



Árið 2025, mánudaginn 18. 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 Geir Oddsson auðlindafræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 11/2025, kæra á ákvörðun Umhverfisstofnunar, dags. 19. desember 2024, um útgáfu starfsleyfis fyrir þéttbæru eldi eldissvína að Brautarholti 10 á Kjalarnesi.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 17. janúar 2025, er barst nefndinni sama dag, kærir Bjarni Pálsson, Brautarholti 1, Kjalarnesi, þá ákvörðun Umhverfisstofnunar, dags. 19. desember 2024, að veita Stjörnugrís hf. starfsleyfi fyrir þéttbæru eldi eldissvína að Brautarholti 10. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi eða henni breytt.

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 19. janúar 2025, er barst nefndinni sama dag, kærir Stjörnugrís hf., sömu ákvörðun Umhverfisstofnunar. Er þess krafist að gr. 3.9 í hinu kærða starfsleyfi verði felld úr gildi en til vara að ákvæði 5. mgr. þeirrar greinar verði felld úr gildi og starfsleyfinu breytt á þann hátt að félaginu verði áfram heimil losun á blauthluta svínamykju í sjó. Verður greint kærumál, sem er nr. 13/2025, sameinað máli þessu, sbr. heimild í 5. málslíð 5. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um nefndina. Til aðgreiningar er jafnan vísað til þessa kæranda sem leyfishafa hér á eftir.

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 9. apríl 2025, fór leyfishafi jafnframt fram á að felld verði úr gildi starfsleyfisaskilyrði í gr. 3.6 og gr. 3.7 um lofthreinsunarkerfi í eldishúsum.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Umhverfis- og orkustofnun 26. febrúar 2025 en stofnunin tók hinn 1. janúar s.á. við verkefnum Umhverfisstofnunar samkvæmt lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. a-lið 2. tl. 8. gr. laga nr. 110/2024 um Umhverfis- og orkustofnun.

Málavextir: Í Brautarholti á Kjalarnesi er starfrækt þauleldi á svínum. Rekstraraðili svínabúsins er Stjörnugrís hf., sem starfrækir einnig þauleldi alifugla á sömu jörð. Með bréfi Umhverfisstofnunar, dags. 30. september 2022, var leyfishafa tilkynnt um að þörf væri á endurskoðun og uppfærslu starfsleyfis svínabúsins sem gefið hafði verið út til tíu ára af Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur 8. október 2013. Um tilefni endurskoðunar var í bréfinu vísað til nýrra BAT-niðurstaðna vegna þéttbærs eldis svína, og tekið fram að endurmeta og uppfæra þyrfti starfsleyfisaskilyrði. Jafnframt að þörf væri á því að endurskoða starfsleyfið með tilliti til breytinga sem hefðu verið gerðar á lögum og reglugerðum, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 og 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 550/2018.

Hinn 19. desember 2024 gaf Umhverfisstofnun út hið kærða starfsleyfi fyrir svínabú hf. í Brautarholti fyrir þéttbæru eldi eldissvína með stæðum fyrir allt að 4.000 eldissvín. Af undirbúningsgögnum ákvörðunarinnar má ráða að meðal helstu ágreiningsefna við endurnýjun starfsleyfisins var hvort heimilt yrði áfram á búinu að losa í sjó blauthluta svínamykju. Felur starfsleyfið í sér bann við þeim starfsháttum með því lýsa losun úrgangs í yfirborðsvatn óheimila. Í starfsleyfið komu einnig ný ákvæði sem vörðuðu loftmengun auk þess að ákvæði um dreifingu húsdýraáburðar á land tóku breytingum. Þá var gildistími leyfisins framlengdur.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda, eiganda jarðarinnar Brautarholts 1, er vísað til þess að mikil grenndaráhrif séu af starfsemi svínabúsins á fasteignum í hans eigu. Þar sé heimili hans auk golfskála og golfvallar. Fjölda dýra í svínabúinu í Brautarholti sé of mikill, eftirlit hafi verið bágborið og engar mengunarmælingar hafi verið framkvæmdar. Um fjarlægðarmörk milli gripahúsa og íbúðarhúsa gildi 4. gr. reglugerðar nr. 520/2015 um eldishús alifugla, loðdýra og svína. Slík mörk séu sett til verndar nágrönnum og beri að túlka undanþágur frá þeim þröngt. Við mat á mengun á svæðinu sé nauðsynlegt að horfa til þess að aðeins séu 100 m á milli svínabúsins og alifuglabús leyfishafa, sem samrýmist ekki reglugerðinni. Árið 1998 hafi verið veitt undanþága frá reglu um fjarlægðarmörk gripahúsa þaueldis frá íbúðarhúsum samkvæmt heilbrigðisreglugerð nr. 149/1990 þegar heimiluð var bygging 4.000 m² svínahúss gegn því að búið undirgengist strangar og viðunandi mótvægisáðgerðir til að koma í veg fyrir lyktarmengun. Í slíkar áðgerðir hafi ekki verið ráðist og séu forsendur fyrir undanþágunni brostnar. Þá séu samkvæmt fasteignaskrá byggingar á lóð svínabúsins alls 5.342 m² og verði ekki séð að veitt hafi verið undanþága fyrir svo stóru svínahúsi.

Lyktarmengun frá starfsemi svínabúsins sé komin yfir þau mörk sem nágrönnum verði gert að þola. Í áliti dómkvaddra matsmanna sem aflað hafi verið við meðferð máls nr. E-3267/2021 fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur komi fram að fjöldi lyktareininga (OU) á svæðinu í kringum svína- og alifuglahúsin í Brautarholti sé á bilinu 97.000–156.000, en miðað við reglugerð nr. 520/2015 megi hámark lyktareininga á svæðinu ekki yfirstíga 80.000 OU, þ.e. mest halda 1.222 sláturgrísi. Í álitinu sé rakið að aðstæður í Brautarholti hafi breyst hvað varði m.a. rekstur, eigendur og tegund eldis og málefnalegt sé að horfa til breyttra reglna við endurnýjun starfsleyfa. Ein af forsendum undanþágunnar árið 1998 hafi verið að mældur yrði árangur af notkun lofthreinsibúnaðar. Í fyrra starfsleyfi hafi verið mælt fyrir um skyldu til að reikna út dreifingu og styrk lyktar frá svínahúsum og ef út af brygði skyldi leyfisveitandi annast mælingar, en þessu hafi ekki verið framfylgt og séu sambærileg skilyrði ekki í endurútfelnu leyfi. Kveða þurfi á um í starfsleyfi hver beri ábyrgð á því að framkvæma samræmdar mengunarmælingar og á hvern hátt gripið verði inni í ef út af bregði. Sú mengun sem stafi frá starfsemi svínabúsins sé hættuleg heilsu manna og sé sú stutta fjarlægð sem sé frá starfseminni að húseignum kæranda óásættanleg.

Um lyktarmengun séu ákvæði í gr. 3.7 í starfsleyfinu og séu þar sett fram gildi vegna heildarlosunar ammoníaks (NH₃) í andrúmsloft og kvöð um að hún skuli mæld og/eða metin. Þar sé um að ræða hæsta gildið í töflu 2.1 í BAT-niðurstöðum vegna þéttbærs eldis alifugla eða svína. Það hefði verið eðlilegt að miða við lægsta gildið í ljósi aðstæðna. Þá sé ekki ljóst hvort tekið hafi verið tillit til ammóníakmengunar frá nálægu alifuglabúi í eigu leyfishafa. Í sama ákvæði starfsleyfisins sé mælt fyrir um skyldu til að setja upp lofthreinsunarkerfi, en ekki sé tímasett hvenær það skuli gert. Í fyrra starfsleyfi hafi ekki heldur verið sett nein tímamörk að þessu leyti og hafi leyfishafi ekki uppfyllt þá skyldu. Mikið magn svínaskíts stafi frá svínabúinu án þess að mælt sé fyrir um hvernig staðið skuli að dreifingu hans. Í fyrra leyfi hafi verið mælt fyrir um að ekki mætti dreifa húsdýraáburði nær eignum kæranda en 400 m sem og hvenær dreifing mætti fara fram. Í endurútfelnu leyfi sé einungis almenn vísun í reglur um góða

búskaparhætti sem bjóði heim hættu á erjum. Þá virðist einnig sem gleymst hafi að taka mið af því að í starfsleyfi vegna alifuglabús leyfishafa sé veitt heimild til að dreifa þeim skít sem þar falli til á sömu tún.

Kærumálsrök leyfishafa: Af hálfu leyfishafa er vísað til þess að svínabúskapur hafi verið starfræktur í Brautarholti í áratugi. Hafi umfang hans dregist saman á síðustu 15 árum, en árið 2010 hafi þar verið haldin 7.000 slátursvín. Svínabúið hafi verið með starfsleyfi frá árinu 2013 sem gildi til 8. október 2025. Hinn 30. september 2022 hafi Umhverfisstofnun tilkynnt að þörf væri á endurskoðun leyfisins og vísað til BAT-20 til BAT-22, sem og síðar til 5. gr. reglugerðar nr. 804/1999 og úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 1/2024 (Svínabú að Minni-Vatnsleysu), sem kveðinn hafi verið upp 11. apríl s.á.

Hinn 28. febrúar 2024 hafi Umhverfisstofnun óskað eftir því að leyfishafi léti framkvæma áhrifamat samkvæmt ákvæðum laga um stjórn vatnamála nr. 36/2011 vegna losunar blauthluta svínamykju í sjó en hafi svo dregið þá beiðni til baka í apríl s.á. með vísan til þess að í ljósi úrskurðar úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 1/2024 væri stofnuninni óheimilt að heimila slíka losun eða veita aðlögun að breyttum starfsháttum í starfsleyfi. Þess í stað hafi stofnunin krafist tillagna um hvernig staðið yrði að meðhöndlun á svínamykju. Drög að nýju starfsleyfi hafi borist fyrirtækinu sem gerðar hafi verið rökstuddar athugasemdir við, en hafi ekki leitt til breytinga og hafi hið kærða leyfi verið gefið út í framhaldi.

