

# Etablering av miljöstörande industri

Ref



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library  
of Sweden

---

Delbetänkande av  
Utredningen rörande miljöproblem m.m.  
i vissa industriområden (UMI)

SOU  
1975:44

# Etablering av miljöstörande industri

Ref

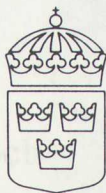


---

Delbetänkande av  
Utredningen rörande miljöproblem m.m.  
i vissa industriområden (UMI)

**SOU**  
1975:44





Statens offentliga utredningar

1975: 44

Bostadsdepartementet

# Etablering av miljöstörande industri

- samhällsproblem under etableringen
- prövningsförfarandet
- anläggningsarbetarna

Delbetänkande av Utredningen rörande  
miljöproblem m. m. i vissa industriområden (UMI)  
Stockholm 1975

Omslag Jan Bohman  
ISBN 91-38-02361-X  
LiberTryck Stockholm 1975

Bild ur filmen På spaning av Ulf von Strauss  
Foto Roland Lundin



# Erstärkning av miljöförändring industri

- samhällets problem under förstärkning
- produktförändring
- anläggningens betydelse

Bild ur filmen På spaning av Ulf von Strauss  
Foto Roland Lundin

## Till Statsrådet och chefen för bostadsdepartementet

Genom beslut den 18 februari 1972 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för civildepartementet att tillkalla högst åtta sakkunniga med uppdrag att utreda miljöproblem m. m. i vissa industriområden.

Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 2 mars 1972 såsom sakkunniga dåvarande sekreteraren i Landsorganisationen numera överdirektören i arbetarskyddsstyrelsen Olle Gunnarsson, numera direktören i Svenska kommunförbundet Sune Eriksson, numera förste förbundsordföranden i Svenska byggnadsarbetareförbundet Börje Jönsson, direktören i Sveriges industriförbund Tage Kahlin, direktören i Tjänstemännens centralorganisation Karl Erik Nilsson samt departementsrådet i civildepartementet Rune Olsson. Samtidigt utsågs Gunnarsson att vara ordförande.

Den 12 februari 1973 erhöll Rune Olsson begärt entledigande från sitt uppdrag. Chefen för civildepartementet tillkallade samma dag i stället kanslirådet i civildepartementet Kjell Svensson att vara ledamot i utredningen.

Som experter åt utredningen tillkallades den 3 januari 1973 avdelningschefen i arbetsmarknadsstyrelsen Aksel Spendrup och den 11 december 1973 departementssekreteraren i civildepartementet Mats Önnesjö.

Till sekreterare förordnades den 20 april 1972 avdelningsdirektören i arbetsmarknadsstyrelsen Palle Landin<sup>1</sup>, numera kanslirådet i bostadsdepartementet Kjell Svensson<sup>2</sup> samt numera departementssekreteraren i bostadsdepartementet Owe Swanson. Som biträdande sekreterare förordnades den 9 november 1973 socionom Elisabeth Lilja<sup>3</sup>.

De sakkunniga har antagit namnet utredningen rörande miljöproblem m. m. i vissa industriområden (UMI).

Utredningen får härmed överlämna delbetänkandet Etablering av miljöstörande industri. Betänkandet innefattar bl. a. förslag till ändrat prövningsförfarande vad avser miljöstörande industri samt förslag till åtgärder beträffande förhållanden för byggnads- och montagearbetare vid storarbetsplatser.

Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande av ledamoten Kahlin.

Stockholm i maj 1975

*Olle Gunnarsson*

*Sune Eriksson      Börje Jönsson      Tage Kahlin*

*Karl Erik Nilsson      Kjell Svensson*

*/Owe Swanson*

<sup>1</sup> t. o. m. den 14 augusti  
1973

<sup>2</sup> t. o. m. den 11 februari  
1973

<sup>3</sup> t. o. m. den 31 mars  
1975



## Innehåll

Kapitel 1 <i>Sammanfattning/Summary</i> . . . . .	9
Kapitel 2 <i>Utredningens tillkomst och arbete</i> . . . . .	39
2.1 Bakgrund till utredningsarbetet . . . . .	39
2.2 Direktiven till utredningen . . . . .	40
2.3 Avgränsning av utredningens arbetsområde . . . . .	42
2.4 Utredningens arbete . . . . .	44
2.4.1 Underlag . . . . .	44
2.4.2 Utredningsarbetets uppläggning och redovisning . . . . .	46
2.4.3 Skrivelser och remissyttranden . . . . .	46
Kapitel 3 <i>Etablering av miljöstörande industri. Problem under etableringsprocessen</i> . . . . .	49
3.1 Syfte och disposition . . . . .	49
3.2 Bakgrund till dagens storindustrietableringar . . . . .	49
3.2.1 Kort om strukturomvandlingen . . . . .	49
3.2.2 Utvecklingen inom industribranscher av intresse för UMI . . . . .	51
3.2.3 Kommuner och regioner med miljöstörande industri . . . . .	55
3.2.4 Konkurrens om storindustrietableringarna . . . . .	62
3.2.5 Ökat beroende mellan företag och samhälle . . . . .	63
3.3 Erfarenheter från studerade etableringar . . . . .	65
3.3.1 Metod, underlagsmaterial . . . . .	65
3.3.2 En schematisk beskrivning av ett etableringsförlopp . . . . .	66
3.3.3 Arbetsmarknad . . . . .	69
3.3.4 Bostäder och service . . . . .	73
3.3.5 Mark, fysiska planer, kommunikationer, teknisk försörjning etc. för industriverksamheten . . . . .	80
3.3.6 Utsläpp till luft och vatten m. m. . . . .	88
3.4 Problemanalys . . . . .	91
3.4.1 Kommunernas och de statliga myndigheternas förutsättningar och roll i etableringsprocessen. Förutsättningar för medborgarinflytande . . . . .	91
3.4.2 Direkta och indirekta etableringsfrågor . . . . .	95
3.4.3 Direkta etableringsfrågor prioriteras i etableringsprocessen . . . . .	97



Kapitel 4 <i>Prövning av miljöstörande industri. Principer för ett ändrat förfarande</i> . . . . .	107
4.1 Syfte och disposition . . . . .	107
4.2 Bakgrund till förslaget . . . . .	107
4.3 Nuvarande prövningsförfarande . . . . .	109
4.3.1 Lokaliseringsprövning enligt 136 a § byggnadslagen . . . . .	111
4.3.2 Övrig tillståndsprövning. Kort översikt . . . . .	115
4.4 Utgångspunkter för ett ändrat prövningsförfarande . . . . .	123
4.5 Förslag till ändrat prövningsförfarande . . . . .	125
4.5.1 Anknytning till nuvarande prövningsförfarande enligt 136 a § byggnadslagen . . . . .	125
4.5.2 Schematisk beskrivning av ett ändrat prövningsförfarande . . . . .	126
4.5.3 Kommunens roll i det ändrade prövningsförfarandet . . . . .	129
4.5.4 Statliga myndigheters roll. Innehåll och villkor i tillståndsbeslutet . . . . .	134
4.5.5 Samordning och erfarenhetsåterföring . . . . .	142
4.5.6 Medborgarinflytande vid prövningen . . . . .	144
Kapitel 5 <i>Principiell syn på kostnadsfördelningen mellan företag och samhälle vid etablering av miljöstörande industri</i> . . . . .	149
5.1 Syfte . . . . .	149
5.2 Erfarenheter från studerade etableringar . . . . .	150
5.2.1 Samhällets ekonomiska insatser . . . . .	150
5.2.2 Omfattande och snabb samhällsförändring . . . . .	150
5.2.3 Industriverksamheten ställer anspråk på särskilda samhällsinvesteringar . . . . .	153
5.3 Fördelning mellan företag och samhälle av kostnader vid etablering av miljöstörande industri . . . . .	156
5.3.1 Principiell syn . . . . .	156
5.3.2 Exempel . . . . .	156
5.3.3 Kostnadsfördelning i samband med prövning enligt 136 a § byggnadslagen . . . . .	157
5.3.4 Kostnader och kostnadsbärare för det kommunala underlagsmaterialet . . . . .	158
Kapitel 6 <i>Byggnads- och montagearbetare vid storarbetsplatser</i> . . . . .	161
6.1 Inledning, underlagsmaterial . . . . .	161
6.2 Beskrivning av studerade storarbetsplatser . . . . .	162
6.2.1 Arbetsplatsorganisation . . . . .	162
6.2.2 Rekrytering till storarbetsplatser . . . . .	164
6.2.3 Tillfälliga bostadsområden vid storarbetsplatser . . . . .	166
6.3 Sociala och ekonomiska villkor för långpendlande anläggningsarbetare . . . . .	177
6.3.1 Sociala villkor på arbetsplatsen . . . . .	177
6.3.2 Bortvaron från hemorten . . . . .	184
6.3.3 Ekonomiska villkor . . . . .	185
6.3.4 Kollektivanställda – tjänstemän . . . . .	187

6.4	Reglering och planering av anordningar för byggnads- och montagearbetare vid storarbetsplatser . . . . .	187
6.4.1	Personalprognoser . . . . .	187
6.4.2	Kontakter mellan företag och samhälle . . . . .	189
6.4.3	Reglering av tillfälliga bostadsområden och flyttbara byggnader . . . . .	190
6.4.4	Samråd med de boende . . . . .	192
6.4.5	Erfarenhetsåterföring . . . . .	193
6.5	Överväganden och förslag till åtgärder . . . . .	193
6.5.1	Allmänna överväganden . . . . .	193
6.5.2	Överväganden och förslag till åtgärder beträffande förhållanden på arbetsorten . . . . .	194
6.5.3	Överväganden beträffande ekonomi och familjeförhållanden i samband med långpendling . . . . .	203
	<i>Särskilt yttrande av ledamoten Kahlin . . . . .</i>	205
Bilaga	<i>Synpunkter på förslag till ändrat prövningsförfarande avseende miljöstörande industri. Utarbetade av White arkitekter AB . . . . .</i>	209



# 1 Sammanfattning/Summary

## Utredningens tillkomst och arbete

I kapitel 2 redovisas bakgrunden till utredningsarbetet samt arbetets uppläggning.

Som ett resultat av arbetet med en fysisk riksplanering publicerades i december 1971 rapporten Hushållning med mark och vatten (SOU 1971: 75), vilken upprättats inom civildepartementet. I rapporten redovisas bl. a. förutsättningar och restriktioner för lokalisering av resurskrävande eller miljöstörande industri. Enligt de lokaliseringsprinciper som anges i rapporten bör antalet områden för sådan industri begränsas, för att dels undvika konflikter om mark- och vattenanvändning mellan industri och olika rekreations- och naturvårdsintressen, dels minska riskerna för splittring av samhällsinvesteringar och arbetsmarknad. Samtidigt betonas att tillämpningen av dessa principer kan ge upphov till allvarliga problem, som är ofullständigt studerade. För att utreda den speciella problematiken kring totalmiljön i stora industrikomplex tillkallades i mars 1972 utredningen (C 1972: 1) rörande miljöproblem m. m. i vissa industriområden (UMI).

I direktiven uppdrogs åt UMI att inventera och närmare studera förhållandena på de orter där utbyggnad av aktuella industri typer nyligen ägt rum eller pågår. Rikt punkten för arbetet angavs vara att för de speciella fall på vilka arbetet skall inriktas finna lösningar som leder till en – trots de särskilda villkoren – fullgod miljö i olika avseenden. Direktiven är tämligen vida och har gett UMI möjligheter att från olika utgångspunkter studera etableringsförlopp och samhällsuppbyggnad i orter, dit aktuella industri typer har lokaliserats.

Det har varit nödvändigt att precisera vilka typer av industriell verksamhet som UMI har att arbeta med. UMI har valt att använda den inte helt adekvata beteckningen ”miljöstörande industri” för den verksamhet som behandlas i betänkandet. Med miljöstörande industri avses sådan industriell eller liknande verksamhet som särskilt omnämns i 136 a § byggnadslagen, i dess lydelse efter den 1 juli 1975, eller kan tas upp till prövning enligt samma paragraf<sup>1</sup>.

Det samlade utredningsunderlaget har påvisat ett stort antal problem. UMI har konstaterat att de miljöstörande industrierna i regel var och en ställer så omfattande anspråk att de oberoende av lokaliseringsort medför

<sup>1</sup> Not se nästa sida.

problem av skilda slag vid uppbyggnad och drift. Mot denna bakgrund har UMI valt att redovisa utredningsarbetet i två etapper.

Resultat av arbetet under den första etappen redovisas i föreliggande betänkande. UMI har funnit det angeläget att skaffa en överblick över hela den planerings-, prövnings- och uppbyggnadsprocess som en etablering av miljöstörande industri innebär. De problem som brukar förekomma vid en sådan etablering redovisas och analyseras. I betänkandet föreslås förändringar i tillståndsprövningen med syfte att sådana frågor som f. n. är eftersatta bättre skall kunna behandlas. I enlighet med direktiven har vidare anläggningsarbetarnas villkor behandlats under denna första etapp.

I en kommande etapp avser UMI att närmare studera sådana frågor som har eftersatts vid studerade etableringar, t. ex. omgivningshygieniska frågor. Vidare kommer UMI att närmare behandla de särskilda sociala problem av bl. a. arbetsmarknadsmässig art samt de ekonomiska och miljömässiga problem som kan uppstå i orter med omfattande industrietableringar av aktuell typ, t. ex. olika typer av industrikombinat, och därvid lämna förslag till lämpliga förebyggande åtgärder.

### Etablering av miljöstörande industri. Problem under etableringsprocessen

I kapitel 3 ges en beskrivning av bakgrund till och förutsättningar för etablering av miljöstörande industri, en genomgång av ett antal studerade etableringar samt en analys av gemensamma drag och orsaker till problem som observerats vid de studerade etableringarna.

Utmärkande för den typ av industri som UMI har att studera är vanligen att den ställer anspråk på stort kapital, högt utvecklad teknologi, miljöstörande utsläpp till luft och vatten, stora markytor i speciella områden, omfattande naturresurser som råvaror samt omfattande kommunikations- och annan teknisk försörjning. Vidare erfordras stor och till en betydande del specialutbildad arbetsstyrka under en relativt kort uppbyggnadstid. Gemensamt för dessa industrier är även att de under

<sup>1</sup> Enligt 136 a § byggnadslagen skall tillkomsten och lokaliseringen av industriell eller liknande verksamhet, som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi eller med landets samlade mark- och vattentillgångar prövas av regeringen. De verksamheter som särskilt anges är

- järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
- sågverk med en årlig produktionskapacitet överstigande 50 000 m<sup>3</sup> sågade trävaror, träsliperi, pappersbruk och cellulosafabrik,
- fabrik för framställning av oorganiska eller organiska kemikalier eller av petrokemiska produkter i övrigt,
- fabrik för raffinering av råolja,
- atomkraftanläggning,
- anläggning för upparbetning av atombränsle,
- ångkraftanläggning och annan anläggning för eldnings med fossilt bränsle med tillförd effekt överstigande 500 megawatt,
- fabrik för framställning av gödselmedel,
- cementfabrik.

såväl uppbyggnad som drift till mycket stor del sysselsätter manlig arbetskraft. Antal anställda under drift varierar kraftigt mellan olika typer av anläggningar.

Miljöstörande industri finns i dag i olika delar av landet — såväl vid kust som i inlandet. På senare tid har intresset för kustlokalisering ökat. Förutom några etableringar i storstadsregionerna har det senaste decenniets etableringar skett som utbyggnad och komplettering i orter som redan har denna typ av industri eller som *nylokaliseringar i tidigare inte exploaterade områden* med specifika industriförutsättningar. Väst-kustorterna Lysekil, Stenungsund och Värö är exempel på den senare typen av etableringsort. Dessa nya etableringsorter har som en följd av strukturomvandlingen i regel haft en vikande befolkningsutveckling och en låg andel industrissysselsatta före etableringarna av den miljöstörande industrin. Kommunernas ansträngningar att motverka strukturomvandlingens sysselsättnings effekter har inte sällan inneburit en konkurrens mellan olika kommuner om en aktuell etablering. I vissa fall kan företaget även föra fram lokalisering i utlandet som alternativ.

*Beroendet mellan företag och samhälle* har ökat under senare tid. Utvecklingen mot allt större produktionsenheter har krävt insatser från samhällets sida bl. a. när det gäller kapitalförsörjning, transporter och arbetskraftsfrågor. För de stora företagen inom den tunga industrin har en alltmer utvecklad planeringsverksamhet blivit nödvändig. För att minska osäkerheterna i denna planering utvecklar företagen formella och informella kontakter med samhällsorgan. Även inom samhället bedrivs planering i olika former och med olika tidsperspektiv. För detta arbete är uppgifter om företagets framtida handlande grundläggande. Samhället tar också del i varuproduktionen genom bl. a. statsföretagsgruppen och genom samarbete med privat och kooperativ verksamhet.

De etableringar som UMI har studerat mer ingående är

- Utbyggnaden av järnverket i Oxelösund 1957–1961.
- Uppbyggnaderna i Stenungsund av Vattenfalls ångkraftverk 1955–1959 samt av de petrokemiska industrierna ModoKemi AB, (numera Berol Kemi AB), Esso Chemical AB, Unifos AB och KemaNord AB i två etapper 1961–1963 och 1966–1968.
- Uppbyggnaderna på Väröhalvön i Halland — Värö bruk 1969–1972 och kärnkraftverket i Ringhals, som startade 1969 och som fortfarande pågår.
- Uppbyggnaden av oljeraffinaderiet i Brofjorden vid Lysekil 1970–1975.
- Uppbyggnaden av kärnkraftverket i Forsmark, som startade i slutet av år 1971.

Beskrivningen av hur olika frågor behandlats och vilka särskilda problem som förekommit görs under fyra rubriker.

Under rubriken *arbetsmarknad* konstaterar UMI att de åtgärder som har vidtagits i huvudsak har inriktats på rekrytering av den stora mängd, inte sällan specialutbildad, arbetskraft som företagen behövt för att uppföra anläggningarna. Detta arbete har varit förknippat med speciella

problem till följd av företagens svårigheter att i god tid lämna säkra prognoser över sitt arbetskraftsbehov. Beträffande arbetsmarknadsfrågornas behandling konstaterar UMI vidare att studier saknas rörande etableringarnas konsekvenser för den framtida sysselsättningsstrukturen i orten och regionen. De aktuella industrierna är till stor del kvalificerade processindustrier som inte utan särskilda åtgärder kan rekrytera sin personal på den lokala arbetsmarknaden.

Under rubriken *bostäder och service* konstaterar UMI att företagen i stort sett har styrt bostadsbyggandet genom sina prognoser. En uppdelning av ansvaret för bostadsförsörjningen har skett så att företagen svarat för bostäder åt merparten av anläggningsarbetarna, medan kommunen svarat för bostäder åt driftpersonal och viss anläggningspersonal. Bostadsbyggandet har präglats av krav på snabbhet och av osäkerheter i underlag för bedömning av omfattning, bostadstyper och lokalisering. I de flesta fall har tilldelning av extra byggkvoter erfordrats. Kommunerna har fått göra stora insatser för att upprätta planer och ställa i ordning tomtmark. När det gäller service påpekas att kommunerna haft svårt att klara en hög utbyggnad samtidigt med samhällets övriga expansion. Investeringar inom den sociala sektorn och fritidssektorn har i flera fall fått skjutas på framtiden. Som brister i behandlingen av bostads- och servicefrågorna framhålls att de kvalitativa aspekterna på bostadsbyggandet riskerar att eftersättas vid en snabb och omfattande expansion. Risker för segregation, höga boendekostnader och särskilda miljöproblem påtalas.

Under rubriken *mark, fysiska planer, kommunikationer, teknisk försörjning etc. för industriverksamheten* behandlar UMI de omfattande åtgärder som en etablering av stora miljöstörande industrier kräver. För i stort sett samtliga dessa åtgärder är företagen beroende av insatser från samhället. Fördelningen mellan företag och samhälle av kostnader för dessa åtgärder har visat sig vara oklar. Vidare har svårigheter förelegat vad gäller kostnadsfördelning och samordning mellan stat och kommun. På grund av investeringarnas omfattning och företagens krav på snabb handläggning har samhället haft sämre faktiska förutsättningar att påverka industriverksamhetens lokalisering och utformning än som avsetts föreligga.

Under rubriken *utsläpp till luft och vatten m. m.* påpekar UMI att utvecklingen av miljöskyddslagstiftningen har ställt allt större krav på företagen. De tillåtna utsläppen har specificerats alltmer i domar och beslut. Krav har ställts på företagen att utreda möjligheter att minska utsläppen ytterligare samt att utreda effekterna av utsläppen. Fortfarande kvarstår dock mycket arbete innan man kan hävda att de omgivningshygieniska effekterna av de studerade industriverksamheterna i sin helhet kan belysas och kontrolleras. De samlade effekterna på en ort har inte kunnat bedömas då man i regel inte har någon samlad bild av tidigare föroreningsituation att ställa i relation till ett nytt projekts krav på utsläpp. För denna bedömning är också företagens ansökningshandlingar alltför knapphändiga. För en bedömning av omgivningshygieniska effekter krävs omfattande sociologisk och medicinsk grundforskning, bl. a. för

att utröna besvärreaktioner. Berörda myndigheter har i dag mycket begränsade resurser för att uppfylla sitt ansvar som remissorgan och tillsynsmyndigheter i omgivningshygieniska frågor.

Etableringens genomförande har i allmänhet setts som ett *gemensamt intresse för företaget och samhälle*. Kommunerna har i regel haft en svag position. De har upplevt osäkerhet i skilda sakfrågor bl. a. på grund av bristande erfarenhetsåterföring och osäkra informationer från företagen. De har vidare upplevt tidsbrist i handläggningen av den mängd beslut och åtgärder som har erfordrats. Kommunernas ekonomiska och administrativa resurser har inte stått i proportion till de krav som har ställts. En samordning av kommunala och statliga insatser har visat sig svår att genomföra, bl. a. på grund av frågornas uppdelning på ett stort antal statliga myndigheter. Var och en av dessa har givna resursramar och investeringsplaner, som inte utan svårighet kan anpassas till de anspråk som en etablering ställer.

De förutsättningar som är nödvändiga som grund för *medborgarinflytande* i samband med en industrietablering och samhällsexpansion har visat sig svåra att uppfylla vid etableringar av stora miljöstörande industrier. Det föreligger stora svårigheter för förtroendevalda och allmänhet att bilda sig en uppfattning om industrietableringen och dess konsekvenser. Dessa svårigheter beror bl. a. på företagets krav på snabb handläggning och sekretess samt på den splittrade handläggningen av frågor i anslutning till etableringen.

Företagen har sålunda varit den drivande kraften medan andra intressenter — främst enskilda berörda människor — inte har haft tillräckliga kunskaper och resurser att hävda sina krav. Under de omständigheter som här har beskrivits har en prioritering skett av de beslut och åtgärder som har varit nödvändiga för att de nya industrianläggningarna skulle kunna komma till stånd och tas i drift. Denna typ av frågor benämns *direkta etableringsfrågor*. Andra beslut och åtgärder som inte är direkt nödvändiga för att industrin skall kunna tas i drift men som likväl är angelägna för att skapa ett väl fungerande samhälle på etableringsorten har som regel kommit att eftersättas. Denna typ av frågor kallas *indirekta etableringsfrågor*.

Den *tillståndsprovning* som de studerade etableringarna har genomgått har inte behandlat flera av de direkta etableringsfrågorna och har inte kunnat lyfta fram och initiera en behandling av de indirekta etableringsfrågorna. Provningsen har varit splittrad i olika delfrågor. Möjligheterna till medborgarinflytande har varit små. Införandet av en ny provningsordning enligt 136 a § byggnadslagen är ett steg i riktning mot en fullständig behandling av etableringarna. Vid tidpunkten för beslut enligt 136 a § byggnadslagen är dock såväl direkta som indirekta etableringsfrågor ofullständigt behandlade. Den efterföljande tillståndsprovningen är splittrad på olika delfrågor. Frågor som inte har beaktats i samband med provningen enligt 136 a § byggnadslagen kan därför falla bort även i den efterföljande provningen.

Samhällets *planering* kan ge viss beredskap för att möta mycket stora framtida industrietableringar. Denna beredskap kan generellt höjas till en



viss nivå varefter särskilda utredningar alltid måste göras från fall till fall. Den låga beredskap, som har förelegat vid de etableringar som UMI har studerat, har medfört att i stort sett samtliga planerings- och utredningsinsatser har fått utgå från det aktuella projektets anspråk.

Såväl tillståndsprövning som planering får därmed i relativt hög grad en funktion av anpassning av samhällliga resurser och planer till de anspråk som industrietableringen ställer. Den pressade handläggningstiden och etableringsprocessens uppbyggnad ger bristande möjligheter till medborgarinflytande. Flera för de närmast berörda människorna viktiga frågor rörande arbete, miljö, bostäder och service skjuts på framtiden.

### Principer för ändringar i tillståndsprövningen av miljöstörande industri

I kapitel 4 föreslås principer för ett ändrat prövningsförfarande med avseende på miljöstörande industri.

UMI har funnit det vara av stor vikt att såväl direkta som indirekta etableringsfrågor tas upp och bearbetas i de beslutsprocesser som föregår en industrietablering. Beslutsprocesserna bör därför vidgas och ge möjlighet att som grund för beslut väga in en vid kunskap om etableringen och dess konsekvenser för samhällsbyggandet. Mot bakgrund av den centrala roll som tillkommer tillståndsprövningen finns det skäl att överväga en förändring av denna, som syftar till att låta beslutsunderlaget omfatta så stora delar av såväl de direkta som de indirekta etableringsfrågorna, att det kan ge en något så när hel bild av etableringen och dess skilda konsekvenser. En på detta sätt ändrad tillståndsprövning kommer även att återverka på den kontinuerliga planeringen i samhälle och företag.

En förändring av tillståndsprövningen bör även ge möjligheter till vidgad och fördjupad information om innebörden av en viss industrietablering. Sådan information är en förutsättning för vidgat inflytande på etableringsprocessen, främst från orsbefolkningens sida. En systematisk återföring av erfarenheter från tidigare industrietableringar bör också åstadkommas.

Vissa *utgångspunkter* för ett ändrat prövningsförfarande kan formuleras mot bakgrund av beskrivningen och analysen i kapitel 3. De problem som beskrivs och analyseras kan visserligen inte alla lösas bara genom förändringar i prövningsförfarandet. Vad sådana förändringar primärt kan ge är emellertid att skapa en ram så att den mångfald av frågor som gör sig gällande vid en etablering kan tas upp till behandling och utgöra underlag för planering och beslut. Därmed skapas förutsättningar för en breddad, mer djupgående och öppen behandling av såväl de direkta som de indirekta etableringsfrågorna.

Ändringar i prövningsförfarandet bör syfta till att i förhållande till nuvarande prövning ge

- vidgat underlag för såväl tillståndsprövning som planering,
- vidgade möjligheter att behandla såväl direkta som indirekta etableringsfrågor,

- vidgade möjligheter för dem som berörs av en industrietablering till information om och inflytande på etableringen och dess konsekvenser.

För att uppnå dessa förändringar måste vissa krav ställas på prövningsförfarandet och på de insatser som görs av myndigheter, organisationer, företag och enskilda i samband med prövningen. En närmare precisering av innebörden i dessa krav ges i avsnitt 4.4.

*Förslaget till ändrat prövningsförfarande* knyter an till den nuvarande prövningen enligt 136 a § byggnadslagen och innebär följande.

- Industriföretag som önskar starta sådan verksamhet som avses med 136 a § byggnadslagen skall liksom f. n. ställa ansökan till regeringen men fortsättningsvis ge in handlingarna till den eller de kommuner dit verksamheten avses förläggas. Om frågan om prövning är avhängig av särskilt regeringsbeslut eller om sökanden vill få dispens från prövningsskyldigheten måste regeringen först fatta beslut avseende frågan huruvida verksamhetens tillkomst eller lokalisering skall prövas eller ej. Ett beslut om att verksamheten skall prövas måste i dessa fall föreligga innan ansökningen lämnas till kommunen. Samtidigt som ansökan ges in till kommunen skall kopia lämnas till regeringens kansli.
- Om verksamheten skall prövas bör normalt en etableringsgrupp tillsättas under ledning av länsstyrelsen. Etableringsgruppen tillsätts efter direktiv från regeringen.
- Regeringen inhämtar under hand kompletterande material från företag, myndigheter m. fl. och tar eventuellt initiativ till ytterligare utredningar.
- Kommunen skall sammanställa ett underlagsmaterial för prövningen som tillsammans med företagets ansökningshandlingar överlämnas till regeringen. Om kommunen redan på detta stadium anser det klart att den inte kommer att tillstyrka tillstånd skall kommunen meddela detta.
- Regeringen tar ställning till om ansökan skall behandlas ytterligare. Ansökan remitteras till centrala myndigheter, länsstyrelse, kommun samt organisationer. Remissordningen är i huvudsak uppbyggd på samma sätt som f. n. med länsstyrelsens och koncessionsnämndens yttranden efter de centrala instansernas med den skillnaden att innan kommunen tar slutlig ställning till lokaliseringen bör yttranden föreligga från samtliga övriga remissinstanser.
- Innan kommunen tar slutlig ställning till lokaliseringen skall det samlade beslutsunderlaget, innefattande också remissyttranden, föras ut till offentlig debatt i kommunen.
- Kommunen tar i sitt yttrande till regeringen ställning till ansökningen och skall liksom f. n. tillstyrka eller avstyrka att tillstånd meddelas. Liksom f. n. skall kommunens tillstyrkan vara en förutsättning för regeringens tillståndsbeslut.
- Sedan remissbehandlingen är färdig skall ärendet liksom f. n. beredas för beslut i regeringen. I samband med denna beredning bör en samlad

statlig bedömning ske, med försök att belysa och ta ställning till konsekvenserna för statliga myndigheters verksamhet av ett tillståndsbeslut. Tillståndsbeslutet skall kunna förknippas med villkor.

- Efter det att regeringen har preciserat villkoren för tillståndet i tillståndsbeslutet samt därutöver givit berörda statliga myndigheter sådana direktiv som kan föranledas av tillståndet bör länsstyrelsen ha till uppgift att samordna myndighetsinsatser och erfarenhetsåterföring med avseende på uppbyggnaden. Länsstyrelsen skall även se till att villkor, som förknippas med själva tillståndsbeslutet, uppfylls. Liksom fallet är f. n. skall koncessionsnämnden fastställa de närmare miljöskyddsvillkoren efter regeringens tillståndsbeslut.

Den avgörande olikheten mot nuvarande prövning enligt 136 a § byggnadslagen består i att regeringen som grund för remissförfarande och beslut får inte bara företagens ansökningshandlingar utan också ett underlag från kommunen. Detta underlagsmaterial är avsett att ganska ingående belysa etableringens lokala förutsättningar och följder. Förslaget till ändrat prövningsförfarande uppdelas i fyra skeden, nämligen ansökningsskedet, underlagsskedet, remisskedet och beslutsskedet.

Tyngdpunkten i förslaget till ändrat prövningsförfarande är förlagd till *kommunens roll* och särskilt det utredningsarbete som kommunen förutsätts utföra för att belysa konsekvenserna av industrietableringen. Det kommunala underlagsmaterialet skall utgöra underlag för

- kommunal information och politisk behandling
- kommunens planerings- och utredningsaktivitet
- särskilda utredningsinsatser, bl. a. av statliga myndigheter
- vidare prövning, bl. a. vid remissbehandling
- tillståndsbeslut och villkorsföreskrifter.

*De statliga myndigheternas roll* – centralt och regionalt – i de olika skedena enligt förslaget till ändrat prövningsförfarande innebär inte några genomgripande förändringar i förhållande till vad som i dag gäller. Arbetet under underlagsskedet kan komma att avse inventeringar samt vissa utredningsinsatser som grund både för det kommunala underlagsmaterialet och för de statliga myndigheternas fortsatta arbete. Under remisskedet kommer underlaget för de statliga myndigheternas arbete att vara kvalitativt ett annat än dagens remissmaterial genom att det kommunala underlagsmaterialet skall remitteras tillsammans med företagens ansökningshandlingar. Möjligheterna att lämna konkreta besked i ett antal frågor blir härmed större samtidigt som också remissen kan inriktas på att få speciellt angivna frågor utredda. I remissyttrandena bör de statliga myndigheterna bl. a. lämna besked i sådana frågor som det remitterade materialet ställer samt formulera förslag till villkorsföreskrifter att knytas till ett tillståndsbeslut.

*Villkorsföreskrifterna* kan vara av skilda slag. Det kan gälla villkor angående tidpunkten då verksamheten skall ha satts igång, villkor för tillgodoseende av allmänna intressen, miljöskyddsvillkor samt speciella villkor. Förutsättningarna att bedöma behovet av sådana villkorsföreskrif-

ter kan komma att förbättras avsevärt genom kravet på att också ett kommunalt underlagsmaterial skall ligga till grund för remittering och beslut. UMI föreslår att ansvarsbestämmelserna i byggnadslagen ändras så att straffansvar stadgas för den som uppsåtligt eller oaktsamt åsidosätter villkor som meddelats med stöd av 136 a § byggnadslagen, så att allmän rätt kan kränkas.

Underlaget för eventuella *direktiv* från regeringen till statliga myndigheter liksom för myndigheternas bedömning av särskilda medelsbehov med anledning av en etablering torde kunna förbättras genom det förändrade prövningsförfarandet.

Behov av *samordning* och systematisk *erfarenhetsåterföring* har kunnat konstateras vid de studerade etableringarna. UMI föreslår att länsstyrelsen ges huvudansvaret för att samordning och erfarenhetsåterföring i anslutning till en etablering sker på ett effektivt sätt. Erfarenhetsåterföringen föreslås ske via en etableringsgrupp, som – om verksamheten skall prövas enligt 136 a § byggnadslagen – bör tillsättas av regeringen och ledas av länsstyrelsen. I gruppen bör alltid ingå representanter för lokaliseringssamfundet, företaget, den lokala arbetsförmedlingen samt representanter för arbetargrupper respektive tjänstemannagrupper. Vid behov bör till gruppen knytas representanter för andra myndigheter och organisationer. Etableringsgruppen skall arbeta med information, rådgivning, erfarenhetsåterföring samt samordning.

UMI tar också upp frågor om *medborgarinflytande vid prövningen*. Det ligger i samtliga deltagande parter intresse att etableringsprocessen ger möjligheter till ett vidgat och aktivt medborgarinflytande. Den förståelse för och påverkan på det framtida händelseförloppet, som kan bli följden av detta inflytande, torde öka möjligheterna att undvika olika sociala, ekonomiska och miljömässiga problem på grund av etableringen. För att ett vidgat medborgarinflytande skall kunna uppnås måste betydande omsorg ägnas åt informationsarbetet. UMI lämnar vad gäller informationsmetoder vissa rekommendationer och exempel, anpassade till den speciella planeringssituationen vid ifrågakvarande industrietableringar. En strävan bör vara att börja informationsverksamheten redan vid den tidpunkt då företaget offentliggör sina planer. Tyngdpunkten i informationsverksamheten bör ligga under remisskedet, innan kommunen tar slutlig ställning till företagets ansökan.

## Kostnadsfördelningen mellan företag och samhälle

I kapitel 5 tar UMI upp frågor om kostnadsfördelning vid etablering av miljöstörande industri.

Enligt UMI framstår det som nödvändigt att på sikt skapa fasta principer för en rättvis och lämplig kostnadsfördelning mellan företag och samhälle i varje särskilt frågekomplex. UMI avser att presentera sådana principer under kommande utredningsetapp. Redan nu är det dock väsentligt att redovisa vissa principiella synpunkter, vilka kan tjäna dels som vägledning vid påbörjade eller kommande etableringar, dels som

underlag för en fortsatt principdiskussion.

*Erfarenheterna från studerade etableringar* visar att samhällets ekonomiska insatser hänför sig till i princip två typer av åtgärder, nämligen

- åtgärder till följd av lokaliseringsortens expansion
- åtgärder som krävs på grund av industriverksamhetens storlek och speciella egenskaper.

Den typ av industri som UMI studerar lokaliseras ofta till mindre kommuner. Den stora personalstyrka som erfordras under uppbyggnad eller drift medför krav på ett samhällsbyggande som i förhållande till lokaliseringskommunen och dess tätorter kan vara mycket omfattande. Samhället får i sådana fall en "beställning" på ett visst samhällsbyggande, som skall stå klart vid en viss tidpunkt. Detta medför ofta likviditetsproblem för kommunen. Skatteintäkter och statsbidrag flyter inte in i takt med utgifterna, vilket tvingar kommunen till ökad upplåning. Ur detta har inte sällan uppkommit även långsiktiga kommunalekonomiska problem.

Utmärkande för flertalet av de miljöstörande industrierna är att de kräver mycket omfattande markytor, vatten- och avloppsanläggningar, transportförutsättningar etc. Etableringarna har ofta en skala som står i kontrast till omgivningen och som ställer krav på nyinvesteringar i infrastruktur, t. ex. vägar, vatten och avlopp samt farleder. I flera fall har härvid stora anspråk ställts på kommunerna, vilket ytterligare förstärkt dessas likviditetsproblem. Kommunerna har tvingats prioritera de åtgärder som är nödvändiga för att industriverksamheten skall kunna komma till stånd. Dimensioneringen av såväl samhällsuppbyggnad som speciella investeringar för industrins räkning innehåller osäkerheter, som kan leda till speciella kostnader för samhället.

UMI: s *principiella syn på kostnadsfördelningen mellan företag och samhälle* är att

- kostnader för åtgärder som är att hänföra till industriverksamhetens speciella anspråk skall bäras av industriföretaget.

Detta belyses med *exempel*. Vissa åtgärder kan till sin typ sägas vara hänförliga till industriverksamhetens speciella anspråk. Planering, uppförande och administration av tillfälliga bostadsområden för uppbyggnadspersonal samt serviceanordningar, som inte är avsedda för permanent bruk, är sådana åtgärder. Också markköp, och inlösen av fastigheter vad gäller industriområden och skyddsområden hör hit. Kostnaderna för dessa åtgärder bör industriföretaget bära. Flera exempel lämnas på sådana åtgärder, bl. a. vad gäller översiktsplaner, recipientundersökningar, t. ex. hur en förorening sprids i och påverkar ett vattenområde samt inventeringar i anslutning till inuistriområdet.

Andra åtgärder som är hänförliga till industriverksamheten kan i vissa fall tjäna såväl företagets som samhällets intressen. I dessa fall bör bedömas i vilken utsträckning åtgärderna tjänar samhället respektive företaget, varefter kostnaderna fördelas mellan företag och samhälle. En sådan kostnadsfördelning kan bli aktuell vid bl. a. anläggning och

underhåll av vissa kommunikationsanordningar eller anläggningar för vatten och avlopp.

I dag sker den huvudsakliga *kostnadsfördelningen genom avtal*, särskilt s. k. exploateringsavtal. Dessa avtal reglerar en mångfald etableringsfrågor och träffas ofta i ett tidigt skede av etableringsprocessen. Det torde vara ett starkt kommunalt intresse att genom sådana avtal få reglerat största möjliga antal etableringsfrågor, innan kommunen tar slutlig ställning i tillståndsfrågan. De frågor, som inte regleras genom avtal, kan tas upp och belysas i det förändrade prövningsförfarande som UMI föreslår. Detta kan väntas medföra att frågor om fördelning av kostnadsansvar ibland löses i form av villkorsföreskrifter i ett tillståndsbeslut. De principiella synpunkter på kostnadsfördelningen mellan företag och samhälle som UMI har lämnat kan anläggas på fördelningen av kostnader genom såväl avtal som villkorsföreskrifter i samband med beslut.

