



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



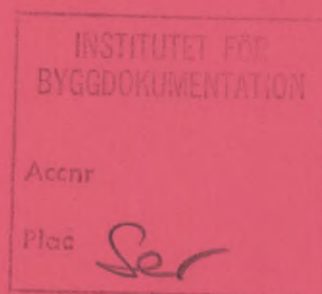
Rapport

R31:1989

**Markanvändningsförändringar
kring miljöfarlig verksamhet**

Femton fallstudier

Mats Reneland



Byggforskningsrådet

R31:1989

MARKANVÄNDNINGSFÖRÄNDRINGAR
KRING MILJÖFARLIG VERKSAMHET

Femton fallstudier

Mats Reneland

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
860625-3 från Statens råd för byggnadsforskning
till Avd för stadsbyggnad, Chalmers tekniska hög-
skola, Göteborg.

43616

VA NYTT

REFERAT

Projektet har sin utgångspunkt i den osäkerhet som företrädare för miljöprövad verksamhet känner, när kommuner initierar markanvändningsförändringar inom dess influensområde. De på så sätt förändrade markanvändningsförhållandena kan ge de miljöprövande myndigheterna motiv för att skärpa villkoren för verksamheten. En enkät till länsarkitekterna kompletterades med material från berörda kommuner.

Genomgången av lagstiftningen på området visar dels att problemet inte uppmärksammats och dels att PBL:s utformning visserligen uppmärksammar kommunerna på möjligheterna att med skydds-zoner kring miljöfarliga verksamheter lindra konflikten med andra verksamheter, men att detta i sig inte ensamt löser problemet. En kommun är givetvis fortfarande oförhindrad att med ny detaljplan/detaljpläneändring förändra markanvändningen även inom en tidigare skydds-zon.

Lagstiftningen inom området pekar ut olika aktörer och ger dem rättigheter och skyldigheter bl.a. gentemot varandra. För att tydligare kunna beskriva konfliktens karaktär har uppmärksamheten förskjutits från lagstiftningen till ett studium av de inblandade aktörernas handlande och motiv därför.

I Byggeforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

Denna skrift är tryckt på miljövänligt, oblekt papper.

R31:1989

ISBN 91-540-5024-3

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Svenskt Tryck Stockholm 1989

INNEHÅLL

	FÖRORD	5
	SAMMANFATTNING	7
1	PROJEKTET	9
1.1	Allmän bakgrundsbild	9
1.2	Syfte	10
1.3	Avgränsningar	11
1.4	Genomförande	12
2	FORSKNINGSPROBLEMET	14
2.1	Utgångspunkter i litteraturen	14
2.2	Prövning av miljöfarlig verksamhet innebär två styrningsprocesser	15
2.3	Studiens problem i perspektiv av modellen	17
2.4	Studien belyser inte styrkeförhållandet mellan miljöfarlig verksamhet och kommunen	18
3	LAGSTIFTNINGENS REGLERING AV DE TVÅ STYRNINGSPROCESSERNA	19
3.1	Inledning	19
3.2	Styrning enligt ML	19
3.3	Styrning enligt BL/BS	23
3.4	Uttalade samband mellan ML och BL/BS	25
3.5	Styrning enligt PBL	27
3.6	Uttalade samband mellan ML och PBL/NRL	31
4	FALLSTUDIER	33
4.1	Bostäder vid färgfabrik (AB Alfort & Cronholm, Stockholm)	33
4.2	Bostäder vid färgfabrik (Nordsjö AB, Burlöv)	36
4.3	Bostäder vid pappersbruk (AB Papyrus, Mölndal)	38
4.4	Bostäder m.m. vid plastindustri och verkstadsindustri (AB Nobel Plast och Bofors AB, Tidaholm)	42
4.5	Bostäder vid stålverk och malmupplag (SSAB och LKAB, Luleå)	46
4.6	Bostäder vid gummirvaruindustri (Trelleborg AB, Trelleborg)	49
4.7	Bostäder m.m. vid återvinningsanlägg- ning (AB Gotthard Nilsson, Älmhult)	52
4.8	Servicehus vid kemisk fabrik (Eka AB, Ale)	55
4.9	Bostäder vid värmeverk med bl.a. sopförbränning (Ålidhem, Umeå)	62
4.10	Bostäder vid avloppsreningsverk (Gävle)	67

4.11	Hotell vid färgfabrik (Klintens AB, Nacka)	69
4.12	Kolonistugor vid färgfabrik (Färg AB International, Göteborg) . . .	72
4.13	Bostäder vid oljehamn/oljedepå (Svenska Esso AB, Nacka)	75
4.14	Bostäder vid mekanisk industri (AB Kurt Lundberg, Linköping)	78
4.15	Bostäder vid verkstadsindustri (Kilafors industri AB, Bollnäs)	80
5	DISKUSSION	82
5.1	Lagstiftningens betydelse för problemet	82
5.1.1	Bristande samordning mellan de två styrningsprocesserna enligt ML och BL/BS	82
5.1.2	Förändringar med plan- och bygglagen .	83
5.1.2.1	Ett synsätt på planering	83
5.1.2.2	Översiktsplanen enligt PBL	84
5.1.2.3	Områdesbestämmelser enligt PBL	87
5.1.2.4	Detaljplanen enligt PBL	90
5.1.3	Sammanfattning av lagstiftningens be- tydelse för det studerade problemet . .	94
5.2	Från ett lagperspektiv till ett lag/ aktörsperspektiv på problemet	97
5.3	Karaktäristiska drag hos företagen som beslutsmiljö	98
5.4	Karaktäristiska drag hos kommunen som beslutsmiljö	102
5.4.1	Den kommunala demokratin	102
5.4.2	Karaktäristik av den kommunala beslutsmiljön	103
5.5	Karaktäristiska drag hos läns- styrelsen som beslutsmiljö	106
6	FORTSATTA STUDIER	109
6.1	Fallstudierna som typfall	109
6.2	Fortsatta studier	110
BILAGA 1	ENKÄT TILL LÄNSARKITEKTERNA	112
BILAGA 2	LITTERATUREREFERAT	113
Bil. 2.1	Skyddsområden kring fyra miljö- störande industrier, R45:1976	113
Bil. 2.2	Ansvarsfördelningen mellan miljöskyddsprövade och planprovande myndigheter, R17:1979	115
Bil. 2.3	Skyddsområden kring miljöstörande industrier i fem kommuner, R147:1982 .	121
Bil. 2.4	Hälsa och säkerhet, Plan- och bygglagen Länsstyrelsens arbete . . .	123
Bil. 2.5	Plats för arbete, omgivningspåverkan .	125
	LITTERATUR	127

FÖRORD

I oktober 1986 beviljade Byggforskningsrådet medel till avdelningen för stadsbyggnad, Arkitektur, Chalmers tekniska högskola, för projektet Markanvändning kring industrier i plan- och miljölagstiftning. Industriförbundet har varit delfinansiar. Ansvarig för ansökan var Anders Hagson och ledare för projektet fram till hösten 1987 var Christer Persson. Då Christer Persson slutat sin anställning har BFR från 1 september 1988 utsett Mats Reneland vid samma avdelning som projektledare.

Bytet av projektledare och den därigenom korta tiden för projektets egentliga genomförande, hösten 1988, har gjort det nödvändigt att begränsa de analytiska inslagen i studien. Detta tillsammans med framväxten av en ny syn på problemet gör det nödvändigt att avsluta projektet i en kommande rapport.

Till stöd för arbetet tillsatte Byggforskningsrådet en referensgrupp bestående av Erik Carsten Carlberg planverket, Bengt Jobin Industriförbundet, Bo Hansson Kommunförbundet, Joen Sachs, avdelningen för industriplanering, Arkitektur, Chalmers tekniska högskola, Per Sandström länsstyrelsen i Östergötlands län och Gunnar Sedvallson naturvårdsverket. Carlbergs roll har övertagits av Hartmut Pauldrach planverket. Bo Hansson har inte deltagit.

Under Christer Perssons projektledarskap träffades referensgruppen fyra gånger. Främst behandlades urvalet av fallstudieexempel. Under Mats Renelands projektledarskap träffades referensgruppen två gånger för att diskutera denna rapport.

Under hösten 1988 diskuterades projektet vid två forskarseminarier vid avdelningen för stadsbyggnad, Arkitektur, Chalmers tekniska högskola.

Referensgruppen och arbetskamraterna vid avdelningen för stadsbyggnad tackas härmed för stöd och uppmuntran i arbetet.

Chalmers tekniska högskola i december 1988

Mats Reneland

SAMMANFATTNING

Projektet har sin utgångspunkt i den osäkerhet som företrädare för miljöprövad industri känner, när kommuner initierar markanvändningsförändringar inom industrins influensområde. De på så sätt förändrade markanvändningsförhållandena kan ge de miljöprövande myndigheterna motiv för att skärpa villkoren för den miljöfarliga verksamheten vid en framtida omprövning. I projektets initialskede ansågs problemsituationen vara vanlig och beroende främst av brister i byggnadslagstiftningen och miljöskyddslagstiftningen. Förhoppningar knöts till att den nya plan- och bygglagen skulle ge bättre möjligheter att skapa säkra och stabila markanvändningsförhållanden kring miljöfarlig verksamhet än den gamla byggnadslagen/byggnadsstadgan.

En enkät till länsarkitekterna resulterade i 15 fall som föll inom problembeskrivningen. Fallbeskrivningarna, som redovisas i kapitel 4, kompletterades också med material från berörda kommuner. Enkäten visade att problemet inte är så vanligt som antagits från början, men också att det var svårt att ange hur vanligt det är.

Genomgången av lagstiftningen på området, byggnadslagen/byggnadsstadgan (BL/BS), miljöskyddslagen (ML) och plan- och bygglagen (PBL), visade dels att problemet inte uppmärksammats i lagstiftningen och dels att PBL:s utformning visserligen uppmärksammar kommunerna på möjligheterna att med skyddszoner kring miljöfarliga verksamheter lindra konflikten med andra verksamheter, men att detta i sig inte ensamt löser problemet. En kommun är givetvis fortfarande oförhindrad att med ny detaljplan/detaljplaneändring förändra markanvändningen även inom en tidigare skyddszon. Lagstiftningsfrågorna behandlas dels som en introducerande beskrivning i kapitel 3 och dels som en del av diskussionen om konfliktens karaktär i kapitel 5.

Under projektets utveckling har det framstått alltmer klart att det ursprungliga, i huvudsak företagsorienterade, perspektivet på problemet är otillräckligt. Även om en miljöfarlig verksamhet kan få strängare villkor fastställda till följd av en markanvändningsförändring i dess närhet, är det inte säkert att en lösning som är lämplig ur verksamhetens perspektiv också är lämplig ur tillståndsmyndighetens, kommunens eller allmänhetens perspektiv. Det finns i problembilden givetvis flera aktörer med i vissa frågor sammanfallande och

i vissa frågor motstridande intressen. Lagstiftningen inom området pekar ut olika aktörer och ger dem rättigheter och skyldigheter bl.a. gentemot varandra. För att tydligare kunna beskriva konflikternas karaktär har uppmärksamheten förskjutits från ett studium av lagstiftningen till ett studium av de inblandade aktörernas handlande och motiv därför. I kapitel 5 ges en infallsvinkel för att beskriva företaget, kommunen och länsstyrelsen som beslutsmiljöer.

Projektets förändrade inriktning, från ett lagperspektiv på problemet till ett lag/aktörsperspektiv, har aktualiserat behovet av fortsatta studier. I en sådan studie skulle konflikten kunna beskrivas tydligt mot bakgrund av bl.a. fördjupade studier av aktörernas handlande och motiv i de redovisade fallstudierna. Idéer om fortsatta studier behandlas i det avslutande kapitel 6.

Föreliggande rapport har främst karaktär av fallstudieredovisning, kapitel 4. Därtill finns en beskrivning av lagstiftningen inom området samt en diskussion om den studerade konfliktens karaktär.

1 PROJEKTET

1.1 Allmän bakgrundsbild

Miljöskyddslagstiftningen, som trädde i kraft den 1 juli 1969, ändrad senast den 14 maj 1981, består av miljöskyddslagen (ML, SFS 1981:420) och en tillämpningsförfordning till denna, miljöskyddförfordningen (MF, SFS 1981:574). I MF anges vilken miljöstörande verksamhet som inte får anläggas eller vidtas utan att anmälan i förväg skett till länsstyrelsen, som har att lämna råd och föreskrifter för att motverka olägenheterna. För bl.a. gruv- och metallindustri, skogsindustri, kemisk processindustri, livsmedelsindustri, större förbränningsanläggningar och avloppsutsläpp från tätbebyggelse gäller tillståndsplikt. Det betyder att sådana industrier och anläggningar inte får anläggas eller ändras förrän tillstånd meddelats. Som regel är anmälningspliktig verksamhet mindre störande än en tillståndspliktig. Frågan om tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet prövas av koncessionsnämnden för miljöskydd eller av en länsstyrelse. Om tillstånd ges anges på vilka villkor verksamheten får bedrivas.

Etablering av industrier och anläggningar skall i allmänhet också prövas enligt byggnadslagstiftningen. Före 1 juli 1987 skedde detta enligt byggnadslagen (BL, SFS 1947:385) och byggnadsstadgan (BS, SFS 1959:612) och efter denna tidpunkt enligt plan- och bygglagen (PBL, SFS 1987:10). De i kapitel 4 redovisade fallen har alla handlagts enligt BL/BS.

När ett miljöstörande företag vill etablera sig i en kommun sker ett nära samarbete mellan dessa båda parter. Som regel är kommunen positiv till en etablering med anledning av att den ger ökad sysselsättning, kommunalskatteinkomster, serviceunderlag m.m. och ibland av rent värdemässiga skäl. Företaget erbjuds tomt inom ett planlagt industriområde eller så upprättar kommunen en detaljplan för att medge lokaliseringen. Företaget tillförsäkrar sig om att anvisad tomt är lämplig för verksamheten idag samt att den medger expansion eller eventuellt förändrad inriktning i framtiden. För en miljöstörande verksamhet är ett viktigt motiv för val av lokalisering att andra verksamheter i dess omgivning inte kan bli störda. I etableringsskedet är som regel företag och kommun överens och har en gemensam syn på företaget i kommunen.

Efter ett antal år av tätortsutbyggnad eller tätortsförändring kan inträffa att kommunen reser krav

på att använda mark i företagets närhet för annan verksamhet. Det kan ske genom att kommunen önskar utnyttja existerande byggnadsrätter i en detaljplan, att man upprättar ny plan, gör en planändring (BL och PBL) eller ger dispens från plan (främst BL). Kommunens skäl kan säkert vara många; brist på mark, önskemål om förstärkt serviceunderlag, önskemål om bättre utnyttjande av infrastrukturinvesteringar m.m. För företaget innebär en sådan förändring i dess närhet i och för sig inte att det kan tvingas upphöra med sin verksamhet, men att krav, som inte var aktuella vid miljöprövningen, kan komma att riktas mot dess verksamhet. Den förnyade miljöprövningen sker med förändrade omgivningsförhållanden, vilket torde leda till skärpta villkor för verksamheten.

Till skillnad från kommuner, som med byggnadsnämnd och stadsbyggnadskontor är både myndighet för och utredare av plan- och byggnadsärenden, har industrier små resurser för och begränsad erfarenhet av att bevaka sådana ärenden.

1.2 Syfte

I ansökan, 2 juli 1986, angavs syftet med projektet till att ta reda på:

1. hur vanligt förekommande den beskrivna konflikten är,
2. hur den uppmärksamats och behandlats i gällande lagstiftning,
3. vad naturresurslagen och PBL kan förväntas medföra samt
4. diskutera eventuella behov av förändringar.

Dessutom aviserades i ansökan att projektet skulle kunna utgöra underlaget för ett slags handledning i detaljplaneärenden för industrin, som ökar industrins beredskap i planfrågor och talar om vad industrin skall göra när kommunen aviserar nya planer.

Bland remissvaren på ansökan fanns värdefulla synpunkter. Statens planverk anförde att beslut om marken är politiska beslut och om man efter en första inventering av fall kunde skönja ett mönster och sedan utveckla och söka verifiera en hypotes om hur maktfördelningen i praktiken ser ut, så skulle detta vara en betydligt mer spännande uppgift. Hans

Fog påpekade i sitt remissvar att "En problemformulering som utgår från att det här gäller en fortlöpande ömsesidig påverkan mellan omgivningen och företagen vore att föredra" medan Näringslivets byggnadsdelegation fann att problemet var mycket angeläget att belysa.

Den genomförda enkäten till länsarkitekterna för att möjliggöra urvalet av problembelysande fall var mer tidskrävande än vad som beräknats i ansökan. Detta tillsammans med att projektet legat nere under ca. ett år, att projektledaren måst bytas och att synen på problemet delvis förändrats under projektets gång har gjort det nödvändigt att något förändra ambitionen och inriktningen på projektet. Följande syften kan därmed anges för föreliggande projekt:

1. att redovisa fall som belyser den beskrivna konflikten,
2. att redovisa hur den uppmärksammats och behandlats i gällande lagstiftning främst ML, MK, BL, BS och PBL samt
3. att diskutera konfliktens karaktär.

1.3 Avgränsningar

Problemområdet bestämdes ursprungligen till sådana fall där förutsättningarna för en etablerad miljöstörande industri förändras på grund av kommunala fysiska planer. Kriterierna för urvalet av fall var att (1) ett industriföretag har koncession för miljöstörande verksamhet och att (2) en stadsplaneändring ändrar förutsättningarna.

Studien skulle därmed avgränsas mot icke miljöprövade industrier, mot andra beslut om marken än detaljplaneläggning samt mot annan miljöstörande verksamhet än industri. En sådan avgränsning har emellertid bedömts som alltför snäv, varför vissa utvidgningar av problemområdet har gjorts. Dessa utvidgningar diskuteras nedan.

Icke miljöprövad industri har tagits med i studien i ett fall, där det varit fråga om en verksamhet som är prövningspliktig enligt miljöskyddslagen men som pågått oförändrad "i alla tider", det vill säga sedan före 1969 då miljöskyddslagen trädde i kraft. En koncessionsprövning har påbörjats. Dessutom har några fall tagits med, där industrier vars verksamheter inte är prövningspliktig enligt miljöskydds-

lagen ändå betraktats som störande av kringboende och/eller planprovande myndighet.

Exempel på markanvändningsbeslut, som fattas på annat sätt än genom stadsplaneinstrumentet, är en frikostig dispensgivning från stadsplanen eller beviljande av byggnadslov enligt en föråldrad men alltjämt gällande stadsplan. Ett par principiellt intressanta fall som inte innebär formell planändring redovisas i rapporten.

Projektets något ändrade inriktning som redovisats i syftet (Se avsnitt 1.3) innebär, att det blir intressant att bland fallen även ta med sådana som gäller icke-industriella verksamheter med kommunen som huvudman exempelvis kommunala värmeverk och avloppsreningsverk. Detta görs för att tydligare belysa konfliktens karaktär. Det ursprungliga urvalet fall har därför i projektets slutskede kompletterats med ytterligare två fall. Annan miljöfarlig verksamhet som inte ingår är flygfält, motorvägar och militära skjutfält.

1.4 Genomförande

Den 12 januari 1987 skickades en skrivelse till samtliga länsarkitekter (Se Bilaga 1). Rubriken var Hälsa och säkerhet - Markanvändning kring industri-er i plan- och miljölagstiftning. Problemet presenterades på följande sätt: "Avsikten är att beskriva och analysera ett antal fall där en miljöstörande industri fått koncession och etablerat sig varefter förutsättningarna ändrats. Det kan t.ex. vara fråga om bostäder, kolonistugor, barnstuga eller centrumanläggning som förläggs så att de kan störas av den industriella verksamheten". De urvalskriterier som angavs för länsarkitekterna var:

- Koncessionsnämnden för miljöskydd har lämnat tillstånd till miljöfarlig verksamhet,
- en stadsplaneändring förändrar förutsättningarna.

Den 3 februari skickades en påminnelse till dem som inte svarat. Vid en sammanställning i mitten av februari konstaterades att sex län inte hade några fall att bidra med. Tre hade ännu ej svarat. Övriga län hade gett förslag på tillsammans 21 fall. Efter att materialet sammanstälts och analyserats var det uppenbart att endast ett fåtal fall helt överensstämde med de uppställda kriterierna. Referensgruppen hade vid sitt möte i juni konstaterat att enkäten varit för snävt avgränsad. Det fanns sanno-

likt inte så många fall som uppfyllde båda kriterierna som man från början trott. 13 fall bedömdes vara intressanta för studien.

Referensgruppen hade vidare vid sitt möte i juni 1987 diskuterat en "kommunstudie" bestående av samtliga planeringsfall rörande industriområden i en kommun. Under början av hösten togs telefonkontakt med Borås, Halmstad, Uddevalla, Varberg och Vänersborg, vilka tillfrågades om exempel på fall där industrier "hotats" eller känt sig hotade av kommunala fysiska planer eller markanvändningsdiskussioner rörande industriernas omgivningar. De fall som nämndes vid samtalen med kommuntjänstemän bedömdes inte tillföra projektet något ytterligare.

I projektets slutskede, hösten 1988, tillfördes två fall rörande kommunal miljöfarlig verksamhet. Samtidigt bedömdes de nu 15 fallstudierna vara otillräckligt beskrivna med det material som insamlats tidigare. De 15 av fallstudierna berörda kommunerna tillskrevs därför och ombads översända stadsplanehandlingar samt utdrag ur berörda protokoll från främst byggnadsnämnd och kommunfullmäktige. Även material från koncessionsnämnden samlades in i vissa fall. Med denna bakgrund skrevs fallbeskrivningarna om helt.

Beskrivningen av fallstudierna har disponerats efter rubrikerna miljöprövning och markanvändningsförändring. Förutom en kortfattad allmän orientering har för miljöprövningen medtagits referenser till markanvändningsförhållanden och för markanvändningsförändringen referenser till miljöförhållanden. Framförda argument har hänförs till respektive aktör.

2.1 Utgångspunkter i litteraturen

Problemet såsom det beskrivits i avsnitt 1.1 har observerats av Scheynius (1976) men med ett annat perspektiv (Se Bil. 2.1). Scheynius säger också uttryckligen att det inte varit hans avsikt att studera hur olika parter agerat och därför kan han inte förklara varför vissa intressen kunnat dominera över andra. Det bakomliggande perspektivet är att primärt åstadkomma tillräckliga skyddsområden kring miljöfarlig verksamhet för att omgivningen inte skall störas. I detta arbete ser han en konflikt mellan koncessionsnämnden/länsstyrelsens rättighet och skyldighet att bedöma och fastlägga villkor för omgivningspåverkan vid tillståndsprövning och kommunens rättighet att i planläggningen fastställa skyddsområdets storlek. Scheynius pekar på några orsaker till att kommunerna försummat att i plan lägga fast tillräckligt stora skyddsområden: inlösenskostnaden, behov av arbetstillfällen, brist på samordning mellan miljöprövande och planprövande myndighet samt avsaknaden av centralt beslutade minimiskyddsavstånd för olika typer av industrier.

I Plats för arbete (Se Bil. 2.5) har utarbetats riktlinjer för skyddsavstånd för olika typer av industrier. Utan att vara fastställda åberopas dock dessa riktlinjer av de miljöprövande myndigheterna. De kan därför sägas till en del motsvara Scheynius önskemål om centralt fastställda minimiskyddsavstånd. Användandet av riktlinjerna i det praktiska arbetet med miljöfarlig verksamhet kommer att avgöra styrkan i dessa riktlinjer.

Frågan om samordningen mellan miljöprövande och planprövande myndighet tar Scheynius (1979) själv upp i en andra rapport (Se Bil.2.2). Hans slutsats är att skyddsavstånd enligt miljöskyddslagen behövs stöd i plan och ger förslag i rapporten till hur en samordnad plan- och miljöprövning kan gå till.

I sin tredje rapport behandlar Scheynius (1982) dels skyddsområdets storlek (varför de blivit för små) och dels ekonomiska frågor i anslutning till skyddsområden. I de studerade fallen hade exploateringsavtal använts som ett sätt för kommunerna att överföra sin inlösenskyldighet till de berörda företagen, något som inte är juridiskt bindande (Se Bil. 2.3).

Vad som inte behandlats annat än i förbigående är vad som händer över tiden med skyddsområdena. I Scheynius (1976) konstateras att företagen är bundna av tidigare lokalisering och frågan reses om vilka åtgärder som kan vidtas om marken i närheten av verksamheten börjar utnyttjas på ett sätt som inte förutsågs vid miljöprövningen. Koncessionsnämnden kan inte ställa krav på markanvändningen kring miljöstörande verksamhet. Det är en planfråga. Genom det kommunala planmonopolet är det kommunen som genom sina beslut bär ansvaret för markanvändningsförändring. Men å andra sidan har ett företag i princip en tryggad rättslig ställning när tillstånd för verksamheten har erhållits. Den kan inte tvingas upphöra. Dock kan strängare villkor för den fastställas.

2.2 Prövning av miljöfarlig industri innebär två styrningsprocesser

Forskningsproblemet liksom litteraturgenomgången visar på att etablering av miljöfarlig verksamhet innebär två olika styrningsprocesser. Dels är det den styrning som koncessionsnämnden/länsstyrelsen utövar med stöd i miljöskyddslagstiftningen och som innebär att företaget tvingas underkasta sig villkor fastställda i tillståndsprövningen. Dels är det den styrning som kommunen, tidigare med länsstyrelsen som prövande myndighet, utövar med stöd i byggnadslagstiftningen och som innebär att företaget tvingas underkasta sig markanvändningsförhållanden fastställda i detaljplanen.

Definitionen "Med begreppet styra menas i det följande att förmå andra att göra sådant de annars inte skulle ha gjort, eller att avstå från att göra sådant som de annars skulle ha gjort" (Hagson & Reneland 1987a, s.19) är användbar i detta sammanhang. För en mer sammansatt beskrivning av offentlig styrning hänvisas till nämnda arbete s.19-28.

I styrningsprocesser existerar olika typer av variabler (Se vidare Hagson & Reneland 1987b, s.93-96). Dessa är:

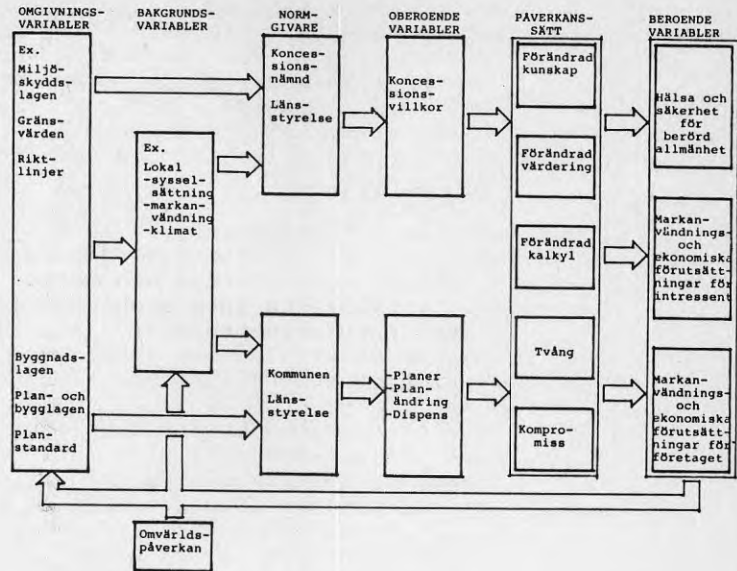
- Oberoende variabler. De avsiktligt insatta styrmedlen. I denna studie koncessionsnämndens/länsstyrelsens villkor i tillståndsbeslutet och kommunens detaljplan/detaljplaneändring.
- Beroende variabler. Det är de som avses påverkas genom de insatta styrmedlen. Inom vårt problemområde är de många, men det är tillräckligt för

studiens syfte att beakta dels hälsa och säkerhet för allmänheten och dels ekonomiska förutsättningar och markanvändningsförutsättningar för den miljöfarliga verksamheten och andra intressenter i dess omgivning.

- Bakgrundsvariabler. I styrningssituationen verkar också jämsides med de oberoende andra variabler som kan tänkas påverka de beroende variablerna och som gjorde detta redan innan de oberoende sattes in. Som bakgrundsvariabler räknar vi de lokala förhållandena med betydelse för de beroende variablerna inom problemområdet. Det kan gälla lokala sysselsättningsförhållanden, lokalklimat, lokal markanvändning, markpriser m.m.
- Omgivningsvariabler. Utöver de oberoende variablerna och bakgrundsvariablerna verkar ytterligare en typ av påverkansfaktorer. De verkar lika i hela riket. Inom vårt problemområde är det naturligtast att tänka på lagstiftningen inom problemområdet miljöskyddslagen och plan- och bygglagen (tidigare byggnadslagen och byggnadsstadgan). De påverkar de beroende variablerna och gör det likartat inom riket. Likaså den rättsliga praxis som utbildats kring riktlinjer/gränsvärden för buller och luftutsläpp, olika planstandard m.m.

Att betrakta etableringen av miljöfarlig verksamhet som bestående av två styrningsprocesser innebär, att det måste finnas någon/några som styr genom att använda olika sätt för att påverka den som är styrd. Som normgivare i de två styrningsprocesserna uppträder koncessionsnämnden/länstyrelsen respektive kommunen. De oberoende variablerna tillstånd/villkor respektive plan/planändring/dispens påverkar den styrda verksamheten respektive andra berörda intressenter på olika sätt. Påverkan kan ske direkt genom att de styrda tvingas göra sådant de annars inte skulle ha gjort eller avstå från att göra sådant de annars skulle ha gjort. Men påverkan kan också ske indirekt genom att kunskapen hos de styrda förändras, genom att värderingarna hos de styrda förändras eller genom att de styrdas kalkyl för verksamheten blir förändrad. Dessutom kan man se kompromissen som en speciell form av påverkan. (Se vidare Hagson & Reneland 1987a, s.23-28). I de två studerade styrningsprocesserna torde förändrad kalkyl och tvång vara de viktigaste påverkanssätten.

Med det ovan redovisade synsättet är det möjligt att sammanfatta de två styrningsprocesserna inom problemområdet på följande sätt:



Figur 2.1 De två styrningsprocesserna vid etablering av miljöfarlig verksamhet

2.3 Studiens problem i perspektiv av modellen

Det problem som föreliggande studie behandlar är, att ett företag önskar lokalisera en miljöfarlig verksamhet i kommunen, de två styrningsprocesserna startar och koncessionsnämnd/länsstyrelse respektive kommun utarbetar de ömsesidigt påverkande tillståndet/villkoren och planen/planändringen (de oberoende variablerna), som innebär att företaget, andra intressenter och allmänheten (sturmottagarna) utsätts för förändringar beträffande markanvändningsförutsättningar, ekonomiska förutsättningar, hälsa och säkerhet m.m. (beroende variabler). Sedan detta gjorts startar kommunen en ny styrningsprocess genom en markanvändningsförändring i företags närhet, vilken i sin tur kan göra en ny styrningsprocess beträffande villkoren för den miljöfarliga verksamheten aktuell.

För den som vill förstå problemet är det otillräckligt att anlägga endast företagets perspektiv. Det är uppenbart så att kommunen är central för förståelse av problemet. Även om vi konstaterar att

miljöprövade företag ibland "drabbas" av förändrad markanvändning i sin närhet som kan föranlåta koncessionsnämnden att fastställa strängare krav på verksamheten är det inte säkert att en lämplig lösning ur företagets perspektiv också är lämplig ur koncessionsnämndens/länsstyrelsens, kommunens, allmänhetens eller någon annans perspektiv. För att förstå problemet förefaller det vara nödvändigt att studera det med flera olika perspektiv. Förutom företaget är kommunen och länsstyrelsen aktörer i de båda styrningsprocesserna. Kommunen är den aktiva parten i konflikten och det är därför viktigt att förstå vilka förändringar i motivbilden som ligger bakom den önskade markanvändningsförändringen. Ett sådant synsätt närmar sig det som anlades av planverket i remissbehandlingen av ansökan.

Studiet av kommunen som handlings- och beslutsorganisation gör det speciellt intressant att komplettera det tidigare gjorda urvalet av fall med några som innebär att kommunen både är huvudman för den miljöprövade verksamhet som drabbas av markanvändningsförändringar i sin närhet och initiativtagare till markanvändningsförändringen. Just dessa fall kan vara mycket belysande för kommunen som motivbildningsmiljö.

2.4 Studien belyser inte styrkeförhållandet mellan miljöfarlig verksamhet och kommun

Det är nödvändigt att påpeka att genom problembeskrivningen har sådana fall studerats där en kommun av olika skäl valt att gå emot ett företags intressen och/eller länsstyrelsens tolkning av begreppet hälsa och säkerhet. Det torde därför finnas många här ej studerade fall, där en kommun under samråds-skedet övergett tanken på en i och för sig önskvärd markanvändningsförändring vid kontakt med företag och/eller länsstyrelsen. I dessa fall har alltså kommunen ändrat uppfattning under argumentation från andra aktörer. Det studerade problemet kan därför inte sägas belysa styrkeförhållandet mellan den miljöfarliga verksamheten och kommunen.

3 LAGSTIFTNINGENS REGLERING AV DE TVÅ
STYRNINGSPROCESSERNA

3.1 Inledning

I detta kapitel avses ges en kortfattad beskrivning av centrala lagar inom problemområdet. Lagstiftningen beskrivs utifrån de två styrningsprocesserna i avsnitt 2.2 bl.a. i syfte att fördjupa dessa genom att beskriva de regler för styrningsprocesserna som riksdagen angivit genom sin lagstiftning på området. Beträffande markanvändningsförändringar redovisas styrningsprocessen både som den var enligt BL/BS och som den är enligt PBL.

3.2 Styrning enligt miljöskyddslagen (ML)

Miljöskyddslagen (SFS 1981:420) slår fast i inledningen till paragraf 5:

"Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skall vidtaga de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet."