Með hinu kærða starfsleyfi hafi leyfishafa verið bönnuð losun í sjó um hreinsivirki, þ.e. dælu- og hreinsistöð, sem hafi starfsleyfi sem gildi til 25. ágúst 2032. Í lögum nr. 7/1998 sé hvergi mælt fyrir um slíkt bann og hafi engin breyting orðið á lögum sem kalli á endurskoðun starfsleyfisins, en vísað hafi verið til síðari breytinga á réttlægri réttarheimildum svo sem á reglugerð nr. 804/1999 um varnir gegn mengun vatns af völdum köfnunarefnissambanda frá landbúnaði og öðrum atvinnurekstri og BAT niðurstaðna. Með þessu banni við losun í sjó sé rekstrargrundvelli svínabúsins stefnt í hættu þar sem engin aðgengileg tækni sé til sem leyst geti núverandi fyrirkomulag af hólmi. Það sé ekki til staðar landnáði til dreifingar og aðrar aðferðir við losun yrðu kostnaðarsamar auk þess að óljóst sé hvort þær mundu skila betri árangri í umhverfislegu tilliti. Með starfsemi hreinsivirkisins hafi dregið úr magni þess svínaskíts sem safnast hafi upp og verið dreift á land þannig að lyktarmengun hafi minnkað.

Með hreinsivirkinu sé meðhöndlaður blauthluti svínamykju losaður í sjó og sé honum dælt frá landi um lögn út fyrir stórstraumsfjöruborð úti fyrir Músanesi í sem sé í Brautarholtslandi. Viðtakinn sé vatnshlot sem teljist ekki til viðkvæms viðtaka í skilningi laga og reglna, s.s. 7. gr. reglugerðar nr. 798/1999 um fráveitur og skólp. Aldrei hafi borist kvartanir frá almenningi vegna fráveitu og losunar frá svínabúinu. Athugasemdir hafi heldur ekki verið gerðar af stjórnvöldum sem hafi haft eftirlit með starfseminni. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hafi framkvæmt mælingar við sjávarsíðuna auk þess að leyfishafi hafi um árabil látið framkvæma rannsóknir og mælingar af áhrifum fráveitu sinnar í sjó. Þær rannsóknir hafi ekki sýnt neikvæð umhverfisáhrif. Leyfisveitandi hafi ekki lagt fram nein gögn eða sýnt fram á að fyrirkomulag fráveitu og losunar frá búinu hafi neikvæð umhverfisáhrif.

Í hinu kærða starfsleyfi felist brot gegn jafnræðisreglum 65. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 þar sem með því séu gerðar strangari kröfur, með banni við losun í sjó, en í starfsleyfum fyrir landeldi á eldisfiski þótt um efnafræðilega sambærilegan úrgang sé að ræða. Sú losun sé auk þess margföld miðað við það magn sem leyfishafi losi. Í því sambandi sé bent á að í nítrattilskipun ESB, 91/676/EEC, sem vísað sé til í reglugerð nr. 804/1999, sé ekki gerður greinarmunur á búfjármýkju, leifum frá fiskeldi, skólpi og seyru.

Af úrskurðum umhverfissráðuneytisins, dags. 16. september 2003 og 8. júní 2009, sem varðað hafi starfsleyfi svínabús og hreinsivirkis í Brautarholti megi ráða að sú losun í sjó sem um sé deilt í máli þessu hafi verið álitin heimil. Þegar úrskurðurinn frá 2009 hafi verið kveðinn upp hafi BAT reglur fyrir þéttbært eldi alifugla og svína legið fyrir. Engar grundvallarbreytingar á lögum hafi verið gerðar síðan. Þá sé 5. gr. reglugerðar nr. 804/1999, sem Umhverfisstofnun vísi til um bann við losun í sjó, að mestu óbreytt frá þeim tíma. Í BAT-2 komi fram að niðurstöðurnar eigi e.t.v. ekki almennt við um stöðvar/bú sem fyrir séu. Þar að auki fjalli BAT-20 til BAT-22 ekki um aðferðir við losun húsdýraáburðar í sjó heldur lýsi aðferðum við dreifingu hans á land. Um sé að ræða matskenndar viðmiðunarreglur sem séu hvorki fortakslausar né gangi framar íslenskum lögum og reglum.

Við útgáfu starfsleyfisins hafi ekki verið gætt meðalhófs við setningu starfsleyfisskilyrða, sbr. 12. gr. stjórnslulaga, og ekki tekið mið af því að sú tækni við fráveitu og losun frá starfsemi sem viðhöfð væri teldist aðgengileg og þannig að unnt væri að nýta hana með góðu móti sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 935/2018 um BAT (bestu aðgengilegu tækni) o.fl. á sviði atvinnurekstrar sem haft gæti í för með sér mengun. Leyfishafi hefði ítrekað en án árangurs óskað eftir leiðbeiningum frá Umhverfisstofnun um það með hvaða hætti hægt væri að haga losun frá búinu án þess að rekstrargrundvelli þess yrði stefnt í tvísýnu.

Málsrök Umhverfis- og orkustofnunar: Af hálfu leyfisveitanda er tekið fram að ákvörðun um endurskoðun starfsleyfis leyfishafa hafi verið tekin á grundvelli ákvæða leyfisins, 15. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og 2. mgr. 5. gr., sbr. 14. gr. reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit. Jafnframt hafi verið talin þörf á að endurskoða starfsleyfið með tilliti til breytinga á lögum og reglugerðum er hafi varðað atvinnureksturinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 og 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 550/2018. Hið kærða leyfi sé veitt samkvæmt lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit. Upphaflegt starfsleyfi hafi verið gefið út með heimild í sömu lögum, en miklar breytingar hafi orðið á þeim og þá sérstaklega vegna innleiðingar tilskipunar 2010/75/ESB um losun í iðnaði. Þeir úrskurðir sem leyfishafi vitni til hafi verið kveðnir upp fyrir þann tíma og með því áður en BAT-niðurstöður fyrir þéttbært eldi alifugla eða svína hafi verið skilgreindar, sem hafi verið árið 2017. Frá árinu 2020 hafi auk þess við eftirlit verið krafist upplýsinga um hvernig BAT-niðurstöður væru uppfylltar í starfsemi leyfishafa og farið yfir niðurstöðurnar við eftirlit.

Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 sé Umhverfisstofnun heimilt að endurskoða og breyta starfsleyfi áður en gildistími þess sé liðinn vegna breyttra forsendna, sem þar séu taldar. Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. laganna sé útgefanda starfsleyfis skylt að endurskoða starfsleyfi reglulega, a.m.k. á 16 ára fresti og í 24. tl. 5. gr. laganna sé ráðherra veitt heimild til að setja almenn ákvæði um endurskoðun starfsleyfa í reglugerð. Í 14. gr. reglugerðar nr. 550/2018 séu almenn ákvæði um endurskoðun starfsleyfa og sé þar kveðið á um að útgefandi skuli innan fjögurra ára frá birtingu BAT-niðurstöðna endurskoða starfsleyfisskilyrði og uppfæra þau ef nauðsyn krefji. Í þessu felist innleiðing á 3. mgr. 21. gr. tilskipunar ESB um losun í iðnaði. Ráðist hafi verið í endurskoðun leyfisins vegna nýrra BAT-niðurstöðna, en við nánari skoðun hafi komið í ljós að fjöldi reglugerða sem vísað hefði verið til í leyfinu frá 2013 hafi verið brottfallnar og aðrar tekið breytingum auk þess að lög hafi tekið breytingum.

Á fundi í febrúar 2023 hafi leyfishafi verið upplýstur um að til breyttra forsendna teldust m.a. breytingar á reglum um mengunarvarnir. Í 2. kafla starfsleyfis Stjórnugríss frá 2013 hafi verið mælt fyrir um heimild til losunar á blauthluta svínamykju í sjó sem ekki hafi verið talin

samrýmast BAT-niðurstöðum. Hafi BREF-skýrsla um þauleldi verið höfð til hliðsjónar til að ákvarða bestu aðgengilegu tækni til að lágmarka mengun frá starfseminni. Í skýrslunni sé lýst nokkrum aðferðum við dreifingu bæði þurr- og blauthluta húsdýraáburðar og sé lagt mikið upp úr því að öllum áburði sé eftir fremsta megni dreift á land. Búi rekstraraðili ekki yfir nægjanlegu landi skuli áburði dreift á nálæg landsvæði.

Umhverfisstofnun hafi bent á að BAT-niðurstöður hafi ekki að geyma tæmandi talningu á aðferðum heldur geti rekstraraðili komið með lausnir sem þurfi þá að samræmast skilyrðum reglugerðar nr. 550/2018. Stofnuninni hafi verið skylt að taka mið af BAT-niðurstöðum við útfærslu starfsleyfisskilyrða samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 7/1998 og 2. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 550/2018. Sú tækni að nota snigilpressu við meðhöndlun svínamykju sé fyrst og fremst hagnýtt í því skyni að einfalda geymslu og dreifingu hennar. Hún eigi best við sé þörf á því að draga úr næringarefnum í skítum áður en honum sé dreift á land vegna þess að tiltækt land sé takmarkað.

