýst á tímabilinu 8. apríl – 5. ágúst 2014 og bárust Umhverfisstofnun þrjár athugasemdir við hana:

1. Mosfellsbær.
2. Heilbrigðisnefnd Kjósarsvæðis.
3. Íbúasamtök Leirvogstungu.

Þess skal getið að mistök urðu við skráningu athugasemda Íbúasamtaka Leirvogstungu í skjalakerfi Umhverfisstofnunar og því fjallaði stofnunin ekki um þessar athugasemdir um leið og aðrar athugasemdir sem bárust á auglýsingatímabilinu. Mistökin uppgötvaðust ekki fyrir en eftir að stofnunin hafði gefið starfsleyfið út. Um leið og mistökin uppgötvaðust lagði Umhverfisstofnun sig fram um að fjalla efnislega um athugasemdir Íbúasamtakanna með það að markmiði að greina hvort athugasemdirnar hefðu leitt til annarrar niðurstöðu við útgáfu starfsleyfisins.

Athugasemdir Mosfellsbæjar og heilbrigðisnefndar Kjósarsvæðis snúa að gildistíma starfsleyfisins en í auglýstri tillögu að starfsleyfi kom fram að áform Umhverfisstofnunar væru að gefa starfsleyfið út til 16 ára, sem er hið almenna viðmið sem stofnunin hefur sett um gildistíma nýrra starfsleyfa. Íbúasamtök Leirvogstungu gera einnig athugasemd við gildistímamann en jafnframt um fjölmörg önnur atriði starfsleyfistillögunnar. Umhverfisstofnun velur að fjalla fyrst um athugasemdirnar sem snúa að gildistímanum og síðan um aðrar athugasemdir.

GILDISTÍMI STARFSLEYFIS

Í athugasemdunum sem snúa að gildistíma starfsleyfisins er bent á að starfsleyfið eigi að veita að hámarki til fimm ára, til samræmis við eigendasamkomulag SORPU bs. Er þar vísað til samkomulags sem eigendur SORPU bs. gerðu 25. október 2013 um vinnu við mótun framtíðarlausna við meðhöndlun úrgangs. Í eigendasamkomulaginu kemur fram að meðal annars verði unnið út frá þeirri forsendu að urðun verði hætt í Álfnesi 4-5 árum frá undirritun samkomulagsins.

Þegar Umhverfisstofnun vann starfsleyfistillöguna fyrir SORPU bs. var stofnuninni kunnugt um framangreint eigendasamkomulag og efni þess. Eftir ítarlega umfjöllun um málið varð það niðurstaða stofnunarinnar að eigendasamkomulag eins og hér um ræðir heyrði ekki til þeirra málsgagna sem stofnuninni bæri að taka tillit til við ákvörðun á gildistíma starfsleyfis, samkvæmt þeim lögum og reglugerðum sem gilda um útgáfu starfsleyfis. Stofnuninni bæri hins vegar að taka tillit til þeirra landnotkunarheimilda sem skipulagsáætlanir viðkomandi svæðis kveða á um. Samkvæmt Aðalskipulagi

¹ Greinargerðin var upphaflega gefin út 21. ágúst 2014 en hefur nú verið uppfærð.



Reykjavík 2010–2030 er starfsemi SORPU bs. í Álfsnesi á svæði sem skilgreint er sem iðnaðarsvæði (15) til ársins 2030. Í umfjöllun um svæðið í greinargerð aðalskipulagsins er vísað til eigendasamkomulags SORPU bs. en ekki sett skýr tímamörk fyrir urðun á svæðinu. Umhverfisstofnunar taldi óljóst hvort að með þessari tilvísun væri það ætlun Reykjavíkurborgar að veita takmarkaðri heimild fyrir urðun á svæðinu en almenn skilgreining þess sem iðnaðarsvæðis til ársins 2030 gerir. Stofnunin aflaði því skriflegs álits Reykjavíkurborgar á efni greinargerðarinnar. Í álitinu kemur m.a. fram að aðalskipulagið gefi almennar heimildir til meðhöndlunar úrgangs í Álfsnesi til ársins 2030 og að með tilvísun til eigendasamkomulagsins sé einvörðungu verið að vísa til markmiða þess um hvenær urðun verði mögulega hætt í Álfsnesi. Að teknu tilliti til þessa álits Reykjavíkurborgar varð niðurstaða Umhverfisstofnunar að aðalskipulagið heimili rekstur urðunarstaðar til ársins 2030 og því sé ekki grundvöllur fyrir að stytta gildistíma starfsleyfisins frá því sem SORPA bs. sótti um og stofnunin miðar almennt við. Gildistími í auglýstri starfsleyfistillögu var því til 16 ára. Forsendur þessarar niðurstöðu breyttust síðan á auglýsingatímabilinu þegar SORPA bs. ákvað að breyta starfsleyfisumsókn sinni og óska eftir að sá hluti starfsleyfisins sem veitir heimild til urðunar í Álfsnesi gildi skemur en áður var áformað, eða til 31. desember 2020. Umhverfisstofnun varð við þeirri ósk og breytti grein 7 í starfsleyfinu með því að setja sérstakan gildistíma til 31. desember 2020 fyrir þau ákvæði starfsleyfisins sem eiga við um urðun úrgangs. Auglýstur gildistími, þ.e. til 16 ára, gildir hins vegar um aðra hluta starfsleyfisins, þ.e. gashreinsistöð með birgðageymslu, tilraunir með endurnýtingu flokkaðs úrgangs og geymslu úrgangs. Með þessari breytingu veitir starfsleyfið ekki heimild til urðunar eftir árslok 2020 og tímamörk urðunar í Álfsnesi því orðin u.þ.b. þau sömu og stefnt er að samkvæmt fyrrnefndu eigendasamkomulagi SORPU bs. og vísað er til í athugasemdunum sem gerðar voru við starfsleyfistillöguna.

