

Juridiska institutionen
Handelshögskolan vid
Göteborgs Universitet
Tillämpade studier: 30 hp, HT 09



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Konflikter mellan Natura 2000 och andra riksintressen

Exemplet Torsviken i Göteborgs hamn

Examensuppsats av: Nicklas Unger
Handledare Lena Gipperth

Sammanfattning/abstract

Bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Detta innebär att markområden skall användas till det ändamål som det bäst lämpar sig för. Det innebär även att vissa naturtyper och arter ges ett särskilt skydd. Genom det som kallas Natura 2000 nätverket har Sverige åtagit sig att skydda sådana områden som anses vara särskilt skyddsvärda i enlighet med EU:s Fågelskyddsdirektiv samt Art- och habitatdirektivet .

Ett sådant område är Torsviken, beläget i Göteborgs ytterhamnsområde. Torsviken ingår i nätverket Natura 2000 eftersom det hyser arter som anses vara skyddsvärda. Torsviken är till stor del ett naturområde som påverkats av Göteborgs hamnverksamhet såväl som transportleder och bostadsbebyggelse. Göteborgs hamn är utpekad som riksintresse för sjöfarten då hamnen anses vara väsentlig för regionens och rikets försörjning av gods. Torsviken som i sig är skyddat som Natura 2000 område omges alltså av hamnområden som även de är skyddade enligt miljöbalken.

Göteborgs hamn avser att bygga ut verksamheten med nya kajplatser samt transportleder till dessa. Detta förhållande kan medföra att hamnens verksamhet påverkar Torsviken på ett sätt som inte är förenligt med målen för Natura 2000. Men det kan även innebära inskränkningar för riksintresset Göteborgs hamn. I denna uppsats har jag studerat den lagstiftning som ger respektive intresse skydd samt vilka avvägningar som skall göras i det fall utbyggnad av hamnens verksamhet skall tillåtas. I andra länder som ingår i Natura 2000 nätverket ha försök gjorts för att förenkla arbetet med Natura 2000 genom samarbeten mellan de inblandade parterna. I viss utsträckning har sådant samarbete förekommit även i exemplet Torsviken. I uppsatsen redovisar jag vilka verktyg som lagstiftningen erbjuder för att hantera denna typ av konflikter samt vilka alternativa resultat som kan följa mot bakgrund av lagstiftningen.

Förord

Då jag under våren 2009 läste fördjupningskursen Miljörätt II vid Göteborgs universitet gavs en presentation om möjligheterna att medverka i det så kallade "Hamnprojektet" som är ett forskningsprojekt som bedrivs i syfte att nå mer kunskap om de regler som aktualiseras vid miljöföreningar eller större miljöolyckor vid Göta älvs utlopp. Jag blev intresserad av projektet då det gav mig en möjlighet att skriva om en "verklig" och inte bara en potentiell konflikt som identifierats i den juridiska forskningen. Min förhoppning är att uppsatsen kan vara till hjälp vid forskning som syftar till att ytterligare utreda de förhållanden som råder i Göteborgs ytterhamnsområden.

Det inledande informationssamlandet har utförts genom ett samarbete med Karolina Antonovic. Samarbetet har gått ut på att vi tillsammans har gjort en del intervjuer samt besök på plats i Torsviken. Ett resultat av detta samarbete är beskrivningen av Torsviken som presenteras i 3.1.

Jag vill inledningsvis rikta ett stort tack till min handledare Lena Gipperth vid juridiska institutionen vid Göteborgs universitet, utan hennes idéer och påhejande hade uppsatsen varit svår att genomföra.

Jag vill även rikta ett stort tack till de personer vid Göteborgs stad, Banverket och Göteborgs ornitologiska förening som låtit sig intervjuas. Den information som de delat med sig av har varit ovärderlig för att skapa förståelse för hur komplexa frågorna som rör Torsviken är.

Göteborg i mars 2010

Nicklas Unger

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	8
1.1 Allmänna utgångspunkter	8
1.1.1 Torsviken i Göteborgs hamn	8
1.2 Problemformulering	9
1.3 Syfte.....	10
1.4 Metod	10
1.5 Frågeställningar	11
1.6 Avgränsningar	11
1.7 Disposition	11
2 Översikt över regelverket kring Natura 2000	13
2.1 Vad innebär områdesskydd enligt Natura 2000?	13
2.2 Natura 2000 i svensk lagstiftning	13
2.3 Gynnsam bevarandestatus, ett centralt begrepp	14
2.3.1 Vad är gynnsam bevarandestatus?	14
2.3.2 Bevarandeåtgärder och bevarandeplanen.....	16
2.3.3 Bevarandeplanens rättsliga status	17
2.4 Förhållandet mellan andra skyddsbestämmelser och Natura 2000 områden.....	17
2.5 Kompensationsåtgärder enligt 7 kap. 29 § miljöbalken.....	18
2.6 Eurosite och Natura 2000 i andra länder	18
3 Områdesspecifik behandling av Natura 2000 regelverket som omfattar Torsviken	20
3.1 Områdesbeskrivning Torsviken	20
3.1.1 Läge	20
3.1.2 Utvecklingen i området	20
3.1.3 Nuvarande markanvändning och ägarförhållanden.....	21
3.1.4 Förutsättningar och risker för fågellivet i området	21
3.1.5 Förekomst av utpekade arter	21
3.1.6 Fågellivet i övrigt	21
3.2 Natura 2000 området Torsviken och dess intressenter	21
3.2.1 Naturskyddsintresset Torsviken	21
3.2.2. Exploateringsintresset Torsviken.	22
3.3 Bevarandeplan Torsviken	22
4 Översikt över regelverket rörande riksintresse.....	24
4.1 Vad är innebörden av riksintresse enligt miljöbalken?	24

5 Riksintresse Göteborgs hamn.....	26
5.1 Historik och utveckling	26
5.1.1 Hamnens verksamhet och behov	26
5.1.2 Områden för framtida utveckling.....	27
5.2 Konflikt med övriga berörda områden	28
5.2.1 Göteborgs innerstad (kulturmiljö).....	28
5.2.2 Nya Älvsborgs fästning – Aspholmen (Kulturmiljövård).....	28
5.3 Sammanfattande om övriga intressen	29
6 Konflikten mellan intressenterna i exemplet Torsviken.....	30
6.1 Översiktsplanen Öp-09	30
6.1.1 Beskrivning av hamnen	30
6.1.2 Järnväg.....	30
6.1.3 Framkomlighet för lastbilar	30
6.1.4 Nya ytor för logistik	30
6.1.5 Sammanfattande om kommunens planer	31
7 Konsekvenser av nya transportlösningar	32
7.1 Transporter och miljö	32
7.2 Reglering av transportslagen.....	33
7.2.1 Plan och bygglagen	33
7.3 Järnvägsplan och vägplan.....	33
7.3.1 Järnvägsplanens framställningsförfarande	33
7.3.2 Vägplanens framställningsförfarande	34
7.4 Tillämpning på Torsviken.....	34
7.5 Ledning i praxis, Botniabanan	35
8 Slutsatser	37
8.1 Hur uppstår målkonflikter mellan utpekade riksintressen?.....	37
8.2 Hur hanteras målkonflikter mellan utpekade riksintressen?	37
8.3 Vilken roll har intresseorganisationer i Natura 2000 sammanhang?.....	38
8.4 Vad är den konkreta innebörden av skyddet för respektive intresse?	38
8.5 Vad är gynnsam bevarandestatus för en art respektive ett habitat?	38
8.6 Hur ser konflikten ut, är den redan befintlig eller kommer konflikten först att visa sig efter viss tid?.....	39
9 Diskussion	40
10 Källförteckning.....	41

10.1 Litteratur.....	41
10.2 Akademiska uppsatser.....	41
10.3 Praxis	41
10.4 Offentligt tryck	41
10.5 Direktiv	42
10.6 Webbssidor	42
10.7 Intervjuer.....	43

Begrepp/Terminologi/Förkortningar

FÖP – Fördjupad översiktsplan, tilläggsdokument till översiktsplan.

Göteborgs Hamn – I denna framställning avses med "Göteborgs hamn" den geografiska betydelsen. Detta kan medföra vissa förväxlingsrisker då en av aktörerna inom området är det kommunalt ägda bolaget Göteborgs hamn AB (GHAB). Fokus på uppsatsen ligger inte på vilken aktör som faktiskt skall ansvara för verksamhet eller åtgärd utan vilka åtgärder och var dessa utförs.

IBA – *Important bird area of Europe*¹

Område utpekade av Birdlife International² som anses prioriterat för skydd av häckande och flyttande fåglar i Europa som syftar till att skydda och bevara utpekade arter. Urvalet av områden baseras på den aktuella hotbilden och populationsstorlek.

Lst – Länsstyrelsen.

MB – Miljöbalken SFS (1998:808).

NFS – Naturvårdsverkets författningssamling.

PBL – Plan- och bygglagen (SFS 1987:10).

SPA-område – *Special protection area*³

Ett område utnämnt av varje lands regering. Syftar till att skydda häckande och flyttande fåglar för bevarande och skydd enligt fågelskyddsdirektivet⁴. Målsättningen med SPA områdena är att de i framtiden skall ingå i Natura 2000 nätverket. Begreppet utläses på Svenska särskilda skyddsområden(SSO).

SBO- särskilda bevarandeområden

Område utpekade enligt habitatdirektivet⁵ är områden med förtecknade livsmiljöer och habitat för listade arter som möjliggör bibehållande eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de aktuella livsmiljötyperna.

Torsviken/Torslandaviken

I litteraturen förekommer det för uppsatsen aktuella området under skiftande namn. Både Torsviken och Torslandaviken används som benämning. Min avsikt har dock varit att genomgående använda mig av benämningen Torsviken. Etymologiskt ges förklaringen att Torslandaviken är den ursprungliga benämningen som har förkortats till Torsviken efter Torshamnens tillkomst.⁶

¹ GOF 2001, s. 54.

² Globalt samarbetsorgan för skydd och bevarande av fåglar och deras habitat.

³ GOF 2001, s. 54.

⁴ 79/409/EEG.

⁵ 92/43/EEG.

⁶ GOF 2001, s.6.

1 Inledning

De flesta människor anser idag att det är viktigt att vi skyddar olika typer av naturområden för att även framtida generationer skall kunna få ta del av den natur som vi i dagens samhälle i många sammanhang tar för givet. Samtidigt medför samhällsutvecklingen att nya markområden måste tas i anspråk för att kunna försörja samhällsmedborgarna med varor och arbetstillfällen. Att mark skall användas till det som den lämpar sig bäst för kan de flesta hålla med om. Men vad händer när en viss typ av mark lämpar sig bra för flera typer av användande?

1.1 Allmänna utgångspunkter

Miljöbalken⁷ (MB) har genom hushållningsreglerna i kapitel 3 och 4 syftet att optimera markanvändning så markområden exploateras på ett sådant sätt att mark används till det den är bäst lämpad samtidigt som naturvärden i form av arter och habitat skyddas för framtida generationers nytta.⁸ De intressen som anses särskilt viktiga kan pekats ut som riksintressen. Detta utpekande medför ökad tyngd vid bedömningar om vilket intresse som skall ges företräde till ett visst geografiskt område. Riksintresset Göteborgs hamn faller in under 3 kap. 8 § som varande en för samhället viktig lägesbunden anläggning. Enligt andra stycket i denna paragraf skall de utpekade områdena skyddas mot verksamheter som kan försvåra tillkomst eller utnyttjande.

Natura 2000 är ett sätt att skydda naturtyper eller vissa arter som har sin grund i två EU direktiv.⁹ Direktiven har införts i Svensk lag genom 7 kap. 27-29b §§ miljöbalken. Natura 2000 skyddet innebär att vissa arter eller habitat pekats ut som särskilt skyddsvärda på grund av vissa arters förekomst inom området eller att arterna tidigare har förekommit och det är troligt att dessa skulle återkomma om området förvaltas på ett visst sätt, skall skyddas mot negativ påverkan. Viktigt att notera är att Natura 2000 i Svensk lagstiftning anses vara ett riksintresse om än omgärdat av särskild reglering. I denna uppsats har jag av pedagogiska skäl skilt dem åt. De benämns således Natura 2000 respektive riksintresse i den vidare framställningen. De två intressena åtnjuter således skydd enligt miljöbalken och anses således vara legitima. Risken är dock att något av intressena kan komma att påverka det andra på ett sätt så att motstående intresset påverkas negativt. Vilket intresse som skall väga tyngst regleras i miljöbalken, dock är reglerna något oklara och viss otydlighet föreligger om vilket intresse som skall ges företräde.

1.1.1 Torsviken i Göteborgs hamn

Torsviken i Göteborgs ytterhamnsområde ligger på Hisingen på norra sidan om Göta älvs utlopp. Området gränsar till stadsbebyggelse såväl som till hamn och logistikområden. Delar av Torsviken är utpekade som Natura 2000 område. De värden som utpekandet avser att skydda är arterna brushane, sångsvan samt salskrake. Arterna häckar tillsammans med många andra fågelarter i den miljö som Torsviken utgör. Påverkan från angränsande verksamheter skulle kunna medföra att arterna påverkas på ett negativt sätt. Göteborgs kommun har i sin översiktsplan Öp-09 redogjort för planer som i praktiken innebär att

⁷ SFS 1998:808.

⁸ 3 kap. 1 § MB.