## Byggnads- och montagearbetare vid storarbetsplatser

I kapitel 6 behandlar UMI frågor med anknytning till byggnads- och montagearbetarnas förhållanden.

För att bygga anläggningar inom den miljöstörande industrin krävs i regel en i förhållande till den framtida driftpersonalen *mycket stor personalstyrka*. Uppbyggnadsarbetet består dels av anläggningsarbeten, dels av montagearbeten. Personal för anläggningsarbeten kan som regel till en inte obetydlig del rekryteras från den ort och region där anläggningen uppförs. Mera sällan är detta fallet vad gäller montagearbetarna, vilka ofta är knutna till ett företag som har arbeten på flera orter. För en uppbyggnad av miljöstörande industri krävs därför rekrytering av arbetskraft från hela landet och även från utlandet. Den personal som inte kan nå sin bostad varje dag måste antingen flytta till arbetsorten eller långpendla mellan arbetsplats och bostad, dvs. bo på arbetsorten under en eller flera veckor och åka hem över veckosluten. Dessa människor måste därför kunna erbjudas bostad på arbetsorten.

*Bostadsfrågan* har ordnats så att viss del av uppbyggnadspersonalen, främst projektledare och tjänstemän, har erbjudits permanent bostad medan huvuddelen av de långpendlande arbetarna har erbjudits bostad i flyttbara byggnader – baracker, paviljonger, alternativhus etc. Vidare har särskilda uppställningsplatser för husvagnar ställts i ordning.

Byggherren har svarat för planering, uppförande och uthyrning av de flyttbara bostäderna. Byggnaderna har ställts upp i särskilda områden ofta i direkt anslutning till arbetsplatsen. Standarden är i många fall låg bl. a. vad avser sanitära anordningar och ljudisolering. Fritidsanordningar och annan service har varit otillräckliga och har som regel kommit till stånd i ett sent skede av uppbyggnaden.

UMI behandlar de långpendlande arbetarnas *sociala villkor*. Många upplever veckan som en lång arbetsdag medan fritiden är över lördag och söndag. Detta kan bero på en rad faktorer som dels är att hänföra till förhållanden på arbetsorten, dels till bortovaron från hemorten. Ofta är

arbetarna tvingade att arbeta långt från hemorten. Arbetet är ofta av osäker — och för flera yrkesgrupper kort — varaktighet och medger därför inte något djupare deltagande i livet på arbetsorten. De som bor tillfälligt på arbetsorten får därför ringa inflytande på förhållandena där. Bortovaron från hemorten medför svårigheter att upprätthålla sociala kontakter och inflytande även på hemorten. Den korta gemensamma tiden i familjen medför särskilda svårigheter, bl. a. för barnen. Resorna tar mycket tid från det som betraktas som fritid. De är dessutom tröttande och riskfyllda.

De långpendlande arbetarnas *ekonomiska villkor* torde variera inom vida gränser beroende på individuella förutsättningar. Traktamenten, bidrag och särskilda ersättningar förekommer i olika omfattning. Dessa torde i flera fall inte täcka de kostnader som är förknippade med långpendling och dubbel bosättning.

Som grund för *planeringen av anordningar för byggnads- och montagearbetarna* upprättar byggherren personalprognoser. Dessa har visat sig innehålla många osäkra faktorer och de har därför reviderats fortlöpande. Det har visat sig svårt att översätta prognoserna till underlag för samhälleliga åtgärder. Kontakterna mellan företag och samhälle har skett under hand i formella och informella samråd. Flyttbara bostäder och andra anordningar har bara i några fall prövats enligt byggnadslagen och hälsovårdsstadgan. Lokaliseringen av områdena har bestämts av byggherren varvid denne främst har tagit hänsyn till frågor om reseersättning. Normer för flyttbara bostäder och husvagnsuppställning saknas. Byggnads- och montagearbetarna har haft ringa inflytande på planering, uppförande och förvaltning av bostäderna. I vissa fall har dock samråd skett med de boende rörande bostädernas utrustning och skötsel.

Avsnitt 6.5 innehåller UMI:s *överbäganden och förslag till åtgärder*. En målsättning för åtgärdsdiskussionen är att de sociala och ekonomiska villkoren för de långpendlande byggnads- och montagearbetarna så långt möjligt skall jämföras med de villkor som gäller i samhället i övrigt. De förslag till åtgärder som utredningen kan lämna avser dock främst förbättringar vad gäller enskilda förhållanden som bostadslokalisering, ljudisolering etc. Det är angeläget att samtidigt som sådana förbättringar föreslås även stimulera ytterligare studier av de individuella uppoffringarna. Denna ökade kunskap om individuella uppoffringar bör vara ett av underlagen för prövning av företagets investeringsplaner.

UMI föreslår att *kommunen tar ett ökat ansvar* när det gäller planering av hela bostadsförsörjningen vid en etablering av miljöstörande industri. Kommunen bör utarbeta ett program för bostadsbygandet som även innefattar överbäganden beträffande behov av flyttbara bostäder av olika kategorier. En strävan skall vara att alla personalkategorier skall ha likvärdig och största möjliga valfrihet. Så stor del som möjligt av boendet bör klaras genom permanent bebyggelse. Programmet bör upprättas i samråd med länsorgan och lokala intressenter, varvid etableringsgruppen får betydelse.

Lokalisering av flyttbara bostäder, husvagnsuppställning etc. bör övervägas inom ramen för kommunens översiktliga fysiska planering,

varvid även områdenas storlek och servicebehov kan ses i relation till kommunens övriga förutsättningar. Innan en översiktlig plan antas av kommunen bör den remitteras till berörda fackliga organisationer. De flyttbara bostäderna bör lokaliseras i anslutning till befintliga tätorter. Bara i särskilda fall och med anledning av krav från byggnads- och anläggningspersonal bör boende vid arbetsplatsen tillåtas. De bostadsbyar som i dag finns vid befintliga kärnkraftverk bör inte utökas. I samband med tillståndsprövning av eventuella utbyggnader av befintliga kärnkraftverk med ytterligare aggregat bör hela bostadssituationen på dessa platser tas upp till prövning.

Statens planverk bör i samråd med bostadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen och berörda fackliga organisationer utarbeta *normer* för uppställning och utformning av flyttbara bostäder. Normarbetet bör ta som utgångspunkt att jämställa kraven på flyttbara bostäder och dessas grannskap med vad som gäller för permanenta bostäder. Stor vikt bör fästas vid de boendes krav. Bl. a. måste kraven på bättre ljudisolering, matlagingsmöjligheter, hygienutrymmen, gemensamma utrymmen, installationer för telefon och utemiljön särskilt beaktas. Det bör föreskrivas att vissa bostadskomplement, t. ex. bastu, alltid skall finnas. Beträffande husvagnsuppställning bör normarbetet inriktas på uppställningsplats och kompletterande service.

Omfattning och förläggning av tillfälliga serviceanordningar bör anpassas till rådande förhållanden. Dessa överväganden sker bäst inom ramen för kommunens översiktliga planering. Frågor om tillgänglighet och underlag kan diskuteras och råd och anvisningar lämnas av planverket i samband med ovan nämnda normarbete. Kostnader för de servicefunktioner som visar sig nödvändiga för att klara den tillfälliga efterfrågan bör bäras av byggherren. Servicen bör byggas ut i takt med bostäderna.

Detaljprojektering av flyttbara bostäder skall föregås av stadsplan. För uppförande av flyttbara bostäder och bostadskomplement skall krävas byggnadslov. I likhet med vad som gäller beträffande arbetslokaler bör byggnadsnämnden i samband med byggnadslovsprövningen höra berörda fackliga lokalavdelningar.

De som anställs vid storarbetsplatser bör ges *information* av en introduktör med placering på arbetsförmedlingen. Det är därför angeläget att all nyanställning går genom arbetsförmedlingen. Anvisningar för introduktören bör utarbetas av arbetsmarknadsstyrelsen i samråd med berörda fackliga organisationer och de personer som hittills innehåft tjänst som introduktör.

De flyttbara *bostädernas hyra* bör ses i relation till övrigt boende på orten. Hyrorna torde kunna föras under hyresnämnds prövning.

Det är angeläget att skapa enhetliga bestämmelser för bedömning av långpendlarnas *beskattning*. Anvisningarna för bedömning av avdragsrätt vid beskattning bör också anpassas till de faktiska förhållandena t. ex. vad avser antal hemresor per månad och de färdmedel som är allmänt förekommande vid storarbetsplatserna.





## Summary

### *The origins and work of the Commission*

As a result of the work done in connection with national physical planning a report entitled *Management of Land and Water Resources* (SOU 1971: 75) was published in December 1971. The report was compiled at the Ministry of Physical Planning and Local Government (at present the Ministry of Housing and Physical Planning). Among other things this report described the preconditions and restrictions applying to the localization of industry that either made heavy demands on resources or was environmentally disruptive. According to the principles of localization stated in the report, the number of sites for industry of these kinds should be limited in order to avoid conflicts over the use of land and water between industry and various recreational and conservancy interests, and also in order to reduce the risks of a fragmentation of social investments and the labour market. At the same time the report emphasizes that the implementation of these principles can give rise to serious problems, problems which have not yet been fully investigated. It was in order to investigate the special problems connected with the total environment in large industrial complexes that the Commission (C 1972: 1) concerning Environmental Problems etc. in Certain Industrial Areas (UMI) was appointed in March 1972.

In its terms of reference, UMI was instructed to make an inventory and a closer study of the localities where types of industry of the kinds in question had recently been expanded or were currently being expanded. The focal point of this work was defined as that of devising solutions – for the particular cases under consideration – which, in spite of the special circumstances applying, would result in an environment that was acceptable in a variety of respects. The terms of reference are fairly broad, which has made it possible for UMI to study, from a number of vantage points, establishment processes and social construction in localities where industries of the types in question have been localized.

A closer definition has been necessary of the types of industrial activity to be studied by UMI. UMI has chosen to employ the somewhat inadequate designation “environmentally disruptive industry” for the activities dealt with in the report. This term refers to industrial or similar activities which are specifically mentioned in Section 136 a of the

Building Act as amended with effect from July 1, 1975 or which can be subjected to assessment under the same paragraph.<sup>1</sup>

The total material studied by the Commission has revealed a large number of problems. UMI has found that, as a rule, each of the environmentally disruptive industries poses such comprehensive demands that, wherever these industries are localized, their construction and operation will involve problems of various kinds. UMI has therefore seen fit to publish its findings in two stages.

The present report deals with findings made during the first stage of UMI's investigations. UMI has found it essential to acquire an overall view of the whole of the process of planning, assessment and development entailed by the establishment of an environmentally disruptive industry. The problems commonly occurring in connection with such an establishment are presented and analysed. The report proposes changes in the assessment procedure with a view to the better consideration of matters which are at present neglected. In accordance with the terms of reference, the conditions of constructional workers have also been considered during this stage.

In a coming stage of its work, UMI intends to make a closer study of matters, such as questions of environmental hygiene, which have been neglected in the establishments studied. UMI will also give closer consideration to the special labour market problems and other social problems as well as the economic and environmental problems which can arise in localities where large industrial establishments of the kind under consideration are introduced – for instance, in the form of industrial combines of various kinds – and in this connection proposals will be offered concerning appropriate preventive measures.

### *The establishment of environmentally disruptive industry – problems during the establishment process*

The type of industry which UMI has had to study is usually characterized by a need for heavy capital input, highly advanced technology,

<sup>1</sup> Section 136 a of the Building Act provides that the establishment and localization of industrial or similar activities which have a major bearing on the management of resources of energy or on total national resources of land and water are to be assessed by the Government. The activities specifically mentioned are

- iron and steelworks, metal works and ferro-alloy works,
- sawmills with an annual output capacity exceeding 50,000 m<sup>3</sup> sawn timber, wood grinding factories, paper and pulp mills,
- factories for the production of inorganic or organic chemicals or of other petrochemical commodities,
- factories for the refinement of crude oils,
- nuclear power stations,
- plants for the reprocessing of nuclear fuels,
- power plants using fossil fuels with a power input exceeding 500 MW,
- factories for the production of fertilizers,
- cement works.

environmentally disruptive emissions into the air and water, large areas of land in special places, extensive natural resources for use as raw materials, and widespread communications together with other technical facilities. These industries also require a large and pre-eminently skilled labour force for a relatively short development period. Another general characteristic is that, both during their development and after they have become operational, these industries mostly employ male labour. The number of employees during the operational stage varies a great deal from one type of installation to another.

Environmentally disruptive industries are today to be found in various parts of Sweden – both in coastal areas and further inland. Recently more interest has come to be taken in coastal localization. Apart from some establishments in the metropolitan regions, the establishments effected during the past decade have mostly taken the form of extensions and additions in localities already possessing this type of industry, or else they have taken the form of *new localizations in undeveloped areas* with specific industrial potentialities. The west coast localities of Lysekil, Stenungsund and Värö are instances of the latter. Owing to structural change, these localities have generally been losing population and, prior to the establishment of the environmentally disruptive industry, have had a small proportion of industrial employees. Quite often the efforts made by the municipalities to counteract the employment effects of structural change have resulted in inter-municipal competition for an impending industrial venture. In certain cases a firm may even allude to the alternative possibility of establishing itself abroad.

*The interdependence of enterprise and society* has increased during the past few years. The trend in favour of larger and larger units of production has demanded public contributions with regard to such matters as capital input, transport and labour. Large companies in heavy industry have had to develop their planning activities more and more. To reduce the element of uncertainty inherent in their planning, they develop both formal and informal contacts with public bodies. Public authorities too conduct planning activities in various forms and with various chronological perspectives. Particulars concerning the future plans of business enterprises are of fundamental importance in this work. Society also participates in commodity production, for instance through state enterprise and in association with private and co-operative enterprise.

*The establishments studied by UMI* in particular detail were

- The expansion of the Oxelösund steelworks, 1957–1961.
- The development in Stenungsund of the State Power Board's steam power electrical plant (1955–1959) and of the petrochemical industrial enterprises MoDoKemi AB (since renamed Berol Kemi AB), Esso Chemical AB, Unifos AB and KemaNord AB in two stages, viz 1961–1963 and 1966–1968.

- The development projects on the Värö peninsula in Halland—Värö wood pulp plant 1969–1972 and Ringhals nuclear power station, which started in 1969 and is still in progress.
- The development of the oil refinery in Brofjorden, near Lysekil, 1970–1975.
- The development of Forsmark nuclear power station, which began in late 1971.

The various matters considered and the particular problems which have emerged are described under four headings.

Under the heading *Labour Market*, UMI observes that most of the measures which have been taken have focussed on the large volume of labour – quite often skilled labour – which firms have needed for the erection of installations. This work has involved special problems, owing to the difficulties encountered by firms in giving reliable forecasts of their labour requirements well in advance. Concerning the treatment of labour market questions, UMI also observes that studies are lacking of the effects of establishments on the future employment structure of the locality and the region concerned. Many of the industries concerned are sophisticated processing industries which cannot recruit their personnel from the local labour market without special measures being taken.

Under the heading *Housing and Services*, UMI observes that firms have on the whole steered housing production through the medium of their forecasts. Responsibility for housing supply has been apportioned in such a way that firms have provided housing for most of the constructional workers while the municipality has been responsible for finding housing for operational personnel and some of the constructional personnel. Housing construction has been dominated by the requirement of speed and by the uncertainty surrounding assessments regarding scale, types of housing and localization. Awards of extra building quotas have been necessary in most cases. The municipalities have had to devote considerable effort to the compilation of plans and the provision of sites. On the subject of services, it is observed that municipalities have found it difficult to cope with a heavy expansion of services parallel to other aspects of communal expansion. In many cases investments in the social and recreational sector have had to be deferred. It is described as a shortcoming of the treatment of housing and service questions that the qualitative aspects of housing construction are liable to be neglected in a process of rapid and comprehensive expansion. Reference is made to risks of segregation, high housing costs and special environmental problems.

Under the heading *Land, Physical Planning, Communications, Technical Facilities etc. for Industrial Activities*, UMI deals with the comprehensive measures demanded by the establishment of large, environmentally disruptive industries. Firms are dependent on public policy for practically all these measures. The apportionment between firms and the community of the costs involved has proved to be unclear. Moreover difficulties have existed with regard to cost allocation and

co-ordination between national and local authorities. Owing to the scale of investments and the rapid handling demanded by enterprise, the actual ability of society to influence the localization and design of industry has been less than was supposed.

Under the heading *Discharges into Air and Water etc.* UMI points out that progressively greater demands have been imposed on firms by the development of environmental legislation. The emissions permissible have been specified more and more clearly by the courts and in new regulations. Firms have been ordered to investigate the possibilities of effecting further reductions of their emissions of pollutants and of investigating the effects of those pollutants. A great deal of work still remains to be done, however, before the environment-hygienic effects of the industrial activities studied can be surveyed and controlled in their entirety. It has not been possible for the total effects in a locality to be assessed, because as a rule no collective picture of the previous pollution situation has been available for comparison with the emissions entailed by a new project. Another thing is that the application documents submitted by firms are too meagre for the purposes of such an assessment. In order for an assessment in terms of environmental hygiene to be possible, comprehensive basic medical and sociological research is needed, among other things in order to investigate reactions to nuisances. The relevant authorities today have very limited resources at their disposal for the discharge of their responsibilities as consulting bodies and enforcement authorities in matters of environmental hygiene.

The materialization of an industrial establishment has generally been viewed as *in the mutual interests of the firm and society*. The municipalities have as a rule been at a disadvantage. They have been uncertain regarding various questions of fact, due among other things to a deficient feedback of experience and to unreliable information from the firms concerned. They have also been short of time in dealing with the host of decisions and policy measures required. The financial and administrative resources of the municipalities have not been equal to the demands that have been made of them. A co-ordination of municipal and national measures has proved difficult to achieve, due among other things to the division of the material issues between a large number of national authorities. Each of these authorities has its given resource frames and investment plans, both of which have been difficult to adjust to the claims of a projected establishment.

The prerequisites of *public participation* in connection with the establishment of industry and communal expansion have proved difficult to satisfy in connection with the establishment of large environmentally disruptive industries. It is immensely difficult for elected representatives and the general public to form an opinion concerning the establishment of an industry and its consequences, due among other things to the demands made by firms for prompt handling and secrecy and also to the fragmented handling of the various matters connected with an establishment.

Thus firms have been the motive force, while other interests –

particularly the individual people affected – have not had the knowledge or resources to assert their demands. In the circumstances described here, priority has been given to the decisions and measures required in order for the new industrial installations to materialize and become operational. Matters of this kind are termed *direct establishment questions*. Other decisions and measures which are not directly necessary in order for an industrial venture to become operational but which are nonetheless essential for the creation of a properly functioning community in the establishment locality have as a rule been relegated to second place. Questions of this kind are termed *indirect establishment questions*.

The *assessment* undergone by the establishments which have been studied has not covered many of the direct establishment questions and has not been able to bring out the indirect establishment questions and initiate a discussion of them. Assessment has been split up into a number of subsidiary issues. There has been little prospect of the general public exerting any influence. The introduction of a new assessment procedure under Section 136 a of the Building Act is a step towards the complete assessment of new establishments, but at the time when decisions are taken under this provision, both direct and indirect establishment questions have been only partially studied. Subsequent assessment is divided up between different subsidiary issues. Matters which have not been considered in connection with assessment under Section 136 a of the Building Act are therefore also liable to be omitted from subsequent assessment.

Public *planning* can create a certain preparedness for dealing with very large new industrial establishments in the future. This preparedness can be generally raised to a certain level, beyond which special investigations will always have to be made of each individual case. The low preparedness existing in connection with the new establishments studied by UMI has made it necessary for practically all planning and investigatory measures to be based on the claims of the current project.

Both assessment and planning are thus very much a question of the adjustment of communal resources and plans to the demands posed by new industrial establishments. The short time available for discussion and the nature of the establishment process itself provide inadequate scope for civil influence. Many issues of importance to those immediately affected, concerning work, the environment, housing and services, are left to be dealt with later.

### *Principles governing changes in the assessment of environmentally disruptive industry*

UMI has found that it is highly important for both direct and indirect establishment questions to be raised and studied during the decision-making processes that precede the establishment of a new industrial venture. The decision-making processes should therefore be broadened and should make it possible for the basis of decision-making to

incorporate a wide knowledge of the new establishment and its effects on social construction. In view of the crucial role of assessment, there is cause to consider a revision of this procedure aimed at making it include such a large proportion of both direct and indirect establishment questions that it can provide a more or less complete picture of the new establishment and its various consequences. A revision of assessment procedure in this direction will also have a feedback effect on the continuous planning activities of society and enterprise.

A revision of assessment procedure should also provide facilities for broader and deeper information concerning the implications of a certain new industrial establishment. Information of this kind is a precondition of broader influence on the establishment process, particularly by the population of the locality concerned. A systematic feedback of experience from previous establishment ventures should also be organized.

Certain *premises* on which to base a revision of assessment procedure can be defined in the light of the description and analysis given by UMI. Not all the problems described and analysed can be solved by a revision of assessment procedure, but changes in this respect can create a framework within which the host of questions involved by a new establishment can be discussed and made to form part of the basis of planning and decision making. In this way opportunities will be provided for broader, more detailed and open considerations of both direct and indirect establishment questions.

Changes of assessment procedure should be aimed at securing the following advantages in relation to current assessment procedure:

- a broader basis of assessment and of planning,
- wider opportunities of dealing with both direct and indirect establishment questions,
- wider opportunities for those affected by a new industrial establishment to obtain information about and to exert influence on the new establishment and its consequences.

In order to achieve these changes, certain demands will have to be made on assessment procedure and also with regard to the measures taken by authorities, organizations, firms and private persons in connection with assessment.

*The proposed revision of assessment procedure* is related to the present procedure under Section 136 a of the Building Act and implies the following.

- Industrial enterprises wishing to inaugurate activities of the kind referred to in Section 136 a of the Building Act will still be required to submit applications to the Government, but in future the documents concerned will have to be delivered to the municipality where it is planned to inaugurate the activities. If the question of assessment is dependent on a Government decision, or if the applicant wishes to obtain exemption from assessment, the Government must first come to a decision as to whether the inauguration or localization of the



activities must be assessed or not. In cases of this kind, a resolution calling for the assessment of activities must have been adopted before the documents are delivered to the municipality. At the same time as the application is delivered to the municipality, a copy must be delivered to the Government offices.

- If activities must be assessed, an establishment group should normally be appointed under the direction of the County Administrative Board. Establishment groups of this kind are appointed pursuant to instructions from the Government.
- The Government gradually collects supplementary material from firms, authorities etc. and may possibly initiate further investigations.
- The municipality is to compile basic material which, together with the application documents from the firm, is transmitted to the Government. At the same time the municipality must inform the Government whether it is already convinced at this stage that it will not second the application for a localization permit.
- The Government decides whether the application is to be given any further consideration. The application is circulated to national authorities, the County Administrative Board, the municipality and organizations. The circulation process is organized on much the same lines as the comments at present returned by the County Administrative Board and the National Franchise Board after statements have been made by the national authorities. Comments should have been received from all other authorities and organizations consulted before the municipality comes to a final decision concerning the projected localization.
- Before the municipality comes to a final decision concerning the projected localization, the full basic material for discussion, including the comments made by the various authorities and organizations, must be made available for a public debate in the municipality.
- The municipality expresses its standpoint in a statement to the Government. As is currently the practice, in this statement the municipality must either recommend the award of a permit or advise against it. The grant of a permit by the Government will, as at present, be conditional on the application having been seconded by the municipality.
- After the matter has been circulated it must – as is currently the practice – be made the subject of a draft Government resolution. This drafting work should be accompanied by a total national assessment aimed at elucidating and appraising the implications which the award of a permit will hold for the activities of national authorities. It will be possible for conditions to be attached to the award of a permit.
- After the Government has defined the conditions attaching to the permit in the resolution whereby the permit is awarded, and after it has also issued the relevant national authorities with such instructions as may be occasioned by the award of the permit, it should be the task of the County Administrative Board to co-ordinate public policy

and the feedback of experience with regard to the development of the new establishment. It will also be the duty of the County Administrative Board to ensure that conditions attaching to the actual award of a permit are satisfied. As at present, it will be the task of the National Franchise Board to give a detailed definition of conditions of environmental protection following the Government resolution.

The fundamental difference in relation to current assessment procedure under Section 136 a of the Building Act is that the Government will be able to base the circulation procedure and its own decision not only on the application documents from the firm but also on basic information and considerations from the municipality. The intention is for this basic information and considerations to present a fairly close study of the local preconditions and consequences of the new establishment. The proposed revision of assessment procedure is divided into four stages, *viz* the application stage, the investigation stage, the circulation stage and the decision-making stage.

The main emphasis of the proposed revision of assessment procedure is on *the role of the municipality* and particularly on the investigations which the municipality is expected to carry out in order to shed light on the implications of a projected establishment. The basic information and considerations from the municipality must provide a foundation for

- municipal information and political action
- municipal planning and investigatory activities
- special investigatory measures – for instance, by national authorities
- further assessment, for instance in the course of the circulation process
- the resolution for the award of a permit and the stipulation of conditions.

*The role of national authorities* – at central and regional level – during the various stages according to the proposed revision of assessment procedure does not present any thoroughgoing departures from present day conditions. Work during the investigation stage may be concerned with inventories and with certain investigatory measures on which to base both the municipal basic information and considerations and the continuing work of the national authorities. During the circulation stage, the foundation on which the work of the authorities is based will be of a different quality from circulation material today in that the municipal basic information and considerations will be circulated together with the application documents from the firm. This will increase the possibilities of providing exact answers to a number of questions, and at the same time it will be possible for the circulation process to focus on the investigation of specified issues. In their comments on the material thus circulated, the national authorities should among other things furnish answers to the questions posed, as well as drawing up recommendations regarding the conditions that should be attached to the award of a permit.

*The conditions stipulated* may be of various kinds. They may concern the time limit for the inauguration of activities, provisions to be made for public interests, environmental protection and special matters. The stipulation of municipal basic information and considerations forming part of the foundation of the circulation process and decision-making will make it far easier to assess the need for conditions of this kind. UMI proposes that the sanctions of the Building Act be amended so as to impose criminal liability upon anybody intentionally or negligently disregarding conditions enjoined under Section 136 a of the Building Act in such a way that encroachments may result upon the public interest.

The revised assessment procedure should facilitate improvements to the basic material for any *instructions* issued by the Government to national authorities and for the assessment by the national authorities of *special financial requirements* entailed by a new establishment.

The establishments studied have revealed a need for *co-ordination* and for a systematic *feedback of experience*. UMI proposes that the County Administrative Board be made primarily responsible for efficient co-ordination and experience feedback in connection with a new establishment. It is proposed that the feedback of experience should proceed via an establishment group, which should normally be set up as soon as an application for a localization permit has been received by the municipality or the Government, as the case may be. This group – which should be appointed by Government resolution and led by the County Administrative Board—should include representatives of the municipality of localization, the firm, the local employment service and also representatives of groups of workers and salaried employees. Representatives of other authorities and organizations should be attached to the group when necessary. The establishment group is to be concerned with information, guidance, the feedback of experience and co-ordination.

UMI also raises questions concerning *public participation in assessment*. It is in the best interests of all concerned for the establishment process to provide opportunities of broader and active public participation. The understanding and control on future events which can result from this participation should make it easier to prevent various social, economic and environmental problems resulting from the new establishment. In order for this wider public participation to materialize, great care must be devoted to information. On the subject of information methods, UMI provides certain recommendations and examples geared to the special planning situation involved by new industrial establishments of the kind in question. One aim should be for information activities to start at the point where the firm publicizes its plans, instead of later on. The bulk of information should come during the circulation stage, before the municipality comes to a final decision regarding the firm's application.

### *The apportionment of costs between firms and society*

UMI believes that it will be necessary in the long run for firm principles to be established providing an equitable and appropriate division of costs between firms and society in each particular complex of issues. UMI intends to present principles of this kind at a future stage of its investigations. There are, however, certain considerations of principle which should be put forward here and now and which can furnish guidance in connection with future establishments or establishments that have already been commenced, as well as forming basic material for a continued discussion of principles.

*Experiences derived from the establishments which have been studied* serve to show that the economic contribution made by society mainly centres on measures of two kinds, viz

- measures occasioned by the expansion of the localization community
- measures required because of the size and special properties of the industrial activities in question.

The type of industry studied by UMI is often localized in small municipalities. The large labour force required during development or operation calls for community development which can be very extensive in relation to the municipality of localization and its urban centres. In cases of this kind, society receives an "order" for a certain community development which has to be completed by a certain point in time. This often involves the municipality in liquidity problems. Taxation revenues and state grants do not keep pace with expenditure, and this has forced municipalities to increase their borrowing. Quite often this has also given rise to long-term problems of municipal finance.

Most environmentally disruptive industries require a great deal of land, water and sewerage facilities, transport amenities etc. Establishments are often on a completely different scale from their surroundings, thus necessitating new investments in the infrastructure, e. g. in the form of roads, water and sewerage facilities and shipping lanes. In many cases this has entailed heavy demands on the municipalities, thus aggravating their problems of liquidity. The municipalities have been forced to give priority to the measures which are necessary in order for industrial activities to materialize. The dimensioning of community development as well as special investments on behalf of industry contain elements of uncertainty which can impose special costs upon society.

UMI's *basic view concerning the apportionment of costs* between firms and society is that

- the cost of measures referable to the special demands of industrial activities should be borne by the industrial enterprise concerned.

This is illustrated by means of *examples*. Certain measures may be said to be of such a type that they are referable to the special demands of industrial activities. The planning, erection and administration of temporary housing areas for constructional personnel and service facilities not intended for permanent use are measures of this kind. So

too are land purchases and the redemption of real estate for industrial areas and restricted areas. The costs of these measures should be borne by the industrial enterprise. Several examples are given of measures of this kind, among other things with reference to overall plans, recipient studies and investments in connection with the industrial area.

Other measures referable to industrial activities can in certain cases serve the interests of the company and the community. In cases of this kind an assessment should be made of the extent to which the measures in question benefit the company and community respectively, and the costs should then be divided accordingly. A division on these lines can, for instance, be occasioned by the construction and maintenance of certain communication facilities or water and sewerage installations.

The predominant practice today is that of *cost apportionment by agreement*, particularly by what are termed development agreements. These agreements govern a host of establishment questions and are often concluded at an early stage of the establishment process. It would seem to be very much in the interests of the municipalities to have the greatest possible number of establishment questions settled by means of such agreements before coming to a final decision in the matter of a localization permit. Questions which are not settled in an agreement can be raised and studied in the revised assessment procedure proposed by UMI. It is to be expected that this procedure will result in matters concerning the apportionment of costs sometimes being solved by means of the stipulation of conditions in a resolution in favour of the award of a permit. The principles advanced by UMI regarding the apportionment of costs between firms and the community can be applied to the division of costs by agreement as well as to divisions effected by means of conditions attaching to a localization permit.

### *Building and construction workers at large development sites*

As a rule the construction of installations for environmentally disruptive industry requires a *very large labour force* in relation to the future operational personnel. Development work comprises building work and construction work. As a rule quite a considerable proportion of the personnel for building work can be recruited from the locality and region where the construction is built. This is less often the case with construction personnel, who often work for a company operating in several places. The development of an environmentally disruptive industrial installation therefore requires the recruitment of labour from all over Sweden and even from abroad. The personnel who cannot return to their homes every day must either move to the place where they are working or else commute intermittently between their work place and their homes, i. e. live near their work for one or several weeks, travelling home at the weekends. People who do this have to be found homes in the locality where they are working.

*The housing question* has been solved in such a way that a certain proportion of the development personnel, above all project leaders and

salaried staff, have been offered permanent homes while most of the long-distance commuters among the workers have been offered accommodation in movable buildings known as barracks, pavilions, alternative housing etc. Another facility has been provided in the form of special sites for caravans.

The prospective owner of the building has been responsible for the planning, erection and letting of the movable housing. The buildings have been put up in special areas, often adjoining the site. Standards are often low as regards such matters as sanitary facilities and soundproofing. Leisure amenities and other services have been inadequate and have generally materialized at an advanced stage of the development.

UMI deals with the *social conditions* of workers commuting over long distances. Many of them experience the week as a single protracted working day, with Saturdays and Sundays as their leisure hours. This may be due to a series of factors, some referable to conditions in the locality where they are employed and others to their being away from home. Workers are often forced to accept employment far away from their home areas. The work itself is often of uncertain – and for many occupational groups of brief – duration, so that it does not permit any very close participation in the life of the employment locality. As a result, those who reside in their employment locality on a temporary basis can do little to influence conditions there. Absence from home also makes it difficult to maintain social contacts and influence in one's home area. The shortness of the periods spent by these workers together with their families creates special problems for their children, among others. A great deal of their "leisure" must in fact be spent travelling, and these journeys are tiring and hazardous.

The *financial conditions* of workers commuting over long distances probably vary a great deal according to individual circumstances. Subsistence allowances, increments and special remuneration payments occur in various proportions. In many cases they probably do not cover the costs entailed by long-distance commuting and dual housing accommodation.

The *planning of facilities for building and construction workers* is based on personnel forecasts drawn up by the prospective owner of the industrial installation. These forecasts have been found to include many elements of uncertainty, and they have therefore been revised at frequent intervals. It has proved difficult to translate the forecasts into material on which to base measures of public policy. Contacts between firms and the community have proceeded on an *ad hoc* basis by means of formal and informal consultations. Only in a few cases have movable housing and other facilities been inspected in accordance with the Building Act and the Public Health Statute. The localization of accommodation areas has been determined by the prospective owner of the industrial installation, whose main consideration in this connection has been the question of travel allowances. There are no official standards regarding movable housing accommodation and the deployment of caravans. Building and construction workers have exerted little influence on the planning, erec-

tion and administration of their housing accommodation, though in certain cases they have been consulted concerning the equipment and maintenance of their temporary homes.

One of the objectives of UMI's *deliberations and policy proposals* is for the social and financial conditions of long-distance commuters among building and construction workers to be made to approximate as closely as possible to the standards applying elsewhere in society. However, the measures proposed by UMI are mainly concerned with improvements to individual conditions such as the localization of housing accommodation, soundproofing and so on. At the same time as improvements of this kind are proposed, it is also important to encourage further studies of the individual sacrifices involved. The greater knowledge thus acquired should provide a basis on which to examine a company's investment plans.

UMI proposes that *the municipality should assume greater responsibility* with regard to the planning of total housing facilities in connection with the establishment of an environmentally disruptive industry. The municipality should draw up a housing construction programme which also includes deliberations regarding the need for movable housing accommodation of various categories. One aim should be for the greatest possible freedom of choice to be equally extended to all personnel categories. As large a proportion of housing accommodation as possible should be provided in the form of permanent development. The programme should be drawn up in consultation with the county authorities and other local interests, an important part in this connection being played by the establishment group.

The localization of movable housing accommodation, the parking of caravans etc. should be considered in the context of the overall physical planning of the municipality, so that the size and service requirements of the areas concerned can also be viewed in relation to the other premises of municipal policy. Before an overall plan is adopted by the municipality, it should be referred to the relevant trade union organizations. Movable housing accommodation should be localized near existing conurbations. Housing accommodation near the site should only be sanctioned in special cases and in response to demands by building and erection personnel. The workers' villages at present located in the vicinity of existing nuclear power stations should not be expanded. When the question arises of permits for the possible addition of new reactor units to existing nuclear power stations, an assessment should be made of the entire housing situation at these places.

The National Board of Urban Planning, acting in consultation with the National Board of Housing, the National Board of Occupational Safety and Health and the relevant trade union organizations, should draw up *standards* for the positioning and design of movable housing accommodation. The underlying principle of these standards should be to make movable housing accommodation and its surroundings subject to the same demands as are applied to permanent housing. Great importance should be attached to the demands expressed by residents.

Among other things, special consideration must be given to demands concerning better soundproofing, cooking facilities, hygiene facilities, communal facilities, telephone installations and the outdoor environment. It should be stipulated that certain housing complements such as a sauna are always to be provided. Work on standards regarding the parking of caravans should focus on sites and ancillary amenities.

The scale and location of temporary amenities should be adjusted to current conditions. These deliberations are best conducted within the framework of overall municipal planning. Questions concerning access and potential users can be discussed and guidance and instructions furnished by the National Board of Urban Planning in connection with the above mentioned work on the drafting of standards. The costs of the service functions which are found to be necessary in order to cater for the temporary demand should be borne by the prospective owner of the industrial installation. Services should expand at the same rate as the housing accommodation.

The detailed projection of movable housing accommodation must be preceded by a town plan. The erection of movable housing accommodation and housing complements must be made conditional on the award of a building permit. As in the case of work premises, the municipal building committee should consult the local trade union branches concerned in connection with its consideration of an application for such a building permit.

Persons employed on large sites should be provided with *information* by an introduction officer based on the employment office. It is therefore essential for all new employees to be recruited via the employment office. The introduction officer's instructions should be drawn up by the National Labour Market Board in consultation with the relevant trade union organizations and the persons who have previously served as introduction officers.

*The rent for movable housing accommodation* should be viewed in relation to other housing in the locality. It should be possible for rents to be brought within the jurisdiction of a rent tribunal.

There is an urgent need for uniform regulations concerning the *income tax assessment* of long-distance commuters. Instructions concerning the assessment of deduction rights in connection with income tax assessment should also be adjusted to actual conditions regarding such matters as the number of journeys home per month and the means of transport generally employed on large construction sites.





## 2 Utredningens tillkomst och arbete

### 2.1 Bakgrund till utredningsarbetet

Som ett resultat av arbetet med en fysisk riksplanering publicerades i december 1971 rapporten Hushållning med mark och vatten (SOU 1971:75), vilken upprättats inom civildepartementet. I rapporten redovisas bl. a. förutsättningar och restriktioner för lokalisering av verksamheter med särskilda krav på mark- och vattenresurser eller med betydande miljöstörningar. Vidare redovisas anspråk som under en överblickbar framtid är att vänta från sådana verksamheter, bl. a. viss industri. De industrier som behandlas i rapporten är i huvudsak sådana som ställer anspråk på speciella naturresurser eller kan medföra betydande miljöstörningar, dvs. främst industrianläggningar inom sektorerna kraftverk, oljeraffinaderier, tung kemisk industri (främst petrokemisk industri), metallverk (stålverk, aluminiumsmältverk, ferrolegeringsverk) och skogsindustri (främst massafabriker). För denna typ av industri redovisas vissa lokaliseringsprinciper. Dessa principer syftar främst till att begränsa antalet nya industriområden för att dels undvika konflikter om mark- och vattenanvändning mellan industri och olika rekreations- och naturvårdsintressen, dels minska riskerna för splittring av samhällsinvesteringar och arbetsmarknad. Samtidigt betonas att tillämpningen av dessa principer kan ge upphov till allvarliga problem, som är ofullständigt studerade.

I ett avsnitt om totalmiljön i stora industrikomplex diskuteras denna problematik ytterligare. Där sägs bl. a. följande:

”Totalmiljön i många industridominerade orter har hittills företett allvarliga brister, vilka man först under senare år har börjat komma till rätta med.

