

Árið 2013, fimmtudaginn 4. apríl, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mættir voru Hjalti Steinþórsson forstöðumaður, Ásgeir Magnússon héraðsdómari og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 85/2012, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðar frá 27. júní 2012 um að samþykkja deiliskipulag fyrir lóð gasstöðvar í Straumsvík.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 7. september 2012, er barst nefndinni sama dag, kærir Hjördís Halldórsdóttir hrl., f.h. Alcan á Íslandi, Straumsvík, þá ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðar frá 27. júní 2012 að samþykkja deiliskipulag fyrir lóð gasstöðvar í Straumsvík. Birtist auglýsing um gildistöku skipulagsins í B-deild Stjórnartíðinda 7. ágúst 2012.

Gerir kærandi kröfu um að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Málavextir: Á árinu 2010 var á fundi skipulags- og byggingarráðs Hafnarfjarðar lögð fram tillaga Gasfélagsins ehf. að deiliskipulagi fyrir lóð gasstöðvar í Straumsvík. Í framhaldi af því óskaði ráðið eftir umhverfismati áætlunar ásamt fylgigögnum, þ.m.t. áhættumati, umsögn Brunamálastofnunar (nú Mannvirkjastofnunar), Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins og Vinnueftirlits ríkisins. Þá var óskað upplýsinga um hvort Skipulagsstofnun teldi að gasstöðin félli undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Með bréfi stofnunarinnar, dags. 7. október 2010, kom fram að þar sem gasstöðin væri ekki á verndarsvæði félli hún ekki undir lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum eða lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Engu að síður gæti sveitarfélagið farið fram á að gerð yrði grein fyrir áhrifum deiliskipulagsáætlunar á umhverfi sitt með vísan til 5. mgr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997.

Málið var til umfjöllunar á nokkrum fundum skipulagsyfirvalda á árinu 2011 en afgreiðslu þess þá ávallt frestað. Hinn 21. febrúar 2012 var tillagan tekin fyrir að nýju hjá skipulags- og byggingarráði Hafnarfjarðar og lágu þá m.a. fyrir umsagnir frá fyrrgreindum aðilum. Var þar samþykkt að auglýsa tillöguna og samþykkti hafnarstjórn Hafnarfjar þá afgreiðslu á fundi sínum næsta dag, sem og bæjarstjórn á fundi hinn 29. febrúar 2012. Skipulagsstofnun var send lýsing á skipulagsverkefninu með bréfi, dags. 1. mars s.á., og í svarbréfi stofnunarinnar, dags. 22. s.m., kom fram að ekki væri gerð athugasemd við framlagða lýsingu en bent á að gerð lýsingar og kynning á tillögu á vinnslustigi ætti að fara fram áður en sveitarstjórn samþykkti að auglýsa tillöguna. Tillagan var kynnt á opnum fundi hinn 8. mars 2012 og auglýst til kynningar frá 20. apríl til 2. júní s.á., með athugasemdafresti til sama tíma. Kom kærandi á framfæri athugasemdum og fól skipulags- og byggingarráð skipulags- og byggingarsviði bæjarins að gera tillögu að svari við framkomnum athugasemdum.

Að kynningu lokinni var skipulagstillagan til meðferðar í skipulags- og byggingarráði, sem gerði á fundi sínum hinn 26. júní 2012 svör skipulags- og byggingarsviðs um téðar athugasemdir að sínum. Var tillagan samþykkt og jafnframt lagt til við bæjarstjórn að gera slíkt hið sama. Samþykkti bæjarstjórn tillöguna á fundi hinn 27. s.m. og lágu þá m.a. fyrir umsagnir er borist höfðu og mat verkfræðistofu um áhrif deiliskipulagsins á umhverfi sitt.

Hið kærða deiliskipulag nær til 3,5 ha svæðis sem afmarkast af athafnasvæði Alcan á Íslandi að hluta til og af fjörulínu. Samkvæmt skipulaginu er gert ráð fyrir nýju svæði undir tanka/gasgeymslur innan núverandi lóðar gasstöðvar í Straumsvík. Fyrir eru á 1.422 m² svæði fjórir 261 m³ geymar er rúma samtals 460 tonn af gasi, en samkvæmt skipulaginu bætist við nýr 2.550 m² reitur fyrir gasgeyma og verða innan hans þrír nýir 674 m³ geymar og rúma þeir samtals 876 tonn.

Málsrök kæranda: Kærandi byggir á því að samþykkt deiliskipulagsins stríði gegn markmiðum skipulagslaga nr. 123/2010, sbr. einkum a. og b. lið 1. gr. laganna.