⁹ Direktiv 79/409/EEG samt 92/43/EEG.

hamnverksamheten skall ta nya ytor i anspråk. Göteborgs hamn har behov av att utöka med nya kajplatser samt logistikytor för att hantera gods. Hamnens behov anses så viktiga för rikets försörjning att de pekats ut som riksintresse för sjöfarten av sjöfartsverket. Vid sådan utbyggnad som planeras finns alltid risken att närliggande områden kan påverkas antingen under byggnadsfasen eller av användningen när verksamheten är i drift. Om påverkan kan vara negativ för de skyddade arterna eller deras livsmiljö uppkommer frågan om verksamheten kan vara tillätlig eller ej.

1.2 Problemformulering

I miljöbalken pekats ett antal olika intressen ut såsom riksintressen för att samhällsutvecklingen skall kunna ske på ett sådant sätt att utpekade intressen iaktas samtidigt som ändliga naturresurser inte förbrukas på ett ohållbart sätt. Dessa intressen utgörs bland annat av behovet av en effektiv och resurssnål infrastruktur som tillgodoser våra behov av import/export samt de arbetstillfällen som det medför. Ett annat utpekat intresse är vissa arter och naturtyper (habitat) skall skyddas så de kan fortsätta existera för framtida generationer. Skyddet för vissa arter och habitat har sitt ursprung i två EU direktiv kallade Fågelskyddsdirektivet¹⁰ samt Art- och habitatdirektivet¹¹. Direktiven medför skyldigheter för medlemsstaterna att upprätthålla gynnsam bevarandestatus för utpekade arter och livsmiljöer. De ovan nämnda intressena är således skyddade av rådande lagstiftning och kan därför sägas vara skyddsvärda enligt den rådande samhällsuppfattningen. Dock kan intressen ibland hamna i konflikt med varandra då de i vissa fall kolliderar. I dessa situationer uppkommer frågan om vilket av intressena som skall ges företräde.

Frågan är hur man skall hantera intressena när de ställs emot varandra. Vilket intresse väger tyngst och vilka verktyg finns i miljöbalken samt i praxis för att hantera denna typ av problematik?

Av förarbetena till miljöbalken (MB) framgår att balken syftar till att säkerställa försörjning för kommande generationer, miljöbalken har alltså till syfte att skydda av samhället utpekade intressen.¹² De områden som vi normalt tänker på i dessa fall är oftast orörda naturområden med vackra vyer etcetera. Det exempel som beskrivs i denna uppsats faller i viss mån utanför den klassiska bilden. Torsviken är intressant ur flera synvinklar, dels så är det ett område som ligger mellan hamnverksamhet, samhällsutbredning och bostadsområden, och trots detta är en välbesökt rastlokal för fågellivet. Dels är det intressant då stora delar av Torsviken inte är naturliga områden utan de är i stor utsträckning skapade av mänskliga ingrepp. Exempel på mänsklig påverkan är den så kallade svalhögen där hundratals svalor har tagit boning, högen utgörs av restmateriel från krossverket beläget en bit från Torsviken. På flera andra ställen kan man tydligt se spår av tidigare verksamheter i form av krossmaterial, sprängsten och jordmassor. Konflikten som jag avser belysa är direkt påtaglig och utgången kommer att få stora effekter oavsett vilken lösning som i slutändan kommer gälla. Naturintresserade och boende har ett intresse av ett rekreationsområde som ligger lättillgängligt och med stora naturvärden samtidigt som staden Göteborg och regionen runtomkring har stora behov av en väl fungerande hamn med tillhörande effektiv infrastruktur för samhällsförsörjningen.

¹⁰ Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarandet av vilda fåglar.

¹¹ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarandet av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

¹² Miljöbalken, en sammanfattning av proposition 1997/98:45, s. 2.

1.3 Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka vilka konflikter som kan uppkomma mellan Natura 2000-skyddet och andra riksintressen samt hur konflikttyperna kan hanteras ur juridisk synvinkel. Avsikten med uppsatsen är inte att lösa konflikten i fråga, utan snarare att presentera hur konflikten skulle kunna hanteras samt redogöra för de rättsliga instrument som aktualiseras i samband med denna typ av konflikter. För att belysa de konflikter mellan olika riksintressen som kan uppkomma inom ett geografiskt område har jag närmare studerat Torsviken i Göteborgs hamninlopp.

Området kring Torsviken är av intresse för en rad olika aktörer och det finns flera intressen som konkurrerar om området. Å ena sidan anges det i översiktsplanen¹³ att Göteborg skall vara logistiskt centrum i norden och att det är ett viktigt riksintresse.¹⁴ För att uppnå och bibehålla att vara ett logistiskt centrum avser kommunen att bygga ut hamnens verksamhet på Stora Risholmen med två nya kajplatser samt transportförbindelser (väg, järnväg) till dessa. Å andra sidan är Torsviken utpekad som ett Natura 2000 område med hinder, för viss verksamhet eller åtgärd, som exploatering kan medföra.¹⁵

Således är det mer konkreta syftet med uppsatsen att ge praktisk förståelse för konflikter som kan uppkomma samt att genom exemplet Torsviken visa regelsystem och mekanismer som finns i miljöbalken för att hantera den här typen av konflikter.

1.4 Metod

Under arbetet med denna uppsats har jag främst tagit fasta på samt använt mig av en rättsdogmatisk metod där gällande rätt har studerats med hjälp av lag, praxis, doktrin och myndigheters författningar med mera.

Utöver detta har ett mer praktiskt informationssamlade skett för att kunna tillämpas på de delar som rör exemplet Torsviken. Jag har genom samtal med några av de berörda intressenterna försökt att skapa en bild av vad de anser utgöra problem och vilka sätt de ser som möjliga för att hantera problematiken. Intervjuerna har inte transkriberats och använts direkt i uppsatsen utan har använts för att skaffa mig ökad bakgrundsförståelse kring Torsviken. Torsviken har vid ett par tillfällen besökts i syfte att för mig själv skaffa en bild av området. Till denna typ av information hör även studerandet av en del ickejuridiska skrifter som på ett eller annat sätt berör Torsviken.

Tillvägagångssättet att söka information i både juridiska och ickejuridiska källor har vållat vissa bekymmer gällande att avgöra vad som är relevant, juridiskt möjligt och vad som utgör rena åsikter. Jag har därför i analysdelen av uppsatsen försökt att bortse från vad som utgör rena partsinlagor, dock väl medveten om risken att jag eventuellt blivit färgad av intressenternas åsikter.

¹³ Öp-09.

¹⁴ Översiktsplanen, Öp -09, s 74 del 1.

¹⁵ Se 7 kap. MB.

1.5 Frågeställningar

För att uppnå syftet med denna uppsats har följande huvudfråga använts som ledstjärna: Hur hanterar den svenska miljörätten konflikter mellan skyddet av Natura 2000 områden och övriga riksintressen som är utpekade i enlighet med miljöbalken? Möjligheten att besvara huvudfrågan är avhängig besvarandet av ett antal underliggande frågeställningar; Vad är ett Natura 2000 område och vad innebär detta skydd för ett område? Enligt EU-direktiven 92/43/EEG¹⁶, 79/409/EEG¹⁷ anges att medlemstaterna skall upprätthålla gynnsam bevarandestatus inom utpekade områden samt för utpekade arter, vad innebär begreppet i praktiken och vilka juridiska bedömningar följer? Vad är Riksintresse och vad innebär detta skydd samt i de fall konflikt uppstår mellan olika riksintressen hur intressena skall vägas mot varandra?

1.6 Avgränsningar

Inledningsvis var det min avsikt att beskriva, den som jag ser det i miljöbalken inbyggda konflikten mellan exploateringsintressen och bevarandebalansen genom att visa på ett flertal områden med liknande problematik som förekommer i exemplet Torsviken. Det visade sig dock att det krävdes mycket omfattande arbete att sätta sig in ordentligt i ett enda område. Därför valde jag att istället fokusera enbart på exemplet Torsviken. Torsviken ligger i anslutning till flera områden som omfattas av andra typer av skydd (Kulturmiljövård, Kulturmiljö). Intressena bedöms dock inte kunna påverka Torsviken på ett negativt sätt därför beskrivs de bara översiktligt. Begränsningen får till följd att hela den problematik som måste tas i beaktande i frågor som rör Torsvikens framtida användning blir något beskuren. Nackdelen med avgränsningarna är att bedömningarna blir väldigt styrda av hur det ser ut just i Torsviken och fokus flyttas därför från det med systemövergripande perspektivet på ett sätt som inte är helt tillfredställande.

En utredning av hur konflikterna kan sägas hänförliga till olika lager av normbildning var under uppsatsarbetet ett sätt att visa hur konflikter kan häröra från EU- direktiv, nationell lag eller kommunal regleringsnivå. Det hade förmodligen varit ett intressant angreppssätt för att tydliggöra problematiken i exemplet Torsviken, detta har dock fått utgå på grund av tids och utrymmesskäl. En sammanfattande beskrivning av alla intressen som finns representerade i Torsviken och hur de står emot varandra hade tydliggjort frågans komplexitet men låter sig inte göras i denna typ av framställning.

1.7 Disposition

Det angreppssätt som jag tagit i uppsatsen är att jag först presenterar en mer generell beskrivning av hur Natura 2000 regleringen är uppbyggd samt varifrån den härrör. Beskrivningen innefattar även ett kortare avsnitt som visar hur man har arbetat med olika områden i andra länder inom Europa. Därefter följer avsnittet om hur Natura 2000 regleringen påverkar Torsviken. Samma angreppssätt är taget i nästa del som generellt beskriver regleringen kring riksintressen och som därefter följs av hur regleringen påverkar i Torsviken. Först därefter beskrivs hur de beskrivna intressena kan kollidera i exemplet Torsviken. Därefter följer den slutsatser som jag anser går att dra av det tidigare redovisade

¹⁶ Art- och habitatdirektivet.

¹⁷ Fågelskyddsdirektivet.

materialet samt diskussion om ytterligare frågor som kan ställas i angående del olika aktörernas roll etcetera.

2 Översikt över regelverket kring Natura 2000

I detta avsnitt presenteras regelverket rörande Natura 2000 ur ett generellt perspektiv. Längre fram i uppsatsen följer en tillämpning av regelverket på det praktiska exemplet Torsviken. Viktigt att ha i åtanke är att även Natura 2000 är ett riksintresse enligt miljöbalkens formulering dock har det en sådan särställning att jag valt behandla det separat.

2.1 Vad innebär områdesskydd enligt Natura 2000?

För att nå förståelse om de eventuella konflikter som kan uppstå vid utbyggnad av Göteborgs hamns verksamhet är det fördelaktigt att först ha en grundförståelse om vad som ryms inom begreppet Natura 2000, samt att ha en förståelse av vilka konsekvenser ett utpekande av ett område kan få för området och dess omgivningar. Bakgrunden till Natura 2000 nätverket som det ofta kallas finns i EU:s habitat och fågelskyddsdirektiv¹⁸. Ett flertal områdestyper som av EU-kommissionen¹⁹ pekats ut som särskilt värdefulla ur ett europeiskt perspektiv syftar till att skydda och bevara den biologiska mångfalden inom den Europeiska gemenskapens gränser. De områden som ingår i nätverket har givits skydd eftersom de pekats ut i endera fågelskyddsdirektivet eller art- och habitatskyddsdirektivet. Medlemsstaterna har förbundit sig att upprätthålla *gynnsam bevarandestatus*²⁰ för de arter samt naturtyper som angetts som grund för utpekandet. I bilagor till direktiven anges de arter samt naturtyper som skall pekas ut. Med stöd av bilagorna väljer länsstyrelserna ut skyddsvärda områden som kan ingå i nätverket. Naturvårdsverket är samordnande myndighet och granskar förslagen innan regeringen beslutar. Regeringen föreslår sedan områden för EU-kommissionen som granskar urvalet och fastställer att området skall ingå i Natura 2000 nätverket.

2.2 Natura 2000 i svensk lagstiftning

I Sverige har man sedan länge tillämpat områdesreglering för olika områden som samhället velat skydda från olika typer av påverkan. Exempel på lagstiftningsteknik är skyddsformen naturreservat. Denna typ av reglering är utformad så att man genom en stark eller preciserad reglering för det utpekade området, eller för en specifik typ av naturmiljö alternativt kulturmiljö skyddar områden från påverkan av olika faktorer, exempelvis byggnationer som kan verka störande. Det finns dock ingen i förväg bestämd gräns för vad man kan använda områdesreglering till.²¹ Syftet med regleringen behöver inte nödvändigtvis vara skydd utan kan tvärtom, vara att ett område skall exploateras eller hur exploatering får ske. Att använda sig av områdesregleringsmetoden för att skydda områden är ett vanligt angreppssätt för att hantera planläggningsfrågor och metoden återfinns i såväl plan- och bygglagen²² (PBL) som i EU-reglering samt Fågel och art- och habitatskyddsdirektiven.²³

Fågelskydds- och habitatdirektiven har införlivats i svensk lag genom sjunde kapitlet miljöbalken. I 7 kap. 28a § miljöbalken stadgas tillståndsplikt för verksamheter som på ett betydande sätt kan påverka de områden som pekats ut som särskilt skyddade enligt 7 kap. 27

¹⁸ Direktiv 79/409/EEG samt 92/43/EEG.

¹⁹ *Europeiska gemenskapernas kommission*.