Óháð þessu hafi leyfishafi ekki sýnt fram á að tæknin sem beitt sé við vinnslu svínamykjunnar að Brautarholti uppfylli hreinsun í samræmi við losunarkröfur tveggja þrepa hreinsunar (lækkun á BOD5 (líffræðileg súrefnisþörf í fimm daga) um 70-90% og lækkun á COD (efnafræðileg súrefnisþörf) um 75%) né eins þreps hreinsunar (lækkun á BOD5 um 20% og svifögnum um 50%). Það hafi ítrekað verið nefnt við rekstraraðila að hann þyrfti að láta framkvæma mælingar á þessum þáttum í samræmi við fyrri starfsleyfi. Í gögnum sem leyfishafi hafi skilað inn 1. júlí 2024 – *Mat á losun*, hafi ekki verið niðurstöður úr mælingum á BOD5 og COD sem séu nauðsynlegar til að hægt sé að meta árangur af hreinsun frárennslis. Þá sé ástæðan fyrir því að starfsleyfi fyrir þauleldi og fiskeldi geri ekki ráð fyrir sambærilegum lausnum við meðhöndlun úrgangs sú að um þessa starfsemi gildi mismunandi reglur. Þauleldisbú falli undir I. viðauka laga nr. 7/1998 og undir I. viðauka tilskipunar 2010/75/ESB um losun frá iðnaði meðan fiskeldi falli undir II. viðauka laganna og heyri ekki undir tilskipunina þannig að engum BAT-niðurstöðum sé til að dreifa sem byggt verði á.

Vegna athugasemdar um skort á leiðbeiningum sé bent á að það sé á ábyrgð rekstraraðila að koma með lausnir um bestu aðgengilegu tækni en ekki leyfisveitanda. Enn fremur megi benda á að samkvæmt 38. gr. laga nr. 7/1998 skuli rekstraraðilar atvinnurekstrar, sbr. viðauka I–II, tryggja að starfsemi þeirra sé rekin í samræmi við ákveðnar meginreglur, m.a. að notuð sé besta aðgengilega tækni (BAT).

Viðbótarathugasemdir leyfishafa og viðbótarkrafa: Leyfishafi benti á að hann hafi lagt fram greinargerð dags. 27. janúar 2021 um hvernig hann hygðist uppfylla BAT-niðurstöður á svínabúi sínu í Brautarholti. Hefði krafa um bann við losun í sjó komið sem þruma úr heiðskíru lofti. Rekja megi málið til álits dómkvaddra matsmanna, dags. 3. júní 2022, en þar sé ekki fjallað um losun frá svínabúinu heldur önnur atriði. Hin kærða ákvörðun feli í sér inngríp í lögmæta starfsemi og setji hana í uppnám án þess að veittur sé tími til aðlögunar. Í sameiginlegum athugasemdum lögmanns leyfishafa og tilgreinds efnaverkfræðings frá 18. október 2024 komi fram að skólp sé losað frá svínabúinu en ekki svínamykja, enda falli það skol- og þvottavatn, ásamt regnvatni sem þaðan er losað „beint að skilgreiningu laga og reglugerða á skólpi“.

Leyfisveitandi styðjist ekki við ráðgjöf neinna sérfræðinga á sviði efnafræði eða efnaverkfræði. Hann hafi túlkað BAT-reglur með röngum hætti og sé t.d. rangt að sú tækni að nota snigilpressu við að skilja að blauthluta og þurrefni úr svínamykju sé fyrst og fremst til þess hugsuð að einfalda geymslu og dreifingu húsdýraáburðar á land. Í Brautarholti sé með þeirri tækni

mögulegt að hreinsa og þar með minnka eða draga úr næringarefnum í þeim úrgangi sem falli til, í því skyni að hægt sé að veita honum í sjó. Sérstaka athygli veki síðan að leyfisveitandi sé reiðubúinn að skoða nánar hvort uppsetning hreinsibúnaðar fyrir blauthlutann geti samrýmst lögum. Sé afstaða stofnunarinnar með því eigi fortakslaus og veki furðu að slíkar vægari lausnir hafi ekki verið kannaðar.

Af túlkun leyfisveitanda á reglugerð nr. 804/1999 um varnir gegn mengun vatns af völdum köfnunarefnissambanda frá landbúnaði og öðrum atvinnurekstri leiði að losun frá svínabúum í sjó frá hreinsivirkjum hafi verið óheimil í a.m.k. einn og hálfan áratug. Áréttu verði að um „hreinsað skólp“ sé að ræða, „enda breyti sú hreinsun sem á sér stað áður en til losunar kemur því upprunalega efni sem frá búinu komi.“ Fyrirmæli um hauggeymslur og dreifingu á land eigi einungis við í þeim tilvikum að landrými til dreifingar sé til staðar, en svo hagi ekki til á búi leyfishafa og hafi losun í sjó því verið heimiluð í hreinsivirki. Hafi sú framkvæmd gefist vel og hvorki leitt til neikvæðra umhverfisáhrifa í viðtaka né kallað á athugasemdir almennings, eftirlitsaðila eða haghafa. Losað sé í strandsjávarhlotið „Þorlákshöfn að Svörtuloftum“ sem sé mun stærri viðtaka heldur en strandsjávarhlotið „Straumsvík-Kjalarnes“, sem leyfisveitandi hafi vísað til. Sé sá viðtaki ekki viðkvæmur í skilningi laga og reglna svo sem 7. gr. reglugerðar nr. 798/1999 um fráveitur og skólp. Þá sé mótmælt tilvísunum leyfisveitanda til skorts á mælingum, en leyfishafi hafi notið liðsinnis verkfræðistofu við að skila þeim mælingum sem starfsleyfi hans áskilji sem og við yfirferð og túlkun þeirra niðurstaðna.

Með bréfi dags. 9. apríl 2025 upplýsti leyfishafi að við yfirferð hins kærða leyfis hafi honum yfirsést skilyrði í gr. 3.6. og 3.7. um að eldishús skuli útbúin lofthreinsikerfi. Hvergi í lögum eða reglum sé mælt fyrir um slíka skyldu og verði hún ekki studd við BAT-niðurstöður þar sem um gamalt bú sé að ræða. Í greinargerð um BAT-niðurstöður dags. 27. janúar 2021 hafi verið tilgreint að BAT reglur um lofthreinsibúnað ættu ekki við og hefðu ekki verið gerðar athugasemdir við það á þeim tíma. Í BAT-11 segi að krafa um lofthreinsikerfi eigi einungis við þar sem notast sé við annað hvort gangaloftræstikerfi eða miðlægt loftræstikerfi. Hvorugt eigi við. Að auki sé vísað til BAT-13 og BAT-28 um að kröfur um uppsetningu lofthreinsikerfa eigi ef til vil ekki við vegna mikils kostnaðar. Sé af þeim sökum gerð krafa um að úrskurðarnefndin felli brott þessi skilyrði sem ekki sé að finna í starfsleyfum til þauleldis annarra rekstraraðila.

Viðbótarathugasemdir Umhverfis- og orkustofnunar: Af hálfu leyfisveitanda er bent á að í BAT-niðurstöðum fyrir þéttbært eldi alifugla og svína sé fjallað um notkun lofthreinsikerfis til að draga úr losun frá gripahúsum í BAT-11 (til að draga úr losun ryks), BAT-13 (til að draga úr losun lyktar) og BAT-30 (til að draga úr losun ammoníaks). Þar 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 tilfellum og öðrum ekki. Þrátt fyrir að svínabúið sem hér um ræði sé eldra bú sé það mat leyfisveitanda að með viðeigandi framkvæmdum sé raunhæfur möguleiki að koma upp lofthreinsibúnaði í eldishúsum sem draga muni umtalsvert úr losun ammoníaks, ryks og lyktar. Því fylgi framkvæmdakostnaður, en það sé á ábyrgð rekstraraðila að koma með tillögur að útfærslu. Vegna athugasemdar um önnur bú sé vísað til þess að í nýlega endurskoðuðu starfsleyfi fyrir Stjörnuegg að Vallá 2 sé gerð krafa um lofthreinsunarkerfi vegna nálægðar við viðkvæman viðtaka. Loks sé bent á að tillaga að endurskoðuðu starfsleyfi hafi verið send leyfishafa og honum hafi því verið gefinn kostur á að koma með athugasemdir bæði fyrir auglýsingu og á auglýsingartíma.

Athugasemdir kæranda við umsögn Umhverfisstofnunar: Af hálfu kæranda voru gerðar nokkrar athugasemdir við umsögn Umhverfisstofnunar og því haldið fram að heimilt sé að fella hið kærða starfsleyfi úr gildi með vísan til brostinna forsendna þar sem ekki hafi verið staðið

við þau skilyrði um mengunarvarnir sem sett voru í upphafi. Svínabúið uppfylli ekki ákvæði gildandi laga og reglugerða og því hefði átt að vera löngu búið að loka því eins og rökstutt sé í kæru. Fjarlægðarmörk milli þauleldisbúa og íbúðarhúsa hafi verið sett árið 2015 og samkvæmt þeim hafi fjöldi grísa ekki mátt vera meiri en 1.222 að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Sameiginleg ábending leyfishafa og kæranda í máli nr. 177/2024 (Svínabú Minni-Vatnsleysu): Með bréfi dags. 8. maí 2025 var komið á framfæri sameiginlegri ábendingu til úrskurðarnefndarinnar frá lögmönnum leyfishafa í málum þessum, sem bæði varða starfsleyfi svínabúa og hafa verið til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni, þess efnis að í nýlegu starfsleyfi fyrir landeldisstöð laxeldis í Þorlákshöfn sé kveðið á um losun og frágang við útrás frárennslis. Komi þar fram að viðeigandi hreinsibúnaði skuli koma upp þar sem tryggð sé viðunandi hreinsun frárennslisvatns með tromlusíu eða öðrum sambærilegum eða betri búnaði, sem hreinsi frárennslisvatni svo að minnsta kosti 75% fastefnis verði síað frá frárennslisvatni áður en því sé veitt í viðtaka. Mundi sambærilegt ákvæði henta leyfishöfum í málum þessum og væri með því gætt jafnræðis, enda ekki fyrir hendi neinn sá munur á því frárennslis sem um ræði að máli skipti. Kemur og fram að þetta mundi fyllilega standast lög og reglur sem um frárennslis frá svínabúum gildi.