Samhliða framangreindri breytingu á gildistíma gerði Umhverfisstofnun lítilsháttar breytingar á orðalagi nokkurra greina starfsleyfisins í þeim tilgangi að gera ljóst að viðkomandi greinar taki til allrar starfseminnar sem starfsleyfið veitir heimild fyrir, en ekki einungis til urðunarstaðarins. Með því verður tryggt að ákvæðin þjóni hlutverkum sínum þótt heimild til rekstrar urðunarstaðarins falli úr gildi.

AÐRAR ATHUGASEMDIR

Íbúasamtök Leirvogstungu telja að við undirbúning starfsleyfisins hafi ekki verið tekið nægilega mikið mið af sjónarmiðum samtakanna um nábylirétt og að lyktarmengun frá starfseminni rýri notkunarmöguleika íbúa á eignum sínum. Samtökin óska því eftir að starfsleyfi verði ekki veitt eða, til vara, að það verði veitt til mun skemmri tíma en 16 ára.

Umhverfisstofnun fjallaði um eignarrétt og nábylirétt þegar stofnunin fjallaði um umsögn Íbúasamtaka Leirvogstungu um tillögu að starfsleyfi, með vísan til greinargerðar stofnunarinnar sem auglýst var með tillögu að starfsleyfi. Stofnunin telur að við vinnslu starfsleyfisins hafi því verið tekið fullt tillit til sjónarmiða um eignarrétt og nábylirétt. Umhverfisstofnun telur að mjög veigamiklar forsendur þurfi að liggja fyrir ákvörðun um að synja umsækjanda um starfsleyfi, t.d. ef staðsetning og einkenni urðunarstaðar benda til þess að urðunarstaðurinn skapi alvarlega hættu fyrir umhverfið, þrátt fyrir fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir, sbr. 3. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 738/2003 um urðun úrgangs. Umhverfisstofnun dregur ekki í efa að íbúar í nágrenni urðunarstaðarins hafi orðið fyrir ónæði vegna lyktarmengunar en það er mat stofnunarinnar að slíkt ónæði geti ekki talist til hættu fyrir umhverfið. Að mati Umhverfisstofnunar liggja því ekki fyrir forsendur í málinu til að synja umsækjanda um starfsleyfi. Til að draga eins og mögulegt er úr lyktarmengun frá starfseminni og lágmarka ónæði vegna hennar hefur stofnunin bundið í starfsleyfið margvísleg ákvæði um mótvægisáðgerðir, með áherslu á varnir gegn lyktarmengun við urðun úrgangs og meðhöndlun lyktsterks úrgangs sem urðaður er. Umhverfisstofnun telur þessi ákvæði fullnægjandi ráðstafanir til að takmarka ónæði vegna lyktarmengunar eins og mögulegt



er. Komi hið gagnstæða í ljós á gildistíma starfsleyfisins hefur útgefandi starfsleyfis úrræði til að taka starfsleyfið og ákvæði þess til endurskoðunar, sbr. grein 1.8 í starfsleyfinu. Eins og fram kemur hér að framan er gildistími starfsleyfisins hvað varðar urðun úrgangs mun skemmri en var samkvæmt auglýstri tillögu að starfsleyfi, eða til 31. desember 2020.

Íbúasamtök Leirvogstungu gera athugasemdir við að starfsleyfið opni fyrir tilraunir með endurnýtingu lyktsterks úrgangs, m.a. undir beru lofti, og opni fyrir geymslu á lyktarmengandi úrgangi, sem einnig skapi hættu á foki og uppgangi vargs á svæðinu.