²⁰ Begreppet definieras i förordningen om områdesskydd (SFS 1998:1252). Jfr den engelska termen "*favourable conservation status*".

²¹ Westerlund s. 123.

²² Plan och Bygglagen (SFS 1987:10).

²³ Westerlund s. 123.

§. I områdesskyddsförordningen²⁴ 15-20a §§ formuleras och definieras vissa begrepp till förtydligande för de myndigheter som har att hantera frågor om Natura 2000 områden. Förordningen hänvisar genom 18 § till PBL:s 12 kap. 1-3 §§ i fråga om beslut om att lämna lov eller förhandsbesked i verksamheter eller åtgärder som kan påverka områden som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken. Prövningen enligt PBL medför att länsstyrelsen har möjlighet att upphäva ett av kommun taget beslut som kan påverka Natura 2000 områden på ett sätt som inte är överensstämmande med länsstyrelsens bevarandeplan för området. Även om prövningen medför att skada eller risk för skada föreligger finns det enligt 7 kap. 29 § tre förutsättningar som kan innebära att tillstånd för verksamheten ändå skall ges:

- 1. Det saknas alternativa lösningar,**
- 2. Verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och**
- 3. De åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses.**

De ovan angivna förutsättningarna kan som synes vara helt avgörande för utgången av en bedömning av ett praktiskt fall. Senare i uppsatsen kommer förutsättningarna att beskrivas utförligare.²⁵

Natura 2000 reglerna har införts i den svenska lagstiftningen i kapitlen som rör hushållningsbestämmelserna, Natura 2000 ses därför som ett riksintresse och skyddas enligt 4 kap. miljöbalken. Detta medför att konflikter mellan Natura 2000 områden och andra riksintressen skall behandlas enligt 3-4 kap.²⁶

2.3 Gynnsam bevarandestatus, ett centralt begrepp

Det klart viktigaste begreppet i Natura 2000 sammanhang är ”gynnsam bevarandestatus”. Detta begrepp innebär att medlemstaterna är skyldiga att upprätthålla gynnsam bevarandestatus för de arter samt naturtyper som finns inom ett område som utpekats som Natura 2000 område. Begreppet ges således stor betydelse och är helt centralt för förvaltningen av dessa områden. Kravet innebär att medlemstaten skall bibehålla sådan status, vilket kan innebära att åtgärder måste vidtas för att återupprätta sådan status på områden där vissa karakteristiska drag tidigare funnits.

2.3.1 Vad är gynnsam bevarandestatus?

Som ovan²⁷ angetts så utgör begreppet gynnsam bevarandestatus ett för tillåtlighetsbedömningens centralt och viktigt begrepp. I detta avsnitt beskrivs hur begreppet är tänkt att tolkas samt vilka bedömningsfaktorer som aktualiseras.

Gynnsam bevarandestatus kan avse både vissa utpekade arter och vissa utpekade livsmiljöer. Enligt 16 § i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken²⁸ är målet med att medlemsstaterna skall uppnå gynnsam bevarandestatus för en livsmiljö eller en art i sin tur sammankopplat med det övergripande målet om att det skall finnas biologisk mångfald inom EU. Naturvårdsverket som är den svenska myndighet som har ansvar för att vara pådrivande

²⁴ Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

²⁵ Se avsnitt 7.4.

²⁶ Se avsnitt 4.

²⁷ Se avsnitt 2.3.

²⁸ Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

och samlande kring miljöfrågor har tolkat målsättningarna som att överensstämmande med, och bidragande till, det överordnade målet beträffande samhällsutvecklingen inom EU- vilket är att uppnå en hållbar utveckling.²⁹

Med bevarandestatus för en livsmiljö avses enligt § 16 Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken³⁰ summan av de faktorer ”som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt. En livsmiljös bevarandestatus anses gynnsam när:

- 1. Dess naturliga eller hävdbebyggade utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande,**
- 2. Den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på lång sikt finns och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid, och**
- 3. Bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam”**

Fjärde stycket i samma paragraf³¹ behandlar innebörden av gynnsam bevarandestatus vad avser utpekade arter och lyder som följer:

”Med bevarandestatus för en art avses summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer. En arts bevarandestatus anses gynnsam när

- 1. Uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö,**
- 2. Artens naturliga eller hävdbebyggade utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och**
- 3. Det finns och sannolikt kommer att fortsätta att finnas en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt. Förordning (2007:849).”**

Naturvårdsverket har i ett förtydligande³² angett att vad gäller naturtyper, skall dessa anses ha gynnsam bevarandestatus när området är tillräckligt stort, vilket de anses vara när områdestypiska strukturer och funktioner kan upprätthållas. Vidare anges att de arter som är typiska för naturtypen skall hålla ett livskraftigt bestånd. En viss naturtyp kan behöva viss yta för att inte förändras, även faktorer som att vissa naturtyper behöver genomförelse av strömmande vatten och liknande kan vara ett krav. Att vissa nyckelarter eller så kallade biomarkörer förekommer regelbundet är ytterligare en indikator på att området håller tillräcklig kvalitet. Bedömningarna förutsätter således att detaljerad kunskap finns om vilka arter och habitat som finns representerade inom det aktuella området samt hur de kan tänkas påverkas av de effekter som kan tänkas bli följden av att en verksamhet eller åtgärd bedrivs. Att göra bedömningar om vad som utgör gynnsam bevarandestatus är av denna anledning en komplicerad process och det kräver noggranna mätningar samt inventeringar. Därför går det inte generellt att ange i vilken omfattning ett område ska skyddas. För varje område måste fastställas vilka effekter som kan uppkomma i det aktuella området.

Naturvårdsverket menar att för att avgöra om ett område kan uppnå gynnsam bevarandestatus skall man se till både kvalitativa och kvantitativa faktorer. De kvantitativa

²⁹ NFS Handbok s. 7.

³⁰ Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

³¹ Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

³² <http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Detta-ar-naturvard/Nationalparker-och-andra-satt-att-skydda-natur/Natura-2000-omraden/>

faktorerna kan mätas i absoluta tal (antal hektar eller antal individer etcetera.) och i relativa tal, det vill säga, är området tillräckligt stort för att dess inneboende arters bevarandestatus skall anses vara tillräcklig. Strukturer är vad som karakteriserar naturtypen och kan utgöras av till exempel död ved, stillastående vatten, lekbottnar med viss grussort och liknande. Funktioner är det skydd, fukt eller andra livsbetingelser, som krävs för att de aktuella arternas behov skall tillgodoses. Strukturer och funktioner kan sägas vara de förutsättningar som möjliggör vissa arters nödvändiga livsmiljö.

Sammanfattningsvis kan sägas att bedömningen av om syftet med ett områdes bevarande kommer att påverkas av en verksamhet eller åtgärd - måste göras genom en sammanvägning av samtliga påverkande faktorer. Beroende på områdets karaktär och storlek kommer en åtgärd att få olika konsekvenser för olika områden. Ett mindre geografiskt område kan påverkas på betydande sätt om arealen minskar även marginellt. De arter som finns inom området kan helt slås ut då arterna kräver viss utbredning.³³ Ett specifikt område kan vara mer eller mindre viktigt bland flera områden av samma karaktär. En åtgärd eller verksamhet kan därför medföra olika utfall på livsmiljöns status beroende av om det är livsmiljöns starkaste fäste eller om det är ett område av mindre betydelse.³⁴ En väl underbyggd biologisk kunskap om arter och livsmiljöer är därför helt central vid bedömningen av hur ett specifikt område kommer att påverkas.

Vad avser gynnsam bevarandestatus för viss art anses det bero på om tillräckligt antal individer förkommer eller att någorlunda regelbunden reproduktion förekommer samt att livsmiljön är tillräckligt stor. Om en art behöver flera olika naturtyper för sin överlevnad är det viktigt att samtliga dessa finns i tillräcklig utbredning, till exempel så behöver vissa groddjur både en damm för reproduktion och födointag samt skyddade slänter där de kan finna plats för övervintring.

Som synes hänger skydden för livsmiljö samt för arter i viss mån ihop och de är ofta beroende av varandra för arternas fortlevnad.

2.3.2 Bevarandeåtgärder och bevarandeplanen

För att nå målet om gynnsam bevarandestatus kan medlemstaterna behöva utföra såväl aktiva som passiva bevarandeåtgärder vilket kan innebära såväl förvaltande som återställande åtgärder så att förutsättningarna för målsättningen uppnås. Förvaltande av ett område kan innebära att återkommande arbeten som syftar till att områdets karaktär inte skall förändras måste utföras. För att underlätta arbetet med åtgärderna skall en bevarandeplan fastställas. Bevarandeåtgärderna syftar till att uppnå bevarandesyften och upprätthålls över tid. Åtgärderna skall svara mot den hotbild som finns mot områdets arter och habitat.³⁵ Ansvar för att vidta sådana åtgärder åligger alla myndigheter som arbetar med skydd av Natura 2000 områden, vilket innefattar främst länsstyrelser, kommuner och skogsvårdsstyrelser men även myndigheter som Jordbruksverket, Fiskeriverket m.fl.³⁶ Åtgärderna kan vara direkta åtgärder i området som fällning av träd osv. men även förebyggande arbete genom exempelvis avtal med verksamhetsutövare i områdets närhet m.m. I vissa fall kan löpande aktivitet krävas för att bevara gynnsam bevarandestatus,

³³ NFS handbok s. 38.

³⁴ NFS handbok s. 38.

³⁵ NFS handbok s. 18.

³⁶ NFS handbok s. 19.

exempelvis kan det för vissa naturtyper krävas att markerna betas av boskap. I dessa fall finns möjligheter att utge ersättning till jordbrukare för att denne skall utföra uppgifterna inom ramen för förordningen (2007:481) om stöd för landsbyggsutvecklingsåtgärder.³⁷

2.3.3 Bevarandeplanens rättsliga status

Till varje Natura 2000 område hör en så kallad bevarandeplan. Planen skall innehålla en beskrivning av det aktuella området, vilka arter samt naturtyper som finns inom området och som skall skyddas. Om en art eller habitat inte är upptagen i bevarandeplanen är det i sig inte hinder för att den omfattas av skyddet. Det som avgör skyddets omfattning är om arten eller habitatet är skyddat enligt art- eller habitatdirektiven. I det så kallade Lerviksfallet³⁸ gällde saken anläggande av småbåtshamn i en grund havsvik i norra Bohuslän. Hamnen var tänkt att anläggas i Natura 2000 område och skulle på vissa ställen helt förändra karaktären på de berörda områdena. I området fanns en naturtyp som är listad i art- och habitatdirektiven som dock ej var upptagen i Bevarandeplanen. Att naturtypen ej var angiven i planen berodde enligt länsstyrelsen³⁹ på att man av misstag hade förbisett detta. Länsstyrelsen menade dock att naturtypen ändå skulle skyddas. Miljööverdomstolen (MÖD) gav länsstyrelsen rätt på denna punkt och stödde sin argumentation på ett avgörande i EG-domstolen⁴⁰. Miljööverdomstolens avgörande visar att skyddets omfattning avgörs av i vilken utsträckning naturtyperna anges i art- och habitatdirektiven och inte huruvida de upptas i planen.

Bevarandeplanen skall även innehålla uppgifter om hur området skall skötas så att inte förändringar uppstår samt eventuellt vad som kan påverka eller skada de naturvärden som skyddet omfattar. Ett av syftena med bevarandeplanen är att underlätta vid tillståndsprovning enligt miljöbalken och då för att avgöra om området kan komma att påverkas eller ej. Bevarandeplaner upprättas och uppdateras löpande av länsstyrelsen som är samordnande myndighet. Bevarandeplanen skall uppdateras allt eftersom ny kunskap inhämtas, om den nya kunskapen innebär förändring i sak skall planen fastställas på nytt, för att markägare och andra berörda skall ha möjlighet att anpassa sin verksamhet.⁴¹

2.4 Förhållandet mellan andra skyddsbestämmelser och Natura 2000 områden

Områden som pekats ut inom Natura 2000 nätverket sammanfaller i vissa fall med andra skyddsformer enligt miljöbalken (utöver riksintressen). Exempel på detta kan vara att hela eller delar av ett område utgör både Natura 2000 område och naturreservat. Dock skall alla Natura 2000 områden kopplas till en bevarandeplan oavsett om samma skydd ges genom annan lagstiftning till exempel naturreservat. Det dubbla skyddet kan innebära att för ett visst område finns det två dokument att förhålla sig till vid exempelvis tillståndsprovning.⁴²

I miljöbalkens sjunde kapitel behandlas särskilda skyddade områden.⁴³ För denna typ av områden gäller speciella krav vid frågor om markanvändning. Utgångspunkten är att det

³⁷ NFS handbok s. 22.

³⁸ MÖD 2003:105.

³⁹ Länsstyrelsen i Västra Götaland.

⁴⁰ Santoña Marshes C-355/90.

⁴¹ <http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/amnen/Naturvard/Natura+2000/>

⁴² NFS handbok s. 10 och s. 21.