I förarbetena för fysisk riksplanering har i första hand studerats naturförutsättningarna och de yttre miljökonsekvenserna vad gäller vissa typer av industriområden. Det finns inget relevant utredningsunderlag om de sociala konsekvenserna vid uppbyggandet av stora industriområden. Det finns inte heller någon väl dokumenterad uppfattning om den totala arbetsmiljön när sådana områden är utbyggda.

Viss kontakt har hållits med olika löntagarorganisationer som i några fall har pekat på arbetsmiljöproblemen. Med tanke på det bristfälliga underlagsmaterial som finns om en socialt inriktad planering av nya industriområden får erfarenheterna från dessa organisationer beträffande den inre arbetsmiljön och dess samband med den yttre miljön tillmätas särskild betydelse.

Visst material om lokalisering av tung industri och om de kommunal-ekonomiska konsekvenserna av att etablera industrikomplex har också redovisats av statens planverk.

Sociala missförhållanden under uppbyggnadsskedet i Värö uppmärksammades av länsläkaren i Hallands län i en skrivelse våren 1971. Tidigare har liknande problem redovisats från statens vattenfallsverks anläggningar i Norrland. Dessa problem på arbetsplatserna har påtalats från fackföreningsrörelsen, särskilt från Svenska Byggnadsarbetareförbundet.”

I rapporten framhålls vidare att det är särskilt angeläget att beakta de två problemkomplexen uppbyggnadsperioden och totalmiljön.

Den 2 mars 1972 tillkallade chefen för civildepartementet sakkunniga för att utreda den speciella problematik kring totalmiljön i stora industrikomplex, som hade påvisats i rapporten. Utredningen (C 1972: 1) antog namnet utredningen rörande miljöproblem m. m. i vissa industriområden (UMI).

I november 1972 presenterade regeringen för riksdagen proposition 1972:111 Regional utveckling och hushållning med mark och vatten. I propositionen sägs allmänt att strävan att samla den i den fysiska riksplaneringen behandlade typen av industri för att hålla stora områden fria från störningar inte får leda till oacceptabla förhållanden på lokaliseringssorterna.

I anslutning till riktlinjerna för industrilokalisering till västkusten framhålls de risker i olika hänseenden, bl. a. försämrad närmiljö, sociala missförhållanden, kommunalekonomiska problem m. m., som kan bli följden av en industriuppbyggnad som är alltför snabb och koncentrerad. Departementschefen erinrar i dessa sammanhang om de direktiv som har lämnats UMI.

I propositionen föreslogs även – i en ny paragraf, 136 a, i byggnadslagen – ett nytt prövningsförfarande för den typ av industrier som behandlas i den fysiska riksplaneringen. Vad som anförts i propositionen i detta och ovannämnda hänseenden godtogs av riksdagen.

Under åren 1973 och 1974 har den fysiska riksplaneringen fullföljts i ett programskede, vars resultat har redovisats i en proposition till 1975 års riksmöte. Under det nu pågående planeringsskedet skall det planeringsarbete bedrivs och de säkerställandeåtgärder inledas, som har bestämts under programskedet.

## 2.2 Direktiven till utredningen

I direktiven till UMI erinrar civilministern om vad som har sagts i rapporten angående de frågor som hänger samman med en samlad utbyggnad av stora miljöstörande industrianläggningar. Civilministern framhåller att han delar uppfattningen att det föreligger behov att närmare belysa dessa frågor och fortsätter.

”Som framgår av vad jag har sagt förut har vi ofullständiga kunskaper om de sociala, miljömässiga och ekonomiska problem som kan vara förknippade med denna typ av industri- och samhällsutbyggnad. Det blir därför nödvändigt för de sakkunniga att inleda sitt arbete med en

inventering av förhållandena på de orter där sådan industriutbyggnad nyligen ägt rum eller pågår. De sakkunniga bör också ta del av de studier som utförts eller pågår rörande sådana förhållanden. Värö, Lysekil och Forsmark representerar olika etapper i utbyggnader av det slag jag här avser. Även fall där omfattande industriutbyggnad tidigare skett i en tätort, t. ex. Oxelösund, Mönsterås och Stenungsund, är av intresse. Erfarenheter kan också hämtas från kraftverksutbyggnader i Norrland. Likaså bör internationella erfarenheter beaktas. Dessa studier bör ge de sakkunniga underlag för ett urval av de mest angelägna frågorna. Detta urval bör ske mot bakgrund av de allmänna utgångspunkter som jag förut har angett och med beaktande av den inriktning på vissa huvudsakliga problemområden som jag anger i det följande.

Riktpunkten för de sakkunnigas arbete bör vara att för de speciella fall på vilka arbetet skall inriktas finna lösningar som leder till en – trots de särskilda villkoren – fullgod miljö i olika avseenden. Ett väsentligt mål är att samhället i framtiden ges ökade möjligheter att beakta de samlade effekterna av all miljöpåverkan, dvs. såväl påverkan på arbets- som naturmiljön under uppbyggnadens olika stadier och vid driften av verksamheten. För att tillgodose miljökraven kan det även visa sig nödvändigt att överväga en anpassning av tekniskt och företagsekonomiskt betingade krav på anläggningarnas storlek, utseende och lokalisering inom orten samt omgivningseffekter.

De frågor som de sakkunniga har att behandla är komplicerade och kan ses ur många olika aspekter. Vissa begränsningar blir därför nödvändiga. En utgångspunkt bör vara att endast de speciella problem skall behandlas som hänger samman med utbyggnad av sådana industrier som enligt vad jag tidigare har sagt är av särskilt intresse i en fysisk riksplanering. De sakkunniga bör alltså inte gå in på arbetsmiljön och boendemiljöfrågor m. m. av generell karaktär. Om frågor angående normer e. d. för t. ex. planstandard eller säkerhetszoner skulle aktualiseras i de sakkunnigas arbete, bör kontakt under utredningsarbetets gång tas med berörda myndigheter. Delstudier torde med fördel kunna uppdras åt bl. a. högskolor och universitetsinstitutioner.

De sakkunniga bör pröva om det finns skäl för speciella regler för fördelningen mellan stat, kommun och företag av ansvaret för olika åtgärder i anläggnings- och samhällsbyggandet på orter av det slag som här är i fråga. Statsmakternas blivande beslut angående befogenhetsfördelning m. m. i anslutning till en fysisk riksplanering är därvid en självklar utgångspunkt.

Genom studier av några aktuella utbyggnadsorter bör de sakkunniga belysa hur hittills tillämpad rollfördelning mellan olika parter i utbyggnadsprocessen gestaltat sig samt vilka problem som gjort sig gällande i detta sammanhang. Mot bakgrund härav bör de sakkunniga lämna förslag till lösning av sådana speciella finansierings- och insynsfrågor som uppkommer i samband med samhällsutvecklingen i orter med stora industriutbyggnader.

Vissa aspekter förtjänar att särskilt nämnas som angelägna vid studiet av ansvarsfördelningen. Det gäller frågor om planberedskap och markköp. Lämpligheten av statliga åtaganden vad gäller anläggningar, t. ex. hamn, bör studeras liksom kommunens insatser och kostnader för bostadsbyggande och service. Vidare bör de sakkunniga ta ställning till ansvar och finansiering när det gäller skyddsåtgärder, katastrofberedskap och särskilda åtgärder för att hålla naturen intakt i anslutning till miljöstörande industrier.

En rad konkreta problem kan komma att uppstå för de människor som bor och arbetar i en ort av här avsett slag. Dessa problem kan hänföras till dels den fysiska miljön, dels befolknings- och näringsstrukturen. Härut-

över bör speciellt beaktas de problem som kan uppstå under de mest intensiva uppbyggnadsskedena.

Lokalisering av bostäder, arbetsplatser, service och rekreativmöjligheter påverkas i olika mån av de speciella problem som stora anläggningar orsakar beträffande föroreningar, katastrofrisker och stora expansionsytor samt av markreservationer för tillkommande anläggningar. Det framstår därför som angeläget att närmare studera avstånd och kommunikation mellan de olika samhällsfunktionerna. Även möjligheter till och ansvar för att tillräckliga grönområden blir avsatta och kan skyddas mot långsiktig förstörelse genom miljöpåverkan bör ingå i studier av den fysiska miljön.

När stora industrialanläggningar byggs ut i mindre orter finns risk för ensidig befolkningssammansättning i kommunen som helhet beträffande ålder, yrke, kön, inkomst osv. Med en ensidig arbetsmarknad kan speciella problem uppstå för vissa grupper, t. ex. äldre arbetskraft, kvinnor och ungdomar. Dessutom uppkommer risk för social segregation i bostadsområdena. Vidare kan mötet mellan den ursprungliga befolkningen, anläggningsarbetarna och den nya ortsbefolkningen innebära speciella problem.

Åtgärder för att förebygga eller råda bot på här angivna förhållanden ingår som ett normalt led i arbetsmarknads- och regionalpolitiken, eller övervägs generellt inom boendeutredningen. De sakkunniga bör överväga lämpliga åtgärder i syfte att förebygga särskilt uttalade problem av denna art på orter som är aktuella i detta sammanhang. De sakkunnigas överväganden i dessa avseenden bör ske i nära kontakt med vederbörande myndigheter och boendeutredningen.

De sakkunniga bör i samråd med arbetsmarknadsmyndigheterna studera möjligheterna att ordna anläggningsarbetarnas bostads- och servicefrågor på ett ändamålsenligt och värdigt sätt med beaktande av möjligheterna att mer långsiktigt utnyttja gjorda investeringar. Belägenheten av anläggningsarbetarnas bostäder i förhållande till samhället i övrigt är av stor betydelse för samhällets sociala liv. Oavsett vilka samlade åtgärder som kan komma att föreslås av de sakkunniga är det angeläget att de mest akuta problemen i samband med anläggningsarbetarnas bostadsförhållanden kan få tillfredsställande dellösningar.

De sakkunniga bör redovisa finansiella konsekvenser på kort och lång sikt av sådana särskilda åtgärder som de sakkunniga föreslår.

De sakkunniga bör samråda med utredningar som behandlar angränsande problem av generell karaktär. Som exempel på sådana utredningar kan nämnas arbetsmiljöutredningen, boendeutredningen, servicekommittén och bygglagutredningen.

De överväganden som kan göras beträffande problem under uppbyggnadsperioden bör med tanke på pågående utbyggnader i olika delar av landet redovisas så skyndsamt som möjligt. De sakkunniga bör därför kunna behandla sådana frågor med förtur och lägga fram förslag successivt, vid behov efter kontakt med berörda myndigheter."

### 2.3 Avgränsning av utredningens arbetsområde

Enligt våra direktiv har vi att behandla de speciella problem som hänger samman med etablering av sådana industrier som är av särskilt intresse i den fysiska riksplaneringen. I direktiven nämns speciellt de problem som kan uppstå vid en samlad utbyggnad av stora industriområden. Vad som här menas med en samlad utbyggnad är oklart. T. ex. så kan en stor

stålverksetablering vara mer omfattande än en samtidig etablering av flera kemiska industrier. De problem som vi har att studera varierar med lokaliseringssorter och industrityper men de har alla sin grund i de aktuella industriernas speciella anspråk. Vi har därför valt att ta industrierna som utgångspunkt och avgränsning för vårt arbete. De industrianläggningar som avses är, enligt direktiven, i huvudsak endast sådana som har anspråk på speciella naturresurser och/eller kan medföra betydande miljöstörningar. Som exempel på denna typ av industri räknas i direktiven upp kraftverk, oljeraffinaderier, tung kemisk industri, metallverk och skogsindustri.

I anslutning till att 136 a § byggnadslagen infördes angavs vilka slag av industrier som omfattas av den fysiska riksplaneringen. Enligt paragrafens lydelse skulle industriell eller liknande verksamhets lokalisering prövas av Kungl. Maj: t, om valet av plats var av väsentlig betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar. I en särskild kungörelse (1972:781) angavs i vilka fall en nyanläggning obligatoriskt skulle prövas. De industrianläggningar som räknades upp i kungörelsen var följande:

järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,  
träsliperi, pappersbruk och cellulosaafabrik,  
fabrik för framställning av petrokemiska produkter,  
fabrik för raffinering av råolja,  
atomkraftanläggning,  
anläggning för upparbetning av atombränsle,  
ångkraftanläggning och annan anläggning för eldning med fossilt bränsle  
med tillförd effekt överstigande 500 MW,  
fabrik för framställning av gödselmedel,  
cementfabrik.

Genom beslut av riksdagen vid 1975 års riksmöte har i 136 a § byggnadslagen såsom en ny prövningsgrund införts att verksamheten är av väsentlig betydelse "för hushållningen med energi". Prövningen anges vidare avse inte som tidigare bara valet av plats utan även tillkomsten av ifrågavarande verksamhet. Den uppräknade av industrier som tidigare gjordes i kungörelsen har förts över till 136 a § andra stycket byggnadslagen samt utökats med

sågverk med en årlig produktionskapacitet överstigande 50 000 m<sup>3</sup>  
sågade trävaror,  
fabrik för framställning av oorganiska eller organiska kemikalier.

Den uppräknade som här gjorts ger en huvudsaklig bild av de industrityper som är av intresse i den fysiska riksplaneringen. Men det är väsentligt att påpeka att uppräknade inte är uttömmande. Regeringen kan med stöd av 136 a § femte stycket byggnadslagen förordna att också nyanläggning eller utvidgning av annan verksamhet än den som särskilt uppräknade i paragrafen skall prövas. Särskilt två förhållanden är av betydelse för ett sådant beslut. Det ena är att anläggningen har anspråk på speciella naturresurser – t. ex. djuphamn eller stora sötvattentillgångar – som det råder knapphet på och som är föremål för konkurrerande anspråk, eller att den har väsentliga energibehov.

Det andra förhållandet är mer betydande miljöstörningar som kan orsakas av en etablering och som gör lokalisering till vissa områden särskilt olämplig eller oacceptabel. Vad som är miljöstörande verksamhet beror inte bara på en verksamhets egenskaper utan också på den omgivande miljös egenskaper. Exempel på industriverksamhet som enligt särskilt beslut prövats enligt 136 a § byggnadslagen utgör etableringar för tillverkning av oljeutvinningsplattformar i Strömstad. Andra exempel utgör vissa större utbyggnader av befintlig industri, såsom oljeraffinaderi och massaindustri.

I direktiven anges vissa karakteristika av kvalitativ art för de industrier som vi har att behandla. Där sägs att anläggningarna ofta är mycket stora enheter för tung industri med påtagliga risker för miljöstörande inverkan på omgivningen. I vissa fall är de förenade med säkerhetsrisker. Ofta krävs betydande insatser av arbetskraft under ett uppbyggnadsskede, medan den kontinuerliga driften kan vara mindre arbetskraftsintensiv. I sakens natur ligger att de typer av industrialläggningar som kan karakteriseras på ovanstående sätt kan ändras med tiden. Ny teknologi kan exempelvis förändra industrialläggningar från att ha varit miljöstörande till att bli så gott som störningsfria. På grund av nya teknologier och marknadsförändringar har helt nya industribranscher, såsom offshoreindustri, t. ex. tillverkning av stora oljeborrtorn i betong, uppstått. Även fortsättningsvis torde det – i takt med den ekonomiska utvecklingen – växa fram nya industrier med de karakteristika, som vi har angett ovan.

I arbetet med den fysiska riksplaneringen har man valt att beteckna detta slag av industri som *miljöstörande industri*. Med hänsyn till att detta begrepp redan är vedertaget kommer vi i fortsättningen att använda det som beteckning för de industrier som vi har att behandla.

## 2.4 Utredningens arbete

### 2.4.1 Underlag

Vi har enligt våra direktiv haft att som grund för arbetet inventera och studera förhållandena på de orter där industriuppbyggnad har ägt rum eller pågår. I direktiven sägs bl. a. att utredningen har att ta del av de studier som gjorts vid universitet och högskolor.

Under hösten 1972 företog vi studieresor till Lysekil, Stenungsund, Varberg (Värö) samt till Östhammar (Forsmark). Vid dessa besök studerade vi industrier och samhällen samt höll överläggningar med företrädare för länsstyrelser, länsorgan, kommuner, företag och fackliga organisationer. Under år 1972 företog vi genom en enkät till universitet, högskolor och forskningsråd en inventering av befintliga och pågående undersökningar och forskning inom det område som är av intresse för oss.

Under åren 1973 och 1974 samlade vi in material och lade ut uppdrag. Vi har initierat följande studier.

- "Ett anlägg är alltid ett anlägg." En studie av tillfälligt bosatta arbetare vid raffinaderiuppbbyggnaden i Lysekil. Studien är utförd av sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet på uppdrag av och med medel från UMI.
- "Tillfälliga bostadsområden." En studie om tillfälliga bostadsområden, flyttbara bostäder m. m. i samband med stora industriuppbbyggnader. Studien är utförd av arkitekt Reima Birko, KFAI på uppdrag av och med medel från UMI.
- "Pendlarfamiljer." Intervjuer med anhöriga till arbetare vid raffinaderiuppbbyggnaden i Lysekil. Studien är utförd av arkitekterna Gunilla Sehlin och Marie-Louise Turesson på uppdrag av och med medel från UMI.
- "Den kommunala planeringen och industrietableringarna i Värö." En studie av industrietableringarna på Väröhalvön. Studien är utförd av arkitekterna Tord Maunsbach och Bo Mårtensson, KTH, på uppdrag av och med medel från UMI.
- "Långsiktplanering inom tyngre industri." En studie om möjligheter till informationsgivning i samband med långsiktplanering och etablering av nya produktionsenheter inom delar av den tyngre industrin. Studien är utförd av SIAR (Stiftelsen företagsadministrativ forskning) med medel från Industriförbundet.
- "Forsmarks kärnkraftverk – Östhammars kommun." En studie av kärnkraftuppbbyggnaden i Forsmark. Studien är utförd som en uppsats för fyra betyg vid kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- "Synpunkter på förslag till ny prövninggång av industrilokaliseringar." PM utarbetat av White arkitekter AB på uppdrag av och med medel från UMI.
- "Tillståndsprovning vid lokalisering av storindustri." En sammanställning utförd av arkitekterna Dag Eklund och Jan-Ilvis Scheynius på initiativ från UMI och med medel från arbetsmarknadsstyrelsen.
- Jämförande statistik för kommuner med miljöstörande industri, andra kommuner med ensidigt näringsliv samt kommuner med differentierat näringsliv. Material framtaget inom arbetsmarknadsstyrelsen på uppdrag av UMI.
- Information om etablering av miljöstörande industri i andra länder. Material insamlat av till Ingenjörsvetenskapsakademien knutna tekniskvetenskapliga attachéer i Frankrike, England, USA, Japan och Sovjetunionen.

Följande materialinsamling har utförts inom UMI.

- studier av kommunernas ansvarstagande i samband med etableringar av miljöstörande industri i Lysekil, Stenungsund, Värö, Oxelösund och Östhammar.
- studier av statliga myndigheters åtaganden i samband med etablering av miljöstörande industri, bl. a. genom en enkät till trettio statliga myndigheter av vilka kan nämnas naturvårdsverket, planverket, sjöfartsverket, vägverket, SJ, arbetsmarknadsstyrelsen och bostads-



styrelsen. I flera fall har även myndigheternas regionala organ yttrat sig.

Vidare har sekretariatet kontinuerligt följt pågående etableringar genom studiebesök och kontakter. Fortlöpande har de ärenden som prövats enligt 136 a § byggnadslagen bevakats. Sekretariatet har haft kontakter med angränsande statliga utredningar, bl. a. arbetsmiljöutredningen och utredningen om den kommunala demokratin, samt tagit del av material från bl. a. fackliga organisationer.

#### 2.4.2 *Utredningsarbetets uppläggning och redovisning*

Under år 1974 sammanställdes och bearbetades underlagsmaterialet. I det material som vi samlat in och vid våra överläggningar med berörda företag, myndigheter och organisationer påvisades ett stort antal vitt skilda problem i samband med etablering av miljöstörande industri. Vi kunde konstatera att de miljöstörande industrierna i regel var för sig ställer så omfattande anspråk att de oberoende av lokaliseringssort medför problem av skilda slag vid uppbyggnad och drift.

Vi har valt att redovisa utredningsarbetet i två etapper. Vi har funnit det angeläget att i en första etapp skaffa en överblick över hela den planerings-, prövnings- och uppbyggnadsprocess som en etablering av här behandlad industri innebär. I denna etapp har vi därför sammanställt och analyserat de problem som brukar förekomma vid etablering av aktuella typer av industri. Denna fördjupade översikt har givit oss förutsättningar att föreslå förändringar avseende tillståndsprovningen i syfte att ge bättre förutsättningar att behandla de frågor som i dag är eftersatta. Vidare har vi i enlighet med direktiven i denna första etapp behandlat frågan om anläggningsarbetarnas villkor och utarbetat förslag till åtgärder i denna fråga.

I en andra etapp avser vi att närmare studera sådana frågor som har eftersatts vid studerade etableringar, t. ex. omgivningshygieniska frågor. Vidare kommer vi att närmare behandla de särskilda sociala problem av bl. a. arbetsmarknadsmässig art samt de ekonomiska och miljömässiga problem som kan uppstå i orter med omfattande industriuppbyggnad av aktuellt slag, t. ex. olika typer av industrikombinat, och därvid lämna förslag till lämpliga förebyggande åtgärder.

#### 2.4.3 *Skrivelser och remissyttranden*

Vi har avgivit följande remissyttranden.

1973-09-01 remissyttrande till bostadsdepartementet angående ansökan enligt 136 a § byggnadslagen från Unifos Kemi AB om tillstånd till utbyggnad av petrokemisk industri i Stenungsund.

1973-09-06 remissyttrande till bostadsdepartementet angående ansökan enligt 136 a § byggnadslagen från BP, Shell-Koppartrans samt AB Nordstiernan om tillstånd till utbyggnad av raffinaderier i Göteborg.

1973-09-06 remissyttrande till bostadsdepartementet angående ansö-

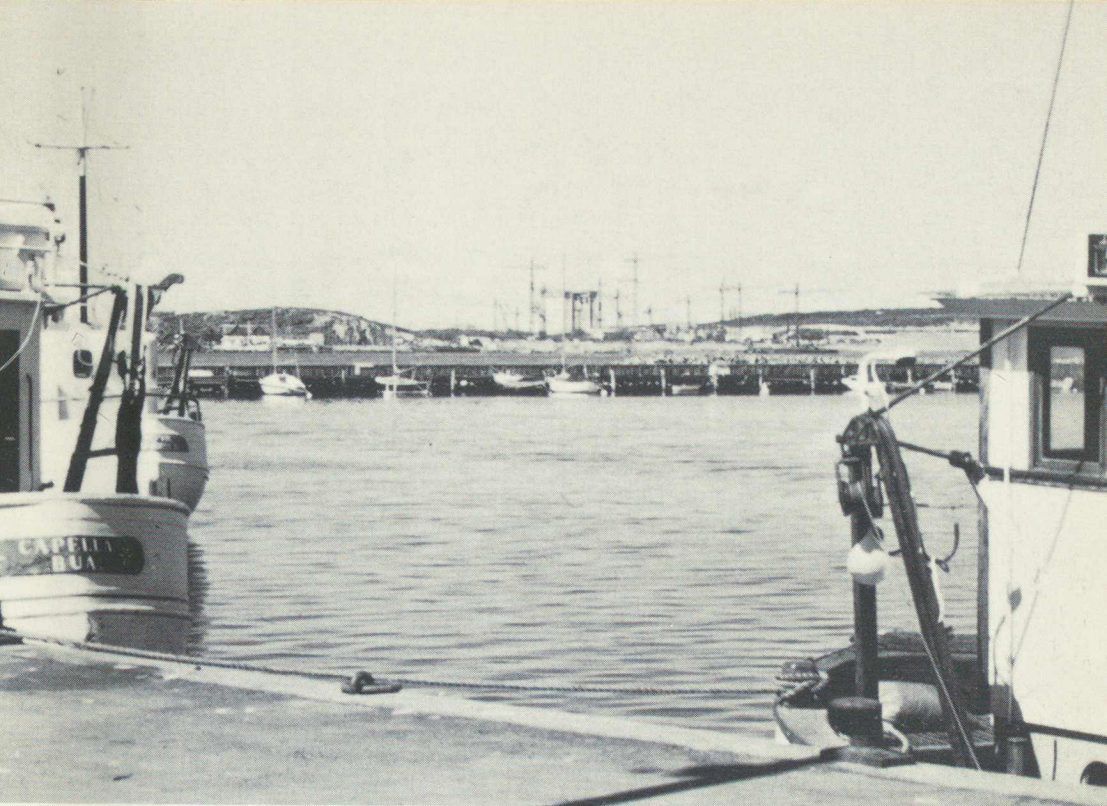
kan enligt 136 a § byggnadslagen från AB Scanraff om utbyggnad av raffinaderi i Lysekil.

1974-02-18 remissyttrande till bostadsdepartementet angående ansökan enligt 136 a § byggnadslagen från MoDo-Kemi AB (numera Berol Kemi AB) om utbyggnad av petrokemisk industri i Stenungsund.

1974-10-18 remissyttrande till bostadsdepartementet över förslag till Principprogram för undersökningar av Naturförhållanden vid vissa Industrilägen (Ds B 1974:2).

I skrivelse 1974-10-31 har vi begärt yttranden från strålskyddsinstitutet och kärnkraftinspektionen beträffande strålskydds- och beredskapsfrågor med anledning av anläggningsarbeten och bostäder för anläggningsarbetare i närheten av kärnkraftaggregat i drift. Svar har inkommit 1974-12-11 respektive 1975-01-07.





*Bild 1.1 Etablering av miljöstörande industri – gamla näringar och nya. Ringhalsverket från Bua samhälle. Foto Owe Swanson 1971*

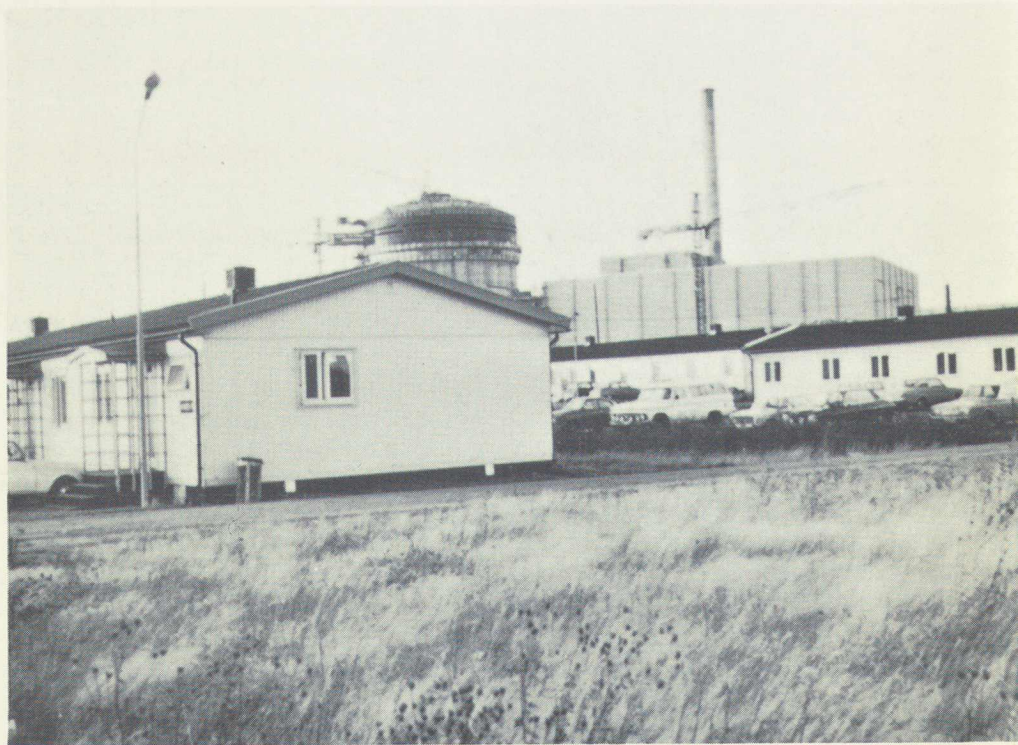
*Bild 1.2 Etablering av miljöstörande industri – orsbfolkningen och industrin. Stenungsund. Foto Owe Swanson 1971*





*Bild 1.3 Samhället och industrin. Stenungsund.  
Foto Owe Swanson 1971*

*Bild 1.4 "Det tillfälliga samhället" och industrin.  
Ringhals kärnkraftverk. Foto Owe Swanson 1973*





*Bild 6.1 Husvagnsuppställning vid Lysekil. Foto Reima Birko 1973*

*Bild 6.2 Aspedalsområdet vid Lysekil. Foto Reima Birko 1973*





*Bild 6.3 Bostäder vid Forsmark. Foto Reima Birko  
1973*

*Bild 6.4 Bostäder vid Simpevarp, Oskarshamn.  
Foto Owe Swanson 1973*



## 3 Etablering av miljöstörande industri. Problem under etableringsprocessen

### 3.1 Syfte och disposition

Syftet med detta kapitel är att definiera och försöka finna orsaker till de speciella problem som är förknippade med etablering av miljöstörande industrianläggningar. I avsnitt 3.2 ger vi en bakgrund till dagens etableringar. Korta karakteristiker ges av de aktuella industrityperna och lokaliseringssammansättningarna och vidare belyses konkurrensen om etableringarna och det ökade samarbetet och beroendet mellan företag och samhälle. I avsnitt 3.3 görs en genomgång av de etableringsprocesser som vi har studerat närmare. För etableringarna speciella åtgärder och problem beskrivs och vidare ger vi vår syn på brister t. ex. problemområden som inte har behandlats i de studerade etableringsprocesserna. Slutligen analyseras i avsnitt 3.4 gemensamma drag i och orsaker till de uppmärksammade problemen och bristerna.

### 3.2 Bakgrund till dagens storindustrietableringar

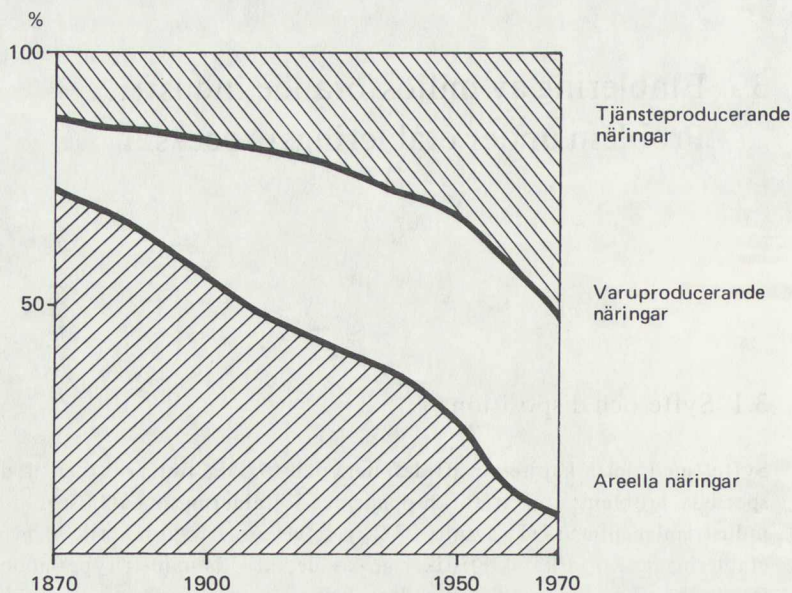
#### 3.2.1 Kort om strukturomvandlingen

Över 50 procent av de förvärvsarbetande vid sekelskiftet var sysselsatta inom de areella näringarna. Härefter har skett en successiv strukturomvandling av samhället som har inneburit förändringar av produktionens organisation och inriktning. Dessa förändringar har starkt återverkat på människornas levnadsvillkor. Figur 3.1 visar de förvärvsarbetande fördelade på sektorer från 1870 till 1970.

Inom jordbruket har under det senaste decenniet skett en minskning av såväl den odlade arealen som antalet sysselsatta. Under tiden 1960–1970 minskade den odlade arealen med 3 000 km<sup>2</sup>. Liknande förhållanden vad avser sysselsättning gäller för skogsbruket och fisket. Inom hela sektorn areella näringar sjönk sysselsättningen från 407 000 till 275 000 personer mellan åren 1965 och 1970.

Inom de varuproducerande näringarna har skett viss tillbakagång vad gäller sysselsättningsandel. Sysselsättningen inom industrin uppgick till drygt en miljon personer enligt 1970 års folkräkning. Detta innebär en minskning inom näringsgrenen med ca 100 000 personer eller drygt 12





Figur 3.1 De förvärsarbetande fördelade på sektorer 1870–1970 (procent). Källa SOU 1974:1

procent sedan 1965. De senaste åren har medfört en viss återhämtning i sysselsättningen. Industrins produktion steg under 1960-talets första hälft med 8 procent per år medan tillväxttakten under perioden 1965–1970 var något lägre, 5,6 procent per år. Likaså ökade investeringarna snabbare under första hälften av 1960-talet än under senare delen. Arbetsproduktiviteten i industrin steg under 1960-talet med ca 8 procent per år. Lönsamheten inom totala industrisektorn förefaller under de senaste åren ha stigit efter att under 1960-talet trendmässigt ha sjunkit. Under det senaste decenniet har nedläggningar varit vanliga i vissa branscher med vikande lönsamhet medan etablering av nya anläggningar i betydande omfattning förekommit i andra delar av industrin. Under de senaste tio åren har vidare skett en väsentligt ökad företagskoncentration såväl vad avser produktionsenheter som ägostruktur. Industribranschers regionala fördelning har i stort inte genomgått någon större förändring men de förskjutningar som skett mellan olika branscher har givetvis varit speciellt kännbara i regioner med ensidig branshinriktning. Vidare sker för närvarande en geografisk uppdelning av funktioner inom näringslivet. Medan ledning, administration och kontaktberoende funktioner inom industrin ligger kvar i och förläggs till storstäder har tillverkningsenheter i betydande omfattning förlagts till andra delar av landet.

Inom byggnadssektorn utgjorde sysselsättningen under 1960-talet en relativt konstant andel av samtliga förvärsarbetande, drygt 9 procent. Under 1970-talets första hälft har skett en kraftig sänkning av bostadsproduktionen och den kommunala byggnads- och anläggningsverksamheten med minskad sysselsättning som följd.

Den offentliga sektorn har till skillnad från ovan nämnda sektorer svarat för en ökning av sysselsättningen. Från 832 000 personer år 1965 ökade antalet sysselsatta till 1 149 000 år 1973. Den offentliga sektorn utgörs i huvudsak av tjänsteproducerande verksamhet. 44 procent av samtliga förvärvsarbetande kvinnor och 15 procent av samtliga förvärvsarbetande män arbetar inom denna sektor. Mellan åren 1968 och 1973 ökade antalet anställda i primärkommuner och landsting med 44,3 procent. Den statliga förvaltningen ökade långsammare, nämligen 14 procent under samma period.

Sammanfattningsvis har alltså den offentliga sektorn bidragit till en total sysselsättningsökning. Under perioden 1965 till 1972 ökade den totala sysselsättningen med ca 165 000 personer. Samtidigt har emellertid den *redovisade* arbetslösheten stigit.

Mot denna allmänna bakgrund skall vi i det följande något mer detaljerat studera utvecklingen i de industribranscher samt de orter och regioner som vi har studerat.

### 3.2.2 Utvecklingen inom industribranscher av intresse för UMI

Som nämnts i kapitel 2 har vi direktiv att studera tung miljöstörande industri av det slag som behandlas inom ramen för den fysiska riksplaneringen. Exempel på de branscher som berörs är massa- och pappersindustri, kemisk industri (tillverkning av kemiska basprodukter, petrokemi, oljeraffinaderi), järn-, stål- och ferrolegeringsverk, ickejärnmetallverk samt delar av jord- och stenvaruindustrin och varvsindustrin. Vidare berörs samtliga större anläggningar för elkraftproduktion.

Produktion av *massa och papper* sker numera huvudsakligen i stora anläggningar, vilka ägs av enskilda och statliga storföretag med egna skogstillgångar eller av skogskooperationens företag. Produktionen bedrivs såväl i södra som i norra delen av landet. En påtaglig företagskoncentration skedde under 1960-talet genom nedläggningar och företagsfusioner. Således ökade de fyra största bolagen sina produktionsandelar från 67 till 81 procent mellan 1963 och 1967. Branschen är starkt exportinriktad – exportandelen är ca 70 procent. Mellan 1965 och 1973 har produktionen av massa och papper vuxit något snabbare än den totala industriproduktionen, medan antalet sysselsatta minskat med 1,5 procent per år. Branschen är mycket kapitalintensiv med en kapitalstock per anställd som är i det närmaste tre gånger så stor som inom hela industrin. Enligt 1970 års industristatistik var av totala arbetarpersonalen inom massaindustrin 11 928 män och 995 kvinnor. Förvaltningspersonalen fördelade sig på följande sätt: teknisk personal 814 män och 144 kvinnor, arbetsledare 914 män och 3 kvinnor samt kontorspersonal 667 män och 613 kvinnor.

För prövning enligt 136 a § byggnadslagen, som började tillämpas den 1 januari 1973, har före den 18 april 1975 inkommit tio ansökningar om nyetableringar eller stora kapacitetsutbyggnader inom massa- och pappersindustrin.

Inom den *kemiska industrin* är de petrokemiska industrierna och

oljaffinaderierna men även annan tung kemisk industri av intresse för UMI. Huvuddelen av den kemiska industrin är processindustri med hög kapitalintensitet. Kapitalstocken per anställd är inom den kemiska industrin som helhet mer än 50 procent högre än för industrin i genomsnitt. Branschens produktionsvolym ökade under 1960-talet i nära dubbelt så hög takt som hela industrins. Det är i första hand den tyngre kemiska industrin och under 1960-talets senare hälft även petroleumraffinaderierna som förklarar den höga tillväxttakten. Antalet anställda inom kemisk industri var under perioden 1965–1971 ungefär oförändrat men har under 1972 och 1973 ökat med ca 5 procent per år. Att den snabba produktionsutvecklingen inte resulterat i en större ökning av sysselsättningen torde delvis sammanhånga med förskjutningar i produktionen mot mer kapitalintensiva delområden. Härtill kommer att man i stor omfattning koncentrerat tillverkningen och därvid utnyttjat stordriftsfördelar.

I Sverige finns f. n. fyra oljeraffinaderier, av vilka tre är belägna vid västkusten. Enligt 1970 års industristatistik uppgick totala arbetarpersonalen till 583 män. Förvaltningspersonalen fördelade sig på följande sätt: teknisk personal 184 män och 6 kvinnor, arbetsledare 74 män samt kontorspersonal 75 män och 47 kvinnor.

Den petrokemiska industrin i Sverige är till helt övervägande del lokaliserad till Stenungsund på västkusten. Enligt uppgifter från de aktuella industriföretagen har flera försök att anställa kvinnor gjorts, dock utan särskilt stor framgång. Den svenska petrokemiska industrin är blygsam i ett internationellt perspektiv. Kapacitetsutbyggnader pågår emellertid och omfattande utbyggnadsplaner har redovisats de senaste åren. En processindustri av detta slag har utpräglade stordriftsfördelar och samlokaliseringfördelar vilket innebär att man strävar efter koncentration till s. k. petrokemiska centra.

