

Yttrande över avgränsningssamråd gällande hamnverksamhet i Arendal, Göteborgs kommun, ärende nr GHAB 2022-0283.

Föreningen Torslandavikens naturreservat och Göteborg ornitologiska förening (föreningarna) välkomnar att vi blivit kontaktade i detta ärende och har nedanstående synpunkter.

Torsviken eller som den enligt äldre kartor egentligen heter, Torslandaviken, utgör sedan länge en betydelsefull fågelokal. Trots relativt omfattande mänskliga aktiviteter sedan ett sekel tillbaka har fågellivet frodats och Torslandaviken utgör idag en av de viktigaste regionala lokalerna för migrerande fåglar men är även viktig för övervintring med ca 40 häckande arter varav ca hälften är rödlistade. Torslandaviken utsågs till ett Important Bird Area (IBA) område av Birdlife International under år 2000 och samma år även till ett Special Protection Area (SPA) område för fåglar. Under år 2000 togs även området upp på den Svenska listan av EU-kommissionens lista över Natura 2000-områden. Tre arter utgör de särskiljade arterna - sångsvan, salskrake och brushane. Två av de tre arterna har ännu uppnått kriteriet gynnsam bevarandestatus.

Redan 1996 väckte Föreningen Torslandavikens naturreservat frågan om att bilda ett naturreservat av Torslandaviken men förslaget fick inte politiskt gehör. Under flera tillfällen därefter har denna fråga väckts och det var inte förrän 2021 som det togs ett beslut i byggnadsnämnden att starta arbetet under 2022/2023 med att bilda ett kommunalt naturreservat. Skydd och restaurering av Natura 2000-områden är prioriterat över annat naturskydd enligt miljöbalken. Natura 2000-lagstiftningen står över annan nationell lagstiftning gällande andra riksintressen.

Ny fördjupad översiktsplan för västra Arendal och Torsviken

Det föreligger en fördjupad översiktsplan över västra Arendals- och Torsvikenområdet som nyligen beslöts i kommunfullmäktige. Av planens handlingar¹ framgår att den föreslagna avgränsningen för det kommunala naturreservatet även omfattar buffertzoner som ligger utanför Natura 2000-avgränsningen. Det är av vikt att naturreservatet får en avgränsning som medger att de skyddsbehov som reservatet är avsett för prioriteras d v s behoven hos fågelpopulationen och det rörliga friluftslivet.

¹ Antagandehandling, ÖP fördjupad för västra Arendal och Torsviken, karta, sid 8, Stadsbyggnadskontoret Göteborgs stad, augusti 2021.

Buller är en viktig källa för störningar

Den påverkan som belastar fågelpopulationen är av flera slag men en avgörande fråga gäller bullerbelastningen på Natura 2000-området. Bullerbelastningen emanerar från flera källor men trafik och hamnverksamhet är de dominerande källorna. Forskningsunderlag vad gäller påverkan från trafikbuller på fåglar finns sedan länge. Vad gäller kunskapsläget om påverkan från buller har på olika fågelarter har denna utvecklats under senare år.

Genom åren har många verksamheter önskat att expandera eller etablera sig i Torslandavikens närhet. Inte alla verksamheter har underkastats prövning mot miljöbalkens regler kopplat till eventuell påverkan på Natura 2000-områden. Ett antal avgöranden har dock skett i mark- och miljödomstol och även i mark- och miljööverdomstolen varav några förtjänar att lyftas fram.

Vägledande beslut nationellt har tillkommit vad gäller buller och andra störningar på Natura 2000-områden. Tillämpningen av de regelverk som omgärdar Natura 2000-områden har gått i skärpande riktning såväl nationellt som vid avgöranden av EU-kommissionen och EU-domstolen. EU-kommissionen har dessutom upprättat ett tillkännagivande² till medlemsstaterna för att förtydliga kommissionens ståndpunkt gällande tillämpning av de regelverk som omgärdar Natura 2000-områden kopplat till habitatdirektivets artikel 6. En viktig fråga i detta sammanhang är kopplat till synen på befintlig verksamhet och vilka begränsningar denna skall underkastas när nya rön tillkommer eller när lagstiftningen går i skärpande riktning.