Umhverfisstofnun bendir á að tilraunir með endurnýtingu lyktsterks úrgangs og annars úrgangs sem valdið getur umtalsverðum óþrifnaði, ónæði eða mengun eru háðar skilyrðum um samþykki útgefanda starfsleyfis og eftirlitsaðila, sbr. ákvæði III. liðar 1. mgr. greinar 1.2 í starfsleyfinu, að fengnum umsögnum heilbrigðisnefndar Reykjavíkur og heilbrigðisnefndar Kjósarsvæðis. Mögulegt er að binda slík samþykki skilyrðum um tiltekna mengunarvarnir eða tiltekið verklag við meðhöndlun þess úrgangs sem tilraunir eru gerðar með. Þessar ráðstafanir eru viðhafðar til að koma í veg fyrir að þær tilraunir sem rekstraraðili mun mögulega ráðast í geti haft umtalsverða mengun í för með sér, þ.m.t. lyktarmengun. Eins og orðalagið kveður á um skulu slíkar tilraunir almennt ekki fara fram nema í lokuðu rými. Umhverfisstofnun gerir því ráð fyrir að það verði hið almenna verklag. Stofnuninni þótti þó ekki rétt að binda tilraunirnar þessu skilyrði án mögulegra undantekninga, heldur veita rekstraraðila svigrúm til að framkvæma slíkar tilraunir utandyra ef í staðinn komi aðrar og sértækar ráðstafanir til mengunarvarna. Varðandi heimild til geymslu úrgangs þá hefur rekstraraðili til þessa ekki geymt lyktsterkan úrgang á athafnasvæði sínu, enda hefur til þessa eingöngu verið tekið við slíkum úrgangi til urðunar, og ekki hefur komið fram neitt um fyrirætlun rekstraraðila um að hefja geymslu lyktsterks úrgangs. Við vinnslu starfsleyfisins var því ekki tekið sérstaklega á geymslu úrgangs sem mögulega getur valdið lyktarmengun, s.s. með banni við slíkri geymslu eða ákvörðun um hámarksmagn slíks úrgangs hverju sinni. Umhverfisstofnun tekur þó undir með Íbúasamtökum Leirvogstungu að túlka megi ákvæðið þannig að veitt sé opin heimild til geymslu úrgangs sem valdið getur lyktarmengun. Við úrvinnslu athugasemdanna mat stofnunin sérstaklega hvort ástæða væri til að breyta þessu ákvæði. Niðurstaðan varð að ekki væri líklegt að rekstraraðili myndi hefja geymslu lyktarmengandi úrgangs en ef til þess kæmi þá giltu um geymsluna ákvæði 2. mgr. greinar 2.1 sem kveða m.a. á um að farið skuli þannig með allan úrgang við meðhöndlun að tryggt sé að hann valdi sem minnstu ónæði, m.a. vegna ólyktar. Dugi þessi ákvæði ekki til og vart verður lyktarmengunar frá geymslusvæði getur útgefandi starfsleyfis hafið endurskoðun starfsleyfisins, sbr. grein 1.8.

Umhverfisstofnun telur þessi úrræði fullnægjandi og áformar að leggja áherslu á að fylgjast með þessu atriði við lögbundið eftirlit stofnunarinnar. Varðandi mögulegt fok úrgangs frá starfseminni, þ.m.t. frá geymslusvæði, gilda ákvæði 2. mgr. greinar 2.1 og ákvæði greinar 3.1 í starfsleyfinu og varðandi vargfugl gilda ákvæði 6. mgr. greinar 2.1.

Íbúasamtök Leirvogstungu gera athugasemdir við 2. mgr. greinar 2.1 í starfsleyfistillögunni og telja að ákvæðið þurfi að þrengja og tiltaka skýrt með hvaða hætti skuli meðhöndla úrgang svo hann valdi ekki óþrifnaði eða ónæði, m.t.t. lyktarmengunar, foks úrgangsefna, hávaða og aðsóknar og uppgangs vargs og meindýra.

Umhverfisstofnun bendir á að í tilfelli ákvæðis 2. mgr. greinar 2.1 í starfsleyfinu þá er um að ræða almennt ákvæði sem gildir um alla starfsemina. Almennt er ekki venja í starfsleyfum að kveða nákvæmlega á um aðferðir við meðhöndlun úrgangs, heldur snúa ákvæði starfsleyfis fremur að þeim skilyrðum sem ber að uppfylla m.t.t. mengunarvarna. Því má segja að starfsleyfið sé nokkurs konar rammi um starfsemina en það er svo rekstraraðili sjálfur sem ákveður hvaða leiðir eru hentugastar til að uppfylla þau skilyrði sem starfsleyfið setur. Þó geta verið uppi ástæður til að bregða frá þessu verklagi og