⁴³ 7 kap. 27 § - 29b §.

enligt 28 a § krävs tillstånd för att verksamhetsutövning eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett sådant område skall tillåtas.⁴⁴

2.5 Kompensationsåtgärder enligt 7 kap. 29 § miljöbalken

Vid verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan komma att påverka de skyddade arterna eller livsmiljöerna kan verksamhetsutövaren åläggas att utföra kompensationsåtgärder. Kompensationen skall då motsvara de intrång som verksamheten medför och kompensationsåtgärderna skall vara av likvärdiga proportioner. I det fall kompensationsåtgärder inte kan ske inom samma geografiska område kan annan lokalisering godtas. I fallet Botniabanan⁴⁵ diskuterades möjligheten att upprätta en så kallad kompensationsplan vilket innebär en helhetssyn på åtgärderna och Banverket föreslog att kompensationsåtgärder skulle genomföras på flera platser och genom åtgärder på flera olika plan. Banverkets inställning föranleddes av att det först föreslagna området (Änget) som skulle vara bäst ur miljöbalkens synvinkel inte ansågs lämpligt ur flygsäkerhetsskäl.⁴⁶ I målet diskuterades både om vilka kompensationsarealer som var tillräckliga och om de kompensationsåtgärder som planerades skulle kunna genomföras på ett effektivt sätt. Målet visar vilka olika intressen som kan stå i konflikt vid den här typen av frågor. Om annan lokalisering ianspråk tas skall det nya området föreslås till nätverket Natura 2000, därtill bör det inte vara ett sådant område som skulle ingått i nätverket från början⁴⁷. Ersättningsområdet bör ligga inom samma biogeografiska region.⁴⁸ Kravet kan, om det tolkas strikt, utgöra omfattande problematik i de fall ursprungsområdet är av väldigt speciell karaktär eller liknande.

Vid tillståndsbedömningen enligt 7 kap. 29 § miljöbalken skall även beslut om kompensationsåtgärder tas. Skyldighet att utföra åtgärderna åligger verksamhetsutövaren som har att bekosta utförandet av dessa om de inte anses vara orimligt. Vid beslutet skall hänsyn tas till det allmänna intresset av att tillståndet beviljas.⁴⁹

2.6 Eurosite och Natura 2000 i andra länder

Frågor som berör upprättande samt förvaltning av Natura 2000 områden kan många gånger vara resurskrävande både i fråga om tid och ekonomiska medel. Även om regelverket som kringgärdar Natura 2000 kan sägas vara harmoniserat ifråga om de nivåer som medlemsstaten skall uppnå för att uppfylla kraven på gynnsam bevarandestatus, innebär det inte att det finns någon harmoniserad metod för hur frågorna skall hanteras. Nedan presenteras nätverket Eurosite som har bildats för att förbättra hanteringen av Natura 2000 områden, presentationen syftar till att synliggöra att frågorna kan hanteras på olika sätt samt att jag anser att denna organisations arbete kan leda till en standardiserad process med bättre resultat som följd.

För att förtydliga hur Natura 2000 är tänkt att fungera såväl organisatoriskt som praktiskt har det bildats ett samarbetsorgan för att kunna samarbeta och dra lärdom av varandras

⁴⁴ Michanek s. 227.

⁴⁵ Jmf. Botniabanan avsnitt 7.5.

⁴⁶ Änget ligger i närheten av Umeå flygplats.

⁴⁷ NFS handbok s. 42.

⁴⁸ NFS handbok s. 42.

⁴⁹ 7 kap. 29a §.

erfarenheter. Samarbetsorganet, Eurosite⁵⁰, är ett nätverk av 27 europeiska länder och över 100 organisationer vars gemensamma nämnare är att de arbetar med naturvård samt förvaltning av skyddade områden. Medlemmarna utgörs av både offentliga och privata aktörer. Organisationen har följande syfte och målsättning:

- "...att stödja och öka intresset för naturvård genom kommunikation och genom att jobba direkt i samarbete med förvaltningen för de skyddade naturmiljöerna.
- Har som mål att främja erfarenhetsarbete och kompetensutveckling för medlemsorganisationerna."⁵¹

Organisationen publicerar på sin hemsida⁵² en lista över exempel på Natura 2000 områden som de anser hanterats på ett bra sätt. Områdena ges utrymme för presentation av hur man gått till väga med handläggningen av ärendet, vilka intressenter som varit aktiva och hur finansieringen sköts. Något som utgör en gemensam faktor för dessa "lyckade" områden är att projektledningen gjort flertalet av intressenterna delaktiga i processen. I ett ärende⁵³ hade man ett flertal sessioner med intressenterna där de bland annat delades in i mixade grupper som fick i uppgift att föreslå hur området skulle se ut i framtiden. Detta medförde enligt organisationen att de olika parterna vann större förståelse för varandras synpunkter och det blev därför lättare att nå en lösning som kunde accepteras av parterna. I många av de listade fallen beskrivs även att tidig inblandning av flertalet intressenter varit en viktig faktor för ett lyckat förfarande.⁵⁴ Medverkandeprocessen presenteras under rubriken "*Stakeholders succés stories*" där man kan läsa mer ingående vilket tillvägagångssätt myndigheterna har använt för att nå ett lyckat resultat. Presentationen av ett område har gjorts relativt lättöverskådlig och pedagogisk, en fyrgradig skala visar vilka intressenter som varit delaktiga och i vilken utsträckning. Svenska exempel som utpekats på organisationens hemsida är Hornborgasjön⁵⁵ och Tåkern⁵⁶. De personer som angett informationen för Hornborgasjön och Tåkern har tyvärr inte på ett lika utförligt och lättförståeligt sätt beskrivit som vissa av de andra områdena som listats på Eurosites hemsida. En bättre och mer utförlig beskrivning av områdena hade gjort denna typ av jämförelser mycket enklare.

⁵⁰ www.natura.org

⁵¹ [http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Skydd-och-skotsel-av-vardefull-natur/Internationella-samarbeten/Eurosite-/](http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Skydd-och-skotsel-av-vardefull-natur/Internationella-samarbeten/Eurosite/)

⁵² <http://www.natura.org/sites.html>

⁵³ Haaksbergerveen(NL).

⁵⁴ Grazute Reional Park, (Litauen), Dobrava – Jovsi, (Slovenien) m.fl.

⁵⁵ http://www.natura.org/natura2000management/se_hornborgasjon.html

⁵⁶ http://www.natura.org/natura2000management/se_takern.html

3 Områdesspecifik behandling av Natura 2000 regelverket som omfattar Torsviken

I det följande kapitlet av uppsatsen kommer regleringen kring Natura 2000 att tillämpas samt konkretiseras på exemplet Torsviken. För att underlätta förståelsen av konflikten presenteras inledningsvis relevanta sakomständigheter kring Torsviken.

3.1 Områdesbeskrivning Torsviken

3.1.1 Läge

Karta föreställande Göteborgs ytterhamnsområde



Källa: Länskartor – Geografisk information från Sveriges Länsstyrelser i samverkan, <http://www.gis.lst.se/lanskartor/>

Torsvikenområdet ligger på Hisingen där det ingår i Göteborgs ytterhamnsområde. Till Natura 2000-området hör förutom den numera invallade Torslandaviken även strandängarna mot Gösta Fraenckels väg, delar av Karholmen mot viken, Södkärsbassängen samt Arendalsviken från Stora Risholmen i söder upp till vägbanken i höjd med Södkärsbassängens södra del. Ost och nordost om området pågår till stor del hamn- och industriell verksamhet. I väster finns ett nybyggt bostadsområde samt kommersiella fastigheter⁵⁷, en golfbana färdigställd 2007 och en småbåtshamn. Det utpekade området har en total areal på 147 hektar.⁵⁸

3.1.2 Utvecklingen i området

I början av 1900-talet var Torsviken en havsvik med betade strandängar och ett rikt fågelliv i ett havsnära odlingslandskap. Så småningom förvandlades området till oljelager och flygplats för att sedan i mitten av 1970-talet börja användas av Göteborgs Hamn AB (GHAB) som upplag för delvis kontaminerade muddermassor. Då tillståndet för uppläggning av muddermassor i Torsviken har upphört har ett kvittblivningsbehov uppkommit som fram till år 2025 prognostiserats till 64 000 m³ muddermassa.⁵⁹

⁵⁷ Amhult.

⁵⁸ Bevarandeplan för Natura 2000-område.

⁵⁹ Rapport 2005:69, s. 7 samt Bevarandeplan för Natura 2000-område.

3.1.3 Nuvarande markanvändning och ägarförhållanden

För närvarande används området dels för flygning av modellflygplan på den asfalt som finns kvar efter den nedlagda flygplatsen,⁶⁰ och dels har Göteborg energi byggt upp en vindkraftspark i och kring området.⁶¹ Marken som Natura 2000-området ligger på ägs av Göteborgs kommun.⁶² Resterande delar består av öppen vattenspegel samt strandängar och klippor.

3.1.4 Förutsättningar och risker för fågellivet i området

Med sina långgrunda mjukbottnar och skyddande vikar med omgivande estuarium där organiskt material ansamlas har Torsviken goda förutsättningar för en högproduktiv miljö med fiskarter, insekter och andra marina organismer. Området har expanderande vassområden i det nordöstra hörnet samt en rik tillgång på växter och alger som gynnar växtätande fågelarter. Artrikedomen beror till viss del på den så kallade corioliseffekten vilken medför att näringsrikt vatten drivs in i området.⁶³ Marken i området är, förutom ovan nämnda muddermassor, även utsatt för störning i form av läckande dagvatten från en ledning samt för risk för oljespill och andra utsläpp. Olika aktörer arbetar med att minska störningar och risker och vad gäller muddermassorna har kommunen tagit fram underlag för efterbehandling som skall resultera i ett vadehav för fåglar.⁶⁴

3.1.5 Förekomst av utpekade arter

I Torsvikenområdet förekommer de i Fågeldirektivet utpekade arterna brushane, salskrake och sångsvan, vilket gör det till en viktig del i det ekologiska nätverk som Natura 2000 utgör. Regeringen fattade därför i juli 2000 beslut om att föreslå Torsvikenområdet till Natura 2000-nätverket.⁶⁵

3.1.6 Fågellivet i övrigt

Området hyser även utöver de utpekade arterna ett rikt fågelliv och är då framför allt betydelsefullt som övervintrings- och rastlokal för fåglar. Förutom de utpekade arterna som nämnts ovan förekommer även runt 20 andra rödlistade arter regelbundet i området. Det är även ett Important Bird Area (IBA-område⁶⁶) som omfattar arterna sångsvan, knipa och bergand.⁶⁷

3.2 Natura 2000 området Torsviken och dess intressenter

I detta avsnitt presenteras kortfattat några av de mest färgstarka intressegrupper som verkar för värnandet av Torsvikens naturmiljö. Därefter beskrivs områdets skydd utifrån den bevarandeplan som fastställts för Natura 2000 området Torsviken.

3.2.1 Naturskyddsintresset Torsviken

Torsviken var före nittonhundratalet en grund havsvik omgiven av betade strandängar. Allt eftersom samhället har brett ut sig har området omgivits av oljelager och

⁶⁰ Bevarandeplan för Natura 2000-område.

⁶¹ http://www.goteborgenergi.se/Privat_Vindkraft_Arendal_Risholmen_DXNI-947763_.aspx

⁶² Bevarandeplan för Natura 2000-område.

⁶³ S.k. uppvällning <http://sv.wikipedia.org/wiki/Uppv%C3%A4llningar>

⁶⁴ Bevarandeplan för Natura 2000-område.

⁶⁵ Bevarandeplan för Natura 2000-område.

⁶⁶ Se Begrepp/Terminologi/Förkortningar.

⁶⁷ Bevarandeplan för Natura 2000-område.

flygplatsverksamhet och senare av hamn, industriverksamhet. Området har använts som muddrupplag för Göteborgs hamn, vilket har medfört att Torsviken nu är avskärmat från havet och en stor del av tidigare grundområden är igenfyllda. Trots all påverkan håller Torsviken ett relativt rikt fågelliv.

Göteborgs ornitologiska förening (GOF) har sedan länge arbetat med bevarandet av Torsviken. Man har en arbetsgrupp som agerar i frågorna genom kontakter med Göteborgs kommun och länsstyrelsen i Västra Götalands län samt andra aktörer och intressenter. De har bland annat presenterat utredningar samt uttalat sig i olika samrådprotokoll men även varit aktiva i media för att uppmärksamma Torsviken. Föreningen framhäver gärna det stora värde som de anser att området har för fåglar och den mycket speciella biotop som Torsviken utgör men även på det stora rekreativvärde som finns för de naturintresserade. Även Sveriges ornitologiska förening (SOF) har under flera år arbetat aktivt för bevarande av Torsviken som fågelskyddsområde. Ett antal andra sammanslutningar med syfte att skydda naturvärdena i området agerar också för områdets beskyddande. Bland dessa kan nämnas Nätverk Torslandaviken, Föreningen Torslandavikens naturreservat. Sammanslutningarna pekar på rekreativvärdet samt värdet av ett område som Torsviken i närheten av stadsbebyggelse utgör. I en skrift har man redogjort för områdets betydelse på flera olika plan och bland annat kan nämnas friluftsgudstjänster samt biologiundervisning för skolelever.⁶⁸

3.2.2. Exploateringsintresset Torsviken.

Exploateringsintresset i uppsatsen får främst representeras av Göteborgs hamn, dock skall läsaren ha i åtanke att Göteborgs hamn tillgodoser stora delar av regionens transportbehov. Många arbetstillfällen inom till exempel fordonsindustrin är beroende av att gods kan transporteras till och från hamnen. Detta innebär att hamnens verksamhet får konsekvenser i flera led och såväl vägnätet som järnvägsnätet påverkas av verksamheten. Hamnen anses vara intressant för "regionen, för landet men även för den internationella sjöfarten på hela Skandinavien."⁶⁹ Göteborgs kommun ser möjligheten att öka transportvolymerna som hanteras i hamnen och de arbetstillfällen som följer med en sådan ökning vilket skall ske genom utbyggnad av nya hamnar, bland annat i Torsvikens närhet.