Greinargerð Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur: Greinargerð þessi, dags. 20. mars 2025, barst úrskurðarnefndinni með gögnum sem óskað hafði verið eftir frá stjórnvaldinu sem fyrri leyfisveitanda. Í greinargerðinni var varpað ljósi á aðdraganda þess að heimiluð var losun í sjó á blauthluta svínamykju. Þar kemur fram að árið 1999 hafi stjórnvaldið tekið við heilbrigðiseftirliti á Kjalarnesi og með því málefnum umrædds svínabús í Brautarholti. Hafi rekstraraðili ákveðið að ráðast í umtalsverða stækkun búsins sem mætt hafi andstöðu nágranna. Hafi fjarlægð nýrra húsa frá næstu íbúðarhúsum verið innan við 500 m og því hafi þurft undanþágu Hollustuverndar ríkisins, frá ákvæðum heilbrigðisreglugerðar nr. 149/1990, til að mega reisa þau. Hún hafi verið látin í té gegn því að búið mundi gangast undir ríkar mótvægis-aðgerðir til að koma í veg fyrir mengun.

Heilbrigðiseftirlitið hafi gefið út starfsleyfi fyrir svínabúið þann 29. febrúar 2000. Þar hafi verið ákvæði um bann við losun svínamykju í sjó og sex mánaða haugrými, en hvorugt hafi verið uppfyllt við útgáfu leyfisins. Var bannið byggt á reglugerð nr. 804/1999 um varnir gegn mengun vatns af völdum köfnunarefnissambanda frá landbúnaði og öðrum atvinnurekstri. Fljótlega eftir útgáfu leyfisins, þann 10. apríl 2000, hafi rekstraraðili svínabúsins óskað eftir því við umhverfisráðherra að hann heimilaði áframhaldandi losun frá búinu á svínamykju í sjó til að hafa svigrúm til athugunar á viðeigandi lausn á förgun mykjunnar. Umhverfis- og heilbrigðisnefnd Reykjavíkur hafi lagst gegn því en 29. maí 2000 hafi umhverfisráðherra veitt undanþáguna, með skilyrðum, til loka nóvember 2000.

Hinn 24. júlí 2000 hafi rekstraraðili svínabúsins sent tillögur til umhverfisráðuneytisins um tvær ólíkar lausnir til förgunar á svínamykju frá búinu, annars vegar að mykju yrði dreift á tún og byggð hauggeymsla sem rúma mundi sex mánaða haug, en hins vegar að fastefni og blautefni yrði aðskilið með snigilskilvindu. Var nánari lýsing gefin á þeirri tækni en fram kom að yrði hún hagnýtt væri ekki þörf á viðbótarhaugrými. Hinn 27. september 2000 hafi ráðuneytið kveðið úr um skyldu til að dreifa mykju frá svínabúinu á tún en um leið hafi rekstraraðili verið hvattur til að skoða hina tillöguna um aðskilnað mykjunnar sem framtíðarlausn. Meðal málsgagna sem stafa frá þessum tíma eru yfirlýsingar tíu bænda í Kjósarhreppi og Mosfellssveit þar sem kom fram þeir væru reiðubúnir að heimila dreifingu mykju á lönd af tiltekinni flatarstærð

Við meðferð málsins hafi legið fyrir umsögn Hollustuverndar dags. 25. ágúst 2000 þess efnis að blauthluti búfjáraburðar hefði eiginleika skólps eftir eins þreps hreinsun, þ.e. að aðskilnaður svínamykju í blaut- og þurrhluta svari til eins þreps hreinsunar á skólpi. Heilbrigðiseftirlitið hafi þó lagst gegn þeirri tillögu, m.a. á þeirri forsendu að enn væri um búfjáraburð að ræða sem óheimilt væri að losa í yfirborðsvatn enda ætti að nota hann hluta ársins sem áburð og væri ekki hægt að beita reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp um búfjáraburð, en skýr ákvæði væru í reglugerð nr. 804/1999 um meðhöndlun hans. Voru frekari sjónarmið rakin af þessu tilefni og hafi m.a. komið fram að líta mætti líta á aðskilnað svínamykju sem áfanga í viðeigandi endurnýtingu og förgun þess sem ekki nýttist.

Í lok greinargerðarinnar kom fram að samtímis þessu hafi verið í vinnslu starfsleyfi fyrir svínabú á Minni-Vatnsleysu á Vatnsleysuströnd, þar sem lík álitæfni hafi verið uppi og því hafi verið óskað eftir því að beðið yrði með að framfylgja úrskurði ráðherra. Var og rakið að umhverfisráðuneytið hafi sett reglugerð nr. 592/2001 um breytingu á reglugerð nr. 804/1999 og það hafi verið mat ráðuneytisins og Hollustuverndar ríkisins að með því væri komin heimild til losunar á blauthluta svínamykju eftir skiljun út í sjó, að uppfylltum skilyrðum reglugerðar nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns og reglugerðar nr. 798/1999. Í framhaldi hafi starfsleyfi svínabúsins í Brautarholti verið tekið til endurskoðunar og gert ráð fyrir leyfi fyrir uppsetningu og rekstri hreinsivirkis fyrir svínamykju með losun blauthluta um þrýstilögn út í sjó. Sérstakt starfsleyfi fyrir hreinsivirkið hafi verið gefið út 19. nóvember 2002.

Aðilar máls þessa hafa fært fram ítarlegri rök fyrir máli sínu, sem ekki verða rakin hér frekar, en úrskurðarnefndin hefur haft þau öll til hliðsjónar við úrlausn málsins. Nefndin kallaði eftir gögnum frá fyrri leyfisveitanda og kynnti þau aðilum máls þessa auk þess að nefndin kynnti sér aðstæður á vettvangi 3. apríl 2025 að viðstöddum fulltrúum kæranda, leyfishafa og leyfisveitanda.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Umhverfisstofnunar, dags. 19. desember 2024, að breyta starfsleyfi Stjörnugriss hf. vegna þéttbærs eldis eldissvína að Brautaholti 10 á Kjalarnesi. Í breytingunni fólst endurskoðun á starfsleyfinu og skilyrðum þess en gildistími leyfisins er til 19. desember 2040, en var áður til 8. október 2025. Kæruheimild er í 1. mgr. 65. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og bærust kærur í málinu innan kærufrests.

Markmið 1. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir er að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengðu umhverfi, jafnframt því að koma í veg fyrir eða að draga úr losun út í andrúmsloft, vatn og jarðveg og koma í veg fyrir myndun úrgangs í því skyni að vernda umhverfið. Í 1. mgr. 6. gr. laganna er kveðið á um að allur atvinnurekstur, sbr. viðauka I, II og IV, skuli hafa gilt starfsleyfi sem Umhverfis- og orkustofnun, áður Umhverfisstofnun, eða heilbrigðisnefndir gefa út. Til þess að stuðla að framkvæmd mengunarvarna er ráðherra heimilt samkvæmt 5. gr. að setja í reglugerð almenn ákvæði, m.a. um starfsleyfi, og hefur ráðherra sett slíka reglugerð, nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit. Í lögnum er mælt fyrir um heimildir til endurskoðunar á starfsleyfum vegna breyttra forsendna sbr. 2. mgr. 6. gr. sem og reglulega endurskoðun leyfa, sbr. 15. gr. laganna.

Með bréfi, dags. 30. september 2022, tilkynnti Umhverfisstofnun um að þörf væri á endurskoðun og uppfærslu starfsleyfis leyfishafa. Í bréfinu kom m.a. fram að endurskoðunin

mundi fara fram á grundvelli ákvæða í starfsleyfinu sem og 2. mgr. 5. gr., sbr. 14. gr. reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit. Meginatriðið væri að endurskoða þyrfti starfsleyfis skilyrðin vegna breytinga á reglum um bestu aðgengilegu tækni, en að metin yrði þörf á uppfærslu annarra ákvæða. Vísað var til matsgerðar dómkvaddra matsmanna frá 3. júní 2022 sem lögð var fram við meðferð máls nr. E-3267/2021 fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur sem og áætlunar leyfishafa um hvernig starfsemin yrði aðlöguð vegna breytinga á bestu aðgengilegu tækni, sbr. BAT-niðurstöður vegna þéttbærs eldis alifugla og svína og tekið fram að ljóst væri að starfsemin uppfyllti ekki allar kröfur BAT-niðurstaðna og því væri mikilvægt að uppfæra starfsleyfið.

Í erindi þessu kom fram að ekki væri krafist formlegrar umsóknar, en rekstraraðila væri samkvæmt 2. mgr. 15. gr. laga nr. 7/1998 skylt að leggja fram allar upplýsingar sem nauðsynlegar væru til að endurskoða starfsleyfis skilyrðin, að beiðni starfsleyfisútgefanda. Lýsti stofnunin sig jafnframt reiðubúna til að veita nánari leiðbeiningar yrði farið fram á það. Hinn 7. júní 2023 skilaði leyfishafi rafrænni umsókn um starfsleyfi ásamt fylgiskjöllum, þ. á m. skýrslu um starfsemina og skýrslu með heitinu „Grunnástandsskýrsla vegna reksturs svínabús í Brautarholti.“ Af hálfu leyfisveitanda hefur komið fram að leyfishafa hafi verið leiðbeint um að senda allar upplýsingar í gegnum formið „umsókn“, en aldrei hefði verið litið svo á að um nýja umsókn væri að ræða heldur endurskoðun á starfsleyfi. Af málsgögnum er ljóst að um verulega endurskoðun á starfsleyfi var að ræða, sem m.a. kom fram í því að gildistími leyfisins var framlengdur um 16 ár. Stendur nærri að álíta að með því hafi hafi starfsleyfi í reynd verið endurskoðað í heild, sbr. 15. gr. laga nr. 7/1998.