Det är alltså så att bevisbördan för att avgöra om en verksamhet är att beteckna som miljöfarlig enligt miljöskyddslagen åvilar den som bedriver eller ämnar bedriva verksamheten (här kallad företagaren vare sig det gäller privat, kommunal eller statlig verksamhet). Företagaren har enligt ML 12a att "samråda med de statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken" innan ansökan görs om tillstånd att bedriva verksamheten. ML 13 formulerar de krav som ställs på ansökan:

1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet och effekter,
2. en beskrivning av miljöeffekterna såsom arten, styrkan och räckvidden av de störningar som verksamheten kan medföra,
3. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten,
4. en redogörelse för det samråd som har ägt rum enligt 12 a paragraf och vad som därvid har framkommit."

Om ansökan brister i något avseende kan koncessionsnämnden skicka den tillbaka för komplettering. Miljöskyddsförordningen (SFS 1981:574) reglerar i sin 3:e paragraf till vem ansökan skall ställas. I Bilaga A till miljöskyddsförordningen finns dels Koncessionsnämndslistan och dels Länsstyrelselistan i vilka förtecknats vilka verksamheter som skall prövas av vilken instans. Enligt MF 9 kan den tillståndsmyndighet som fått ansökan självmant avgöra om ärendet i stället skall lämnas över till den andra tillståndsmyndigheten för prövning. Innan länsstyrelsen tar ställning i sådant fall skall den samråda med naturvårdsverket. Koncessionsnämnden, som förordnas av regeringen, skall enligt ML 11 bestå av en domare, "lagfaren och erfaren i domarvärv", samt tre andra ledamöter, varav en med "sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor", en med erfarenhet "av frågor som faller inom verksamhetsområdet för statens naturvårdsverk" samt en med "erfarenhet av industriell verksamhet". Den senare skall i frågor som i huvudsak avser kommunala förhållanden ersättas med en person med "erfarenhet av kommunal verksamhet".

Tillståndsmyndighetens prövning sker i huvudsak utifrån ML:s s.k. tillåtlighetsregler främst paragraferna 4 och 5. Dessa tillåtlighetsregler är riktade både mot den som utövar den miljöfarliga verksamheten och tillståndsmyndigheter respektive tillsynsmyndigheter. Enligt ML 4 gäller:

"För miljöfarlig verksamhet skall väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad."

För djupare kunskap om tolkningen av paragrafen hänvisas till Westerlund 1982 (kapitlen 6, 7 och 9B). Här konstateras endast att tillståndsprövning inkluderar prövning av verksamhetens lokalisering och att denna sker mot bakgrund av bl.a. företags-ekonomisk kostnad. I den ovan citerade inledningen till ML 5 indikerar uttrycket "skäligen" likaså en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen baserad på bl.a. företagsekonomisk kostnad. I paragrafen uttrycks detta på följande sätt:

"Vid avvägningen mellan olika intressen skall särskild hänsyn tagas till å ena sidan beskaffenheten av område som kan bli utsatt för störning och betydelsen av störningens verkningar, å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga".

När tillståndsmyndigheten fått ett ärende för av-

görande åligger det den att enligt ML 14 "sörja för fullständig utredning". Detta innebär bl.a. att bereda berörda tillfälle att yttra sig, samråda med statliga och kommunala myndigheter och att bereda den som lämnat ansökan tillfälle att yttra sig över det som tillförts ärendet av andra. Paragraferna 6 och 16 innebär i korthet att koncessionsnämnden med eget yttrande skall underställa regeringen fråga om miljöfarlig verksamhet som befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse även om försiktighetsmått iakttagits och som berör ett stort antal människor eller innebär betydande förlust ur naturvårdssynpunkt. Regeringen kan ändå lämna tillstånd om verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt.

Tillståndet skall beskriva verksamheten samt förknippas med villkor (ML 18). I de fall regeringen lämnar tillstånd kan uppdras åt koncessionsnämnden eller länsstyrelse att fastställa närmare villkor för tillståndet (ML 20). Enligt ML 21 kan fastställandet av villkoren uppskjutas tills dess erfarenhet av verksamheten vunnits. Sedan tillstånd har lämnats finns möjlighet för tillståndshavaren att enligt ML 27 ansöka om mildring eller upphävande av villkor under vissa förutsättningar. Å andra sidan kan statens naturvårdsverk ta initiativ till att skärpa villkoren (ML 23 till 26). Den 24:e paragrafen är av speciell betydelse för det här studerade problemet:

"Har tio år förflutit från det att ett tillståndsbeslut har vunnit laga kraft, får koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten efter vad som är skäligt. Redan dessförinnan får sådana villkor föreskrivas av nämnden efter vad som är skäligt, om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt eller om användningen av ny process- eller reningsteknik i verksamheten skulle medföra väsentlig förbättring från miljöskyddssynpunkt."

Den fortlöpande miljöfarliga verksamheten tillses av statens naturvårdsverk och länsstyrelserna (ML 38). Enligt ML 44a kan länsstyrelsen överlåta åt en kommuns hälsovårdsnämnd "att utöva fortlöpande tillsyn enligt denna lag". Dessa tillsynsmyndigheter får meddela råd om lämpliga åtgärder för att motverka uppkomna eller väntade olägenheter (ML 39). I de fall en pågående miljöfarlig verksamhet inte har tillstånd får tillsynsmyndigheterna meddela föreläggande (ML 40). Naturligtvis tillförsäkrar lagen den tillståndssökande, kommuner och lokala berörda arbetstagarorganisationer rätt till att

3.3 Styrning enligt byggnadslagen/byggnadsstadgan (BL/BS)

I nedanstående kortfattade beskrivning bortses från de stadganden som gällde regionplan, generalplan och byggnadsplan, då stadsplan/stadsplaneändring varit det för de aktuella markanvändningsförändringarna tillämpliga. Beskrivningen bortser även från många för studien mindre intressanta specialfall, ersättningsregler m.m.

Initiativet till en plan/planändring kunde vara kommunens (t.ex. byggnadsnämnd, kommunfullmäktige, kommunstyrelse) eller en enskild sakägares. Likaså kunde upprättandet av planen genomföras av kommunal tjänsteman eller av annan planförfattare. I BL 24 slogs dock fast att stadsplanen skulle upprättas genom kommunens försorg, vilket innebar någon form av kommunalt beslut för att planarbetet skulle vara sanktionerat. Vidare stipulerade BS 14:

"Den som upprättar förslag till plan skall därvid samråda med kommunstyrelsen eller annat organ, som kommunfullmäktige bestämma, länsstyrelsen samt övriga myndigheter, sammanslutningar och enskilda personer, som kunna hava väsentligt intresse av frågan".

BL 25 angav att stadsplanen skulle utmärka byggnadskvarter, allmänplatsmark och specialområden samt ytterligare bestämmelser angående områdenas bebyggande eller användning. I BS 16 föreskrevs att stadsplaneförslag skulle vara åtföljt av grundkarta, fastighetsförteckning, beskrivning med motiveering, teknisk/ekonomisk utredning samt samrådsredogörelse.

Av BS 17 framgick att stadsplaneförslag skulle genom byggnadsnämndens försorg utställas under minst tre veckor, varvid berörda markägare bevisligen skulle kallas. Därefter hade byggnadsnämnden att granska förslaget jämte inkomna anmärkningar och yttranden samt med eget utlåtande lämna handlingarna till kommunfullmäktige (BS 18). I vardagligt tal benämndes detta byggnadsnämndens godkännande av stadsplaneförslaget. Planens vidare handläggning reglerades av BL 26:

"Stadsplan antages av kommunfullmäktige; dock äga fullmäktige i den omfattning som prövas lämpligt uppdraga åt byggnadsnämnden att i fullmäktiges ställe antaga sådan plan. Planen skall för att bli gällande fastställas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen äger, om särskild anledning därtill föreligger, underställa planen

regeringens prövning. ---
Vad nu sagts gäller ock ändring av stadsplan."

Enligt BS 21 skulle länsstyrelsen samma dag som fastställelsebeslutet "översända underrättelse där- om till envar som i ärendet framställt yrkande, vilket genom beslutet helt eller delvis lämnats utan bifall".

Efter det att stadsplan/stadsplaneändring antagits av kommunfullmäktige/byggnadsnämnd och faststälts av länsstyrelse/regering skulle enligt BL 28 byggnadskvarter indelas i tomter. Även tomtindelningen skulle utställas under minst tre veckor (BS 34). Tomtindelningen antogs av byggnadsnämnden och fastställdes av länsstyrelsen (BL 33).

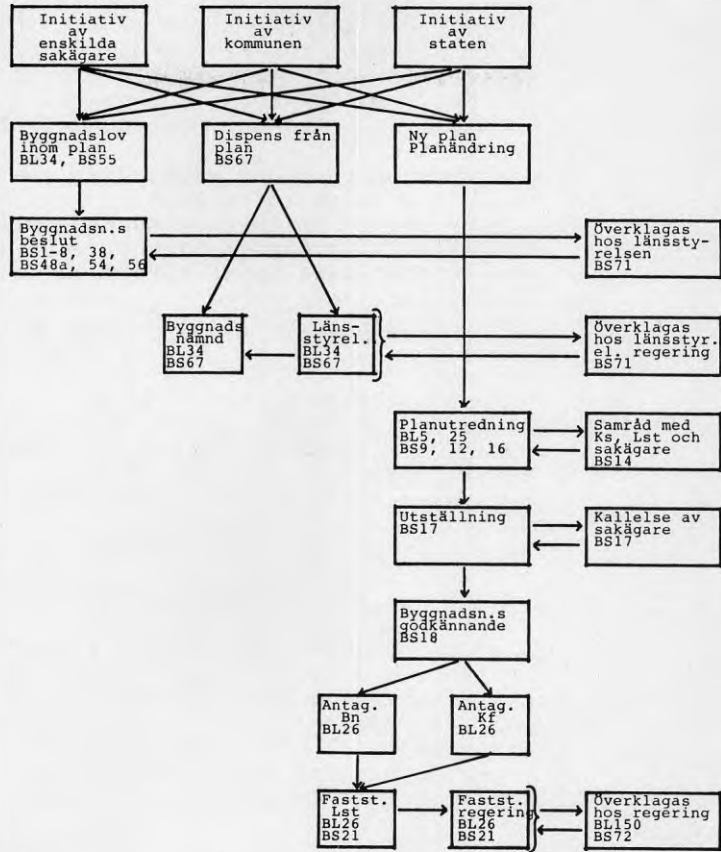
Den viktigaste konsekvensen av en fastställd stadsplan beskrevs i BL 34:

"Nybyggnad må ej företagas i strid mot stadsplan; dock må länsstyrelsen eller, enligt av regeringen meddelade föreskrifter, byggnadsnämnd medgiva undantag, när särskilda skäl äro därtill. Länsstyrelsen äger medgiva undantag endast om byggnadsnämnden tillstyrkt det."

Sakägare som beträffande stadsplan eller tomtindelning framställt yrkande vilket helt eller delvis lämnats utan bifall hade möjlighet att överklaga länsstyrelsens fastställelsebeslut (BL 150). Likaså hade kommunstyrelsen på kommunens vägnar möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut rörande av byggnadsnämnd antaget förslag till stadsplan eller tomtindelning (BS 72).

Byggnadsnämnden var därtill myndighet beträffande byggnadslov, vilket fordrades för bl.a. nybyggnad, ändring av bärande byggnadsdelar, ändamålsförändring m.m. (BS 54). I samband därmed skulle byggnadsnämnden tillse att det tillämnade företaget ej stred mot bl.a. miljöskyddslagen (BS 56). Byggnadsnämndens beslut om byggnadslov kunde överklagas hos länsstyrelsen (BS 71).

Med utgångspunkt i den ovan gjorda redogörelsen och framställningen i avsnitt 2.2 är det möjligt att göra en fullständigare beskrivning av den styrningsprocess som upprättande av stadsplan innebar.



Figur 3.2 Styrningsprocessen vid upprättande av stadsplan

3.4 Uttalade samband mellan miljöskyddslagen och byggnadslagen/byggnadsstadgan

En direkt koppling mellan de två lagarna fanns i BL 136a och ML 9. Enligt BL 136a gällde bl.a:

"Tillkomsten och lokaliseringen av industriell eller liknande verksamhet, som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi, med träfiberråvara eller med landets samlade mark- och vat-

tentillgångar, skall prövas av regeringen i den omfattning som sägs nedan.

Tillstånd kan förenas med villkor för tillgodoseende av allmänna intressen och göras beroende av att saken inom viss tid fullföljes genom ansökan till koncessionsnämnden för miljöskydd i den ordning som föreskrives i miljöskyddslagen (1969:387)."

I lagtexten räknades vissa verksamheter upp beträffande nyanläggning respektive utvidgning. Enligt ML 9 fick sådant tillståndsärende som behandlades som lokaliseringsärende enligt BL 136a inte avgöras innan lokaliseringsprövningen skett. Enligt Westerland skedde dock detta i praktiken och efter 1 juli 1981 var det formellt tillåtet (Westerlund 1982, s.66).

I övrigt gällde de två lagarna fullt ut vid sidan av varandra. Detta innebar bl.a. att tillstånd enligt miljöskyddslagen för en verksamhet, som krävde nybyggnad i strid mot plan, inte fick utnyttjas, såvida inte planändring gjordes eller dispens från plan kunde ges. Å andra sidan innebar en stadsplan som tillät omgivningspåverkande industri ingen garanti för hur tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagen kunde falla ut.

Skydds- och säkerhetsområden berörde frågor av intresse för de båda lagstiftningarna. BL 25 nämnde beträffande vad stadsplan skulle utmärka; "specialområden, såsom järnvägs- och andra särskilda trafikområden, skydds- eller säkerhetsområden för vissa anläggningar, hamnområden, ---". Bexelius definierar i sina kommentarer skyddsområde som:

"mark intill anläggningar som själva kräva skydd, t.ex. en sjö som levererar vatten till ett vattenledningsverk och därmed måste skyddas mot föroreningar. Säkerhetsområde är avsett för anläggningar som medföra fara av allmän art, såsom elektriska starkströmsledningar" (Bexelius m.fl. 1964, s.130).

I Bexelius allmänna kommentarer till grunderna i lagstiftningen utvidgade han resonemanget om skydds-zoner kring atomenergianläggningar men utan några referenser till skydds-zoner kring industrier (Bexelius m.fl. 1964, s.88). Uppenbart är dock att skyddsområden kunnat utläggas kring industrier med stöd av BL 25. I miljöskyddslagen finns inga liknande möjligheter.

3.5 Styrning enligt plan- och bygglagen (PBL)

I det följande redovisas den styrningsprocess som upprättande av detaljplan enligt PBL innebär. I kapitel 5 kommer i diskussionsform att beröras de övriga planinstituterna enligt PBL och deras kopplingar till det studerade problemet.

Initiativet till en detaljpaneläggning kan liksom beträffande stadspaneläggning enligt BL/BS tas av såväl enskilda som kommunen. Likaså kan planförfattaren vara både kommunal tjänsteman eller annan. Däremot finns en fastare knytning till tidigare kommunala beslut om markanvändningen i PBL 5:18 som föreskriver att "Detaljplanen bör grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen". Under detaljplaneskedet är det enligt PBL 5:20 kommunen och ej planförfattaren som har uppgiften att samråda med länsstyrelse, fastighetsbildningsmyndighet, berörda kommuner, sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster, boende, myndigheter, sammanslutningar och enskilda.

Detaljplanen skall utmärka och ange användningen av allmänplatsmark, kvartersmark och vattenområden samt beträffande allmänplatsmark för vilken kommunen är huvudman också utformningen (PBL 5:3). Därutöver får anges bl.a. användning, placering och utformning av byggnader (PBL 5:7). Påtagliga nyheter i jämförelse med BL/BS är att detaljplanen skall ges en genomförandetid på mellan fem och femton år (PBL 5:5) samt att den kan medge tillfällig markanvändning (PBL 5:6).

Som beträffande stadsplan skall detaljplanen före antagande utställas under minst tre veckor (PBL 5:23). Kända sakägare, känd organisation av berörda hyresgäster samt andra som har väsentligt intresse av förslaget skall kallas till utställningen av detaljplaneförslaget (PBL 5:25). PBL 5:26 reglerar vad som skall utställas:

"Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av

1. planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen,
2. samrådsredogörelsen,
3. program för planen, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats,
4. annat planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget."

Under utställningstiden skall den som vill lämna synpunkter på planförslaget göra detta skriftligen (PBL 5:23). Det åligger därefter kommunen att sam-

manställa dessa och redovisa sina förslag med anledning därav i ett särskilt utlåtande. De som inte fått sina synpunkter tillgodosedda skall tillsändas utlåtandet eller ett meddelande om var detta hålls tillgängligt (PBL 5:27). Antagande regleras i PBL 5:29:

"Detaljplanen antas av kommunfullmäktige. Fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt."

Beslutet om antagande skall tillsändas dels länsstyrelsen, regionplaneorgan och berörda kommuner och dels sådana ovan nämnda sakägare m.fl. som lämnat synpunkter vilka inte blivit tillgodosedda (PBL 5:30).

Beträffande detaljplan och områdesbestämmelser har länsstyrelsen möjlighet att överpröva kommunala beslut enligt PBL 12:1:

"Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt lagen (1987:12) om hus hållning med naturresurser m.m. inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt eller
3. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser."

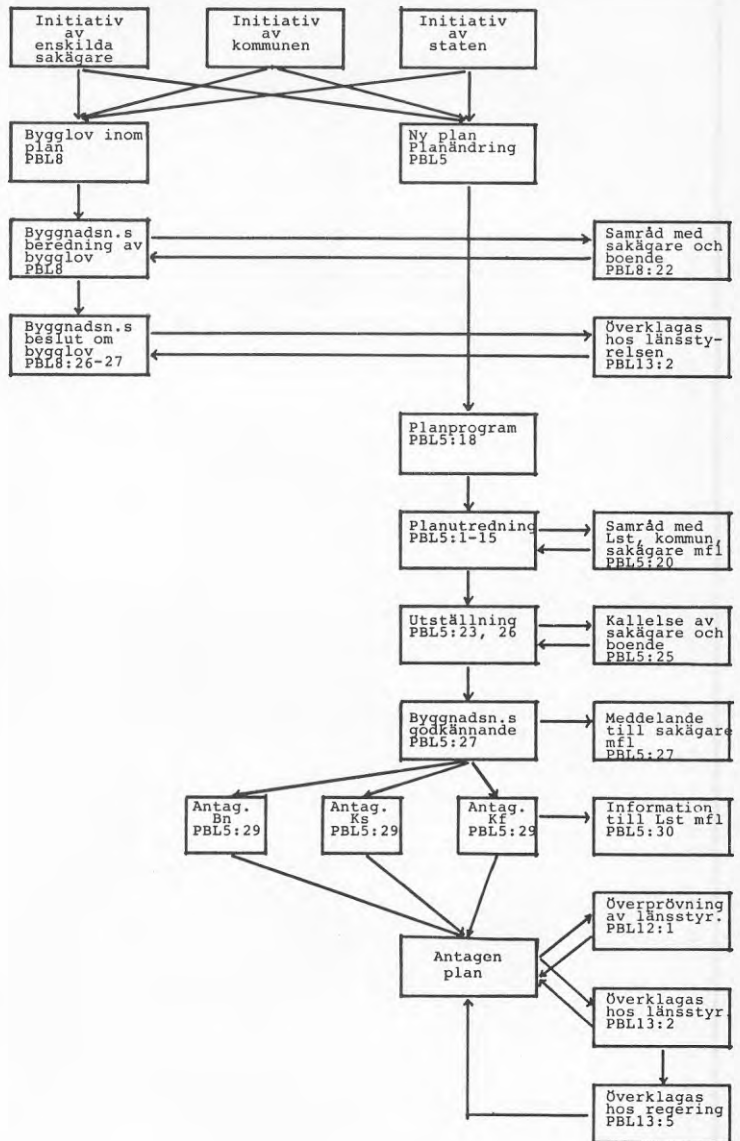
Den tredje punkten ovan kan vara aktuell som överprövningsgrund i samband med markanvändningsförändringar i miljöfarliga verksamheters närhet. En jämförelse med BL/BS ger vid handen att stadsplaner som skulle ha vägrats fastställelse av länsstyrelsen enligt BL/BS är möjliga att överpröva enligt PBL. Enligt PBL 12:3 skall länsstyrelsen i sådant fall upphäva kommunens beslut i dess helhet. Om särskilda skäl finnes kan länsstyrelsen/regeringen förordna att PBL 12:1-3 också skall tillämpas på beslut att lämna lov (PBL 12:4).

Överklaganden av kommunens beslut rörande detaljplan sker genom besvär hos länsstyrelsen (PBL 13:2) och länsstyrelsens beslut kan överklagas till regeringen. En förutsättning är att den klagande under utställningstiden framfört synpunkter som ej blivit tillgodosedda (PBL 13:5). PBL:s motsvarighet till BL/BS:s tomtindelning kallas fastighetsplan och regleras i PBL 6:3-16. Fastighetsplanen skall antas

av byggnadsnämnden eller, om planen har upprättats gemensamt med en detaljplan och denna ej skall antas av nämnden, av den som antar detaljplanen (PBL 6:13).

Beträffande bygglovpliktens omfattning finns enligt PBL 8:5 möjligheter för kommunen att variera denna med hjälp av detaljplan eller områdesbestämmelser. Det är byggnadsnämnden som är myndighet för ansökningar om bl.a. bygglov (PBL 8:19). Vidare kan byggnadsnämnden sägas utöva tillsyn över planläggning, markanvändning och byggande (PBL 11:1).

Med utgångspunkt i den ovan gjorda redogörelsen är det möjligt att göra en beskrivning av den styrningsprocess som upprättande av detaljplan enligt plan- och bygglagen innebär.



Figur 3.3 Styrningsprocessen vid upprättande av detaljplan enligt PBL

3.6 Uttalade samband mellan miljöskyddslagen och plan- och bygglagen/naturreсурslagen

I detta avsnitt behandlas endast de allmänna intressena i PBL kap. 2 och krav på byggnader i PBL kap. 3. Beträffande vilka frågor som skall och kan behandlas i PBL:s planinstitut översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan redogörs för i studiens avslutande kapitel 5, avsnitten 5.1.2.2, 5.1.2.3 samt 5.1.2.4.

Motsvarigheten till BL 136a finns inte i PBL utan i NRL 4:1 Tillåtlighetsprövning av industrialanläggningar m.m. I NRL 4:5 görs en direkt koppling till ML genom att regeringens tillstånd enligt 4:1 eller 4:2 "får förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen och göras beroende av att saken inom viss tid fullföljs genom ansökan om prövning enligt miljöskyddslagen (1969:387)."

PBL är tydligare än BL/BS beträffande omgivningspåverkan. Så sägs uttryckligen i PBL 2:3 att:

"Bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. de boendes och övrigas hälsa,

4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar.

I PBL 2:4 förtydligas de allmänna intresserna beträffande bebyggelsemiljön:

"Inom områden med sammanhållen bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av

1. skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,

3. hushållning med energi och vatten samt goda klimatologiska och hygieniska förhållanden,

Beträffande PBL 2:3 och 2:4 anförs inget i propositionen som belyser paragrafernas relation till det här studerade problemet.

I bl.a. PBL 3:2 formuleras krav på byggnader av intresse för denna studie:

"Byggnader skall placeras och utformas så att de eller deras avsedda användning inte inverkar menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen."

I statsrådets specialmotivering till paragrafen framhålls:

"Bestämmelserna i första meningen tar också sikte på att förhindra olägenheter för omgivningen genom en byggnads tilltänkta användning. Detta innebär en utvidgning jämfört med vad som gäller idag. Om verksamheten i byggnaden är miljöfarlig, skall under vissa förutsättningar provning ske enligt miljöskyddslagen (1969:387). Avsikten är givetvis inte att nu införa större krav än vad som kan följa av miljöskyddslagen. Syftet med 2 paragrafen är att ge kommunerna möjlighet att redan vid bygglov tillfället ställa sådana krav på byggnaden och dess placering som i första hand motiveras av den avsedda verksamheten. Olägenheterna kan bestå av luftföroreningar, buller, skakningar, ljus eller andra liknande störningar som inte är helt tillfälliga. Vid bedömningen av vad som i det enskilda fallet är att betrakta som betydande olägenhet för omgivningen måste även beaktas områdets karaktär och förhållandena på orten. Med detta menar jag att toleransnivån måste vara något högre i vissa fall. Förenklat kan detta uttryckas så att viss fiskluk i fiskesamhällen och gödsellukt i jordbruksområden måste godtas. Givetvis innebär detta dock inte att störningarna i sådana fall kan tillåtas ge upphov till sanitära olägenheter för omgivningen. För sådana verksamheter som kan innebära omgivningsstörningar, t.ex. större industriområden, flygplatser eller sopstationer, torde ofta särskilda områden finnas angivna i översiktsplanen. Om det finns behov av skyddsområden kring vissa verksamheter eller speciella krav på tekniskt utförande av vissa byggnader, kan detta säkerställas genom områdesbestämmelser eller i detaljplan" (Prop. 1985/86:1, s.484).

4 FALLSTUDIER

4.1 Bostäder vid färgfabrik (AB Alfort & Cronholm, Stockholm)

4.1.1 Miljöprövning

Bolaget har under lång tid bedrivit tillverkning av färgprodukter inom Ulvsunda industriområde på mark som enligt gällande stadsplan är avsedd för industriändamål. Norr om Alfort & Cronholms anläggning finns bostadsområdet Johannesfred (ca. 65 meter från tomtgräns).

Färgfabriken prövades av koncessionsnämnden 1984-1986 (Dnr 502-245/84). I nämndens överväganden konstaterades att nuvarande verksamhet och planerad utökning av denna inte har ifrågasatts av remissmyndigheterna. Dock kommenterade man en intervjuundersökning som miljö- och hälsoskyddsnämnden gjort bland närboende i samband med en industriområdesinventering 1983 och av vilken det framgick att en del stördes av lukt som förknippades med färgfabrikens verksamhet. Klagomålen följdes upp 1984 varvid framkom att fyra personer fortfarande var störda av lösningsmedelslukt.

Parallellt med koncessionsnämndens prövning av AB Alfort & Cronholms verksamhet ställdes ett förslag till stadsplan ut för granskning. I samband därmed framställde företaget erinringar mot planförslaget. Koncessionsnämnden har utförligt kommenterat planfrågens betydelse för tillåtlighetsprövningen av miljöskyddsärendet och där bl.a. anfört:

"Koncessionsnämnden instämmer i miljömyndigheternas kritik i förevarande fall av kommunens planer på att uppföra bostadsbebyggelse och en barnstuga så nära en industrialanläggning - och särskilt av denna karaktär - som det här är fråga om. Nämnden kan i detta sammanhang inte underlåta att uttrycka sin förvåning över att kommuner fortfarande planerar bostads- och industriområden utan att reservera mark för tillräckliga mellanliggande 'frizoner', ett förhållande som föranleder olämpliga bostadsmiljöer och/eller onödiga kostnader för skyddsåtgärder och försiktighetsmått vid industrialanläggningar" (Dnr 502-245/84, s.51).

Koncessionsnämnden konstaterade att tillkomsten av bl.a. bostadsbebyggelse i närheten av miljöfarlig verksamhet berörts i förarbetena till miljöskyddslagen ("prioritetens betydelse" vid tillåtlighets-

prövning). Med stöd i förarbetena konstaterade nämnden att "En fastighet är exempelvis inte lämpad för bostadsändamål, om den ligger inom verkningsområdet för en immissionskälla med kraftiga luftföroreningar eller bullerstörningar" (Dnr 502-245/84, s.52). Om en sådan markanvändningsfråga aktualiseras skall den angripas och lösas som ett planeringsproblem. I det fall markanvändningsförändringen ändå kommer till stånd måste det finnas möjlighet för grannarna och det allmännas företrädare att väcka talan mot det störande företaget. En sådan prövning skall dock, om störningarna inte är mycket avsevärda, "kunna utfalla så att man låter den gamla anläggningen bestå oförändrad eller med smärre förändringar, eftersom den i och för sig är nyttig och av sådant slag att den inte förmår bära ytterligare belastning" (Dnr 502-245/84, s.53).

Koncessionsnämnden var skarp i sina kommentarer till kommunens bebyggelseplanering:

"Med hänsyn härtill väcker - milt sagt - kommunens planering av bostäder och en barnstuga inom planområdet förvåning. Kommunens undlåtenhet att därvid beakta dels den tidigare dispensprövningen av färgfabriken, dels de luktolägenheter som fabriksverksamheten föranlett under 1980-talet dels ock de rekommendationer rörande avstånd till bostäder, vad bl.a. gäller omgivningspåverkan från färgfabriker som gäller sedan 1982 --- är, enligt koncessionsnämndens mening, anmärkningsvärd" (Dnr 502-245/84, s.55).

Men koncessionsnämnden påpekade också att bolaget för sin del inte kan räkna med att förhållandena i fabriken omgivning alltid kommer att vara desamma varför följande ställningstagande inkluderas i beslutet:

"Att närheten till den planerade bebyggelsen öster om fabriken - särskilt om det redovisade stadsplaneförslaget fastställes i nu befintligt skick - kan inverka på koncessionsnämndens slutliga bedömning av skyddsåtgärder m.m. i skärpande riktning är tyvärr något som bolaget får räkna med" (Dnr 502-245/84, s.55).

4.1.2 Markanvändningsförändring

"Förslag till ändrad stadsplan för del av kv Rostugnen m.m. inom stadsdelen Ulvsunda Industriområde i Stockholm" antogs av kommunfullmäktige den 2 juni 1986. Under utställningen av stadsplaneförslaget

framfördes anmärkningar, vilka ledde till att den planerade barnstugan undantogs fastställelseprövning. Planförslaget fastställdes av länsstyrelsen i december 1986. Vid den tidpunkten hade koncessionsnämnden redan fattat sitt beslut. Länsstyrelsen konstaterade att bolagets anmärkningar mot planförslaget kvarstod och att det även inkommit med en skrivelse.

Länsstyrelsens motivering innebar att planförslaget uppfyllde sprängämnesinspektionens krav på minst 100 meters skyddsavstånd mellan hanteringslokal för brandfarlig vätska och planerad bostadsbebyggelse. Det väsentligaste motivet länsstyrelsen anförde var följande ställningstagande till befintliga förhållanden:

"Länsstyrelsen bedömer att bostadsbebyggelsen i det föreslagna området i allt väsentligt inte ligger sämre än befintlig bostadsbebyggelse i förhållande till störningskällorna inom fabriksområdet. Antalet planerade nya lägenheter är betydligt mindre än vad som redan finns på jämförbara avstånd till färgfabriken. De olägenheter som redovisats av miljö- och hälsoskyddskontoret i den närliggande, befintliga bostadsbebyggelsen är främst lukt från utsläpp av lösningsmedel m.m. De olägenheter som kan komma att beröra den planerade bebyggelsen bedöms inte bli större än de som idag förekommer i den befintliga bebyggelsen.

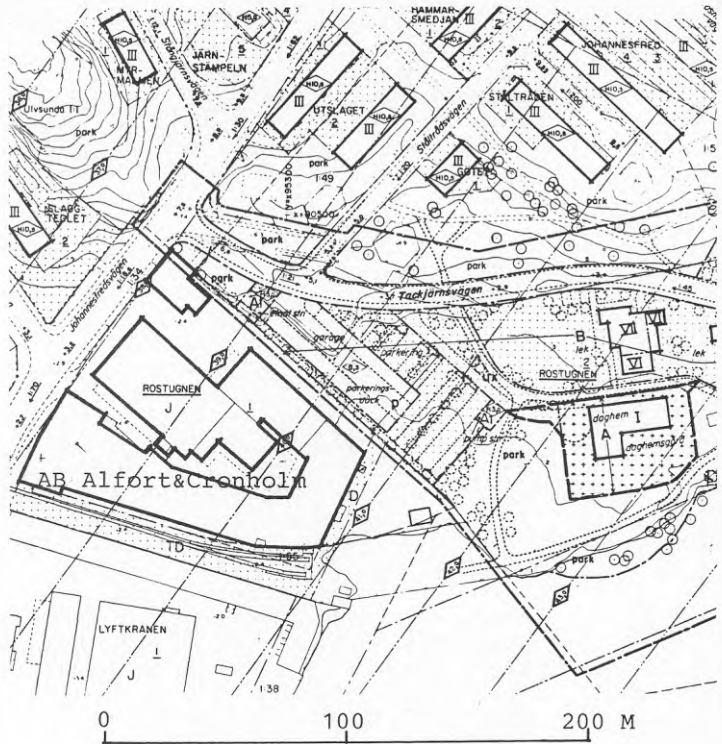
 Det stadsförnyelsearbete som kommunen har bedrivit inom Johannesfred har bl.a. visat att ett nyttillskott av lägenheter i området är angeläget för att förbättra lägenhetsfördelning, tillgänglighet, serviceunderlag m.m. och att ny bebyggelse inom det aktuella planområdet är lämpligt från stadsdelens utgångspunkter" (11.082-73-86, s.2).

Alfort & Cronholm besvarade sig till regeringen över länsstyrelsens beslut att fastställa stadsplanen. Regeringen, som delade länsstyrelsens bedömning, beslöt i februari 1987 att avslå överklagandet.

4.1.3 Plansituation

Enligt Plats för arbete bör en färgfabrik ha ett skyddsavstånd på 200-400 meter.

Planen innebär bostäder på ca. 110 meters avstånd och en barnstuga på ca. 90 meters avstånd från fabriken.