Påverkan av buller på fåglar

Senare tids forskning visar att påverkan på fåglar av buller sker redan vid låga bullernivåer. Enligt vetenskapliga studier uppkommer negativ påverkan på fåglar redan vid ekvivalenta bullernivåer på ca. 45 dBA för vissa arter.

Påverkan sker både genom bakgrundsbrus och genom enskilda bullerhändelser. De enskilda bullerhändelserna kan ha en större "skämseleffekt" som påverkar ett undvikandebeteende. Man måste även skilja på naturliga ljud och ljud som är artificiella, där de senare sannolikt har större betydelse. Av tidigare bullermätningar framgår att buller från lätta och tunga fordon dominerar vad avser artificiella bullerkällor. En beskrivning av vad forskningens ståndpunkt står idag inom detta område utgör viktig information i en kommande miljökonsekvensbeskrivning.

Gynnsam bevarandestatus för utpekade arter är en lyckefråga

Innan gynnsam bevarandestatus har uppnåtts för de utpekade arterna för ett område skall i princip inga åtgärder förekomma som äventyrar att gynnsam bevarandestatus kan uppnås. Här är begreppet betydande störning av central betydelse i rättsligt hänseende samt störningens varaktighet och intensitet. Av lagens förarbeten³ framgår att"En störning som

² Kommissionens tillkännagivande, Förvaltning av Natura 2000-områden, Bestämmelserna i artikel 6 i habitatdirektivet (92/43/EEG), 2018-11-21, Europeiska kommissionen

³ Prop. 2000/01:111 s. 69

bidrar till att artens naturliga utbredningsområde i området minskar eller kan komma att minska kan betraktas som en betydande störning...”.

Redan vid en bullernivå på 45 dBA_{eq} kan påvisas störning för känsliga arter som medför undvikandebeteenden. Detta medför att det naturliga utbredningsområdet inskränks och det kan leda till att populationstätheten minskar. Såväl nationella som internationella studier⁴ har empiriskt kunnat fastställa dessa samband.

Natura 2000-områden som omfattar migrerande arter mellan medlemsstater har enligt EU-kommissionen och EU-domstolen ett krav på mer långtgående skydd än områden som hyser arter som geografiskt är strikt nationella. Försvinner en refug för föda och vila har migrerande fåglar svårare att genomföra migrationen då fåglar typiskt har en snäv energireserv.

Vägledande beslut av mark- och miljööverdomstolen

Ett vägledande ärende är den tillståndsprövning som skedde av NCC Roads AB:s verksamhet på Risholmens sydspets vilken omfattade import av sand. Avståndet till Torslandavikens Natura 2000-område var ca en kilometer och hade den tunga trafiken på Hjärtholmsvägen som följdverksamhet. Ärendet var uppe i mark- och miljööverdomstolen vid två tillfällen som meddelade slutligt beslut i mål M 10231. Domstolen⁵ fann att vare sig utökad eller befintlig verksamhet kunde tillåtas då bullerbelastningen från transporterna medförde att påverkan på Natura 2000-området blev oacceptabel trots en ringa andel av total bullerbelastning.

Prövningen skall ske enligt 7 kap. 29 §

Påverkan på Natura 2000-områden skall enligt lagbestämmelsen och förarbeten⁶ omfatta prövning av nya verksamheter men även befintliga verksamheter skall underkastas prövning när det finns skäl för detta.

Analogt med mark- och miljööverdomstolens slutsatser i domen för NCC Roads AB måste övriga bullrande verksamhet bedömas på likvärdigt sätt. Därefter har ytterligare ett beslut som berör Natura 2000-området och bullerfrågan fattats. Det gäller tillstånd⁷ till ny Ro-Ro hamn, det s k Arendal II projektet. I detta beslut refereras i skiljaktig mening till de begränsningar som bullerpåverkan ger upphov till på Natura 2000-området. I detta fall ansåg chefsrådmannen att den ökade bullerbelastningen utgjorde grund för bifallshinder till ansökan. Med referens till NCC-domen skulle ökad bullerpåverkan utlösa en prövning av tillåtligheten enligt 7 kap. 29 § vilket innebär att prövningen skall underställas regeringen, se bilaga 1.