Í 3. mgr. gr. 6. gr. laga nr. 7/1998 er kveðið á um að ef endurskoðun eða breyting á starfsleyfi leiði til breytinga á starfsleyfis skilyrðum skuli útgefandi þess auglýsa drög að slíkri breytingu í að lágmarki fjórar vikur. Sú var raunin í máli þessu og var tillaga að starfsleyfi auglýst á vefsíðu leyfisveitanda frá 8. nóvember 2024 og gefinn frestur til að skila athugasemdum til 6. desember s.á. Samhliða var birt skjal með heitinu „Grunnástandsskýrsla vegna reksturs svínabús í Brautarholti.“ Athugasemdir bárust við auglýsinguna frá kæranda í máli þessu sem og leyfishafa. Hinn 20. desember 2024 var hið endurskoðaða leyfi, dags. 19. s.m., birt á vefsíðu leyfisveitanda. Með leyfinu fylgdi greinargerð í samræmi við 10. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit. Athugasemdum sem bárust vegna auglýsingarinnar var svarað í 5. kafla greinargerðarinnar og í 6. kafla hennar var þeim breytingum lýst sem gerðar voru á leyfinu eftir auglýsingu. Var málsmeðferð við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar að mestu leyti í samræmi við ákvæði laga nr. 7/1998.

Losun meðhöndlaðrar svínamykju eða blautiluta svínamykju í sjó.

Í gr. 3.9. í hinu kærða starfsleyfi er tekið fram að öll meðhöndlun húsdýraáburðar á búinu, þar með talin geymsla, vinnsla og dreifing hans, skuli vera í samræmi við reglugerð nr. 804/1999 um varnir gegn mengun vatns af völdum köfnunarefnissambanda frá landbúnaði og öðrum atvinnurekstri, og skilyrðum í BAT-niðurstöðum. Tekið er fram á sama stað, með vísan til gr. 5.2. í sömu reglugerð, að losun úrgangs frá búfjárframleiðslu í yfirborðsvatn sé óheimil. Fyrir liggur sú afstaða leyfisveitanda að með þessu sé girt fyrir losun á svínamykju í sjó og sé skylt að láta af slíkri starfsemi.

Í kæru leyfishafa kemur fram af þessu tilefni að í áratugi hafi verið litið á fráveitu svínabúa þannig að um sé að ræða losun skólps. Rekstraraðilum í Brautarholti hafi verið veitt starfsleyfi til að starfrækja bæði svínabú og hreinsivirki fyrir svínamykju. Slíkt starfsleyfi hafi fyrst verið veitt árið 2002. Í því og síðari starfsleyfum hafi verið mælt fyrir um bann við losun ómeðhöndlaðrar svínamykju í sjó á sama hátt og bannað sé að veita ómeðhöndluðu skólpi í

yfirborðsvatn. Feli hin kærða ákvörðun í sér fyrirvaralausastefnubreytingu og sé þess krafist á að ákvörðunin verði felld úr gildi að hluta til og fyrirmæli um losun í sjó færð til fyrra horfs eða aðlöguð sambærilegri starfsemi.

Reglugerð nr. 804/1999 sem vísað er til í hinu kærða starfsleyfi var sett til innleiðingar á nítartilskipun Evrópusambandsins, nr. 91/676/EBE, sem ætlað er að draga úr eða koma í veg fyrir mengun við dreifingu tilbúins áburðar og húsdýraáburðar á ræktarlönd. Í 6. lið inngangsorða tilskipunarinnar segir að í því skyni að vernda heilsu manna og lifandi auðlindir og vistkerfi í vatni sem og aðra lögmæta notkun vatns, sé nauðsynlegt að draga úr mengun vatns af völdum eða fyrir áhrif nitrata frá landbúnaði sem og draga úr líkum á frekari mengun af þeim völdum. Þess vegna sé mikilvægt að gripið sé til aðgerða varðandi geymslu og notkun allra köfnunarefnissambanda á landbúnaðarland sem og varðandi tilteknar jarðræktaraðferðir.

Í reglugerðinni eru fyrirmæli um söfnun, geymslu og notkun húsdýraáburðar og kemur fram í henni að taka skuli mið af starfsreglum um góða búskaparhætti, sem Hollustuvernd ríkisins gaf út árið 1998. Í starfsreglum þessum, sem aðgengilegar eru á vef Umhverfis- og orkustofnunar, kemur m.a. fram að bannað sé að losa búfjáráburð beint í læki, ár, skurði og vötn og að varast beri að dreifa búfjáráburði á gegnblauta jörð vegna hættu á útskolun og alls ekki ef yfirborðsvatn, lindir eða borholur séu í nánd, sbr. lið 6.3. Í IV. kafla reglugerðarinnar er gert ráð fyrir setningu aðgerðaáætlana vegna viðkvæmra vatnasvæða sem hafi verið kortlögð og sé heimilt að semja aðgerðaáætlun fyrir landið allt, fyrir tiltekin viðkvæm vatnasvæði eða hluta þeirra. Ekki hefur komið til þess að slíkar áætlanir hafi verið settar hér á landi svo sem rakið er í vatnaáætlun Íslands 2022–2027 (bls. 60).

Leyfishafi hefur á það bent að með reglugerð nr. 592/2001 var m.a. aukið við reglugerðina gr. 5.3., sem hljóði svo: Um losun efna og skólps frá landbúnaði í fráveitur og viðtaka fer samkvæmt reglugerð um varnir gegn mengun vatns. Af þessu verði ályktað að reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp gildi um hinn svonefnda blauthluta svínamykju, ásamt skol- og frárennslisvatni. Reglugerð um varnir gegn mengun vatns nr. 796/1999 mæli m.a. fyrir um að losun efna og úrgangs í vatn, þ.m.t. efnunum á listum I, II og III og IV í viðauka með reglugerðinni, sé óheimil nema í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar, viðauka við hana og starfsleyfa, sbr. gr. 5.1., og standi ekkert í vegi þess að í starfsleyfi eldisbúsins sé heimilað að veita svo meðhöndlaðri svínamykju í sjó sem skólpi.

Finna má þessum sjónarmiðum nokkra haldfestu í framanrakinni greinargerð Heilbrigðis- eftirlits Reykjavíkur þar sem fram kom að tilgangur reglugerðar nr. 592/2001 hafi verið að heimila þá starfshætti að blauthluta svínamykju yrði dælt í sjó, en þurrefnishluta ráðstafað annað. Með breytingarreglugerðinni hafi hugtakið „búfjárskarn“ komið í reglugerðina sem næði til „úrgangs, s.s. skíts, hlands og mykju frá búfjárhaldi“. Áður hafði hugtakið „búfjáráburður“ verið látið ná til þess sama. Um leið tók gr. 5.2. þeim breytingum að í stað þess að lýsa losun „búfjáráburðar“ óheimila í yfirborðsvatn var kveðið á um bann við losun „úrgangs frá búfjárframleiðslu“ í yfirborðsvatn.

Sama skilningur verður að leggja í hugtakið „úrgang“ í reglugerð nr. 804/1999 og gert er í lögum um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 sem sett voru til innleiðingar á úrgangstilskipunum Evrópusambandsins, nú tilskipun nr. 2008/98/EB. Samkvæmt því telst til úrgangs „hvers kyns efni eða hlutir sem handhafi úrgangs ákveður að losa sig við, ætlar að losa sig við eða er gert að losa sig við.“ Sú tækni sem viðhöfð hefur verið á búi leyfishafa með því að veita blauthluta svínamykju í sjó hefur sjáanlega þann tilgang að losna við stærstan hluta mykjunnar á kostnaðarlítinn hátt með því að komast hjá því að safna henni í haugtanka og aka á ræktarland.

Verður með þessu ekki hjá því komist að telja svínamykju eða blauthluta hennar til úrgangs og um leið að losun hennar í yfirborðsvatn fari í bága við bannreglu gr. 5.2. í reglugerð nr. 804/1999.

Þótt téðum reglugerðarfyrirmælum væri eigi til að dreifa kynnu hinir umdeildu starfshættir samt sem áður að rekast á við ákvæði laga nr. 55/2003. Þess skal þó getið að í 3. mgr. 2. gr. laganna segir að þau taki ekki til „eftirfarandi atriða að því marki sem þau falla undir aðra löggjöf hér á landi“ og er m.a. talið þar upp a) skólp og b) aukaafurðir úr dýrum „að undanteknum þeim sem eiga að fara í brennslu, til urðunar eða til notkunar í lífgas- eða myltingarstöð.“

Samkvæmt a. lið 9. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1069/2009 frá 21. október 2009 um heilbrigðisreglur að því er varðar aukaafurðir úr dýrum og afleiddar afurðir sem ekki eru ætlaðar til manneldis, sbr. reglugerð nr. 674/2017, telst húsdýraáburður til aukaafurða úr dýrum í 2. flokki. Um förgun og notkun aukaafurða í þeim flokki fer samkvæmt fyrirmælum 13. gr. reglugerðar EB nr. 1069/2009 og er m.a. gert ráð fyrir brennslu, sbr. a. lið, sambrennslu, sbr. b. lið, urðun, sbr. c. lið, framleiðslu á lífrænum áburði, sbr. d. lið, lífgasgerð, sbr. e. lið eða notkun á land án vinnslu, sbr. f. lið greinarinnar, ef um húsdýraáburð er að ræða. Er í 34. lið inngangsorða reglugerðarinnar greint frá því að ekki eigi að vera þörf á að farga húsdýraáburði og innihaldi meltingarvegar að því tilskildu að tilhlýðileg meðhöndlun tryggi að ekki berist sjúkdómar þegar notað sé á land.