Figur 4.1 Plansituation för AB Alfort & Cronholm, Stockholm

4.2 Bostäder vid färgfabrik (Nordsjö AB, Burlöv)

4.2.1 Miljöprövning

Nordsjö AB har under lång tid bedrivit tillverkning av färg och färgkemiska produkter på ifrågasatt industriområde. Företaget fick koncession för dåvarande och utökad verksamhet 1981 (Dnr 502-78/81). De miljöstörningar som uppkommer är:

- Utsläpp av förorenat avloppsvatten i Malmö kommuns avloppsnät
- Utsläpp av föroreningar i dagvattnet
- Utsläpp av lösningsmedel i luften
- Utsläpp av lösningsmedelshaltiga gaser i luften
- Utsläpp av pigment och annat stoft i luften
- Buller från den industriella verksamheten.

Koncessionsnämnden hade vid tillåtlighetsprövningen beaktat den planerade bostadsbebyggelsen i fabriken närhet; "vilken bebyggelse medför att längre gående skyddsåtgärder bör övervägas jämfört med vad som annars skulle ha ansetts erforderligt" (Dnr 502-78/81, s.20). I samband därmed använde koncessionsnämnden samma ordalydelse som beträffande tillståndet för Alfort & Cronholms färgfabrik i Stockholm (se avsnitt 4.1.1). Nämnden kunde alltså inte låta bli att uttrycka sin förvåning över att kommuner fortfarande planerar bostads- och industriområden utan att reservera mark för tillräckliga mellanliggande skyddszoner. Förhållandet medför olämpliga bostadsmiljöer och/eller onödiga kostnader för skyddsåtgärder och försiktighetsmått vid industrianläggningar.

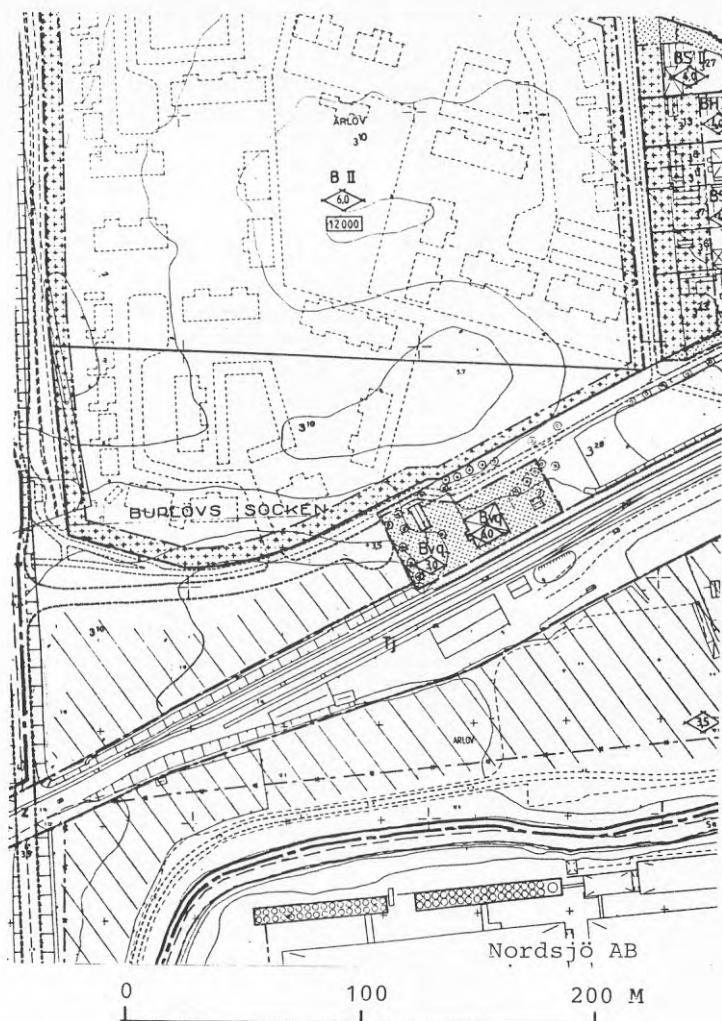
4.2.2 Markanvändningsförändring

Den planerade bostadsbebyggelsen i fabriken närhet som koncessionsnämnden beaktat, "Förslag till ändring och utvidgning av stadsplanen för Sege by, Arlöv 3:10 m.fl., Burlövs kommun", kom att förändras till sitt innehåll under planutredningens gång. Länsstyrelsen ansåg 1982 i sitt yttrande över planförslaget (11.087-2833-81) att bostadsbebyggelsen kunde godtas endast under förutsättning att man utförde väl tilltagna skyddszoner mot den befintliga industrin i söder. Kommunen återkom till länsstyrelsen med ett reviderat stadsplaneförslag som beaktade tidigare påpekat behov av skyddszon.

Kommunfullmäktige i Burlöv antog planförslaget den 16 april 1984 och undantog då den del av bostadsbebyggelsen som kom närmast Nordsjö AB (ca. 120 meter). Den föreslagna bostadsbebyggelsen kom därmed att hamna ca. 200 meter från från företaget. Länsstyrelsen konstaterade bl.a. i sitt fastställelsebeslut (11.082-2294-84) i oktober 1984 att Nordsjö AB godtog förslaget under förutsättning att det undantagna området disponeras på visst sätt. I länsstyrelsens beslut preciserades detta till; "att den redovisade planerade skyddszonen utförs i princip enligt det förslag som bilagts handlingarna och daterats den 2 maj 1984" (11.082-2294-84, s.2).

4.2.3 Plansituation

Enligt Plats för arbete bör en färgfabrik ha ett skyddsavstånd på 200-400 meter. Bostäderna förläggs ca. 200 meter från färgfabriken.



Figur 4.2 Plansituation för Nordsjö AB, Burlöv

4.3 Bostäder invid pappersbruk (AB Papyrus, Mölndal)

4.3.1 Miljöprövning

Koncessionsnämnden gav 1975 tillstånd för bolaget att bedriva miljöfarlig verksamhet. Vid prövningen

framfördes bl.a. att bolagets recipient för avloppsvatten, Mölndalsån, var kraftigt förorenad, saknade vegetation och bottenarna var täckta med kaolin och smutsvattensvamp. Bolagets tillstånd förenades med villkor som bl.a. innebar att bolaget snarast skulle vidta åtgärder för kemisk fällning av avloppsvattnet samt att bolaget senast inom fyra år från tillståndsday i samråd med naturvårdsverket skulle ha vidtagit åtgärder för biologisk rening av avloppsvattnet. 1979 biföll koncessionsnämnden bolagets ansökan att få skjuta på tidpunkten då biologisk rening skulle vara genomförd till juni 1980. 1982 lämnade koncessionsnämnden en ansökan från bolaget om att tillåta ett större utsläpp av nedbrytbar organisk substans än vad 1975 års beslut medgav utan bifall. Som skäl angavs att bolaget haft gott om tid till förfogande för att nedbringa föroreningsutsläppet till vatten till den nivå som förutsattes i 1975 års beslut.

1983 hemställde bolaget i ansökan ånyo om en ökning av tillåtet utsläpp av nedbrytbar organisk substans. Skälen var dels att kostnaden skulle bli alltför hög och dels att tillståndet i Mölndalsån var så mycket bättre att det inte var nödvändigt med en längre gående rening. Fiskeriintendenten motsatte sig detta medan länsstyrelsen tillstyrkte bolagets framställan. Naturvårdsverket som lämnat bolagets utsläpp till åtalsprövning och övervägde att pröva frågan om miljöskyddsavgift gick med på att höja utsläppet från 360 kg per dygn till 420 kg per dygn med ett månadsmedelvärde på 350 kg per dygn. Mölndalskretsen av Svenska naturvårdsföreningen godtog samma 420 kg som naturvårdsverket men med månadsmedelvärdet 300 kg. Svenska Pappersindustriarbetarförbundets avd. 63 framförde bl.a. att naturvårdsverkets riktvärde inte var rimligt eller praktiskt. Koncessionsnämnden biföll bolagets ansökan. Tilläggas skall att bolaget nedbringt belastningen på Mölndalsån bl.a. genom att överföra en del av sitt avloppsvatten till Mölndals avloppsnät för rening i Ryaverket Göteborg.

4.3.2 Markanvändningsförändring

Kommunfullmäktige antog den 22 september 1986 "Förslag till ändring av stadsplanen för Mölndal - SÖDRA TRÄDGÅRDEN - i Mölndals kommun". Förslaget innebär 150 bostadslägenheter i 8-våningshus ca. 50 meter från pappersbruket. Under samrådsskedet hade länsstyrelsen framhållit att miljöstörningarna var av en sådan omfattning att området inte kunde anses lämpligt för bostadsbebyggelse, att i det fall

kommunen ändå skulle exploatera området borde bostadsbebyggelsen begränsas till områdets norra delar samt att det vid ett genomförande av bebyggelsen inte kunde uteslutas att krav skulle komma att ställas på förändrade villkor för AB Papyrus verksamhet i de delar denna påverkar planområdet.

Vid planutställningen hade kritik riktats mot planen av AB Papyrus som ansåg att de boende skulle kunna komma att känna sig störda av industriverksamheten. Företaget befarade att detta skulle kunna innebära skärpta miljökrav på dess verksamhet. Företaget utvecklade dessa synpunkter senare i brev till länsstyrelsen i samband med fastställelseprövningen.

I samband med fastställelseprövningen hörde länsstyrelsen naturvårdsverket, som i sitt yttrande (Dnr 345-2758-86) bl.a. framförde:

"Sammanfattningsvis kan sägas att planområdet är utsatt för störningar från trafik och från industriell verksamhet som ur renodlad miljösynpunkt gör det olämpligt att bygga nya bostäder där. Inte ens med en sänkning av hastigheten på E6an och ytterligare miljöskyddsåtgärder vid industrierna går det att åstadkomma en önskvärd miljö kvalitet. Ett bättre alternativ från miljövärdssynpunkt vore att utnyttja den sydöstra delen av planområdet, där nybebyggelse föreslås, till verksamheter som kontor eller ej miljöstörande industri.

Störningarna är dock inte så allvarliga att naturvårdsverket vill motsätta sig ändringen av stadsplanen. Det måste ankomma på kommunen att väga samman det som talar mot nya bostäder i området, t.ex. miljöstörningarna, och det som talar för, t.ex. bostadsbristen och svårigheterna att tillräckligt snabbt få fram mark för nya bostäder" (Dnr 345-2758-86, s.3).

Länsstyrelsen konstaterade i sitt yttrande att planförslaget i viss utsträckning beaktade de synpunkter man framfört under samrådsskedet. Beträffande AB Papyrus:

"har länsstyrelsen all förståelse för den oro bolaget hyser för att framtida krav på åtgärder för att minska störningarna kan komma att ställas på bolaget.

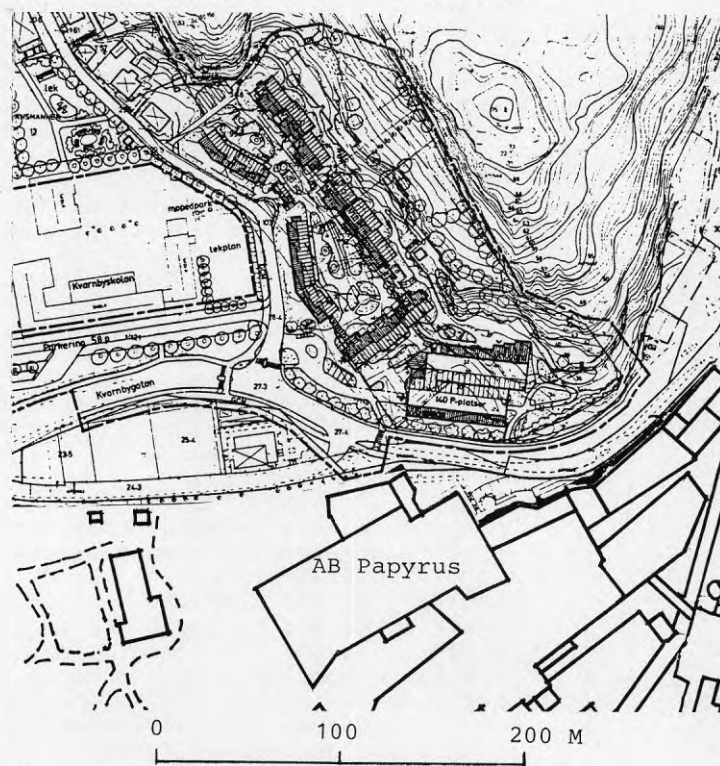
Uppkommer sådana krav ankommer det på kommunen att genom undersökningar noga klarlägga omfattningen av de immissioner som kan härledas till industrin. Skulle undersökningarna visa att störningarna är av

större omfattning än vad miljö -och hälsoskydds-nämnden och naturvårdsverket utgått från vid sin bedömning av nu rådande miljösituation får frågan om åtgärder prövas inom ramen för de för industrin gällande tillstånden" (11.082-3659-86, s.4).

I sin sammanfattning konstaterade dock länsstyrelsen att "den kritik Papyrus AB anfört mot planförslaget, ---, inte utgör skäl för att vägra fastställelse av planförslaget helt eller delvis" (11.082-3659-86, s.4). I detta stödde sig länsstyrelsen på naturvårdsverkets ställningstagande.

4.3.3 Plansituation

Enligt Plats för arbete bör det vara tillräckligt för ett mindre ointegrerat pappersbruk med ett skyddsavstånd på 300-700 meter. Enligt planen föreslås bostäder ca. 50 meter från industrin.



Figur 4.3 Plansituation för AB Papyrus, Mölndal

- 4.4 Bostäder m.m. vid plastindustri och verkstadsindustri (AB Nobel Plast och Bofors AB, Tidaholm)

4.4.1 Miljöprövning

Industriell verksamhet har bedrivits inom området sedan början av 1900-talet. Plasttillverkningen startade efter kriget (1945). Idag sysselsätts ca. 950 personer, vilket innebär att en stor del av Tidaholms 13.000 invånare har sin bärning inom verksamheten. Bolagens verksamhet har prövats av länsstyrelsen vid 6 tillfällen under 1974-1981. Dessutom har länsstyrelsen beviljat dispens från skyldigheten att söka tillstånd från koncessionsnämnden 1977. Under 1986-87 prövades bolagens verksamhet ånyo av koncessionsnämnden. Ansökan föranleddes primärt av en planerad utökning av produktionen av polyuretandetaljer.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden lämnade ett omfattande yttrande till koncessionsnämnden, i vilket man bl.a. konstaterade:

- att bolagens redovisning av vattenutsläpp samt haveririsker är dåligt redovisade,
- att industriområdet omges av bostäder i alla väderstreck och de närmaste ca. 50 meter från produktionslokalerna,
- att företagen skyndsamt skall utreda och redovisa de tekniskt/ekonomiskt möjliga metoderna för minskning och rening av utsläppen,
- att buller ej skall överskrida utomhusriktvärdena för befintlig industri enligt Statens naturvårdsverks RR 1978:5,
- att företaget skall redovisa hur man hanterar det miljöfarliga avfallet samt
- att det vore av stort intresse att belysa förekomsten av skador eller sjukdomar bland befolkningen som kan ha sin orsak i industriella utsläpp inom tätorten.

Byggnadsnämndens arbetsutskott yttrade sig att målsättningen var att uppnå samstämmighet mellan miljöskyddsärendets beslut och det om den stadsplaneändring för kvarteret Granaten som pågick. Man konstaterade att bostäder och industri vuxit fram parallellt under 1900-talet och att vid nyplanering en annan disposition skulle ha valts. "Nu är situationen att betydande kapital bundits i såväl industrianläggningar som bostadsbebyggelse. Flertalet närliggande bostadshus torde ha uppförts med förutsättningen att kvarteret Granaten är avsett för industriändamål.--- Därmed tillstyrks lokalisering i befintligt läge." (Dnr 502-117/86, s.29-30).

Vidare tog också byggnadsnämnden upp bullerfrågan samt föreslog en 10 meter bred skyddsplantering mot bostadsbebyggelsen åt söder och öster.

Kommunstyrelsen, som i sitt yttrande åberopade miljö- och hälsoskyddsnämndens samt byggnadsnämndens arbetsutskotts yttranden, framförde för egen del dessutom:

"Det är för Tidaholms kommuns del viktigt att de båda bolagen tillåts ha kvar verksamhet på befintlig plats i kommunen. Det är samtidigt viktigt att värna om kommuninvånarnas hälsa. --- Kommunstyrelsen tillstyrker att bolagen får ha kvar sin verksamhet och jämväl att denna utökas, under förutsättning att bolagen inom rimliga kostnader och inom rimlig tidsperiod åläggs att begränsa sina utsläpp och störande buller" (Dnr 502-117/86, s.32).

Länsstyrelsens yttrande var skarpare:

"Med hänsyn till att bolagen i ansökan inte redovisat några förslag till emissionsbegränsande åtgärder för utsläppen till luft, och inte heller redovisat någon totalbild av utsläppen till vatten, är länsstyrelsen tveksam till om bolagens ansökan om en utökad produktion för närvarande kan tillstyrkas.

Om tillstånd ändå lämnas, bör slutliga villkor för både utsläppen till vatten och luft sättas på en prövotid, de senare förslagsvis till utgången av år 1989" (Dnr 502-117/86, s.34).

Även naturvårdsverket var kritiskt:

"Naturvårdsverket finner dock att befintlig produktion vid Tidaholmsverken bör kunna tillåtas med hänsyn till att stora kapital bundits i industri- anläggningen och att åtgärder och försiktighetsmått bör kunna vidtas vid fabriken för att förhindra olägenheter i fabriken omgivning. Detta ställningstagande innebär således att särskilt stora krav måste ställas på den aktuella verksamheten.

Däremot finner naturvårdsverket det inte, av skäl som redovisas nedan, möjligt att ta slutlig ställning till huruvida en utökad verksamhet skall tillåtas" (Dnr 502-117/86, s.37).

Både länsstyrelsen och naturvårdsverket föreslog en prövotid och formulerade provisoriska villkor för denna.

Vid koncessionsnämndens sammanträde framförde bola-

gen synpunkter på den framförda kritiken samt redovisade vad de planerade att genomföra för att minska utsläppsmängderna. Bolagen accepterade en prövotid fram till 1990 men inte de villkor som remissinstanserna föreslagit skulle gälla. Koncessionsnämnden lämnade bolagen tillstånd till nuvarande verksamhet samt en produktionsökning i enlighet med bolagens ansökan. Men man uppsköt under en prövotid frågan om villkoren för avloppsvatten till kommunens avloppsreningsverk, utsläpp av dagvatten, utsläpp av freon och andra organiska ämnen. Under prövotiden skulle bolagen genomföra ett antal specificerade åtgärder och undersökningar. Frågan om utökning av polyuretanskumtillverkningen gjordes avhängig resultaten av dessa utredningar. Därutöver beslutades om ett antal särskilda villkor.

4.4.2 Markanvändningsförändring

Gällande stadsplan är fastställd 1947. I enlighet med planen har bostäder och en LM-skola byggts i industrins omedelbara närhet. Dessutom har andra stadsplaner för bostadsbebyggelse i industrins närhet fastställts 1970, 1974 och 1983. I ingen av dessa stadsplaners beskrivningar finns något beskrivet om de näraliggande företagens påverkan på planerna eller dessas påverkan på förutsättningarna för företagens verksamhet.

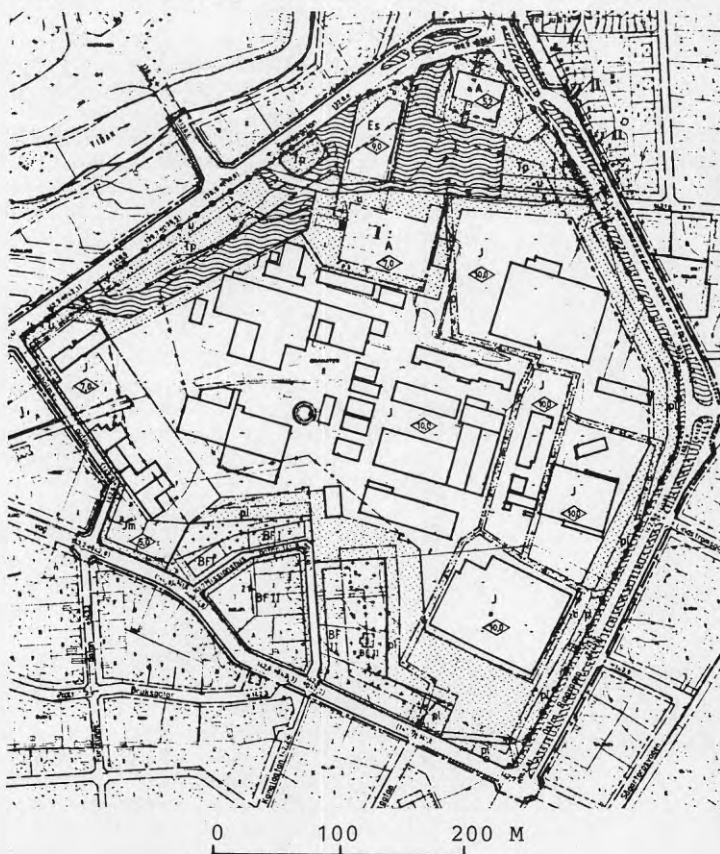
För närvarande pågår ett arbete med ändring av stadsplanen för industriområdet och angränsande bostadskvarter, kvarteret Granaten. Arbetet har bedrivits parallellt med koncessionsprövningen och enligt planbeskrivningen är syftet att nå samstämmighet. "Stadsplane förslaget kommer således att tillföras mer information när miljöskyddsärendet avancerat" (Planbeskrivning kv Granaten m.fl. koncept maj 1986, s.7). I planförslaget ingår tre mindre områden för bostadsändamål i industrikvarters sydvästra del. Om dessa säges:

"Vid bedömning av markens lämplighet för bostadsändamål måste befintliga förhållanden tillmätas avgörande betydelse. Marken är bebyggd med bostäder sedan lång tid och en avveckling av bostäderna bedöms inte önskvärd eller realistisk. Sambandet med industrin rör främst frågor om sundhet, säkerhet och trivsel. Sundhet behandlas i miljöskyddsärendet där utsläpp till luft och vatten samt buller skall prövas. Säkerhet är en fråga om riskbedömning. Tidholms brandförsvaret bedömer att närliggande bostadshus kan säkras vid brand inom industrianläggningarna. Däremot kan evakuering bli nöd-

vändig vid spridning av farlig rök eller gas. Trevnaden kan förbättras med olika åtgärder. I förslaget redovisas planteringszon på industriområdet närmast bostadsbebyggelse. Inom bostadsområdet redovisas mark för uthus som skärm mot industrin" (Planbeskrivning kv Granaten m.fl. koncept maj 1986, s.8).

4.4.3 Plansituation

Enligt Plats för arbete bör skyddsavståndet till plastbearbetande industri vara 150-300 meter och till verkstadsindustri 200-400 meter. Den 1983 fastställda stadsplanen innebär ca. 100 lägenheter på 250-400 meters avstånd från industriområdet.



Figur 4.4 Plansituation för AB Nobel Plast och Bofors AB, Tidaholm

4.5 Bostäder vid stålverk och malmupplag (SSAB och LKAB, Luleå)

4.5.1 Miljöprövning

SSAB:s verksamhet har prövats ett flertal gånger av koncessionsnämnden. 1972 lämnades tillstånd till dåvarande Norrbottens Järnverk AB att bedriva verksamhet vid järnverk samt att i befintligt sinterverk tillverka 760.000 ton sinter per år. Samma år gavs också tillstånd till ett koksverk. 1978 föreskrev koncessionsnämnden slutliga villkor avseende bl.a. utsläpp till luft från verksamheten, som övertagits av SSAB. 1981 föreskrev koncessionsnämnden villkor avseende hanteringen av avfall och biprodukter från järn- och koksverken, vilka bl.a. innebar att nämnden uppsköt frågan om villkor för hanteringen samt ålade bolaget att ytterligare utreda frågan om de ekonomiska och driftstekniska förutsättningarna för återtagning av dessa avfalls- slag till masugnsprocessen.

Prövningen 1985 avsåg dels den uppskjutna frågan om hantering av vissa avfallsslag samt ansökan om tillstånd till tillverkning av s.k. basisk sinter i befintligt sinterverk. Beträffande avfallshanteringen begärde bolaget att få deponera 2.000 ton glödskalsslam per år samt att koncessionsnämnden ytterligare uppskjuter det slutliga avgörandet om villkor för hantering, deponering och återanvändning av visst avfall. Denna senare fråga hängde samman med det sökta tillståndet för tillverkning av basiskt sinter i vilken process en del avfall avsågs återtas i processen. Bolaget framhöll att tillverkningen av basiskt sinter ger betydligt mindre miljöbelastning än fortsatt drift enligt det tillstånd man hade.

Kommunstyrelsen tillstyrkte bifall till bolagets ansökan liksom även miljö- och hälsoskyddsnämnden, dock med tillägget att koncessionsnämnden skall fastställa gränsvärden för utsläpp av stoft och svaveldioxid. Även länsstyrelsen tillstyrkte med viss tvekan beträffande att bolaget frångått principen att utnyttja bästa möjliga teknik för att minska stoftutsläppet. Naturvårdsverket ansåg bl.a. att frågan om glödskalsslammets återtagande inte var tillräckligt utredd och att utsläppen från sintertillverkningen var klart miljömässigt motiverat att åtgärda. Vid koncessionsnämndens sammanträde framförde Föreningen Luleå fritidshus att utsläppen skall kontrolleras och att de inte skall medföra olägenheter för fritidsbebyggelsen vid Hertsöfjärden.

Koncessionsnämndens bedömning var att den föreslagna återanvändningen av avfallsprodukter måste beakta även de olägenheter för miljön som skulle bli följden:

"Sintertillverkningen på bolagets villkor skulle medföra en inte obetydlig ökning av stoftutsläppet från bolagets anläggningar.

Koncessionsnämnden finner vid en sammanvägd bedömning av angivna omständigheter, att bolaget inte bör åläggas att återta angivna slam och stoffer. Tillstånd till verksamheten kan dock medges. Ett sådant tillstånd måste emellertid förbindas med föreskrifter avseende begränsning av stoftutsläpp också från sinterpannorna" (Dnr A 84/71, s.30).

Beträffande glödskalsslammet ansåg koncessionsnämnden i likhet med naturvårdsverket att frågan om återtagande borde ytterligare utredas. Gällande beslut angående bullerstörningar var från 1978 och angav 50 decibel(A) som övre gräns inom bostadsområden. Huvuddelen av bostadsområdet är beläget inom <45 decibel(A)-zonen, tomterna närmast SSAB ligger inom zonen 45-50 decibel(A).

4.5.2 Markanvändningsförändring

"Förslag till ändring och utvidgning av stadsplan för SVARTÖSTADEN" ställdes ut 1987. Bostadsområdet Svartöstaden är en av få bevarade arbetarstadsdelar i landet och har stort kulturhistoriskt värde. För att inte befintlig service skall försvinna från området ville kommunen göra en viss komplettering av bostäder och verksamheter. Genom förtätning med 84 lägenheter beräknades befolkningen inom Svartöstaden öka från 600 till 800 personer. I stadsplanebeskrivningen konstaterades att; "Svartöstadens framtid, som bostadsområde i så nära anslutning till tung industri, har diskuterats och ifrågasatts under många år" (Beskrivning 1986, s.4). Vidare kommenterades att bostadsbebyggelsen öster om Sandgatan fordrar särskild uppmärksamhet med hänsyn till buller från SSAB och man konstaterade att bullernivån genom åtgärder inom SSAB successivt sjunkit under senare år. Dessutom framfördes:

"Stoftnedfall från främst LKAB:s malmhögar kan förosaka nedsmutsning av samhället, särskilt höst och vår vid hård vind och torrt väder.

Några bestämmelser om hur stor nedsmutsning som bör godtas finns inte för närvarande.

Statens Naturvårdsverk bedömer att nedfallande stoft som överstiger 10 g/m² under 30 dygn är otillfredsställande i tätort.

Vid mätningar som utfördes i Svartöstad under 1977-78 överskreds detta värde fyra gånger" (Beskrivning 1986, s.8).

I samråd med olika kommunala organ hade framhållits av planeringskontoret att det ur planeringssynpunkt var olämpligt att förtäta Svartöstad, men att det kunde vara önskvärt ur kulturhistorisk synpunkt och av miljö- och hälsoskyddsnämnden att man inte tillrädde förtätning p.g.a. buller och stoftnedfall.

LKAB och SSAB framhöll i en gemensam skrivelse 1983 att man befarade att:

"människor som flyttar in i området ska ställa sådana krav på ostörd boendemiljö att det blir konflikter med den industriella verksamheten. Bolagen inser dock det kulturhistoriska intresset av ett bevarande av bostadsområdet, men önskar garantier för att förtätningen inte skulle innebära skärpta krav mot industrierna" (Beskrivningen 1986, s.12).

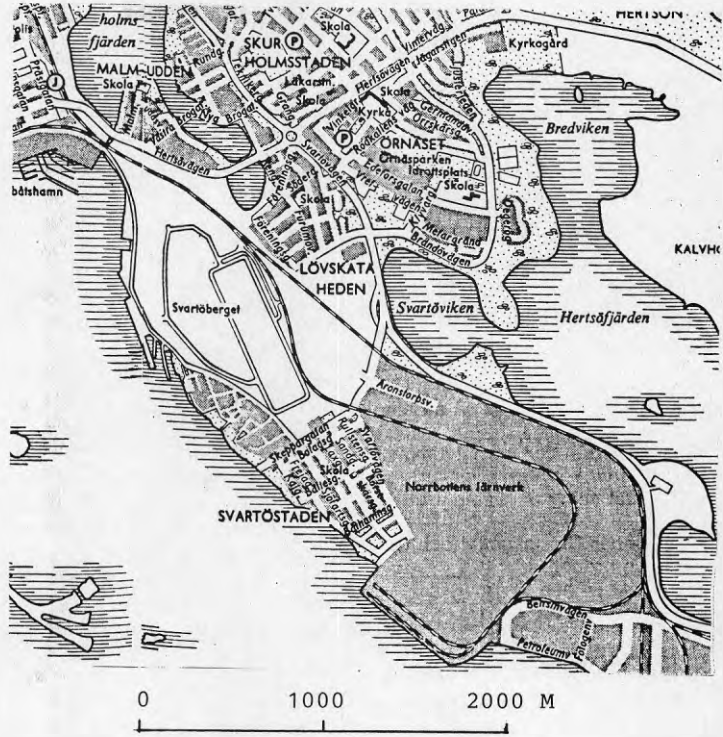
Bolagen förtydligade 1985 de villkor som de krävde för att tillstyrka planförslaget. Villkoren gick ut på:

- att kommunen åtar sig att lösa in privata fastigheter om sådana önskemål framkommer,
- att tillkommande bebyggelse på kommunal mark förvaltas av kommunalägd stiftelse,
- att nuvarande miljöstörningar, som föreligger i Svartöstad, redovisas i kommande stadsplan på ett adekvat sätt samt
- att samråd skall äga rum mellan kommunen och bolagen vid upprättande av stadsplanen.

Dessa villkor accepterade kommunen. I sitt yttrande (januari 1987) inför utställningen av planförslaget var länsstyrelsen positiv, trots de miljöproblem som föreligger (buller och stoft). Naturvårdsenheten anmälde skiljaktig mening och menade att befolkningen kommer att öka med 200 personer inom ett område som tidvis är utsatt för miljöstörningar och att svårigheterna för SSAB:s verksamhet och utvecklingsmöjligheter också kommer att öka. Man ansåg också att största möjliga frizon måste skapas mellan industrin och bebyggelsen eftersom man aldrig helt kan utesluta störningar beroende på tekniska fel eller den s k mänskliga faktorn.

4.5.3 Plansituation

Enligt Plats för arbete anges för järn- och stålindustrin ett skyddsavstånd på 1-2 km. Hela bostadsområdet Svartöstaden ligger inom detta avstånd.



Figur 4.5 Plansituation för LKAB och SSAB, Luleå

4.6 Bostäder vid gummivaruindustri (Trelleborg AB, Trelleborg)

4.6.1 Miljöprövning

Industrin har funnits på nuvarande plats i "alla tider" och har inte miljöprövats. Sådan prövning kommer dock att ske under 1987/88. Länsstyrelsen nämner följande miljöstörningar från industrin:

- Utsläpp av lösningsmedel (375 ton/år), stoft och vulkgaser i luften.
- Buller som kraftigt överskrider Statens naturvårdsverks riktlinjer för externt industribuller.

4.6.2 Markanvändningsförändring

I juni 1986 yttrade sig länsstyrelsen över "Förslag till ändring av stadsplan för kvarteret Harven m.m." innebärande en komplettering av befintlig bostadsbebyggelse med 50 lägenheter. Planförslagets syfte uppgavs vara att förbättra boendemiljön genom att kvarteret sluts kring en skyddad gård. Länsstyrelsen framhöll utsläpp av 350-400 ton lösningsmedel, utsläpp av stoft och vulkrök samt den höga bullernivån som skäl för att planförslaget inte skulle vidareföras. Detta gjorde dock kommunen. Miljö- och hälsoskyddsnämnden avstyrkte att planförslaget skulle godtas något som dock byggnadsnämnden gjorde strax efter länsstyrelsens yttrande.

Länsstyrelsen vägrade i september 1986 med samma motiv som man framfört i juni att fastställa planförslaget. Trelleborg AB hade framför anmärkningar mot förslaget, då man ansåg att en ny bostadsbebyggelse i direkt anslutning till industrin skulle vara försvårande för industrins strävan att uppnå uppsatta gränsvärden beträffande den yttre miljön.