Prövning enligt 7 kap. 29 § medför att prövningen skall underställas regeringen och skall vara utgångspunkten för aktuell ansökan vilket medför att kompensatoriska åtgärder måste

⁴ Predicted impacts of transport infrastructure and traffic on bird conservation in Swedish Special Protection Areas, Helldin et al., Nature Conservation 36:1-16, 2019

⁵ Beslut i mål M 10231-13, domskäl, sid 11, MÖD, 2014-10-14

⁶ Prop. 2000/01:111 s. 68

⁷ Beslut i mål M 4523-13, bilaga 1, skiljaktig mening, MMD, 2015-11-24

redovisas och en plan för genomförande beskrivas. Vid regeringens prövning behöver EU-kommissionen notifieras om ansökan och föreslagna kompensatoriska åtgärder innan regeringen kan ta beslut i ärendet.

Kompensatoriska åtgärder - en möjlighet att erhålla tillstånd

Det föreligger möjligheter att vidta kompensatoriska åtgärder för det fall verksamheten inte leder till att acceptabel påverkan på Natura 2000-området kan uppnås. Flera åtgärder som får anses kompensatoriska har tidigare genomförts av Göteborgs Hamn AB i samband med olika verksamheters påverkan. Föreningarna som har sört för skötsel av Natura 2000-området under mer än två decennier har goda kunskaper om vilka ytterligare restaureringsåtgärder som behöver genomföras. Förslagsvis kan GHAB tillsammans med föreningarna och länsstyrelsen i Västra Götaland bilda en grupp med syfte att utarbeta förslag till kompensatoriska åtgärder.

Bullermätningar och simuleringar

I underlaget för den fördjupade översiktsplanen finns simuleringar av bullernivåer genomförda för olika scenarios av verksamheter. En viktig fråga att analysera är i vilken utsträckning annan verksamhet som anges i den fördjupade översiktsplanen kan etableras givet den ökade bullerbelastningen. Exempel på detta är utbyggnad av Platzers verksamhetsområde på Arendalsområdet, den planerad färjeterminal en för Stena AB (aktuellt ärende) samt en ny energihamn på Risholmen. Skall denna expansion tillkomma måste oundgängligen någon befintlig bullrande verksamhet avvecklas för att skapa det legala utrymmet för denna expansion. Alternativet är att kompensatoriska åtgärder tillskapas men detta medför att verkamma åtgärder som får avsedd effekt kan genomföras.

Bullermätningar är momentana och beroende av vilka bullrande aktiviteter som förekommer vid mättillfället och meteorologiska förhållanden bl a vindstyrka, vindriktning och luftfuktighet medan simuleringar kan ge svar på ekvivalent buller och maxnivåer samt vid olika meteorologiska förhållanden.

Olika åtgärder för att begränsa uppkomst och spridning av buller under byggtiden samt under driftfasen med bäring på Natura 2000-området skall redovisas. Av den skiss som föreligger på försättsbladet till samrådsdokumentet framgår att en större byggnad skall rivas för att skapa angöring och uppställningsplatser för gods och fordon. Detta kan medföra att bullerspridningen förändras. Genom olika utformning av verksamheten kan bullerspridningen påverkas och här bör olika alternativ belysas.

Kumulativa effekter samt planer och projekt skall konsekvensbedömmas

En mycket viktig fråga vad gäller Natura 2000-områden är påverkan via kumulativa effekter av både pågående och framtida planerade verksamheter. Det föreligger en speciell del i habitat- och fågeldirektivets regler som omfattar planer och program⁸. Med detta avses framtida effekter som kan bli resultatet av olika planer och program. Här är översiktsplaner

⁸ Kommissionens tillkännagivande, Förvaltning av Natura 2000-områden, Bestämmelserna i artikel 6 i habitatdirektivet (92/43/EEG), sid. 36-40, Europeiska kommissionen

och detaljplaner exempel på planer som skall konsekvensbedömmas. Även tillstånd enligt miljöbalken och annan lagstiftning omfattas som medför att ett Natura 2000-område kan komma att påverkas negativt.