För prövning enligt 136 a § byggnadslagen har före den 18 april 1975 inkommit sju ansökningar om nyetableringar och stora kapacitetsutbyggnader av oljeraffinaderier. Fem av dessa avser lägen på västkusten. När det gäller petrokemisk industri har före samma datum inkommit sju ansökningar innefattande såväl nyanläggning som utvidgning av en eller flera produktionsenheter. Samtliga avser utbyggnader i Stenungsund på västkusten.

Branschen *järn-, stål- och ferrolegeringsverk*, vilken helt domineras av järn- och stålverken, rymmer inom sig delbranscher och arbetsställen med sinsemellan olika förhållanden. Särskilt inom järn- och stålindustrin förekommer stora företag och även mycket stora enskilda arbetsställen. Geografiskt är de koncentrerade till Bergslagsregionen. Några av de största och senast utbyggda handelsstålverken är dock kustlokaliserade, nämligen Norrbottens järnverk AB (NJA) i Luleå och Gränges AB i Oxelösund. Produktionstillväxten i branschen som helhet har uppgått till ca 7 procent per år under 1960-talet och därmed legat något över industrigenomsnittet. En betydande känslighet för konjunkturvariationer är typisk. Branschen är kapitalintensiv med en kapitalstock per anställd som är i genomsnitt dubbelt så hög som inom industrin som helhet. Järn-,

stål- och ferrolegeringsverken sysselsatte år 1972 närmare 55 000 personer – varav ca 90 procent inom järn- och stålverk. Enligt 1970 års industristatistik var av totala arbetarpersonalen inom järn- och stålverken 31 496 män och 3 643 kvinnor. Förvaltningspersonalen fördelade sig på följande sätt: teknisk personal 4 069 män och 170 kvinnor, arbetsledare 2 164 män och 4 kvinnor samt kontorspersonal 3 074 män och 2 780 kvinnor. Under det senaste decenniet har sysselsättningen inom branschen totalt sett minskat. Till övervägande del har produktionsprocessen inom branschen utpräglade stordriftsfördelar. De nyetableringar som diskuteras är därför mycket omfattande.

Förslag om ett nytt stålverk i Luleå har behandlats av riksdagen. Projektet omfattar en produktion av 4 milj ton stålämnen per år och beräknas vara klart för full produktion år 1979. I drift beräknas stålverket sysselsätta ca 2 300 personer. Lokaliseringen av stålverket har därefter prövats enligt 136 a § byggnadslagen.

Bland *ickejärnmetallverken* finns anläggningar för framställning av bl. a. koppar, bly, zink och aluminium. Alla dessa är av sådan karaktär att de är av intresse för UMI. Branschen domineras av storföretag. Produktionsvolymen ökade under 1960-talet med i genomsnitt ca 5 procent per år jämfört med 6 procent för hela industrin. Under åren 1971–73 beräknas volymökningen inom branschen ha uppgått till i genomsnitt 8 procent per år. Exportberoendet är stort. Antalet anställda inom ickejärnmetallverk uppgick år 1972 till nästan 11 000 personer, vilket var ungefär samma antal som år 1965. Investeringarna har varit omfattande men med kraftiga växlingar mellan olika år. Investeringssvolymen per anställd och år uppgick under perioden 1965–72 till 10 500 kr och låg därmed drygt 10 procent över genomsnittet för industrin. Sysselsättningens fördelning mellan män och kvinnor överensstämmer med fördelningen inom järn- och stålindustrin. En stor utbyggnad av aluminiumsmältverket i Sundsvall har nyligen aktualiserats. Planer på ytterligare aluminiumsmältverk diskuteras.

Inom *jord- och stenvaruindustrin* är det främst cementindustrin samt eventuella nya stora produktionsenheter inom glasindustrin som är av intresse för UMI. Cementindustrin är starkt koncentrerad. Fyra produktionsenheter med tillsammans mer än 1 000 anställda svarar för ungefär tre fjärdedelar av sysselsättningen. Enligt 1970 års industristatistik var i cementindustrierna av hela arbetarpersonalen 1 268 män och 97 kvinnor. Förvaltningspersonalen fördelade sig på följande sätt: teknisk personal 162 män och 1 kvinna, arbetsledare 101 män samt kontorspersonal 213 män och 144 kvinnor.

På senare tid har nya stora produktionsenheter aktualiserats inom såväl cement- som glasindustrin.

*Varvsindustrin* utgör en större andel av den totala industrin i Sverige än i något annat land. Stordriftsfördelar och tonnageutvecklingen leder till att eventuella nyinvesteringar torde bli omfattande och kräva helt nya lokaliseringsbetingelser. Redan i dag bedrivs större delen av produktionen vid storvarv. Varvsindustrin är dock inte speciellt kapitalintensiv. Kapitalstocken per anställd underskrider värdena för industrin som

helhet. Sysselsättningen väntas enligt varvens egna bedömningar öka under de närmaste åren.

En helt ny verksamhet som till viss del liknar varvsindustrin är tillverkning av oljeborringsplattformar s. k. *offshoreindustri*. Oljefyndigheterna i Nordsjön har akualiserat sådan tillverkning i Sverige. Tillverkningen ställer särskilda krav på djupvattenlägen, vilket har medfört att lokaliseringsintresset har riktats mot västkusten. Fyra företag har sålunda ansökt om tillstånd att bygga betongplattformar i Strömstad. Ett företag har fått tillstånd att bygga stålkonstruktioner till offshoreindustrin. Det är svårt att f. n. ange utvecklingen inom området.

Inom *kraftindustrin* är större anläggningar för elkraftproduktion av intresse för UMI. Elproduktionen ombesörjes av staten genom statens vattenfallsverk med en produktionsandel av drygt 42 procent, genom enskilda, statliga och kommunala bolag, 55 procent och genom kommuner, 3 procent. Produktionen var fram till 1965 baserad i stort sett på inhemsk vattenkraft men därefter har komplettering skett först med oljekraft och sedan 1972 med kärnkraft. För oljekraft och kärnkraft har produktionen koncentrerats till stora enheter. De största värmekraftverken är belägna i Stenungsund, Ringhals, Malmö, Karlshamn samt Oskarshamn. Vattenkraften produceras till största delen i norra och mellersta Sverige. Utbyggnaden av produktionssystemet med förläggning av de stora värmekraftverken till utvalda platser har underlättats genom det kraftledningsnät, som byggts upp i landet.

Kraftindustrin, som är ytterst kapitalintensiv, producerade år 1974 totalt 74 TWh, varav 77 procent vattenkraft, 20 procent konventionell oljekraft och 3 procent kärnkraft. Konsumtionen i Sverige uppgick samma år till 77 TWh. Resterande 3 TWh täcktes genom import.

Sammanfattningsvis kan sägas att de för UMI intressanta industrityperna under det senaste decenniet har uppvisat flera likheter, såsom

- hög kapitalintensitet
- snabb produktions- och lönsamhetsutveckling
- koncentration av produktionsenheter och ägande.

Nyetableringar och utbyggnader uppvisar ofta likheter. I många fall är det så att en etablering

- kräver mycket kapital
- kräver omfattande och högt utvecklad teknologi
- medför miljöstörande utsläpp till luft och vatten
- kräver stora markytor med speciella egenskaper
- kräver omfattande naturresurser som råvaror
- kräver omfattande kommunikations- och annan teknisk försörjning
- kräver stor och ofta specialutbildad arbetsstyrka under en relativt kort uppbyggnadstid
- sysselsätter under såväl uppbyggnad som drift till mycket stor del manlig arbetskraft.

Antal anställda för driften varierar mellan olika industrier. Kraftverk och oljeraffinaderier har mycket liten driftpersonal medan t. ex. stålverk och varv har stor driftpersonal per ny enhet.

### 3.2.3 Kommuner och regioner med miljöstörande industri

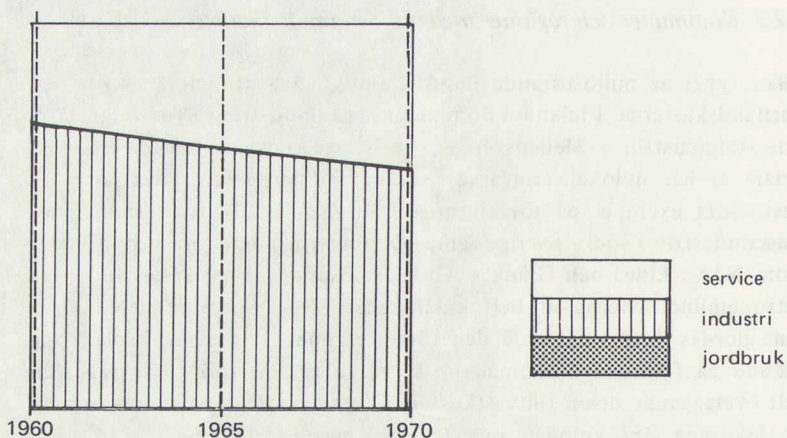
Olika typer av miljöstörande industri finns i dag utmed väst, ost- och norrlandskusterna. I inlandet dominerar massindustrin i Sydsverige, järn- och stålindustrin i Mellansverige och vattenkraftverk i Norrland. På senare år har nylokaliseringar av sådana industrier vanligtvis skett till kust. Som exempel på förskjutning från inland till kust kan nämnas massindustrin i södra Sverige samt stålindustrin med stora utbyggnader inom NJA i Luleå och Gränges AB i Oxelösund. De expansiva olje- och petrokemiindustrierna är helt kustlokaliserade. De branschutredningar som gjordes i samband med den första etappen av fysisk riksplanering pekade på framtida önskemål om kustlokaliserade anläggningar – den helt övervägande delen till västkusten. Detta bekräftas vid en genomgång av inkomna ansökningar om lokaliseringstillstånd enligt 136 a § byggnadslagen. Nära hälften av de ansökningar som inkommit före den 18 april 1975 avser nyanläggningar eller utbyggnader vid västkusten. Ett mycket litet antal avser etableringar i inlandet.

Industriernas demografiska omgivning varierar väsentligt från storstadslokalisering, typ Hisingsraffinaderierna i Göteborg, till glesbygdslokalisering, typ kärnkraftverket i Forsmark, eller än mer vattenkraftverken, typ Ritsem. Industrier av här aktuellt slag har vanligen lokaliserats till speciella naturresurser och därmed ofta utgjort grunden för nya samhällsbyggnader. Som exempel kan nämnas Stenungsund och Värö. I riksplaneringen uttalades emellertid en strävan att lokalisera där behandlade industrier i anslutning till befintliga tätorter med så stort befolknings- och serviceunderlag att etableringen kan inordnas i samhällsbyggnaden.

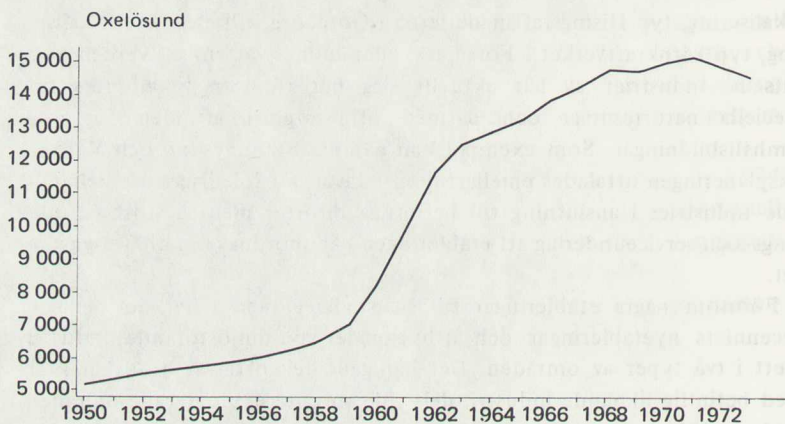
Förutom några etableringar till storstadsregionerna har det senaste decenniets nyetableringar och utbyggnader av miljöstörande industri skett i två typer av områden. Det har gällt dels orter av brukskaraktär med befintlig liknande industri, dels tidigare inte exploaterade områden med specifika industriförutsättningar och ofta med vikande sysselsättning till följd av strukturomvandlingen. Oxelösund kan stå som exempel på den förra typen som även innefattar orter i Bergslagen och vid Norrlandskusten, medan Östhammar, Lysekil, Stenungsund och Värö tillhör den senare.

Befolkningsutvecklingen i *Oxelösunds kommun* var ganska stabil under 1950-talet före utbyggnaden av järnverket. Järnverket har sedan det anlades 1914–1917 varit det största företaget på orten. Andelen industrisysselsatta dominerar näringsfördelningen (figur 3.2). Utbyggnaden av järnverket som innebar en utökning av personalstyrkan från ca 800 till ca 2 600 medförde en stor inflyttning och befolkningsökning. Mellan åren 1956 och 1962 fördubblades befolkningen från ca 6 000 invånare till ca 12 000 invånare (figur 3.3).

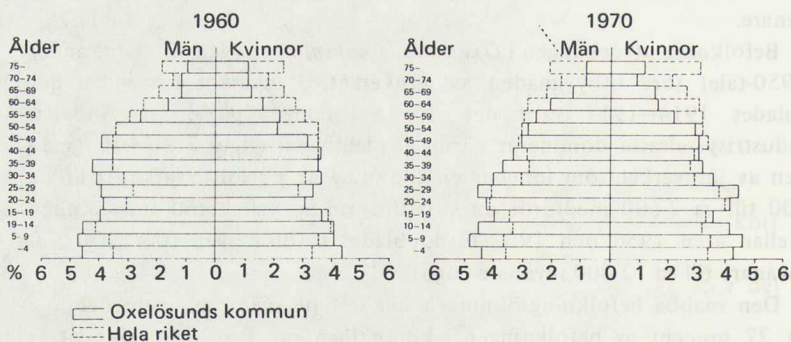
Den snabba befolkningsökningen har lett till ojämn åldersfördelning, ca 27 procent av befolkningen i kommunen var år 1970 under 14 år (figur 3.4). Könstilldelningen var år 1960 53,5 procent män och 46,5 procent kvinnor men har nu utjämnats. Trots möjligheterna till arbete i



Figur 3.2 Procentuell fördelning av antalet förvärvsarbetande i olika näringsgrenar i Oxelösunds kommun



Figur 3.3 Befolkningsutveckling i Oxelösunds kommun



Figur 3.4 Procentuell fördelning av invånare i olika åldersklasser i Oxelösunds kommun och i hela riket

Nyköping ligger sysselsättningsgraden för kvinnor i Oxelösunds kommun under genomsnittet för riket. Inpendlarna är huvudsakligen män (ca 100 kvinnor och 700 män).

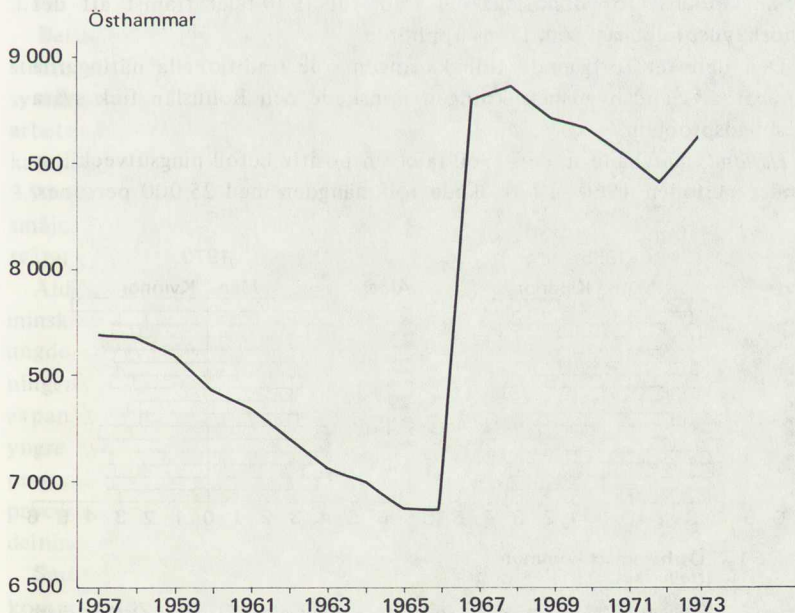
Oxelösunds kommun har inte varit föremål för förändringar i samband med kommunsammanslagningarna.

Östhammar var fram till 1920-talet ett blomstrande samhälle med hantverk, handel och fiske. På 1920-talet vände utvecklingen, näringslivet stagnerade, arbetslösheten steg och avflyttningen från främst landsbygden inleddes. Utflyttningen från regionen har fortsatt ända in på 1970-talet. Befolkningen i Östhammars kommun minskade med nästan hälften från 15 900 invånare år 1920 till 8 395 år 1972 (figur 3.5). Sysselsättningssvårigheterna i kommunen har också medfört stor utpendling främst till Gimo, Uppsala och Stockholm. Östhammars tätort ökade emellertid sin befolkning sommartid från 931 invånare 1920 till 2 128 invånare 1965. 1973 bröts utvecklingstrenden och folkmängden i Östhammars kommun ökade igen. Östhammars kommun är fortfarande en jordbruks-, skogsbruks- och fiskebygd. 1970 var andelen sysselsatta inom dessa näringsgrenar dubbelt så stor som inom riket som helhet (figur 3.6). Mellan 1965 och 1970 minskade dock antalet sysselsatta inom de areella näringarna med nästan 30 procent.

Åldersfördelningen i Östhammars kommun är karakteristisk för en kommun med minskande befolkning och uppvisar procentuellt betydligt fler åldringar och färre ungdomar än i genomsnitt för riket. (Figur 3.7).

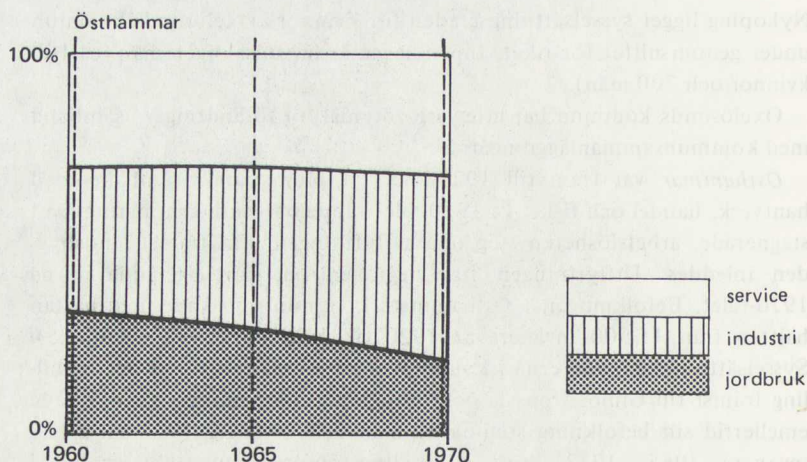
Den 1 januari 1974 lades Östhammars kommun samman med Dannemora kommun samt delar av Olands kommun.

Bohuslän har länge haft svåra sysselsättningsproblem. Där startade urbaniseringen senare än i övriga landet. Utvecklingen 1850–1900



Figur 3.5 Befolkningsutvecklingen i Östhammars kommun. Ökningen 1967 är inte verklig utan beror på övergång till beräkning per kommunblock





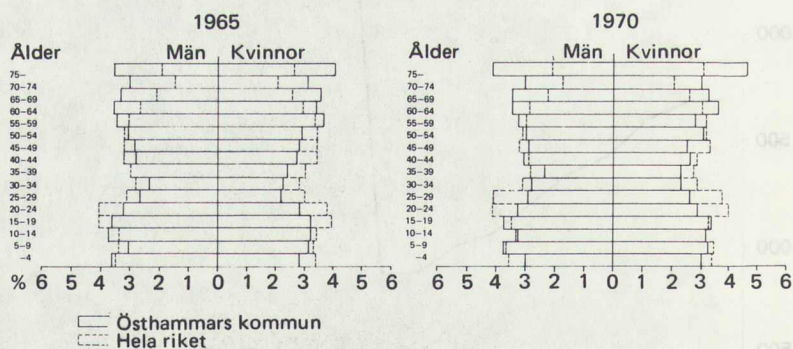
Figur 3.6 Procentuell fördelning av antalet förvärsarbetande i olika näringsgrenar i Östhammars kommun

innebar inte någon urbanisering, eftersom de framåtgående näringsgrenarna, fisket, stenindustrin och fraktfarten till helt övervägande del sysselsatte människor som bodde på landet.

Under första delen av 1900-talet minskade befolkningen i Bohuslän snabbare än övriga landsdelar med befolkningsminskning. Den främsta orsaken till befolkningsminskningen var kriserna inom stenindustrin, av vilka den svåraste på 1930-talet medförde stor arbetslöshet. Också inom näringsgrenarna jordbruk, sjöfart och fiske minskade sysselsättningsmöjligheterna. Den landsomfattande sysselsättningsminskningen inom jordbruket innebar för Bohusläns del fram till 1940-talet främst att det landsbygdsproletariat som fanns upphörde.

Den därefter fortgående tillbakagången i de traditionella näringarna innebar att landsbygdsbefolkningen minskade och Bohuslän fick svåra glesbygdsproblem.

Hallands län hade under 1960-talet en positiv befolkningsutveckling. Under perioden 1960–1970 ökade folkmängden med 25 000 personer.



Figur 3.7 Procentuell fördelning av invånare i olika åldersklasser i Östhammars kommun och i hela riket

Länets näringsliv har ett relativt starkt inslag av jordbruk. År 1965 svarade jordbruket för 22 procent av de förvärvsarbetande i länet mot 12 procent i hela riket. Industrins andel var 32 procent mot 34 procent i riksgenomsnitt. Under perioden 1962–1970 ökade antalet sysselsatta inom industrin i länet med nära 3 000 personer. Störst var ökningen i Varberg med ca 1 200 personer.

I *Lysekils kommun* har folkmängden minskat med 4 procent under den senaste tjuogaårsperioden. Genom kommunsammanläggningen 1971 ökade kommunens befolkningstal. Lysekils kommun har ännu inte fått så stor inflyttning till följd av raffinaderiuppbbyggnaden. 1973 hade kommunen ca 14 500 invånare och vid sammanläggningen 1969 var siffran för hela blocket ca 13 500 (figur 3.8).

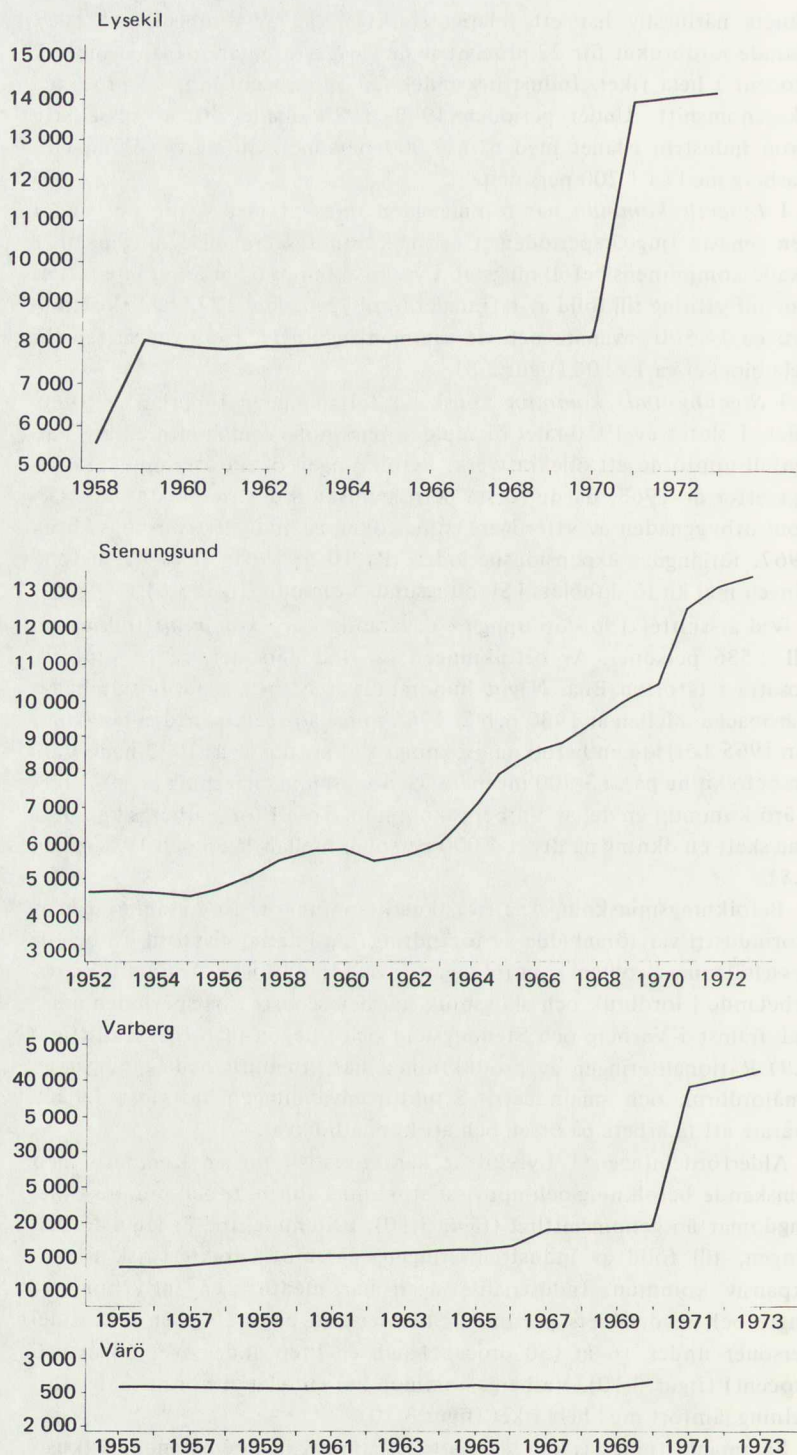
I *Stenungsunds kommun* minskade folkmängden i början av 1950-talet. I slutet av 1950-talet ökade den däremot i samband med att Vattenfall uppförde ett oljekraftverk. Befolkningen ökade åter mycket kraftigt efter år 1963, då de första petrokemiska industrierna startade. Genom utbyggnaden av ytterligare en petrokemisk industri, som togs i bruk 1967, förlängdes expansionsperioden. På 10 år 1961–1971 har befolkningen mer än fördubblats i Stenungsunds kommun (figur 3.8).

Vid årsskiftet 1965/66 uppgick dåvarande *Värö kommuns* folkmängd till 2 536 personer. Av befolkningen var 463 personer, ca 18 procent, bosatta i tätorten Bua. Något hundratal var bosatta i stationssamhället Väröbacka. Mellan år 1930 och år 1965 minskade folkmängden långsamt. År 1965 började en befolkningsökning. Vid mitten av år 1972 hade Värö en befolkning på ca 3 900 invånare. Genom sammanläggning år 1971 blev Värö kommun en del av Varbergs kommun. Totalt för Varbergs kommun har skett en ökning på drygt 4 000 personer mellan 1965 och 1972 (figur 3.8).

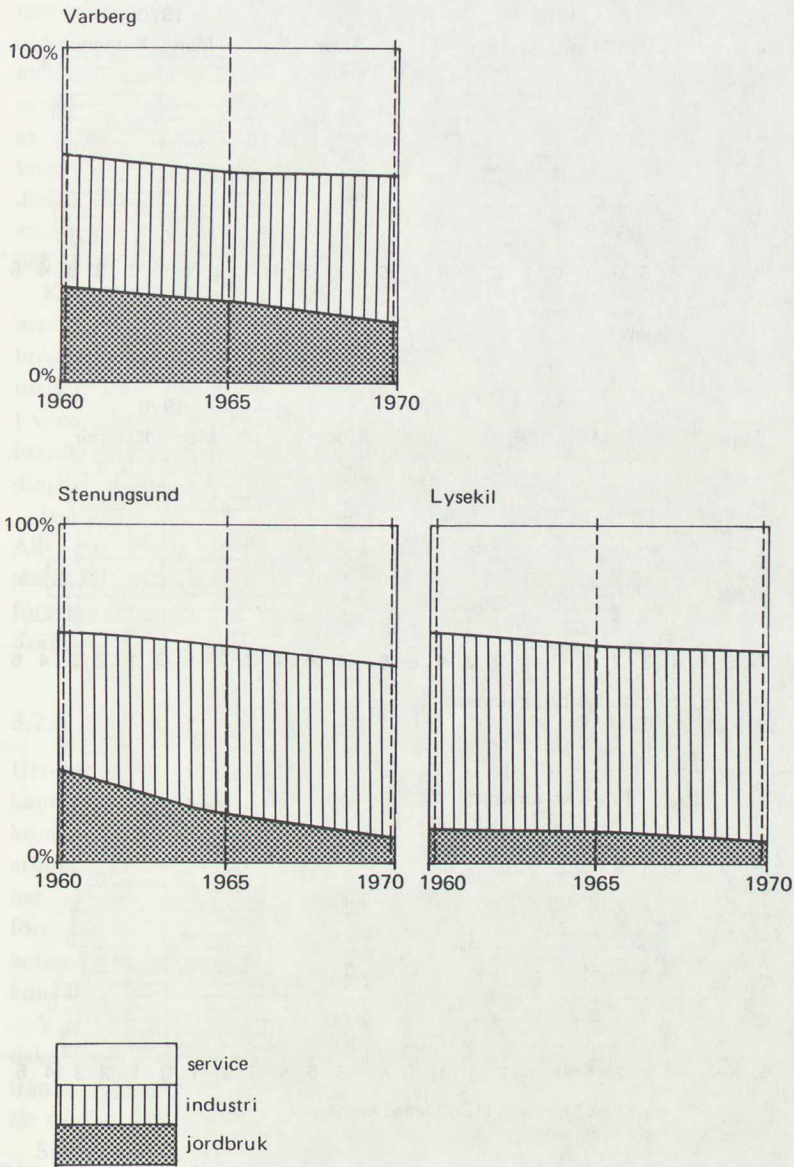
Befolkningsminskningarna i västkustkommunerna före etableringen av storindustri var föranledda av förändringarna i näringslivsstruktur och de sysselsättningsproblem som följde av dessa förändringar. Antalet förvärvsarbetande i jordbruk och skogsbruk har den senaste tioårsperioden minskat främst i Varberg och Stenungsund och i någon mån i Lysekil (figur 3.9) Rationaliseringen av produktionen har inneburit nedläggningar av småjordbruk och småindustri. Strukturuomvandlingen har gjort det allt svårare att få arbete på orten och att kunna bo kvar.

Ålderfördelningen i Lysekil är karakteristisk för en kommun med minskande befolkning och uppvisar stor andel åldringar och mindre andel ungdomar än genomsnittligt (figur 3.10). I Stenungsund är ålderfördelningen, till följd av industrialiseringen, däremot karakteristisk för en expansiv kommun. Industrialiseringen har medfört en inflyttning av yngre och medelålders personer. Stenungsund hade 1970 en stor andel personer under 16 år (30 procent) och en liten andel över 64 år (10 procent) (figur 3.10). Varbergs kommun har en relativt normal ålderfördelning jämfört med hela riket (figur 3.10).

Sammanfattningsvis kan sägas att Östhammar och de nämnda västkustkommunerna före storindustrietableringarna hade en mindre andel industrisysselsatta än genomsnittligt för riket. Före etableringarna fanns

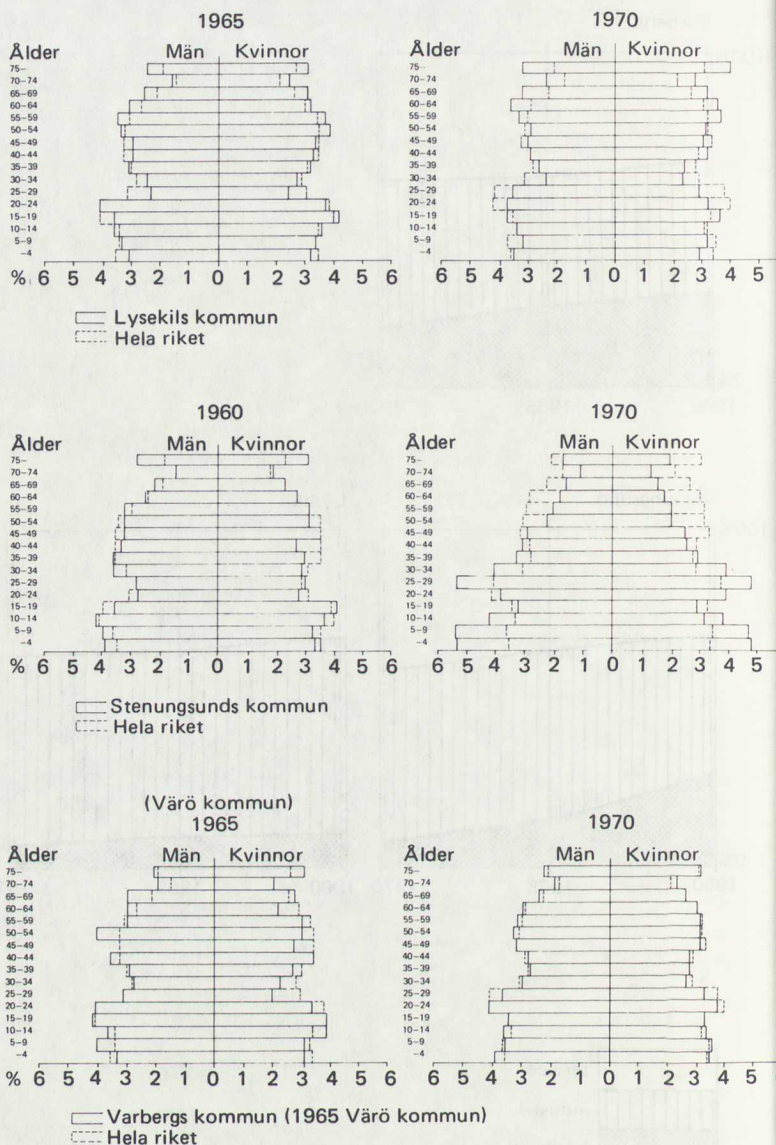


Figur 3.8 *Befolkningsfördelning i Lysekils, Stenungsunds och Värö-Varbergs kommuner. Ökningarna under 1970–71 beror på kommunsammanläggning.*



Figur 3.9 Procentuell fördelning av antalet förvärvsarbetande i olika näringsgrenar i Lysekils, Stenungsunds och Värö-Varbergs kommuner

inga större industrier i kommunerna. I och med de traditionella näringarnas tillbakagång har samtliga kommuner känt av sysselsättnings-svårigheter och i de flesta fall haft vikande folkmängd.



Figur 3.10 Procentuell fördelning av invånare i olika åldersklasser i Lysekils, Stenungsunds och Värö-Varbergs kommuner

### 3.2.4 Konkurrens om storindustrietableringarna

För att söka bryta den tendens som här skisserats har många kommuner strävat att dra till sig industrietableringar. De gynnsamma framtidsutsikterna inom flera ifrågasvarande branscher och deras karaktär av basindustri gör de aktuella storindustrierna till åtråvärda lokaliseringsobjekt samtidigt som industrin söker nya platser med speciella lokaliseringseffektiva förhållanden, t. ex. kustlokalisering. Flera företag konkurrerar ibland om

marknadsutrymmet. De konkurrerande företagen kan vara inriktade mot olika etableringsorter. Ett konkurrensförhållande uppstår då också mellan de berörda kommunerna. Som exempel kan nämnas hur Stenungsunds och Helsingborgs kommuner i början av 1960-talet samtidigt var aktuella för förläggning av petrokemisk industri genom två företags konkurrens om marknadsutrymmet. Kommunerna konkurrerar också direkt om samma etablering; t. ex. så visade flera kommuner intresse för etableringen av OK-raffinaderiet i samband med lokaliseringstudien och tillståndsprövningen.

Kommunerna för i allmänhet en aktiv lokaliseringspolitik. Industri- mark, utbyggd service, goda kommunikationer och god miljö erbjuds i broschyrer och annonser. Än viktigare är de personliga kontakterna mellan kommunala representanter, statliga myndigheter och näringslivet. I vissa kommuner har bildats industrikommittéer eller anställts särskilda lokaliseringsexperten. Vidare har länsstyrelsen – ofta genom landshövdingen personligen – i vissa fall aktivt verkat för en viss lokalisering.

Inom de aktuella branscherna finns också internationell konkurrens. Allt oftare hävdar industrin antingen att en utlandsinvestering utgör alternativ till en aktualiserad inhemsk etablering eller att utländska företag eller finansinstitut ställer speciella villkor för en etablering i Sverige.

### 3.2.5 Ökat beroende mellan företag och samhälle

Utvecklingen mot allt större industrianläggningar som kräver mycket kapital, försörjning med stor mängd råvaror, omfattande investeringar i kommunikationer och teknisk försörjning, stor mängd specialutbildad arbetskraft under uppförandet samt medför omfattande miljöpåverkan har skapat ett ökat beroende mellan företag och samhälle. Vidare förutsätter den alltmer omfattande och långsiktiga planeringsverksamheten såväl inom stora företag som på olika nivåer i samhället nära kontakter och samverkan mellan företag och samhälle.

Vad gäller kapitalförsörjningen griper samhället in med näringspolitiska åtgärder. Lån från investeringsbanken och utnyttjande av medel från allmänna pensionsfonden är några av de finansieringsinstrument som får speciell betydelse vid etablering av storindustrier.

Samhällets rättsliga instrument exempelvis i form av expropriation och inlösen kan vara nödvändiga för att tillgodose de miljöstörande industriernas omfattande mark- och råvarubehov. För transporter till och från stora industrier krävs omfattande investeringar i farleder, vägar och spåranslutning. I tidigare brukssamhällen gjordes dessa av industrin men i dag har de allt mer kommit att betraktas som samhällseliga eller gemensamma åtaganden. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder som bl. a. underlättar geografisk rörlighet, omskolning etc. torde vara en förutsättning för storindustrietablering. När det gäller miljöpåverkan svarar samhället för inventerings- och utredningsverksamhet och kontroll samt ger betydande bidrag till miljövårdande åtgärder.

Samhällseliga insatser av de slag som ovan nämnts har intensifierats

under senaste årtiondet. I utbyte mot dessa åtaganden ger den tunga industrin bl. a. grunden för en gynnsam betalningsbalans och för industriell verksamhet i flera led och därav följande sysselsättning. Via beskattning ger företagen intäkter till stat och kommuner.

De stora företag inom den tunga industrin som här är aktuella bedriver en långsiktig planering. Även om planeringsförutsättningarna varierar mellan olika företag och branscher kan det generellt sägas att företagens planering är en anpassningsplanering, vilken inriktas på att samordna de skilda företagens investeringsplaner. Denna samordning är en nödvändig följd främst av den allt kortare livstiden hos det fasta kapitalet, vilken ställer höga krav på företagets likviditet. Det betyder att företagen måste ha mycket precisa finansiella planer för att uppfylla amorteringskraven. Ett svagt kapacitetsutnyttjande under t. ex. sex månader kan som direkt följd ge negativa återverkningar under en lång tid. De negativa följderna blir naturligtvis större ju kortare amorteringstiden är. På grund härav blir det alltmer väsentligt för företagen att dels planera den inre produktionsprocessen i sig, dels anpassa sin produktion till råvaru- och avsättningsmarknaderna och dessas förändringar samt till förändringar i teknologi och konjunkturer. Planeringens syfte och innehåll varierar mellan olika branscher beroende på den miljö företaget verkar i. Inom företag i vissa branscher – t. ex. kraftindustrin – syftar planeringen till att successivt reducera osäkerhet, medan företag i andra branscher – t. ex. petrokemin – bedriver en planering som syftar till att bevara framtida handlingsfrihet.