Kommunstyrelsen i Trelleborgs kommun besvärade sig hos regeringen över länsstyrelsens vägran att fastställa planförslaget. Kommunstyrelsen framförde att den nya bebyggelsen endast marginellt kommer närmare Trelleborg AB och att avsikten var att avsevärt förbättra såväl den yttre som den inre miljön för kvarterets hyresgäster. Kommunstyrelsen konstaterade att länsstyrelsen bedömt att planutformningen gav förutsättningar för att bullernivån inomhus och på gården skulle bli acceptabel. Beträffande utsläppen ansåg kommunstyrelsen att länsstyrelsen inte grundat sitt ställningstagande på något undersökningsmaterial utan på klagomål från närboende och att det inte var sakligt motiverat. Beträffande den kommande koncessionsprövningen framförde kommunstyrelsen:

"Ännu mindre har i beslutet redovisats, på vilka grunder det kan antagas, att kommande begränsningskrav enligt miljöskyddslagen ej kommer att vara tillräckliga för att eliminera olägenheterna" (Kommunstyrelsen 1986, s.2).

Länsstyrelsens naturvårdsenhet ansåg i skrivelse att planändringen inte skulle fastställas. Av skrivelsen framgick också att planändringen föregåtts av upprättande av ett preliminärt exploateringsavtal mellan kommunen och tilltänkta exploatörer. Kommunfullmäktige hade dock i juni beslutat återremittera exploateringsavtalet till kommunstyrelsen för utredning av externt industribuller samt ut-

4.7 Bostäder m.m. vid återvinningsanläggning (AB Gotthard Nilsson, Älmhult)

4.7.1 Miljöprövning

Företagets verksamhet prövades av koncessionsnämnden 1979, 1982 och 1985. Redan 1979 konstaterade koncessionsnämnden att samhället hade byggts ut i industrins omedelbara närhet och att AB Gotthard Nilsson därmed hade fått en från miljösynpunkt olämplig lokalisering. Enligt 1985 års beslut hade företaget vidtagit tillräckliga åtgärder för att begränsa störningarna. Enligt nämnden var en omlokalisering inte möjlig. Nämndens beslut grundade sig emellertid på det bostadsbestånd som fanns 1979. De förtätningsmöjligheter som gällande stadsplan från 1959 medger inom företagets närmaste influensområde, sammanlagt sju kvarter, hade inte tagits med i bedömningen. Enligt en utredning som gjorts på länsstyrelsens uppdrag medger gällande plan att ca. 600 personer skulle kunna vara bosatta i det närmaste influensområdet. Idag bor där ca. 220 invånare. Företaget planerar förändringar av sin verksamhet och kommer att begära koncessionsprövning av detta.

4.7.2 Markanvändningsförändring

Två förslag till planändringar har upprättats inom företagets närmaste influensområde. "Förslag till ändring av stadsplanen för del av kv HÅKAN i Älmhult" antogs av byggnadsnämnden den 23 september 1986. I kvarteret Håkan (ca. 120 meter från industrin) föreslås ca. 75 bostadslägenheter. "Förslag till ändring av stadsplanen för del av kv DACKE m.fl. i Älmhult" antogs likaså av byggnadsnämnden den 23 september 1986. I kvarteret Dacke (ca. 30 meter från industrin) föreslås 39 lägenheter samt 500 kvadratmeter lokalyta.

Länsstyrelsen konstaterade i sitt yttrande (11.082-1688-86) att i samband med utställningarna hade anmärkningar, gällande bl.a. närheten till såväl järnvägen som AB Gotthard Nilsson, framförts mot förslagen. Länsstyrelsen menade att "Den fråga som under samråds- och fastställelsearbetet har kommit att få en alltmer framskjuten roll har gällt i vad mån verksamheten vid AB Gotthard Nilsson påverkar resp påverkas av planerad bostadsbebyggelse eftersom bägge kvarteren ingår i den del av centrum som utgör grannskap till industriområdet i kv Gotthard" (11.082-1688-86, s.3).

Planändringarna skulle innebära att ytterligare ca. 200 personer skulle kunna komma att bo i området. Såväl kommunens representanter som länsstyrelsen fann det angeläget att verksamheten vid AB Gotthard Nilsson kan bedrivas och utvecklas. Länsstyrelsen fann det därför "otillfredsställande att förutsättningarna för en tillåten miljöfarlig verksamhet, som den som bedrivs vid AB Gotthard Nilsson, förändras. Miljöskyddsintresset måste därför beaktas vid bebyggelseplanering i närheten av en sådan befintlig anläggning. Detta sker bäst genom en verkningsfull översiktlig planering." (11.082-1688-86, s.4).

Länsstyrelsen konstaterade att den existerande områdesplanen bearbetades med en centrumstudie för vilken kommunstyrelsen hade utfärdat direktiv som innebar att miljöaspekterna skall redovisas före ett ställningstagande till befintliga ej utnyttjade byggnadsrätter. Länsstyrelsens beslutsmotivering innebar att bebyggelsen i kvarteret Håkan kunde accepteras och "att verksamheten vid AB Gotthard Nilsson bör tåla konsekvenserna av att bostadsbebyggelsen i kv Håkan genomförs" (11.082-1688-86, s.5). Bebyggelsen i kvarteret Dacke bedömde länsstyrelsen annorlunda:

"Buller och vibrationer från järnvägen sammantaget med närheten till verksamheten vid AB Gotthard Nilsson måste anses bli så besvärande att den föreslagna förändringen bör anstå till dess att företaget låtit koncessionspröva sin planerade verksamhet och kommunen genomfört sin centrumutredning med det tilläggsdirektiv som gavs den 4 november 1986" (11.082-1688-86, s.5).

Länsstyrelsen meddelade dessutom med stöd av paragraf 36 byggnadslagen nybyggnadsförbud för den del av existerande stadsplan, som motsvaras av stadsplaneförslaget för kvarteret Dacke m.fl. AB Gotthard Nilsson överklagade länsstyrelsens fastställelse av "Förslaget till ändring av stadsplanen för kv HÅKAN i Älmhult" medan Smålandsbyggen AB överklagade att länsstyrelsen vägrade fastställa stadsplaneförslaget för kvarteret Dacke m.fl.

Regeringen avslog AB Gotthard Nilssons överklagande av planen för kv Håkan med följande motivering:

"Bolaget bedriver sedan lång tid tillbaka sin verksamhet nära Älmhults centrum och det finns i dagsläget en viss bostadsbebyggelse mellan industriområdet och planområdet. Bolaget måste därför redan på grund av den befintliga bostadsbebyggelsen kunna garantera att verksamheten är godtagbar ur miljösynpunkt. Mot den bakgrunden anser regeringen att

den aktuella nya bostadsbebyggelsen som skall uppföras på ett längre avstånd från industriområdet än den befintliga bebyggelsen, inte kan påverka förutsättningarna för bolagets verksamhet på sådant sätt att planförslaget inte skulle kunna godtas" (Regeringsbeslut 1987, s.1).

Regeringen avlog med länsstyrelsens argument liksom Smålandsbyggens AB överklagande av länsstyrelsens vägran att fastställa planen för kv Dacke.

4.7.3 Plansituation

Enligt Plats för arbete bör skrothantering ha ett skyddsavstånd på 150-500 meter. Bostadsbebyggelse planeras intill 30 meter från industriområdet.



Figur 4.7 Plansituation för AB Gotthard Nilsson, Älmhult

4.8 Servicehus vid kemisk fabrik (EKA AB, Ale)

4.8.1 Miljöprövning

Elektrokemiska Aktiebolaget (EKA) har producerat kemikalier vid sin anläggning i Bohus sedan början av 1900-talet. Bolagets verksamhet har prövats av koncessionsnämnden vid ett flertal tillfällen, 1974 (ärenden 72/74 och 128/74), 1976 (ärende 86/76) och 1977 (ärenden 53/77 och 176/77). EKA AB har därvid lämnats tillstånd till följande produktionskapaciteter:

ammoniak	5.000 ton per år
insmält alkali	12.000
järnklorid	20.000
klor	100.000
hypoklorit	30.000
lut	113.000
metasilikat	35.000
perborat	15.000
saltsyra	20.000
svavelsyra	35.000
vattenglas	18.000
väteperoxid	20.000
natriummetylat	400
natriumetylat	150

För denna omfattande produktion gäller en stor mängd föreskrifter och villkor gällande processavloppsvatten, utsläpp av luftföroreningar, bullerstörningar, avfallshantering, beredskapsfrågor och kontroll. 1978 behandlade koncessionsnämnden tre frågor, dels prövotidsfrågan om utsläpp till atmosfären av kvicksilver (Dnr Å 58/73 samt Dnr Å 104/76), tillstånd till ökning av produktionskapaciteten för saltsyraenheten från 20.000 till 35.000 ton per år (Dnr 502-47/78) samt tillstånd till ökning av produktionskapaciteten för väteperoxid-enheterna från 20.000 till 35.000 ton per år (Dnr 502-121/78).

Eventuell koncessionsnämndsprövning efter 1978 har inte studerats, då beslutet 1978 är det som i tid bäst relaterar till den studerade plan- och dispensprocessen för markanvändningen i Bohus centrum. Tilläggas kan att bolaget under 1978 fick tillstånd av regeringen enligt BL 136a att utvidga verksamheten vid anläggningen i Bohus med en fabriksenhet för tillverkning av metylenklorid. Detta byggnadslagsärende prövades ej enligt miljöskyddslagen.

I kvicksilverfrågan tillstyrkte hälsovårdsnämnden i Ale bolagets ansökan, medan hälsovårdsnämnden i

Kungälv efterfrågade ett fastställt kontrollprogram för mätning av kvicksilver och en redogörelse över kvicksilverbalansen inom företagets hela verksamhet. Länsstyrelsen i Älvsborgs län redogjorde i sitt yttrande för kvicksilverskador i naturen och att en fortsatt drift med kvicksilvermetoden borde tidsbegränsas eftersom det är möjligt med kvicksilverfria produktionsmetoder. Fram till förnyad prövning 1984 godtog länsstyrelsen bolagets förslag till villkor. Socialstyrelsen hade i sitt yttrande samma krav som länsstyrelsen. Fiskeriintendenten argumenterade utifrån miljöhänsyn för att ytterligare reduktion måste ske, i jämförelse med bolagets förslag, och på sikt en helt kvicksilverfri process.

Naturvårdsverkets omfattande yttrande med detaljerade krav på processerna utmynnade i att man accepterade fortsatt drift i klor-alkalifabriken med en tillverkning av högst 100.000 ton klor per år förenat med vissa villkor, vilket också blev koncessionsnämndens beslut, men att det slutliga avgränsandet beträffande utsläpp av kvicksilver skulle tas upp till förnyad prövning under 1979.

Bolagets yrkande om utökad saltsyraproduktion tillstyrktes av remissmyndigheterna och koncessionsnämnden.

Bolagets yrkande om utökad väteperoxidproduktion tillstyrktes av hälsovårdsnämnderna i Ale, Kungälv och Göteborg, fiskeriintendenten och socialstyrelsen. Naturvårdsverket ansåg att bolagets rening av processavloppsvattnet med avseende på organiskt material var dålig, något som länsstyrelsen i Älvsborgs län utvecklade ytterligare med krav på att den lovgivna mängden på 25 kg skulle sänkas till 5 kg per dygn. Bolaget accepterade detta och det gjordes även koncessionsnämnden.

I koncessionsnämndens övervägande refererade man till att man i 1974 års beslut hade anfört att bolagets industrianläggning i Bohus har ett olämpligt läge från miljösynpunkt särskilt med hänsyn till att Göteborgs kommun för sin vattenförsörjning är beroende av råvatten som hämtas från Göta älv nedströms EKA. Ett av villkoren innebar att bullret från verksamheten skulle begränsas så att det såvitt möjligt inte ger upphov till högre ekvivalent bullernivå i näraliggande bostadsområden än 55 dB(A) dagtid, 50 dB(A) kvällstid och 45 dB(A) nattetid. Frågor om beredskap och beredskapsorganisation för att motverka skadeverknningar vid haverier m.m. skulle lösas av bolaget i samråd med berörda myndigheter. I övrigt finns inte i koncessions-

nämndens handlingar några direkta kommentarer om anläggningens närhet till Bohus centrum och bostadsbebyggelsen däromkring.

EKA AB hade upprättat en beredskapsplan 1972, vilken var föremål för revidering två gånger per år. Kommunen ombesörjde 1975 att synpunkter hämtades in från hälsovårdsnämnden, brandcheferna och polismästaren på den reviderade beredskapsplanen. I hälsovårdsnämndens yttrande anfördes att man tolkade koncessionsnämndens villkor som att det inte bara gällde en beredskapsplan för gasutsläpp utan att den också skulle innefatta skador på miljön i sin helhet. Hälsovårdsnämnden föreslog därför att en kompletterande "miljöskyddsplan" skulle tas fram. Kommunstyrelsen anammade hälsovårdsnämndens förslag om "miljöskyddsplan" i sitt yttrande, medan polismästaren och brandförsvaret tillstyrkte EKA:s beredskapsplan.

4.8.2 Markanvändningsförändring

För det aktuella området gäller en byggnadsplan från 1951 som föreskriver bostadsändamål i en våning. Ett ej antaget förslag till dispositionsplan från 1972 anger centrumbebyggelse. Centrumbyggnaden byggdes 1970 på dispens från länsstyrelsen. 1976 beslutade kommunfullmäktige i Ale i princip att godkänna ett förslag till åldringsvårdsplan, vari bl.a. ingick byggandet av ett servicehus för äldre om ca. 60 lägenheter i Bohus centrum. Kommunfullmäktige uppdrog även åt byggnadsnämnden att omgående vidta erforderliga åtgärder i planhänseende för att möjliggöra den beslutade byggnationen.

1978 hade Riksbyggen gjort en skiss, i vilkens planbeskrivning inget nämndes om närheten till EKA och om vilken kommunen samrådde med länsstyrelsen. I länsstyrelsens samrådsyttrande framhölls:

"Det föreslagna servicehuset ligger ungefär 150 meter från EKA:s industriområde. För industrin har upprättats en beredskapsplan mot skadeverkningar vid haveri. I beredskapsplanen anges ett riskområde som i huvudsak omfattar hela Bohus tätort. Eftersom planområdet är beläget nära industrin är det särskilt utsatt vid exempelvis en klogaskatastrof. Även topografin är ogynnsam vid ett gasutsläpp. Vid västliga vindar kan gaser styras av den närbelägna bergsidan mot servicehuset.

Mot bakgrund av vad här anförts är det enligt länsstyrelsens uppfattning olämpligt att ytterli-

gare bostadsbebyggelse tillkommer mellan industrin och befintliga bostadsområden. Vad gäller servicehuset bör dessutom beaktas att de boende i allmänhet kräver stora insatser vid en eventuell evakuering. Läget i närheten av riksvägen och industrin är även från buller- och allmän miljösynpunkt tveksamt.

Såsom framgår av beskrivningen till förslaget finns det skäl som talar för den nu angivna lokaliseringen av servicehuset. Från säkerhets- och miljösynpunkt är den dock inte godtagbar. Länsstyrelsen avråder därför från att det nu aktuella planförslaget läggs fram för fastställelseprövning och förordar att en annan lokalisering av servicehuset väljs" (11.087-1620-78, s.1-2).

Eftersom kommunen vidhöll sitt förslag remitterade länsstyrelsen planskissen till Statens brandnämnd, som bl.a. framhöll att personer som vistades inomhus med stängda fönster och dörrar samt avstängd ventilation knappast skulle märka ett klogasutsläpp medan oskyddade personer utomhus skulle kunna få mycket svåra skador. Yttrandet föranledde att en arbetsgrupp bildades av representanter för Statens brandnämnd, Brandförsvaret, länsstyrelsen, EKA och Ale kommun. Denna grupp enades om en serie krav på Bohus Servicehus med avseende på ventilation, larm och utbildning av personal samt för personer utomhus i Bohus centrum larm samt instruktioner till allmänheten och personalen. Man menade dessutom att genom att personalen i servicehuset skulle få utbildning i räddningstjänst, så skulle tillkomsten av servicehuset få positiva effekter ur räddningstjänstsynpunkt för centrumområdet.

I början av 1979 skedde förnyat samråd med länsstyrelsen, som dock vidhöll sin tidigare ståndpunkt att i första hand söka annan lokalisering för servicehuset. Man ansåg också att planfrågan var av så stor allmän betydelse att den med stöd av BL 26 skulle underställas regeringens prövning. I februari 1979 rapporterades om samrådet i kommunstyrelsens arbetsutskott, som beslutade att uppdra åt stadsarkitekten att ta fram underlag för förnyat samråd med länsstyrelsen. Detta gjordes i form av en promemoria med argument för läget i Bohus centrum samt kortfattade kommentarer om fyra andra lägen. Vid samrådet med länsstyrelsen i april framhölls i samrådsyttrandet bl.a.

"Med nuvarande bedömningsunderlag och mot bakgrund av vad här anförts är länsstyrelsen, om än med viss tvekan, beredd att tillstyrka fastställelse hos regeringen" (11.087-810-79, s.2).

Naturvårdsdirektören, länsarkitekten och försvarsdirektören anförde skiljaktig mening med innebörden att något av de alternativa lägena för servicehuset borde väljas på grund av miljö- och säkerhetsskäl.

Efter det att planförslaget ställts ut under januari 1980, utan att någon anmärkning framförts mot lokaliseringen av servicehuset, godkände byggnadsnämnden planförslaget i mars och kommunfullmäktige antog detsamma i maj. I juli 1980 beviljade byggnadsnämnden dispens från BL 35 och 110 samt BS 46 för servicehuset efter hörande av remissorgan och sakägare, vilka inte invänt mot förslaget. Därefter, i augusti, skickades planförslaget för fastställelseprövning till länsstyrelsen, som för egen del tillstyrkte fastställelse under förutsättning att säkerhetsfrågorna fick en tillfredsställande behandling. Som tidigare anförde naturvårdsdirektören, länsarkitekten och försvarsdirektören skiljaktig mening.

Statens planverk yttrade sig i februari 1981 till bostadsdepartementet och konstaterade bl.a. att kommunen fått dispensbefogenhet i januari 1974 och att man inte informerat länsstyrelsen om dispensärendet. Servicehuset höll redan på att uppföras.

"Planverket bedömer att marken, med hänsyn till läget i omedelbar närhet till EKA:s industriområde, inte är lämplig till bebyggelse och inte bör fastställas till någon del. Att övrig bebyggelse sedan länge ligger nära industriområdet kan inte vara skäl att ytterligare komplettera bebyggelsen med en stor utbyggnad i den del av samhället som ligger allra närmast.

Den av kommunen meddelade dispensen och byggnadslovet för pensionärsbostäder strider uppenbart mot byggnadslagstiftningens syfte och innebär ett klart åsidosättande av den av regering och riksdag fastställda ordningen för stadsplanering" (Dnr 18/81, s.4).

Länsstyrelsen skrev i mars 1981 till byggnadsnämnden och bad om en förklaring till den lämnade dispensen:

"Byggnadsnämnden dröjde således med att överlämna det av kommunfullmäktige antagna förslaget till länsstyrelsen för fastställelseprövning under en tid av närmare tre månader. Under tiden meddelade byggnadsnämnden dispens för byggnadsföretaget. Byggnadsnämnden har således föregripit såväl länsstyrelsens som regeringens planprövning.

Länsstyrelsen anser det betänkligt att de möjligheter lagstiftningen erbjuder att i undantagsfall och i begränsad omfattning föregripa planfastställelse utnyttjats på det sätt som här skett. Med hänsyn till vad länsstyrelsen och statens brandnämnd tidigare uttalat vid samråd måste byggnadsnämnden ha varit väl medveten om de svåra avvägningsproblem som föreligger i planfrågan och att det därför är ovisst om planförslaget kan fastställas. Dispensen strider därför uppenbart mot byggnadslagstiftningens syfte" (11.089-401-81, s.1-2).

I april svarade byggnadsnämnden att det inte under planutställningen framförts några anmärkningar angående lokaliseringen och att dispens- och byggnadslovsfrågan efter remissbehandling och hörande av sakägare ej heller inneburit klagomål mot lokaliseringen. Samtliga politiska beslut i ärendet hade fattats under enighet. Motivet för dispensen angavs vara de kostnadsfördyrningar med ca. 10 miljoner kronor som skett mellan 1978 och 1980.

"Med hänsyn till att planförslagets fastställelse, genom länsstyrelsens försorg, hade senarelagts i avsevärd omfattning fanns det för byggnadsnämnden ej någon reell möjlighet att uppskjuta sitt ställningstagande. En bordläggning av ärendet i avvaktan på planens fastställelse, vars tidpunkt byggnadsnämnden ej kunde överblicka, hade medfört att byggnadsföretaget ej hade kommit till stånd" (BN:s protokoll 1981-04-01, paragraf 228 s.4).

Byggnadsnämnden hävdade också att såväl planläggning som dispensgivning skett i enlighet med reglerna i byggnadslagstiftningen och alltså inte kunde vara olagligt eller strida mot lagstiftningens syfte.

En månad senare yttrade sig byggnadsnämnden över en remiss från bostadsdepartementet och gjorde då några tillägg med anledning av planverkets yttrande. Tilläggen berörde koncessionsprövningen av EKA:s verksamhet:

"Vid byggnadsnämndens prövning av plan- och byggnadsfrågan för Bohus centrum har nämnden utgått ifrån att koncessionsnämnden i sitt beslut om tillstånd för EKA:s produktion bedömt samtliga omständigheter som är relevanta vid tillståndsgivningen. Av koncessionsnämndens beslut framgår det inte att säkerheten vid klorproduktionen skulle vara otillräcklig eller att densamma skulle innebära en fara för omgivningen som planverket ansett. Berörda remissorgan såsom bl.a. naturvårdsverket och länsstyrelsen har heller ej i samband med tillstånds-

prövningen ifrågasatt säkerheten vid klortillverkningen" (BN:s protokoll 1981-05-06, paragraf 327 s.2).

Dessa två yttranden från byggnadsnämnden utgjorde, tillsammans med ett från kommunkansliet i vilket man vidhöll sin hemställan att planen måtte fastställas, kommunfullmäktiges svar till bostadsdepartementet.

I juni 1983 påbörjades den oväntade upplösningen av denna stadsplanefråga genom att byggnadsnämnden beslutade föreslå kommunfullmäktige att återta ansökan om fastställelseprövning "i syfte att vidare studera planfrågan i området och få till stånd en planteknisk samordning med kringliggande byggnadsplaner" (BN:s protokoll 1983-06-06, paragraf 313 s.3). Detta gjorde också kommunfullmäktige i slutet av juni, varför bostadsdepartementet endast hade att avskriva ärendet, vilket skedde i slutet av augusti.

Länsstyrelsen hade dock några kommentarer kvar beträffande hur kommunen utövat sina dispensbefogenheter. Dessa lämnades i slutet av december och avslutades med orden:

"Mot bakgrund av här redovisade förhållanden kan länsstyrelsen inte underlåta en allvarlig erinran till nämnden att iaktta intentionerna i den lagstiftning som gäller för de omständigheter byggnadsnämnden åberopat för sitt dispensbeslut.

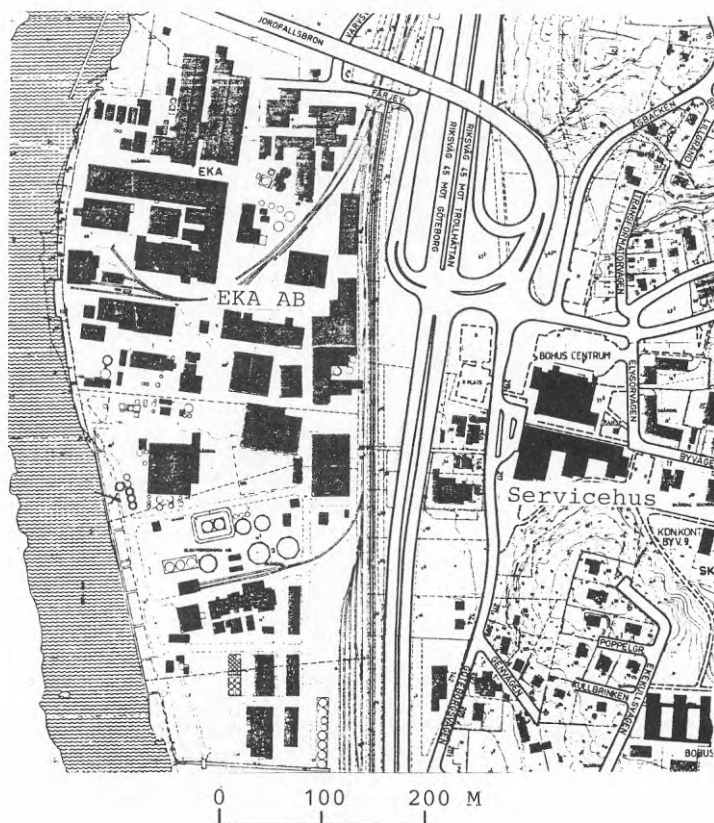
I den situation som nu föreligger framstår fortsatta överläggningar i plan- och säkerhetsfrågorna som särskilt angelägna" (11.089-401-81, s.4).

I januari 1984 behandlade byggnadsnämnden länsstyrelsens skrivelse och man var mycket förvånad över länsstyrelsens inställning och avslutar med "att lägga skrivelsen till handlingarna då ytterligare skriftväxling i ärendet ej torde tillföra något nytt i sakfrågan" (BN:s protokoll 1984-01-11, paragraf 52 s.53).

4.8.3 Plansituation

Enligt Plats för arbete bör klorhantering ha ett skyddsavstånd på minst 1000 meter.

Planförslaget (och dispensen) innebär servicebostäder 150 meter från industrins gräns och 400 meter från "klortappen".



Figur 4.8 Plansituation för Eka AB, Ale

4.9 Bostäder vid värmeverk med bl.a. sophörbränning (Ålidhem, Umeå)

4.9.1 Miljöprövning

Värme- och sophörbränningsanläggningen i Ålidhem tillkom i samband med utbyggnaden av stadsdelen i slutet av 60-talet. I slutet av 70-talet aktualiserades att anläggningen skulle ersättas med ett kraftvärmeverk, för vilket olika alternativa lokaliseringar studerades under 1982. Någon gång därefter fattades beslut om att tills vidare satsa på en renovering av Ålidhemsanläggningen. Naturvårdsverket lämnade i september 1980 medgivande enligt ML 10 till utbyggnad av värmeverket. I april 1984 gav koncessionsnämnden tillstånd i ett delbeslut att uppföra en ny ugnslinje.

I november 1984 (259/84) gällde ansökan tillstånd för den dåvarande verksamheten samt en planerad utökning av verksamheten. Miljö- och hälsoskyddsnämnden konstaterade i sitt yttrande att Ålidhemsverket ligger i direkt anslutning till bebyggelse och att det om Tomtebo byggs ut skulle vara kringbyggt av bostadsbebyggelse och att långt gående krav måste ställas för att motverka störningar för omgivningen. Vidare konstaterades att Umeåregionen ligger i ett försurningskänsligt område. Den planerade utbyggnaden innebar att även elektrofilterna byggdes ut vilket skulle minska stoftutsläppen med hälften. Nämnden tillstyrkte ansökan om tillstånd. Länsstyrelsens yttrande innebar att man föreslog villkor för verksamheten. Landstinget menade att sopförbränningen utgjorde en viktig del av en hygienisk hanterings- och behandlingskedja för sopor, vilket eliminerade många klassiska problem med sophantering. Under förutsättning att de miljömedicinska effekterna närmare kartlades tillstyrkte även landstinget. Naturvårdsverket ställde liksom länsstyrelsen upp en serie villkor för verksamheten.

Vid koncessionsnämndens sammanträde menade bolaget bl.a. att det inte fanns några färdiga planer för en bostadsutbyggnad öster om anläggningen men att kommunen planerade långsiktigt en viss bostadsbebyggelse vid Tomtebo. Bolaget och naturvårdsverket kom överens om ambitionsnivån. Länsstyrelsen framförde att det fanns planer på att i verkets omedelbara närhet uppföra tio punkthus om 6-10 våningar för bostadsändamål. Man ville att det skulle anges i beslutet att detta var olämpligt. Koncessionsnämnden kunde;

"på de uppgifter som länsstyrelsen framfört i ärendet ej bedöma om de planerade punkthusen i verkets närhet kan påverkas av rökgaserna, trots skorstenens höjd och plymlyftet hos gaserna. Frågan om lämpligheten att lokalisera bostäder till området bör i första hand avgöras inom ramen för kommunens planarbete" (259/84, s.20).

Koncessionsnämnden uppsköt enligt ML 21 avgörandet av vilka villkor som skall gälla beträffande dels utsläppet av försurande ämnen och tungmetaller och dels utsläppet av släckningsvatten. I övrigt gavs tillstånd förknippat med särskilda villkor.

Koncessionsnämnden behandlade i oktober 1986 (166/86) en ansökan från bolaget att villkorspunkt 2:s ikraftträdande framflyttades till utgången av 1988 samt att till dess få släppa ut stoft i bestämda mängder. Anledningen var att bolaget som

åtgärd mot utsläpp av försurande ämnen, tungmetaller m.m. beslutat installera rökgasrening med kondensering, som skulle tas i drift under 1988. Detta skulle även reducera stoftutsläppet. Länsstyrelsen och landstinget tillstyrkte medan naturvårdsverket framförde att höjningen av utsläppsgränsen borde avslås. Till koncessionsnämndens behandling av ärendet hade också en skrivelse från närboende inkommit:

"Vi innevånare i Ålidhem kräver att vårt värmeverks försök att skära ned på uppgjord plan för rening stoppas. Vi kräver att befintlig reningsplan följs. Vi anser i sista hand, bygg bättre värmeverk. Gör kontinuerliga föroreningsmätningar, anslå allt detta i Ålidhems centrum" (166/86, s.5).

Koncessionsnämnden beslutade i enlighet med bolagets önskemål.

I oktober 1988 förnyade bolaget i ansökan till koncessionsnämnden sin hemställan att få tillämpa gällande riktvärden för utsläpp av stoft från anläggningen. Man konstaterade att planering och framtagande av erforderligt underlag för installation av ny rökgasrening hade tagit längre tid än vad som förutsattes 1986.

4.9.2 Markanvändningsförändring

"Förslag till stadsplan för Ålidhem, Umeå" (1) antogs av stadsfullmäktige i Umeå samt kommunalfullmäktige i Umeå landskommun i maj 1964 samt fastställdes av Kungl. Maj:t i mars 1965. Förutom bostäder för ca 9.000 invånare innehöll stadsplanen ett industriområde för en eventuell värmecentral i kombination med en sopförbränningsanläggning (kvarteret Doktorn).

"Förslag till ändring och utvidgning av stadsplan för kvarteret Doktorn samt område öster därom, Umeå stad" (2) fastställdes av länsstyrelsen i maj 1969. Stadsplaneändringen kom sig av att det planerade värmeverket kombinerats med en sopförbränningsstation avsedd att betjäna hela Umeåorten och det reserverade området i gällande plan hade visat sig vara för litet.

"Förslag till stadsplan för Carlslidsområdet, Östra Ålidhem, jämte förslag till ändring av stadsplan för Carls hem m.fl. i Umeå kommun" (3) antogs av kommunfullmäktige i september 1976 och fastställdes av länsstyrelsen i maj 1977. Planförslaget innebar

en omfattande småhusbebyggelse sydost om sopförbränningsanläggningen i kvarteret Doktorn samt vissa förändringar av industrimarken i kvarteret Graniten omedelbart öster om kvarteret Doktorn. I planbeskrivningen kommenterades inte sopförbränningsanläggningen.

"Förslag till ändring av stadsplan för del av Älidhem, kvarteret Socionomen m.m. i Umeå kommun" (4) antogs av byggnadsnämnden i februari 1979 och fastställdes av länsstyrelsen i februari 1980. Planförslaget innebar anläggningar för rörelsehindrade barn och ungdomar söder om kvarteret Doktorn. Sopförbränningsanläggningen kommenterades inte.

"Förslag till ändring och utvidgning av stadsplan för del av Regionsjukhus- och Universitetsområdet m.m. Älidhöjden inom Umeå kommun" (5) antogs av kommunfullmäktige i maj 1984 och fastställdes av länsstyrelsen i november 1984. Planförslaget innebar att omfattande bostadsbebyggelse samt lokaler för universitetet och landstinget lokaliseras omedelbart norr om sopförbränningsanläggningen i kvarteret Doktorn. I planbeskrivningen kommenterades Älidhems värmeverk. Man konstaterade att SMHI:s utredning visade att immissionerna låg klart under gränsvärdena. Vid länsstyrelsens fastställelseprövning framförde naturvårdsenheten kritik med anledning av närheten till värmeverket. Den skiljaktiga meningen innebar bl.a. att sopförbrännningen hade planerats flyttas från kvarteret Doktorn, men att verket erhållit tillstånd för sin verksamhet och med detta inträder prioritetsverkan. Naturvårdsdirektören konstaterade att det kan uppkomma situationer som de närboende kan komma att uppleva som störande och t.o.m. även som hälsofarliga.

"Förslag till ändring av stadsplan för del av kvarteret Graniten inom Älidhem i Umeå kommun" (6) antogs av kommunfullmäktige i oktober 1985 och fastställdes av länsstyrelsen även det i oktober 1985. Planförslaget avsåg att möjliggöra utbyggnad av en ackumulatoranläggning för magasinering av uppvärmt vatten i fjärrvärmesystemet. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt att ur miljösynpunkt, genom minskade utsläpp, tillstyrka planförslaget. En förutsättning var dock att skydd ordnas för att undvika skador om hetvatten strömmar ut ur ackumulatoranläggningen. Carlslids norra och södra samfällighetsföreningar önskade att tanken skulle grävas ned med hänsyn till miljöriskerna (freon i intilliggande värmepumphus). Länsstyrelsen ansåg att invallningen av tanken var tillräcklig. Vid samfällighetsföreningarnas överklagande avslog regeringen besvären.