Undanþága þessi er samkvæmt orðalagi sínu háð því að atriði „falli undir aðra löggjöf hér á landi“. Til skýringar má um b) lið varðandi húsdýramykju, sem aukaafurð dýra, vísa til dóma hjá dómstól ESB. Í máli *C-113/12, Donal Brady gegn Umhverfisstofnun Írlands* var þannig talið að svínamykja væri aukaafurð en ekki úrgangur þá aðeins að tryggt væri að áburðargjöf á land væri í samræmi við nítrattilskipun ESB varðandi m.a. köfnunarefnisþol ræktarlands. Í dómi í máli *C-416/02 Spænskt svínabú* var með líkum rökstuðningi álitíð að svínamykja teldist eigi til úrgangs heldur húsdýraáburðar og félli því utan gildissviðs eldri úrgangstilskipunar, en hún gæti þó gilt um þann hluta mykjunnar sem ekki væri nýttur til áburðargjafar (sjá mgr. 96 og álit lögsögumanns).

Í reglugerð nr. 804/1999 er ekki gert ráð fyrir því beinum orðum að húsdýramykja geti talist til skólps. Það er skiljanlegt þar sem reglugerðin varðar ekki húsa- eða iðnaðarskólp heldur starfshætti í landbúnaði. Niðurstöður um bestu, fánlegu tækni (BAT) vegna þéttbærs eldis alifugla eða svína er ætlað að tryggja að mengun frá þauleldi í landbúnaði sé takmörkuð svo sem unnt er. Í hugtakskafli BAT-niðurstaðnanna kemur fram að með skólpi frá svína- eða alifuglabúi sé átt við „afrennsli regnvatns, yfirleitt blandað húsdýraáburði, vatni frá hreinsun yfirborðsflata (t.d. gólfa) og búnaðar og vatni frá starfrækslu lofthreinsunarkerfa.“ Að álitni úrskurðarnefndarinnar er þetta eðlilegur skilningur á því hvað teljist til skólps á slíku eldisbúi. Þá verður ekki hjá því litið að hvorki reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns né reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp hafa að geyma fyrirmæli sem benda til þess að heimilt sé að telja blauthluta svínamykju til skólps. Þyrfti til slíks skilnings að álitni úrskurðarnefndarinnar skýr sett fyrirmæli í lögum eða reglugerð.

Losun blauthluta svínamykju í sjó – tekið mið af BAT niðurstöðum.

Í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 er útgefanda starfsleyfis, sem áður er rakið, heimilt að endurskoða eða breyta starfsleyfi áður en gildistími þess er liðinn, m.a. vegna tækniþróunar eða breytinga á reglum um mengunarvarnir. Um leið eru fyrirmæli í 4. mgr. 9. gr. laganna um að ákvæði í starfsleyfi um mengunarvarnir skuli „taka mið af BAT-niðurstöðum“ þegar þær

liggja fyrir. Samskonar fyrirmæli eru í reglugerð nr. 550/2018, en í 14. gr. hennar er kveðið á um endurskoðun starfsleyfa. Í 4. mgr. reglugerðargreinarinnar segir að útgefandi starfsleyfis skuli innan fjögurra ára frá birtingu BAT-niðurstöðna varðandi aðalstarfsemi stöðvar tryggja að öll starfsleyfisskilyrði fyrir viðkomandi stöð séu endurmetin og ef nauðsyn krefur uppfærð til að tryggja að farið sé eftir reglugerðinni, þá einkum 3. og 4. mgr. 9. gr. eftir því sem við eigi, sbr. a-lið 4. mgr. 14. gr. Þá skuli tryggja að stöðin uppfylli starfsleyfisskilyrði, sbr. b-lið sömu málsgreinar.

Í gildi er reglugerð nr. 935/2018 um BAT, bestu aðgengilegu tækni o.fl., á sviði atvinnurekstrar sem haft getur í för með sér mengun. Samkvæmt 16. tl. 5. gr. reglugerðarinnar er í gildi framkvæmdarákvörðun framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2017/302 frá 15. febrúar 2017 um að fastsetja niðurstöður um bestu, fáanlegu tækni (BAT) samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/75/ESB vegna þéttbærs eldis alifugla eða svína sem vísað er til í tl. 1fo, XX. viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 148/2017 hinn 7. júlí 2017. Gilda BAT-niðurstöður þessar fyrir bú þar sem eru yfir 2.000 stæði fyrir alisvín yfir 30 kg eða 750 stæði fyrir gyltur, og þ.a.l. háð starfsleyfi Umhverfisstofnunar, skv. I. viðauka við lög nr. 7/1998 og eiga því við í máli þessu.

Í 14. gr. reglugerðar nr. 550/2018 er tekið fram að rekstraraðili skuli, sé þess óskað af útgefanda starfsleyfis, leggja fram allar upplýsingar sem nauðsynlegar séu til að endurskoða starfsleyfisskilyrðin, þ.m.t. einkum niðurstöður vöktunar á losun og önnur gögn sem gera mögulegan samanburð á starfsemi stöðvarinnar með bestu aðgengilegu tækni, sem lýst er í viðeigandi BAT-niðurstöðum og losunargildunum sem tengjast bestu aðgengilegu tækni. Þessa var gætt við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar með þeim hætti að leyfishafi lagði fram BAT-greiningu sem varð grundvöllur að mótun starfsleyfisskilyrða.

Um meðhöndlun húsdýraáburðar eru fyrirmæli í gr. 3.9 í starfsleyfinu og er þar m.a. vísað til þess að dreifa skuli húsdýraáburði samkvæmt skilyrðum í BAT-niðurstöðum. Tekið er fram að hauggeymsla skuli vera þétt og hindra fok húsdýraáburðar eins og kostur sé. Frárennsli frá hauggeymslu fyrir þurran húsdýraáburð skuli leitt í rotþró og siturlögn eftir útfærslu rekstraraðila í samræmi við BAT-niðurstöður. Þá er tekið fram að heimilt sé að fela þriðja aðila dreifingu húsdýraáburðarins með samningum, enda samþykki sá aðili að fara eftir starfsreglum um góða búskaparhætti sem og að liggja skuli fyrir samningur við slíka aðila sem eftirlitsaðili hafi aðgang að.

Um þá tækni sem viðhöfð hefur verið á búi leyfishafa með aðskilnaði blaut- og þurrefnis svínamykju er fjallað í BAT-19 sem varðar vinnslu húsdýraáburðar á búi. Þar kemur fram að í því skyni að draga úr losun köfnunarefnis, fosfórs, lyktar og sjúkdómsvaldandi örvera í andrúmsloft og vatn og auðvelda geymslu húsdýraáburðar og/eða dreifingu hans á land, ef vinnsla húsdýraáburðar fer fram á búi, sé besta, fáanlega tækni að vinna áburðinn með einhverjum þeim hætti sem lýst er í undirliðum a.-f. Í a. lið er gerð grein fyrir vélrænum aðskilnaði fljótandi húsdýraáburðar með snigilpressu. Kemur þar fram að tækni þessi eigi einungis við þegar draga þurfi úr köfnunarefnis og fosfórinnihaldi vegna þess að tiltækt land til dreifingar sé takmarkað eða þegar ekki sé hægt að flytja húsdýraáburð til dreifingar á land á sanngjörnu verði. Tengist tæknin með þessu markmiðum um góða búskaparhætti.

Í BREF-tækniskýrslu um þauleldi alifugla og svína, bls. 571 o. áfr., kemur fram að sú aðferð að skilja að blaut- og þurrhluta svínamykju skili ein og sér engum umhverfislegum ávinningi, en honum megi ná fram við frekari meðferð. Þannig hafi blauthlutinn herra köfnunar-

efnisinnihald, en þurrhlutinn innihaldi meira magn fosfórs og megi haga áburðargjöf með hliðsjón af því. Það sé algengt að þurrhluta mykjunnar sé ráðstafað í lífgasver eða til áburðargjafar á svæði sem henti sérstaklega. Blauthluti mykju gangi fyrr niður í jarðveg sem leiði af sér minni losun ammóníaks og þar með minni lyktarmengun. Tekið er fram í skýrslunni að þessi tækni sem og önnur tækni við meðhöndlun mykju ætti að miða að því að lokaafurðin verði samkeppnishæf við tilbúinn áburð og ómeðhöndlaða mykju. Með tæknilausnum megi ná fram auknum aðskilnaði áburðarefna, en horfa verði þar til eftirspurnar frá bændum. Fram kemur í skýrslunni að samkvæmt könnun hjá aðildarríkjum sé aðskilnaður blaut- og þurrhluta svínamykju stundaður á um 11.000 svínabúum í Evrópu.

Í BREF-skýrslunni er í framhaldi að finna lýsingu á ólíkum aðferðum til að skilja að blaut- og þurrhluta svínamykju og er m.a. lýst þeirri tækni að nota snigilpressu. Fram kemur að árið 2009 hafi að minnsta kosti 3.600 snigilpressur verið hagnýttar á svínabúum í Evrópu og er því um þekkta tækni að ræða. Um 4–20 tonn af svínamykju á klukkustund geti farið í gegnum slíka pressu, en það ráðist af vélrænum eiginleikum og þurrefnisinnihaldi mykjunnar. Dæmi frá Þýskalandi og Danmörku, þar sem tæknin sé útbreidd, sýni að ef þurrefnishluti ómeðhöndlaðrar svínamykju sé á bilinu 6,5–7% hafi blauthluti mykjunnar 3–4,4% þurrefnisinnihald, en þurrefnishlutinn 20–30% við lok meðhöndlunar. Í skýrslunni er svolátandi yfirlit um efnainnihald blaut- og þurrhluta svínamykju, byggt á rannsókn frá árinu 2004 og má af því ráða að næringarefni eins og köfnunarefni og fosfór séu ennþá að stórum eða stærstum hluta í blauthluta mykjunnar eftir skiljun sem og um 40–80% þurrefnis.