Företagen analyserar bl. a. råvaru- och avsättningsmarknaden, konkurrenternas agerande och teknologiska förändringar. Företagens långsiktiga planering kan ta sig flera uttryck, t. ex. lokaliseringsutredningar, branschstudier, strategiska markköp, strategiska samarbetsformer etc.

För att öka graden av säkerhet söker företagen nära kontakter med såväl andra företag som med olika samhällsorgan. De förstnämnda kontakterna kan resultera i fusioner och samarbetsavtal, vilka kan ge en för företagen gynnsam marknadssituation. Kontakter med samhällsorgan sker på olika nivåer. Från samhället behöver företagen information om förutsättningarna för kapital- och arbetskraftsförsörjning samt garantier för exempelvis mark, råvaru- och teknisk försörjning såsom vatten och avloppsanläggningar. Centralt representeras företagen i statliga utredningar, i allmänna råd av typ näringspolitiska rådet och i speciella branschråd av typ skogsbranschrådet. Formella och informella kontakter sker mellan departementen och branschorgan eller enskilda företag. Likaså sker formellt och informellt samarbete med centrala verk – t. ex. arbetsmarknadsstyrelsen – och regionala organ – t. ex. länsarbetsnämnd och länsstyrelse – samt till övervägande del informellt samarbete med kommunala representanter.

Det ökade beroendeförhållandet och behovet av nära kontakter på olika nivåer är ömsesidigt. Krav ställs på en alltmer utvecklad samhällsplanering. En sådan förutsätter information om företagens planer samt vissa möjligheter att påverka dessa. Nya former för samhällsplaneringen har utvecklats under det senaste decenniet. Regionalpolitisk planering, regional trafikplanering och fysisk riksplanering är nya riksomfattande

planeringsformer som syftar till en på lång sikt rationell användning av landets resurser. Länsstyrelserna har fått ökade resurser för att delta i detta planeringsarbete. Kommunsammanläggningarna under 1960-talet och början av 1970-talet syftade bl. a. till att skapa förutsättningar för en utvidgad kommunal planering. Vid sidan av olika typer av långsiktig planering sker en mer åtgärdsinriktad samhällsplanering. Här avses bl. a. vägplanering och planering av bostadsbyggande. För alla dessa former av samhällsplanering utgör uppgifter från företag – främst storföretagen – ett väsentligt och inte sällan avgörande underlag.

För att minska osäkerheten i planeringen söker samhället former för samarbete med företagen. Utöver de formella och informella samråd som ovan nämnts används särskilda enkäter. Som exempel kan nämnas de undersökningar om framtida industriutbyggnader som gjordes av vissa branschföreningar som underlag för första etappen av fysisk riksplanering. Vidare har delegationen för informationsutbyte mellan företag och samhälle i industridepartementet utarbetat ett särskilt rapportsystem.

Samhället söker även genom olika åtgärder påverka företagens planer. Lagar, normer och kreditpolitiska åtgärder ger ramar för företagens handlande och kan därmed också begränsa osäkerheten.

Samhället tar också del i varuproduktionen. Exempel på detta är statsföretagsgruppen med bl. a. Aktiebolaget Statens Skogsindustrier, Norrbottens järnverk AB och Berol Kemi AB. Flera statliga företagsinitiativ som förverkligats under de senaste åren har även inneburit samarbete i olika former mellan staten och privat eller kooperativ företagsamhet. Som exempel kan nämnas Oljeprospektering AB, ASEA-ATOM och Uddcomb.

### 3.3 Erfarenheter från studerade etableringar

#### 3.3.1 Metod, underlagsmaterial

Beskrivningen i detta kapitel av kommunernas och statliga myndigheters uppgifter och problem i samband med en etablering av miljöstörande industri grundar sig på ingående studier av vissa etableringar. De etableringar som vi har studerat är:

- Utbyggnaden av järnverket i Oxelösund 1957–1961.
- Uppbyggnaderna i Stenungsund av Vattenfalls ångkraftverk 1955–1959 samt av de petrokemiska industrierna ModoKemi AB, Esso Chemical AB, Unifos AB och KemaNord AB i två etapper 1961–1963 och 1966–1968.
- Uppbyggnaderna på Väröhalvön i Halland, dels Värö bruk 1969–1972, dels kärnkraftverket i Ringhals, som startade 1969 och som fortfarande pågår.
- Uppbyggnaden av oljeraffinaderiet vid Brofjorden i Lysekil 1970–1975.
- Uppbyggnaden av kärnkraftverket i Forsmark, som startade i slutet av år 1971.



De kommuner vars roll i etableringsprocessen har studerats närmare är alltså följande: Oxelösund, Stenungsund, Varberg, Lysekil samt Östhammar.

Dessa kommuners åtaganden och investeringar liksom de statliga myndigheternas uppgifter i samband med etableringen av den miljöstörande industrin har kartlagts.

Utöver dessa undersökningar har vi låtit utföra en studie av kommunens roll i samband med industrietableringarna i Värö. Vi har dessutom tagit del av ett antal rapporter och uppsatser om de studerade etableringarna och kommunerna. Även andra etableringar än de ovan nämnda har varit föremål för studier. Vi har också företagit studieresor till ovan nämnda och andra lokaliseringkommuner samt haft överläggningar med representanter för kommuner, statliga myndigheter, organisationer och industriföretag.

Den följande genomgången av de studerade etableringarna har disponerats på följande sätt. Inledningsvis ges en schematisk och komprimerad beskrivning av ett etableringsförlopp, vilken skall göra det lättare att följa den fortsatta behandlingen. Därefter görs en genomgång av hur olika frågor har behandlats vid de studerade etableringarna. Genomgången görs under följande rubriker:

Arbetsmarknad.

Bostäder och service.

Mark, fysiska planer, kommunikationer, teknisk försörjning etc. för industriverksamheten.

Utsläpp till luft och vatten m. m.

Mot bakgrund av mycket kortfattade redogörelser för hur olika frågor under dessa rubriker hanteras i normalfall inriktas genomgången huvudsakligen på de speciella beslut och åtgärder som har visat sig krävas i anslutning till etableringarna samt de problem som har förelegat i samband med dessa beslut och åtgärder. Genomgången ger sålunda inte någon fullständig beskrivning av hela samhällsuppbyggnaden utan koncentreras till det som är speciellt för den typ av etableringar som vi har att studera. Slutligen görs under varje rubrik en genomgång av brister i de studerade etableringsprocesserna.

### *3.3.2 En schematisk beskrivning av ett etableringsförlopp*

#### *Företaget bedriver investeringsplanering*

Det är mot bakgrund av den planering som bedrivs inom samhälle och företag samt de regelbundna kontakter som förekommer dem emellan som konkreta industriprojekt aktualiseras. Företagens planering ger en successiv konkretion av investeringsalternativ. Metoderna för denna företagsplanering varierar mellan olika branscher p. g. a. rådande förutsättningar; principbeslut om etablering eller utbyggnad grundas därför på varierande beslutsunderlag. Som exempel på sådant beslutsunderlag kan nämnas försäkringar om råvarutillgång, avtal med leverantörer och

avnämare, bedömningar av produktionsteknik, bedömningar av alternativa lokaliseringsområden, bedömningar av konjunkturutveckling och finansieringsalternativ etc. I planeringsarbetet tar företagen själva eller med hjälp av konsulter kontakt med myndigheter på olika nivåer, vilka kan utreda olika faktorer och lämna preliminära ställningstaganden.

### *Företaget fattar principbeslut*

De förberedande kontakterna med myndigheterna sker mestadels informellt. Planerna offentliggörs i regel i samband med företagets principbeslut om en viss etablering. I vissa fall fattar företagen principbeslutet först efter en formell tillståndsprövning.

### *Projektet offentliggörs*

I och med att företaget på ett eller annat sätt offentliggör sin avsikt att göra en nyetablering eller utbyggnad kan man säga att en fas av mer konkret genomförande inleds. Med genomförande avses här den mängd beslut och åtgärder som erfordras för att projektet skall komma till stånd. För detta krävs ett omfattande arbete som samtidigt och nära kopplat bedrivs inom företag och samhälle. Ofta sluter kommun och företag tidigt ett ramavtal som innehåller garantier om ett samarbete för projektets genomförande.

### *Företaget planerar genomförandet*

Företaget går efter principbeslutet/offentliggörandet vidare med utredningar beträffande finansiering, teknik, markundersökningar etc. Markköp för själva industriområdet görs i regel mycket tidigt. Genom en fortsatt och alltmer detaljerad upphandling blir projektets konturer efterhand mer preciserade och får uttryck i alternativa layoutstudier. Prognoser över arbetskraftsbehov för uppbyggnaden av industrianläggningen är beroende av ett komplicerat upphandlingsförfarande och får därför inte någon säkerhet förrän sent i projekteringen.

### *Samhället tar del i genomförandet*

Samhället kommer in i genomförandet dels med generella ramar, typ normer och planeringsriktlinjer, dels med speciella åtgärder och beslut med avseende på det aktuella projektet. När det gäller etablering av tung miljöstörande industri är de samhälleliga normerna och planeringsriktlinjerna så allmänt hållna att de flesta frågor måste avgöras från fall till fall vilket innebär att de speciella samhälleliga åtgärderna och besluten får särskild betydelse. Omfattningen av dessa åtgärder varierar kraftigt mellan olika etableringar och brukar styras av företagets behov av sådana för att genomföra projektet samt av samhälleliga myndigheters – inte minst kommunens – strävan att hävda olika allmänna intressen. För beskrivningens skull kan vi dela in samhällets åtgärder och beslut i två

grupper, nämligen planering och byggande samt olika slag av tillståndsprovning.

### *Samhället planerar och bygger*

I de fall lokaliseringskommunen är aktiv bedriver den en översiktlig planering med anledning av industrietableringen. För själva industriområdet kan kommunen i samråd med företaget upprätta dispositionsplaner och om inte dispens ges tas slutligen en stadsplan för industriområdet fram för fastställelse. Industriuppbyggnaden kräver i regel omfattande åtgärder för transporter och teknisk försörjning. Planer och utredningar för t. ex. farledsmätning, markfrågor, stendeposition etc. görs av företag, kommun och berörda myndigheter. Inte sällan sluts avtal i dessa frågor. Ansvaret för utarbetande av planer för bostads- och serviceutbyggnaden faller på kommunen. Samråd sker bl. a. med berörda myndigheter regionalt och centralt. Begäran om tilldelning av extra byggnadskvot kan därvid aktualiseras.

### *Samhället tillståndsprövar*

Samtidigt med detta arbete för projektets genomförande pågår tillståndsprovningen av projektet. Denna sker efter flera parallella vägar. Regeringen gör en övergripande provning av lokaliseringen enligt 136 a § byggnadslagen. Koncessionsnämnden för miljöskydd prövar därefter miljöpåverkan enligt miljöskyddslagen. Vattendomstolen prövar byggande i vatten enligt vattenlagen. Även annan provning enligt skilda lagar förekommer. I samtliga fall är provningarna förknippade med ett omfattande remissförfarande där centrala statliga myndigheter, länsstyrelse, kommun och olika intresseorganisationer hörs. Om prövande myndigheter ställer sig positiva lämnas lokaliseringstillstånd som kan förenas med villkor, krav på undersökningar, t. ex. recipientundersökningar, samt kontrollprogram.

### *Industriuppbyggnaden startar*

Efter erforderlig planering och tillståndsprovning startar företag och kommun anläggningsarbeten. Industribygget blir en s. k. storarbetsplats med ett stort antal entreprenörer och underentreprenörer. Arbetena börjar med mark- och bergarbeten samt byggnadsarbeten. Senare sker montering av processdelar och annan utrustning. Stor mängd och för många arbeten specialutbildad personal behövs, vilket medför omfattande långväga rekrytering av byggnads- och anläggningsarbetare vilka stannar på orten under en begränsad tid. Vid storarbetsplatserna finns vanligen även utländska entreprenörer med egen personal. Hittills har en stor del av arbetarna fått bostad i tillfälliga bostäder, typ baracker. För att klara rekryteringen har samhället svarat för extraordinära insatser som arbetsförmedling på byggsplatsen, rekryteringsinsatser etc.

### *Infrastrukturinvesteringar görs*

Samtidigt med anläggningsarbeten för själva industrin genomförs nödvändiga vägbyggen, farledsanordningar, vatten- och avloppsanläggningar, kraftledningar, brandförsvar, oljeskyddsberedskap etc. Beroende på beslut om ansvarsfördelning utförs och bekostas dessa åtgärder antingen av företag eller av kommun och statliga myndigheter. Samverkan mellan samtliga parter förekommer. Härutöver har kommunen att svara för utbyggnad av bostäder och service till följd av inflyttning i samband med etableringen.

### *Arbetsplatsen avvecklas. Provdrift. Kontroller*

Efterhand som anläggningarna färdigställs sker en avveckling av byggarbetsplatsen såvada projektet inte direkt åtföljs av en ny utbyggnadsetapp. Driftpersonal som börjat rekryteras under uppbyggnaden startar provdrift och intrimning av anläggningarna. Råvarutransporter kommer igång; olja, massaved, atombränsle etc. lagras och kontrolleras. Lotsverksamhet, olje-, brand- och katastrofskydd övas. Utsläpp kontrolleras.

Härefter kan anläggningen tas i kommersiell drift.

### *3.3.3 Arbetsmarknad*

#### *Förutsättning*

En nyetablering eller större utbyggnad av miljöstörande industri medför på grund av industriernas specifika krav en betydande påverkan på den lokala och regionala arbetsmarknaden. För uppbyggnaden krävs ett stort antal byggnads- och montagearbetare, ofta mer än ettusen man. Av dessa är många specialutbildade och/eller knutna till speciella entreprenörer. Driftpersonalens storlek varierar för olika anläggningar; ofta är den liten i förhållande till såväl investeringens storlek som till mängden uppbyggnadspersonal. För driften krävs dock till stor del specialutbildad personal.

#### *Generell behandling av arbetsmarknadsfrågor*

De arbetsmarknadsåtgärder som erfordras vid en sysselsättningsförändring planeras och ombesörjes av länsarbetsnämnd och arbetsförmedling. För att som rådgivande organ biträda med planeringen av byggarbetsmarknaden har inrättats 46 byggarbetsnämnder med representanter för arbetsmarknadsparterna och kommunerna. Planering från regionpolitisk utgångspunkt bedrivs vid länsstyrelsernas regionalekonomiska enheter.

#### *Speciella åtgärder och problem*

Vid de etableringar som vi har studerat har företagens krav på stor och specialiserad arbetsstyrka under uppbyggnadsperioden i flera fall medfört extraordinära insatser av ovan nämnda organ. Företagen har genom att lämna arbetskraftsprognoser till kommun, länsmyndigheter m. fl. infor-

merat om sina behov. Detta har oftast skett på initiativ av företaget, eftersom det legat i dess intresse att arbetskraftsbehovet tillgodoses. Det har för företaget gällt att finna tillräckligt antal arbetare i rätt yrke vid rätt tidpunkt, framför allt under uppbyggnaden men också vid driften. Det har då i första hand gällt specialutbildad arbetskraft, t. ex. svetsare och montörer. Utmärkande för de utbyggnader av miljöstörande industri som vi har studerat har varit att den största delen av arbetsstyrkan under både uppbyggnadsskedet och driftskedet måst rekryteras från i stort sett hela landet och även från utlandet. Länsarbetsnämnderna har under planerings- och uppbyggnadsskedet följt projektet och haft överläggningar med företag och kommuner om arbetskraftsrekrytering, prognoser etc. Länsstyrelsen har i regel startat ett omfattande prognosarbete. Särskilda arbets- och samrådsgrupper har bildats. I vissa fall har arbetsmarknadsparterna sändt representanter från de centrala förbunden till överläggningar i byggarbetsnämnderna. Såväl den lokala som interlokala arbetsförmedlingsverksamheten har varit intensiv under studerade etableringar. I Forsmark, Brofjorden, Värö och Oxelösund inrättade den lokala arbetsförmedlingen speciella förmedlingskontor vid arbetsplatserna. I vissa fall har man bestämt att all rekrytering måste gå genom arbetsförmedlingen. Bestämmelser om detta togs exempelvis in i entreprenadavtalen vid utbyggnaden av järnverket i Oxelösund. I Brofjorden ingick man en motsvarande överenskommelse inom etableringsgruppen, ett samrådsorgan bestående av bl. a. kommunen, byggherren, länsarbetsnämnden, lokala arbetsförmedlingen samt fackliga representanter.

Kommuners, statliga myndigheters och övriga organisationers planering och åtgärder har främst inriktats på att tillgodose de krav på arbetskraft vid olika tidpunkter som företagen presenterat i olika prognoser. I samtliga fall har ett nära samarbete mellan arbetsförmedling, länsarbetsnämnd samt byggherre och entreprenörer varit en förutsättning. Behovet av särskilda åtgärder har varierat. Man har skickat ut speciella enkäter till hushåll i etableringsorten och dess omnejd dels för att utröna intresset för arbete och dels för att få reda på tillgången på hyresrum. Man har skickat ut vakanslistor till landets arbetsförmedlingar, tryckt affischer, annonserat i rikspressen och ordnat rekryteringsresor. Organiserade arbetsresor har ordnats. Möjligheterna att på dessa sätt rekrytera arbetare har givetvis skiftat med konjunkturerna. Så underlättades exempelvis rekryteringen av vana byggarbetare till Oxelösund av att byggarbetslösheten framför allt i Norrland var hög under slutet av 1950-talet. Den intensifierade byggnadsverksamheten i Sverige under 1960-talet medförde hårdare konkurrens om arbetskraften, vilket fick till följd att rekryteringen till industrietableringarna blev mer resurskrävande.

Arbetsförmedlingen har som ett led i arbetet att fylla arbetskraftsbehovet också ordnat kurser dels för omskolning, dels för vidareutbildning av arbetskraft. Den praktiska delen av utbildningen fullgörs på arbetsplatsen. I Brofjorden t. ex. har arbetsförmedlingen ordnat bl. a. svetsarkurs, reparatörkurs, rörsvetskurs, bergarbetarkurs, fortbildningskurs för maskinreparatörer samt omskolningskurs för stenhuggare.

Företagen har aktivt drivit på rekryteringsarbetet och även i några fall

själva rekryterat arbetare. Vissa entreprenörer har fast anställd personal som flyttar från plats till plats. I kap. 6 finns en utförligare behandling av hur rekryteringen av byggnads- och montagearbetare går till.

Något direkt avvecklingsskede av byggnads- och anläggningsarbetena torde vara svårt att urskilja. Olika yrkesgrupper kommer och går vid olika tidpunkter. Några avvecklingstoppar brukar dock förekomma vid byggrespektive montageskedenas slut. I något fall har vissa avvecklingsproblem tagits upp till behandling. Så har t. ex. länsstyrelsen i Hallands län efter överläggningar med länsarbetsnämnden och vägverket i skrivelse till kommunikations- och dåvarande inrikesdepartementen hemställt om tidigareläggning av motorvägsbygge E 6 i syfte att sysselsätta byggnadsarbetare från storarbetsplatserna på Väröhalvön. Företagen har inte — såsom vid rekryteringen — ställt några krav på särskilda insatser från samhällets sida för att klara avvecklingen.

Rekryteringsarbetet har försvårats av att företagen i flera fall inte presenterat prognoser förrän på ett sent stadium. Det har också visat sig förekomma stora skillnader mellan prognoser och det verkliga arbetskraftsbehovet vid de studerade etableringarna; i något fall har en tidig prognos överskridits med det dubbla. Planeringen inom företagen av ett uppbyggnadsprojekt är mycket komplicerad och rymmer många osäkerhetsfaktorer. Exakta uppgifter om arbetskraftsbehov i olika skeden kan inte lämnas förrän bl. a. avtal slutits med entreprenörer och leverantörer. Byggherren har i regel inte heller kontroll över alla entreprenörsled. Vidare kan prognoserna förändras efterhand t. ex. genom försenade leveranser. Svagheter i prognoserna torde därutöver bero på att samhällsliga myndigheter oftast inte ställt preciserade krav på tidpunkten eller formen för företagets redovisning av sitt arbetskraftsbehov.

Osäkerheten i prognosen har återverkat på arbetet hos kommuner och statliga myndigheter och tvingat dem att fortlöpande söka anpassa sig till förändringarna. Den har krävt flexibilitet beträffande både arbetskraftsrekrytering och bostadsbyggande. Detta krav på flexibilitet medför i sin tur en ökad frekvens i fråga om långpendling och provisoriskt boende. Dessa frågor liksom en mer ingående behandling av svårigheterna med prognoser tas upp i kap. 6.

Trots problemet med osäkra prognoser har, enligt vad vi har kunnat konstatera, rekryteringen vid de studerade uppbyggnaderna skett någorlunda tillfredsställande även om det ibland varit stora svårigheter. Rekryteringen har klarats mycket beroende på ett utvecklat samarbete mellan aktuella företag, länsarbetsnämnd, arbetsmarknadsstyrelsen och byggarbetsnämnderna. De lokala arbetsförmedlingarna har, trots den osäkerhet som man arbetat under, i regel kunnat rekrytera de personer företagen ansett sig behöva.

### Brister i behandlingen av arbetsmarknadsfrågor

Inblandade intressenter och myndigheter har sålunda under såväl planering som genomförande inriktat sina ansträngningar på arbetskraftsrekrytering. Andra arbetsmarknadsfrågor har inte behandlats lika ingåen-

de eller i vissa fall inte alls tagits upp till behandling. Framför allt saknas studier som avser att belysa industrietableringarnas konsekvenser för sysselsättningsstrukturen inom orten och regionen. De speciella krav på arbetskraft under såväl uppbyggnad som drift som präglar här aktuella industrier gör sådana studier angelägna för både den tidigare och den inflyttade ortsbefolkningen. Mycket bristfälliga om ens några analyser har emellertid legat till grund för den sysselsättningsoptimism som ofta präglat en tilltänkt lokaliseringsort och -region. Etableringens effekter på tidigare näringar, samt på kvinnors och ungdomars sysselsättningsmöjligheter etc. har varken analyserats eller beaktats vid bedömningen av etableringen eller vid planeringen av åtgärder till följd av den.

Vi kan f. n. inte ge någon fördjupad redogörelse för de kort- och långsiktiga arbetsmarknadskonsekvenserna av olika typer av etableringar. I de studerade etableringsprocesserna har inga sådana undersökningar av arbetsmarknadskonsekvenser gjorts. Vi kan dock på grundval av mycket enkla uppgifter konstatera att många arbetslösa orsbor inte kunnat erbjudas arbete under vare sig uppbyggnad eller drift; de aktuella företagens krav har inte kunnat tillgodoses på den lokala arbetsmarknaden. Den lokala arbetsmarknaden rymmer ofta speciella problem — exempelvis svårigheter för kvinnor och ungdom att få arbete — som inte löses genom en stor processindustrietablering. De flesta av de miljöstörande industrierna är kvalificerade processindustrier som i stor utsträckning kräver arbetskraft med avancerad utbildning. I utredningen "Kärnkraft på östkust" beräknar Vattenfall att ca 10 procent av de sysselsatta vid ett kärnkraftverk har akademisk examen, 65 procent ingenjör- eller maskinistexamen och 25 procent är kontors- och servicepersonal. Vattenfall antar att med hänsyn till rådande utbildnings- och sysselsättningsförhållanden kommer huvuddelen av driftpersonalen att rekryteras från de större stadsregionerna. Vattenfall betonar att av störst betydelse från arbetsmarknadssynpunkt blir den indirekta effekten av etableringen. I flera av de studerade fallen har rekryteringen av driftpersonalen skett internt inom koncernen eller företaget.

Flera arbetsmarknadsproblem för ortsbefolkningen skulle kunna lösas i samband med en etablering om dessa frågor togs upp i en planering och därmed kunde mötas med olika åtgärder. Specialanpassad gymnasieundervisning — exempelvis en speciell processteknisk linje i Lysekil — omskolning och försök till ökad kvinnlig sysselsättning är exempel på åtgärder som i enstaka fall redan nu förekommer vid studerade etableringar. Vidare hör till rubriken arbetsmarknad de speciella arbetsmiljöproblem som är typiska för de studerade industrierna. Bl. a. har Svenska fabriksarbetareförbundet vid flera tillfällen påpekat att sådana frågor bör beaktas vid planering och prövning av dessa etableringar. I nästa betänkande kommer vi att närmare analysera arbetsmarknadseffekterna, t. ex. de långsiktiga arbetsmarknadskonsekvenserna av att samla flera stora processindustrier till samma ort samt de sekundära sysselsättnings effekterna av olika etableringar.

### 3.3.4 Bostäder och service

#### Bostäder

##### Förutsättningar

En etablering av tung miljöstörande industri kräver tillgång till bostäder såväl för den personal som deltar i uppbyggnaden som för inflyttande driftpersonal. Antalet personer som behöver bostad på lokaliseringsorten varierar givetvis med olika anläggningstyper. Vad gäller uppbyggnadspersonalen kan det bli fråga om ett mycket stort antal (500–1 000 personer). Detta bostadsbehov är dock delvis av temporär art. Den inflyttade driftpersonalen uppgår mestadels till mellan 200 och 500 personer utom för bl. a. järn- och metallverk som kräver betydligt större driftpersonal. Driftpersonalen flyttar in kontinuerligt under uppbyggnadsskedet.

##### Generell behandling av bostadsfrågor

Byggnad av bostäder regleras genom årliga statliga låneramar samt genom igångsättningstillstånd för även icke statligt belånade bostäder. Bostadsstyrelsen fördelar den mängd lägenheter, för vilka statliga lån kan beviljas, i kvoter för varje län. Samråd sker med arbetsmarknadsstyrelsen. Länsbostadsnämnderna – i samråd med länsarbetsnämnderna – fördelar lägenhetskvoterna vidare mellan kommunerna. Kommunerna är skyldiga att upprätta bostadsbyggnadsprogram. Dessa är femåriga och revideras årligen. Programmen grundas på antaganden om näringslivets utveckling samt befolkningsutveckling och hushållsstruktur. De kommunala bostadsbyggnadsprogrammen ligger till grund för den årliga fördelningen av låneramar.

Bostadsbyggandet regleras också till sin omfattning och kvalitet genom planläggning enligt byggnadslagen.

##### Speciella åtgärder och problem

Effekterna på bostadsbyggandet av en etablering av tung, miljöstörande industri varierar självfallet med de lokala och regionala förutsättningarna. Vid en etablering i en storstadsregion blir effekterna små och påverkar i ringa grad de program och planer som upprättats innan etableringen aktualiserats. Detta visar exempelvis etableringen av kärnkraftverket vid Barsebäck i Malmöregionen. Det vanliga – och typiska – för studerade industrier är emellertid att etableringarna sker i anslutning till mindre orter. Värö, Stenungsund och Forsmark är exempel på sådana lokaliseringar. Vid denna typ av lokalisering innebär etableringen en kraftig påverkan på det lokala bostadsbyggandet. Från att ha legat vid en nivå av något tiotal lägenheter per år kan bostadsbyggandet på grund av etableringen under en period uppgå till 200–400 lägenheter per år. Man måste i dessa fall gå helt vid sidan om tidigare upprättade bostadsbyggnadsprogram.

Företagen har aktivt drivit kraven på bostadsbyggande. Ett visst antal



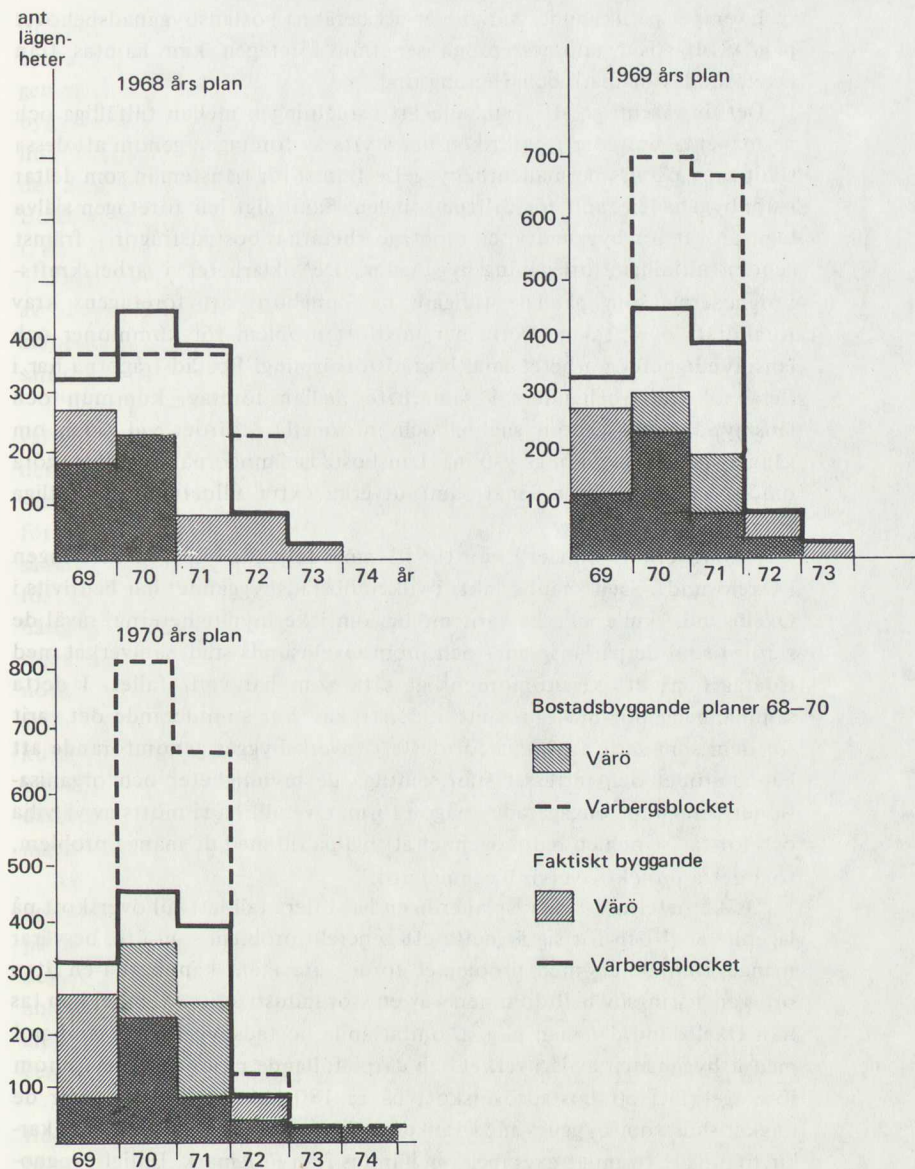
bostäder vid vissa tidpunkter under uppbyggnaden är en nödvändighet för att etableringen skall kunna genomföras. Bestämmande för hur rekryteringen av arbetskraft kunnat genomföras har nämligen varit möjligheterna att bereda de sökande bostad och service på etableringsorten. Vid samtliga etableringar som vi har studerat har företagen genom avtal eller överenskommelser med kommunerna fått garanti för ett visst bostadsbyggande och viss service för företagets driftpersonal. Vid alla de studerade etableringarna har kommuner, länsbostadsnämnder och bostadsstyrelsen lagt ned mycket arbete för att få fram bostäder till driftpersonalen i tid. Bostadsfrågor för byggnads- och montagearbetarna behandlas utförligare i kap. 6 och i underlagsstudien "Tillfälliga bostadsområden".

Kommunerna och statsmyndigheterna har inte kunnat göra alltför långtgående förberedelser och åtgärder innan företaget fattat beslut om etableringen och fått tillstånd till lokaliseringen. När så skett har företagen ofta krävt en mycket snabb handläggning av bostadsfrågorna. Kravet på snabbhet har vid de studerade etableringarna stått i skarp motsats till kommunernas resurser. Kommunerna har i regel inte haft något överskott av bostäder och har vidare saknat markberedskap, grundkartor, planer m. m. som behövs för nyproduktion med tillhörande planering och investeringar i gator, va och service. Arbetet har i denna situation fått bedrivas i nära samarbete mellan företag, kommun och länsmyndigheter. Samarbetet har oftast skett i generalplanekommittéer eller samrådsgrupper med företrädare för företaget, kommunen och länsmyndigheter. I vissa fall har även representanter för centrala myndigheter och organisationer deltagit i planeringen. Informellt samarbete har i regel förekommit mellan kommunens och företagets chefstjänstemän. Mycket av arbetet med att ta fram generalplaner, dispositions- och stadsplaner har lagts ut på konsulter.

Dimensioneringen av bostadsbyggandet har erbjudit speciella svårigheter. Arbetskraftsprognoserna har även i detta sammanhang varit mycket viktiga och legat till grund för kommunernas prognoser över bostadsbyggandet i samband med etableringen. De oklarheter i prognoserna som påtalats tidigare har inneburit problem för kommunerna och länsmyndigheterna även vid planering av bostadsbyggandet. Det har således varit svårt för kommunerna att uppskatta det totala bostadsbyggnadsbehovet och att göra avvägningar mellan permanent och tillfällig bebyggelse.

Svårigheten för kommunen har varit att beräkna hur stor del av byggarbetskraften som skulle komma att stanna kvar på lokaliseringsorten under driftskedet och således efterfråga bostäder. Kommunerna har på mer eller mindre osäkra grunder fått göra antaganden om bostadsbyggnadsbehovet. Resultatet har blivit prognoser för det årliga bostadsbyggandet. Någon systematisk erfarenhetsåterföring till hjälp för bedömningen av hur många som skulle komma att stanna kvar under driftskedet har oftast inte förekommit.

I figur 3.11 redovisas bostadsbyggnadsprognoser under tre år i Värö-Varbergblocket samt det faktiska bostadsbyggandet under samma



Figur 3.11 Bostadsbyggande i Värö-Varberg. Planer och verklighet

tid. En akut bostadsbrist förutsågs under 1970 på grund av nya prognoser från Väröindustrierna om ökat bostadsbehov för anställda hos industrierna. Vidare redovisade övriga industrier i Varberg planer för en betydande expansion. Lågkonjunkturen som satte in 1971 ändrade dessa planer. De prognoser som kommunerna och företagen tillsammans utarbetat har använts vid uppvaktningar till bostadsstyrelsen och olika departement för extra kvot och lån.

Exempel på liknande svårigheter att beräkna bostadsbyggnadsbehovet p. g. a. drastiskt ändrade prognoser från företagen kan hämtas från Oxelösund, Forsmark och Stenungsund.

Det är väsentligt att framhålla att fördelningen mellan tillfälliga och permanenta bostäder i praktiken har styrts av företagen genom att dessa ställt krav på viss permanentbebyggelse främst för tjänstemän som deltar i uppbyggnaden samt för driftpersonalen. Samtidigt har företagen själva tagit ansvar för byggnads- och montagearbetarnas bostadsfrågor – främst genom tillfälliga förläggingsbyggnader. De oklarheter i arbetskraftsprognoserna som påtalats tidigare har inneburit att företagens krav förändrats över tiden. Detta har medfört problem för kommuner och länsmyndigheter i arbetet med bostadsförsörjning. Bostadsfrågorna har i flera fall fått behandlas i samarbete mellan företag, kommun och länsmyndigheter genom snabba och informella åtgärder vid sidan om gängse bostadsplaneringssystem. Länsbostadsnämnderna har fått göra omdisponeringar inom länet samt utverka extra tilldelning av statliga lånemedel.

I "Järnverkets annaler" från 1961 lämnas följande bild av etableringen i Oxelösund: "Den snabba takt, i vilken bostadsbyggandet har bedrivits i Oxelösund, skulle icke ha varit möjlig, om icke myndigheterna, såväl de statliga som de på länsplanet och inom Oxelösunds stad, samverkat med företaget på ett så utomordentligt sätt, som har varit fallet. I detta sammanhang bör det tacksamt understrykas, hur stimulerande det varit för dem som varit ansvariga för detta järnverksbygges genomförande att känna stödet och intresset från samtliga de myndigheter och organisationer, som varit engagerade i någon form. Överallt ha vi mötts av välvilja och förståelse och en redobogenhet att hjälpa till med de många problem, som detta projekt givetvis har inneburit."

Osäkerheterna i bostadsplaneringen har i flera fall lett till överskott på lägenheter. I och för sig är detta ett generellt problem som f. n. besväras många kommuner, men problemet torde vara mera kännbart i en liten ort, vars näringsliv helt domineras av en stor industri. Ett exempel kan tas från Oxelösund där man p. g. a. omfattande bostadsbyggande i samband med utbyggnaden av järnverket och därpå följande rationaliseringar inom företaget fått ett bostadsöverskott på ca 180 lägenheter; bl. a. står de ungarlshus som byggdes med tanke på järnverkets fast anställda ungarlar tomma. Ett annat exempel kan hämtas från Forsmark. Enligt prognoserna skulle där en kraftig ökning av antalet anställda ske efter semestern 1973, lagom till utbyggnaden av ett nytt bostadsområde. Ökningen uteblev emellertid och Östhammars kommun fick för första gången i sin historia ett bostadsöverskott. Överenskommelser har i en del fall träffats mellan kommun och företag om att företaget skall bekosta viss del av outhyrda lägenheter. Underskott på lägenheter har inneburit att de inflyttande fått en sämre bostad än man önskat och lett till att familjerna inte kunnat flytta med.

Planeringsarbetet har ofta måst ske under stor tidsnöd. Från företaget har ofta ställts krav på att planer skulle tas fram på några månader för att passa företagets tidsplan. Detta tillsammans med osäkerheterna i plane-

ringsunderlaget har medfört svårigheter för kommunerna att styra bostadsbyggandet. General- och detaljplaner har inte kunnat bli så genomarbetade och diskuterade som normalt. I vissa fall har bostäder byggts utan fastställda planer som grund. Vidare har de kraftiga insatserna för markköp, fastighetsbildning, planering och bostadsbyggande ansträngt kommunernas ekonomiska och administrativa resurser. Etableringarna har inte sällan lett till markanta kostnadsstegringar för t. ex. mark.

Hur betungande bostadsbyggandet varit i samband med lokaliseringen av den miljöstörande industrin framgår av nedanstående citat från årsberättelsen 1963 för Stenungsunds kommun, där kommunaldirektören sammanfattar:

”Under de gångna åren har en av kommunens stora primära uppgifter varit att svara för bostadsförsörjningen. En förutsättning för att lösa denna uppgift har varit att kommunen kunnat förvärva tillräckligt med mark. Den korta tid som även i detta fall stått till buds och det förhållandevis stora behovet av bostäder har krävt en samlad insats. En sådan har varit möjlig endast genom en kraftig kommunal aktivitet. Den för västkusten typiska ägosplittringen och rådande brist på sammanhängande ägo-områden av önskvärd storlek har medfört, att ett mycket stort antal fastigheter har måst inköpas för att kunna åstadkomma nödvändiga bebyggelseområden. Ett undantag är Koppers egendom, men även där måste flera kompletteringsköp göras för att stadsplanerna skall kunna genomföras. Det torde icke ha varit möjligt för någon annan än kommunen att lösa dessa problem. De kommunala myndigheterna har därför också, trots de betydande svårigheterna, fört en så aktiv markpolitik, att bostadsbyggnadsprogrammet kunnat fullföljas.”