4.10 Bostäder vid avloppsreningsverk (Gävle)

4.10.1 Miljöprövning

Avloppsreningsverket prövades av koncessionsnämnden 1974/1975. Kommunen fick då tillstånd att släppa ut avloppsvatten i Gävlebukten, sedan detta behandlats i befintligt reningsverk. Reningsverket skulle kompletteras med bl.a. kemisk behandlingsdel. Avståndet från reningsverket till närmaste bostadsbebyggelse var enligt kommunen 500 meter. Reningsverket skulle dimensioneras för 110.000 personekvivalenter varav 25.000 personekvivalenter från industrier. De miljöstörningar som avloppsreningsverket ger upphov till är:

- Utsläpp av avloppsvatten i Gävlebukten.
- Buller från anläggningen.
- Besvärande lukt från slamhanteringen.

4.10.2 Markanvändningsförändring

"Förslag till ändring och utvidgning av stadsplanen för Herrgårdshagen omfattande Brynäs 81:2, Sörby Urfjäll 20:1, 22:1 m.fl. inom Gävle kommun" antogs av kommunfullmäktige i augusti 1981 samt fastställdes av länsstyrelsen i november 1981. Planförslaget innebar utbyggnad av 129 lägenheter söder om reningsverket. I planbeskrivningen sades:

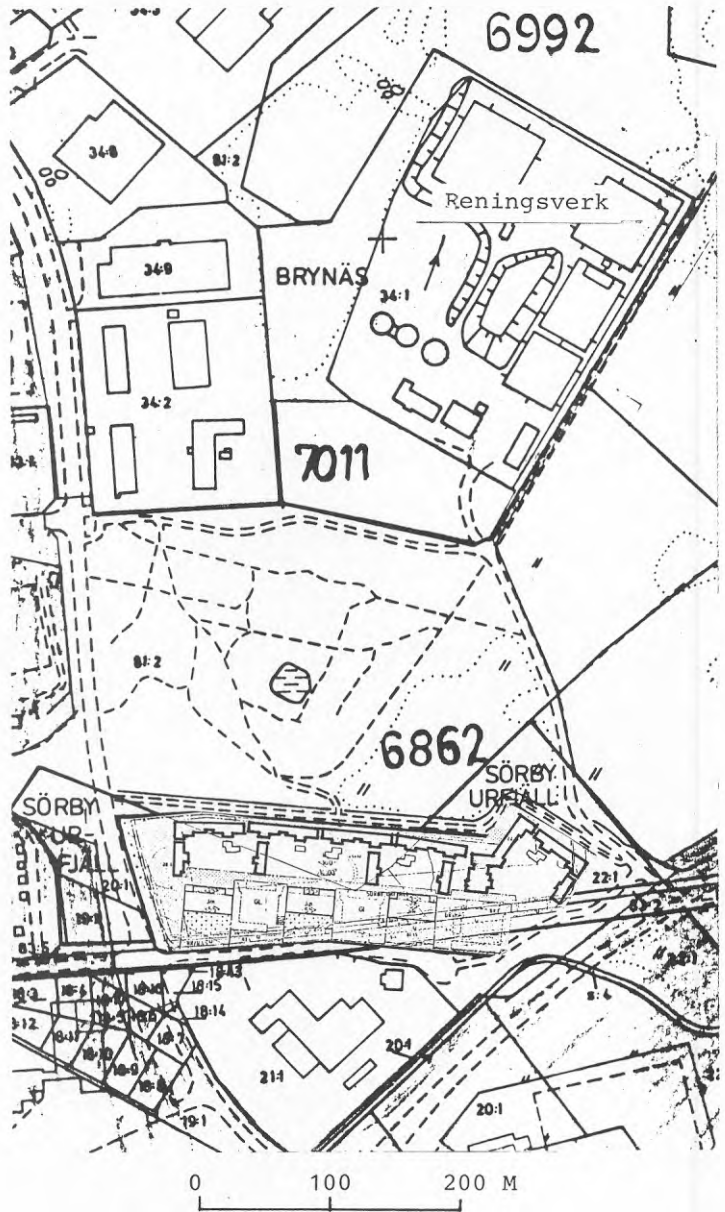
"Norr om Herrgårdshagen ligger centralortens reningsverk. På grund av risk för besvärande lukt vissa dagar (framför allt vid driftstopp) och vid ogynnsamma klimatologiska förhållanden har hälsovårdsnämnden uttalat att bostäder inte bör förläggas närmare än 300 m från reningsverket" (Beskrivning 1980, s.2).

I planbeskrivningen sägs även att bostadsområdet har utformats så att framtida utbyggnader åt nordost inte förhindras. Om detta sker kommer en sådan bebyggelse ännu närmare reningsverket.

4.10.3 Plansituation

Enligt Plats för arbete bör ett avloppsreningsverk större än 20.000 personekvivalenter ha ett skyddsavstånd på 400-1.000 meter.

Bostäderna ligger ca. 300 meter från reningsverkets gräns.



Figur 4.10 Plansituation för avloppsreningsverk, Gävle

4.11 Hotell vid färgfabrik (Klintens AB, Nacka)

4.11.1 Miljöprovning

Bolaget fick 1982 länsstyrelsens tillstånd för produktion av en viss mängd färger. 1984 ansökte bolaget om tillstånd för en utökning av produktio-
nen. Bolaget konstaterade att avståndet till när-
maste bostadsområde var ca. 200 meter samt att
några klagomål på buller- eller luktstörningar inte
framförts. Bolaget beräknade att lösningsmedelsut-
släppen skulle uppgå till 160 kg per dygn och
stoftutsläppen till 5 kg per dygn. Därtill yrkade
man att få släppa ut ca. 115 kubikmeter förorenat
processvatten per år. Man upplyste vidare om att
bolaget under 1983 transporterade ca. 27 ton miljö-
farligt avfall till SAKAB samt ca. 35 kubikmeter
till Leto AB för omhändertagande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillstyrkte ansökan
om utökad produktion under vissa villkor, vilka
inte helt accepterades av bolaget i dess yttrande
över inkomna skrivelser. Den socialdemokratiska
gruppen i nämnden lät anteckna till protokollet:

"Med hänsyn till de händelser som tidigare inträffat vid Klinten AB vill vi ifrågasätta utökad verksamhet.

Dessutom är företaget beläget i nära anslutning till ett större bostadsområde. Vidare planeras ett större hotell att byggas på intilliggande tomt.

Vi anser därmed att en vidare utredning görs om lämpligheten innan företaget får tillstånd att utökad verksamheten" (11.1821-279-83, s.6).

Gatukontoret i Nacka och Stockholms Va-verk tillstyrkte den utökade verksamheten under vissa villkor, som bl.a. rörde slamavskiljningen. De gränsvärden på suspenderade ämnen i utgående vatten från slamavskiljarna som föreslagits accepterades inte av bolaget i dess yttrande över inkomna yttranden. Naturvårdsverket avböjde att yttra sig.

Länsstyrelsen konstaterade i sitt övervägande att koncentrationen av lösningsmedel beräknades ligga under luktgränsen vid det planerade hotellet. För-
enat med vissa villkor lämnade länsstyrelsen bolaget tillstånd.

4.11.2 Markanvändningsförändring

Byggnadsnämnden i Nacka beslöt i september 1984 medge dispens från planbestämmelse och beviljade byggnadslov för hotell ca. 100 meter från Klintens AB. Bolaget besvärade sig över beslutet. I sitt yttrande över besväret anförde byggnadsnämnden bl.a.:

"Byggnadsnämnden ansåg vid dispensprövningen, att det icke var nödvändigt att låta grannarna yttra sig. Skälet härför var att uppförandet av ett hotell - i stället för kontor enligt stadsplanen - icke innebar någon förändring av betydelse för omgivande bebyggelse. De närmaste grannarna (Atlas Copco och Kema Nobel) är för övrigt initiativtagare till hotellprojektet.

Klintens AB gränsar icke till den mark, varå hotellet byggs utan mellan dem ligger ett brett reservat för Österleden" (1985-01-10, s.1).

Byggnadsnämndens skrivelse åberopade vidare att kommunens miljö- och hälsoskyddskontor bedömt att hotelllokaler kunde jämföras med kontorslokaler, att koncentrationen av lösningsmedel från Klintens verksamhet låg under luktgränsen samt att länsstyrelsen i samband med koncessionsprövningen gjort samma bedömning. Brandchefen hade vidare bedömt säkerhetsavståndet som tillräckligt vare sig byggnadslovet avsåg hotell eller kontor.

Parallellt med denna aktivitet upprättade kommunen en s.k. relationsplan för hotellbygget, "Förslag till ändring av stadsplan för Sickla industriområde, Sicklön 83:7 m fl". Av länsstyrelsens samrådsyttrande i mars 1985 framgick naturvårdsenhetens tidigare ställningstagande att hotellet kommer mycket nära befintlig industri.

"Att en väl tilltagen skyddszon erfordras framkom vid den explosionsartade storbranden vid Klintens färgfabrik när två personer omkom. Trots stora säkerhetsåtgärder har flera småbränder förekommit efter den stora branden. Naturvårdsenheten anser därför att lokaliseringen av hotellet egentligen är olämplig" (11.0882-19-85, s.1).

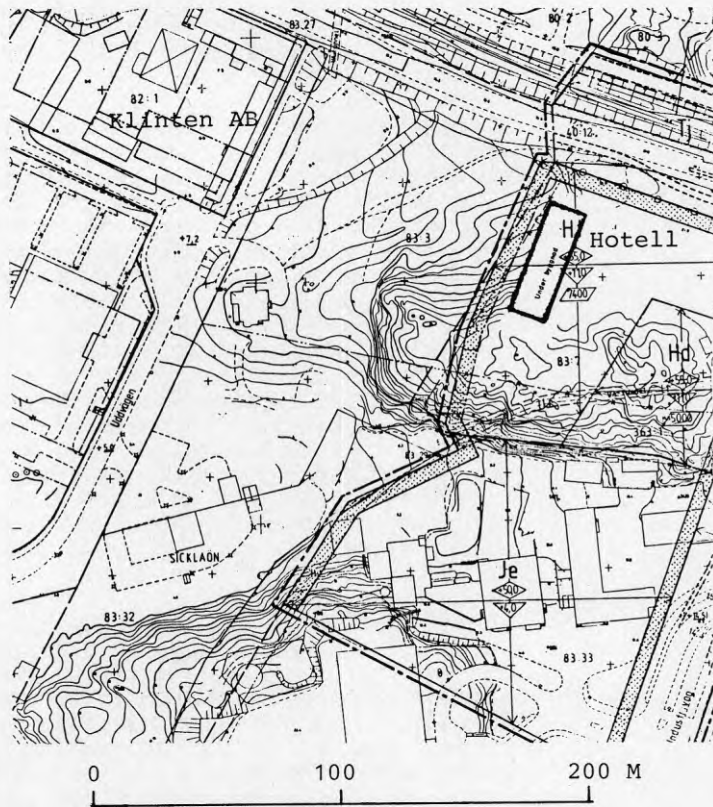
Planenhetens ställningstagande var, vilket den framfört tidigare, att byggnadslovet borde ha föregåtts av planändring. I den rådande situationen ansåg planenheten att den fortsatta planeringen inriktades på att minimera de eventuella säkerhetsriskerna som kan finnas mellan hotellet och de befintliga industrierna. Därför borde befintlig

verksamhet i anslutning till planområdet redovisas. Länstyrelsen fastställde 1986 stadsplanen utan egentliga kommentarer.

4.11.3 Plansituation

Enligt Plats för arbete bör en färgfabrik ha ett skyddsavstånd på 200-400 meter.

Dispensen och relationsplanen innebar att hotellet byggts på ca. 100 meters avstånd från färgfabriken.



Figur 4.11 Plansituation för Klintens Färg AB, Nacka

4.12 Kolonistugor vid färgfabrik (Färg AB International, Göteborg)

4.12.1 Miljöprövning

Färg AB International (FABI) ansökte 1973 hos naturvårdsverket om dispens enligt miljöskyddslagen för uppförande av en ny färgfabrik i Åspereds Industriområde i enlighet med en 1971 fastställd stadsplan. Naturvårdsverket beslutade, efter hörande av hälsovårdsnämnden och länsstyrelsen, att medge dispens enligt paragraf 10 2:a stycket miljöskyddslagen. Som villkor fastställdes bl.a. att om olägenhet i form av lukt eller annan luftförorening skulle uppstå skall bolaget i samråd med länsstyrelsen utan dröjsmål vidta lämpliga åtgärder för att motverka detta.

1976 ansökte FABI om dispens enligt miljöskyddslagen för utbyggnad av färgfabriken. Hälsovårdsförvaltningen vände sig till naturvårdsverket och ville att FABI belyste bl.a. följande frågor: Antalet bostäder inom en radie av 200 meter från fabriken, dessa bostäders höjd över stadens nollplan samt befintlig skorstens höjd över stadens nollplan. FABI redovisade de uppgifter som naturvårdsverket begärt. Skorstenens höjd är 104 meter över stadens nollplan. En karta med nivåkurvor visar två bostadshus och två fritidshus inom 200 meter från fabriken. Länsstyrelsen hade ingen erinran mot FABI:s ansökan under förutsättning bl.a. att utsläppet av lösningsmedel ej överskrider 300 mg/Nm³ torr gas räknat som månadsmedelvärde, varför naturvårdsverket beslutade om dispens enligt miljöskyddslagen. Därefter byggde FABI 1979 ett centrallager i Åspered.

4.12.2 Markanvändningsförändring

1979 beslutade kommunfullmäktige att utreda möjligheterna till en förbättring av koloniträdgårdsrörelsens framtid. Göteborgs fastighetskontor presenterade en PM angående nya koloniområden, i vilken framtagande av stadsplan för ett koloniområde i Åspered föreslogs. I länsstyrelsens samrådsutlåtande i juni 1981 över stadsplaneförslaget framfördes inget om det näraliggande industriområdet. Det var först under utställningen av stadsplaneförslaget som hälsovårdsnämnden påpekade att miljöstörande verksamhet bedrevs invid koloniområdet.

Även FABI hade erinringar mot förslaget. Man beförde att koloniområdet skulle komma för nära det

befintliga industriområdet med risk för att konflikter skulle uppstå på grund av störande buller och luftföroreningar från industrin. Företaget hade långt framskridna planer på en totaletablering inom området vilket skulle leda till väsentligt tyngre belastning av området (fläktar, transporter, uppvärmning, byggnader osv.). Stadsbyggnadskontorets kommentar var att det i första hand åligger sakägaren (FABI) att hålla buller och luftföroreningar på en sådan nivå att de ej förorsakar sanitära olägenheter för dem som vistas i omgivningen. Kontoret påpekade även att hälsovårdsnämnden, som ansvarar för dessa frågor, vid remissen tillstyrkt planförslaget.

I samband med att kommunfullmäktige skulle anta stadsplaneförslaget hade FABI skrivit till en moderat ledamot av fullmäktige:

"Vi vet att det bland allmänheten finns ett psykologiskt motstånd mot och rädsla för industri i allmänhet och kemisk industri i synnerhet. --- Idag finns 10-15 bostadshus inom samma avstånd som de planerade 140 kolonierna. --- Vi tror att det blir opposition från kolonisterna när vi flyttar hit helt och hållet 1985. --- Vi är rädda att få 140 som skyller dålig växtlighet på oss.--- Vi kommer under inga omständigheter att vara farliga för vår omgivning. Genom opinionstrycket måste vi vidta mer åtgärder och ta på oss mer kostnader än vad myndigheterna begär."

På förslag av den moderata ledamoten beslutade fullmäktige att återremittera planförslaget till kommunstyrelsen för ytterligare överväganden. Den socialdemokratiska gruppen i kommunstyrelsen ansåg att kolonins placering var gynnsam med hänsyn till förhärskande vindriktning, att mellan kolonin och industrin finns en skyddande kulle samt att kommunen hade lagt ner ett avsevärt arbete och stora kostnader för att få fram stadsplaneförslaget för kolonin i Äspered. Därför yrkade de att stadsplaneförslaget skulle antas av fullmäktige vilket också skedde med 70 röster mot 9.

I december 1982 vägrade länsstyrelsen fastställa planförslaget med motivet att FABI har tillstånd att släppa ut maximalt 150 liter lösningsmedel per dag. Vid en utbyggnad kan utsläppet emellertid komma att öka. Länsstyrelsen skrev att den fysiska planeringen skall syfta till en framtida markanvändning där intressekonflikter så långt möjligt undviks. Man fann det därför olämpligt att lokalisera ett koloniområde ca. 100 meter från ett stadsplanlagt industriområde där en befintlig kemisk

industri har utbyggnadsplaner. Området är olämpligt för fritidsändamål.

Göteborgs kommun överklagade länsstyrelsens beslut i januari 1983 och åberopade att äldre intilliggande bostadsbebyggelse inte ansetts utgöra hinder för industrietableringen, att de boende i bostadsområdet inte klagat, att koloniområdet lokaliserats längre bort, att koloniområdet inte hindrar industrins planerade utbyggnad samt att ökade utsläpp får prövas med hänsyn till den närmaste bebyggelsen.

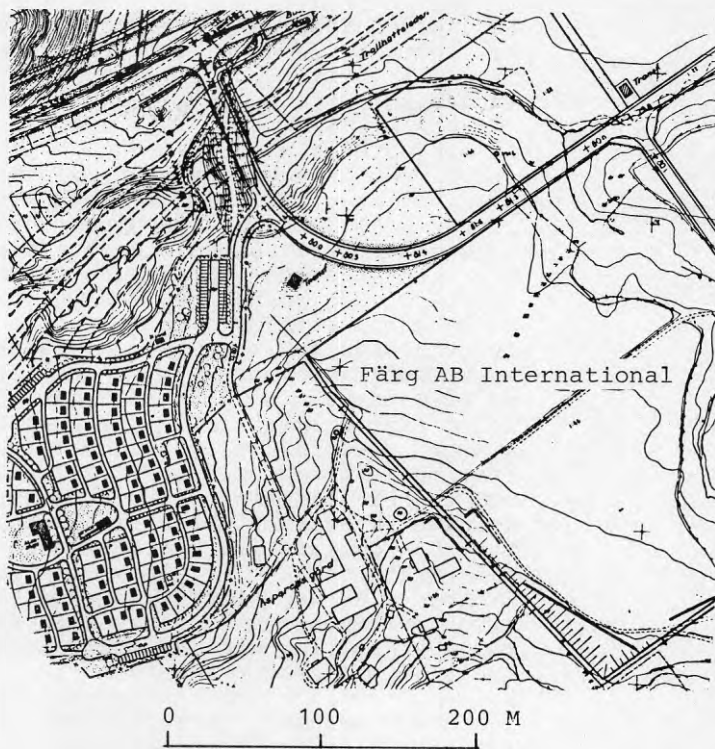
Statens planverk yttrade sig i ärendet. Planverket hade samrått med Statens Miljömedicinska Laboratorium, som menade att ett utsläpp av 150 liter lösningsmedel per dygn på 100 meters avstånd ger en koncentration på mindre än 1 ppm i koloniområdet. (Gränsvärdet för yrkesmässig exponering är 80 ppm). Eftersom exponeringstiden är betydligt kortare i ett koloniområde än i ett bostadsområde bör också kortare skyddsavstånd än till bostäder kunna godtas. De topografiska förhållandena gör också att risken för störningar minskar. Regeringen fann med beaktande av vad planverket anfört att risken för miljöstörningar inte bör medföra att fastställelse vägras. Regeringen upphävde länsstyrelsens beslut och fastställde stadsplanen.

Koloniområdet stod klart för inflyttning våren 1984. Försäljningen av stugor gick sämre än man väntat, sannolikt på grund av den uppmärksamhet planärendet fått i pressen. FABI yrkade på att stugköparna skulle informeras om närheten till en kemisk industri och att informationen skulle skrivas in i nyttjanderättsavtalen. Dessutom skulle alla kolonisternas eventuella klagomål på industrin gå via koloniföreningens styrelse. Enligt FABI har det hittills inte hörts några anmärkningar från kolonisterna. Den totaletablering av FABI:s verksamhet som var planerad till 1985 har nu ägt rum och avslutades under 1986.

4.12.3 Plansituation

Enligt Plats för arbete bör en färgfabrik ha ett skyddsavstånd på 200-400 meter.

Planen innebär kolonistugor på ca. 100 meters avstånd.



Figur 4.12 Plansituation för Färg AB International, Göteborg

4.13 Bostäder vid oljehamn/oljedepå (Svenska Esso AB, Nacka)

4.13.1 Miljöprövning

Verksamheten i oljehamnen och -depån har tillkommit enligt äldre bestämmelser och är därför inte prövad enligt miljöskyddslagen.

4.13.2 Markanvändningsförändring

Länsstyrelsen fastställde i oktober 1982 "Förslag till stadsplan för del av Jarlaberg, fastigheterna Sicklaön 41:2 m.fl. i Nacka kommun". Stadsplanen omfattar ca. 1.000 bostadslägenheter, LM-skola och barnstugeverksamhet. Området är en f.d. soptipp i närheten av Esso:s oljehamn och oljedepå. Vid fast-

ställelsen reserverade sig landshövdingen och ytterligare en ledamot samt framfördes skiljaktig mening från hela planeringsavdelningen utom antikvarien.

Länsstyrelsens majoritet ansåg att den stora efterfrågan på bostäder, behovet av sysselsättning inom byggnadsindustrin samt områdets centrala läge med närhet till all slags service och goda kommunikationer var skäl som talade för fastställelse. De som reserverade sig menade att området är klart olämpligt för boende med hänsyn till närheten till oljehamnen. Det finns en väl belagd risk för luktstörningar från anläggningen. Länsstyrelsen kan på uppmaning från boende komma att förelägga Esso att på egen bekostnad vidta åtgärder så att olägenheterna blir godtagbara för de närboende, (Tillsyns-ärende enligt miljöskyddslagen). Esso överklagade fastställelsen till regeringen. De skäl man anförde var risker i samband med brand, explosion och trafikolyckor samt olägenheter i form av främst lukt p.g.a. närheten till oljehamnen.

Statens planverk yttrade sig till bostadsdepartementet och konstaterade efter en genomgång av den översiktliga planeringen att: "Kommunen har således sedan lång tid bedömt området lämpat för bostadsbebyggelse och har intresse av att komma igång med byggandet snarast" (Dnr 1013/82, s.1). Beträffande brand- och explosionsrisken bedömde planverket det som angeläget att vidta långtgående skyddsåtgärder inom upplagsområdet samt att skyddsområdena i den aktuella planen var väl knappa. Luktproblemen bedömdes inte som oacceptabla. Trafikolycksrisken, med gemensam tillfart till en del av bostadsområdet och oljedepån var reell, och planverket menade att med farbar standard på vissa delar av gångvägnätet skulle möjligheterna till snabb evakuering förbättras. Planverkets styrelse var dock oenig. Ordföranden och en ledamot hade lämnat ett särskilt yttrande i vilket planverkets handläggande tjänstemän instämde. Flera skäl framfördes:

- Behovet av bostadsproduktion är inte så överhängande som det framstod vid tidpunkten för länsstyrelsens beslut.
- Med ett regionalt perspektiv på markanvändningsfrågan framstår Augustendal invid Jarlaberg som betydelsefullt för möjligheten att anlägga kol-kraftvärmeverk.
- Att skyddsområdet är för litet för att skydda mot brand.
- Att utredningsmaterialet inte gör det möjligt att bedöma om luftfrekvensen kommer att ligga på acceptabel nivå.

- Att kombinationen av bostadsgata och industrigata är olämplig.

Regeringen fann dock vid en avvägning av samtliga omständigheter i ärendet inte skäl att frångå länsstyrelsens och planverkets bedömning varför besvärerna avslogs. De motiv som framfördes var:

"Det är av stor vikt att en bostadsbebyggelse i Jarlaberg kan komma till stånd med hänsyn till såväl kommunala som regionala intressen. Jarlaberg utgör vidare ett av de sista inom stockholmsregionen centralt belägna områdena, som kan möjliggöra en så omfattande bostadsbebyggelse, som planförslaget syftar till. Området har stora kvaliteter med hänsyn framför allt till de goda kommunikationerna och möjligheterna till ett gott utbud av social, kulturell och kommersiell service" (P1 18882/82, s.1).

4.13.3 Plansituation

I sitt yttrande hänvisade naturvårdsverket till Plats för arbete och menade att verksamheter som är jämförbara med oljehamnar hamnar i gruppen "Miljöstörande anläggningar med skyddsavstånd mellan 200-1000 meter". Naturvårdsverket ansåg att här borde ett skyddsavstånd på 500 meter tillämpas. Bostäderna byggs 100-200 meter från oljehamnen.



Figur 4.13 Plansituation för Svenska Esso AB, Nacka

4.14 Bostäder vid mekanisk industri (AB Kurt Lundberg, Linköping)

4.14.1 Miljöprovning

AB Kurt Lundberg tillverkar ritningsgalgar. Verksamheten innebär att en mindre mängd lösningsmedel från lackeringen släpps ut en dag i veckan. Företaget har inte prövats enligt miljöskyddslagen.

4.14.2 Markanvändningsförändring

Linköpings kommun önskade komplettera ett äldre bostadsområde med hisshus och en servicehusenhet. För detta avsåg man utnyttja mark som enligt stadsplanen är parkmark och dessutom skyddszon mot ett angränsande industriområde, i vilket AB Kurt Lundberg etablerat sig i enlighet med stadsplanebestämmelsen "J". För att eliminera risken för ytterligare miljöstörningar avsåg kommunen ändra stadsplanen för industriområdet så, att endast "småindustri av sådan beskaffenhet att närboende ej vållas olägenheter med hänsyn till sundhet, brandsäkerhet och trevnad" medges. Industriområdets ägare, det kommunala Sankt Kors Fastighetsbolag, motsatte sig planändringen. Kommunen drev således samtidigt två stadsplaneändringar "Förslag till ändring av stadsplan för kv Idet m.m. inom Valla" samt "Förslag till ändring av stadsplanen för del av kv Industrin inom Valla", där den senare endast innebar ovan nämnda förändring av ändamålsbestämmelsen "J".

I sitt samrådsyttrande i november 1985 över "Förslag till ändring av stadsplanen för kvarteret Idet m.m. inom Valla i Linköping" framförde länsstyrelsen att AB Kurt Lundberg antingen borde flyttas eller förses med reningsanordningar som eliminerar störningarna och detta borde ske innan planområdet tas i anspråk för bostadsändamål. Miljö- och hälsoskyddsnämnden framförde likalydande krav.

När länsstyrelsen fick det antagna förslaget till planändring för de nya bostäderna hotade man i mars 1986 att inte fastställa planen, om inte kommunen presenterade "tillräckliga garantier" för att olägenheterna från industrin inte skulle kvarstå när bostäderna skulle tas i bruk.

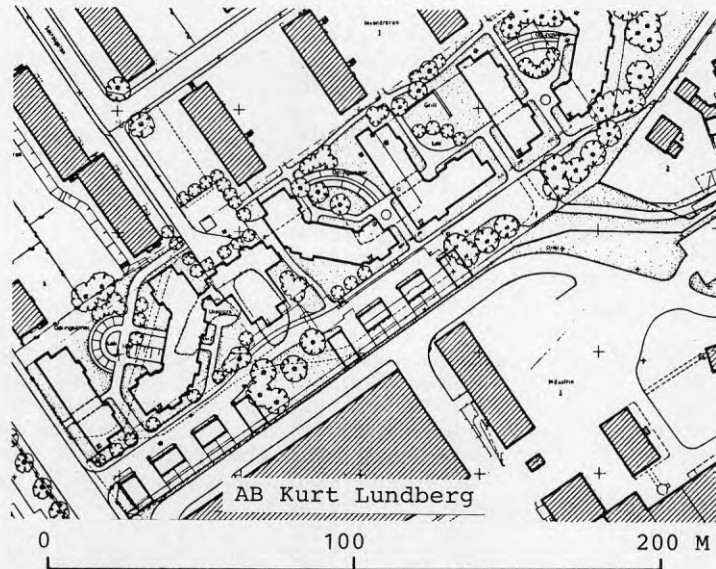
Kommunen redovisade då i juni 1986 ett yttrande från kommunstyrelsens beredningsutskott, där det bl.a. sades att innan första inflyttning sker i Vallaområdet, skulle genom kommunens försorg antingen AB Kurt Lundberg ha flyttat eller ha instal-

lerat erforderlig rening. Uppkomna kostnader härför skulle bekostas över fastighetskontorets exploateringsbudget. Kommunen presenterade också en tidplan för arbetet med att reducera olägenheterna och för det planerade bostadsbyggandet. Något beslut om huruvida reningsåtgärder eller flyttning av industrin skulle vidtas fanns emellertid inte, vilket enligt länsstyrelsens mening var en brist. Länsstyrelsen betraktade dock det presenterade materialet som "tillräckliga garantier" och fastställde planen i augusti 1986. Den ändrade ändamålsbestämmelsen för "J-området" i industristadsplanen fastställde länsstyrelsen i maj 1986.

Enligt uppgift i november 1988 från Sankt Kors Fastighetsbolag har det visat sig bli för dyrt att flytta företaget. I stället har företaget gått över till en "torr" lackeringsprocess och fastighetsbolaget har kompenserat företaget genom att frysa hyran för ett antal år.

4.14.3 Plansituation

Enligt Plats för arbete bör en plåt- och lackeringsverkstad ha ett skyddsavstånd på minst 100 meter till bostäder. Planen innebär att bostäder byggs ca. 30 meter från industrin.



Figur 4.14 Plansituation för AB Kurt Lundberg, Linköping

4.15 Bostäder vid verkstadsindustri (Kilafors industri AB, Bollnäs)

4.15.1 Miljöprövning

Företagets verksamhet har inte prövats enligt miljöskyddslagen. Från lackeringsverkstaden släpps några tiotal kg lösningsmedel ut i atmosfären varje dag enligt naturvårdsverket.

4.15.2 Markanvändningsförändring

Länsstyrelsen vägrade i februari 1985 fastställa "Förslag till ändring av stadsplanen för fastigheten Kilafors 22:10 m.fl. i Kilafors". Planförslaget, som antogs av kommunfullmäktige i Bollnäs i september 1984, innebar att kommunen ville förlägga 4 enbostadshus på vad som i gällande stadsplan fastställts som parkmark. Bostäderna skulle hamna 70-100 meter från industrin. Under utställningen av planförslaget framförde Hyresgästföreningen i Gävleborg att området inte var lämpligt för bostadsändamål på grund av risk för buller- och luktstörningar. Vidare ansåg man att det befintliga parkområdet borde finnas kvar som skyddsområde mellan industrin och nuvarande bostadsbebyggelse. Länsstyrelsen anförde som motiv för att vägra fastställelse:

"Länsstyrelsen anser sig inte kunna fastställa planen förrän lämpligheten att taga parkmark i anspråk visats i ett översiktligt sammanhang. En sådan utredning bör även klart visa om ny bebyggelse kan placeras i industrins närhet med hänsyn till buller- och luktstörningar" (11.082-2463-84, s.1).

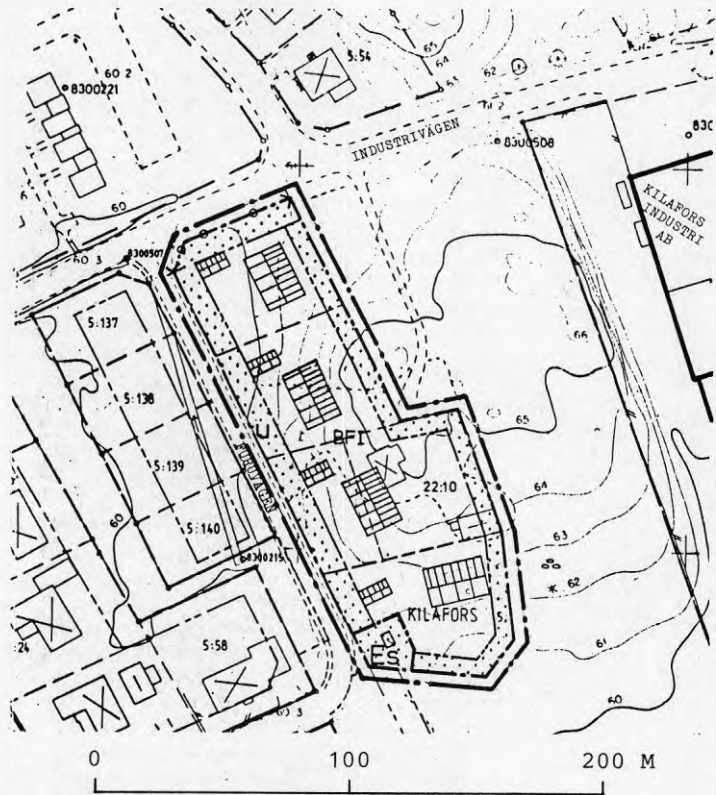
Bollnäs kommun besvarade sig till regeringen. Naturvårdsverket anförde bl.a. i sitt yttrande över besväret:

"Om det anses mycket angeläget att förlägga småhusen till just denna plats bör Kilafors industri AB prövas enligt miljöskyddslagen med syfte att få till stånd utsläpps begränsande åtgärder. Vid en sådan prövning kan ett material tas fram som möjliggör en säkrare bedömning av lämpligheten av den föreslagna lokaliseringen av nya småhus" (Dnr 345-3574-85, s.2).

Såväl naturvårdsverket som planverket fann att kommunens besvär skulle ogillas. Även regeringen avslag besvären.

4.15.3 Plansituation

Enligt Plats för arbete bör en lackeringsverkstäder ha ett skyddsavstånd på minst 100 meter. Planförslaget innebar bostäder på 70 meters avstånd från industrin.