Vid enstaka tillfällen har även röster höjts för att framför allt de grushögar⁷⁰ som finns inom området skall användas som motocrossbana, dock har denna verksamhet inte vunnit något gehör då den inverkar menligt på området och ansetts vara störande både för naturlivet samt för de boende i området.

3.3 Bevarandeplan Torsviken

Den bevarandeplan som finns för Torsviken fastslog av länsstyrelsen i Västra Götalands län i december 2005⁷¹ anger att syftet med området är att bevara de i Fågeldirektivet utpekade arterna brushane⁷², salskrake⁷³ samt sångsvan⁷⁴. Målsättningen⁷⁵ med området skall vara att

⁶⁸ GOF 2001.

⁶⁹ Göteborgs hamn, Rapport 2009:67 s. 7.

⁷⁰ De så kallade svalhögarna.

⁷¹ Diarienummer 511-57834-2003.

⁷² A 151 *Philomachus pugnax*.

⁷³ A 068 *Megellus albellus*.

⁷⁴ A308 *Cygnus cygnus*.

⁷⁵ Bevarandeplan för Natura 2000 område s. 4.

värna om ett område som förutom för de utpekade arterna även är av stor betydelse i ett regionalt perspektiv som en viktig rastplats för en lång rad av fågeldirektivarter, rödlistade arter och fåglar klassade av Birdlife som IBA-arter⁷⁶. I bevarandeplanen anges vad som kan tänkas påverka området på ett negativt sätt. De hot mot gynnsam bevarandestatus som räknas upp är flera, flertalet beror på omgivande petroleumindustri och olycksrisken som dessa omfattas av. Bland de uppräknade hoten anges, som är särskilt intressant för uppsatsen, att det vid eventuell utbyggnad av hamnens verksamhet samt järnvägsdragningar kan komma att påverka gynnsam bevarandestatus på ett negativt sätt och att det då måste bedömas i en tillståndsprövning.⁷⁷ Länsstyrelsen har således identifierat vissa risker som kan utgöra problem och då inga färdiga planer för exakt utförande finns fastställda har en noggrannare riskanalys skjutits på framtiden.

⁷⁶ Se Begrepp/Terminologi/Förkortningar.

⁷⁷ Bevarandeplan för Natura 2000 område s. 5.

4 Översikt över regelverket rörande riksintresse

I detta avsnitt presenteras kortfattat hur riksintressen utnämns, därefter följer beskrivning av riksintresset Göteborgs hamn samt en kortfattad beskrivning av andra utpekade riksintressen som finns inom eller i närheten av hamnområdet. Beskrivningen av riksintressena syftar till att ge läsaren en tydligare bild av de för uppsatsens aktuella områden, samt för att antyda den komplexitet som utgörs av områdets många intressenter och aktörer.

Bakgrunden till utpekandet av riksintressen är som ovan angetts att lagstiftaren velat styra markanvändningen så att resurser utnyttjas på ett optimalt sätt samtidigt som naturmiljö bevaras för kommande generationer.⁷⁸ Hushållningsbestämmelserna i 3-4 kap. miljöbalken tar sikte på användningen av mark och vattenområden, i 3 kap. återfinns de så kallade grundläggande hushållningsreglerna. De grundläggande hushållningsreglerna omfattar olika typer av mark och vattenområden oavsett var i landet de finns. I 4 kap. finns de särskilda hushållningsreglerna som styr användningen av vissa i lagtexten angivna geografiska områden.⁷⁹ Hushållningsreglerna skall tillämpas vid tillståndsprövning av verksamheter och åtgärder⁸⁰, vid tillåtlighetsprövning⁸¹ samt vid anmälan om vattenverksamhet, miljöfarlig verksamhet.⁸²

För denna uppsats är dock mest intressant att reglerna i hushållningsbestämmelserna även gäller vid beslut om områdesskydd⁸³ under vilka Natura 2000 faller samt 3 kap. 8 § som angetts som grund för utpekandet av Göteborgs hamn som riksintresse. Området omfattas således av skydd enligt miljöbalken men för olika syften och enligt olika kapitel. För att hantera denna typ av frågeställningar har 3 kap. 10 § införts och visar att om flera konkurrerande intressen finns "skall företräde ges åt de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt". I andra stycket anges att 4 kap. skall ges företräde vid konflikt mellan kapitlen. Dock kvarstår problematiken att Torsviken redan i dagsläget är omringat av verksamheter och tätortsbebyggelse.

4.1 Vad är innebörden av riksintresse enligt miljöbalken?

Boverket är den myndighet i Sverige som har den allmänna uppsikten över hushållningen med våra mark och vattenområden. Därtill har Boverket rollen som samordnare för de övriga myndigheter som har att förhålla sig till riksintressena.⁸⁴ Orsaken till att ett område pekas ut kan vara flera. Områden som har så speciella natur- och kulturvärden att de kan anses vara viktiga för landet som helhet kan pekas ut men ett område kan även pekas ut om det är viktigt ur andra perspektiv. Exempelvis transportleder eller energianläggningar kan då vara aktuella för utpekande.

Beslut om riksintresse kan fattas på olika sätt. Alla riksintressen pekas ut enligt miljöbalken, dock sker det enligt olika kapitel i balken, vilket i sin tur kan avgöra vilken myndighet som är berörd. Om ett område betraktas som riksintresse för till exempel sjöfarten anses Sjöfartsverket vara berörd myndighet. Områden som pekas ut enligt miljöbalkens tredje

⁷⁸ Se avsnitt 1.1.

⁷⁹ Michanek s. 150.

⁸⁰ Avser verksamheter som prövas enligt 9 och 11 kap. samt till exempel väglagen.

⁸¹ Avser prövning enligt 17 kap.

⁸² Avser 9 kap. 6 § samt 11 kap. 9 §.

⁸³ Avser prövning enligt 7 kap.

⁸⁴ <http://www.boverket.se/Planera/Nationell-planering/Riksintressen/>

kapitel kan avse både bevarande och exploaterande av områden. I fjärde kapitlet pekas skyddsvärda natur- och kulturvärden ut. Det är sedan upp till berörd myndighet att i samverkan med kommunerna peka ut intressanta, specifika områden för att närma sig ändamålet. När en kommun upprättar översiktsplan (ÖP) skall den beakta dessa utpekade intressen.

Innebörden av att ett område pekats ut som riksintressant medför ingen förändring för nuvarande markanvändning, det är först när markanvändningen skall ändras som utpekandet har betydelse. Syftet är att hindra ett riksintresse från att utsättas för *”påtaglig skada”*.

5 Riksintresse Göteborgs hamn

5.1 Historik och utveckling

Då Göteborg grundades, var sjötransporter det enda rimliga sättet att transportera tungt gods som järn och timmer. På den tiden var fartygen med dagens mått mätt små och lastning och lossning skedde i Göteborgs kanaler. Allt eftersom fartygen blev större blev det en nödvändighet med större och djupare hamnar för att kunna hantera dessa transporter. Hamnverksamheten fick därför flytta till älvstränderna där man byggde nya kajer. Göteborgs hamn har ett strategiskt läge längs kusten och en relativt kort så kallad inseglingssträcka. Det innebär att fartygen ej behöver använda lots eller bogserbåt någon längre sträcka. Hamnen i Göteborg bedriver stor Ro/Ro⁸⁵ och oljehantering samt är idag nordens största containerhamn med möjlighet att hantera de största containerfartygen i världen.⁸⁶

I länsstyrelsens remissutgåva, Riksintresse Göteborgs hamn anges att:

”... Idag regleras markanvändningen i Natura 2000-området i Torsvikenområdet i ett avtal från år 2003 mellan Göteborgs Hamn AB, Göteborgs Stad och Sveriges Ornitologiska Förening. Genom en dialog mellan parterna ska man åstadkomma en hållbar utveckling där Natura 2000-området och hamnverksamheten existerar sida vid sida...”

5.1.1 Hamnens verksamhet och behov

Sverige är idag ett av världens mest handelsberoende länder och det har under lång tid setts som en helt avgörande faktor för fortsatt välfärd.⁸⁷ Bland Sveriges hamnar pekas Göteborgs hamn ut som den oomtvistligt största och att den är ett naturligt val när det kommer till att peka ut strategiska hamnar i Västsverige.⁸⁸ Göteborgs hamn är idag överlägset störst⁸⁹ vad avser containerhantering och har gjort investeringar för att kunna hantera de största båtarna i trafik.⁹⁰ Farleden till Göteborg har genomgått förändringar för att kunna ta emot dessa fartyg. Utöver detta är Göteborgs hamn den enda i Norden som får driva direkttrafik på USA.⁹¹ Avsikten är att man i framtiden skall kunna öka hanteringen av gods vilket i sin tur kräver utbyggnad av kapaciteten på flera plan dock främst Ro/Ro samt containerhantering. Nya kajplatser måste byggas och ytor/terminaler för uppställning av gods måste beredas. Därtill måste möjligheterna till att på ett effektivt sätt transportera godset vidare förbättras genom utbyggnad av väg och järnväg.

Verksamheten i området kring Göteborgs hamnar bedrivs av ett flertal bolag. Största aktör är Göteborgs hamn AB (GHAB) som är helägt av Göteborgs stad⁹².

⁸⁵ ”Roll On Roll Off” Fartyg som är konstruerade för att lasten skall kunna köras av och på för snabb lastning/lossning. <http://sv.wikipedia.org/wiki/Roro>

⁸⁶ <http://www.portgot.se/prod/hamnen/ghab/dalis2bs.nsf/0/10050760A0C2923EC125719400318F0C?OpenDocument>

⁸⁷ Hamnstrategiutredningen s. 45.

⁸⁸ Hamnstrategiutredningen s. 97.

⁸⁹ Hamnstrategiutredningen s. 97.

⁹⁰ S.k. Postpanamaxfartyg.

⁹¹ Fördjupad översiktsplan för ytterhamnsområdet, s. 5.

⁹² <http://www.portgot.se/prod/hamnen/ghab/dalis2bs.nsf/vyPublicerade/4FA5C29C2552E38CC12571DC00286381?OpenDocument>

Göteborgs hamn består av flertalet olika hamndelar vilka är placerade utmed bägge älvstränderna och sträcker sig geografiskt från Götaälvbron och hela vägen ut till Torshamnen.

- Lundbyhamnen
- Kvillepiren
- Frihamnen
- Lilla Bommens Hamn
- Stenpiren
- Skeppsbrokajen
- Masthuggskajen
- Stigbergskajen
- Majnabbekajen
- Dalanäs
- Ryhamnen
- Skarvikshamnen
- Skandiahamnen
- Älvsborgshamnen
- Arendalshamnen
- Torshamnen
- Div. hamnar av mindre betydelse t.ex. Nya varvet, Carnegiekajen, Klippan och Tångudden. Mellan Götaälvbron och Marieholmsbron finns ytterligare hamnar, varv etcetera, dock är de utanför *Göteborgs Hamn AB:s* område.⁹³

5.1.2 Områden för framtida utveckling

Göteborgs Hamn AB har framställt planer för hur verksamheten skall utvecklas och vilka ytor som kommer att behövas för ändamålet. För den fortsatta utvecklingen avser man utfyllnadsarbeten mellan Aspholmen och Stora Risholmen samt utfyllnad av Torsviken. Tillgängligheten till Torsviken är dock beroende av att man kan erhålla tillstånd i enlighet med 7 kap. 28a § miljöbalken. För att ett sådant tillstånd skall kunna ges krävs det enligt 7 kap. 28b § miljöbalken att verksamheten ensam eller tillsammans med annan befintlig verksamhet eller åtgärd inte kan skada den livsmiljö som avsetts skyddas. Inte heller får de arter som skyddas utsättas för en sådan störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av dessa. Av paragrafen framgår att man skall ta området som utgångspunkt och hur detta påverkas vid en samlad bedömning av de verksamheter som kan utgöra påverkan. Vad vilka skador som åsyftas är oklart, dock åsyftas även risk för skada. Även ganska avlägsen risk lär kunna utgöra hinder för tillstånd.⁹⁴ Dock stadgas det i 7 kap. 29 § att trots 28a § får tillstånd meddelas om alternativ saknas eller om det föreligger ett tvingande allmänintresse. Ett sådant allmänintresse kan i exemplet med Torsviken inte helt uteslutas med tanke på Göteborgs hamns betydelse för rikets försörjning. Sådant tillstånd får endast lämnas efter regeringens tillåtelse.

⁹³ Riksintresse Göteborgs hamn. s. 18.

⁹⁴ Persson, Leif. Kommentar i Karnov till 7 kap. 28b §, 091028.

5.2 Konflikt med övriga berörda områden

Göteborgs hamn⁹⁵ är endast ett av de utpekade riksintressen⁹⁶ som finns i Göta älvs mynning. De övriga intressena är på flera plan motstridiga till hamnverksamheten. Länsstyrelsen har i en utredning⁹⁷ visat på samtliga riksintressen som de anser berörs av hamnens verksamhet.⁹⁸

De övriga är Nya Älvsborgs fästning samt aspholmen – kulturmiljövård, kustområdet (miljöbalken 4 kap. 1 och 4 §§), Fiskehamnen (yrkesfiske), Göteborgs innerstad (kulturmiljö) samt Torsvikens Natura 2000 område. Framställningen kommer främst att inrikta sig på den problematik och de konflikter som kan tänkas stå mellan Göteborgs hamn och Torsviken. Nedan redovisas en sammanfattning av två av dessa intressen i Torsvikens geografiska närhet.