Även lokaliseringen av bostäderna har erbjudit speciella problem beroende på de aktuella industriernas karaktär. Dels råder osäkerhet om på vilket sätt hänsyn bör tas till miljöstörande utsläpp och haveririsker, dels sker industrilokaliseringen ofta utanför befintliga tätorter vilket ger anledning till överväganden om alternativa bostadslokaliseringar – t. ex. i anslutning till industrin, till närliggande mindre tätort eller till kommuncentrum.

Beträffande det förstnämnda problemet med hänsynen till störningar från industrin har våra studier visat på betydande kunskapsbrister och brist på normer och regleringar vad gäller bl. a. skyddsavstånd. Det har också varit oklart om kommunen eller företaget skulle bekosta inköp och skötsel av skyddszoner. Problem med bostadslokalisering av detta skäl har redovisats bl. a. i Stenungsund och i Värö. Värö kan också tjäna som exempel på den sistnämnda lokaliseringsproblematiken. Många krafter verkade för en bostadslokalisering till Varberg – 18 km från Värö – medan Väröpolitikerna och industrierna bl. a. mot bakgrund av enkäter bland de anställda strävade efter bostadslokalisering till Väröhalvön. Liknande diskussioner har förekommit på andra etableringsorter.

## *Service*

### Förutsättning

Företagen har inte på samma sätt som angående arbetskraft och bostäder framställt krav om utbyggnad av samhällelig och kommersiell service, t. ex. social service, fritidsanläggningar, affärer m. m. i samband med industrietableringen. Expansionen i sig har dock inneburit krav på kommunen att bygga ut viss service. Inte minst har den stora uppbyggnadspersonalen medfört ökade servicekrav. De inflyttande är ofta unga familjer med stora servicebehov.

### Generell behandling av servicefrågor

I speciallagstiftning regleras huvudmannaskap och kostnadsansvar för viss del av den offentliga servicen. Så är t. ex. grundskola och gymnasium obligatoriska och av staten ingående reglerade kommunala uppgifter där kostnaderna fördelas mellan stat och kommun. Andra serviceåtgärder, t. ex. anordningar för sport, fritid och kultur, är däremot oreglerade kommunala uppgifter. Större delen av den kommersiella servicen tillkommer på privat initiativ.

### Speciella åtgärder och problem

Det servicetillskott som en etablering kräver beror i hög grad på lokaliseringssamhällets tidigare resurser i förhållande till inflyttningens omfattning samt de krav som dels finns i lag, dels ställs av kommuninvånarna. För att klara servicefrågorna under de mest intensiva uppbyggnadsperioderna krävs speciella åtgärder. Hittills har företagen ofta svarat för viss service för uppbyggnadspersonalen. I övrigt har planeringen och utbyggnaden av den samhälleliga servicen skett på initiativ av kommunerna men ofta i samråd med företagen.

Dimensioneringen av service har i likhet med planeringen för arbetskraftsrekrytering och bostadsbyggande präglats av stor osäkerhet. Dimensioneringsproblemen har gällt såväl samhällelig som kommersiell service. Som exempel på svårigheterna att dimensionera service i samband med en kraftig expansion kan nämnas affärscentrum i Oxelösund. Där byggdes parallellt med utbyggnaden av bostäderna i norra stadskärnan ett litet affärscentrum. År 1960 började utbyggnaden av stadens nuvarande centrum, vilket dimensionerades enligt generalplanen. Denna förutsatte en befolkning som skulle överstiga nuvarande befolkningstal med hundra procent, vilket i sin tur medförde att centrum fick en alltför stor butiksyta i förhållande till underlaget.

På grund av det pressade tidsschemat har kommunerna haft ekonomiska svårigheter att klara att bygga ut mera än den samhälleliga service som är obligatorisk. Investeringarna på skolektorn har varit dryga. Samtliga studerade etableringar har medfört inflyttning av relativt unga familjer med barn, vilket krävt stora resursinsatser för utbyggnaden av skolor. Ibland krävs att särskild undervisning ordnas för den utländska

personalens barn. Parallellt med etableringen har kommunerna i flera fall måst genomföra redan tidigare beslutade serviceprojekt. En följd av det ansträngda läget har blivit att investeringar inom den sociala sektorn och fritidssektorn i de flesta fall fått stå tillbaka och skjutas på framtiden.

I verksamhetsberättelsen 1966 från Stenungsund sammanfattar kommunaldirektören kommunens problematik: "Hela kommunen hoppas på en sådan utveckling att det skall bli möjligt att stoppa in en sim- och idrottshall i något hål emellan de stora projekten. Hela tiden står behovet av bostäder och med dessa sammanhängande investeringar i förgrunden." Som slutord i verksamhetsberättelsen 1967 står: "Osäkerheten med industrins investeringsverksamhet gör att uppgjorda prognoser måste hålla vissa plusmarginaler för att kunna möta snabbt uppkommande behov på denna sidan. Samtidigt måste tendensen till accelererad utveckling kontrolleras ganska hårt för att undvika investeringar som kan vänta viss tid. Det är väl närmast här, som kommunens stora problem ligger."

Kommunerna har genom förhandlingar med företagen försökt få en fördelning av kostnader för viss service. På detta sätt har avtal träffats om vissa smärre investeringar främst på fritidssektorn, såsom småbåtshamn, fotbollsplan etc. De kostnader som företagen åtagit sig att svara för har nästan uteslutande gällt anläggningar som ersatt sådana som blivit obrukbara p. g. a. industrins utbyggnad.

#### Brister i behandlingen av bostads- och servicefrågorna

Som framgått av redovisningen ovan har kommunerna haft betydande svårigheter att klara de nödvändigaste bostads- och serviceåtgärderna för att möjliggöra etableringarna på den tid som företagen krävt. Den forcerade handläggningen och de bristande kommunala resurserna har medfört svårigheter att styra den samhällsutveckling som sätts igång av industrietableringen. Därmed uppstår risker för de speciella problem som gör sig gällande i snabbt expanderande samhällen. Vi kan i nuvarande skede inte lämna någon fullständig förteckning över sådana speciella problem. Men risker för segregation, höga boendekostnader och en eftersläpande kulturell och social service torde vara uppenbara.

Boendesegregation är i och för sig ett generellt problem vilket bl. a. framhållits av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. I proposition om bostadspolitik (1974:150) understryker departementschefen att en skiktning mellan olika befolkningsgrupper måste undvikas och att en allsidig hushålls- och boendestruktur inom bostadsområdena är angelägen från både sociala och samhällsekonomiska synpunkter. Det kan finnas anledning att särskilt uppmärksamma frågor om boendesegregation när en liten ort expanderar kraftigt till följd av en enda eller några få industrietableringar. Den höga takt i utbyggnaden som krävs kan leda till att stora ensartade områden anses produktionsekonomiskt fördelaktiga. Vidare kan företagets aktiva roll i bostadsbyggandet verka styrande så att byggandet planeras för olika personalkategorier. Det förekommer även att företagen köper mark och uppför bostäder för viss personal. Så har t. ex. skett i Oxelösund och i Stenungsund.

I samband med en kraftig expansion förekommer som regel prishöjningar på mark och bostäder. T. ex. var hyresnivån i Oxelösund under hela 1960-talet högst i länet. Tomtköerna blir långa. Dessa förhållanden kan naturligtvis av den ursprungliga ortsbefolkningen upplevas som försämringar.

Vidare medför industriverksamheternas specifika karaktär — med miljöstöringar och säkerhetsrisker — ett mycket stort kvalitativt problem som inte kunnat ägnas tillräcklig omsorg vid samhällsuppbyggnaden. Boendemiljön upplevs i många fall som försämrad och mer riskfylld p. g. a. den miljöstörande industrins närvaro. Som exempel kan nämnas den oro som osäkerheten om vad olika utsläpp till luft och vatten i samband med kärnkraft medför. Många som bor i Bua två kilometer från Ringhalsverket är oroliga över vad kärnkraftproduktionen vid verket kommer att innebära för risker för den personliga säkerheten. Egnahemsägare framför oro för förluster till följd av sjunkande värde på fastigheterna.

### *3.3.5 Mark, fysiska planer, kommunikationer, teknisk försörjning etc. för industriverksamheten*

Utöver kraven på arbetskraft och bostäder ställer de miljöstörande industrierna anspråk på stora markområden i speciella lägen, planer för industriområden, teknisk försörjning i form av vatten och avlopp etc. av stora dimensioner och goda kommunikationer till och från industriområdet. Samhällets medverkan har visat sig nödvändig på alla dessa sektorer.

#### *Mark*

##### **Generell behandling av markfrågor**

Mark för industriområden kan köpas och förvaltas av såväl kommuner som enskilda juridiska och fysiska personer. Storindustriområden är i regel i företagets ägo. Kommunen disponerar över flera markpolitiska hjälpmedel t. ex. kommunal förköpsrätt och expropriationsrätt.

##### **Speciella åtgärder och problem**

En etablering av stora miljöstörande industrier kräver mark för *industriområdet*, mark för *kommunikationstekniska anläggningar*, mark för *skyddsområden* samt mark för *framtida expansion*.

Vid köp av mark till industriområdet har kommunerna i de flesta fall gjort förmedlingsköp åt företagen. Man har köpt den mark företagen har önskat och på oförändrade villkor överlåtit marken till företagen. Företagen har genom avtal också försäkrat sig om kommunernas medverkan vid eventuell expropriation av mark för industriområdet, om det skulle visa sig svårt att förvärva marken. Från företagets synpunkt har kommunens medverkan vid köp av mark till industriområdet varit en

försäkran om att man fått förvärva marken. Kommunens medverkan har för företagen också varit en viss försäkran om ett lägre pris på marken samt försäkran om expansionsmöjligheter på orten. När det gäller skyddsområden har kommunerna i flera fall medverkat vid inlösen av fastigheter och förmedlingsköp. Vidare har företagen genom avtal och överenskommelser med kommunerna försäkrat sig om förköpsrätt via kommunerna vid eventuell försäljning av mark i anslutning till industriområdet.

Kommunens åtaganden för industrimark har medfört en ekonomisk och administrativ belastning i ett läge som i övrigt kräver en mycket stor kommunal insats. Man har fått administrativa kostnader i samband med expropriationer och förmedlingsköp. Ofta har kommunerna också fått förskottera medel vid förmedlingsköpen, vilket har ansträngt kommunernas likviditet. Av de studerade kommunerna är det endast Lysekils kommun som i sitt avtal med OK specificerat att kommunen skall ha ersättning för eventuella expropriationskostnader. Kommunen skall enligt avtalet heller inte behöva stå för några kostnader i samband med förvärv av fastigheter för att säkerställa raffinaderiutbyggnaden.

När det gäller mark för kommunikationsanordningar med direkt anknötning till den industriella verksamheten och mark för skyddsområden har det rått osäkerhet om kostnadsansvar mellan kommun och företag. Det råder därför skillnader mellan dessa frågor behandling i olika områden. På Väröhalvön har kommunen bekostat delar av kommunikationsstråken samt svarat för inlösen och förmedlingsköp av skyddsområden, medan företaget stått för kostnader och åtaganden i t. ex. Brofjorden. Frågorna har oftast reglerats genom avtal. Flera av kommunerna har i avtalen med företagen försäkrat sig om åtminstone viss ersättning för sin medverkan vid markköpen. Så har exempelvis skett i Östhammar och Värö, där enligt avtal mellan Vattenfall och kommunerna den mark, som fastighetsägarna omkring anläggningen kan begära inlöst, skall förvärvas av kommunerna. Marken skall sedan överlåtas till Vattenfall, som skall ersätta de kostnader kommunerna haft vid köpen. Det finns dock exempel på att kommuner haft stora kostnader för inlösen av skyddsområden. T. ex. löste Stenungsunds kommun efter förhandlingar med ESSO och fastighetsägarna in ett antal av industriverksamheten störda fastigheter intill företagets industriområden. Vid expropriationen fick kommunen betala en ersättning på ca 5 milj. kr för marken. 2 milj. kr fick kommunen tillbaka genom att en del av marken såldes till Esso.

### *Fysiska planer och utredningar*

#### Generell behandling

Byggnadslagen föreskriver att för att mark skall få användas till tätbebyggelse skall den vid planläggning ha prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. I byggnadslagen och i byggnadsstadgan föreskrivs närmare regler om fastställd detaljplan och om byggnadslovsplikt.



Kommunerna har ansvar för planläggningen. Länsstyrelsen fastställer planer och kan under vissa omständigheter meddela dispens från kravet på detaljplan. Dispens kan även i vissa fall ges av kommunens byggnadsnämnd. Länsstyrelsen har vidare till uppgift att ta fram underlagsmaterial för planering.

### Speciella åtgärder och problemen

För att möjliggöra en etablering av tung miljöstörande industri krävs omfattande markundersökningar, utarbetande av grundkarta och planeringsinsatser. Speciellt stora insatser krävs om anläggningarna lokaliseras till tidigare icke exploaterade områden. En översiktlig markanvändningsplan för hela kommunen är nödvändig i samband med etableringen. Företagen har ofta svarat för merparten av planerings- och utredningsarbetet med hjälp av kommunen och statliga myndigheter. Ofta har konsulter anlåtits. I flera fall har planerna för industriområdet inte formaliserats i fastställd detaljplan, utan dispens från kravet på detaljplan har givits. I de fall detaljplanläggning har skett har företag, kommun och länsstyrelse haft gemensamma samråd. Beslut om fastställelse har oftast fattats av regeringen efter underställning. I vissa fall har detaljplaner upprättats och fastställts efter det att industrianläggningen uppförts.

De studerade lokaliseringkommunerna har inte haft tillräckliga administrativa och ekonomiska resurser att på ett aktivt sätt leda utredning och planering i syfte att ordna etableringen på för samhället bästa sätt. Härtill kommer att planberedskapen varit låg i samtliga studerade lokaliseringkommuner. I vissa fall har företagen bekostat översiktlig planering och finansierat kommunala tjänster. Företagens krav på snabb handläggning har inte bara ansträngt de kommunala resurserna utan också varit den huvudsakliga orsaken till att byggnadslagstiftningens krav på detaljplanläggning i vissa fall inte har kunnat hävdas. Härmed har uppkommit risk för att motstående intressen inte har kunnat tillgodoses i den utsträckning som avses i lagstiftningen.

På grund av de aktuella industriernas mycket komplicerade karaktär och samhällets bristande kunskaper på miljöområdet har osäkerheterna i planeringsunderlaget varit betydande. Stor osäkerhet har rått hos såväl kommuner som statliga myndigheter om vilka slag av utredningar som krävts som underlag för planering t. ex. på miljösidan. Osäkerhet har bl. a. rått om vilka miljökonsekvenser de miljöstörande industrierna medför och vilka uttryck detta eventuellt borde få vid den fysiska planeringen, t. ex. hur man planerar in ett kärnkraftverk eller oljeraffineri i förhållande till bostadsbebyggelsen. Kunskapsunderlag har ofta kunnat hämtas bara från det etablerande företaget.

### *Vägar och järnvägar*

#### Generell behandling av väg- och järnvägsfrågor

Staten är väghållare för det allmänna vägväsendet såvida inte vederbörande kommun på grund av särskilt förordnande är väghållare inom sitt

område eller del därav. Väghållning omfattar enligt väglagen såväl byggande som drift av väg. I de fall vederbörande kommun är väghållare utgår statsbidrag för byggande av väg eller gata i enlighet med fastställd fördelningsplan. Statsbidrag utgår med 95 procent av kommunens kostnad för byggnadsföretaget, i vissa fall med 85 procent. Bygges väg eller gata efter högre standard än som föranleds av den allmänna samfärdseln, skall merkostnaden inte beaktas vid beräkningen av statsbidrag. Till drift av statsbidragsberättigade vägar och gator utgår statsbidrag med 95 procent av det belopp, till vilket driftkostnaderna "beräknas skäligen böra uppgå". Statsbidragen utgår i mån av tillgång på medel. Dessa medel anvisas årligen av riksdagen.

Väghållningen är föremål för långtidsplanläggning. Vägverket upprättar mot bakgrund av statsmakternas mål en behovsinventering för en femårsperiod. I långtidsplanen som upprättas för en tioårsperiod prioriteras olika projekt och fördelas på planläggningsområden och län. Den s. k. flerårsplanen omfattar vägobjekt som beräknas bli utförda med ordinarie medel under en femårsperiod. Flerårsplaner för riksvägar och länsvägar upprättas av vägverket resp. länsstyrelsen och fastställs av vägverket efter yttranden av kommuner, länsvägnämnd och länsstyrelse. Behovsinventering, långtidsplaner och flerårsplaner revideras vart tredje år. Ett vägbyggnadsprojekt kan således ofta vara under planering och projektering under 5-10 år innan byggandet startar.

Statens järnvägar svarar som affärsdrivande verk för 94 procent av landets järnvägar. Beslut om investeringar inom SJ sker i allt väsentligt centralt mot bakgrund av en femårig planering. Beträffande industristamspår mellan järnväg och industriområde finns inga fasta regler om vem som skall äga och bekosta dem. Frågan löses genom avtal från fall till fall.

### Speciella åtgärder och problem

En etablering av tung miljöstörande industri kan på grund av läge och transportbehov kräva väginvesteringar av betydande omfattning. Etableringarna på Väröhalvön föranledde t. ex. direkta ombyggnadsbehov av det allmänna vägnätet för ca 16 milj. kr. Vidare kan industriverksamheten ha extrema transportförutsättningar, t. ex. transporter av mycket tunga reaktortankar till kärnkraftverk, som medför krav på punktvisa breddningar och förstärkningar av befintliga vägar. Insatser av sådant slag har varit nödvändiga i samtliga lokaliseringssorter för kärnkraftverk.

Vid stort väginvesteringsbehov har det visat sig svårt att göra omprioriteringar inom de ramar som flerårsplanerna för respektive län anger. Ofta har vägplanerna upprättats utan hänsyn till de snabbt uppkommande etableringarna. Företagen har bidragit med blygsamma belopp till de stora väginvesteringarna. Betydande beredskapsmedel har i en del fall fått tas i anspråk. Så fick t. ex. AMS anvisa 4,5 milj. kr för en planskild korsning av E 6 vid Väröbacka. Korsningen var en nödvändig förutsättning för de tunga transporter till Värö bruk, men bruket hävdade att kostnaden borde bestridas av vägverket, något som dock inte kunde rymmas inom länsramen. Ibland har omprioriteringsproblemen

belastat kommunerna vilka för att etableringen skulle kunna genomföras inom den tid som företaget krävt bekostat utbyggnad av vägar som legat för långt fram i vägverkets planer. Så har t. ex. varit fallet i Stenungsund och Värö. I andra fall t. ex. i Forsmark och Lysekil har företagen själva planerat och byggt väg. Mindre förstärkningar och breddningar har på olika sätt fördelats mellan företagen och vägförvaltningarna.

Projektering och byggande av industrispår har reglerats i avtal mellan SJ och aktuella företag. I de fall industriområdet ligger på avstånd från befintlig järnväg råder oklarhet om anslutningen, det s. k. industristamspåret. SJ hävdar att detta är en kommunal angelägenhet. På Väröhalvön har kommunen löst in spårmarken och svarar för underhållet. I Lysekil är däremot kostnadsansvaret för ett eventuellt industristamspår ännu oklart efter långvariga förhandlingar mellan företaget, SJ och kommunen. Kungl. Maj: t har den 13 september 1973 givit SJ i uppdrag att projektera järnvägsspåret. Finansieringsfrågan har dock inte lösts därmed. I beslut den 31 maj 1974 angående utbyggnad av Scanraffs oljeraffinaderi har Kungl. Maj: t som villkor föreskrivit att bolaget skall vara skyldigt att — efter förhandlingar med övriga intressenter — träffa avtal om deltagande i finansieringen av det järnvägsspår till det aktuella området som förutsatts i Kungl. Maj: ts beslut den 13 september 1973.

Gemensamt för de kommuner som påtagit sig ansvar för vägar och järnvägar i samband med etableringar är att de har haft betydande svårigheter att ekonomiskt och administrativt klara projektering och byggande med de krav på snabbhet samt på åtgärder även inom andra sektorer som företagen har ställt.

### *Hamnar och farleder*

#### Generell behandling av hamn- och farledsfrågor

Hamnväsendet regleras f. n. på flera sätt, genom ett stort antal allmänna författningar, genom specialförfattningar, ordningsföreskrifter och sedvanerätt. Man skiljer i rättsligt hänseende mellan allmän hamn och enskild hamn. Allmän hamn kan antingen bestå enligt sedvana eller inrättas genom beslut av regeringen enligt 5 kap. vattenlagen. Allmän hamn är upplåten till begagnande för den allmänna samfärdselns behov och kan ägas av kommun eller enskild juridisk eller fysisk person.

Fördelningen av kostnadsansvaret mellan staten och intressenterna i farleder och farledsanordningar inom och utanför hamnområdena är f. n. något oklar. Vad gäller anordnande av farledsmärkning m. m. för säker fart inom hamnområden skall hamninnehavaren i princip ha kostnadsansvaret. Anordningar i genomgående farleder, såväl i öppen sjö som inomskärs, bekostas enligt praxis av staten. Däremot har oklarhet rått om principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och hamnägarna i fråga om farledsanordningar och andra farledsarbeten i infarts- och tillfartsleder från öppna sjön eller från genomfartsled in till en eller flera hamnar. Huvudregeln i dessa avseenden har varit att staten svarat för samtliga säkerhetsanordningar in till hamnområdesgränsen. Två beslut av Kungl. Maj: t rörande kostnaderna för farledsutmärkningen i farleden in till Brofjorden samt i Mälaren ligger i linje med denna praxis.

## Speciella åtgärder och problem

Typiskt för flertalet av de studerade industrierna är krav på kustlokalisering och hamn. Vissa av industrierna, t. ex. oljeraffinaderier, kräver farleder och hamnanläggningar för extremt djupgående fartyg. Lokaliseringar till inte tidigare exploaterade områden medför omfattande investeringar i sjömätning, farledsanordningar, lotsanordningar, minröjning, kajbyggnad etc. De stora nyetableringarna har krävt en prioritering av sjöfartsverkets resurser och ändrat förutsättningarna för genomförande av verkets långsiktiga planer.

Hamnarna är i de studerade fallen i allmänhet enskilda och bekostas av företagen. I storindustriområden av riksplanekaraktär har det emellertid ansetts vara ett samhälleligt intresse att hamnar hålls tillgängliga för flera intressenter. I Brofjorden har detta garanterats i avtal mellan företaget och kommunen, medan t. ex. Stenungsunds kommun inte har någon kontroll över hamnarna i området. I beslut den 31 maj 1974 angående utbyggnad av Scanraffs oljeraffinaderi i Brofjorden har Kungl. Maj:t – som förutsatt att allmän hamn kommer att inrättas i Brofjordsområdet – som villkor föreskrivit att bolaget skall vara skyldigt att, om Lysekils kommun så påfordrar, genom förhandlingar med kommunen medverka till att produkthamnen vid Trommekilen överförs i kommunens ägo.

De stora farleder som krävs är i regel allmänna och bekostas av samhället. Det kan dock uppstå osäkerhet i frågor om kostnadsansvaret, som avgörs av sjöfartsverket från fall till fall. Som exempel kan anföras det tidigare nämnda beslutet om farleden till Brofjorden, där sjöfartsverket beslutade att kostnaderna för vissa säkerhetsanordningar vid farleden skulle bäras av företaget, medan Kungl. Maj:t efter besvär föreskrev att kostnaderna för säkerhetsanordningar belägna utanför hamnområdet skulle bäras av staten. Vidare kan finansiering av sjömätning och farledsfördjupning vara oklar. Dessa arbeten sker ibland på uppdrag av industriföretaget och ibland på verkets eget initiativ. I syfte att i nu nämnda hänseende åstadkomma viss klarhet för framtiden har Kungl. Maj:t i beslut om utbyggnad av Scanraffs oljeraffinaderi i Brofjorden som villkor föreskrivit att bolaget skall vara skyldigt att anpassa sin verksamhet vid råolja- och produkthamnar till de krav som kan komma att uppställas i ett Brofjordenområdet täckande sjötrafikledningssystem.

Ännu ett problem har påvisats av sjöfartsverket. Enligt sin instruktion får sjöfartsverket biträda kommun eller enskild med utlåtande, undersökning eller annat arbete i fråga som är av allmänt intresse för sjöfarten. När sjöfartsverket kontaktas av ett etablerande företag för utlåtande bedömer man emellertid bara det enskilda projektet och utför på uppdrag sjömätning och navigeringsbedömning. Vid dessa kontakter har företagen ofta krävt sträng sekretess, vilket har gjort att verket inte kunnat samråda med kommun eller länsstyrelse och på så sätt skaffa sig det bredare underlag, som torde vara nödvändigt för att göra en bedömning av den allmänna lämpligheten av en farled och hamnlokalisering.

### *Olje- och brandskydd*

#### Generell behandling av olje- och brandskyddsfrågor

Räddningstjänsten, dvs. den verksamhet som syftar till att vid brand, ras, översvämning, oljeutflöde etc. avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön, regleras i brandlagen (1974: 80). Enligt denna ankommer räddningstjänsten i första hand på det kommunala brandförsvaret. Ansvar för oljebekämpning samt åtgärder mot löskomna kemikalier m. m. till havs och i kustvattnen samt vissa sjöar åvilar tullverkets kustbevakning. När det gäller bekämpningsåtgärder i hamn ligger ansvaret dock hos kommunen. För verksamheten skall kommunen hålla ett brandförsvaret, som tillfredsställer skäliga anspråk på effektivitet. Kommunen är enligt brandlagen berättigad till ersättning av statsmedel för vissa kostnader för räddningstjänst med anledning av skogsbrand och oljeutflöde till havs eller i kustvattnen och vissa vattendrag. Regeringen kan även besluta om ersättning av statsmedel för räddningstjänstkostnader i varje särskilt fall. Tillsyn över kommunernas räddningstjänst skall utövas av länsstyrelserna och statens brandnämnd, tidigare statens brandinspektion. Länsstyrelserna har vidare ansvar för planläggning av katastrofberedskap t. ex. vid haveri vid kärnkraftverk eller vid stora giftgasutsläpp. Kontroll av brandfarliga industriprocesser sker av sprängämnesinspektionen i samråd med arbetarskyddsstyrelsen, yrkesinspektionerna och lokal brandmyndighet.

#### Speciella åtgärder och problem

Transport och lagring av olja, förekomst av explosiva och giftiga gaser, processer under höga tryck och temperaturer etc. är karakteristiska förutsättningar för de studerade industriverksamheterna. För detta krävs extraordinära skyddsinsatser. Beredningsplaner måste upprättas och prövas vid katastrofövningar. Särskilda resurser kan krävas vid länsstyrelserna, t. ex. utryckningsfordon att användas vid haverier i kärnkraftverk. Den lokala brand- och oljeskyddsberedskapen måste förstärkas med personal och materiel. Vidare måste ske en noggrann kontroll av material och konstruktioner i industrianläggningarna.

Brandskyddsfrågorna har i flera fall kommit in alltför sent i behandlingen och de kommunala brandmyndigheterna har inte haft tillräckliga resurser för att möta de nya uppgifterna i samband med etableringen. Brandinspektionen har fått ingripa och föranstalta om specialutredningar. Kompetensproblem har förelegat beträffande de extraordinära insatserna, t. ex. mellan tullmyndigheterna och kommunen beträffande oljeskydd och mellan företag och kommun beträffande förstärkning av brandförsvaret. Frågan om utökad brandförsvaret har i allmänhet reglerats i avtal mellan kommun och företag och har som regel lösts så att företagen bidragit till en förstärkning av kommunens brandkår samt anskaffat särskild brandsläckningsutrustning. Ett exempel på detta utgör avtalet mellan Lysekils kommun och OK enligt vilket OK skall hålla brandberedskap som samordnas med kommunens brandför-

svar. Eventuella merkostnader för kommunen skall OK efter förhandlingar ersätta kommunen. I enlighet med avtalet har förhandlingar förts mellan Scanraff och kommunen om kostnaderna för olje- och brand-skydd. Resultatet har blivit ett brandavtal som reglerar vissa kostnader, bl. a. två nya brandtjänster och den extra materiel som måste finnas i beredskap för bl. a. oljeskador.

### *Vatten och avlopp*

#### Generell behandling av va-frågor

Ansvar för anordnande av allmänt vatten och avlopp regleras genom lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Enligt denna lag avses med allmän va-anläggning sådan anläggning som har till ändamål att bereda bostadshus eller annan bebyggelse vattenförsörjning och avlopp och som drivs av kommun eller, om den drivs av annan, förklarats för allmän. Vid behov har kommunen att sörja för eller se till att allmän va-anläggning kommer till stånd, så snart det kan ske. För användning av allmän va-anläggning har huvudmannen rätt att ta ut avgift. Denna skall utgå enligt en taxa som utformas så att avgiften inte överskrider vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för anläggningen. Avgiftsskyldigheten skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund. Till avloppsreningsverk dimensionerade för minst femtio personer kan utgå statsbidrag.

#### Särskilda åtgärder och problem

De industrier som här är aktuella kräver i regel för sina processer sötvatten till en mängd som vida överstiger lokaliseringskommunens tidigare totala behov. Vidare medför samhällsutbyggnaden till följd av etableringen samt de allmänt höjda kraven på kommunal rening behov av insatser. Effekten av en etablering blir därför omfattande nyinvesteringsbehov i vattenverk, ledningar, reningsverk etc. Investeringar i storleksordningen 20 milj. kr har förekommit i direkt anslutning till studerade etableringar. Industriernas lokalisering på avstånd från befintliga tätorter kan dessutom försvåra samutnyttjande. Samtliga studerade kommuner har reglerat va-frågorna i avtal med företagen. Vissa företag har själva svarat för vattenförsörjning och reningsanordningar. Exempelvis har Oxelösunds järnverk själv byggt en processvattenledning från Nyköpingsån till järnverket. Det vanliga är dock att kommunerna svarat för investeringarna och reglerat kostnaderna genom avgifter. Så har skett bl. a. i Värö, där kommunen har byggt vattenledning och öppnat en ny vattentäkt i samband med industrietableringen. Kommunerna har i dessa fall belastats med dryga investeringskostnader samt kostnader för planering och projektering. Bara Lysekils kommun har genom avtal fått ersättning för administrativa kostnader i samband med projektering, domstolsförhandlingar etc.

De kommuner som engagerat sig i va-frågorna har haft svårigheter att

på den korta tid som krävts ekonomiskt och administrativt klara va-investeringarna. De har i regel haft en svag position i avtalsförhandlingar. Dessa frågor har emellertid måst prioriteras eftersom de är en förutsättning för industriverksamheten. I några fall, bl. a. i Värö, har arbetena utförts som beredskapsarbeten, vilket har medfört visst statsbidrag. Speciella fördelnings- och dimensioneringsproblem förekommer i det fall att flera stora industrianläggningar skall försörjas med va. Hittills har dessa frågor lösts i avtal mellan företag och kommun, så t. ex. i Stenungsund. Osäkerhet om framtida kapacitetsutbyggnader inom det etablerade företaget föreligger regelmässigt, vilket försvarar beslut om dimensioneringen av va-anläggningarna.

### Brister i behandlingen av mark-, plan-, kommunikations- och tekniska försörjningsfrågor för industriverksamheten

Eftersom det har varit ett starkt intresse att industriverksamheten skall komma till stånd så har de åtgärder och beslut som erfordras för detta prioriterats. Företagen har påskyndat behandlingen av dessa frågor. Kraven på snabb handläggning har utövat ett påtagligt inflytande på samhällets handlande. Av detta och andra i det föregående berörda skäl har samhället haft sämre faktiska förutsättningar att påverka industriverksamhetens lokalisering och utformning än som avsetts föreligga. Flera frågor har kommit in för sent i behandlingen. Eftersom det i de flesta frågor krävts lösningar från fall till fall har det ofta inte varit möjligt för samhällsorganen att hävda etablerad praxis och sedvana eller att nyttja tidigare gjorda erfarenheter.

#### 3.3.6. *Utsläpp till luft och vatten m. m.*

##### Förutsättning

Ett av grundkriterierna för de industri typer som utredningen har att behandla är de miljöstörande effekterna. Källor till dessa miljöstöringar är luftföroreningar (från skorstenar, lagertankar, slagghögar osv.), vattenföroreningar (från processer, dagvatten osv.) och buller (från maskiner, facklor osv.). I vissa fall kan transporter, en anläggnings storlek och karaktär eller ljussken från facklor och strålkastare uppfattas som miljöstöringar. I samband med haveri eller olyckor kan uppstå särskilda miljöstöringar av ibland mycket omfattande art, exempelvis genom påverkan av gas eller radioaktiv strålning.

##### Generell behandling av utsläppsfrågor

Gemensamt för alla behandlade industrier är att de – när det gäller en nyanläggning – efter den 1 januari 1973 kan prövas av regeringen enligt 136 a § byggnadslagen. Vid denna prövning skall miljöstöringarna beaktas. I regel ges dock inga mer preciserade miljöskyddsvillkor i samband med denna övergripande prövning, utan preciseringen sker vid den efterföljande prövningen enligt miljöskyddslagen.

Regleringen av utsläpp till luft och vatten sker med stöd i skilda lagar. Efter miljöskyddslagens tillkomst den 1 juli 1969 reglerar koncessionsnämnden för miljöskydd utsläpp till luft och vatten av förorenande ämnen, buller etc. Vid uppförande av atomanläggning regleras säkerhetsfrågor och strålskyddsfrågor m. m. i enlighet med atomenergilagen och strålskyddslagen. Vid prövningen inhämtas yttranden från berörda myndigheter och organisationer på lokal, regional och central nivå. Störningar kan även regleras med stöd i annan lagstiftning, t. ex. byggnadslagen, naturvårdslagen och hälsovårdsstadgan. En mer detaljerad genomgång av nuvarande prövningsförfaranden ges i kap. 4.

### Speciella åtgärder och problem

Vid de studerade etableringarna har utsläppsfrågorna behandlats på olika sätt. I vissa fall har prövning skett enligt vattenlagen och hälsovårdsstadgan, i andra har industrin koncessionsprövats enligt miljöskyddslagen. I det senare fallet har då prövningen avsett såväl utsläpp till luft och vatten som bullerstörningar och ljusemissioner. En sådan prövning har på förhand skett för etableringarna i Forsmark och Brofjorden.

Vid utbyggnaden av kärnkraftverket i Forsmark t. ex. har koncessionsnämnden givit utförliga regler för vad företaget har att iaktta i fråga om kärnkraftverkets miljöpåverkan, utom vad avser den radioaktiva strålningen. Koncessionsnämnden reglerar där dels villkor för vattenutsläpp och rening av avloppsvatten, dels rening av sanitärt avloppsvatten. Där ges också villkor angående ljudnivån från kärnkraftverket samt villkor för luftutsläppen, vilka maximeras beträffande vissa ämnen. Liknande maximeringar av luftutsläppen har givits även för verksamheterna i Brofjorden och i Stenungsund. Villkoren för luftutsläppen från Värö bruk reglerades först genom beslut av hälsovårdsnämnden och länsstyrelsen. De villkor för luftutsläppen som sedermera gavs av koncessionsnämnden överklagades av naturvårdsverket, och genom Kungl. Maj: ts beslut reglerades slutgiltigt bolagets ansvar för luftutsläppen.

Förklaringen till att olika prövningsförfaranden vad gäller utsläpp till luft och vatten använts vid etableringarna är att miljöskyddslagen trädde i kraft först den 1 juli 1969. Tidigare var den prövning som nu företas enligt miljöskyddslagen splittrad i olika förfaranden.

För företagen är tillstånd enligt olika lagar en förutsättning för att kunna genomföra en etablering av miljöstörande industri. Det ligger därför i företagets intresse att prövning kan ske snabbt efter det att ansökan inlämnats. Vid studerade etableringar har prövningar i en del fall tagit mycket lång tid och de slutliga villkoren har inte varit fastställda förrän anläggningen stått färdig. Det har också förekommit att planerade byggstarter måst uppskjutas p. g. a. att tillståndsprövningen inte har kunnat anpassas till företagens tidsplan.

Prövning av utsläppens verkningar bygger i huvudsak på remissförfaranden. Närmast berörda remissinstanser – naturvårdsverket, SMHI och fiskeristyrelsen samt kommun och länsstyrelse – har i skrivelser till UMI och till bostadsdepartementet visat på ett antal problem. Myndig-



heterna saknar i stor utsträckning resurser för att göra speciella utredningsinsatser som grund för sina yttranden. Ofta kan myndigheterna först i samband med prövningen starta undersökningar genom att sökande företag av vattendomstol och koncessionsnämnden åläggs att bekosta sådana. Resultaten av dessa undersökningar kan dock i regel inte utvärderas innan myndigheten skall avge remissyttrande i tillståndsfrågan. Vidare kan kompetensproblem uppstå mellan de olika myndigheterna, vilket leder till att nödvändigt samarbete försvåras. Flertalet undersökningar kommer till stånd genom förordnande av vattendomstol eller koncessionsnämnden. De föregås inte av någon helhetssyn av undersökningsbehovet. Det finns risk för att varje undersökning planeras för sig. Vidare bör framhållas att kommunerna sällan har kunskap eller utredningsresurser för att bedöma de tekniskt komplicerade utsläppsfrågorna.

För att samhället med större säkerhet skall kunna bedöma effekterna av olika utsläpp krävs mycket omfattande undersökningar. En särskild arbetsgrupp, PNI, har på uppdrag av bostadsdepartementet framlagt förslag till principprogram för miljöundersökningar.<sup>1</sup> Programmet är uppdelat på fyra undersökningsetapper. Förundersökningen skall ge underlag för uppläggning av fortsatta undersökningar. Lokaliseringsundersökningar skall ge underlag för lokaliseringsbeslut. Villkorsundersökningar skall ge underlag för närmare villkor för verksamheten. Kontrollundersökningarna syftar till att registrera verksamhetens eventuella påverkan på miljön. Den sammanlagda tidsåtgången för PNI:s förslag uppgår till mellan fem och sex år. Kostnaden för hela undersökningsprogrammet har beräknats till ca 10–12 miljoner kronor. Ingen lokalisering av miljöstörande industri har ännu givits tillstånd mot bakgrund av ett så fullständigt material som arbetsgruppen föreslår. Företagens krav på korta handläggningstider har inte möjliggjort genomförande av fullständiga undersökningar. Om det föreslagna undersökningsprogrammet genomförs kommer prövningsförfarandet att kunna grundas på ett väsentligt bättre underlag än vad som f. n. är fallet. De undersökningar som hittills utförts är sådana som krävts i samband med prövning enligt lag. Eftersom vattenlagen varit i kraft under relativt lång tid i förhållande till annan miljöskyddslagstiftning så har främst genomförts undersökningar om vattenförhållanden. På senare år har även krävts undersökningar av luftutsläppens spridning och verkningar.

### Brister i behandlingen av utsläppsfrågor

Utvecklingen av miljöskyddslagstiftningen har – parallellt med ett ökat miljöpolitiskt medvetande – ställt allt större krav på företagen. De tillåtna utsläppen har specificerats alltmer i domar och beslut. Krav har ställts på företagen att utreda möjligheter att minska utsläppen ytterligare samt att utreda effekterna av utsläppen. Fortfarande kvarstår dock mycket arbete innan man kan hävda att de omgivningshygieniska effekterna av de studerade industriverksamheterna i sin helhet kan belysas och kontrolleras. Socialstyrelsen, planverket och även andra myndigheter har framhållit allvarliga brister i dessa hänseenden.