Figur 4.15 Plansituation för Kilafors industri AB, Bollnäs

5 DISKUSSION

- 5.1 Lagstiftningens betydelse för problemet
- 5.1.1 Bristande samordning mellan de två styrningsprocesserna enligt ML och BL/BS

I Scheynius' förslag till en samordnad process för miljöprövning och markanvändningsprövning (Se Bil. 2.2) gällde de båda prövningarna samma verksamhet. I denna rapport studeras fall där det är fråga om olika verksamheter, en miljöprövad verksamhet som påverkas av en kommunalt initierad markanvändningsförändring i dess närhet. För att belysa betydelsen för markanvändningsförändringens innehåll av en samtidig miljö- och markanvändningsprövning kan de genomgångna fallstudierna grupperas på följande sätt:

1. Miljöprövningen av företaget skedde samtidigt med prövningen av markanvändningsförändringen i dess närhet. I två av fallen (4.1 och 4.2) ändrades markanvändningsförändringen till sitt innehåll och i två fall skedde detta inte (4.4 och 4.11).

2. Miljöprövningen av företaget hade skett före prövningen av markanvändningsförändringen i dess närhet. I två av fallen (4.3 och 4.5) ändrades markanvändningsförändringen till sitt innehåll och i två av fallen kom den inte till stånd p.g.a. att länsstyrelsen inte fastställde planen (4.6 och 4.7). I fem fall fastställdes planen utan förändringar (4.7, 4.8, 4.9, 4.10 och 4.12).

Även om man hypotetiskt tänkte sig lagstiftningsförändringar, som gjorde det obligatoriskt att en planläggning för markanvändningsförändring i en miljöfarlig verksamhets närhet skulle utlösa en samtidig miljöprövning av företaget, visar ovanstående fall att resultatet torde inrymma lika stor spridning som fanns med tillämpningen av ML och BL/BS. Kombinationen av dessa lagar gav dels länsstyrelsens möjlighet att förhindra sådana markanvändningsförändringar som p.g.a. närheten till den miljöfarliga verksamheten skulle ha varit olämpliga med hänsyn till hälsa och säkerhet genom att vägra fastställelse, och dels kunde kraven riktas mot verksamheten genom att en fastställd markanvändningsförändring kunde ge upphov till en senare miljöprövning med skärpta villkor. En ökad samtidighet mellan de två styrningsprocesserna tycks därför inte skapa större klarhet om framtiden för den miljöfarliga verksamheten.

En intressant uppföljning av de studerade fallen skulle vara att om några år undersöka huruvida de genomförda markanvändningsförändringarna verkligen leder till skärpta villkor för den miljöfarliga verksamheten.

En annan fråga om samordning mellan ML och BL/BS gäller möjligheterna att vid miljöprövningen enligt ML också föreskriva skyddsområden. Denna fråga behandlas nedan under avsnitt 5.1.4.

5.1.2 Förändringar med plan- och bygglagen

5.1.2.1 Ett synsätt på planering

Under lång tid var det rationalistiska planeringsperspektivet det förhärskande. Den rationalistiska planeringen innebär en föreställning om en linjär process från mål som översattes i planalternativ vilka konsekvensbeskrives varefter valet av alternativ kan ske. Det rationalistiska planeringsperspektivet inkluderar också ett synsätt på vem som utför olika moment i planeringsprocessen. Således skall politikerna formulera planeringens mål, medan tjänstemännen/planerarna omsätter målen till planförhållanden vilka sammantagna bildar olika alternativa sätt att uppfylla politikernas mål. För att underlätta politikernas val av alternativ utarbetar tjänstemännen/planerarna också konsekvensbeskrivningar. En djupt rotad föreställning hos planerare, politiker och tjänstemän är att tjänstemännens arbete inte innebär vare sig värdemässiga tillägg eller frändrag. Det är en målstyrd och politikerstyrd verksamhet.

Det rationalistiska planeringsperspektivet kom att användas både för genomförandeplaneringen, dvs. den planering som omedelbart föregår en förändring i verkligheten, och för översiktsplaneringen, dvs. en planering med långt tidsperspektiv, stor geografisk omfattning och låg detaljering. Man kunde dock konstatera att den översiktliga planering som bedrevs i verkligheten också hade andra karaktäristiska drag än de rationalistiska oavsett vilket det uttalade planeringsperspektivet var. Tekniken som används vid fysisk översiktsplanering är att utifrån den befintliga markanvändningsstrukturen studera alternativa markanvändningsförändringars konsekvenser. Den existerande markanvändningen blir betydelsefull och de förändringar som föreslås innebär ofta små förändringar, en planering i små steg. Begrepp som processplanering, strategisk planering, marginalistisk planering, inkrementalis-

tisk planering m.fl. infördes. För syftet med denna studie är det tillräckligt att konstatera att det bl.a. finns ett mot det rationalistiska kontrasterande perspektiv på planering här kallat strategiskt perspektiv.

I den process från idé till verklighet som planeringen utgör finns olika karaktäristiska skeden. Det finns, som nämnts ovan, bl.a. den översiktliga planeringen och genomförandeplaneringen. Båda dessa kan bedrivas med olika perspektiv. För att syftena med de olika skedena skall uppnås är det viktigt att översiktsplaneringen bedrivs med ett strategiskt perspektiv och genomförandeplaneringen med ett rationalistiskt. De väsentligaste skillnaderna mellan skedena är att den översiktliga planeringen syftar till att skapa mål/policy för kommunens markanvändning, medan genomförandeplaneringen bygger på fastlagda operationella mål och syftar till att möjliggöra en förändring i den fysiska verkligheten på ett så kommunalekonomiskt effektivt sätt som möjligt.

5.1.2.2 Översiktplanen enligt plan- och bygglagen

Den obligatoriska översiktsplanen enligt plan- och bygglagen innebär att lagstiftarna har velat skapa ökad tyngd åt kommunernas strategiska planering. Detta uttrycks på flera ställen i propositionen, men kanske tydligast i specialmotiveringarna:

"Planens karaktär av dokument för politiska mål, som rör mark- och vattenhushållning, fysisk miljö och bebyggelseutveckling gör det angeläget att planen kan ge uttryck för både ett långsiktigt mål och en strategi för successiva förändringar som syftar till att nå de långsiktiga målen. Tidsperspektivet måste alltså komma till uttryck i översiktsplanen" (Prop. 1985/86:1, s.528).

I den allmänna motiveringen framhålls:

"Översiktsplanen bör således behandla de långsiktiga, strategiska frågorna för markanvändning och byggande och närmast vara av programmässig och vägledande art. --- Planen bör därför vara ett viktigt instrument för kommunen att omsätta sitt politiska program i riktlinjer för planläggning och tillkomsten av bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. Med riktlinjer avser jag här rekommendationer som kan bilda underlag för senare beslut" (Prop. 1985/86:1, s.123)

Det är i den strategiska planeringen som kommunens långsiktiga policy inom markanvändningen skall uttrönas och läggas fast. Kommunala ställningstaganden om de långsiktiga markanvändningsfrågorna minskar självklart osäkerheten om hur pågående markanvändning kan tänkas bli påverkad av kommande förändringar. Någon garanti ligger dock inte i den antagna översiktplanen, som inte är bindande utan skall ses som ett uttryck för kommunens markanvändningspolicy vid en given tidpunkt. Ett annat uttryck för detta är att översiktsplanen är rullande, dvs. den skall revideras fortlöpande. I denna fråga framhöll statsrådet:

"Sedan den första översiktplanen har antagits kommer såväl utvecklingen som politiska ambitioner att ställa krav på förändringar av planen. Jag förutsätter att översiktplanen på det sättet successivt kommer att revideras och förändras" (Prop. 1985/86:1, s.132).

Revideringarna av översiktsplanen sker inte i alla delar samtidigt, utan ständigt fortgående skall aktuella förändringsbehov föras in för de områden de avses gälla för. Men för att översiktplanen skall kunna fungera som en vederhäftig, samlad och aktuell information till allmänheten, näringslivet och de statliga organen, ansåg statsrådet att det är nödvändigt att med vissa intervall göra en kommundäckande redovisning och ett förnyat antagande. Det tidsintervall som föreslås är två mandatperioder dvs. sex år. Sammanfattningsvis kan man se att översiktsplanen beskrivs som ett aktuellt uttryck för kommunens över tiden föränderliga markanvändningspolicy.

Beträffande översiktplanens innehåll framhöll statsrådet bl.a:

"I vissa områden måste riktlinjerna för att trygga en lämplig användning i ett visst avseende innebära ett ställningstagande för restriktioner i utnyttjandet i andra avseenden. Det är bl.a. konflikter av detta slag som en demokratiskt förankrad planläggning är till för att lösa. Sålunda kan t.ex. restriktioner mot enskilt byggande vara motiverade i områden som reserverats för framtida angelägna samhällsändamål eller i områden där miljöstörningar gör att bebyggelse är olämplig eller skulle äventyrliga verksamheter i grannskapet" (Prop. 1985/86:1, s.126).

Alldeles uppenbart tänker sig statsrådet att översiktsplanen uttryckligen skall ge vägledning och ta ställning i den typ av markanvändningskonflikt som

föreliggande studie har redovisat. Ett viktigt sätt att tydliggöra den studerade konflikten i markanvändningssammanhang är utläggande av skydds-zoner kring miljöfarlig verksamhet. Av ovanstående citat "...verksamheter i grannskapet" framgår att ett sådant synsätt finns hos statsrådet. Förvånande är dock att begreppet skydds-zon inte används alls i beskrivningarna av översiktsplanens innehåll. Där- emot behandlas frågan, lite förvånande, i special-motiveringen till kapitel 8 Bygglov, rivningslov och marklov:

"S.k. skyddsområden i översiktsplanen kan avse att skydda fortsatt drift av en miljöstörande anläggning eller en viktig allmän anläggning, t.ex. en vattentäkt. ---

Ett annat skyddsområde kan vara utlagt kring en anläggning som tjänar ett väsentligt statligt samhällsintresse, t.ex. en militär anläggning, ett kärnkraftverk eller en högspänningsledning. Översiktsplanens riktlinjer utgör i sådana fall ofta en upplysning om restriktioner som redan gäller enligt annan lagstiftning. Avsikten är att värna om den enskildes hälsa och säkerhet. Sådana riktlinjer i översiktsplan måste givetvis - för den enskildes bästa - få avgörande betydelse så länge anläggningen i fråga är i drift. Men jag vill även här stryka under behovet av en realprövning i varje enskilt fall" (Prop. 1985/86:1, s.718).

Även planverkets Boken om översiktsplan behandlar den studerade konflikten sparsamt. I kapitlet Översiktsplanens innehåll sägs:

"Bedömningar i översiktsplanen att områden skall vara lämpliga för bebyggelse med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa anspelar på 9 paragrafen byggnadsstadgans sundhetsbegrepp. Lämpligheten måste således grundas på överväganden om lokalklimat, om sanitära förhållanden, om immissionsrisker etc.

Paragrafen innehåller också ett krav på att vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar skall kunna förebyggas" (Planverket 1987a, s.19).

Tydligast behandlas studiens frågor i beskrivningen av länsstyrelsens roll i översiktsplanarbetet:

"Frågor som rör 'hälsa och säkerhet' bör i möjlig utsträckning behandlas i översiktsplanen. Speciellt i en fördjupning av översiktsplanen för en tätort är det angeläget att uppmärksamma dessa frågor. Härigenom ges möjlighet att diskutera viktiga loka-

liseringsfrågor i ett tidigt skede av planeringen och man kan undvika ingripanden i senare skeden.

I underlagsmaterialet till översiktsplanen bör områden som med hänsyn till hälsa och säkerhet är olämpliga för bebyggelse redovisas, i den mån detta kan göras i förväg, t ex starkt bullerstörda områden, områden med skredrisker eller områden med miljöstörande anläggningar.

Vilka hälso- och säkerhetsfrågor som är aktuella att ta ställning till i en översiktplan blir beroende av planens detaljeringsgrad. I tätortsplaneringen kan det gälla bullerstörningar och luftföroreningar från trafikleder, trafiksäkerhet kring större trafikleder med bebyggelse på ömse sidor om vägen, bebyggelsefria zoner kring flygfält, luftföroreningar från industrier, sanitära problem på grund av bristande va-anläggningar. Kommun och länsstyrelse får gemensamt bedöma vilka av dessa frågor som bör behandlas i den kommunomfattande planen" (Planverket 1987a, s.91).

Varken lagen, propositionen eller Boken om översiktplan behandlar konflikten mellan miljöfarlig verksamhet och annan verksamhet som t.ex boende på ett tydligt sätt. Det framgår dock indirekt att problemet kan behandlas exempelvis genom att skyddsområden läggs ut kring miljöfarliga industrier i översiktsplanen. Genom länsstyrelsernas bevakning av hälsa och säkerhet får översiktsplanen betydelse för dessa frågor. Dels genom att länsstyrelserna bevakar hur dessa frågor beaktats i översiktplanen och dels, vilket kanske är viktigare, genom att efterföljande detaljplaner ej skall strida mot översiktplanen beträffande aspekterna hälsa och säkerhet.

5.1.2.3 Områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen

I den allmänna motiveringen anger statsrådet syftet med områdesbestämmelser på följande sätt:

"Kvar står emellertid att det finns behov av att i vissa situationer kunna ge översiktsplanens riktlinjer bindande verkan genom bestämmelser som tillståndsmyndigheterna och enskilda har att följa. Jag föreslår därför, som jag tidigare nämnt, att översiktsplanens intentioner för begränsade områden skall kunna säkerställas genom områdesbestämmelser" (Prop. 1985/86:1, s.181).

Områdesbestämmelser kan antas för att reglera mark- och vattenanvändningen, bebyggelsens egenskaper och administrativa frågor. Områdesbestämmelserna kommer alltså att inta en mellanställning mellan översiktsplanens strategiska perspektiv och detaljplanens genomförandeperspektiv. När det gäller områdesbestämmelsernas reglering av grunddragen i mark- och vattenanvändningen exemplifieras detta i Boken om detaljplan och områdesbestämmelser på följande sätt:

"Skydds- och säkerhetsområden kan läggas ut i områdesbestämmelser, antingen ingående i eller som komplement till områdesbestämmelser för kommunikationsled, industriområde och liknande för att förhindra att bebyggelse kommer för nära en viss befintlig anläggning. Att ett markområde anges som skydds- eller säkerhetsområde innebär att nya byggnader kan förhindras. På så sätt kan man undvika ett ingripande i efterhand med stöd av t ex miljöskyddslagen. För eventuell befintlig bebyggelse avgörs ersättnings- och inlösensfrågor i samband med prövningen av störande verksamheten" (Planverket 1987b, s.96).

Man gör också i samma skrift en exemplifiering av hur en sådan områdesbestämmelse kan utformas:

"Skydds- och säkerhetsområden är inga självständiga ändamål utan endast inskränkningar i annan användning. Ofta ingår vissa skyddszoner i de angivna ändamålen. Därutöver kan det dock behövas viss kontroll av ny bebyggelse m m i angränsande områden. Bestämmelserna kan få följande lydelse:

Området skall utgöra skydds- och säkerhetsområde för (viss angiven verksamhet). Nya bostadshus eller andra verksamheter som kan vållas (alternativt vålla) olägenheter med hänsyn till hälsa och säkerhet får inte tillkomma."

(Planverket 1987b, s.97).

Även avsättande av mark för skyddsanordningar får regleras med områdesbestämmelser:

"Skyddsanordningar, t ex bullervallar, till skydd mot störningar får anges i områdesbestämmelser. Denna möjlighet torde i första hand innebära att ett utrymme på marken avsätts för anordningen men även utformning och utförande av skyddet, t ex höjd och material kan anges. Sådana bestämmelser kan komma att läggas ut samtidigt med bestämmelser om markens användning för någon störande eller störningskänslig verksamhet. Det finns dock inga följeregler som tvingar fram ett genomförande utan

det får ske i första hand genom detaljplaneläggning. (Någon högsta störningsnivå får inte bestämmas.)

Exempel på bestämmelser kan vara:

- Området skall reserveras för bullervall (skyddsplantering, eller liknande). Åtgärder får inte vidtas som förhindrar markens användning för sådan skyddsanordning." (Planverket 1987b, s.98).

Ovanstående beskrivning hänför sig till PBL 5:16 om områdesbestämmelser där som punkt 7 nämns att områdesbestämmelser får reglera skyddsanordning för att motverka störningar från omgivningen. Skillnaden mot den reglering som är möjlig i detaljplan enligt PBL 5:7 ligger i att områdesbestämmelserna inte kan ange högsta tillåtna värden för olika slags störningar. Från denna studies problemområde exemplifierar statsrådet i propositionens allmänna motivering beträffande bebyggelsens egenskaper:

"Inom skydds- och säkerhetsområden av olika slag är det många gånger inte nödvändigt att reglera markens användning men däremot tillkomst, placering och utförande av bebyggelse, anläggningar m.m. Genom områdesbestämmelser anser jag att en sådan reglering bör vara möjlig. På samma sätt bör det vara möjligt att föreskriva visst tekniskt utförande av bebyggelse med hänsyn till störningar från omgivningen, t.ex. buller, brandfara eller skredrisker" (Prop. 1985/86:1, s.185).

Områdesbestämmelsernas användning för att reglera administrativa frågor kan exemplifieras med möjligheten att skärpa bygglovplikten:

"För andra områden, t.ex. där kulturhistoriska eller miljömässiga intressen finns eller där väsentliga säkerhets- och skyddsintressen föreligger, kan en utökad skyldighet att söka lov vara befogad" (Prop. 1985/86:1, s.182).

I Boken om detaljplan och områdesbestämmelser ges exempel på åtgärder för vilka lovplikt kan införas:

"Schaktning, fyllning, trädfällning eller skogsplantering - inom områden som är avsedda för bebyggelse eller inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar för försvaret m m eller andra anläggningar som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde. Områden som är avsedda för bebyggelse kan vara antingen parkområden inom redan bebyggda områden eller mark som avses bebyggas" (Planverket 1987b, s.103).

Varken lagen eller propositionen är tydlig beträffande användningen av områdesbestämmelser för att reglera konflikten mellan miljöfarlig verksamhet och andra verksamheter. Däremot finns i Boken om detaljplan och områdesbestämmelser beskrivet hur områdesbestämmelser kan användas för att lägga ut skydds- och säkerhetsområden, reservera mark för skyddsanordningar samt föreskriva bygglovsplikt för markarbeten inom skydds- och säkerhetsområden.

5.1.2.4 Detaljplanen enligt plan- och bygglagen

Detaljplanens karaktär av genomförandeplan har skärpts i jämförelse med de gamla byggnadsplanerna och stadsplanerna. Planen förses med en genomförandetid efter vilken kommunen fritt kan besluta om outnyttjade byggrätter utan risk för ersättningskrav från markägare. Tanken är att endast de markanvändningsförändringar som är säkra skall detaljplaneläggas. Dispenser skall i princip inte behövas med denna karaktär hos detaljplanen. Detta innebär att rättsläget blir tydligare än med byggnadslagen/byggnadsstadgan. Karaktären av genomförandeplanering förstärks också av den genomförandebeskrivning enligt PBL 6:1 som ska följa med varje detaljplan och redovisa de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett samordnat och även i övrigt ändamålsenligt genomförande av planen. Statsrådet framhåller i sin allmänna motivering:

"En plan är normalt resultatet av ett nära samarbete mellan en rad representanter för olika intressen inom och utom kommunförvaltningen med inriktning t.ex. på skolfrågor, gator, allmänna vägar, parker, ledningar, grundförhållanden, markförvärv, fastighetsbildning och gestaltning. Den särskilda genomförandebeskrivningen bör enligt min mening göra det lättare att få till stånd en samverkan i både berednings- och genomförandeskedet mellan alla dem som berörs.

Beredningen av genomförandefrågor omfattar utredning och samordning av organisatoriska, tekniska och rättsliga frågor. I beredningen bör behandlas alla frågor som har betydelse för genomförandet av exploaterings- eller bevarandeprocessen och för verkställighet av planeringsbesluten. Inte minst viktigt i detta sammanhang är att de organisatoriska förutsättningarna för genomförandet belyses" (Prop. 1985/86:1, s.203).

Genomförandebeskrivningen är en del av bakgrundsmaterialet för planbeslutet och har alltså ingen

självständig rättsverkan. Den skall vara vägledande för exempelvis fastighetsbildningsmyndighetens prövning, som dock har att pröva den aktuella åtgärden enligt reglerna i fastighetsbildningslagen.

I PBL 5:1, där prövningen av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning skall ske genom detaljplan behandlas, införs i jämförelse med BL/BS en nyhet i punkt 2. Den gäller "ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen --- om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked" (SFS 1987:10, s.8). Till detta anförde statsrådet i specialmotiveringen:

"En enstaka större byggnad för t.ex. handel, industri eller service har som regel en betydande inverkan på omgivningen. Det kan gälla störningar av olika slag från verksamheten som sådan eller sekundära effekter i form av trafikstring eller säkerhetsrisker. I dessa och liknande fall kan det vara av stort intresse för sakägarna och de boende i grannskapet att genom planreglering också få klarhet i de framtida möjligheterna till utveckling av verksamheten på platsen" (Prop.1985/86:1, s.553).

Statsrådet anförde också följande:

"Behovet av detaljplan kan också aktualiseras när bostadshus skall uppföras i närheten av störande verksamhet eller omvänt. I sådana fall kan detaljplanen tjäna syftet att i förväg bestämma gränserna för hur långt de olika verksamheterna skall få breda ut sig i förhållande till varandra och vilka andra bestämmelser som skall gälla för bebyggelsen och dess omgivning. Behovet av planläggning kan uppstå t.ex. för att skydda landsbygdens näringsliv eller viktiga trafikanläggningar. Översiktsplanen eller enklare planutredningar kan ibland tillgodose detta behov. Ett varaktigt säkerställande av skyddsområde för en viss verksamhet torde dock normalt kräva områdesbestämmelser eller detaljplan" (Prop. 1985/86:1, s.557-558).

I beskrivningen av vad detaljplanen skall redovisa, PBL 5:3, nämns även skydds- och säkerhetsområden. I statsrådets allmänna motivering sägs:

"Det kan vara fråga om dels att skydda själva anläggningen, s.k. skyddsområden, dels att skydda omgivningen från den verksamhet som bedrivs inom anläggningen, s.k. säkerhetsområden. Inom detaljplaner kommer sådana skydds- och säkerhetsområden enligt PBL att vanligen redovisas an-

tingen som kvartersmark eller som mark för allmän plats. I det förra fallet får - om berörd mark inte redan tillhör anläggningens ägare - förutsättas att genomförandet av planen är garanterat genom t.ex. avtal med anläggningens ägare innan planen antas. --- Om skydds- och säkerhetsområdena redovisas som allmän plats, har fastighetsägare --- rätt till kompensation utan något krav på kvalificerad skada" (Prop. 1985/86:1, s.397).

I PBL 5:7 behandlas vad som därutöver får redovisas i detaljplanen. Till punkten 4 som gäller placering, utformning och utförande av byggnader och anläggningar sade statsrådet i specialmotiveringen:

"I modern tid har frågor om buller, luftföroreningar, skredrisker, grundvattenstörningar o.d. trätt i förgrunden när det gäller stadsbyggandets hygieniska och säkerhetsmässiga frågor. En del av dessa olägenheter och risker kan motverkas genom att byggnader och anläggningar utformas och utförs på ett med hänsyn till platsen lämpligt sätt. Ett visst utförande kan i en del fall vara en förutsättning för att över huvud taget ta viss mark i anspråk för bebyggelse. Punkt 4 skall då ge stöd för erforderliga bestämmelser i dessa avseenden. Det skall givetvis även vara möjligt att i detaljplan reservera mark för bullervallar eller andra skyddsanordningar. Punkt 4 ger således möjligheter att införa bestämmelser för olika åtgärder inom planområdet" (Prop. 1985/86:1, s.579-580).

I PBL 5:7 angående vad som får bestämmas i detaljplan meddelas en nyhet i jämförelse med BL/BS:

"11. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant som prövas enligt miljöskyddslagen (1969:387),"

I statsrådets allmänna motivering framhölls bl.a.:

"De omgivningshygieniska frågorna har på senare år trätt i förgrunden också i den praktiska planeringen. Det hänger bl.a. samman med ökande störningar från olika verksamheter och en generellt sett ökad belastning på miljön i olika avseenden.

Den fysiska miljöns utformning kan enligt min mening verksamt bidra till att förebygga att omgivningshygieniska problem uppstår. --- Det är rimligt att ett meddelat lov kan resultera i en miljö som har en viss varaktighet. Bestämmelserna i PBL om

allmänna intressen bör med andra ord tillämpas med beaktande av ett fortvarighetstillstånd. Vid valet av placering för vissa störningskänsliga verksamheter bör det därför vara möjligt att säkerställa viktiga miljöegenskaper i området för framtiden.

Jag anser det emellertid befogat att nu vidga dessa regleringsmöjligheter till att omfatta störningar även från andra typer av verksamheter som kan komma att rikta sig mot ett visst område. En detaljplan skall med andra ord kunna trygga en lämplig miljö i framtiden för den markanvändning som planen tillåter. Det bör således vara möjligt att genom bestämmelse i detaljplan förena viss angiven markanvändning med bestämmelse om högsta tillåtna värden för sådana störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat som prövas enligt miljöskyddslagen (1960:387). I planer bör då också övervägas behovet av bestämmelser för att reglera erforderligt skyddsområde, byggnadstekniskt utförande eller skyddsanordningar.

Effekten av en sådan bestämmelse bör vara dels att byggnadsnämnden har att beakta den vid sin prövning av lov i grannskapet, dels att koncession m.m. inte får meddelas i strid mot bestämmelsen.

Som förutsättning för att bestämmelser av detta slag skall få tas in i en detaljplan anser jag att det skall finnas särskilda skäl till regleringen. Sådana skäl kan vara att detaljplanen avser särskilt störningskänslig verksamhet eller att detaljplaneområdets lokalisering talar för att man på detta sätt bör ange en gränsnivå för den framtida miljöbelastning som i ett visst avseende kan tillåtas för planområdet" (Prop. 1985/86:1, s.164-165).

Statsrådet behandlade även frågan i specialmotiveringen:

"Om det finns särskilda skäl, bör det också vara möjligt att föreskriva vilka högsta tillåtna värden som skall gälla för sådana störningar från omgivningen som prövas enligt miljöskyddslagen. Punkt 11 ger stöd för sådana bestämmelser.

--- Den möjligheten bör i särskilda fall finnas för t.ex. en skola för utvecklingsstörda, ett känsligt laboratorium, viss livsmedelsindustri och liknande verksamheter. Även annan, mer ordinär bebyggelse, bör kunna komma i fråga för en sådan planbestämmelse. De särskilda skälen kan också vara knutna till att miljöbelastningen i grannskapet är sådan att en planbestämmelse som säkerställer en acceptabel miljö för framtiden är befogad. Det bör då vara möjligt att meddela bestämmelser i detaljplanen om högsta tillåtna värden för störningar från omgivningen" (Prop. 1985/86:1, s.586).

Sammanfattningsvis kan konstateras att lagen och propositionen har behandlat konflikten mellan miljöfarlig verksamhet och andra verksamheter. En nyhet jämfört med BL/BS är möjligheten, att i särskilda fall, i detaljplanebestämmelserna införa gränsvärden för omgivningspåverkan. Det är viktigt att påpeka att detaljplanen däremot inte direkt kan sätta gränsvärden för en miljöfarlig verksamhet. Därvidlag gäller PBL och ML fullt ut vid sidan av varandra. Däremot innebär ett gränsvärde i detaljplanen för ett redan miljöbelastat område indirekt en gräns, som den miljöprövande myndigheten har att beakta vid prövning av miljöfarlig verksamhet i detaljplaneområdets närhet. Med hänvisning till föreslagen ändring i miljöskyddslagen anförde statsrådet i specialmotiveringarna:

"Om miljöskyddslagen ändras i enlighet med de principer som jag därvid angav, blir en planbestämmelse om högsta tillåtna störningsnivå bindande för koncessionsprövningen av verksamheter i området och dess omgivning. Den mer ingående prövning som sker i koncessionsärendet och den större kunskap som då finns om störningarnas karaktär kan aktualisera smärre avvikelser från planbestämmelserna. Jag förutsätter då att kommunen bereds tillfälle att yttra sig i ärendet och då ta ställning till frågan om eventuell smärre avvikelse från planen. Redan meddelade koncessionstillstånd kan inte påverkas av en planbestämmelse av det slag som jag nu har berört. Däremot anser jag att en eventuell förnyad prövning bör kunna påverkas av planbestämelsen" (Prop. 1985/86:1, s.586).

5.1.3 Sammanfattning av lagstiftningens betydelse för det studerade problemet

Enligt BL 25 fanns i den tidigare planlagstiftningen möjligheter att i stadsplan utmärka skydds- och säkerhetsområden för vissa anläggningar. Denna möjlighet finns också i flera angränsande lagstiftningar såsom vattenlagen och räddningstjänstförordningen. Med PBL skapas ökade möjligheter att i markanvändningsplaneringen göra detta. Även om PBL inte ägnat frågan om skyddszoner någon större uppmärksamhet finns frågan behandlad för både översiktsplanen, områdesbestämmelserna och detaljplanen. Enligt Sedvallson (Sedvallson 1987, s.7) bör skyddszoner för miljöfarlig verksamhet användas i översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner och områdesbestämmelser. Detaljplanerna torde oftast ha en för liten geografisk omfattning för att täcka in en miljöfarlig verksamhets hela skyddszon.

Detaljplanens möjlighet att innehålla immissionsgränser kan å andra sidan innebära att skärpta krav kan komma att ställas på näraliggande miljöfarlig verksamhet. Även om redan meddelade tillstånd enligt miljöskyddslagen inte är tänkta att påverkas, menade dock statsrådet att kommande tillstånd kan påverkas. Naturvårdsverket har möjlighet att få till stånd omprövning av villkoren enligt ML 26 på grund av åsidosättande av villkor (ML 23), att tio år har förflutit från det att tillståndsbeslut vunnit laga kraft (ML 24) eller dessförinnan om bl.a. förhållandena i omgivningen förändrats väsentligt (ML 24). Även om statsrådet enligt ovanstående kommentar menat att redan givna villkor inte skall kunna förändras genom att detaljplan i närheten också fått immissionsgränsvärden, kvarstår dock det problem som denna studie behandlar, nämligen att markanvändningsförändring i företagens omgivning fortfarande är en grund för omprövning av villkoren enligt ML 24.

Förutom naturvårdsverkets möjlighet att ompröva villkoren har företagen behov av ändrade tillstånd på grund av anpassning av verksamhetens inriktning och storlek till marknaden. Detta gör det troligt att miljöfarlig verksamhet fortsättningsvis får finna sig i att detaljplaner med immissionsgränser i deras närhet kommer att verka i skärpande riktning med avseende på utsläpp till luft och vatten samt buller. Den typ av fall som redovisats i denna studie kommer alltså även att finnas vid planering enligt PBL, och dessutom gör PBL det möjligt att vid en eventuell omprövning av koncessionsvillkoren strängare krav kan ställas på den miljöfarliga verksamheten utifrån markanvändningsförhållandena. Mot detta talar möjligheterna för kommunerna att i översiktsplanen och områdesbestämmelserna lägga in skydds zoner. Ytterst handlar utfallet om hur kommunerna beslutar sig för att handla vid upprättandet av olika planer och hur de senare förhåller sig till tidigare fattade beslut.

Utredningen om miljövärdens organisation behandlar explicit frågan om markanvändning kring industrier i sitt betänkande För en bättre miljö (SOU 1987:32). Bl.a. påpekas att införandet av PBL innebär en starkt ställning för företaget som sakägare i planärenden:

"En i vissa fall betydligt vidgad sakägarkrets - alla som har väsentligt intresse av planen eller bygglovärendet är att betrakta som sakägare och har därmed rätt att överklaga ett plan- eller bygglovbeslut under förutsättning att yttrande inkommit under utställningstiden. Detta innebär att företag

som bedriver tillståndsprovad verksamhet är sakägare i planärenden som berör industrins behov av skyddszon även då denna exempelvis omfattar 1.000 m eller mer" (SOU 1987:32, s.574).

Utredningen ansåg att det inte finns anledning till någon ändrad ansvarsfördelning avseende markanvändningsfrågor kring industrier, men menade:

"Utredningen anser däremot att det finns behov av ytterligare information till kommuner, länsstyrelser och koncessionsnämnden om sambandet mellan miljöskyddslagen samt plan- och bygglagen. Därvid är det främst behovet av erforderliga skyddszoner kring miljöstörande industrianläggningar som bör uppmärksammas, liksom intresset av att dessa på sikt inte minskas genom efterföljande planändringar eller lovgivning utan stöd av plan" (SOU 1987:32, s.575).

Sedvallson diskuterar en koppling mellan miljöskyddslagen och PBL på ett liknande sätt som Scheynius gjorde beträffande BL/BS:

"Det bör övervägas om det inte skulle vara lämpligt att ge skyddszonerna stadga genom att skriva in dem i miljöskyddslagen. Där skulle kunna föreskrivas att skyddszon för miljöfarlig verksamhet ska skrivas in i tillståndet för verksamheten. Detta skulle vara ett sätt att täcka det glapp mellan miljöskyddslag och plan- och bygglag som nu finns och som ibland leder till osäkerhet om markanvändningen kring industrier" (Sedvallson 1987, s.7).

En mängd frågor kan resas med anledning av detta förslag beroende på hur sådana skyddszoner enligt miljöskyddslagen skulle vara förbundna med rättsverkningar.

- Skall markägarna inom skyddszonen tåla inskränkningar i markanvändningen och skall i så fall utgå någon form av ersättning? Detta aktualiserar frågan om miljöavgifter. Redan nu kan ju företaget med eget ägande av marken inom skyddszonen tillförsäkra sig långtgående säkerhet mot framtida markanvändningsförändringar.

- Vad innebär det att sådana skyddszoner enligt miljöskyddslagen skall kunna slå ut föreslagen markanvändning i en detaljplan enligt PBL? Det innebär svåra kompetensavvägningar mellan miljöprövande myndigheter och kommunen samt går stick i stäv med andan i PBL, att lägga ansvaret för markanvändningsfrågorna på kommunen.