Nálægðin við birgðastöð Gasfélagsins ehf. sé ein af stærstu rekstraráhættum álvers kæranda. Starfsemi stöðvarinnar geti fylgt óhöpp sem haft geti í för með sér tjón á mönnum og munum á vegum kæranda og rekstarstöðvun um lengri eða skemmri tíma. Með aukningu gasbirgða á lóð Gasfélagsins muni skapast enn alvarlegra ástand og veruleg tjónshætta kæmi til bruna eða sprengingar í starfsstöðinni. Nálægð stöðvarinnar við höfnina og súrálflutningskerfi álvers kæranda hafi í för með sér að jafnvel minni háttar brunar geti haft alvarleg áhrif á starfsemi álversins. Verði markmiði skipulagslaga ekki náð með því að þjálfaðir verði slökkviliðsmenn til að sérhæfa sig í slökkvistarfi gaselda líkt og gert sé ráð fyrir í skipulaginu.

Hafnað sé þeirri staðhæfingu að tryggt sé að gashylki á umræddri lóð verði betur varin fyrir utanaðkomandi hitaálagi eftir samþykkt skipulagsins. Hvergi sé þess getið í skipulaginu, eða krafa gerð um að svo sé, en gert sé ráð fyrir að nýir geymar verði heygðir í jörðu, líkt og nú sé gert. Skorti mikið á að fyrir hendi sé fullnægjandi áhættustig og öryggishegðun í starfsemi Gasfélagsins ehf. Megi sem dæmi nefna að fjöldi gashylkja á svæðinu skipti þúsundum og einungis um 80% þeirra hafi öryggisloka. Auki þetta hættu á að gashylki skjótist langar vegalengdir komi til bruna. Þá virðist ítarleg áhættugreining ekki vera fyrir hendi og umgengni við gashylki sé oft kæruleysisleg.

Starfsemi af þessu tagi eigi að lúta mjög ströngum kröfum um stýringu áhættu í samræmi við ákvæði reglugerðar um varnir gegn hættu á stórslysum að völdum hættulegra efna nr. 160/2007. Hafi ekkert komið fram í meðferð tillögunnar sem bendi til þess að til staðar sé áætlun um stórslysavarnir á svæðinu eða að Gasfélagið hafi innleitt öryggisstjórnunarkerfi sem hafi það að markmiði að koma í veg fyrir tjón og slys á fólki í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar. Þar sem ekki hafi verið gerð krafa í téðu deiliskipulagi um að innleiða skuli sérstakt öryggisstjórnunarkerfi, með það að markmiði að skapa fullnægjandi áhættustig og öryggishegðun, samrýmist skipulagið ekki ákvæðum skipulagslaga, einkum a. og b. lið 1. gr. laganna. Verði ekki séð að deiliskipulagið hafi heilbrigði og öryggi landsmanna að leiðarljósi eða það stuðli að því að koma í veg fyrir umhverfisspjöll, enda skorti þar á að gerð sé krafa

um fyrirbyggjandi ráðstafanir með það að markmiði að koma í veg fyrir eða að minnka áhættu á slysum og tjóni eins og unnt sé.

Málsrök Hafnarfjarðarbæjar: Af hálfu bæjaryfirvalda er tekið fram að fylgt hafi verið lögbundnu ferli við deiliskipulag lóðarinnar. Þá telji Hafnarfjarðarbær, í ljósi þeirra gagna sem aflað hafi verið áður en samþykkt hafi verið að auglýsa tillögu að deiliskipulagi, að öryggi starfsmanna verði ekki frekar ógnað eftir stækkun gasstöðvarinnar en nú sé og að deiliskipulagið skapi ramma til að þróa starfsemi Gasfélagsins áfram á sem öruggastan hátt. Mikilvægt sé, þegar sótt verði um byggingarleyfi, að allar öryggiskröfur verði uppfylltar og að Brunamálastofnun (nú Mannvirkjastofnun), Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins og Vinnueftirlit ríkisins fái málið til umfjöllunar.

Málsrök Gasfélagsins ehf: Félagið krefst þess að kröfum kæranda verði hafnað, enda sé hin kærða ákvörðun að öllu leyti í samræmi við ákvæði laga. Gasfélagið hafi verið með starfsemi á umræddri lóð allt frá árinu 1996. Með deiliskipulaginu sé því fyrst og fremst gefinn kostur á breyttu birgðahaldi sem vænta megi að verði til hags fyrir alla aðila. Muni stækkað birgðarými ekki auka heildaráhættu í rekstri Gasfélagsins ehf. eða í nágrenni þess, heldur þvert á móti minnka hana m.a. vegna færri gasskipakoma í Straumsvíkurhöfn. Við undirbúning stækkunar á birgðarými hafi verið lögð áhersla á að gæta fyllsta öryggis og haft samráð við t.d. Mannvirkjastofnun og Vinnueftirlit ríkisins við undirbúning deiliskipulagsins og um frágang geyma. Verði þeir heygðir í jörðu eins og nú sé. Þannig sé öryggis gætt og verði ekki um verulega breytingu á ásýnd svæðisins að ræða.