Table 4.178: Separation performance range of a screw press

Parameter	Liquid fraction	Solid fraction
	% of input	
Mass flow	75–85	15–25
Total solids	40–80	20–60
Volatile solids	30–70	30–70
COD	40–70	30–60
Nitrogen	60–90	10–40
Phosphorus	20–70	30–80
Source: [561, Flotats et al. 2004]		

Þessi tafla er aðeins birt hér til hliðsjónar, en bent skal á að reglulegar mælingar virðast ekki hafa farið fram á styrk og efnainnihaldi blauthluta svínamykju frá búi leyfishafa. Af umfjöllun í BAT-niðurstöðum og BREF-skýrslu verður talið ljóst að lýsing á þeirri tækni sem viðhöfð er á búi leyfishafa miðar ekki að því að blauthluti svínamykju verði losaður í yfirborðsvatni eða í sjó. Slík losun rekst þannig á við fyrirmæli 4. mgr. 9. gr. laga nr. 7/1998 um að tekið skuli mið af BAT-niðurstöðum þegar þær liggja fyrir sem ætlað er að tryggja að dregið verði sem kostur er úr mengun frá starfsemi. Verður og að hafa í huga að BAT-niðurstöður hvað varðar dreifingu húsdýraáburðar á land miða að þeim tilgangi nítrattilskipunarinnar að áburðarefni úr húsdýramykju verði nýtt til jarðræktar sem dregið getur úr þörf á tilbúnum áburði.

Að lokum verður bent á að rekstraraðila er mögulegt að koma með tillögu að öðrum lausnum, sem þurfi þá að samræmast skilyrðum reglugerðar nr. 550/2018. Í 3. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar er mælt fyrir um heimild til að setja starfsleyfis-skilyrði á grundvelli bestu aðgengilegu tækni sem ekki sé lýst í BAT-niðurstöðum og skuli í þeim tilvikum tryggja: a) að sú tækni sé ákvörðuð með sérstöku tilliti til viðmiðananna sem taldar séu upp í III. viðauka og b) að farið sé að kröfunum í 9. gr. Svo sem mál þetta liggur fyrir úrskurðarnefndinni eru ekki forsendur til

þess að fjalla um slíkar tillögur en benda má m.a. á umfjöllun um tækniþróun og nýja tækni við vinnslu húsdýraáburðar í BREF-skýrslu.

Lofthmengun og krafa um lofthreinsikerfi.

Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir hafa m.a. að markmiði að tryggja landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengðu umhverfi. Jafnframt er það markmið laganna að koma í veg fyrir eða draga úr losun út í andrúmsloft. Það er forsenda fyrir starfsleyfi að umsóknargögn séu nægilega góð til þess að unnt sé að leggja ábyrgt mat á mengun frá starfsemi. Umsókn um þéttbært eldi húsdýra verður af þeim ástæðum, hvað varðar mat á losun frá starfsemi, að hafa að geyma nægilegar upplýsingar um allt fyrirkomulag starfseminnar, þ.m.t. fjölda dýra, flórakerfi og eftir atvikum ráðgert fyrirkomulag loftræstingar eða lofthreinsunar. Með tilliti til hagsmuna leyfishafa er einnig mikilvægt að starfsleyfissskilyrði séu skýr og svo sett fram að unnt sé að fylgja þeim eftir.

Samkvæmt 52. gr. reglugerðar nr. 550/2018 skulu ábyrgðaraðilar starfsleyfissskylds atvinnurekstrar, sbr. I., VII., IX. og X. viðauka við lög nr. 7/1998, sem hefur í för með sér losun mengandi efna í andrúmsloft, gera viðeigandi ráðstafanir, þ.m.t. með umhverfisstjórnun og hreinsibúnaði, til að draga úr slíkri losun eftir því sem nánar er mælt fyrir um í reglugerðum, m.a. reglugerð nr. 787/1999 um loftgæði. Um lofthmengun 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 sé í BAT-niðurstöðum og er um það vísað til BAT-11. Í greininni er kveðið á um að rekstraraðili skuli jafnframt uppfylla kröfur reglugerðar nr. 817/2002, um mörk fyrir fallryk úr andrúmslofti, við eldishús innan marka byggingarreits samkvæmt deiliskipulagi. Í BAT-11 er talin upp besta fánlega tækni í því skyni að draga úr losun ryks frá hverju gripahúsi. Í c-lið BAT-11 er talin upp tækni til meðhöndlunar útblásturslofts í lofthreinsunarkerfi og eru í dæmaskyni taldar upp sjö tækniaðferðir. Ekkert er þó tekið fram í starfsleyfinu um það hver þessara aðferða verði viðhöfð eða eigi nánar við.

Samkvæmt gr. 3.7 skal rekstraraðili halda lyktarmengun frá búinu í lágmarki og nota sambland þeirrar tækni sem skilgreind sé í BAT-niðurstöðum til að koma í veg fyrir eða lágmarka lyktarmengun og losun ammoníaks. Skuli eldishús útbúin lofthreinsunarkerfi í samræmi við bestu aðgengilegu tækni til að lágmarka losun ryks, lyktar og ammoníaks og er um það vísað til BAT-13, BAT-28 og BAT-30. Engra upplýsinga nýtur þó við um hvaða tækni leyfishafi muni hagnýta við lofthreinsun né heldur frá hvaða tíma. Þá er mótsagnarkennt að krafa um heildarlosun ammoníaks í andrúmsloft skv. gr. 3.7. í starfsleyfinu miðar við efsta mögulega losunargildi samkvæmt töflu 2.1. í BAT-30, eins og engu lofthreinsikerfi verði komið upp.

Í fyrra starfsleyfi, þ.e. því sem var í gildi áður, dags. 8. október 2013, var tekið fram að rekstraraðila bæri að gera allt sem í hans valdi stæði til að draga úr ónæði af völdum lyktar frá starfseminni og var vísað til krafna um „strangar mótvægisáðgerðir sem staðfestar eru í úrskurði umhverfisráðuneytisins frá árinu 2000.“ Í leyfinu voru allitarleg fyrirmæli um lofthmengun og hvernig hún skyldi metin. Var þar vísað til staðals, *ÍST EN 13725:2003 – Air quality – Determination of odour concentration by dynamic olfactometry*, og að reikna skyldi dreifingu lyktar með aðferð sem leyfisveitandi mundi samþykkja og var nefnt í dæmaskyni OML-módel dönsku umhverfisstofnunarinnar. Í viðauka við leyfið voru sett viðmiðunargildi um svonefnd óþægindamörk vegna lyktar og var tekið fram að miða skyldi við að lyktardreifing og styrkur færi ekki yfir þau mörk sem þar voru sýnd. Voru þessi gildi þýdd úr danskri reglugerð (sjá nú 31. gr. reglugerðar um leyfisveitingar fyrir eldi húsdýra nr. 2256/2020 d.

Husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen). Að því marki sem horft er til framkvæmdar í öðrum löndum við mótun BAT-skilyrða verður ekki gerð athugasemd við slíka nálgun, en um framkvæmdina í Danmörku má m.a. vísa til skýrslunnar „*Faglig rapport vedrørende en ny lugtvejledning for husdyrbrug*“ sem kom út árið 2006 á vegum danska umhverfissráðuneytisins.

Í álitni dómkvaddra matsmanna sem aflað var við meðferð máls nr. E-3267/2021 kom fram að mælingar hafi ekki farið fram á lyktarmengun, þrátt fyrir ákvæði í starfsleyfi þar að lútandi. Auk þess sé enginn sérstakur búnaður á svínabúinu til lyktareyðingar. Einnig er í álitinu óhjákvæmilega fjallað um aðra starfsstöð í eigu leyfishafa, sem er í nálægð við fasteignir kæranda. Fer þar fram eldi alifugla. Lagt er mat á fjölda svonefndra lyktareininga fyrir starfsstöðvar þessar sameiginlega að því virðist samkvæmt aðferð sem lýst er í BREF-tækniskýrslu. Miðað við þær forsendur er fjöldi lyktareininga frá þessum starfsstöðvum áætlaður annað hvort 97.500–150.000 OU_E/s eða 105.000–156.000 OU_E/s. Að álitni úrskurðarnefndarinnar hefði leyfisveitanda verið rétt að krefja leyfishafa við undirbúning hins kærða leyfis um áætlun um lyktarmengun frá starfseminni og eftir atvikum hvernig hún dreifðist svo leggja mætti nánara mat á þörf á tækni til þess að draga úr lykt frá starfseminni.

Fyrir úrskurðarnefndinni hefur leyfishafi gert athugasemd við að nú sé gerð krafa um uppsetningu lofthreinsikerfis þar sem hún eigi ekki við þar sem um gömul hús sé að ræða, en starfsleyfis-skilyrði þar að lútandi hafi komið honum í opna skjöldu. Sé þess krafist að fyrirmæli um lofthreinsibúnað verði felld brott úr starfsleyfinu. Slíkur búnaður sé mjög dýr og eigi hann ekki við þar sem um eldra bú sé að ræða. Með þessu er vísað til þess sem segir um nothæfi lofthreinsikerfis í d-lið BAT-13, þ.e. að sú tækni að nota lofthreinsikerfi eigi e.t.v. ekki almennt við vegna mikils framkvæmdakostnaðar sem og að slíkt skilyrði eigi einungis við um stöðvar sem fyrir eru ef þar er notað miðlægt loftræstikerfi. Sjá einnig c-lið BAT-30 um tækni til að draga úr losun ammoníaks í andrúmsloft frá hverju svínahúsi. Af hálfu kæranda hefur á móti verið lögð á það áhersla að bygging svínahúsanna í Brautarholti hafi á sínum tíma verið heimiluð að fenginni undanþágu frá heilbrigðisreglugerð varðandi fjarlægðarmörk gripahúsa þaueldis frá íbúðarhúsum gegn því að starfsemi í þeim mundi undirgangast strangar og viðunandi mótvægisáðgerðir til að koma í veg fyrir lyktarmengun. Það að þessa undanþágu hafi þurft til þess að reisa svínahúsin á sínum tíma gefur vísbendingu um að full ástæða geti verið til þess, sökum staðsetningar, að vandað verði til við setningu starfsleyfis-skilyrða sem ætlað sé að draga úr lyktarmengun.