- Hur skall tillståndsmyndigheten hantera situationer, där markägarna och/eller kommunen motsätter sig skyddszonens existens eller omfattning?

En förändring av lagstiftningen mot större garantier/rättigheter för miljöfarlig verksamhet i förhållande till andra intressenter är knappast trolig med tanke på lagstiftningen anda. Inledning- en till den allmänna motiveringen i PBL slår fast:

"De avvägningar som därvid måste göras mellan mot- stridiga intressen bör ske med beaktande av de grundläggande strävandena efter solidaritet och jämlikhet. En självklar utgångspunkt är därvid att gemensamma och långsiktiga intressen bör väga tyng- re än privata och kortsiktiga" (Prop. 1985/86:1, s.57).

Liknande ordalydelser finns för ML och NRL. Sådana policyuttalanden är i dagens föroreningsituation (med en ökad miljöförstöring trots/på grund av/oak- tat lagstiftningen på området) och med dagens poli- tiska förhållanden (med ett ökande stöd för partier som profilerat sig kring miljöfrågorna) svåra att frångå. Det förefaller alltså som om det lagstift- ningsperspektiv som präglat denna studies inled- ningsfas inte är fruktbart. PBL kommer inte att innebära någon djupgående förändring i relationen miljöfarlig verksamhet - kommun. Dock finns möjlig- heter till tidigare och bättre informationsutbyte mellan parterna, något som bör tas tillvara. Fort- sätta studier bör alltså ges ett annat perspektiv.

5.2 Från ett lagperspektiv till ett lag/ak- törsperspektiv på problemet

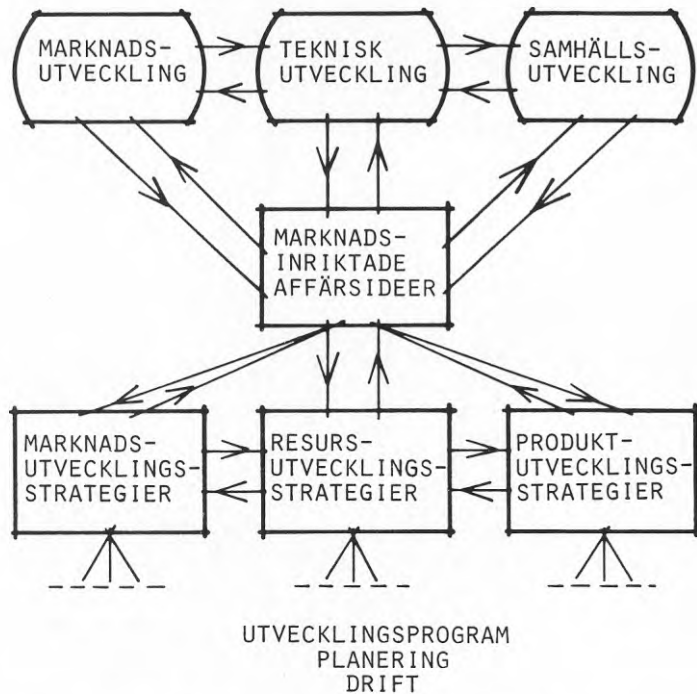
Som vi sett av den kortfattade genomgången av lag- stiftningen på området utpekas olika aktörer, vilka också ges olika befogenheter/skyldigheter i styr- ningsprocesserna. Enligt ML är det främst företa- get, koncessionsnämnden, länsstyrelsen, naturvårds- verket, regeringen och miljö- och hälsoskyddsnäm- nden som är aktuella. Enligt PBL är det kommunfull- mäktige, kommunstyrelse, byggnadsnämnd, länsstyrel- se, regeringen, sakägare och andra berörda.

Beslutsfattandet hos dessa aktörer sker ibland i deras egenskap av myndighet och ibland som förverk- ligare av politik i spännvidd från allmänintresse till egenintresse. Utan tydliga kvalitetsnormer för miljöpåverkan, något som är intressant men ligger utanför denna studie, kommer en mängd olika avväg- ningar att vara det nödvändiga resultatet av dessa

aktörers beslut. Det tycks därför vara intressant att i en senare studie närmare gå in och beskriva villkoren för olika aktörers beslutsfattande. Nedan skall endast kortfattade beskrivningar av framkomliga vägar för en sådan studie diskuteras, här begränsat till aktörerna företaget, kommunen och länsstyrelsen.

5.3 Karaktäristiska drag hos företagen som beslutsmiljö

En beskrivning av företagen som beslutsmiljö bör ta sin utgångspunkt i en beskrivning av villkoren för företagandet. Vid ett seminarium om Ny produktionsteknik och -organisation (IACHT 1985:8) ordnat av avdelningen för Industriplanering vid Chalmers tekniska högskola deltog Elving Olsson SINDUR AB med en uppsats om Utvecklingstendenser i svensk verkstadsindustri. I sin framställning utgick Olsson från följande sammanfattande bild av vägen från affärsidé via strategi till handlingsplaner.



Figur 5.1 Från affärsidé till produktion
(Ur Olsson 1985, s.34)

Ur kunskap om företagets omvärld, marknadens utvecklingsmöjligheter (kunder, säljkanaler m.m.), teknisk utveckling (organisationsprinciper, system, teknisk utrustning m.m.) och samhällsutveckling (lagar, beskattning m.m.) i kombination med företagets egen kompetens föds marknadsinriktade affärsidéer. Ständiga förändringar i företagets omvärld fordrar att utvecklingen av strategier ständigt omprövas.

Marknaden präglas idag av ökad internationell konkurrens. Det finns en mängd företag som tillverkar ungefär samma produkt till ungefär samma pris. Det är nödvändigt att företagets beslutsfattande baseras på en god kunskap om bl.a. konkurrenternas förehavanden, valutaförändringar, marknadsregleringar m.m. Dessa olika osäkerheter leder till önskemål om flexibilitet, dvs. snabb anpassningsförmåga vad avser vad som produceras och hur det produceras. Kundorderstyrd produktion och modulariserad produktutveckling är svar på behovet av flexibilitet (Se även *Möjligheter och hot 1983*, s.55). Marknadsanpassningen och behovet av att binda så lite kapital som möjligt i råvaror, halvfabrikat och färdiga produkter har lett till produktionssystem med små förråd för råvaror och små färdiglager, något som ställer krav på snabba, tätta och säkra leveranser både till och från företaget.

Som svar på svårigheterna att planera för en föränderlig marknad med en föränderlig teknik i ett föränderligt samhälle under stark konkurrens med andra företag har utvecklats behov av strategisk planering inom företagen:

"Alla företagsledningar arbetar efter vissa strategier. De kan sedan vara mer eller mindre uttalade. Med strategi menas här de föreställningar som finns hos ledningen om företagets färdriktning. Det kan gälla frågor om nya produkter och marknader, teknologiförändringar, samarbetsfrågor, grad av koncentration, flexibilitet etc.

Det är viktigt att komma ihåg att det är dessa strategival som ledningen gör, som sedan utgör grunden för verksamhetsplaneringen i företaget. Strategin bildar de ramar inom vilka övrig planering tillåts röra sig" (Olsson 1981, s.26).

"Strategisk planering inbegriper grundläggande förändringar i företagets inriktning och sammansättning. Den måste ifrågasätta företagets nuvarande struktur, utveckla nya alternativ och utvärdera dem i förhållande till en framtida omgivning. Eftersom problemen är mindre kända, är de svårare att

uttrycka i siffror. Det är därför inte heller särskilt meningsfullt att gå alltför djupt i detalj och formulera precisa mål. Snarare är det visioner av det framtida företaget som successivt växer fram.

Den strategiska planeringen är mer förutsättningslös än annan planering. Den har inslag av kreativitet och nytänkande som den operativa planeringen saknar. Strategisk planering bygger i hög grad på idéer och informella diskussioner. Därför låter sig inte den strategiska planeringen rutiniseras och formaliseras på samma sätt som den operativa" (Alarik m.fl. 1981, s.37).

Två väsensskilda typer av planering finns inom företagen, dels utvecklandet av företagsstrategier och dels vad som kallas verksamhetsplanering, operativ planering eller med Olsons terminologi i figuren ovan "utvecklingsprogram, planering". Betecknande för den senare typen av planering är att den är en genomförandeplanering med starkt rationalistiskt perspektiv. Parallellerna till framställningen om de två perspektiven på kommunernas fysiska planering är tydliga. Både vad gäller företagens planering och den fysiska planeringen finns en strategisk, långsiktig och policyskapande planering och en rationalistisk genomförandeplanering. Företagens beslutsfattande sträcker sig från den strategiska planeringens idéhantering till genomförandeplaneringens operativa beslut.

"Beslut fattas inte vid ett och samma tillfälle. Beslut växer successivt fram under en tidsperiod. Därför är det riktigare att tala om beslutsprocesser än beslutspunkter. Gången från problem till handling är sällan rak och logisk. Snarare består beslutsprocessen av flera mindre delprocesser som delvis överlappar varandra. Det kan bli nödvändigt att ta ett steg tillbaka och komplettera informationen eller formulera om problemet" (Alarik m.fl. 1981, s.43).

Denna bild av företagets beslutsfattande stämmer dåligt med den traditionella, i vilken chefen/ägaren, sittande i toppen av en pyramidformad organisation, ensam eller med en styrelse fattade alla väsentliga beslut, precist formulerade för åttlydnad längre ned i organisationen. För det första har MBL och arbetarnas representation i styrelse och andra beslutsorgan inneburit en ständig närvaro av olika perspektiv på företaget och dess verksamhet. För det andra leder medvetenheten om en föränderlig omvärld till behov av ett beslutsfattande så nära denna omvärld som möjligt. Decentralisering av

beslut till nivåer inom företaget, där den vardagliga kontakten med problemen finns, blir allt vanligare. För det tredje finns en tendens till att betrakta medarbetare som erfarna, dugliga individer som med ett delegerat ansvar fattar beslut med företagets bästa för ögonen.

"Det marknadsanpassade företaget måste vara organiserat för förändringar, inte för att konservera. Förändringen skapas av högsta möjliga insikt om de verkliga behov som finns ute på marknaden. En sådan insikt finns inte i pyramidens topp. Den finns bara ute i verksamhetens frontlinje, hos de människor som lever i direkt kontakt med marknaden. Den marknadsorienterade organisationen är decentraliserad, med ansvaret ute hos dem som hittills har utgjort pyramidens botten" (Carlzon 1985, s.22).

Beslutanderättens koppling till de två olika typerna av planering inom företaget belyses av följande citat:

"Under sjuttioalet har det vuxit fram en ny arbetsgivarfilosofi som bygger på en kombination av centraliserad och decentraliserad styrning. Den kallas 'Samordnad självständighet hos små system' och är ett resultat av SAF-projektet 'Nya fabriker'.

Den bärande idén är att stora företag bryts ned i många små enheter som får fatta beslut i de små, vardagsnära frågorna. Koncernledningen bestämmer ramarna och koncentrerar sig på de stora, viktiga frågorna. Det innebär med andra ord en decentralisering av de operativa besluten och en centralisering av de strategiska besluten.

Ur ledningens synvinkel är fördelen att dyrbar och begränsad ledningskapacitet kan utnyttjas på ett effektivare sätt utan att den reella kontrollen minskar. Direktstyrning ersätts med fjärrstyrning" (Alarik m.fl. 1981, s.58).

Med företagens ökade inslag av decentraliserat beslutsfattande, resultatansvar, spridning av aktier och konvertibler till anställda m.m. finns också risk för en avväpning av de fackliga organisationernas förmåga och vilja till att tillvarata sina medlemmars intressen. Ofta kan det vara svårt att urskilja medlemmarnas intressen och att särskilja dem från företagets intressen. Utvecklingen tycks gå mot en japansk harmonisering mellan anställda och ledning i synen på företaget och dess roll i samhället. Jan Carlzon uttrycker företagsledarens förhoppningar om facket på följande sätt:

"I det strategiskt ledda företaget fattas besluten om enskilda åtgärder inte uppe i toppen utan överallt ute i verksamheten. Ansvaret har fördelats på ett stort antal grupper och individer. Då kan facket inte längre ha som grundprincip att vara motpart, att kämpa mot besluten - nu är det ju de egna medlemmarna som är de ansvariga beslutsfattarna! Därför måste facket övergå till att leva i samverkan med besluten, som nu är medlemmarnas beslut. Facket blir en med-part och dess roll en medverkansroll. Man kan inte vara motpart mot dem man företräder!" (Carlzon 1985, s.109-110)

Sammanfattningsvis kan konstateras att beslutsfattandet i företagen alltmer kommit att präglas av en föränderlig omvärld, där kommunens markanvändningsbeslut bara är en av flera osäkerheter. Utvecklandet av och åtskillnaden mellan strategisk planering och genomförandeplanering motsvaras av en åtskillnad mellan strategiska beslut fattade av företagsledningen och genomförandebeslut fattade av partsammansatta grupper nära den egentliga produktionen

5.4 Karaktäristiska drag hos kommunen som beslutsmiljö

5.4.1 Den kommunala demokratin

Sveriges kommuner har att vårda sina egna angelägenheter. Grundläggande drag skall vara kommuninvånarnas lika behandling. Det kommunala beslutsfattandet kommer att hamna i skärningspunkten mellan olika konkurrerande intressen bl.a. i markanvändningsfrågor. I detta som i många andra sammanhang uppträder kommunen också med egna intressen. Kommunen är huvudman för en hel del service riktad till kommuninvånarna. Man är väghållare, bedriver barnomsorg, äldrevård m.m, förser företag och invånare med vatten, el och värme samt tar hand om avlopp och avfall.

Till kommunens högsta beslutade organ, kommunfullmäktige, sker allmänna och direkta val. De valda ledamöterna har enligt det möjligas princip att försöka genomföra sina lokala partiprogram. Efter den senaste kommunindelningsreformen, årsskiftet 1973/74, kom mycket kritik att riktas mot att avståndet mellan valda och väljare ökade och att andelen tjänstemän i förhållande till andelen politiker likaså ökade. Ca 60% av de lokala politikerna blev utan uppdrag. Samtidigt har den offentliga sektorn med bl.a. de kommunala tjänstemännen vuxit kraftigt. Det är först på de senaste åren som en

kommunal åtstrammingspolitik i kombination med kommunala decentraliseringssträvanden genom kommunaldelsnämnder något har förändrat bilden.

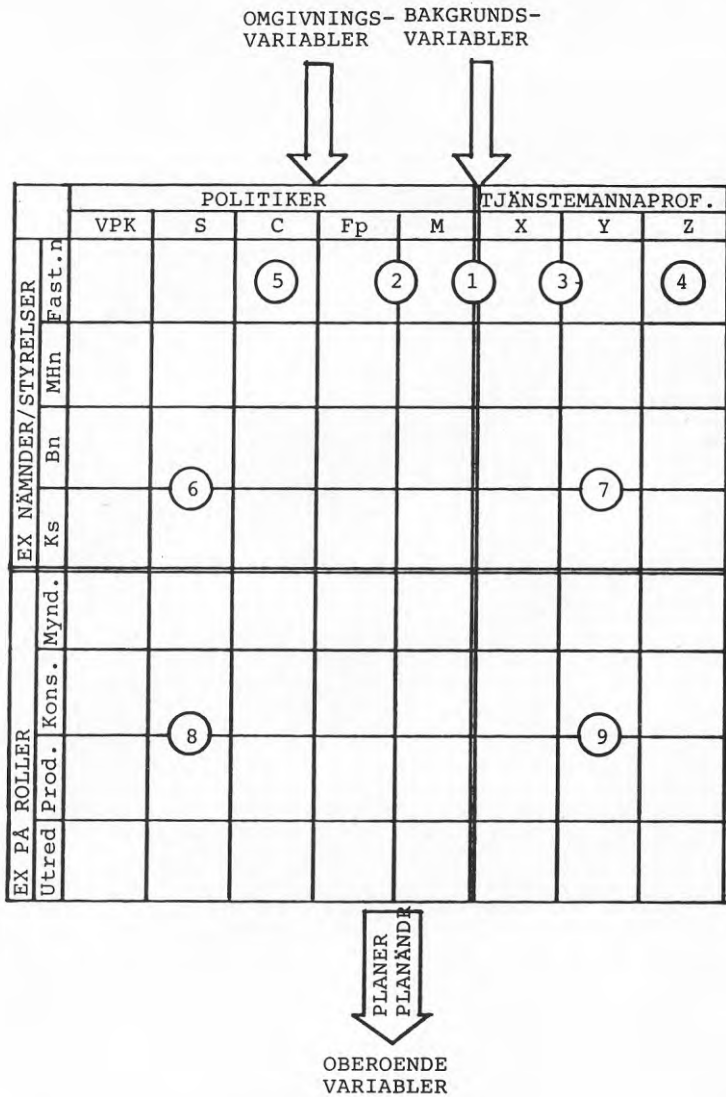
I den politiska debatten har funnits en kritik även mot att genom val förändrade majoritetsförhållanden har svårt att inom en valperiod hinna komma till uttryck i den kommunala verkligheten. Exempelvis har detaljplaneprocessen enligt BL/BS tillsammans med länsstyrelsens fastställelseprövning tagit ca. fyra år medan mandatperioderna är tre år. En politisk majoritet måste i allmänhet vara över två perioder för att ett genomslag skall vara tydligt i markanvändningsplaneringen. Sällan har kritik framförts mot att förändringar sker för ofta.

Beträffande det studerade problemet, markanvändningsförändringar kring miljöfarlig industri, kan vi konstatera att mot företagens vilja till och behov av långsiktiga förbindelser med kommunen i markanvändningsfrågor, står ett intresse från allmänhet och politiska partier att den aktuella politiska majoriteten skall prägla politiken, och även markanvändningen, i större utsträckning. Vi har tidigare (Se avsnitt 5.1.2.2) konstaterat att översiktsplanen enligt PBL också ger uttryck för ett sådant synsätt. Politiken förändras över tiden och detta skall få uttryck också i markanvändningspolitiken.

5.4.2 Karaktäristik av den kommunala beslutsmiljön

Förutom den i avsnitt 5.4.1 beskrivna, i den kommunala demokratin inbyggda, värdemässiga instabiliteten över tiden finns en momentan värdemässig instabilitet inbyggd i det kommunala beslutssystemet. Nedan redovisas en bearbetning av en modell för de kommunala aktörernas motivbildning (Se Hagson & Reneland 1987b, s.107-109).

(1) Den kommunala organisationen definierar två huvudgrupper av aktörer, politiker och tjänstemän, med delvis olika ansvar, uppgifter, tid, kunskap m.m. Detta kan medföra att ståndpunkter kommunen intagit vid en tjänstemannaberedning av ett ärende mycket väl kan förändras i samband med en politisk prövning.



Figur 5.2 Karaktäristiska drag hos kommunen som beslutsmiljö

(2) Inom huvudgruppen politiker finns de olika politiska partierna som uttryck för olika värdemässiga ställningstaganden. Detta medför att det ofta under beredning och beslut av ett ärende parallellt existerar flera olika värdemässiga ställningstagan-

den även om de i de externa kontakterna inte kommer till uttryck. Politisk argumentation i nämnder och styrelser kan också innebära att initialt av exempelvis ordförande eller presidium lämnade besked i ett ärende kan komma att överges vid en nämnd/styrelsebehandling.

(3) Inom huvudgruppen tjänstemän finns aktörer med olika professionell bakgrund, som inverkar på deras vilja och förmåga att hantera det aktuella ärendet. Detta innebär att olika tjänstemän kan komma att behandla samma ärende på olika sätt och att en utifrån kommande intressent kan få mer eller mindre väl fungerande kontakt med en tjänsteman beroende på om de har likartade referensramar, professionellt språk m.m.

(4) och (5) Ett ärendes behandling beror också av rent individuella förutsättningar hos såväl politiker som tjänstemän i form av existerande kunskap och erfarenhet, inlärningsförmåga m.m. Den kommunala apparaten tycks också i kombination med politikernas och tjänstemäns individuella förutsättningar ofta skapa "starka män/kvinnor", vilkas engagemang/brist på engagemang kan vara avgörande för ett ärendes handläggning.

(6) och (7) Såväl politiker som tjänstemän ingår i ett organisatoriskt sammanhang, som definierar dem som företrädare för speciella sektorsintressen, ofta reglerade i speciallagstiftning och institutionaliserad i exempelvis de kommunala nämnderna och styrelserna. Det kommunala systemet förutsätter att de skall bevaka sektorsintressen samtidigt som också denna verksamhet ger dem som individer ett sektorsperspektiv på den kommunala verksamheten. Detta tar sig bl.a. uttryck i att ärenden etiketteras som tillhöriga en speciell nämnds eller styrelses intressesfär och man är mån om att hävda sitt revir i förhållande till andra. För denna studie är det speciellt intressant att studera beslutsfattandet i byggnadsnämnden (reglerad genom PBL och tidigare BL/BS), miljö- och hälsoskyddsnämnden (reglerad genom ML, MK, hälsoskyddslagen och hälsoskydds-förordningen), kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och eventuellt näringslivssekretariat.

(8) och (9) Men även som företrädare för ett sektorsintresse har man i planerings- och beslutssituationer olika sektorföreträdande roller. Inom markanvändningsområdet uppträder byggnadsnämnden som utredare och myndighet, fastighetsnämnden som producent av byggbar mark och som konsument av mark för kommunens egna fastigheter, miljö- och hälsoskyddsnämnden som utredare och myndighet osv.

5.5 Karaktäristiska drag hos länsstyrelsen som beslutsmiljö

Länsstyrelsernas organisation och uppgifter regleras i Förordning med länsstyrelseinstruktion (SFS 1988:971). Länsstyrelsen leds av landshövdingen och en lekmannastyrelse, som består av politiker från länet valda enligt lagen (1976:891) om val av ledamöter i länsstyrelsens styrelse samt personalföreträdare enligt personalföreträdarförordningen (1987:1101). Länsstyrelsen skall enligt paragraf 4 (SFS 1988:971) särskilt ägna sig åt bl.a. den regionala utvecklingen, hushållningen med naturresurser, plan- och byggnadsväsendet, naturvården, miljöskyddet, kulturmiljön och hälsoskyddet. Länsstyrelsen, utom i Stockholms län och Gotlands län, skall enligt paragraf 17 (SFS 1988:971) bestå av följande enheter: juridisk enhet, regionalekonomisk enhet, miljövardsenhet, planenhet, lantmäterienhet, försvarsenhet, kulturmiljöenhet, allmän enhet, administrativ enhet samt därtill en länsveterinär.

De två styrningsprocesser som ingår i det problem som denna studie behandlar inkluderar båda länsstyrelsen som aktör. För BL/BS respektive PBL är det främst planenheten och för ML är det främst miljövardsenheten. Flera andra enheter berörs dock av såväl plan- som miljövarsfrågorna. Nedan görs en karaktäristik av länsstyrelsen som beslutsmiljö på liknande sätt som beträffande kommunen.

	POLITIKER					TJÄNSTEMANNAPROF.		
	VPK	S	C	Fp	M	X	Y	Z
LÄNS- STYR.			5		2	1		
EX PÅ ROLLER Utred. Mynd.	EX ENHETER Plan Miljö Jur.						3	4
							6	
							7	

Figur 5.3 Karaktäristiska drag hos länsstyrelsen som beslutsmiljö

(1) Inom länsstyrelsen finns två huvudgrupper av aktörer, politiker och tjänstemän, med delvis olika ansvar, uppgifter, tid, kunskap m.m. Detta kan medföra att ståndpunkter länsstyrelsen intagit vid en tjänstemannaberedning exempelvis under samråds-skedet mycket väl kan förändras i samband med en politisk behandling i lekmanstyrelsen.

(2) Inom huvudgruppen politiker finns de olika politiska partierna som uttryck för olika värdemässiga ställningstaganden. Eftersom politikernas arbete med miljöprövning och markanvändning i länsstyrelsens lekmanstyrelse i huvudsak avser myndighetsutövning är de underkastade regeringsformens 1 kapitel 9 paragraf enligt vilken krävs saklighet, rättsenlighet och konsekvens. Utrymmet för olika värdemässiga ställningstaganden är alltså avsevärt mindre än för politiker i kommunala nämnder och styrelser, där myndighetsutövning inte är lika vanlig.

(3) Inom huvudgruppen tjänstemän finns aktörer med olika professionell bakgrund, som inverkar på deras vilja och förmåga att hantera det aktuella ärendet. Beredningen av planärenden i s.k. plangruppsmöten innebär att olika professionella synpunkter skall redovisas och sammanjämkas till en gemensam ståndpunkt (Se vidare Johansson & Persson 1980, s.40-42). Olika tjänstemän kommer naturligen och avsiktligt att lägga olika synpunkter på ett och samma ärende, vilket gör att en utifrån kommande intressent kan få olika besked men också kan etablera olika god kontakt med tjänstemannen beroende på om de har likartade referensramar, professionellt språk m.m.

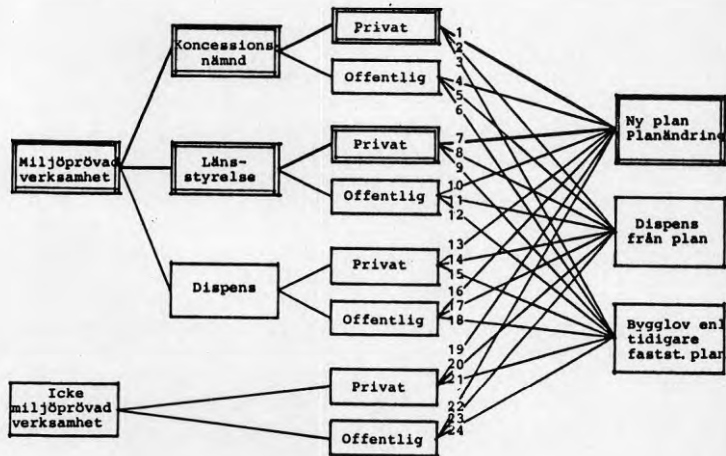
(4) och (5) Ett ärendes behandling beror också av rent individuella förutsättningar hos såväl politiker som tjänstemän i form av existerande kunskap och erfarenhet, inlärningsförmåga m.m. Vid myndighetsutövning gäller samma förhållanden som beskrivits ovan under (2).

(6) Tjänstemännen ingår i ett organisatoriskt sammanhang som definierar dem som företrädare för speciella sektorsintressen, ofta reglerade i speciallagstiftning. I detta sammanhang är planenheten med plan- och bygglagen samt naturvårdsenheten med miljöskyddslagen uttryck för detta. Den organisatoriska sektorsindelningen förutsätter att de skall bevaka sektorsintressen samtidigt som denna verksamhet också ger dem som individer ett sektorsperspektiv på arbetsuppgifterna.

(7) Även för en företrädare för ett sektorsintresse finns olika sektorföreträdande roller. Inom planerheten under arbete med BL/BS fanns åtminstone två tydliga roller, dels som arkitekt/kollega under samrådsskedet och dels som myndighetsföreträdare vid fastställelseprövningen. En liknande tudelning kan finnas vid hantering av planärenden enligt PBL under samrådsskedet respektive vid överprövning liksom beträffande naturvårdsenhetens planering för den allmänna naturvården och myndighetsutövning enligt miljöskyddslagen.

6.1 Fallstudierna som typfall

Enligt studiens ursprungliga avgränsning avsåg den miljöprövad (koncessionsnämnd eller länsstyrelse) industriverksamhet i vilkens närhet markanvändningsförändring genom plan hade skett. Denna avgränsning har också styrt det ursprungliga urvalet av fall. Endast marginella kompletteringar med avseende på icke miljöprövad verksamhet och kommunal verksamhet har skett. I nedanstående figur har förtecknats vilka typfall som ett beaktande av urvalskriterier i kombinationen av ML och BL/BS ger (Se figur 3.1 och figur 3.2). Från byggnadslagstiftningen har särskilts kategorierna ny plan /planändring, dispens från plan och byggnadslov enligt redan existerande och fastställd plan. Från miljöskyddslagstiftningen har särskilts dels miljöprövad respektive icke miljöprövad verksamhet, om prövningen har skett hos koncessionsnämnden, länsstyrelsen eller som dispens (enligt miljöskyddslagen före 1981) och dels har särskilts privat från offentlig miljöfarlig verksamhet. Beträffande offentlig miljöfarlig verksamhet har endast två fall av kommunal verksamhet medtagits.



Figur 6.1 Typfall av markanvändningsförändringar enligt BL/BS i närheten av miljöfarlig verksamhet enligt ML

Till typfall (1) enligt figuren ovan hänför sig fallstudierna 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6 och 4.7. För 4.6 (Trelleborg AB) har koncessionsnämndsprövning startat under 1987/88, men ännu ej avslutats. Fallet kunde alltså ha betraktats som typfall 19.

Till typfall (2) hänför sig fallstudie 4.8.

Till typfall (4) hänför sig fallstudierna 4.9 och 4.10.

Till typfall (8) hänför sig fallstudie 4.11.

Till typfall (13) hänför sig fallstudie 4.12.

Till typfall (19) hänför sig fallstudierna 4.13, 4.14 och 4.15.

Även om fallstudierna p.g.a. studiens tidigare inriktning i huvudsak hänför sig till typfall (1) finns dock även andra representerade. Det kan därför förmodas att fallstudierna utgör ett tillräckligt basmaterial för att belysa markanvändningsförändringar enligt BL/BS i närheten av miljöfarlig verksamhet enligt ML.

6.2 Fortsatta studier

Det är uppenbart att en studie av lagstiftningen inom problemområdet inte är tillräckligt för att kunna förstå och förklara det observerade problemet. Det är nödvändigt att också studera hur och varför aktörerna i de två styrningsprocesserna har agerat såsom de har gjort i de utvalda fallen. En fortsättning av projektet skulle därmed kunna ägnas åt komplettering av fallstudierna med avseende på de i konflikten inblandade aktörernas agerande samt slutsatser om konflikten karaktär. Framför allt måste fallstudiematerialet kompletteras med avseende på kommunala handlingar rörande beslutsunderlag och beslut för att möjliggöra en sådan fördjupning. De modeller för karaktärisering av beslutsfattandet hos företag, kommun och länsstyrelse som gjorts ovan visar på många framkomliga vägar. Den gruppering av fallstudierna som gjordes i avsnitt 5.1.1 är användbar även för fortsatta studier:

1. Miljöprövningen av företaget skedde samtidigt med prövningen av markanvändningsförändringen i dess närhet, dvs. motiv avseende markanvändningen anfördes i samband med miljöprövningen. Denna situation var för handen i fallstudierna 4.1, 4.2, 4.4 och 4.11. Här ges möjlighet att studera aktö-

terna regeringen, naturvårdsverket, koncessionsnämnden, länsstyrelsen, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt företaget, som alla arbetar utifrån samma lagstiftning, miljöskyddslagen.

Använde sig dessa aktörer av sinsemellan lika/olika motiv vid behandlingen av samma fall? Lades lika/olika vikter vid de framförda motiven?

Använde sig dessa aktörer av sinsemellan lika/olika motiv vid behandlingen av olika fall? Lades lika/olika vikter vid de framförda motiven?

2. Miljöprövningen av företaget hade skett innan prövningen av markanvändningsförändringen i dess närhet, dvs. motiv avseende miljöpåverkan anfördes i samband med markanvändningsprövningen. Denna situation var för handen i övriga fallstudier. Här ges möjligheter att studera aktörerna regeringen, planverket, länsstyrelsen, kommunen (kommunfullmäktige, kommunstyrelse, byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd m.fl.) och företaget, som alla arbetade utifrån samma lagstiftning, byggnadslagen /byggnadsstadgan.

Använde sig dessa aktörer av sinsemellan lika/olika motiv vid behandlingen av samma fall? Lades lika/olika vikter vid de framförda motiven?

Använde sig dessa aktörer av sinsemellan lika/olika motiv vid behandlingen av olika fall? Lades lika/olika vikter vid de framförda motiven?

3. För det tredje är det intressant att studera vilka motiv aktörerna anförde vid företagets etablering. Använde sig aktörerna då av lika/olika motiv i jämförelse med fallets senare behandling? Lades lika/olika vikter vid de framförda motiven? Studien får i detta avseende begränsas till sådana företag som etablerat sig efter det att berörd lagstiftning börjat gälla, dvs. efter 1 juli 1969.

BILAGA 1 ENKÄT TILL LÄNSARKITEKTERNA

CHALMERS TEKNISKA HÖGSKOLA
SEKTIONEN FÖR ARKITEKTUR

24 augusti 1987

till
samtliga länsarkitekterHÄLSA OCH SÄKERHET - MARKANVÄNDNING KRING
INDUSTRIER I PLAN- OCH MILJÖLAGSTIFTNING

Under vintern 1987 skickade avd för Stadsbyggnad vid Chalmers Tekniska Högskola ut en enkät rörande behandlingen av markanvändningsförändringar kring miljöprövad industri. Du ombads att om möjligt redovisa exempel på fall där en stadsplaneändring förändrat förutsättningarna för en miljöprövad verksamhet.

Från 11 län lämnades uppgifter om totalt 21 fall som ansågs intressanta i sammanhanget.

Materialet har nu översiktligt bearbetats. En sammanställning visar att endast ett fåtal av fallen helt överensstämmer med de uppsatta kriterierna. Sannolikt var enkäten för snävt avgränsad, vilket också medfört att de små "vardags-fallen" saknas. Undersökningen kommer därför att kompletteras med en genomgång av samtliga planeringsfall rörande industriområden i en kommun.

Om Du, med den vidgade problembilden, kommer på något ytterligare fall i Ditt län där industrier (alt miljöstörande verksamheter) "hotas" av kommunala fysiska planer så var snäll och hör av dig.

Under hösten kommer några av de redovisade fallen att djupstuderas, varvid de berörda länsstyrelserna, kommunerna och företagen kommer att besökas.

