



# Juridisk bedömning av möjligheten att söka miljötillstånd för tidigare prövad gång- och cykelbro över Göta älv

November 2017

# FÖRORD

---

Trafikkontoret arbetar med att utreda gång- och cykelbroar över Göta älv, som en del i kontorets arbete för att det hållbara resandet ska öka. Som ett kunskapsunderlag i detta arbete har trafikkontorets miljöjurist Hannele Engdahl gjort en bedömning av vilken betydelse Frihamnens ändrade riksintressestatus har för möjligheterna att erhålla ett miljötillstånd för en gång- och cykelbro.

Bedömningen är sammanfattningsvis att borttagandet av Frihamnsområdet från riksintresset Göteborgs Hamn innebär viss lättnad i prövningsformalier. Sjöfartens förutsättningar för säker passage är dock fortfarande en central fråga att beakta vid framtagandet av tillståndsansökan.

Emma Josefson

Trafikplanerare, Trafikkontoret

# JURIDISK BEDÖMNING AV MÖJLIGHETEN ATT SÖKA MILJÖTILLSTÅND FÖR TIDIGARE PRÖVAD GÅNG- OCH CYKELBRO ÖVER GÖTA ÄLV – NOVEMBER 2017

---

## **BAKGRUND**

Trafikverket har reviderat riksintresset Göteborgs hamn genom beslut den 22 december 2016. Beslutet innebär att anspråk på riksintressestatus inte längre görs gällande för bl.a. Frihamnen med omgivande vattenområde.

Fråga har uppkommit om Trafikverkets beslut förändrar möjligheterna att erhålla tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken för anläggande av en gång- och cykelbro över Göta älv mellan Packhuskajen och Lundbystrand, jämfört med förutsättningarna vid tidigare genomförd tillståndsprövning.

## **RIKSINTRESSEN OCH DESS RÄTTSLIGA BETYDELSE**

Enligt grundläggande hushållningsprinciper i 3 kap. miljöbalken ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Områden som ansvarig sektorsmyndighet pekat ut som ett riksintresse ska skyddas mot åtgärder som kan leda till påtaglig skada på områdets värden.

Riksintresseområden för kommunikationsanläggningar, t.ex. hamnar, ska enligt 3 kap. 8 § miljöbalken skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utnyttjandet av anläggningarna. Förekomsten av ett utpekat riksintresse för kommunikationer inom en planerad verksamhets påverkanszon innebär att tillståndsansökan behöver innehålla ett underlag som visar att verksamheten inte påtagligt försvårar riksintresseområdet utnyttjande. Begreppet ”påtaglig” innebär att bagatellartad påverkan inte behöver beaktas; endast åtgärder som har bestående negativ påverkan eller tillfälligt mycket stor påverkan avses.

En sektorsmyndighets anspråk på ett områdes status som riksintresse prövas slutligt i samband med tillståndsprövningen av en åtgärd som kan medföra påverkan på riksintresseområdet.

Om ett område har pekats ut såsom riksintresse för flera oförenliga ändamål ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

## **TIDIGARE TILLSTÅNDSPRÖVNING AV EN GÅNG- OCH CYKELBRO ÖVER GÖTA ÄLV**

Göteborgs stad genom Fastighetsnämnden tillsammans med Fastighetsaktiebolaget Fribordet och Göteborgs Frihamns AB ansökte våren 2007 om tillstånd enligt miljöbalken till vattenverksamhet i form av bl.a. utläggande av en gång- och cykelbro över Göta älv mellan Packhuskajen och Lundbystrand.

Stadens ansökan avslogs av mark- och miljödomstolen i juli 2008 med hänvisning till att fördelarna med bron inte överväger kostnaderna samt risken för skador och olägenheter av den. Denna avvägning av vattenverksamhetens uppfyllande av s.k. samhällsnytta enligt 11 kap. 6 § miljöbalken byggde huvudsakligen på följande resonemang:

- Det finns en inte obetydlig risk att en bro på föreslagen plats ger bestående negativ inverkan på de sjöfartsanknutna intressena, dvs. riksintresset farleden i Göta älv resp. riksintresset Göteborgs hamn
- Stadsutveckling kan inte bedömas utgöra riksintresse enligt miljöbalken
- Sjöfartsverkets och Sjöfartsinspektionens synpunkter i målet ger anledning att ifrågasätta säkerheten.

Mark- och miljödomstolens avgörande fastställdes av Mark- och miljööverdomstolen (dom den 16 november 2009 i mål M 6373-08). Domstolen motiverade avslaget med att stor vikt ska fästas vid vad Sjöfartsverket och Sjöfartsinspektionen påtalat med anledning av den planerade verksamheten, dvs. risken för störningar såväl för tillgängligheten och framkomligheten som för sjösäkerheten.

Det kan noteras särskilt att Sjöfartsverket vid Mark- och miljööverdomstolen kompletterat sina synpunkter i målet med påpekandet att det största säkerhetsproblemet med den planerade gång- och cykelbron är passagen för fartyg som kommer uppifrån Göta älv (dvs. inte enbart för fartygsrörelser till och från Frihamnen).