5.2.1 Göteborgs innerstad (kulturmiljö)

Stora delar av Göteborgs innerstad är utpekad som riksintresse för kulturmiljö. Detta intresse har till stora delar en intim koppling till stadens historiska värde som hamn- och sjöfartsstad och motivationen till utpekandet lyder:

”Storstadsmiljö, formad av funktionen som ”Sveriges port mot väster” och det för sjöfart, handel och försvar strategiska läget vid mynningen av Göta älvs vattensystem. Rikets främsta sjöfartsstad samt residensstad, domkyrko- och universitetsstad, präglad av tre seklers handelsaristokrati.”⁹⁹

5.2.2 Nya Älvsborgs fästning – Aspholmen (Kulturmiljövård)

Tätt intill Göteborgs ytterhamnar ligger Försvarsanläggningen Nya Älvsborgs fästning.¹⁰⁰ Fästningen byggdes 1653-77 för att fungera som försvar mot Danska flottan. Från slutet av sjuttonhundratalet och fram till 1866 fungerade fästningen som fängelse. 1868 upphörde Nya Älvsborg att räknas som försvarsanläggning.¹⁰¹ Ur motiveringen till utpekandet som riksintresse kan nämnas:

”...En bastionerad fenhörning ut mot segelleden med ett rektangulärt hornverk mot Hisingslandet efter den ursprungliga planen av Johan Wärnschiöld, kompletterad med raveliner av Erik Dahlbergh 1674 samt tillbyggnader inom fästningen från 1700-talet. Den fria sikten, siluetten av de yttre murarna och olika borggårdsbyggnader, exempelvis kommandantshus och sjukstuga, samt i fästningsmuren logement och bombfria valv...”

Av beskrivningen framgår att den fria sikten och siluetten är en del av del som gjort fästningen till riksintresse. Detta skulle kunna vara ett motstridigt intresse till en utbyggnad av hamnen då kranar och byggnader etcetera skulle kunna begränsa dessa.

⁹⁵ Riksintresse Göteborgs Hamn s. 34.

⁹⁶ Sjöfart, väg, järnväg, industriell produktion.

⁹⁷ Riksintresse Göteborgs hamn s 34 ff.

⁹⁸ Beskrivning är hämtad ur Lst. beskrivning av riksintresset Göteborgs hamn, för djupare beskrivning av riksintresset Torsviken se nedan.

⁹⁹ Göteborgs Hamn, rapport 2009:67, s.34.

¹⁰⁰ För mer utförlig information om fästningen rekommenderas http://sv.wikipedia.org/wiki/Nya_Älvsborg

¹⁰¹ http://www.sfv.se/cms/app/vara_fastigheter/start.html#top

5.3 Sammanfattande om övriga intressen

De ovan uppräknade gör inte anspråk på att vara en uttömmande beskrivning över riksintressen i Göteborg hamns närhet.¹⁰² Dock ger det uttryck för det en annan typ av värden av mer kulturell eller historisk karaktär. Sådana intressen har kanske inte lika stort kommersiellt värde som den omfattande hamnverksamheten men de anses ändå vara viktiga för Göteborg som stad.

¹⁰² Se avsnitt 5.2.

6 Konflikten mellan intressenterna i exemplet Torsviken

Nedan presenteras de planer som kommunen har formaliserat genom upprättandet av Översiktsplan -09. En översiktsplan är som det låter på namnet bara en översiktlig plan vilket medför att ytterligare utredningar måste genomföras innan många av översiktsplanens mål kan bli verklighet. Bland annat måste en järnvägsplan fastställas, på samma sätt har hamnen ännu inte sökt bygglov för eventuellt byggande av nya kajplatser. Kommunens arbete med detaljplaner för utvidgningen av hamnens verksamhet är ännu inte färdigställda.¹⁰³

6.1 Översiktsplanen Öp-09

Den fjärde mars -09 antog Göteborgs kommunfullmäktige den nya översiktsplanen Öp-09. Beslutet att upprätta en ny översiktsplan togs under 2005 och uppdraget gavs till Byggnadsnämnden. Planen är uppdelad i utgångspunkter: (1), Planbeskrivning (2), Riksintressen(3), Konsekvensbeskrivning, Utställningsutlåtande, Sammanfattning. Till detta har även kartmateriel fogats vilka är uppdelade i Användning (karta1), Regler (karta 2) samt Riksintressen (karta 3). Fördjupade översiktsplaner har även bifogats gällande vissa speciella områden. Bakgrunden till uppsatsen bygger till stor del på hur olika områden behandlas i översiktsplanen. Nedan följer en genomgång av hur berörda områden beskrivs i Öp:n att redovisas.

6.1.1 Beskrivning av hamnen

Kommunen hänvisar till den statliga Hamnstrategiutredningen¹⁰⁴ som har pekat ut Göteborgs hamn som en "strategisk nod" i det svenska godstransportsystemet. Hamnen beskrivs som nordens logistikcentrum. En årlig tillväxt med sju procent förutspås vad avser containerhantering och en fördubbling av antalet Ro/Ro fartyg inom en tioårsperiod. En målsättning är att hälften av allt gods skall även fortsättningsvis kunna vidaretransporteras med järnväg.

6.1.2 Järnväg

För att kunna uppnå den ökning av gods som utgör målsättningen anger man att hamnbanan och Marieholmsbron idag utgör flaskhalsar som hinder för verksamheten. Det är denna hamnbana som man vill bygga ut för att kunna försörja de nya kajplatser som hamnen avser att bygga på Stora Risholmen intill Torsviken.

6.1.3 Framkomlighet för lastbilar

Trafikmängden i Göteborg anges som ett hinder för hamnverksamheten då lastbilar fastnar i trafiken vilket leder till ökade kostnader på grund av minskad effektivitet. Särskilt stora är problemen ut mot hamnen samt Volvo på Lundbyleden och över älvsnittet. Moten kring ytterhamnen anses inte ha den kapacitet som behövs för dagens volymer.

6.1.4 Nya ytor för logistik

För att kunna möta kraven på förändrad hantering av gods efterlyser man ytor som kan användas till uppställning och lagerhållning av gods. I den fördjupade översiktsplanen (FÖP) för ytterhamnarna visas att det finns möjlighet till nybyggnation av flera nya kajplatser.¹⁰⁵

¹⁰³ I skrivande stund har samråd avslutats och framtagandet av utställningshandlingar pågår.

¹⁰⁴ SOU 2007:58.

¹⁰⁵ FÖP s. 16.

Kommunen anger i Öp:n att frågan om transportled till Stora Risholmen inte är löst. Det är denna transportled som eventuellt kan komma att påverka Natura 2000 området Torsviken.

6.1.5 Sammanfattande om kommunens planer

Göteborgs kommun har idag inga färdiga planer för hur området kring Torsviken skall se ut i framtiden. Området är som tidigare antytts intressant för en mängd olika intressenter. Indirekt har man dock stöttat förslaget om en vindkraftspark i området. Samtidigt har kommunen varit delaktiga i planerandet av två nya kajplatser för Ro/Ro. I det ärendet är man av den uppfattningen att kommunen eller annan verksamhetsutövare inte kan tillåtas bygga ut kajplatserna om de inte kan försörjas av järnvägstransporter. I direkt anslutning till de planerade kajplatserna ligger Natura 2000 området som i sin tur omfattas av ett regelverk på högre nivå. Kommunen utreder hur byggnationerna skall kunna genomföras så att alla viktiga intressen skall kunna tillgodoses.

7 Konsekvenser av nya transportlösningar

Nedan följer kortfattade beskrivningar av den problematik som följer vid anläggande av transportleder, hur transportleder påverkar omgivande miljö samt vilka regleringar som aktualiseras vid byggnation. Under avsnitt 7.4. beskrivs sammanfattande hur jag anser att frågor rörande transportleder i Torsvikens närhet skall bedömas.

7.1 Transporter och miljö

Hur miljön påverkas kring vägar och järnvägar är en komplex fråga då dessa påverkar på flera olika sätt. Dels genom buller och avgasutsläpp och dels genom att naturområden blir avskurna. Vägar och järnvägar utgör ett störningsmoment i naturen och tar biotoper i direkt anspråk på den plats där vägen byggs. Därtill finns effekten att områden fragmenteras eller uppsplittras.

Att ett område blir avskuret kan medföra att området blir ett så kallat isolat vilket innebär att olika populationer av vissa arter skiljs åt från varandra på grund av det geografiska hinder som en väg/järnväg utgör. I extrema fall av isolation kan olika mutationer uppstå inom gruppen och arten kan komma att utvecklas på ett annorlunda sätt från hur andra populationer inom arten sker.¹⁰⁶

Barriäreffekter kan medföra att djur får svårigheter att röra sig in och ut från området. Barriäreffekter innebär negativa effekter för djuren då deras spridningsmöjligheter minskar och hindrar dem från att fritt röra sig mellan olika platser för att äta, dricka samt reproducera sig.¹⁰⁷

Dock kan moderna trafiklösningar samtidigt vara bättre än gamla ineffektiva då de möjliggör optimerande av transporter utan onödigt stillastående. Det kan även vara ganska svårt att rättsligt hantera miljöpåverkan från transporter. Enskilda anläggningar påverkar utifrån en fast lokalisering, medan transporter är rörliga störningskällor. Dessa kan dessutom vara av helt skilda slag (bil/lastbil, båt, flyg, tåg osv.) Vart och ett av dem påverkar omgivningen på olika sätt vilket gör att det blir svårt att tala om transporter som en enhetlig störningskälla. För att hantera problemen använder lagstiftaren sig av i författning fastställda gränsvärden för vad man anser vara en acceptabel nivå, så kallade miljö kvalitetsnormer. Andra sätt att hantera problematiken är genom ekonomiska styrmedel samt genom den förprovning som görs vid anläggandet av vägar och järnvägar. Framför allt regleras fordonens prestanda i syfte att minska negativ miljöpåverkan.

Att anlägga en transportanläggning innebär som ovan nämnts ett direkt anspråkstagande av mark och naturresurser. Den yta där till exempel en väg anläggs på kan inte användas till något annat, därtill förbrukas ofta ytterligare yta som säkerhetszon eller reserveras för att räddningstjänst eller för att framtida service skall ha bra framkomlighet. Byggnation av en transportanläggning medför även att det möjliggörs för ett visst transportslag att använda anläggningen vilket medför att de problem som är relaterade till transportslaget i form av buller utsläpp osv. aktualiseras.¹⁰⁸

Frågor som rör transporters påverkan på miljön medför, som ovan uttryckts, att många faktorer skall tas i bedömning och det bör därför noga övervägas hur genomförande skall ske så att risken för negativ påverkan på Natura 2000 områden inte blir oacceptabelt stor.

¹⁰⁶ Allopatrisk artbildning, se [http://sv.wikipedia.org/wiki/Isolation_\(biologi\)](http://sv.wikipedia.org/wiki/Isolation_(biologi))

¹⁰⁷ Aster, Hanna s. 11.

¹⁰⁸ Michanek s. 492 ff.

7.2 Reglering av transportslagen

Vid byggandet av en transportanläggning aktualiseras en rad olika lagrum. Vissa av dessa är sektorlagar som behandlar ett visst transportslag¹⁰⁹, dock är miljöbalken gällande parallellt med lagarna. Även om ett tillstånd har meddelats enligt en speciallag kan byggandet förhindras av prövningen enligt miljöbalkens regelverk.

Regelverken är dock inte helt väsensskilda, balkens 1:e till 6:e kapitel har till exempel integrerats i prövningen enligt de olika lagarna, låt vara på olika sätt.¹¹⁰

7.2.1 Plan och bygglagen

Uppförande av trafikanläggningar medför att Plan- och bygglagen (PBL) aktualiseras. Att markytor tas i anspråk för exempelvis hamnar och kajer medför att anläggningarna skall bedömas i översiktsplan och i vissa fall även regionplan. Det åligger enligt PBL samtliga svenska kommuner att ta fram en översiktsplan.¹¹¹ Översiktplanen anses inte vara bindande för kommunen men skall ligga till grund för det fortsatta planerandet i detaljplan.¹¹² PBL är utformad på ett sådant sätt att man vid vissa bedömningar hänvisar till att miljöbalkens regler skall följas och iakttas. Det således kommunens skyldighet att ta hänsyn till Natura 2000 områden som finns inom kommunens gränser. I de fall en kommuns planläggning skulle kunna påverka ett Natura 2000 område i angränsande kommun skall även det hanteras i planarbetet.¹¹³

7.3 Järnvägsplan och vägplan

Den transportlösning som föreslås av Göteborgs kommun är en kombination av väg och järnväg dock uttrycks en önskan att andelen gods som transporteras via järnvägsspår skall ökas¹¹⁴, därför har jag valt att beskriva hur en järnvägsplan framställs samt vilka bedömningar som då bör göras i de olika momenten. Även en kortare redogörelse för förfarandet vid vägbygge följer nedan.