Det föreligger ett antal kända planer och projekt som tillsammans kommer att öka bl a bullerbelastningen på Torslandavikens Natura 2000-område. Även andra effekter av att av fler människor förväntas uppehålla sig i närområdet kan påverka Natura 2000-området negativt. I detta sammanhang skall t ex följande kända planerade verksamheters kumulativa verkan konsekvensbedömmas:

- Arendal II, ny hamndel för RoRo-trafik (planerat färdigställande 2025)
- Ny hamn på Risholmen med ökade utfyllnadsytor och ev. ny broanslutning (färdigställande efter 2030)
- Nya byggnader för logistik och kontor på Arendals södra udde av Platzer AB (pågående ärende)
- Produktion av vätgas på Risholmen (pågående ärende)

Samtliga dessa verksamheter medför ökad bullerbelastning. Bullerbidraget har översiktligt simuleras för Arendal II samt för den nya färjeterminalen. Det behöver konsekvensbedömmas vilken kumulativ påverkan som uppkommer av samtliga dessa verksamheter.

Ny översiktsplan inte juridiskt bindande men skall konsekvensbedömas

Nyligen har en fördjupad översiktsplan⁹ för Arendalsområdet och Torsviken antagits. Där framgår att Risholmen är ett område som föreslagits för framtida hamnverksamhet för exempelvis energiändamål. Det aktuella området är sedan tidigare utpekade som riksintresse för hamnverksamhet av Sjöfartsverket. En översiktsplan eller en fördjupning av densamma är inget juridiskt bindande dokument utan är att betrakta som en politisk viljeinriktning för markanvändningen som inte är juridiskt avvägd mot olika riksintressen.

Vad gäller riksintressen finns det två som står över andra riksintressen och dessa är Natura 2000-områdena och totalförsvarets intressen. Detta medför att riksintresset kommunikation som hamnverksamhet utgör inte är prioriterat över riksintresset Natura 2000.

En viktig fråga är den planerade bron till Risholmen som behöver angöra vid Arendalsudden. Var denna skall angöra och vilken bullerbelastning som kommer att föreligga i Arendalsviken genom denna etablering behöver utredas samt även för tillkommande hamnverksamhet.

Mudderdeponins omvandling till vadehav

En annan tillkommande omständighet är att Göteborgs hamn AB har avslutat den mudderdeponi som ligger i den södra delen av Torslandaviken. Mudderdeponin är sluttäckt med ett tjockt lerlager och vallar med erosionsskydd har anlagts för att skapa ett grunt s k vadehav för vadarfåglar. Förslaget att inrätta ett vadehav initierades av föreningarna och var ett villkor i miljödomen som omfattade återställning av mudderdeponin. Vadehavet invigdes under 2021 och intrimning av vattenregimen pågår även under 2022. Redan 2021 kunde en

⁹ Översiktsplan – fördjupad för Västra Arendal och Torsviken, BN0594/08, Stadbyggnadskontoret, Göteborgs stad

ökning av vissa arter av vadarfåglar noteras bl a brushane, en av de utpekade arterna. Omständigheten att flera för området viktiga arter inklusive en utpekad art har fått bättre förutsättningar genom inrättande av vadhavet medför att påverkan på den biotop som vadhavet utgör bör ingå i bedömning av nya eller utökade verksamheter som kan komma att påverka bullerbelastningen.

SPA- och IBA-avgränsning skiljer sig åt

Den avgränsning som Birdlife international gör av ett IBA-område grundar sig på en vetenskaplig analys. I Normalfallet blir sedan denna avgränsning densamma som SPA-avgränsningen. I fallet Torslandavikens IBA-avgränsning är denna inte densamma som SPA-avgränsningen, då den första omfattar ett större område. Det skall noteras att vattenområdet i anslutning till den södra delen av Aredalsviken ingår i vilket medför ett kortare avstånd till den planerade verksamheten. Då IBA-avgränsningen är en vetenskapligt baserad avgränsning skall denna ingå i det område som skyddas mot påverkan på samma sätt som SPA-avgränsningen. Karta över IBA- och SPA-avgränsning, se bilaga 2.

Föreningarna har inte kunnat få fram motiven till att SPA-området Torsviken är mer begränsat än IBA-området Torsviken.

Sammanfattning

Det kan inte uteslutas att juridiskt utrymme för en utökning av bullrande verksamheter som påverkar Natura 2000-området inte föreligger om inte befintliga verksamheter inskränker sitt bullerbidrag.

Ny forskning om påverkan av buller på fågelpopulationer visar att dessa är känsligare än vad tidigare varit känt. En vägledande dom föreligger från mark- och miljööverdomstolen för bullrande verksamhet kopplat till Natura 2000-området som resulterade i en avveckling av verksamheten.