Såvitt avser verksamhetens samhällsnytta enligt 11 kap. 6 § miljöbalken framhöll Mark- och miljööverdomstolen i och för sig att någon strikt kostnads/nyttoanalys inte kan bli helt utslagsgivande i denna typen av projekt. På grund av att domstolen värderade brons negativa påverkan på de sjöfartsanknutna intressena högt ledde den sammanvägda bedömningen av projektets samtliga för- och nackdelar dock till samma slutsats om brons samhällsnytta som underinstansen gjort.

I överklagandet till Mark- och miljööverdomstolen har Göteborgs stad anfört att avslagsdomen inte kan tolkas på annat sätt än att tillstånd till en lågbro över Göta älv av något slag i framtiden inte kan påräknas. Med anledning härav har Mark- och miljööverdomstolen uttryckligen angett följande:

”Miljööverdomstolen [red. numera Mark- och miljööverdomstolen] utesluter inte att en broförbindelse kan bli möjlig i framtiden. Om det blir klarlagt att Frihamnen inte längre behövs för större fartyg och kommunen kan enas med Sjöfartsinspektionen (numera Transportstyrelsen) om en brokonstruktion som tillgodoser högt ställda krav på säkerhet även för övrig trafik bör tillstånd kunna lämnas.”

Uttalandet pekar tydligt ut **säkerheten** för sjöfarten – såväl i form av större fartyg som övrig trafik på älven – såsom det mest angelägna intresset att tillgodose vid planeringen av en GC-bro över älven. Utifrån tillståndsprövningen av Hisingsbron (Mark- och miljööverdomstolens dom den 4 maj 2016 i mål M 8396-14) kan förutses att även frågan om **tillgängligheten** för sjöfarten kommer att vara central.

## TRAFIKVERKETS BESLUT DEN 22 DECEMBER 2016

Göteborgs Hamn har av ansvarig sektorsmyndighet (Sjöfartsverket, numera Trafikverket) tidigare pekats ut som riksintresse för kommunikation enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Göteborgs hamn består av ett antal olika hamndelar, däribland Frihamnen.

Genom beslutet 2016-12-22 har Trafikverket reviderat riksintresset Göteborgs Hamn så att bl.a. Frihamnen inte längre omfattas av riksintresseanspråket. Bakgrunden till revideringen anges i beslutet vara att Frihamnens betydelse för internationell kryssningstrafik successivt minskat och att möjligheterna att hantera de allt större kryssningsfartygen i Frihamnen är begränsade. Vidare anges att Frihamnen inte har några unika förutsättningar som är av avgörande betydelse för hamnens framtida utveckling och uppfyller därmed inte gällande kriterier för utpekande av riksintresse för hamndel.

### BEDÖMNING

#### *Betydelsen av Frihamnens nya status*

Borttagandet av Frihamnsområdet från riksintresset Göteborgs Hamn innebär att ansökt verksamhet inte längre behöver prövas mot påverkansnivån ”påtagligt försvårar riksintresseområdet utnyttjande”. De fartygsrörelserna och den verksamhet som alltså sker i Frihamnen kommer därmed inte längre att ha en särställning (riksintresse) i förhållande till ansökt verksamhet. Dessa behöver likväl beaktas såsom befintlig verksamhet vid bedömningen av den ansökta åtgärdens omgivningspåverkan.

#### *Betydelsen av tidigare prövning*

Mark- och miljööverdomstolens tidigare avgörande kommer att tillmätas stor betydelse vid en eventuell ny tillståndsprövning av en GC-bro över Göta älv. Varken domstolen eller remissmyndigheterna är dock formellt bundna av de bedömningar och ställningstaganden som de gjort i samband med tidigare tillståndsprövning.

En förnyad tillståndsprövning baseras på rådande förutsättningar och avgörs med beaktande av bl.a. gällande domstolspraxis. Prövningen kan således komma att omfatta frågor som inte varit aktuella eller inte tillmätts betydelse vid den tidigare prövningen.

#### *Övrigt*

På grund av att underlaget till tidigare tillståndsansökan tagits fram för över 10 år sedan behöver underlaget uppdateras och kompletteras med beaktande av dels de brister som påtalats i samband med tidigare domstolsprövning, dels nytillkomna omständigheter som har relevans för påverkansbedömningen. Vidare behöver ny analys av nyttan i förhållande till kostnaden och olägenheterna av ansökt verksamhet tas fram.

#### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis kan konstateras att borttagandet av Frihamnsområdet från riksintresset Göteborgs Hamn innebär viss lättnad i prövningsformaliam i och med att frågan om betydande påverkan i förhållande till Frihamnens utnyttjande inte längre behöver besvaras uttryckligen. Sjöfartens förutsättningar för säker passage förbi GC-bron utgör dock alltså en central frågeställning som behöver beaktas vid framtagandet av ny ansökan. Det bedöms lämpligt att dialog med Trafikverket och Sjöfartsinspektionen förs tidigt i planeringen av lokaliseringen och den tekniska utformningen av en GC-bro och inför inlämnandet av en ny tillståndsansökan.