7.3.1 Järnvägsplanens framställningsförfarande

När en järnväg skall anläggas gör man inledningsvis en förstudie¹¹⁵. Förstudien görs för att få en övergripande bild av vilka effekter som byggandet kan tänkas få på bland annat miljö. Förstudien skall enligt 2 kap. 1 § *Lag (1995:1649) om byggande av järnväg*, genomföras i samråd med berörda länsstyrelser, kommuner och ideella föreningar som har till ändamål att ta tillvara natur- eller miljöskyddsintressen eller den allmänhet som kan antas bli särskilt berörd. Om förstudien visar att ytterligare utredningar behövs för att klarlägga alternativa sträckningar skall sedan en järnvägsutredning göras enligt 2 kap. 1a §. Utredningen syftar till att upprätta ett beslutsunderlag och skall innehålla alternativa sträckningar och vilka effekter dessa kan tänkas få. En av de viktigaste delarna i denna utredning är miljökonsekvensbeskrivningen som skall ingå. Utredningen skall godkännas av berörd

¹⁰⁹ Väglag, banlag, farledslag etcetera.

¹¹⁰ Michaneks s. 493.

¹¹¹ 1kap. 2-3 §§ PBL.

¹¹² 1 kap. 3 § PBL.

¹¹³ 2 kap. 2 § PBL.

¹¹⁴ Öp -09 s. 70 del 3.

¹¹⁵ Jag ger endast en kortare beskrivning av förfarandet. För utförligare beskrivning rekommenderas:

<http://www.banverket.se/sv/Amnen/Aktuella-projekt/Projekt/1871/Norrbotniabanan/Planering/Planeringsprocessen.aspx>

länsstyrelse innan den ställs ut så att länsstyrelser, kommuner, andra berörda myndigheter, intressegrupper samt allmänhet kan lämna ytterligare synpunkter på utredningen. Synpunkterna skall sammanställas samt kommenteras. Järnvägsutredningen kan sedan tillåtlighetsprövas av regeringen.

Järnvägsplan skall därefter upprättas. I planen skall det beskrivas hur de valda alternativen skall genomföras. Till planen skall detaljerade miljökonsekvensbeskrivningar fogas och direkta och indirekta effekter skall redovisas. I miljökonsekvensbeskrivningen skall frågor som rör Natura 2000 områden samt riksintressen behandlas. Planen skall sedan godkännas av länsstyrelsen innan utställning och synpunkter inhämtas. Planen fastställs sedan av Banverket, dock skall byggnation påbörjas inom fem år från utgången av det år då planen vunnit laga kraft.

7.3.2 Vägplanens framställningsförfarande

Vid planering och projektering av allmänna vägar aktualiseras väglagen¹¹⁶. I det fall det rör sig om byggande av enskild väg kan istället anläggningslagen¹¹⁷ komma att aktualiseras, förfarandet beskrivs dock inte mer ingående i denna framställning.

När en väg skall anläggas sker det förberedande planeringsarbetet på ett sätt som liknar förfarandet vid järnvägsplan. En förstudie skall göras för att klarlägga förutsättningarna för det vidare planeringsarbetet. Under förstudien skall samråd hållas med alla berörda myndigheter (länsstyrelser, kommuner och miljöorganisationer) samt alla som enligt 6 kap. 4 § miljöbalken kan anses vara särskilt berörda. Efter förstudien skall en vägutredning framställas och i de fall det framkommit under förstudien att alternativa vägsträckningar måste undersökas skall de olika alternativen undersökas samt jämföras mot varandra i vägutredningen. Även en redovisning av det så kallade nollalternativet skall finnas med i utredningen för jämförelse. En vägutredning skall alltid innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. När förstudien och vägutredningen är färdigställda skall en vägplan upprättas. Förfarandet innefattar samråd med miljömyndigheter och andra berörda. Förfarandet likställs med en tillståndsprovning enligt miljöbalken. Dock innebär det inte att vägplanen har rättsverkan enligt 24 kap. 1 § miljöbalken.¹¹⁸

7.4 Tillämpning på Torsviken

Problemen kring den framtida användningen av Torsviken är komplicerade. Fler aspekter än de som jag har hanterat finns att ta hänsyn till då jag bara har sett till eventuellt byggande av transportleder i områdets närhet. Enligt konflikthanteringsregeln i 3 kap. 10 § miljöbalken skall Natura 2000 skyddet anses ha företräde då undantagen för utveckling av befintliga tätorter inte gäller denna typ av områden.¹¹⁹ Dock är Torsviken redan inringat av bebyggelse och frågan är om de åtgärder som planeras verkligen påverkar området negativt. Kommunen menar i Översiktsplanen att med hänsyn tagen till 7 kap. 28b § miljöbalken kommer inte Torsviken att påverkas så att de skyddade livsmiljöerna kan skadas.¹²⁰ Inte heller anser man att de för området aktuella arterna heller skulle utsättas för en störning som på ett

¹¹⁶ Väglag (1971:948).

¹¹⁷ Anläggningslag (1973:1149).

¹¹⁸ Michanek s. 495.

¹¹⁹ Michanek s. 168.

¹²⁰ 7 kap. 28b § 1p.

betydande sätt skulle försvåra bevarandet av dessa.¹²¹ Det kan räcka med endast avlägsen risk för skada för att hinder för tillstånd enligt 7 kap. 28a § miljöbalken kan föreligga.¹²² Om prövningsmyndigheten i motsats till Göteborgs kommuns bedömning kommer fram till att sådan skada eller risk för skada kan föreligga så finns det enligt 7 kap. 29 § miljöbalken tre förutsättningar då tillstånd ändå skall ges¹²³:

- 1. Det saknas alternativa lösningar,**
- 2. Verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och**
- 3. De åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses.¹²⁴**

Med första punkten torde avses att rimliga lösningar saknas, i exemplet Torsviken så kan en hamn svårligen lokaliseras till någon annan plats än i just hamninloppet till Göteborg. I begreppet rimlig avses att skada eller betydande störning eller att det är ekonomiskt orimligt.¹²⁵ Vad avser kompensationsåtgärderna skall de motsvara den skada eller störning som verksamheten eller åtgärden förväntas. I Torsviken skulle man kunna se det planerade vadehavet som en sådan kompensationsåtgärd. Ett av problemen med Torsviken består i att Natura 2000 området ligger mellan andra redan exploaterade områden vilket medför att en geografisk utökning av Natura 2000 området svårligen låter sig genomföras. Kvar blir då möjligheten att ge ett närliggande område samma skydd. Ett sådant område skall då ligga inom samma biogeografiska region och inte vara ett sådant område som borde ha utsetts till Natura 2000 område från början.¹²⁶ Det skall dock nämnas att Göteborgs Ornitologiska förening anser att Torsviken utgör en så unik biotop att sådan kompensation inte är genomförbar.¹²⁷

7.5 Ledning i praxis, Botniabanan

Ett fall som till stor del handlade om synen på 7 kap. 29 § miljöbalken rörde den så kallade Botniabanan. Den sträckning som var föremål för konflikt låg söder om Umeå. Järnvägen skulle gå genom två Natura 2000 områden i Umeälvs delta. Prövning enligt 7 kap. 28a samt 7 kap. 29 § bedömdes därför som nödvändig. Eftersom områdena innehöll naturtyper och habitat som utpekats som prioriterade i direktiven måste även yttrande från EU-kommissionen inhämtas.¹²⁸ När regeringen presenterade ärendet för kommissionen argumenterade man för att samhällsintresset var ett så tungt vägande skäl och att alternativ saknades, av denna anledning ansåg regeringen att järnvägen trots Natura 2000 att sträckningen var tillåtlig. Eftersom andra alternativa sträckningar skulle medföra att Umeå skulle bli en säckstation¹²⁹ vilket skulle innebära att kommunikationerna till och från staden skulle ta avsevärt mycket längre tid än den nu föreslagna sträckningen. Stor del av frågan

¹²¹ 7 kap. 28b § 2p.

¹²² Persson, Leif. Kommentar i Karnov till 7 kap. 28b§, 091028

¹²³ Beslut om tillstånd får endast lämnas efter regeringens tillåtelse. Se 7 kap. 29 §, sista stycket.

¹²⁴ Egen kursivering.

¹²⁵ NFS 2003:17, s. 3.

¹²⁶ NFS 2003:17, s. 3.

¹²⁷ Se fågelskyddsintresset Torsviken.

¹²⁸ Darpö, Del I s. 17.

¹²⁹ <http://sv.wikipedia.org/wiki/S%C3%A4ckstation>

kom i domstolen att handla om vilka kompensationsåtgärder som Banverket skulle genomföra och hur dessa skulle utföras.

Det för denna uppsats mest intressanta frågorna är främst hur bedömningarna av vad som krävs för att en åtgärd skall vara tillåtlig enligt 7 kap. 29 §. Av processuella skäl ansåg sig domstolen i målet hindrad att pröva regeringens ställningstagande om att de angivna samhällsskälerna medför att 7 kap. 29 § inte utgör ett hinder vilket medför i sin tur att man indirekt godkänt att andra skäl än rent ekologiska kriterier får gå före t.ex. ekonomiska och samhällsnyttiga.¹³⁰ Detta stämmer även överens med vad som anses utgöra godtagbara skäl enligt kommissionens tolkningsguide.¹³¹

Botniabanan är ett komplicerat fall och flertalet delar skulle kunna vara intressanta för ytterligare diskussion. Tillämpat på Torsviken ger fallet; trots att gynnsam bevarandestatus påverkas på ett negativt sett så finns det möjligheter att genom 7 kap. 29 § ändå genomföra planerade åtgärder. Det krävs dock att kompensationsåtgärder genomförs på ett godtagbart sätt. Frågan om hur kompensationsåtgärder skall genomföras är dock främst en fråga om biologiska värderingar varför den inte noggrannare beskrivs i uppsatsen. Regeringen argumenterade inför EU-kommissionen att det saknades ekonomiskt bärkraftiga alternativ till den sträckning som föreslagits. Argumentet godtogs av kommissionen¹³², vilket innebär att det finns en risk för att Torsvikens bevarandestatus kan komma att äventyras, detta med tanke på den viktiga ställning som Göteborgs hamn har för regionen.

Bedömningen av huruvida det saknas alternativa lösningar kan enligt min tolkning av fallet Botniabanan leda till att så även är fallet i Torsviken eftersom man inte kan lokalisera en hamn var som helst och andra alternativa transportlösningar inte är miljömässigt eller samhällsekonomiskt försvarbara eller att allmänintresset av en hamn är så stort på grund av Göteborgs hamns betydelse för riket som helhet.

¹³⁰ Darpö, Del II s. 320.

¹³¹ Skötsel och förvaltning av Natura 2000 områden, s. 45.

¹³² Darpö, Del II s. 325.

8 Slutsatser

Torsviken har sedan lång tid tillbaka varit ett omdebatterat område och hos många av intressenterna är det ett infekterat ämne. Turerna och löftena åt ena och andra hållet har varit många sett över tid. Kommunens intresse av området har ändrats över tid från att endast ha använts som deponi och liknande till att utgöra attraktiv tomtmark för såväl boendeområden som för exploateringsytor för hamnverksamhet. Frågor som rör Torsviken har vid flera tillfällen diskuterats i både tv och tidningar. Mediebevakning kan få flera effekter, troligtvis har det i detta fall bidragit till att många har skapat sig en åsikt om vilken typ av verksamhet som området är bäst lämpat för.

8.1 Hur uppstår målkonflikter mellan utpekade riksintressen?

I miljöbalken stadgas att det intresse som är bäst lämpat för en viss användning också skall användas till just det intresset. Bevarandointressena är genom Natura 2000 reglerna relativt starka och försedda med få undantag. Bevarandointresset står dock mot en samhällsutveckling som kanske hellre hade sett att marken användes till annat. Torsviken anses vara ett unikt område både med hänsyn till det biologiska intresset och kommersiella skäl.¹³³

Genom samarbete har man i exemplet med Torsviken kunnat nå en lösning som varit acceptabel för åtminstone de inblandade parterna. I avsnittet om Eurosites har jag visat att ett brett engagemang där alla berörda intressenter får komma till tals är ett sätt för att kunna nå breda överenskommelser. I det avtal som finns för området ingår endast två intressentgrupper, kanske hade det gett ytterligare framgångar om även fler parter hade varit involverade. Det kräver att beslutande myndighet bjuder in till samarbete då det inte finns någon utkrävbar rättighet att få vara delaktig, vilket kan ses som en nackdel ur ett rättighetsperspektiv. Därtill kommer att frågorna som skall avgöras ofta blir komplicerade och kräver ett visst mått av fackkunskaper för att exempelvis bedöma hur arter eller habitat kommer att påverkas av en viss åtgärd eller verksamhet. Man kan med visst fog misstänka att om det inte finns engagerade föreningar och liknande så kommer inte heller ett Natura 2000 områdes upprättande och bevarande bli lika lyckat som det hade varit om flera intressenter ges möjlighet att komma till tals. Det skulle vara mycket intressant att studera processerna noggrannare, dock ligger det utanför uppsatsens ramar.