setja skilyrði um tiltekna aðferðir við meðhöndlun úrgangs sem tekið er á móti. Í tilfelli urðunarstaðarins í Álfsnesi þótti Umhverfisstofnun ástæða til að setja í starfsleyfið ákvæði um tiltekna meðhöndlun lyktsterks úrgangs sem tekið er á móti til urðunar og stofnunin bendir á að til staðar er möguleiki til að setja slík skilyrði þegar veitt er samþykki fyrir tilraunum með endurnýtingu lyktsterks úrgangs. Jafnframt almenna ákvæðinu í 2. mgr. greinar 2.1 gilda sérstök ákvæði um varnir gegn foki úrgangsefna, varnir gegn hávaða og varnir gegn aðsókn og bólfestu meindýra og vargfugls, sbr. grein 3.1, grein 3.6 og 6. mgr. greinar 2.1.

Íbúasamtök Leirvogstungu mótmæla því að rekstraraðili hafi heimild til að birgja úrgang sjaldnar en daglega þar sem slíkt eykur m.a. hættu á lyktarmengun.

Umhverfisstofnun bendir á að hið almenna grunnviðmið við daglegan frágang urðunarreina á urðunarstöðum er að birgja úrgang daglega, m.a. til að lágmarka lyktarmengun. Þetta gildir einnig um urðunarstaðinn í Álfsnesi, sbr. 1. málslið 1. mgr. greinar 4.3 í starfsleyfi staðarins. Hins vegar er verklagi þannig háttað við urðun baggaðs úrgangs í Álfsnesi að Umhverfisstofnun telur mögulegt að veita heimild til að víkja frá þessu grunnviðmiði, enda komi aðrar og sértækar mótvægisáðgerðir í staðinn, sbr. 2. mgr. greinar 3.2. Það er enn fremur skilyrði fyrir nýtingu þessarar heimildar að verklagið skapi ekki lyktarmengun frá urðunarstaðnum. Umhverfisstofnun mun framfylgja þessu skilyrði við lögbundið eftirlit.

Íbúasamtök Leirvogstungu óska eftir að Umhverfisstofnun nýti sér ákvæði 47. gr. laga nr. 55/2003 sem heimili stofnuninni að fela tiltekna þætti heilbrigðiseftirlits faggiltum skoðunaraðila, til að tryggja að farið verði að íturstu kröfum um lyktar-, fok- og mengunarvarnir. Jafnframt þurfti að skilgreina í starfsleyfi hvernig bregðast skuli við lyktarmengun og tilkynningum þar um.

Ákvæði 65. gr., áður 47. gr., laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs veita Umhverfisstofnun heimild til að framselja það lögbundna eftirlit sem stofnuninni er ætlað að fara með. Framsal eftirlits til faggilts skoðunaraðila leiðir því ekki af sér aukið eftirlit, heldur einungis að eftirlitið er framkvæmt af öðrum en Umhverfisstofnun. Stofnunin vekur athygli á að eftirlit stofnunarinnar með starfsleyfisskyldri starfsemi er framkvæmt í samræmi við vottað gæðakerfi stofnunarinnar, þ.m.t. er meðferð ábendinga og tilkynninga um mengun sem berast stofnuninni. Umhverfisstofnun gerir sér grein fyrir að ábendingar frá íbúum í nágrenni starfseminnar eru líklega besti mælikvarðinn á umfang og tíðni ónæðis frá starfseminni. Stofnunin mun því leggja sérstaka áherslu á úrvinnslu ábendinga og viðbrögð við þeim.

AÐRAR BREYTINGAR FRÁ AUGLÝSTRI STARFSLEYFISTILLÖGU

Jafnframt breytingu á gildistíma gerði stofnunin eftirfarandi breytingar frá auglýstri starfsleyfistillögu:

- skiladagur fyrir áætlun um endanlegan frágang eftir lokun urðunarstaðarins, sbr. grein 1.7 í starfsleyfinu, var fastsettur 31. desember 2018 þar sem nú er mun styttra þar til urðunarstaðnum verður lokað en upphaflega var áætlað.
- skiladegi þeirra áætlana og umhverfismarkmiða sem skila átti 1. september 2014 var seinkað til 1. desember 2014 þar sem auglýsingatímabilið var framlengt og starfsleyfið því gefið út seinna en áætlað var.
- 6. mgr. greinar 2.1 var breytt á þann veg að nú er tryggt að málsgreinin taki til vargfugls, til jafns við meindýr. Ástæðan er sú að með brottfalli reglugerðar nr. 149/1989 um meindýraeyða, í mars sl., fellur vargfugl ekki lengur undir skilgreiningu hugtaksins *meindýr*.
- númer þeirra greina laga um meðhöndlun úrgangs sem vísað er til í starfsleyfinu voru uppfærð til samræmis við breytingar sem urðu þegar lögunum var breytt í maí sl.