Því sé hafnað sem röngu og ósönnuðu að aukin áhætta geti skapast við stækkun birgðastöðvar Gasfélagsins ehf. Megi í því sambandi benda á mat verkfræðistofu frá 22. desember 2010 um að heildaráhætta stöðvarinnar ætti að minnka og öryggi þar með að verða meira eftir stækkun. Þá sé því hafnað að stækkunin geti talist ein stærsta áhættan í rekstri kæranda og að veruleg tjónsáhætta geti skapast við deiliskipulagið. Jafnframt sé því mótmælt að rætt sé um möguleg slys án þess að um leið sé getið hvaða líkur séu á stórslysi eða hvað gert sé til að fyrirbyggja slík slys. Hafi athugasemdir kæranda fengið málefnalega og rétta meðferð hjá sveitarfélaginu. Sé hæpið að það falli undir valdsvið kærunefndar að leggja slíkt efnislegt mat á málsástæður aðila að nýju þegar ekkert nýtt sé fram komið sem breyta ætti slíku mati.

Bent sé á að opinberir eftirlitsaðilar og utanaðkomandi ráðgjafar hafi talið að öryggis sé vel gætt í starfsemi Gasfélagsins og að engin óviðunandi áhætta skapist af staðsetningunni fyrir rekstur álversins. Lúti starfsemin ströngum reglum og opinberu eftirliti, en eftirlitsaðilar hafi ekki gert neinar alvarlegar athugasemdir við starfsemina eða rekstur á lóðinni í Straumsvík. Þvert á móti reyni Gasfélagið, bæði sjálft og í samstarfi við ráðgjafa og eftirlitsaðila, að fylgjast náið með þróun á sviði öryggismála og að öryggiskröfur séu uppfylltar á hverjum tíma. Sé því sérstaklega mótmælt að deiliskipulagið verði felld úr gildi vegna mats kæranda á áhættuvörnum í rekstri. Það sé hlutverk Mannvirkjastofnunar o. fl. aðila að hafa gætur á að reksturinn og öryggi sé í góðu horfi hverju sinni og sé í þessu sambandi vísað til fyrirliggjandi umsagna.

Starfsemi Gasfélagsins ehf. falli vel að umhverfinu í Straumsvík og nágrenni og hafi stækkun á birgðarými þess lítil eða engin neikvæð áhrif á starfsemi kæranda. Þvert á móti megi ætla að fyrirhugaðar breytingar í starfseminni muni efla öryggi á svæðinu,

sbr. öryggisúttekt verkfræðistofu og umsagnir eftirlitsaðila. Deiliskipulagið brjótí því ekki gegn ákvæðum skipulagsslaga.

Niðurstaða: Af fyrirliggjandi gögnum verður ekki annað ráðið en að hin kærða deiliskipulagsákvörðun hafi fengið lögformlega rétta málsmeðferð eftir ákvæðum skipulagsslaga. Þó má taka undir með Skipulagsstofnun að rétt hefði verið að lýsing á skipulagsverkefningu sætti skoðun stofnunarinnar áður en samþykkt var að auglýsa umrædda skipulagstillögu, en eins og atvikum er háttað verður ekki talið að annmarki þessi geti einn og sér ráðið úrslitum um gildi hinnar kærðu ákvörðunar.

Umdeilt deiliskipulag er innan hafnarsvæðis samkvæmt Aðalskipulagi Hafnarfjarðar-kaupstaðar 2005-2025, en á hafnarsvæðum tengist landnotkun fyrst og fremst hafnarsækinni starfsemi samkvæmt 1.tl. gr. 4.8.1 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998, er í gildi var þegar hin kærða ákvörðun var tekin. Felst starfsemi Gasfélagsins m.a. í móttöku og birgðahaldi á própangasi og áfyllingu þess á hylki og fellur sú starfsemi undir skilgreinda landnotkun aðalskipulags fyrir svæðið.

Samkvæmt 31. gr. reglugerðar nr. 160/2007, um varnir gegn hættu á stórslysum af völdum hættulegra efna, þarf við skipulag landsvæða að taka mið af stórslyshættu þannig að sem minnst hætta sé fyrir menn og umhverfi, auk þess sem fullnægjandi vegalengd skal vera á milli starfsstöðvar sem undir reglugerðina fellur og staða sem einstakir eru frá náttúrunnar hendi. Við gerð deiliskipulagsins var leitað umsagna sérfróðra aðila vegna stækkunar á birgðastöð Gasfélagsins ehf. í Straumsvík og í því sambandi lögð fram skýrsla verkfræðistofu, dags. 12. ágúst 2011, um brunavarnir og áhættumat vegna stækkunar gasstöðvarinnar. Komu ekki fram athugasemdir við fyrirhugaða stækkun, en bent var á leiðir til að tryggja öryggi á svæðinu enn frekar. Er það mat úrskurðarnefndarinnar að við undirbúning og töku hinnar kærðu ákvörðunar hafi verið gætt markmiða skipulagsslaga, svo og 31. gr. tilvitnaðrar reglugerðar um varnir gegn hættu á stórslysum af völdum hættulegra efna, og verður kröfu kæranda um ógildingu því hafnað.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist sökum mikils fjölda mála sem liggja fyrir úrskurðarnefndinni.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðar frá 27. júní 2012 um að samþykkja deiliskipulag fyrir lóð gasstöðvar í Straumsvík.

Hjalti Steinþórsson

Ásgeir Magnússon

Þorsteinn Þorsteinsson