8.2 Hur hanteras målkonflikter mellan utpekade riksintressen?

En bevarandeplan baseras på mätningar och studier av området för att kunna fastställa hur området kan påverkas. Hanteringen låter sig inte enligt min mening göras på ett tillfredsställande sätt om inte det naturvetenskapliga materialet är noggrant beskrivet. En ökad mängd av insamlad information och kunskap ger ett beslutsunderlag som är mer pålitligt och som leder till mer underbyggda bedömningar. Det kan konstateras att om gynnsam bevarandestatus kommer att påverkas negativt på grund av de planerade åtgärderna eller verksamheterna så återstår endast bedömningen om genomförande ändå är möjligt genom 7 kap. 29 §. I exemplet med Torsviken har man genom samarbete mellan parter som företrädare för intressena i viss mån enats om hur en transportlösning skulle kunna genomföras utan att gynnsam bevarandestatus påverkas negativt. Om kommunen väljer att följa planen torde de kunna vara relativt säkra på att de övriga parterna inte

¹³³ Överenskommelsen mellan GHAB, GBG kommun samt SOF.

kommer att protestera. E contrario innebär detta att om kommunen inte iakttar kravet på gynnsam bevarandestatus står de risken att Sveriges ornitologiska förening eller annan intressent lyfter frågan om att kommunen brutit mot EU- direktiven.

8.3 Vilken roll har intresseorganisationer i Natura 2000 sammanhang?

Risken som jag ser det är att om inte organisationer som GOF, SOF, med flera hade funnits och agerat finns risken för att områdets skydd inte skulle vara lika omfattande. Myndigheterna har i stor grad använt sig av den information som intressenterna har presenterat och det är inte troligt att en kommun av praktiska och ekonomiska skäl skulle kunna genomföra en liknande informationsinsamling. Exempel på detta är de inventeringar som Göteborgs ornitologiska förening gjort genom många besök under många år. I exemplet Torsviken har Göteborgs ornitologer getts partsstatus i det samarbetsavtal som tidigare nämnts. De som fattat beslut om Torsviken är således av åsikten att en intresseorganisation kan spela en viktig roll som har mycket att tillföra i hanteringen av ett specifikt ärende. Den kunskap som intresseorganisationer många gånger besitter torde kunna vara till stor hjälp för beslutsfattaren när denne skall avgöra ett specifikt områdes nyttjande.

8.4 Vad är den konkreta innebörden av skyddet för respektive intresse?

Som kortfattat beskrivits ovan utgör Natura 2000 ett relativt starkt skydd för ett utpekade område. Dock kan 7 kap. 29 § utgöra en möjlighet för eventuella verksamhetsutövare att trots detta skydd ändå påverka gynnsam bevarandestatus på ett negativt sätt. Kraven medför att det är få projekt som kan anses så samhällsbetydande att det får bryta skyddet, och att de i sådana fall måste kompensera för negativa effekter redan innan det befintliga Natura 2000 området påverkas negativt. Kravet på att kompensationsåtgärderna ska vara genomförda innan verksamheten eller åtgärden startas innebär att man i viss grad kan se till så att kompensationsåtgärderna får avsedd effekt innan det utpekade området utsätts för förändringar. I det fall man vid bedömningen av möjliga kompensationsåtgärder kommer fram till att området är av sådan unik beskaffenhet att kompensation inte är möjlig fungerar Natura 2000 skyddet som ett effektivt hinder mot exploatering.

Skyddet för riksintresse som Göteborgs hamn har enligt min mening ett juridiskt mer oklart skydd. Först när det är fråga om ändrad markanvändning ges skyddet betydelse. Om den ändrade markanvändningen skulle innebära påtaglig skada på det utpekade riksintresset skall den nya användningen inte ges tillstånd. I exemplet Torsviken kan det inte sägas att Natura 2000 området inkräktar på riksintresset för Göteborgs hamn, möjligen kan man uttrycka det som att Natura 2000 området ligger i vägen vilket inte riktigt är samma sak. I exemplet Torsviken är det därför på grund av skyddens olika karaktär min åsikt att skyddet för riksintresse inte är lika starkt som Natura 2000 skyddet.

8.5 Vad är gynnsam bevarandestatus för en art respektive ett habitat?

För att kunna fastställa vad som utgör god bevarandestatus måste undersökningar av vilka arter och habitat som finns inom området genomföras samt vad krävs för att dessa skall kunna ges gynnsam bevarandestatus fastställas. De kriterier som uppställts är inte helt absoluta utan måste grundas på kunskap om olika arter och habitat samt hur de påverkas i det specifika fallet.¹³⁴

¹³⁴ Se avsnitt 2.3.1.

Följden av direktivets definition av gynnsam bevarandestatus medför att man på något sätt måste kunna genomföra biologiska mätningar och sedan gradera dessa för att nå slutsatser om vad som utgör gynnsam bevarandestatus för just det specifika området. Det blir så att säga en mänsklig uppskattning av vad vi uppskattar att arter och habitat behöver. Problemet är att det krävs god kunskap och erfarenhet om vad olika arter och habitat behöver för att de skall kunna nå gynnsam bevarandestatus. Som nämnts tidigare är det en individuell bedömning som skall göras. I vissa fall torde man dock kunna ta hjälp av tidigare bedömningar som avgjorts i liknande ärenden. Det är därför tänkbart att metoder och undersökningsförfaranden standardiseras efter tid så att dessa effektiviseras.

Eftersom forskning är ekonomiskt kostsamt och tidskrävande kan det i många fall av ekonomiska skäl krävas att ideella krafter övertar delar av denna forskning som till exempel faktainsamling och inventeringar för att tillräcklig kunskapsnivå skall kunna uppnås. Om sådana ideella krafter saknas så är det upp till beslutande myndighet att ta ställning till om beslutsunderlaget är tillräckligt omfattande. Risk finns då för att viss påverkan av rådande konjunktur eller samhällsklimat påverkar bedömningen. Vad som anses utgöra gynnsam bevarandestatus för arterna och habitaterna i Torsviken beskrivs kortfattat i bevarandeplanen. I planen beskrivs både förvaltande och bevarande åtgärder som troligen skulle medföra positiva effekter på området. Frågan kvarstår dock om kraven enligt lag överensstämmer med naturens krav på gynnsam bevarandestatus.

8.6 Hur ser konflikten ut, är den redan befintlig eller kommer konflikten först att visa sig efter viss tid?

I exemplet Torsviken är det intressant att fråga sig huruvida området redan har dålig bevarandestatus och om det har varit så en längre tid. Frågan är också vilken nivå som området eventuellt skulle kunna återställas till. Geografin i området har ändrats drastiskt över åren, trots det är området attraktivt för vissa arter. Det är inte helt säkert att ett totalt återställande till hur det såg ut innan tiden för hamnens utbredning skulle medföra den perfekta miljön för de arter som nu finns på platsen. Om detta är det av naturliga skäl svårt att sja, men vissa slutsatser kan ändå dras utifrån liknande områden i Europa. Vikten av delaktighet och samverkan vid uppförandeprocessen torde borga för att samtliga parter skall känna sig nöjda med utgången och att arter och habitat inte påverkas på ett sätt som strider mot direktivens kvalitativa nivåer. Att de inblandade parterna är nöjda med utgången medför dock inte per automatik att gynnsam bevarande status uppnås.

Torsviken är sedan flera årtionden ett exploaterat område, de arter och habitat är troligtvis redan påverkade av verksamheter i omgivningen. Risken med ökad exploatering av området är att de skyddade arterna påverkas ytterligare vilket skulle kunna medföra att exploateringen inte är förenlig med miljöbalken.

9 Diskussion

Under skrivandet av denna uppsats har vid flera tillfällen frågor om alternativa tillvägagångssätt väckts. Ett av problemen med rådande lagstiftning är enligt att den kan uppfattas som allt för kompromisslös och de inblandade kan i vissa fall känna sig som överkörda då de känt att just deras intresse inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning. Frågan är då om det finns något sätt att agera på så att de inblandade känner sig nöjda? I exemplet Torsviken har kommunen i viss utsträckning arbetat med avtal. För en jurist medför avtalskonstruktionen vissa bekymmer då det medför frågor om vem eller vilka som skall anses vara behöriga parter att ingå sådana avtal samt vilka som skall anses vara bundna av ett sådant avtal.

I avsnittet om Eurosite¹³⁵ har jag kortfattat beskrivit samt dragit vissa slutsatser av hur arbete med Natura 2000 områden i andra länder. Enligt min uppfattning medför avtal samt genuina samarbeten och samråd enklare processer samt nöjdare intressenter, dock väcker det i sin tur ytterligare frågor. Vem är det egentligen som har rätt att företräda ett naturområde i frågor som i exemplet med Torsviken? Åtminstone rent teoretiskt skulle man kunna tänka sig att om en intressegruppering är väldigt stark så innebär det även att det är just deras intresse som skyddas. I Torsviken har framför allt ornitologer varit minst sagt aktiva vilket dock inte med automatik innebär att övriga biologiska värden behandlats lika noggrant. Visserligen torde gynnsam bevarandestatus för fåglar innefatta till exempel ett rikt insektsliv men det är ändå inte samma sak som att uppvaktningen av kommunen och GHAB hade utförts även av herpetologer, entomologer med flera.

Uppnås samma skydd om det inte finns intresseorganisationer och likande som så att säga tar strid mot motstående intressen?

En sammanställning av alla de berörda intressena i frågan om Torsviken hade varit väldigt intressant för att kunna ge en total bild av den konfliktyta som frågan utgör. Problematiken är väldigt omfattande dels för konflikten mellan Natura 2000 och exploateringsintresset. Men även för att inte heller exploateringsintresset är enat till en enda fråga, i denna del finns även en konflikt mellan utbyggnad av kajplatser och järnväg och utbyggnad av vindkraftsparken. Det finns även olika åsikter om huruvida väg- eller järnvägsförbindelser är det bästa alternativet för transporter till de planerade kajplatserna.

¹³⁵ Se avsnitt 2.6.

10 Källförteckning

10.1 Litteratur

Blomqvist, Sven; *Förändrad vattenregim i Natura 2000-området Torsviken i Göteborg*, Länsstyrelsen Västra Götalands län Rapport 2005:69

Darpö, Jan *Natura 2000 i Sverige. Del I Om rättstillämpningen i miljödomstolarna*. Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet nr 2 2007-08

Darpö, Jan *Natura 2000 i Sverige. Del II Om processuella problem i tillämpningen av EG-reglerna*, Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet nr 2 2007-08

GOF 2001. *Torslandaviken; Industriell bakgård eller fågelparadis*. Vår fågelvärld, supplement 34. Göteborg.

Michanek, Gabriel Zetterberg, Charlotta; *Den Svenska miljöretten*. 2:a uppl. IUSTUS förlag 2008

Westerlund, Staffan; *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*, Åmyra förlag AB 2003

10.2 Akademiska uppsatser

Aster, Hanna . *Åtgärder för att minska vägars barriäreffekter för vilt – fallstudier av två vägprojekt*. Sveriges Lantbruksuniversitet, Uppsala 2003

10.3 Praxis

C-355/90 Santoña Marshes

Lerviksfallet MÖD 2003:105

Botniabanan

10.4 Offentligt tryck

SOU 2007:58 Hamnstrategi – *strategiska noder i det svenska godstransportsystemet*.

Länsstyrelsen för Västra Götalands län. *Riksintresse Göteborgs hamn*, Remissversion 2008-01-04

Länsstyrelsen för Västra Götalands län. *Riksintresse Göteborgs hamn*, Rapport 2009:67

Länsstyrelsen Västra Götalands län, *Bevarandeplan för Natura 2000-område: SE 0520055 Torsviken, 2005*

Miljöbalken, En sammanfattning av regeringens proposition om miljöbalk (1997/98:45)

Naturvårdsverkets handbok, *Natura 2000 i Sverige 2003:9*

NFS 2003:17 *Naturvårdsverkets Allmänna råd om Natura 2000 till 7 kap. miljöbalken samt till förordningen (1998:1252) om områdesskydd m.m.* Naturvårdsverket 2003

Skötsel och förvaltning av Natura 2000 områden, artikel 6 i art och habitatdirektivet 92/43/EEG, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer 2000.

2005:69. *Förändrad vattenregim i Natura 2000 området Torsviken i Göteborg*. Länsstyrelsen i Västra Götaland 2005.

Protokoll vid möte mellan Göteborgs stad, Göteborgs Hamn AB och Sveriges Ornitologiska förening kring Torsvikens utveckling. 2003-05-12 *Överenskommelse samt bifogade Kartor*

Översiktplan för Göteborg -09, Göteborgs Kommunfullmäktige 2009-02-26

Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för ytterhamnsområdet (FÖP). Stadsbyggnadskontoret. 2006-04-20

10.5 Direktiv

79/409/EEG, *Om bevarande av vilda fåglar*.

92/43/EEG, *Om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter*.

10.6 Webbssidor

www.banverket.se (Banverket)

www.boverket.se (Boverket)

<http://ec.europa.eu> (Europa kommissionen)

www.natura.org (Eurosite)

www.goteborgenergi.se (Göteborg Energi)

www.portgot.se (Göteborgs hamn AB)

www.westlaw.se (Karnov)

www.lansstyrelsen.se (Länsstyrelsen)

www.naturvardsverket.se (Naturvårdsverket)

www.sfv.se (Statens fastighetsverk)

<http://sv.wikipedia.org> (Wikipedia)

www.gis.lst.se (Länsstyrelsens GIS tjänster)

10.7 Intervjuer

Göteborgs ornitologiska förening, 2009-08-26:

- Kåre Ström
- Stina Thelander
- Rune Blomgren

Banverket, 2009-09-22:

- *Inger Molander Ranheim*

Göteborgs Kommun Stadsbyggnadskontoret, 2009-10-12:

- Joanna Mikulska