<sup>1</sup> Förslag till Principprogram för undersökningar av Naturförhållanden vid vissa Industrielägen. Bostadsdepartementet Ds B 1974: 2.

De samlade effekterna på en ort har inte kunnat bedömas då man i regel inte har någon samlad bild av tidigare föroreningsituation att ställa i relation till ett nytt projekts krav på utsläpp. För denna bedömning är också företagens ansökningshandlingar alltför knapphändiga. Förslag har vid remissbehandling lämnats till någon form av miljövårdsplanering i industrikommuner. Exempelvis har planverket och länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län framfört sådana synpunkter i samband med prövning av industriutbyggnad i Stenungsund. För en bedömning av omgivningshygieniska effekter krävs omfattande sociologisk och medicinsk grundforskning, bl. a. för att utröna besvärreaktioner. Länsläkarorganisationen och hälsovårdsnämnderna har idag mycket begränsade resurser för att uppfylla sitt ansvar som remissorgan och tillsynsmyndighet i omgivningshygieniska frågor.

Beslut om etablering av miljöstörande industrier fattas sålunda mot bakgrund av en ibland bristfällig kunskap om miljöstörningarnas effekter på människa och natur; framför allt saknas kunskap och resurser för att utröna såväl kort- som långsiktiga besvärseffekter för kringboende människor. Vi kommer i vårt fortsatta arbete att göra fördjupade studier av lokala miljöstörningseffekter och deras behandling.

### 3.4 Problemanalys

#### 3.4.1 *Kommunernas och de statliga myndigheternas förutsättningar och roll i etableringsprocessen. Förutsättningar för medborgarinflytande*

##### *Gemensamt intresse av att etableringen genomförs*

Lokalisering av ifrågavarande industrier har ofta skett till mindre kommuner. Dessa har i regel upplevt sysselsättningssvårigheter bl. a. till följd av strukturomvandlingen och har inte sällan därför ställt sig oreserverat positiva till industrilokalisering till kommunen. Är kommunens näringsliv tillbakagående ser kommunpolitikerna lokalisering av storindustri som ett medel att lösa de svårigheter som är förknippade med den vikande näringslivsutvecklingen. Har kommunen redan storindustri ser man ett ytterligare projekt som en möjlighet att förränta gjorda kommunala investeringar. En fortsatt utbyggnad ses också som en möjlighet att finansiera samhällsåtaganden som det inte tidigare har funnits utrymme för.

Även ur nationell synvinkel framhålls den stora betydelse som ifrågavarande industrityper har. Investeringens betydelse för landets försörjning med vissa produkter, för utveckling och utnyttjande av inhemska råvaror och teknologi, för landets betalningsbalans, energiförsörjning etc. har ofta påtalats. Normalt torde sålunda den aktuella typen av företagsinvesteringar ha ett starkt stöd från samhällliga myndigheter på lokal, regional och central nivå. Vid offentliggörande och vidare behandling av en etablering eller stor utbyggnad har denna inte sällan kommit att presenteras som av avgörande betydelse för den ort och

region till vilken den skall förläggas. Härvid har framför allt sysselsättningsargumenten framhållits. I så gott som samtliga studerade fall har sålunda samhälleliga myndigheter tidigt redovisat ett med företaget gemensamt intresse att genomföra etableringen.

### *Kommunens förutsättningar*

Av vår genomgång i avsnitt 3.2 av olika frågors behandling vid de studerade etableringarna framgår att kommunerna har upplevt osäkerhet och tidsbrist samt bristande administrativa och ekonomiska resurser.

Man har inte med någon säkerhet kunnat översätta företagens prognoser till underlag för kommunala beslut och man har inte kunnat ställa relevanta krav på företagen eller på berörda statsmyndigheter. Kommunens egna erfarenheter har varit ringa och återföringen av erfarenheter från tidigare etableringar på andra orter har varit osystematisk och i många fall bristfällig. Regionala och centrala statliga organ har kunnat ge viss hjälp men denna har inte baserats på någon systematisk insamling och bearbetning av erfarenheter. Företagens krav på korta handläggningstider för beslut och korta byggtider har stått i motsättning till ökade krav på samhällelig styrning och kontroll samt till ökade krav på medborgarinflytande.

Företagens krav på att snabbt kunna starta produktionen i de nya anläggningarna har medfört att frågor i samband med etableringarna måste förberedas och beslut fattas på kort tid. Detta har varit möjligt endast genom att den formella behandlingen har begränsats t. ex. genom dispens från detaljplanläggning och att det har skett ett nära samarbete med direktkontakter mellan företag och samhälle på alla nivåer – lokalt, regionalt och centralt. Besluten har inte sällan fattats informellt och konfirmerats i efterhand på formell väg. Kommunerna har genom sin svaga ställning inte kunnat formulera krav på tidig och väl underbyggd information från företagen. Även statliga myndigheter har i vissa fall låtit vänta länge på besked eller åtgärder.

I relation till de samhälleliga åtgärder och beslut som erfordras för att en stor miljöstörande industri skall komma till stånd har som nämnts kommunernas personella och ekonomiska resurser varit otillräckliga. Dessa brister har förstärkts av osäkerheten och tidspressen i planeringen. Tidsnöden har gjort det nödvändigt att lägga ut mycket arbete på konsulter. Det förekommer också att företagen gör arbete som rimligtvis bör åvila samhället, t. ex. upprättande av fysiska planer. Kommunens resurser för kontroll och styrning av såväl konsulter som företag har i regel varit otillräckliga.

Det kanske största problemet för kommunerna har varit att finansiera det stora antalet nödvändiga åtgärder som krävs inom en mycket kort tidsrymd. Fördelningen av kostnaderna mellan företag och kommuner varierar avsevärt för de etableringar som vi har studerat. Även kostnadsfördelningen mellan staten och företagen samt mellan stat och kommun har visat sig oklar och därför utfallit olika i de fall som har studerats. Vi återkommer till kommunernas ekonomiska problem och frågor om kostnadsfördelning i kapitel 5.

Företagen har ofta kommit i ett överläge gentemot kommunerna, vilket inte minst har kommit till uttryck i avtalsituationer mellan kommun och företag. Möjligheten att industrianläggningen kan lokaliserar till annan ort har bidragit till att skapa ett sådant förhandlingsläge. Kommunernas ekonomiska och administrativa resurser har varit mycket knappa. Inga resurser har kunnat avsättas för att belysa t. ex. sociala konsekvenser av etableringen. Man har inte i kommunen kunnat få någon hel bild av projektet och dess konsekvenser.

### *De statliga myndigheternas förutsättningar*

Ett stort antal centrala myndigheter samt länsstyrelserna och övriga länsorgan har tagit och tar en alltmer betydande del i etableringsprocesserna. De centrala myndigheternas roll har dels en informell karaktär genom att kommuner och företag har underhandskontakter med berörda departement och verk, dels en formell funktion med avseende på tillståndsbeslut, beslut om medelstilldelning etc. Betydelsen av underhandskontakter torde vara stor för de företag som här avses.

De statliga myndigheterna har varierande uppgifter under en etableringsprocess. Vissa myndigheter, t. ex. sjöfartsverket, förfogar över kunskaper eller utredningsresurser som företagen behöver i ett tidigt skede. Vidare kan myndigheter, t. ex. vägverket, ha ett direkt ansvar för infrastrukturinvesteringar vilka kräver en egen planering med kontakter med företag och med andra myndigheter på olika nivåer. I stort sett samtliga berörda myndigheter får som remissinstanser vid olika prövningar i planerings- och tillståndsprövningsprocesserna ge synpunkter på aktuella projekt. Slutligen ges vissa myndigheter, t. ex. fiskeristyrelsen och statens meteorologiska och hydrologiska institut, i uppdrag att göra utredningar och svara för kontroll i samband med uppbyggnad och drift. En och samma myndighet kan delta med olika funktioner vid flera olika tillfällen under en etableringsprocess. Berörda myndigheter har upplevt svårigheter i olika hänseenden att klara de uppgifter som genom lagstiftning, instruktioner, särskilda uppdrag och sedvana har ankommit på den under studerade etableringsprocesser.

De myndigheter som svarar för planering, projektering och byggande inom en viss sektor, t. ex. vägar och farleder, har svårigheter att anpassa den egna planeringen till nya stora industrietableringar som kräver omfattande investeringar inom dessa sektorer. För att kunna ta hänsyn till en industrietablering i myndighetens sektorplanering krävs att information om etableringar lämnas tidigt; innan den tidpunkt då ansökan vanligtvis f. n. inges. I många fall har det därför varit nödvändigt med lösningar från fall till fall. Omprioritering av resurser inom en sektor, t. ex. vägbyggandet, är dock inte alltid tillräcklig för att genomföra de åtgärder som en industrietablering kräver och leder självfallet till att andra delar av sektorn riskerar att eftersättas. Kostnadsfördelningen mellan myndighet och etablerande företag har många gånger visat sig oklar och fått lösas genom förhandlingar från fall till fall. Vidare har i vissa fall rätt oklarhet om ansvarsfördelning och kontaktvägar mellan stat

och kommun. Bristande information och samarbete mellan olika centrala myndigheter och mellan myndigheter på olika nivåer har påtalats. Inte sällan har det dröjt till långt in i uppbyggnadsskedet innan t. ex. erforderligt vägbyggande har kunnat komma igång.

Den sektorsindelning av statsförvaltningen som råder är givetvis av många skäl nödvändig men den medför vissa svårigheter vid behandlingen av frågor i anslutning till en storindustrietablering. Flera myndigheter efterlyser möjligheter att ta ett vidare grepp på skilda frågor, t. ex. transporter, än vad som är möjligt inom de enskilda myndigheternas kompetensområden. Den sektoriella behandlingen medverkar till svårigheten att skapa en något så när hel bild av ett projekt och dess konsekvenser.

### *Förutsättningar för medborgarinflytande*

De etableringar av miljöstörande industri som vi har studerat har givit små möjligheter till insyn och överblick över skilda konsekvenser. Detta förhållande har också medfört att de människor som berörs av etableringen och dess konsekvenser ofta har haft små möjligheter att påverka händelseförloppet. En etablering kan emellertid vara mycket ingripande för ortsbefolkningen vad avser arbete, boende och service samt miljö. Etableringen kan ge nya arbeten och skapa utrymme för expansion av bostads- och servicesektorerna. Men den kan också påverka miljön på ett sätt som exempelvis ändrar förutsättningarna för befintliga näringar, t. ex. yrkesfiske, eller ger störningar för permanent- och fritidsbebyggelse så att flyttning blir nödvändig. Rekreationsområden kan bli obrukbara, t. ex. för bad.

Två förutsättningar framstår som särskilt viktiga som grund för medborgarinflytande i etableringsprocessen. Dessa förutsättningar bör föreligga för att politiska organ, intresseorganisationer och allmänheten skall kunna bilda sig en god uppfattning om en industrietablering och dess konsekvenser. Förutsättningarna är att

- information* ges, som belyser såväl etableringens skilda aspekter som dess helhet; samt att
- tid* finns att ge och ta emot information samt att öva inflytande på etableringen och dess konsekvenser.

Dessa förutsättningar har visat sig svåra att uppfylla vid etableringar av stora miljöstörande industrier. Den huvudsakliga informationen har givits inom politiska och andra organisationer samt genom massmedia. Industri- verksamhetens komplexa karaktär, de bristande och splittrade kunskaperna om dess effekter samt företagets krav på korta handläggningstider har dock medfört svårigheter att beskriva etableringarna och deras konsekvenser på ett för förtroendevalda och allmänhet enkelt och lätt förståeligt sätt. I samband med tillståndsprövning har även vissa informationsmöten hållits. Det har dock varit svårt – och i vissa fall omöjligt – att vid ett och samma informationsmöte ge och få information om skilda konsekvenser av en etablering. Också möjlighe-

terna att vid ett informationsmöte ge eller få en hel bild av etableringen har på grund av tillståndsprövningens konstruktion varit små.

Det senare belyses av vad statens kärnkraftinspektion och statens strålskyddsinstitut säger i en skrivelse till regeringen rörande myndigheternas handläggning av tillstånd till kärnkraftverk.<sup>1</sup> I skrivelsen sägs bl. a.: ”Det finns ett behov av koordinering och synkronisering av handläggningen av tillståndsärendena på ett sådant sätt att allmänheten, ortsbefolkningen samt olika intresseorganisationer lättare kan överblicka myndighetsinsatserna och att de berörda myndigheterna lättare kan utväxla information”. Vidare föreslås i skrivelsen att den direkta kontakten med ortsbefolkningen vid tillståndsgivningens förberedande samordnas och förbättras.

En förutsättning för ett förstärkt inflytande på etableringsförloppet är också att information ges öppet. Inte sällan har uppgifter om en etablering lämnats under sträng sekretess, såsom i Stenungsund, där ett informationsmöte hölls på försommaren 1960 för kommunalfullmäktige och kommunalnämnd om de petrokemiska industriernas etableringar. Då hade redan i maj samma år slutits ett markavtal mellan ett av företagen och kommunen. Den 2 november offentliggjordes projektet av företagen vid en presskonferens i Stockholm och i december 1960 fattade fullmäktige det definitiva beslutet om markförsäljningen.

Den information som har givits allmänheten har oftast lämnats på ett sent stadium av etableringsförloppet, sedan det avgörande beslutet har fattats om etableringen. Ett exempel på detta kan hämtas från Östhammar, där Vattenfall, kommunen, länsstyrelsen och vissa centrala statliga myndigheter gemensamt ordnade ett informationsmöte. Mötet hölls ungefär nio månader efter det att regeringen hade fattat beslut om lokalisering av ett kärnkraftverk till kommunen.

I vissa fall har industriföretagets krav på snabbhet kommit att stå i konflikt med kommunens ordinarie handläggningstider. Detta har medfört speciella svårigheter för de förtroendevalda att få information och hinna bilda sig en uppfattning om etableringen före kommunala beslut. Ett försök att bemästra dessa speciella svårigheter har gjorts i Lysekil genom en särskild kommunal organisation med en referensgrupp av förtroendevalda, som fortlöpande informeras under etableringsförloppet. Någon organiserad återföring av tidigare erfarenheter från andra platser har inte förekommit vid någon etablering. I några fall har dock fullmäktigeledamöter företagit informationsresor till orter med miljöstörande industri. Som regel anlitas konsulter med erfarenhet från andra etableringar.

### 3.4.2 Direkta och indirekta etableringsfrågor

#### Prioritering

För att kunna genomföra de mycket komplexa industriprojekt som här är aktuella på den tid som företagen krävt har en prioritering av de samhällliga åtagandena varit nödvändig. Problemen har lösts från fall till

<sup>1</sup> Skrivelse 1974-04-24 till Kungl. Maj: t (Industridepartementet)

fall. I denna situation har företagen genom sina resurser och sitt intresse av att genomföra projektet varit drivande medan andra intressenter – främst enskilda berörda människor – som ovan nämnts inte har haft kunskaper och resurser att tidigt bilda sig en uppfattning om projektet och hävda därpå grundade krav. Kommuner och vissa statliga myndigheter har av skäl som tidigare har framhållits i flera fall i ett tidigt skede deklarerat ett med företaget gemensamt intresse av att etableringen genomförs snabbt. Detta ställningstagande har på grund av de små ekonomiska och administrativa resurserna medfört en prioritering av de beslut och åtgärder som har varit nödvändiga för att industrianläggningarna skulle kunna tas i drift. Utredningar av etableringens konsekvenser för olika medborgargrupper har liksom mer ambitiösa försök att föra ut information och hämta in synpunkter från lokalbefolkningen fått stå tillbaka vid prioriteringen.

Av vår genomgång (avsnitt 3.3) av hur olika frågor har behandlats torde framgå hur denna prioritering har utkristalliserat två huvudsakliga grupper av frågor. Eftersom dessa två typer av frågor har fått olika behandling och erbjuder särskilda problem kommer den fortsatta analysen och våra förslag att kretsa kring dessa. Vi har valt att samla dem under två begrepp, nämligen *direkta etableringsfrågor* och *indirekta etableringsfrågor*.

### *Direkta etableringsfrågor*

För att en stor miljöstörande industri skall kunna komma till stånd och tas i drift är ett stort antal beslut och åtgärder nödvändiga. Som nödvändigheter har vid studerade etableringar betraktats dels de beslut och åtgärder – markköp, fastighetsbildning, kommunikationer, arbeidskraftsrekrytering, bostäder etc. – som har krävts för att kunna starta byggnads- och anläggningsarbeten, dels de beslut och åtgärder – tillstånd till utsläpp, organisering av lotsverksamhet, anordningar för oljeskydd, beredskapsåtgärder till skydd mot brand, gasutsläpp etc., bostäder m. m. – som krävts för att produktionen i de nya anläggningarna skall kunna komma igång. Vad som är nödvändigt kan således variera beroende på olika industritypers teknologi, tillämplig lagstiftning samt samhällsliga krav formulerade från fall till fall etc.

Vi kallar dessa beslut och åtgärder, som är nödvändiga för att de nya anläggningarna skall kunna komma till stånd och tas i drift, för *direkta etableringsfrågor*.

### *Indirekta etableringsfrågor*

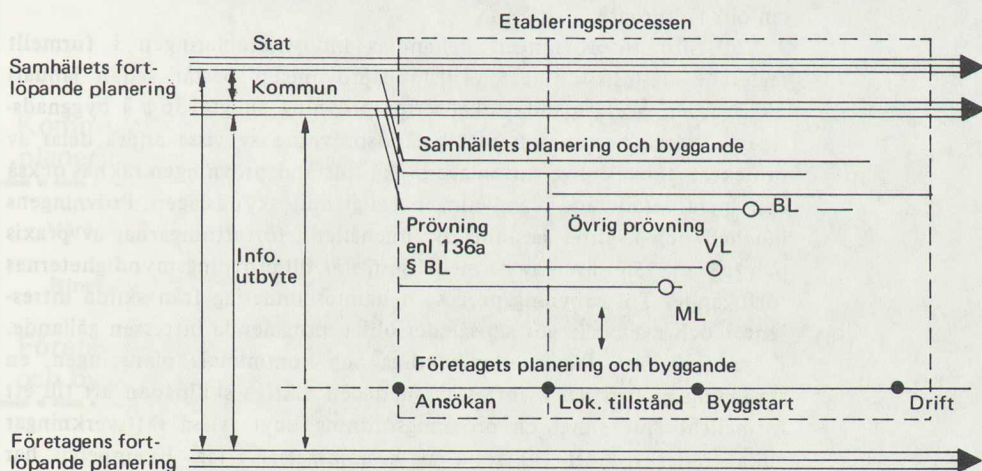
En etablering av miljöstörande industri innebär i de flesta fall en kraftig förändring av levnadsbetingelserna för befolkningen på lokaliseringsorten. Vid de etableringar som vi har studerat har bara mycket blygsamma resurser lagts ner och få initiativ tagits för att belysa de sociala och miljömässiga konsekvenserna av etableringen. Därmed har också flera kvalitativa samhällsbyggnadsaspekter kommit att eftersättas. Vissa frågor

har inte behandlats under planerings- och uppbyggnadstiden och vissa problem kvarstår olösta. Som exempel kan nämnas frågor om omgivningspåverkan, skyddsavstånd, sysselsättning för kvinnor, serviceutbyggnad etc. Det är inte direkt nödvändigt att dessa frågor behandlas för att industrin skall kunna tas i drift. Men det framstår som angeläget att behandla dem för att – trots de speciella villkor som de studerade industrierna medför – kunna skapa ett väl fungerande samhälle på etableringsorten. Vi kallar dessa frågor för *indirekta etableringsfrågor*.

Gränsen mellan de direkta och indirekta etableringsfrågorna är flytande. Med ökade krav t. ex. genom lagstiftning och normer eller genom villkor som ställs vid tillståndsprövning och i avtal kan frågor som i dag är indirekta komma att bli direkta.

### 3.4.3 Direkta etableringsfrågor prioriteras i etableringsprocessen

En etablering av miljöstörande industri kan ses och analyseras som ett förlopp med ett antal beslutsprocesser som delvis drivs parallellt och griper in i varandra, delvis är självständiga i förhållande till varandra. Etableringen måste ses mot bakgrund av den ökande fortlöpande planering som bedrivs såväl inom företag som på olika samhälleliga nivåer. Som närmare har utvecklats i avsnitt 3.2.5 kräver denna planering ett alltmer utvecklat samarbete, informationsutbyte och ömsesidig



Figur 3.12 Etableringsprocessen

Figuren ger en schematisk bild av en etablering av miljöstörande industri. De övre horisontella pilarna illustrerar den fortlöpande planeringen inom stat och kommun såsom regionalpolitisk planering, fysisk riksplanering, vägplanering, kommunplanering etc. Den undre horisontella pilen illustrerar företagets fortlöpande planering inom bl. a. branschorganisationer och enskilda storföretag. Mellan dessa aktiviteter sker formella och informella kontakter. Inom denna ram startar företaget sin interna planering av det aktuella projektet vilket illustreras av den streckade linjen för företagets planering och byggande. Det som vi kallar för etableringsprocessen startar i och med att företaget offentliggör sin avsikt att investera i en ny anläggning – i regel sker detta genom ansökan om tillstånd. Etableringsprocessen består av företagets planering och byggande, samhällets planering och byggande – såväl det som rymms inom den fortlöpande planeringen som de åtgärder som krävs speciellt på grund av industriuppbyggnaden – samt tillståndsprövning.



anpassning mellan företag och samhälle. Det är inom ramen för dessa aktiviteter som nya projekt aktualiseras och de händelser tar vid, som vi har valt att med ett samlat begrepp kalla etableringsprocessen.

I etableringsprocessen ingår tre huvudaktiviteter som är nära förbundna med varandra, nämligen *företagets planering och byggande, kommunens och statliga myndigheters planering och byggande samt tillståndsprövningen*.

Initiativet till en etablering tas av industriföretaget. Tidpunkten för offentliggörandet föregås av fortlöpande planering inom företag och branscher samt av projektplanering och beslut inom det aktuella företaget. Under detta arbete sker underhandskontakter med myndigheter. Efter offentliggörandet bedriver företagen en mer detaljerad genomförandeplanering och efter nödvändiga tillstånd startar byggandet. Industriföretaget är den drivande kraften och styr och påverkar därmed i stor utsträckning etableringsförloppet.

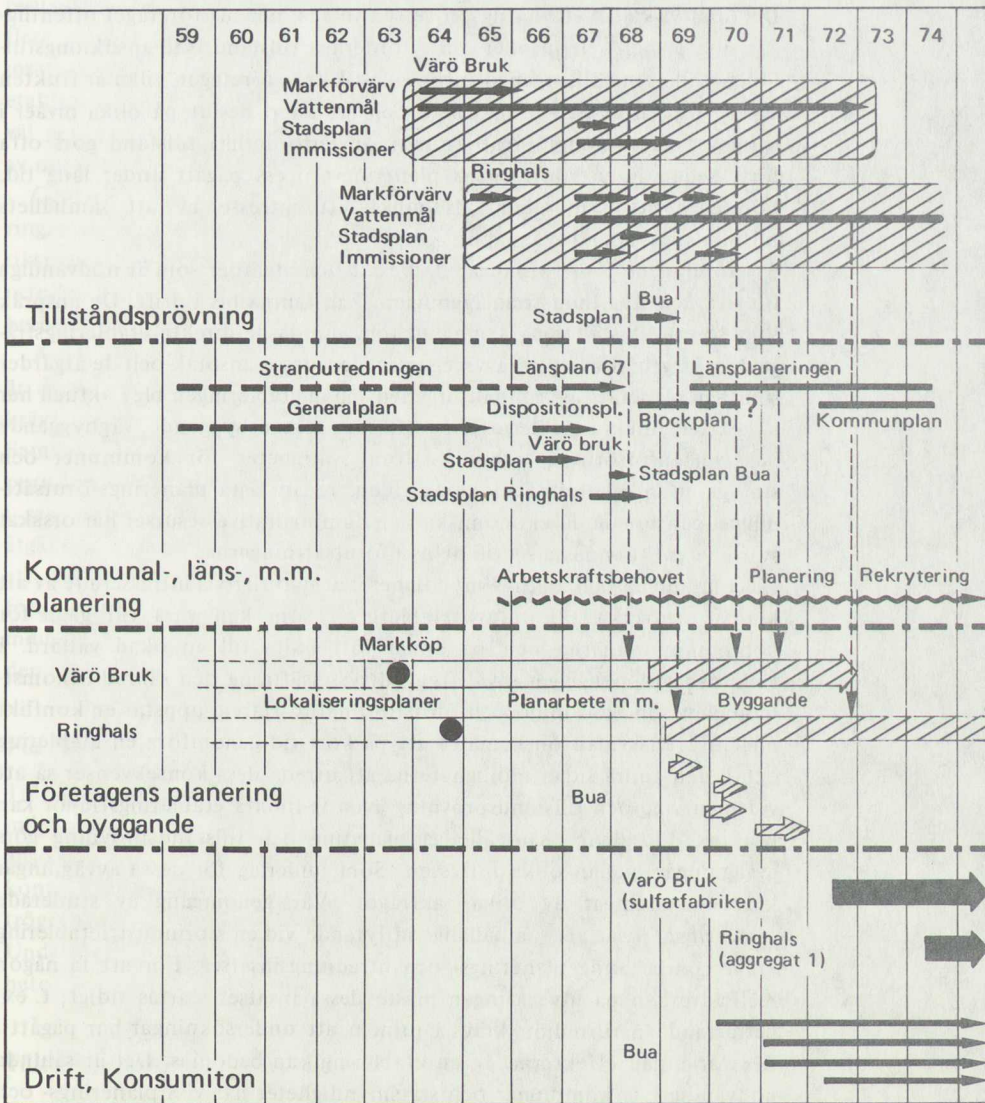
Arbetet inom kommun och statliga centrala och regionala myndigheter består av fortlöpande planering – fysisk planering, regionalpolitisk planering, länsinventeringar etc. – som syftar till att klarlägga förutsättningar för olika verksamheter och tjäna som underlag för samhälleliga investeringsbeslut. Vidare består det av punktvisa insatser som initierats av för samhället oförutsedda händelser, t. ex. ett investeringsbeslut inom ett företag. De beslut som fattas i denna process innebär att vissa intressen tillgodoses på bekostnad av andra; besluten framstår oftast som val mellan olika alternativ.

Vid tillståndsprövningen behandlas industrietableringen i formellt reglerade beslutsordningar. Tillståndsprövningen består sedan januari 1973 av en övergripande lokaliseringsprövning enligt 136 a § byggnadslagen. Vidare består den av tillståndsprövning av vissa andra delar av projektet, t. ex. enligt vattenlagen. Till tillståndsprövningen räknas också den mera detaljerade planövningen enligt miljöskyddslagen. Prövningens innehåll och kvalitet bestäms av innehållet i författningarna, av praxis och sedvana samt även av de medel som står till prövningsmyndigheternas förfogande. Till prövningsprocessen hämtas underlag från skilda intressenter och även här gör sig således olika motstående intressen gällande. Prövningen blir, liksom den statliga och kommunala planeringen, en avvägning mellan dessa intressen med den viktiga skillnaden att till ett formellt beslut enligt en prövningsordning knyts vissa rättsverkningar vilka träder i kraft till följd av bestämmelser i lag. Exempelvis har koncessionsnämndens tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen en formell rättslig verkan på samma sätt som en domstols dom. Ett annat exempel ur miljöskyddslagen är det straffansvar som stadgas för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot förbuds- eller villkorsbeslut enligt samma lag. I förhållande till företagets planering samt den kontinuerliga statliga och kommunala planeringsverksamheten är tillståndsprövningen i tiden klarare avgränsad.

Som har antytts tidigare är företagets planering och byggande, samhällets planering och byggande samt tillståndsprövningen nära förbundna med varandra. Arbetet inom företagen påverkar statlig och kommunal planering och omvänt. Planeringsarbetet återverkar på behandlingen i

tillståndsprövningen. T. ex. så inverkar ett företags markförvärv på de planerande och beslutande instansernas agerande. När formellt tillstånd har givits till markförvärven påverkar detta i sin tur företagets planering och byggande och förberedelserna inom planerande och beslutande myndigheter. Redan fattade beslut i tillståndsprövningen påverkar senare beslut osv.

Tillståndsprövningen kan sägas vara dels horisontellt indelad i olika frågor såsom stadsplanefrågor, vattenfrågor, miljöskyddsfrågor, dels



Figur 3.13 Arbetet på olika nivåer i samband med etablering av miljöstörande industri illustreras av ovanstående skiss över industrietableringarna på Väröhalvön. Det bör observeras att dessa etableringar tillkom innan såväl miljöskyddslagen som 136 a § byggnadslagen trädde i kraft.

Källa: Värörapporten, Maunsbach och Mårtensson

vertikalt indelad så tillvida att varje särskild fråga behandlas på olika nivåer, i kommun, länsstyrelse, verk och departement. I varje fråga kommer flera instanser in som har yttrat sig om andra frågor.

Efter denna kortfattade redogörelse för huvuddragen i etableringsprocessen skall vi gå in på en analys av möjligheterna att i olika skeden i denna process behandla såväl direkta som indirekta etableringsfrågor.

### *Vid ansökningstillfället*

Det som vi kallar etableringsprocessen inleds med att företaget offentliggör sina planer och ansöker om erforderliga tillstånd. Vid ansökningstillfället ställs samhällsorganen inför anspråk från företaget, vilka är frukten av ett långvarigt planeringsarbete och ett antal beslut på olika nivåer i företagsorganisationen. Ansökningar om erforderliga tillstånd görs ofta först sedan industriföretagens planeringsprocess pågått under lång tid. Företagen har vid denna tidpunkt ett intresse av att samhällets tillståndsprövning drivs snabbt.

I företagets planering ingår de beslut och åtgärder som är nödvändiga för att den nya industrianläggningen skall kunna tas i drift. De anspråk som företaget ställer på samhället rör sålunda de direkta etableringsfrågorna. På grund av stora avvikelser mellan dessa anspråk och de åtgärder som har planerats av samhällsorganen innan etableringen blev aktuell har i vissa fall direkta etableringsfrågor såsom bostadsbyggande, vägbyggande och vattenförsörjning erbjudit stora svårigheter för kommuner och statliga myndigheter. Den korta tiden, redan låsta planeringsförutsättningar och bristande ekonomiska och administrativa resurser har orsakat svårigheter att anpassa sig till de nya förutsättningarna.

Kommunala och statliga myndigheter är naturligtvis intresserade av att kunna medverka till industrietableringar som kan vara till gagn för kommuninnevanorna och på annat sätt bidra till en ökad välfärd. I välfärdsbegreppet ligger såväl tryggad sysselsättning och säkrad utkomstmöjlighet som god miljö och oförstörd natur. Härvid uppstår en konflikt mellan å ena sidan önskemålet att på kort tid genomföra en etablering och å den andra sidan möjligheterna att utreda dess konsekvenser så att vid planering och tillståndsprövning även indirekta etableringsfrågor kan beaktas. Vid denna samhälleliga planering och tillståndsprövning görs avvägningar mellan olika intressen. Som underlag för dessa avvägningar krävs utredningar av olika sakfrågor. Vår genomgång av studerade etableringar visar att samhälleligt inflytande vid en storindustrietablering kräver omfattande planerings- och utredningsinsatser. För att få någon reell inverkan på utvecklingen måste dessa insatser startas tidigt; t. ex. beträffande naturmiljön krävs i princip att undersökningar har pågått i flera år innan effekterna av en etablering kan bedömas. Det är sålunda nödvändigt att kommuner och statsmyndigheter har viss planerings- och utredningsberedskap vid ansökningstillfället för att även de indirekta etableringsfrågorna skall kunna få någon behandling.

Behandlingen av såväl direkta som indirekta etableringsfrågor kräver sålunda en beredskap hos samhället redan vid ansökningstillfället. Den

normala handläggningen av utbyggnad av bostäder, vägar, farleder och andra direkta etableringsfrågor kräver avsevärd tid. Vid de etableringar som vi har studerat har den tid som stått till förfogande för planering och genomförande inte sällan varit otillräcklig för en sådan ordning, varför särskilda åtgärder har krävts. Det är därför angeläget att en etablerings konsekvenser i dessa hänseenden så långt möjligt klarläggs redan i samband med ansökan. Möjligheterna att göra detta beror dels på den framförhållning som den samhälleliga planeringen kan skapa, dels på säkerhet och noggrannhet i företagets anspråksredovisning. Även om resursanspråken kan preciseras i samband med ansökan torde dock för flera direkta etableringsfrågor, t. ex. vägar och farleder, krävas särskilda insatser i förhållande till de ramar som finns för varje sektor. De indirekta etableringsfrågorna kräver grundforskning, lokala undersökningar och en väl genomarbetad och förankrad planering i vilken frågor om etablering av miljöstörande industri behandlas.

Genom bl. a. kommunsammanläggningar har de kommunala planeringsresurserna i allmänhet ökat. Vidare är avsikten att den fysiska riksplaneringen bl. a. skall innebära en höjning av planerings- och utredningsberedskapen med inriktning på miljöstörande industri dels hos berörda statliga myndigheter, dels i berörda kommuner.

Även om samhällets planerings- och utredningsberedskap kan höjas så är dock varje etablering av de aktuella industrierna så komplex att det krävs omfattande och speciella insatser vid varje etableringstillfälle. Samhällets planering och byggande kan inte grundas på osäkra och oprecisa informationer om eventuella framtida industrietableringar. Först i samband med företagets ansökan kan samhället vidta mer konkreta åtgärder. Vi kommer även fortsättningsvis att vid detta tillfälle stå inför ett antal fall-till-fall-lösningar av den konflikt som föreligger mellan företagets krav på snabb handläggning och byggande av mycket stora industrier å ena sidan och kravet på god kvalitet i samhällsbyggandet å den andra sidan.

### *Vid tillståndsprövning och planering*

Tillståndsprövning och planering till följd av en ansökan om etablering av miljöstörande industri kommer i mycket att präglas av situationen vid ansökningstillfället. Det aktuella företagets anspråk framträder då i kontrast mot den ofta bristande samhälleliga beredskapen och den tröghet som präglar reguljära beslutsprocesser i samhällsutvecklingen. Under tillståndsprövning och planering kommer därför speciella svårigheter att göra sig gällande.

### *Tillståndsprövning*

Den nuvarande tillståndsprövningen kan tidsmässigt delas in i två skeden. Det ena är lokaliseringssprövning enligt 136 a § byggnadslagen. Det andra består av övrig tillståndsprövning som har sin tyngdpunkt i tiden efter det att lokaliseringstillstånd enligt 136 a § byggnadslagen har meddelats.

Denna ordning som är resultatet av riksdagens beslut rörande den fysiska riksplaneringen, trädde i kraft den 1 januari 1973. De etableringar som vi närmare har studerat och redogjort för i avsnitt 3.3 har inte varit föremål för prövning enligt denna nya ordning. Vi har därför även ingående följt behandlingen av de ärenden som har prövats enligt 136 a § byggnadslagen för att kunna konstatera vilka möjligheter den nya ordningen ger för behandlingen av såväl de direkta som de indirekta etableringsfrågorna. En mer ingående redogörelse för de olika tillståndsprövningarnas konstruktion lämnas i kapitel 4.

Våra huvudsakliga motiv för förändringar av den tillståndsprövning som tillämpats vid de i avsnitt 3.3 beskrivna etableringarna är att denna inte har behandlat flera av de direkta etableringsfrågorna samt att prövningen inte kunnat lyfta fram och initiera en behandling av de indirekta etableringsfrågorna. Orsaken till dessa brister är att söka i den splittring som har präglat prövningen. Projekten har prövats bit för bit av olika prövningsmyndigheter och i enlighet med olika lagar. Vidare har i varje enskild prövning olika myndigheter haft att ta ställning till sina ofta snäva sektorsintressen. Inte vid något tillfälle har det förelegat möjligheter att mer samlat ta ställning till etableringens konsekvenser. Dessa brister har också varit grunden för de små möjligheter till medborgarinflytande i tillståndsprövningen som vi har kunnat konstatera.

### Tillståndsprövning enligt 136 a § byggnadslagen

Den splittrade behandlingsordningen var ett av motiven till att införa en ny prövning enligt 136 a § byggnadslagen som innebär en viss samordning av prövningarna enligt byggnadslagen och miljöskyddslagen. Fortfarande står dock annan prövning, t. ex. enligt vattenlagen, vid sidan om denna prövning. Vidare sker efterföljande separata prövningar enligt byggnadslagen och miljöskyddslagen.

Till den splittrade behandlingsordningen bidrar också sektoriseringen. I avsikt att minska sektoriseringen av tillståndsprövningen uppställdes som en av utgångspunkterna för 136 a § byggnadslagen kravet att prövningen skulle vara allsidig. Olika samhälleliga mål skall beaktas vid prövningen och hänsyn till dessa skall vägas in vid bedömningen av en lokaliserings tillåtlighet och de villkor som kan förbindas med ett tillstånd. Regeringens ställningstagande i oktober 1973 till utbyggnadsfrågor inom skogsindustrin visar hur en allsidig bedömning av vissa sökta utbyggnader har lett till att man p. g. a. osäkerhet om råvarutillgången tills vidare inte har gett tillstånd till ansökningarna.

Prövningen enligt 136 a § byggnadslagen kan sägas vara ett steg mot en tidig, enhetlig och allsidig prövning. De tre kriterierna är dock ännu inte helt uppfyllda. Prövningen görs i dag mot bakgrund av en övergripande bedömning som har ökat möjligheterna till en allsidig behandling på central nivå. Prövningsunderlaget förmår dock inte lyfta fram alla konsekvenser som är av vikt för de statliga myndigheternas bedömning av tillåtligheten och för deras framtida åtgärder och beslut i samband med etableringen. Bl. a. lider prövningen enligt 136 a § byggnadslagen av brist

på kunskap om lokala förutsättningar och konsekvenser. De remissyttrandena som f. n. inges från lokala och regionala instanser ger i regel ett otillräckligt underlag för att bedöma konkreta lokala konsekvenser. Prövningen kan därför inte grundas på någon systematisk jämförelse mellan projektets anspråk och de befintliga ekonomiska och administrativa resurserna inom kommunen och statliga myndigheter. Huvuddelen av underlagsmaterialet för prövningen tas fram inom centrala myndigheter med ringa möjligheter till insyn för förtroendevalda och allmänheten på lokaliseringsorten.

Inflytande frågor i samband med etablering av miljöstörande industri behandlas endast indirekt i förarbetena till 136 a § byggnadslagen. Där förutsätts att erforderlig fysisk planering sker med anledning av en industrilokalisering. Vid prövningen ges visserligen möjligheter till inflytande genom reglerna i miljöskyddslagstiftningen, men dessa är i princip knutna till sakägarebegreppet. Enligt 14 § miljöskyddslagen skall koncessionsnämnden för miljöskydd genom kungörelse eller på annat lämpligt sätt bereda sakägare tillfälle att komma till tals. Vidare skall nämnden samråda med statliga och kommunala myndigheter samt hålla sammanträde med "dem som saken angår" och besiktning på platsen. Den som har gjort ansökan eller framställt erinran skall få underrättelse om det som har tillförts ärendet genom annan än honom själv och få tillfälle att yttra sig över det. I miljöskyddskungörelsen föreskrivs bl. a. att kungörelse om ärendet skall innehålla uppgift om arten av verksamheten, platsen för denna samt om plats där handlingarna i ärendet hålls tillgängliga för den som önskar ta del av dem. En svårighet från informationssynpunkt är härvid att koncessionsnämndens handläggning och yttrande vid prövning enligt 136 a § byggnadslagen grundar sig på miljöskyddslagens tillåtningsregler och således endast belyser företagets lokalisering till den aktuella platsen med hänsyn till de krav som ställs i miljöskyddslagen.