Avd för Stadsbyggnad tackar för Din hittillsvarande medverkan. Projektet kommer att slutföras under sommaren 1988.

Vänligen

Christer Persson
Christer Persson
projektledare

Postadress
412 96 GÖTEBORG

Gatuadress
Sven Hultins Gata 6

Chalmers tekniska högskola
Nytt telefonnr 1 juli -87
vx 031 - 72 10 00

BILAGA 2 LITTERATURREFERAT

Bil. 2.1 Skyddsområden kring fyra miljöstörande industrier, R45:1976

Jan-Irvis Scheynius med bakgrund i KTH:s projekt "Den kommunala planeringen och industrietableringarna i Värö" har i sin fortsatta forskning behandlat problemområdet skyddsområden kring miljöstörande industrier i tre BFR-rapporter. Syftet med ovan nämnda projekt har varit att besvara följande frågor;

1. Vilka avstånd existerar mellan det miljöstörande företaget och områden för andra typer av markanvändning, såsom permanenta bostäder, tillfälliga bostäder, fritidshus, rörligt friluftsliv, jordbruk andra industrier samt skolor och andra allmänna byggnader?
2. På vilket sätt är skyddsavstånden fastställda?
3. Vem äger, förvaltar eller använder skyddsområdena?
4. Vilka miljöstörningar förekommer?
5. Vilka villkor för miljöstörning har de tillståndsprövande myndigheterna fastställt för företaget?
6. Vilka störningar har motiverat skyddsområdena?
7. Vilket avseende har fästs vid befintliga bostadsområden, topografi, vegetation, väderleksförhållanden, internationella erfarenheter och normer samt risken för olyckor och behovet av utrymningsvägar?
8. Har det vid otillräckligt stora skyddsområden krävts att reningsmetoderna måste vara bättre än i 'normalfallet'?
9. Har det förts fram krav på att markanvändningen kring företaget måste förändras?" (Scheynius 1976, s.1-2).

Syftet belyses i studien med hjälp av fyra fallstudier; Värö bruk, Ringhals kärnkraftverk, Gränges aluminium samt Norrbottens järnverk. I det avslutande kapitlet sägs beträffande syftet;

"Syftet med denna undersökning har huvudsakligen

varit att kartlägga skyddsområdenas faktiska storlek, miljöproblemen kring företagen och i vilken grad skyddsområdena skyddar mot störningarna. Eftersom avsikten inte har varit att studera hur olika parter agerat, kan jag inte förklara varför vissa intressen kunnat dominera över andra" (Scheynius 1976, s.250).

Studien diskuterar alltså inte primärt av kommuner initierade markanvändningsförändringar kring redan miljöprövade industrier. En sådan situation beskrivs dock beträffande en av kommunen föreslagen utbyggnad av bostäder på Hertsön i närheten av Norrbottens järnverk. Stadsfullmäktige i Luleå antog stadsplanen 1969, men länsstyrelsen väntade ett år med fastställelse. Norrbottens järnverk motsatte sig bostäder på Hertsön. Länsläkarens yttrande till länsstyrelsen var mycket kritiskt till en utbyggnad av bostäder samtidigt som han ställde krav på bättre reningsåtgärder hos Norrbottens järnverk. Sedan NJA lovat att rena utsläppen bättre fastställde länsstyrelsen stadsplanen.

Redan ett år efter planfastställelsen kom NJA:s beslut att anlägga ett koksverk och därefter Stålverk 80. Länsläkaren hade all anledning att vara kritisk mot kommunens tidigare beslut att tillåta en omfattande bostadsbebyggelse i närheten av det nu expanderade företaget. Naturvårdsverket som tidigare accepterat Hertsöbebyggelsen gick nu emot lokaliseringen av Stålverk 80. Kommunen tillstyrkte Stålverk 80.

I kapitlet Avslutande kommentar konstateras bl.a. att företagen är bundna av tidigare lokalisering, att vid inget av de studerade företagen finns skyddsanordningar som är så bra att det går att undvika skyddsområden, att det inte är koncessionsnämndens uppgift att bestämma storleken på skyddsområden utan kommunens, att kommunerna i samtliga fall använt stadsplanen som instrument för att fastlägga skyddsområdena och att alla företagen ägde hela det stadsplanelagda skyddsområdet kring anläggningarna. Vidare konstateras;

"Nära knutet till problemet med skyddsområde är frågan vem som ska äga, använda eller förvalta skyddsområdet. Om kommunen beslutat att ett visst område ska ingå i ett skyddsområde kan kommunen bli skyldig att lösa in marken från berörda markägare. För att kommunen ska vara säker på att det miljöstörande företaget i sin tur köper marken från kommunen måste den sluta ett avtal med företaget. En annan lösning är att markägare, som störs av företagets verksamhet, kräver att företaget löser

in deras mark eller betalar ersättning för intrång. Denna fråga kan föras till fastighetsdomstol för prövning" (Scheynius 1976, s.246).

Vid prövning enligt paragraf 136a byggnadslagen kunde markinlösen ställas som villkor för tillstånd vilket också skedde beträffande Stålverk 80 beträffande ett stort antal fritidshus.

Författaren pekar på några orsaker till varför kommunerna försummat frågan om skyddsområden. Det är dels den ovan nämnda inlösenkostnaden, behovet av nya arbetstillfällen, att kommunerna har bristande kunskaper om miljökonsekvenser, bristen på samordning mellan miljöprövande och planprövande myndighet samt avsaknaden av centralt beslutade minimiskyddsavstånd för olika typer av industrier.

Bil. 2.2 Ansvarsfördelningen mellan miljöskyddsprövande och planprövande myndigheter, R17:1979

Scheynius fortsatta studier hade syftet att dels "undersöka hur planmyndigheterna beaktat koncessionsnämndens och naturvårdsverkets synpunkter på markanvändningen i verksamhetens omgivning, dels beskriva hur miljöskyddsprövande och planprövande myndigheter fördelat ansvaret mellan sig vid prövning av ett antal fall där det funnits gränsproblem ..." (Scheynius 1979, s.6).

De behandlade gränsproblemen beskrivs på följande sätt:

"Av plans rättsverkan följer att tillstånd eller dispens enligt miljöskyddslagen inte kan lämnas till verksamhet som strider mot fastställd plan. Om en planändring inte är möjlig skall ansökan avslås. Det förekommer att tillstånd eller dispens meddelas under förutsättning att plan senare blir fastställd. Hur långt bör planarbetet ha kommit för att miljöskyddsärendet skall kunna avgöras i förväg? I vilka fall är det omöjligt att avgöra planärendet innan miljöfrågorna är utredda? Bör innehålllet i miljöskyddsbeslut och plan påverka varandra mer än vad som är fallet idag? Hur samordnas dessa beslut på ett bra sätt?

Vid prövning enligt miljöskyddslagen saknar kommunen vetorätt. Det anses att det kommunala planmonopolet ger kommunen möjlighet att förhindra tillkomsten eller utbyggnaden av en verksamhet som den ogillar. Det finns emellertid miljöskyddsärenden

som inte kräver att plan upprättas eller ändras. Vilka möjligheter har kommunen då att stoppa en verksamhet? I detta sammanhang är det intressant att ett dispensbeslut formellt sett inte har samma styrka som ett koncessionsbeslut. Spelar det i praktiken någon roll?

Vid miljöskyddsprövningen skall verksamhetens påverkan på omgivande mark beaktas. Den miljöprövande myndighetens krav kan emellertid bara riktas mot den prövade verksamheten. Ibland innehåller miljöskyddsbeslut ändå synpunkter på hur omgivande mark skall användas. I vilken grad har dessa synpunkter beaktats vid planläggning? På vilka olika sätt kan den miljöskyddsprövande myndigheten utforma sitt beslut där det är risk för konflikt med omgivande mark? Vilka åtgärder kan vidtas om marken i närheten av verksamheten börjar utnyttjas på ett sätt som inte förutsågs vid miljöskyddsprövningen? Vilken betydelse har det att verksamheten var först på platsen" (Scheynius 1979, s.6).

Efter en genomgång av prövning enligt miljöskyddslagen och enligt byggnadslagen studeras sedan ovan nämnda frågor i 17 fall. Dessa har valts och grupperats på följande sätt:

1. Tillstånd eller dispens under förutsättning att plan blir fastställd.

I de två fall som beskrivs hade planförslaget varit utställt utan att anmärkningar förts fram vid tidpunkten för koncessionsnämndens beslut, något som författaren tycker "verkar vara en lämplig gräns" (Scheynius 1979, s.20).

2. Vid miljöskyddsprövningen avvaktas inte planarbetet.

I det studerade fallet, anläggande av koksverk vid NJA i Luleå, fastställdes stadsplanen ungefär ett år efter det att koksverket börjat anläggas. Varken byggnadslov eller dispens från kravet på stadsplan söktes av NJA. Tillvägagångssättet förhindrar sakens lagliga rätt att påverka lokaliseringen.

3. Miljöskyddsprövning och planprövning påverkar varandra.

I de studerade fallen innebar den samtidiga prövningen ingen förändring av den detaljplan som kommunen utarbetat innan miljöskyddsprövning började. I det ena fallet ansågs utbyggnaden inte vara tillåtlig varken ur miljöskydds- eller plansynpunkt.

"I planverkets yttrande tas upp flera av gränsproblemen mellan byggnadslagen och miljöskyddslagen.

'Det kan inte anses givet att en planändring måste följa av ett tillstånd enligt miljöskyddslagen, då avgöranden som träffas i miljöskyddsfrågor knappast kan anses binda planmyndigheterna.' Detta är ett viktigt påpekande. En plan skall beakta ett stort antal frågor. Att en verksamhet är tillåtlig ur miljöskyddssynpunkt är givetvis inte tillräckligt för att den skall få komma tillstånd" (Scheynius 1979, s.42).

4. Kommunen motsätter sig tillstånd eller dispens.

I två fall, avfallsdeponeringsanläggning i Huddinge och destruktionsugn vid djursjukhuset i Sundby, studeras kommunens möjligheter att förhindra en verksamhet som miljöskyddsprovande myndighet tillåter. För att denna situation skall kunna uppstå måste regeringen i enlighet med paragraferna 27 och 108 i byggnadslagen ålägga kommunen att upprätta detaljplan, eller måste det gälla ett miljöskyddsärende som inte kräver ändring eller upprättande av detaljplan, eller att verksamheten ryms inom en gällande plan.

Beträffande avfallsdeponeringsanläggningen fann koncessionsnämnden verksamheten tillåtlig mot kommunens avstyrkande. Även om det aktuella området låg utanför plan, där kommunen dock hade planer på bostadsutbyggnad, behövde det miljöskyddsprovade företaget byggnadslov för bl.a. personalbyggnad vilket gav byggnadsnämnden en möjlighet att förhindra anläggningen genom att vägra byggnadslov.

Beträffande djursjukhuset meddelade byggnadsnämnden byggnadslov för djursjukhuset utan destruktionsugn, i enlighet med en gällande stadsplan som angav industriändamål. Destruktionsugnen kom att behandlas av naturvårdsverket som ett ärende enligt miljöskyddslagen. Verket gav dispens för ugnen mot kommunens och närboendes synpunkter. Vid byggnadslovsprövningen av ugnen avtog byggnadsnämnden ansökan. Efter sökandens besvär rev länsstyrelsen upp byggnadsnämndens beslut och återförvisade ärendet för förnyad handläggning. Motiveringen var att byggnadsnämnden anfört allmänna miljösynpunkter vilka ansågs invägda i naturvårdsverkets bedömning. JO uttalade sig, efter anmälan från den sökande:

'Även om byggnadsnämnden inte var formligen bunden av naturvårdsverkets ställningstagande i frågan om ugnens tillåtlighet, framstår nämndens förfarande ändock som direkt stötande' (Scheynius 1979, s.53).

Av de två fallen drar författaren slutsatserna; att byggnadsnämnden inte kan avslå en byggnadslovsansökan av miljöskyddsskäl om verksamheten redan prövats enligt miljöskyddslagen samt att ett dispensbeslut från naturvårdsverket/länsstyrelsen i praktiken är lika bindande för andra myndigheter och enskilda sakägare som ett tillstånd från koncessionsnämnden.

5. Vid miljöskyddsprövningen förutsätts att omgivande mark används på ett visst sätt.

"I många fall är det svårt att överblicka den framtida markanvändningen under hela den tid som verksamheten kan vara igång. Det är därför viktigt att se till att marken i närheten av en miljöstörande verksamhet inte utnyttjas på ett ur omgivningshygienisk synpunkt olämpligt sätt. Koncessionsnämnden anser emellertid att miljöskyddslagen inte ger nämnden stöd att ställa krav på omgivande mark. Det är frågor som skall regleras vid planläggning" (Scheynius 1979, s.57).

De tre fallen, en läkemedelsfabrik och två avfallsdeponeringsanläggningar, är exempel på hur den miljöskyddsprövande myndigheten utformat besluten där det varit risk för konflikt mellan verksamheten och framtida användning.

Vid den ena avfallsdeponeringsanläggningen fick kommunen tillstånd att utnyttja en befintlig anläggning i ytterligare tio år. I anläggningens närhet planerade kommunen att bygga ett bostadsområde. Koncessionsnämndens tillstånd innebar att bostadsområdet inte fick byggas ut så att invånarna utsätts för störningar från deponeringsanläggningen, något som är tveksamt om det ingår i koncessionsnämndens befogenheter.

Beträffande läkemedelsfabriken framförde koncessionsnämnden vissa synpunkter på planförhållandena och den framtida markanvändningen under medvetenhet om att den saknar befogenhet att fastställa skyddszoner.

Beträffande den andra avfallsdeponeringsanläggningen valde naturvårdsverket vid sitt tillstånd en annan väg att lösa framtida konflikt med ett planerat fritidshusområde. Man begränsade verksamheten, något som kommunen erinrat mot utan framgång. Länsstyrelsen beslutade senare om byggnadsförbud för fritidshusområdet.

Författaren konstaterar att "prövning enligt miljöskyddslagen kan tydligen inte ställa bindande krav på markanvändningen i närheten av miljöstörande

verksamhet" (Scheynius 1979, s.73). Även om ett lokaliseringstillstånd i princip gäller för evig tid ger dock miljöskyddslagen möjligheter att, om omgivande mark blir mer störd än vad som förutsågs, föreskriva strängare villkor.

6. Beslut om skyddsavstånd.

Beträffande miljöskyddsprövningen av ett reningsverk föreslog länsstyrelsen en skyddszon på 300 meter något som koncessionsnämnden inte kunde fastställa eftersom frågan faller under byggnadslagen. Eftersom ingen detaljplan fanns, infördes en rekommendation om att inga bostäder byggs närmare reningsverket än 300 meter i kommunöversikten, vilket innebar en svag men dock reglering.

I samband med prövningen av ett annat reningsverk förutsatte koncessionsnämnden att kommunen i pågående stadsplanearbete skulle beakta önskemål om erforderliga skyddsområden, något som kommunen gjorde. Skyddsområdet var alltså inget villkor i koncessionsnämndens tillstånd. Erinringar från saksägare gjorde dock att det föreslagna skyddsområdet minskade i storlek.

I samband med ett tredje reningsverk satte koncessionsnämnden som villkor att de mest luktalstrande delarna skulle läggas så långt bort som möjligt på tomten från näraliggande bostäder och en skola. Kommunen gjorde nu inte detta, vilket var ett brott mot villkoren och kunde leda till åtal. Om en styrning av anläggningen utanför tomten hade önskats måste detta ske genom upprättande av plan.

Beträffande utökning av produktionen i en cementfabrik satte koncessionsnämnden som villkor att sprängningar inte fick ske närmare bebott boningshus än 200 meter. Detta innebar ett skyddsavstånd som saknade stöd i fastställd plan. I och med att bolaget inte ägde all mark som berördes av koncessionsnämndens beslut kan det tänkas att bebyggelse uppförs inom skyddsavståndet, vilket i så fall skulle innebära att sprängningar måste upphöra i de delar av stenbrottet som kommer närmare bostadshusen än 200 meter.

I samband med uppförande av en sillfabrik bestämde naturvårdsverket att fabriken skulle placeras på ett större avstånd från bostadsbebyggelse än företaget hade föreslagit, vilket var möjligt då det fanns obebyggd mark inom industriområdet. Den stadsplan kommunen senare upprättade konfirmerade detta beslut.

Författarens slutsatser är att skyddsavstånd enligt miljöskyddslagen behöver stöd av plan för att vara verksamt.

Utöver ovan redovisade fallstudier behandlar rapporten vissa angränsande frågor. Det gäller bl.a. betydelsen av prioritet. Sedan tillstånd erhållits för en verksamhet har denna i princip en rättsligt tryggad ställning i framtiden. Verksamheten kan inte tvingas upphöra därför att ny bebyggelse vuxit upp i närheten. Dock kan strängare villkor för verksamheten fastställas. "Verksamhet som dispensprövats av naturvårdsverket eller länsstyrelsen skulle kunna tvingas att upphöra" (Scheynius 1979, s.103).

I slutkommentarerna framför författaren att nuvarande lagstiftning och praxis borde ändras så att miljöstörande verksamhet alltid blir planlagd. I ett avslutande avsnitt om "Förslag på samordnad provning" skisseras en provningsgång där miljöskyddsbeslut och detaljplan påverkar varandra ömsesidigt:

"Den samordnade provningen inleds när ett företag söker tillstånd eller dispens enligt miljöskyddslagen för en nylokalisering eller utbyggnad...

Under miljöskyddsprovningen bedömer den miljöskyddsprovande myndigheten vilka omgivande markområden som vid 'normala' krav på skyddsåtgärder kommer att bli så störda att de är olämpliga för vissa verksamheter... Byggnadsnämnden bedömer om verksamhetens 'anspråk' på omgivande mark kan godtas och regleras i plan...

Sedan kommunen och den miljöskyddsprovande myndigheten tagit preliminär ställning till behovet av skyddsåtgärder utformas ett förslag till detaljplan som innehåller de tänkta skyddsåtgärderna. Med tanke på sakägarinflytande och planens sammanfattande karaktär är det bäst att detaljplanen fastställs innan miljöskyddsärendet blir slutligt avgjort...

I planbeskrivningen respektive miljöskyddsbeslutet anges att de två besluten är beroende av varandra. Sker någon förändring i framtiden måste man ta ställning till om det krävs både en planändring och en ny miljöskyddsprovning...

Det är rimligt att företaget står för kostnaderna för att begränsa miljöstöringarna, alltså även för inlösen av mark för skyddsområden. Samtidigt är det angeläget att skyddsområdet inte blir en outnyttjad

yta, utan kan användas för verksamheter som kan kombineras med den miljöstörande verksamheten" (Scheynius 1979, s.113-114).

Bil. 2.3 Skyddsområden kring miljöstörande industrier i fem kommuner, R147:1982

"Syftet med projektet har varit att studera ett antal kommuner som valt att använda exploateringsavtal för att komplettera dels fastställda detaljplaner innehållande skyddsområden, dels villkor i miljöskyddsbeslut, dels brandlagens regler om ansvar för räddningstjänst. Avsikten har även varit att ta reda på varför kommunerna funnit det vara nödvändigt att göra sådana kompletteringar. Vidare har bedömts för- och nackdelarna med detta 'externa' styrmedel.

Vidare har undersökts hur väl skyddsområdena i de studerade fallen förmår att skydda mot de störningar som motiverar deras existens" (Scheynius 1982, s.15).

Ett exploateringsavtal är ett civilrättsligt avtal mellan en eller flera markägare och en kommun.

De fem noggrannt studerade fallen är raffinaderi och oljelager i Lysekil, petrokemisk industri i Stenungsund, Storugns kalkbrott på Gotland, stenbrott på Sternö i Karlshamn, samt avfallskonverteringsanläggning i Kumla. I slutsatserna kommenteras utifrån fallstudierna följande aspekter på varför skyddsområden kan bli alltför små:

1. De miljöskyddsprövande och planprövande myndigheterna anser att det inte är skäligt med bättre skyddsåtgärder och större skyddsområden.

I flera av de studerade fallen konstateras att koncessionsnämnden beträffande bullernivån vid stadsplanegränsen haft en lägre ambitionsnivå än naturvårdsverkets riktlinje.

2. Tillståndsprövningen bygger på ett bristfälligt beslutsunderlag.

Det konstateras att brister i beslutsunderlaget varit vanligt i de studerade fallen samt att en allmän debatt i frågan lett fram till en skärpning i miljöskyddslagen fr.o.m. 1981-07-01 beträffande en ansökans innehåll m.a.p. beskrivning av verksamhetens miljöeffekter.

3. Skyddsåtgärderna fungerade inte så bra som man räknade med vid miljöskyddsprövningen.

Koncessionsnämnden har vid ett par tillfällen gett ett bolag, som åberopat tekniska problem, uppskov med att begränsa utsläpp till det fastställda gränsvärdet.

4. Bostadsbebyggelse eller annan störningskänslig markanvändning tillkommer på mark som den miljöskyddsprövande myndigheten har räknat med skall vara outnyttjad.

Inte i något av de studerade fallen har det uppförts ny samlad bostadsbebyggelse på närmare avstånd än vad befintlig bebyggelse låg i samband med miljöskyddsprövningen.

5. Störningen visar sig vara skadligare än vad man räknade med vid tillståndsprövningen.

Mot bakgrund av ny kunskap har koncessionsnämnden ålagt petrokemiföretaget att minska utsläppen av polyvinylklorid.

6. Det kan vara svårt att förbättra förhållandena vid en befintlig anläggning.

"För flera av de äldre anläggningarna i Stenungsund gäller bullergränser motsvarande naturvårdsverkets riktvärden för buller från befintliga anläggningar. Detta gäller även för anläggningen i Storugns på Gotland. De kringboendes förslag på skyddsåtgärder mot buller och damm ansåg myndigheter och företag som orealistiska från ekonomisk synpunkt. I stället skapades ett skyddsområde" (Scheynius 1982, s.294).

Exploateringsavtalens inlösenrätt inom skyddsområde innebär att kommunerna överfört sin inlösenkyldighet till de berörda företagen. Avtalen varierade något mellan de studerade kommunerna. En viktig invändning mot avtal om inlösenrätt är att en sådan överenskommelse inte är juridiskt bindande. "Man kan inte med bindande verkan träffa avtal om ett eventuellt framtida förvärv av mark" (Scheynius 1982, s.300). Men eftersom företagen vill ha vänskapliga relationer med kommunerna så hade inget av dem vägrat att lösa i fastigheter. Det ligger också en fara i att skyddsområden med inlösenrätt överläter bedömningen av miljöstörningarnas skadlighet på de boende.

Bil. 2.4 Hälsa och säkerhet, Plan- och bygglagen, Länsstyrelsens arbete

Rapporten som utarbetats av planeringsavdelningen på länsstyrelsen i Östergötlands län beskriver ett av de projekt som planverket initierat som ett led i förberedelserna för PBL, som ju betonat länsstyrelsens skyldigheter att bevaka att hälso- och säkerhetsfrågor hanteras på ett godtagbart sätt i kommunerna. Rapporten är daterad januari 1986.

"Utredningen syftar i första hand till att utifrån ett antal aktuella planeringsfall

- ge exempel på frågor som vid planläggning enligt PBL kan innefattas i begreppet hälsa och säkerhet (Syfte 1)
- belysa på vad sätt länsstyrelsens handläggning i planprocessens olika skeden (samråd, överprövning och planbesvär) kan påverkas av införandet av begreppet och överprövningsgrunden hälsa och säkerhet (Syfte 2)
- belysa sambandet mellan länsstyrelsens eget ställningstagande i planprocessen och länsstyrelsens efterföljande beslut om hälso- och säkerhetsfrågor enligt annan lagstiftning och PBL. (Syfte 3)" (Hälsa och säkerhet 1986, s.3).

Länsstyrelsens roll enligt PBL innebär bl.a. att utifrån frågor om hälsa och säkerhet i lagens andra och tredje kapitel under samrådsskedet ge kommunen råd om tillämpningen. I vissa fall är länsstyrelsen skyldig att överpröva kommunala beslut att anta områdesbestämmelser och detaljplaner. "En av tre överprövningssituationer inträder om en plan eller bestämmelse inte utformats på ett acceptabelt sätt med hänsyn till hälsa och säkerhet" (Hälsa och säkerhet 1986, s.2).

Rapporten utgörs huvudsakligen av en beskrivning av 13 aktuella planeringsfall enligt nuvarande lagstiftning samt en bedömning av hur fallen skulle ha kunnat handläggas av länsstyrelsen med stöd av PBL. Bland de slutsatser man kommit fram till kan nämnas:

- "- I PBL-systemet kommer hänsynen till hälsa och säkerhet att vara en minst lika viktig fråga vid kommunal planering av mark- och vattenområden som vid planering enligt nuvarande lagstiftning.

- De skäl länsstyrelsen framhållit när man av hälso- och säkerhetsskäl motsatt sig ett plan-

förslag bör normalt även vara tillräckliga skäl för en överprövning med hänvisning till hälsa och säkerhet (Hälsa och säkerhet 1986, s.5-6).

I rapporten görs en genomgång av möjligheterna att reglera hälsa och säkerhet i nuvarande byggnadslagsstiftning och i det som då var ett PBL-förslag. Beträffande PBL-förslaget konstateras, här begränsat till frågor som rör markanvändning kring industrier:

- mer långtgående möjligheter att i detaljplan motverka störningar för omgivningen genom att utlägga immissionsbestämmelser
- att det i detaljplan och områdesbestämmelser kan föreskrivas olika skyddsanordningar för att motverka störningar
- att beslut enligt vissa andra författningar inte får meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser" (Hälsa och säkerhet 1986, s.7).

Ett viktigt ställningstagande som görs i rapporten gäller det önskvärda i att frågor om hälsa och säkerhet diskuteras tidigt och därför helst bör kunna utläsas i översiktsplanen. Det konstateras vidare att det är viktigt att genomförandebeskrivningen utvecklar även frågor om skyddsanordningar såsom bullervall, stängsel m.m. samt hur dessa skall bekostas. Beträffande möjligheterna att detaljplan kan innehålla bestämmelser om högsta tillåtna värden för störningar enligt miljöskyddslagen sägs att det "får antas innebära att det vid prövning enligt miljöskyddslagen inte får medges större störningar än vad planbestämmelsen medger... En immissionsbestämmelse i plan kan dock knappast ge rätt till en störning som inte skulle vara tillåtlig enligt miljöskyddslagen" (Hälsa och säkerhet 1986, s.17).

Ett av fallen gäller en stadsplan där industriområdet (Js) utlagts invid ett område för koloniträdgårdsändamål (Lk). En konflikt uppstod då ett företag gjorde anmälan enligt miljöskyddslagen om att få starta tillverkning av plastprodukter i en befintlig fabrikslokal. I en handläggning enligt PBL borde länsstyrelsen i samrådet ha föreslagit "att så länge koloniområdet ligger kvar så borde planbestämmelser för Js-området kompletteras med en bestämmelse om hänsyn till omgivningarna" (Hälsa och säkerhet 1986, s.B51). Även immissionsbestämmelse för koloniområdet kunde övervägas även om det är praktiskt svår genomförbart.

Bil. 2.5 Plats för arbete, omgivningspåverkan,
1982

Plats för arbete, omgivningpåverkan är en av fem delutredningar inom det kunskapsunderlag till hjälp för den fysiska planeringen av arbetsområden som sammanställts av naturvårdsverket, arbetarskyddstyrelsen, industriverket, planverket och socialstyrelsen. Rapporten refererar aktuella lagar i samband med planering av arbetsområden med miljöstörande industri, synpunkter på val av storlek på skyddsområden, en omfattande exempelsamling, utländska riktlinjer för skyddsavstånd samt frågor om explosion och brand.

Det centrala begreppet skyddsområde beskrivs på följande sätt:

"Den fysiska planeringen måste beakta alla former av miljöstörningar och risker som kan förekomma inom ett arbetsområde. I detta arbete ingår att väga in tekniska åtgärder för begränsning av utsläpp, men också att lägga fast olika former av restriktioner på markanvändningen i fysiska planer på grund av sådana hänsyn. Det område som påverkas av sådana restriktioner kallas i denna skrift för skyddsområde" (Plats för arbete, omgivningspåverkan 1982, s.17).

Skyddsområden ser man som bestående av tre olika typer av zoner med olika restriktions- och ägoförhållanden.

1. Skyddszon 1 (industripark) utgörs av området närmast anläggningen och ingår i industritomten varför ansvaret ligger på den som driver den omgivningspåverkande anläggningen. Regleras i detaljplan.
2. Skyddszon 2 finns utanför industriparken och utgörs ofta av kommunikationsytor och grönområden. Ansvaret för marken ligger ofta på kommunen. Regleras i detalj- och områdesplaner och ibland i kommunöversikt.
3. Skyddszon 3 syftar till att begränsa tillkommande bebyggelse i anläggningens omgivning. Ansvaret för marken kan ligga på kommunen eller enskilda fastighetsägare. Vanligen är pågående markanvändning tillåten. Redovisas som en riktlinje i områdesplan eller marköversikt.

De planeringsfall som anges är:

- Störande befintlig verksamhet. Som regel söker

man begränsa utsläppen, men andra åtgärder som skapande av skyddsområde genom ingrepp i arbetsområdet eller omgivningen eller avveckling/omlokalisering av verksamheten kan vara aktuella.

- Störande befintlig verksamhet önskar expandera. Fordrar avvägning mellan möjligheten att skapa skyddsområden och möjligheten att minska utsläpp.
- Nya arbetsområden.
- Störande befintlig verksamhet i vilkens närhet man planerar annan störningskänslig verksamhet.

Den noggranna genomgången av verksamheter har grupperats med avseende på skyddsavståndets storlek.

LITTERATUR

- Alarik, B, Holzhausen, J & Levinson, K, 1981, Medbestämmande i koncerner. (Arbetslivscentrum.) Stockholm.
- Bexelius, A, Nordenstam, A & Körlof, V, 1964, Byggnadslagstiftningen. (Norstedts Gula Bibliotek.) 4:e upplagan. Stockholm.
- Carlzon, J, 1985, Riv pyramiderna! (Bonniers.) Avesta.
- Hagson, A & Reneland, M, 1987a, Lagen om kommunal energiplanering - Teori och metod. (Chalmers tekniska högskola.) SACTH 1987:4. Göteborg.
- Hagson, A & Reneland, M, 1987b, Lagen om kommunal energiplanering - Lagens verkningsmodeller. (Chalmers tekniska högskola.) SACTH 1987:5. Göteborg.
- Hagson, A & Reneland, M, 1988, Lagen om kommunal energiplanering - Fallstudier och enkät. (Chalmers tekniska högskola.) SACTH 1988:2. Göteborg.
- Hälsa och säkerhet - Plan- och bygglagen - Länsstyrelsens arbete, 1986, (Länsstyrelsen i Östergötlands län, planeringsavdelningen.)
- Johansson, H & Persson, C, 1980, Om samråd - samspellet mellan stat och kommun i fysisk planering. Examensarbete, avdelningen för stadsbyggnad. (Chalmers tekniska högskola.) Göteborg.
- Möjligheter och hot för svensk verkstadsindustri, 1983, (Sveriges Mekanförbund.) Stockholm.
- Olsson, K, 1981, Fackligt inflytande på företagens planering - en fallstudie vid AB Gustavsberg. (Arbetslivscentrum.) 1981:44. Stockholm.
- Olsson, E, 1985, Utvecklingstendenser i svensk verkstadsindustri, i Granath, J Å, Ny produktions-teknik och -organisation - nya förutsättningar för utformning av industribyggnader. (Chalmers tekniska högskola.) IACTH 1985:8. Göteborg.
- Prop. 1885/86:1, Ny plan- och bygglag.
- Planverket, 1988a, Boken om översiktsplan. (Planverket.) Stockholm.

Planverket, 1988b, Boken om detaljplan och områdesbestämmelser. (Planverket.) Stockholm.

Plats för arbete - Omgivningspåverkan - miljöskydd vid planering av arbetsområden, 1982, (Statens planverk.) Rapport 60 del 5. Stockholm.

Scheynius, J-I, 1976, Skyddsområden kring fyra miljöstörande industrier. (Statens råd för byggnadsforskning.) R45:1976. Stockholm.

Scheynius, J-I, 1979, Ansvarsfördelningen mellan miljöskyddsprövande och planprövande myndigheter - 17 fallstudier. (Statens råd för byggnadsforskning.) R17:1979. Stockholm.

Scheynius, J-I, 1982, Skyddsområden kring miljöstörande industrier i fem kommuner - Avtal om inlösen, miljöundersökningar, landskapsvård och räddningstjänst. (Statens råd för byggnadsforskning.) R147:1982. Stockholm.

Sedvallson, G, 1987, Skyddszoner i fysisk planering enligt PBL. (Statens naturvårdsverk.) December; Stockholm. /Opublicerad stencil./

Svensk författningssamling (SFS):

SFS 1947:385, Byggnadslag.

SFS 1959:612, Byggnadsstadga.

SFS 1981:420, Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387).

SFS 1981:574, Miljöskyddsförordning.

SFS 1987:10, Plan- och bygglag.

SFS 1987:12, Lag om hushållning med naturresurser m.m.

SFS 1988:971, Förordning med länsstyrelseinstruktion

Sveriges offentliga utredningar (SOU):

SOU 1987:32, För en bättre miljö.

Westerlund, S, 1981, Kommentar till miljöskyddslagen. (LiberFörlag.) Stockholm.

Westerlund, S, 1982, Rätt och miljö. (Carlsson Bokförlag.) Stockholm.

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 860625-3
från Statens råd för byggnadsforskning till Avd för
stadsbyggnad, Chalmers tekniska högskola, Göteborg.**

R31: 1989

ISBN 91-540-5024-3

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6709031

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst
171 88 Solna**

Cirka pris: 53 kr exkl moms