Til viðbótar þessum kröfum var við undirbúning hins kærða leyfis gerð krafa um að áætlun um lyktarstjórnun yrði skilað til leyfisveitanda, t.a.m. með tölvupósti 6. september 2024, þar sem vísað var til BAT-12 og greint frá því að í endurskoðuðu starfsleyfi muni koma fram að rekstraraðili skuli vera með áætlun um lyktarstjórnun. Upplýst hefur verið að slíkri áætlun var ekki skilað, en í starfsleyfinu er gert að skilyrði að rekstraraðili vinni eftir umhverfisstjórnunarkerfi sem skuli m.a. fela í sér áætlun um lyktarstjórnun sé búist við óþægindatilvikum á viðkvæmum viðtökum og/eða þau verið sönnuð. Í starfsleyfinu er að vísu ekki tekin bein afstaða til þess hvort um viðkvæma viðtaka sé að ræða á svæðinu, eða hvort lyktaróþægindi teljist sönnuð, en til þeirra geta m.a. talist svæði sem þarfnist sérstakrar verndar gegn óþægindum svo sem íbúðabyggð, svæði þar sem starfsemi manna fer fram og viðkvæm vistkerfi/búsvæði. Tilefni hefði verið til þess.

Þrátt fyrir að gagnrýna megi leyfisveitanda fyrir skort á leiðbeiningum er það að lokum á ábyrgð rekstraraðila að finna lausn sem taki mið af BAT-niðurstöðum og sé til þess fallin að draga á raunsæan og rökstuddan hátt úr hættu á óviðunandi lyktarmengun. Um leið verður að taka mið af því að um er að ræða starfsemi sem þegar hefur verið starfrækt um langan tíma og

að gæta verður meðalhófs við setningu krafna um hreinsun útblásturslofts þannig að raunhæft sé að í þær verði unnt að ráðast. Nefna má í þessu sambandi að við vettvangsgöngu úrskurðarnefndarinnar kom fram að þegar væri til athugunar kostnaðarsöm endurnýjun eða breyting á eldishúsum vegna breyttra reglna um stíustærðir samkvæmt aðbúnaðarreglugerðum búfjár. Verður ekki talið ómálefnalegt að horft sé til þess hvort koma megi við endurnýjun á loftræstingu eða lofthreinsun frá starfseminni á sama tíma, þ.e. að teknu tilliti til endingartíma húsa og aðstöðu.

Með vísan til þess sem að framan hefur verið rakið og að teknu tilliti til meðalhófs þykir rétt að fella ekki hið kærða leyfi úr gildi, en þess í stað bæta við það skilmálum svo sem greinir í úrskurðarorðum.

Dreifing húsdýraáburðar á land.

Af hálfu leyfishafa hefur komið fram að bann við losun svínamykju í sjó muni setja rekstur hans í Brautarholti í uppnám og að sú aðferð að dreifa allri mykjunni á land sé hvorki aðgengileg né möguleg. Í kæru til nefndarinnar kemur ítrekað fram að land í umráðum leyfishafa til dreifingar sé ekki fyrir hendi og virðist einboðið að hann muni eiga erfitt með að uppfylla ákvæði starfsleyfisins að þessu leyti. Virðist um leið að ræða svo mikla breytingu á starfsháttum að athugandi hefði verið að tilkynna hana til Skipulagsstofnunar sem breytingu á framkvæmd, sbr. lið 1.06 og 13.02 í 1. viðauka við lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

Við þessar aðstæður hefði leyfisveitanda verið rétt við undirbúning leyfisveitingar að krefja leyfishafa um nánari upplýsingar um áform sín með hliðsjón af þeirri ábyrgð sem á honum hvílir skv. gr. 7.3 og 7.4. í reglugerð nr. 804/1999. Þar er kveðið á um að gerð skuli grein fyrir því landrými sem sé til ráðstöfunar og hvernig það verði nýtt til áburðargjafar þannig að tekið sé mið af köfnunarefnisinnihaldi mykju og gróðurfari sem og hvernig tryggður verði annar farvegur til förgunar sé landrými ekki nægjanlegt, þar sem tekið verði mið af starfsreglum um góða búskaparhætti hvað varði áburðarmagn. Geti leyfishafi ekki tíundað slík landsafnot getur það leitt til þess að sníða verði bústærð stakk eftir vexti. Úr því sem komið er verður sá annmarki sem í þessu felst þó ekki látinn varða gildi hins kærða leyfis enda unnt að ganga eftir upplýsingum um þessi efni innan hæfilegs tíma og verður aukið við hið kærða leyfi skilmálum þar að lútandi.

Í 5. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 804/1999 segir að taka skuli tillit til nálægrar starfsemi, íbúðarhúsa og orlofshverfa við dreifingu búfjáráburðar, m.a. með því að virða hæfileg fjarlægðarmörk og miða við hagstæðar vindáttir við dreifingu. Reglugerðin kveður hins vegar ekki nánar á um það hvað teljast hæfileg fjarlægðarmörk og er það því háð mati viðkomandi eftirlitsstjórnvalds. Í úrskurði umhverfisráðuneytisins um starfsleyfi fyrir sama svínabú og hér er fjallað um, dags. 16. september 2003, var rakið að með með tilkomu dælu- og hreinsistöðvar við svínabúið hefði magn svínaskíts sem félli til frá búinu minnkað til mikilla muna. Var einnig rakið að þurrhluti svínaskíts sem félli til eftir skiljun væri miklu lyktarminni en ómeðhöndlaður skítur. Var í úrskurðinum ekki talin ástæða til að draga í efa að lykt frá svínabúinu ylli kæranda óþægindum, en það var sá sami aðili og ber fram kæru í þessu máli. Var á grundvelli nánari rökstuðnings talið eðlilegt að gera um það kröfu að dreifing svínaskíts færi ekki fram nær íbúðarhúsum kæranda en sem næmi tiltekinni fjarlægð í ljósi þessa, en auk þess hafa gilt ákvæði um hvenær dreifa megi mykju á tún á svæðinu. Hefur um þetta einnig verið fjallað í fyrri úrskurðum yfirvalda sem varðað hafa hina kærðu starfsemi.

Engin sambærileg skilyrði voru sett í hið kærða leyfi, en í gr. 3.9. er tekið fram að dreifa skuli húsdýraáburði samkvæmt skilyrðum í BAT-20. Er þar m.a. gert ráð fyrir því að fullnægjandi fjarlægð sé haldið milli landsvæða sem húsdýraáburður sé borinn á (ómeðhöndluð landspilda skilin eftir) og aðliggjandi landareigna (þ.m.t. limgerði), sbr. b-lið. Einnig er vísað í BAT-21 og BAT-22 þar sem fjallað er um ólíka tækni við dreifingu húsdýraáburðar í því skyni að draga úr ammóníakslosun, þ.m.t. með þynningu áburðarins eða niðurplægingu, háð nánari aðstæðum. Af hálfu leyfisveitanda er með þessum hætti einungis vísað til þeirrar mögulegu tækni sem viðhafa má í því skyni að draga úr lyktarmengun, án þess að nánari afstaða sé tekin til þess hvaða tækni verði viðhöfð og þá hér eftir atvikum hvað sé viðunandi með tilliti til hagsmuna eigenda aðliggjandi landareigna. Engra viðhorfa nýtur reyndar við í máli þessu um val leyfishafa á bestu tækni í starfsemi sinni að þessu leyti. Verður því einnig að þessu leyti að ganga eftir upplýsingum innan setts tímamarks og er bætt við skilmálum í hið kærða leyfi þar að lútandi.

Að öðru leyti verður hin kærða ákvörðun látin óröskuð.

Úrskurðarorð:

Hafnað er ógildingu ákvörðunar Umhverfisstofnunar, dags. 19. desember 2024, um útgáfu starfsleyfis fyrir þéttbæru eldi eldissvína að Brautarholti 10 á Kjalarnesi.

Við gr. 3.7. í starfsleyfinu bætist ný málsgrein svohljóðandi:

Rekstraraðili skal eigi síðar en 1. september 2026 láta leyfisveitanda í té upplýsingar um áætlaða lyktarlosun frá starfsemi sinni og áætlaða dreifingu hennar, til dæmis með því að styðjast við OML-módel dönsku umhverfisstofnunarinnar. Við þessa áætlun verði tekið mið af sammögnunaráhrifum af öðru þauleldi á sama stað, sé talið að þeim sé til að dreifa. Í síðasta lagi skal rekstraraðili á þeim sama tíma láta leyfisveitanda í té aðgerðaáætlun þar sem lýst sé þeim tæknilegu og efnahagslegu möguleikum sem hann hafi til þess að draga á trúverðugan hátt úr lyktarmengun frá starfsemi sinni. Leyfisveitandi skal endurskoða starfsleyfi þetta í framhaldi af þessu, telji hann tilefni til þess.

Við gr. 3.9. í starfsleyfinu bætist ný málsgrein svohljóðandi:

Rekstraraðili skal eigi síðar en 1. september 2026 gera grein fyrir því landrými sem bú hans hafi til ráðstöfunar eða geti fengið hjá öðrum til ráðstöfunar og hvernig það verði nýtt til áburðargjafar þannig að tekið sé mið af köfnunarefnisinnihaldi mykju og gróðurfari sem og hvernig tryggður verði annar farvegur til förgunar sé landrými ekki nægjanlegt. Þá skal rekstraraðili jafnframt gera grein fyrir hvaða tækni sé aðgengileg á búi hans í því skyni að draga úr lyktarmengun við dreifingu áburðar sem lýst er í BAT-20 til BAT-22, þ.m.t. varðandi fjarlægðarmörk frá landareignum annarra aðila, ef við á. Leyfisveitandi skal endurskoða starfsleyfi þetta í framhaldi af þessu telji hann tilefni til þess.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Geir Oddsson (sign)