Den lagstiftning som omgärdar Natura 2000-områden, såväl nationellt som på EU-nivå, har gått i skärpande riktning både vad gäller krav och i rättstillämpning. Unionsgemensamma områden skall prioriteras vad gäller skydd och restaurering. Ingen försämring av ett område kan tillåtas så länge utpekade arter inte uppnått gynnsam bevarandestatus vilket är fallet gällande Torslandaviken.

IBA-avgränsningen är baserad på vetenskapliga rön och omfattar ett större område än SPA-avgränsningen bl a västerut i södra Arendalsviken. IBA-avgränsningen skall utgöra del av påverkansområdet.

Nya omständigheter har tillkommit vad gäller inrättande av kommunalt reservat som även kommer att omfatta buffertzoner. Det faktum att ett vadehav har anlagts, som utgör en biotop för utpekade fågelarter, medför att även denna del av Torslandaviken berörs.

Utredning av kompensatoriska åtgärder skall lämpligen ske med de ideella föreningarna och länsstyrelsen i Västra Götaland. Föreningarna har sedan länge definierat åtgärder som syftar

till att förbättra befintliga och återskapa förlorade biotoper som gynnar utpekade och andra fågelarter.

Senaste forskningsrönen om påverkan på fåglar av buller och andra störningar behöver redovisas samt bullermätningar och simuleringar.

Av samrådsunderlaget framgår, som det förstås, att ansökan skall omfatta den samlade hamnverksamheten – ett förtydligande önskas i denna del.

Torslanda, 2022-09-30

Kåre Ström
Göteborgs ornitologiska förening
Mail: kaare.strom@gmail.com
Tel: 073 7723204

MarieAnne Averdall
Föreningen Torslandavikens naturreservat
Mail: marianne@averdal.org
Tel: 070 5390515

Bilagor:

1. Beslut i mål M 4523-13, 2015-11-24, skiljaktig mening, bilaga 1.
2. Karta över IBA- och SPA-avgränsning.

Bilaga 1



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

SKILJAKTIG
MENING
2015-11-24

Mål nr	
M 4523-13	R53
Anges vid kontakt med tingsrätten	

Skiljaktig mening av ordföranden i tillståndsfrågan avseende hamnverksamhet

Enligt min mening är verksamhetens inverkan på Natura 2000-området Torsviken problematisk från tillåtlighetssynpunkt.

Vad gäller inverkan från vattenverksamheten (anläggningsåtgärderna) delar jag majoritetens uppfattning att dessa inte utlöser någon tillståndspflicht enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

Den utökade hamnverksamheten kommer enligt utredningen att föra med sig en viss ökad bullerbelastning på Torsvikenområdet. Som föreningarna har framhållit har frågan om bullerpåverkan i Torsviken nyligen prövats av Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) i dess mål M 10231-13. MÖD bedömde att de befintliga bullernivåerna i delar av området var sådana att det saknades förutsättningar att ge tillstånd även till en verksamhet av mindre omfattning. Det framgår av domen att utredningen visade att bullernivåer om 46 – 54 dB(A) hade uppmätts i flera punkter öster om Hjärtholmsvägen, dvs. vid Arendalsviken. Forskningsrapporter som refereras i domen anges visa att minskning av populationstätheten bland fåglar har observerats vid bullernivåer kring 45 dB(A).

Enligt min uppfattning innebär MÖD:s uttalanden bifallshinder enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken för tillkommande verksamheter som alls ökar bullerbelastningen inom Torsviken till dess att en verkligt övertygande utredning ger anledning till annan bedömning. Den utredning som finns i det förevarande målet rubbar inte MÖD:s bedömning.

Det anförda innebär att enligt min mening kan domstolen inte på föreliggande utredning ge tillstånd till den utvidgade hamnverksamheten. Däremot bör förutsättningarna finnas att tillåta verksamheten med tillämpning av 7 kap. 29 § miljöbalken. Jag anser alltså att tillåtlighetsfrågan avseende hamnverksamheten bör överlämnas till regeringens prövning.

Överröstad i denna fråga delar jag i övrigt majoritetens bedömning.

Bilaga 2.

Streckad fet brun linje utgör IBA-gräns. Streckad tunn röd linje utgör SPA-gräns (Natura 2000-område). Notera att vattenområdet i den södra delen av Arendalsviken utgör IBA-område.