Eftersom tillståndsprövningen enligt 136 a § byggnadslagen baseras på en ansökan från ett industriföretag har den till stor del kommit att inriktas på att behandla direkta etableringsfrågor. Kvar står behovet av att som grund för beslut och åtgärder på olika nivåer skapa en så långt möjligt hel bild av etableringen och dess konsekvenser.

Vid tidpunkten för lokaliseringsbeslut enligt 136 a § byggnadslagen är således såväl de direkta som de indirekta etableringsfrågorna ofullständigt behandlade. Även efter lokaliseringsbeslutet kvarstår osäkerhet om etableringens konsekvenser samt om hur olika frågor i det fortsatta genomförandet skall hanteras.

### Efterföljande tillståndsprövning

Den tillståndsprövning som har sin tyngdpunkt i tiden efter lokaliseringsbeslutet avser olika frågor. Dels sker en uppdelning horisontellt i stadsplanefrågor, miljöskyddsfrågor, vattenbyggnadsfrågor etc., dels vertikalt genom att i varje särskild fråga sker en behandling av ansökan på flera myndighetsnivåer såsom kommun, länsstyrelse och centrala verk. I varje fråga yttrar sig sådana instanser som yttrat sig i andra frågor.

Etableringsprocessen blir splittrad och svåröverskådlig och ger därmed små möjligheter till medborgarinflytande.

Vid planläggning enligt byggnadslagstiftningen skall såväl allmänna som enskilda intressen beaktas (4 § byggnadslagen och 9 § byggnadsstadgan). I 14 § byggnadsstadgan föreskrivs att den som upprättar förslag till plan skall samråda med myndigheter, sammanslutningar och enskilda personer, som kan ha ett väsentligt intresse av frågan. Med uttrycket "sammanslutningar och enskilda personer" avses emellertid framför allt sakägare i lagens mening, dvs. främst markägare. Samrådsskyldigheten omfattar alltså i realiteten en snäv krets av människor. En redogörelse för samrådet skall åtfölja planförslaget då det överlämnats till vederbörande myndigheter för antagande och fastställelse. Enligt 17 § byggnadsstadgan skall ett planförslag, innan det antas, under viss tid utställas till granskning. Den som inte är nöjd med förslaget får inom utställningstiden göra anmärkningar mot det. Utställningstiden för detaljplan får inte göras kortare än tre veckor. Före utställningstidens början skall kungörelse om planen ske i ortstidning. Underrättelse om den utfärdade kungörelsen skall sändas till varje känd och inom riket boende markägare som berörs av frågan och inte skriftligen har godkänt planförslaget.

Vid den efterföljande prövningen enligt miljöskyddslagen skall samma handlägningsordning gälla som då koncessionsnämnden är remissinstans vid prövningen enligt 136 a § byggnadslagen vilket innebär att reglerna om sammanträde etc. skall tillämpas. I vattenlagen finns vissa regler om skyldighet för sökanden att samråda med vissa myndigheter och att medverka till att upplysning om planläggningen lämnas ortsbefolkningen. Dessa regler gäller främst vid projekt som är av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet. Varken miljöskyddslagen eller vattenlagen ger dock formellt allmänheten något tillfälle att öva inflytande på besluten.

Den splittrade prövningen torde inte medge samtliga målkonflikter att komma till uttryck i prövningen. Detta leder till att vissa konsekvenser som inte beaktades vid lokaliseringsprövningen enligt 136 a § byggnadslagen inte heller nu blir föremål för analyser. De problem som kommer fram vid de olika prövningarna kan i några fall bli föremål för en sammanvägd bedömning, exempelvis av koncessionsnämnden enligt miljöskyddslagen. Men i de flesta fall har problemen karaktär av begränsade konfliktpunkter inom olika sektorer, t. ex. vattenöverledningar, vägdragningar etc. Indirekta etableringsfrågor, t. ex. omgivningshygieniska samband och frågor om framtida arbetsmarknadsstruktur som kan kräva särskilda initiativ behandlas emellertid sällan i prövningsprocessen under hänvisning till att dessa frågor faller utanför den aktuella prövningsmyndighetens kompetensområde. Vanligen hänvisas till att dessa frågor kommer att tas upp av annan myndighet eller i ett senare skede.

## Planering

Samhällelig planerings- och utredningsverksamhet pågår fortlöpande före och efter en etablering samt med ökad intensitet under hela etablerings-

processen. Några avgörande tidpunkter kan inte definieras. Behovet av särskilda planerings- och utredningsinsatser i samband med en etablering av stor miljöstörande industri påverkas av förutsättningarna vid ansökningstillfället. Den fortlöpande planeringen i samhället kan ge vissa planeringsförutsättningar redan vid detta tillfälle. Grundläggande för samhällsplaneringen på olika nivåer är dock att den är beroende av investeringsbeslut inom företagen. Krav ställs därför på att den fortlöpande planeringen skall kunna inrymma framtida etableringsanspråk. En stor del av statlig och kommunal planering motsvarar detta krav och kan i regel anpassas till de nya förutsättningar som en etablering av en stor industrianläggning medför. I vissa fall är den fortlöpande planeringen däremot mera konkret och innehåller tydliga prioriteringar, såsom fallet är med vägplaneringen. I sådana fall uppstår oftare problem att anpassa planeringen och att snabbt prioritera de investeringar som visar sig nödvändiga för att genomföra etableringen.

Vid de etableringar som vi har studerat har det huvudsakliga planerings- och utredningsarbetet inte legat inom ramen för någon fortlöpande planering utan bestått av sådant arbete som från fall till fall har visat sig nödvändigt efter det att en etablering har aktualiserats genom ansökan. Denna planerings- och utredningsverksamhet har blivit inriktad på projektgenomförande och har haft det aktuella projektets anspråk som utgångspunkt. De övervägande planerings- och utredningsinsatserna med anledning av etableringen har i detta skede kommit att inriktas på att få fram de beslut och åtgärder som är absolut nödvändiga för att industrin skall kunna tas i drift. I det ofta pressade tidsschemat har kommuner och statliga myndigheter — på grund av sina i förhållande till anspråken begränsade resurser och sitt intresse av att på den korta tiden kunna genomföra etableringen — inte kunnat utreda de konsekvenser som härutöver kan vara av betydelse vid planering för en socialt och miljömässigt god samhällsuppbyggnad. En del konsekvenser har dessutom inte kommit fram förrän den nya anläggningen har tagits i drift.

Vid planering och utredningsverksamhet har sålunda de direkta etableringsfrågorna kommit att prioriteras. Trots denna prioritering har även flera direkta etableringsfrågor — t. ex. bostäder för uppbyggnadspersonalen, vägar och järnvägar — blivit föremål för planering och utredning mycket sent i etableringsprocessen. Detta torde bero på att alla företagens anspråk inte tidigt har preciserats och omsatts till för samhällsplaneringen relevanta termer. De samhällsplanerande organen har inte kunnat ställa krav på relevanta uppgifter från företagen och har haft svårighet att analysera de uppgifter som har lämnats. En annan orsak till att planeringsarbetet har fördröjts är den oklara ansvarsfördelningen mellan dels företag och samhälle, dels kommun och stat. Man har avvaktat att annan intressent skall ta initiativ eller hamnat i utdragna förhandlingar. Planeringsarbetet skulle sålunda kunna komma igång tidigare om åtgärdsbehoven lyftes fram tidigare i processen samt om ansvarsfördelningen mellan intressenterna klargjordes tidigare t. ex. vid tidpunkten för det grundläggande lokaliseringsbeslutet.

Planeringsarbete till följd av en etablering har i allmänhet skett utan



större reella möjligheter till medborgarinflytande. Flertalet planer och utredningar har sådan karaktär att de inte formaliseras men innehåller likväl väsentliga prioriteringar och överväganden. Den korta tid som stått till förfogande och den osäkerhet som präglat planeringen har inte medgivit någon mer vidgad debatt om olika ställningstaganden i planeringsarbetet. Praktiken vid prövningen enligt 136 a § byggnadslagen hittills har visat att erforderlig byggnadsverksamhet ibland sker efter dispens från tätbebyggelseförbudet. Härigenom kan de regler i byggnadslagstiftningen som avser att tillgodose ett medborgarinflytande över planeringen inte göra sig gällande beträffande etablering av miljöstörande industri.

I förhållande till allmänhet och beslutsfattare kan nuvarande planerings- och utredningsaktiviteter även tänkas skapa en falsk trygghet i fråga om vissa förhållanden som inte svarar mot innehållet. Det faktum att recipientundersökningar pågår kan t. ex. uppfattas som en försäkran om att miljön inte kommer att bli förstörd; skyddsavstånd angivna i en fysisk plan kan också uppfattas på liknande sätt utan att avstånden grundas i någon analys av de verkliga störningseffekterna.

Såväl för att underlätta genomförandet av framtida etableringar som för att kunna hävda samhälleliga intressen i en etableringsprocess krävs dels bättre planeringsunderlag genom grundforskning inom vitala områden, t. ex. beträffande miljöeffekter, dels en väl genomförd samhällelig planering. Först genom en väl underbyggd och förankrad planering och i enlighet med byggnadslagen formaliserade planer kan alla inblandade intressenter garanteras en tillfredsställande behandling. Detta torde inte vara möjligt med de små planerings- och utredningsresurser och den korta tid som för närvarande står till förfogande vid en etablering.

### *Slutsats*

Samhällets intresse av att en etablering genomförs bidrar i förening med en i förhållande till industriföretaget ofta låg beredskap och bristande resurser vid ansökningstillfället till att tillståndsprövning och planering i relativt hög grad får en funktion av anpassning av samhälleliga resurser och planer till de anspråk som industrietableringen medför. Visar det sig att en sådan anpassning skulle komma att stå i konflikt med starka samhälleliga intressen kan företagen vägras tillstånd eller åläggas villkor. I regel kommer dock inte alla konflikter fram förrän anläggningen är i drift.

Möjligheterna till ett aktivt medborgarinflytande i etableringsprocessen bestäms av dels bredden i den information som ges om etableringen och dess konsekvenser, dels den tid som står till förfogande för information till allmänheten och återföring av åsikter och synpunkter till planerare och beslutsfattare. I båda dessa hänseenden har vi funnit brister vid studerade etableringar. Det bristande medborgarinflytandet torde främst ha återverkat på möjligheterna att lyfta fram de indirekta etableringsfrågorna.

Som en följd av dessa förhållanden har de direkta etableringsfrågorna kommit att prioriteras vid såväl planering som tillståndsprövning. Flera för de närmast berörda människorna viktiga frågor rörande arbete, miljö, bostäder och service skjuts på framtiden. En sådan ordning kan medföra framtida problem på lokaliseringssorten.

## 4 Prövning av miljöstörande industri. Principer för ett ändrat förfarande

### 4.1 Syfte och disposition

Syftet med följande kapitel är att ange grunden för och beskriva ett förslag till vissa förändringar i tillståndsprövningen av miljöstörande industri. I avsnitt 4.2 anges vissa grunder för förslaget. I avsnitt 4.3 beskrivs nuvarande tillståndsprövning med särskild tonvikt på prövningen enligt 136 a § byggnadslagen. I avsnitt 4.4 formuleras vissa utgångspunkter för ett ändrat prövningsförfarande. De särskilda krav, som bör ställas på ett sådant förfarande, anges också. I avsnitt 4.5 beskrivs förslaget till ändrat prövningsförfarande mera detaljerat bl. a. vad avser kommunens och statliga myndigheters roll. Vidare lämnas förslag till åtgärder för att tillgodose behovet av information och inflytande i etableringsprocessen.

### 4.2 Bakgrund till förslaget

I kapitel 3 har vi beskrivit och analyserat de speciella problem som är förknippade med etablering av stora miljöstörande industrianläggningar. Problemanalysen tar särskilt fasta på tre grundläggande bakgrundsförhållanden. Dessa är

- kommunernas och de statliga myndigheternas förutsättningar och roll i etableringsprocessen
- medborgarinflytande i etableringsprocessen
- de samhälleliga styrinstrumenten; planering och utredning samt tillståndsprövning.

I analysen visar vi att den samhälleliga planerings- och utredningsverksamheten med anledning av en industrietablering samt tillståndsprövningen väsentligen har inriktats på de beslut och åtgärder som är nödvändiga för att etableringen skall kunna genomföras, t. ex. markfrågor, va-frågor och transportfrågor. Detta betyder att större delen av samhällets planerings- och utredningsresurser har använts för det som vi har valt att kalla *direkta etableringsfrågor*. I arbetet med de direkta etableringsfrågorna har speciella genomförandeproblem gjort sig gällande.

En följd av denna koncentration på de direkta etableringsfrågorna har, som framgår av redogörelsen i kapitel 3, blivit att flera väsentliga frågor —

t. ex. långsiktiga arbetsmarknadsfrågor och omgivningshygieniska frågor – har behandlats ofullständigt eller i vissa fall utelämnats. Vår analys har emellertid visat att dessa frågor har en koppling till etableringen och att de – för att problem skall kunna undvikas – bör tas upp i samband med att de direkta etableringsfrågorna behandlas. Vi kallar dessa frågor *indirekta etableringsfrågor*.

Flera förklaringar ges till att de indirekta etableringsfrågorna har blivit bristfälligt behandlade och gett upphov till problem som vid vissa etableringar ännu väntar på sin lösning. En förklaring är att söka i kommunernas och de statliga myndigheternas förutsättningar och roll i etableringsprocessen, en annan i brister vad gäller information och inflytande i de beslutsprocesser som måste föregå en etablering. Beslutsprocesserna har för kommuner och statliga myndigheter i stor utsträckning påverkats av osäkerhet samt brister i tid, ekonomiska och administrativa resurser och kunskap. Detta har återverkat på sätten att lösa de direkta etableringsfrågorna, men ännu mer på de indirekta etableringsfrågornas behandling.

Enligt vår mening är det av stor vikt att såväl direkta som indirekta etableringsfrågor tas upp och bearbetas i de beslutsprocesser som föregår en industrietablering. Beslutsprocesserna bör därför vidgas och ge möjlighet att som grund för beslut väga in en vid kunskap om etableringen och dess konsekvenser för samhällsbyggandet. Som vi tidigare har redovisat har tillståndsprövningen en central betydelse för samordning av samhällets planering och byggande med företagens planering och byggande. Den samlade tillståndsprövningen fungerar också som en kontroll av att de krav på beslut och åtgärder blir uppfyllda, som ställs enligt lagar, andra författningar, normer, sedvana etc. Mot denna bakgrund finns det skäl att överväga en förändring av tillståndsprövningen som syftar till att låta beslutsunderlaget omfatta så stora delar av såväl de direkta som de indirekta etableringsfrågorna, att en något så när hel bild kan ges av etableringen och dess skilda konsekvenser.

En förändring av tillståndsprövningen bör även syfta till att ge möjligheter till vidgad och fördjupad information om innebörden av en viss industrietablering. En sådan information kan utgöra grunden för större förståelse för och medvetenhet om följderna av etableringen samtidigt som informationen är en förutsättning för vidgat inflytande på etableringsprocessen, främst från ortsbefolkningens sida. Genom denna möjlighet till vidgat inflytande kan tillståndsprövningen tillföras sådana kunskaper och synpunkter, som i dag endast i begränsad omfattning kan beaktas. Också för detta krävs att tillståndsprövningen grundas på en bred bild av etableringens konsekvenser och även omfattar merparten av dessa konsekvenser.

De erfarenheter som har vunnits i samband med tidigare industrietableringar bör kunna vara ett värdefullt underlag för beslut och åtgärder vid en etablering. En systematisk erfarenhetsåterföring bör därför ske till såväl planering och tillståndsprövning som själva uppbyggnadsprocessen.

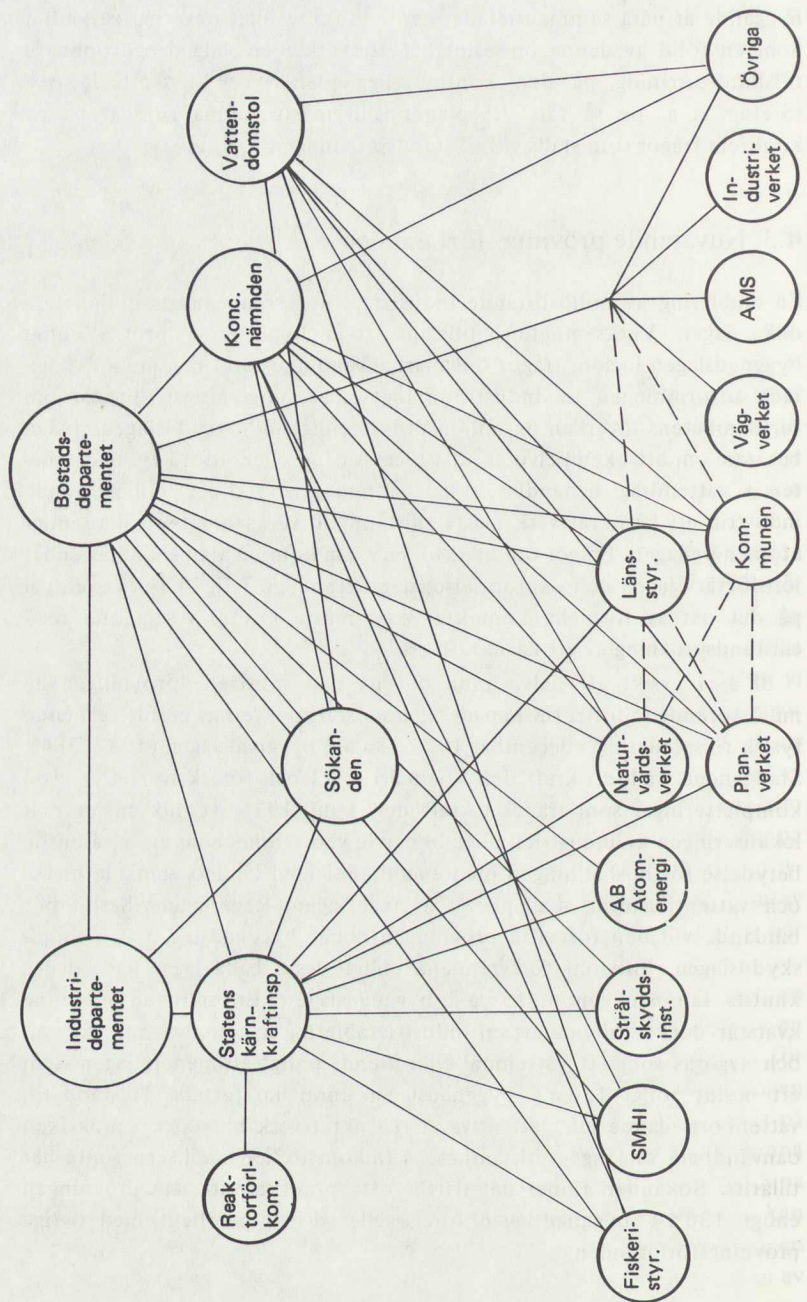
I problemanalysen i kapitel 3 har vi påvisat att tillståndsprövningen och företagets, statens och kommunernas kontinuerliga planering och

byggande är nära sammanflätade med och ömsesidigt påverkar varandra. Som en följd av denna ömsesidighet återverkar en vidgad och öppnare tillståndsprövning på den kontinuerliga planeringen i samhälle och företag bl. a. på så sätt att planeringen måste kunna ge svar på de konkreta frågor som ställs vid tillståndsprövningen.

### 4.3 Nuvarande prövningsförfaranden

En etablering av miljöstörande industri prövas som nämnts enligt flera olika lagar. Verksamhetens tillkomst och lokalisering prövas enligt byggnadslagen liksom frågor om markanvändning samt den mera detaljerade utformningen av industriområdet med omgivning. Frågor om verksamhetens inverkan på miljön prövas enligt miljöskyddslagen medan begäran om att exempelvis ta ut processvatten eller utföra fyllnadsarbeten i vattendrag behandlas enligt vattenlagen. Är den miljöstörande industrin ett kärnkraftverk måste tillstånd till verksamheten sökas enligt atomenergilagen. Frågor om markförvärv kan komma att behandlas enligt jordförvärvslagen och expropriationslagstiftningen. I fig. 4.1 ges exempel på det nät av formella kontakter som måste knytas i samband med tillståndsprövning av ett kärnkraftverk.

Bl. a. i avsikt att delvis råda bot på den splittrade prövningen av miljöstörande industri tillskapades genom statsmakternas beslut angående fysisk riksplanering i december 1972 136 a § byggnadslagen (1947: 384). Stadgandet trädde i kraft den 1 januari 1973 och föreskriver efter vissa kompletteringar som träder i kraft den 1 juli 1975 att tillkomsten och lokaliseringen av industriell eller liknande verksamhet som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi eller med landets samlade mark- och vattentillgångar skall prövas av regeringen. Regeringens beslut blir bindande vid den fortsatta prövningen enligt byggnadslagen och miljöskyddslagen. Prövningsförfarandena enligt dessa båda lagar har således knutits samman genom 136 a § byggnadslagen. En splittrad prövning kvarstår dock såtillvida att en industrietablering exempelvis kan tas upp och avgöras som ett vattenmål eller ärende enligt atomenergilagen utan att beslut enligt 136 a § byggnadslagen ännu har fattats. Tillstånd till vattenbortledning eller att driva ett kärnkraftverk blir dock i praktiken oanvändbara så länge verksamhetens tillkomst eller lokalisering inte har tillåtits. Sökanden finner det därför ofta praktiskt att låta prövningen enligt 136 a § byggnadslagen föregå eller drivas parallellt med övriga prövningsförfaranden.



Figur 4.1 Exempel på formella kontakter vid tillståndsprövning av kärnkraftverk.

#### 4.3.1 Tillståndsprovning enligt 136 a § byggnadslagen. Bakgrund och förfarande

I 136 a § byggnadslagen föreskrivs, i den lydelse paragrafen har fr. o. m. den 1 juli 1975, att tillkomsten och lokaliseringen av industriell eller liknande verksamhet, som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi eller med landets samlade mark- och vattentillgångar, skall prövas av regeringen.

I paragrafens andra stycke föreskrivs i vilka fall regeringen skall pröva nyanläggning av industriell verksamhet. De verksamheter som anges är

- järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk;
- sågverk med en årlig produktionskapacitet överstigande 50 000 m<sup>3</sup> sågade trävaror, träsliperi, pappersbruk och cellulosaafabrik;
- fabrik för framställning av oorganiska eller organiska kemikalier eller av petrokemiska produkter i övrigt;
- atomkraftanläggning;
- anläggning för upparbetning av atombränsle;
- ångkraftanläggning och annan anläggning för eldning med fossilt bränsle med tillförd effekt överstigande 500 MW;
- fabrik för framställning av gödselmedel;
- cementfabrik.

Från den nu angivna provningsskyldigheten kan regeringen medge undantag, om verksamheten i visst fall inte är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi eller med landets samlade mark- och vattentillgångar.

Regeringen kan genom ett särskilt beslut förbehålla sig provningen av utvidgning av befintlig sådan verksamhet som nämns i paragrafens andra stycke och nyanläggning eller utvidgning av sådan verksamhet som inte är nämnd i paragrafen. Genom detta beslut förordnar regeringen att nyanläggningen eller utvidgningen skall prövas enligt 136 a § byggnadslagen, varefter ärendet hanteras på samma sätt som de ärenden, på vilka paragrafen är direkt tillämplig. Enligt proposition 1972:111, bil. 2 åligger det myndigheterna att utan särskilda bestämmelser till regeringen anmäla behovet av sådana förbehållsbeslut. Sådan skyldighet föreligger så snart myndighet har fått kännedom om att konkreta föreberedelser i någon form för en lokalisering har vidtagits och alltså även om inget ärende formellt har anhängiggjorts hos myndigheten.

Regeringen får ge tillstånd till verksamheten endast om kommunen tillstyrkt detta; kommunen har med andra ord vetorätt vid provningen. I paragrafen anges vidare att tillstånd kan förenas med villkor för tollgodoseende av allmänna intressen samt att tillstånd kan göras beroende av att saken inom viss tid fullföljs genom ansökan till koncessionsnämnden för miljöskydd i den ordning som föreskrivs i miljöskyddslagen.

Systematiken vid provning enligt 136 a § byggnadslagen kan sammanfattas på följande sätt. Grunden för provning enligt 136 a § byggnadslagen är att tillkomsten och lokaliseringen av industriell eller liknande

verksamhet är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi eller med landets samlade mark- och vattentillgångar. Befinns så vara fallet skall vid den efterföljande, allsidiga prövningen av en industrilokalisering vägas in ett antal faktorer av exempelvis arbetsmarknadspolitisk, regionalpolitisk och miljöpolitisk art. Hushållningsaspekterna blir i detta sammanhang sidoordnade med övriga aspekter.

Bakgrunden till prövningsordningen enligt 136 a § byggnadslagen utgjordes som tidigare nämnts av de problem som hade uppstått hos lokala, regionala och centrala myndigheter när dessa skulle ta ställning till vissa konkreta lokaliseringsanspråk vilka bedömdes som intressanta från rikssynpunkt. Ett av dessa var industrietableringen i Värö, ett annat raffinaderilokaliseringen till Brofjorden i Lysekils kommun. Två brister framstod som särskilt uppenbara. För det första medgav inte alltid prövningsförfarandena enligt då gällande regler att beslut om en industrilokalisering kunde fattas på ett tillräckligt tidigt stadium. För det andra borde bedömningsunderlaget vara allsidigt och ge myndigheterna möjlighet till den helhetsbedömning som framstod som nödvändig. Prövningen var dessutom oenhetlig så till vida att den första prövningen kunde företas enligt olika lagar från fall till fall och tillfälligheter kunde avgöra prövningsordningen. Så prövades exempelvis raffinaderilokaliseringen till Brofjorden först som en stadsplane fråga och därefter som ett miljöskyddsärende. I båda fallen var Kungl. Maj: t beslutsfattare.

Strävan från statsmakternas sida sådan den uttrycks i prop. 1972: 111 bil. 2 och civilutskottets betänkande (CU 1972: 35) var att eliminera dessa brister. Departementschefen säger i propositionen (s. 361): "Vad först beträffar tidsaspekten är det f. n. ofta så att industrin har gjort sitt lokaliseringsval och har drivit sin projektering och sina övriga förberedelser mycket långt, innan samhället får tillfälle att göra sin bedömning. Detta måste som jag ser det vara otillfredsställande inte bara från samhällets utan också från industrins egen synpunkt. Om det sedan projektering och andra förberedelser har avslutats visar sig att den avsedda platsen inte får tas i anspråk för den industriella verksamheten, uppstår förluster i fråga om både pengar och — inte minst viktigt — tid. Risk finns vidare för att tidsfaktorn tvingar fram en förläggning av verksamheten till den plats för vilken den projekterats, trots att denna från allmän synpunkt inte är den mest lämpliga för verksamheten i fråga. Även för planläggningen av de samhällsinvesteringar som en stor industrianläggning för med sig är det nödvändigt att man kan ta ställning till lokaliseringsfrågan på ett tidigt stadium".

Angående stävan efter en allsidig bedömning av lokaliseringsfrågorna säger departementschefen att om man skall kunna förverkliga syftet med den fysiska riksplaneringen i fråga om starkt miljöpåverkande och särskilt resurskrävande industri — nämligen att med beaktande av övergripande samhälleliga mål ange lokaliseringar som medför lägsta grad av omgivningspåverkan — måste själva lokaliseringsbeslutet kunna grundas på sådana övergripande bedömningar.

Vad beträffar önskemålet om enhetlig prövning av lokaliseringsfrågorna måste det enligt departementschefen för såväl kommuner och berörda

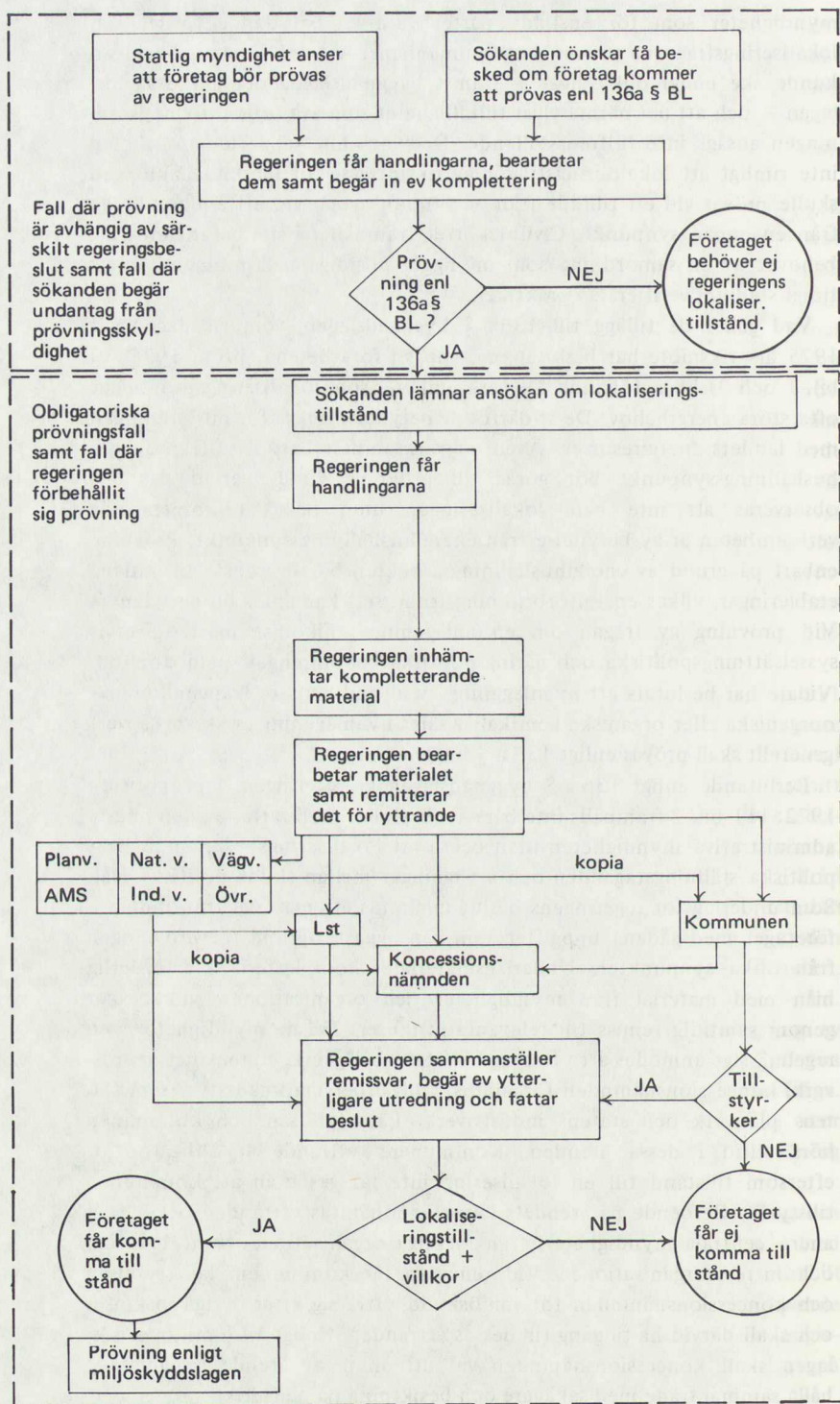
myndigheter som för enskilda parter vara en betydande fördel, om lokaliseringsfrågorna prövas i ett sammanhang. Att den första prövningen kunde ske enligt olika lagar – främst byggnadslagen och miljöskyddslagen – och att det närmast var tillfälligheter som avgjorde prövningsordningen ansågs inte tillfredsställande. Det var enligt departementschefen inte rimligt att lokaliseringsfrågor av riksintresse för markhushållningen skulle prövas vid ett tillfälle från en synpunkt och vid ett annat tillfälle från en annan synpunkt. Civilutskottet framhåller i sitt betänkande att behovet av en samordning som möjliggör allsidiga bedömningar på ett tidigt stadium verifierats i praktiken.

Vad gäller de tillägg till 136 a § byggnadslagen, som riksdagen vid 1975 års riksmöte har beslutat om, anges i förarbetena (prop. 1975: 30 bil. 1 och 2) bl. a. följande. De verksamheter som lokaliseras prövas har ofta stora energibehov. De är därför av betydelse också för hushållningen med landets energiresurser. Även en verksamhets betydelse från energihushållningssynpunkt bör göras till prövningsgrund, varvid det bör observeras att inte bara lokaliseringen utan också tillkomsten av verksamheten är av betydelse från energihushållningssynpunkt. Prövning enbart på grund av energihushållningsaspekten bör begränsas till sådana etableringar, vilkas energiförbrukning totalt sett kan antas bli betydande. Vid prövning av frågan om en anläggnings tillkomst måste givetvis sysselsättningspolitiska och näringspolitiska bedömningar spela stor roll. Vidare har beslutats att nyanläggning av all industri för framställning av oorganiska eller organiska kemikalier samt nyanläggning av större sågverk generellt skall prövas enligt 136 a § byggnadslagen.

Beslutande enligt 136 a § byggnadslagen är regeringen. I proposition 1972: 111 bil. 2 framhålls inte bara att besluten skall fattas av den högsta administrativa myndigheten utan också att lokaliseringsbeslut innefattar politiska ställningstaganden och avvägningar mellan skilda politiska mål. Som underlag för regeringens beslut inhämtas ett material från industriföretaget med sådana uppgifter som kan ligga till grund för prövningen från olika synpunkter. Underlagsmaterialet kompletteras i erforderlig mån med material från myndigheter och organisationer, vilket sker genom samtidig remiss till relevanta instanser. Till de myndigheter som regelmässigt anmodas att yttra sig hör statens vägverk, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, arbetsmarknadsstyrelsen, statens planverk och statens industriverk. Länsstyrelsen och kommunen hörs alltid i dessa ärenden. Kommunens yttrande är obligatoriskt, eftersom tillstånd till en lokalisering inte får ges utan att kommunen tillstyrkt. Beroende på ärendets karaktär inhämtas yttranden också från andra centrala myndigheter, från fackliga organisationer samt bransch- och intresseorganisationer. Vid remissen får kommunen, länsstyrelsen och koncessionsnämnden för miljöskydd yttra sig efter övriga instanser och skall därvid ha tillgång till dessas yttranden. Enligt 14 § miljöskyddslagen skall koncessionsnämnden vid utredning av ärende regelmässigt hålla sammanträde med sakägare och besiktning på platsen.

Efter remiss bereds ärendet i regeringskansliet gemensamt i vanligen fem departement nämligen bostadsdepartementet, kommunikationsde-





Figur 4.2 Prövning enligt 136 a § byggnadslagen

partementet, jordbruksdepartementet, arbetsmarknadsdepartementet och industridepartementet.

Regeringens beslut i ärendet enligt 136 a § byggnadslagen blir bindande vid fortsatt prövning enligt samma lag. Det förhållandet att vederbörande kommun skall ha tillstyrkt att tillstånd ges anses enligt förarbetena innebära tillräckliga garantier för att planläggning skall komma till stånd i den omfattning som behövs eller befintliga planer anpassas till beslutet. Det står emellertid regeringen fritt att pröva lokaliseringsfrågan först sedan behövlig planläggning har ägt rum. Beslut i lokaliseringsfrågan meddelas då i samband med fastställelseprövning av planförslaget.

Beslutet är även bindande vid fortsatt prövning enligt miljöskyddslagen. Har regeringen avslagit ansökan enligt 136 a § byggnadslagen får koncessionsnämnden inte lämna tillstånd till verksamheten. Har regeringen bifallit ansökan skall företaget tillåtas av koncessionsnämnden. I den mån frågan inte är reglerad genom det sätt på vilket verksamheten har bestämts i regeringens beslut, ankommer det på koncessionsnämnden att föreskriva de villkor för verksamheten som krävs från miljöskyddssynpunkt. Om regeringen har avgjort lokaliseringsfrågan utan att alla väsentliga miljöskyddssynpunkter har kunnat beaktas kan det visa sig att koncessionsnämnden måste uppställa sådana villkor att företaget inte blir ekonomiskt genomförbart. Enligt förarbetena ligger det därför i sökandens intresse att presentera tillräckligt material för att villkoren i stort skall kunna bedömas redan vid regeringens prövning. I vissa fall har saken lösts på det sättet att sökanden för belysande av miljöskyddsaspekterna presenterat samma material för regeringen som för koncessionsnämndens prövning enligt miljöskyddslagen.

Till ett tillståndsbeslut knyts vissa villkor. Regelmässigt anges den tidpunkt då verksamheten skall ha satts igång. I övrigt kan föreskrivas miljöskyddsvillkor, exempelvis angående högsta tillåtna utsläppsmängder, speciella villkor, exempelvis angående kostnadsansvar för väginvesteringar, samt villkor för tillgodoseende av allmänna intressen. Denna senare typ av villkor är av mer allmän karaktär och kan ha olika innehåll från fall till fall. Allmänt kan sägas att avsikten med föreskrifter om såväl speciella villkor som villkor för tillgodoseende av allmänna intressen är att intressen som inte beaktas i annan ordning, exempelvis genom tvingande lagregler, skall kunna tillgodoses i samband med tillståndsbeslut enligt 136 a § byggnadslagen. I fig. 4.2 anges schematiskt hur tillståndsprövningen enligt 136 a § byggnadslagen går till.

#### 4.3.2 Övrig tillståndsprövning. Kort översikt.

##### *Miljöskyddslagen*

Oftast är miljöskyddslagen (1969:387) tillämplig på sådan industri som prövas enligt 136 a § byggnadslagen. Miljöskyddslagen skall tillämpas på utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde;

användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som eljest kan medföra förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde, om användningen inte utgör byggande i vatten;

användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant, om störningen inte är helt tillfällig.

Lagen är inte tillämplig i fråga om bl. a. joniserande strålning, för vilken särskilda bestämmelser gäller. Den verksamhet som omfattas av miljöskyddslagen kallas miljöfarlig verksamhet. Det är viktigt att i detta sammanhang peka på att detta begrepp bör skiljas från det av oss använda begreppet miljöstörande industri. Det senare begreppet har anknytning till den fysiska riksplaneringen och avser sådan industri, som omfattas av denna.

Tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen för miljöfarlig verksamhet har i huvudsak följande innehåll:

För miljöfarlig verksamhet skall väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad (4 §);

För att motverka olägenheter av miljöfarlig verksamhet skall vidtas försiktighetsmått i den utsträckning som är skälig. Med försiktighetsmått avses t. ex. reningsanordningar och andra skyddsåtgärder. Till försiktighetsmått räknas också begränsning av den miljöfarliga verksamheten (5 §);

Om miljöfarlig verksamhet kan befaras medföra väsentlig olägenhet trots att alla skäliga försiktighetsmått iakttas får verksamheten utövas bara om det föreligger särskilda skäl (6 §);

Innebär den befarade olägenheten att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att betydande förlust uppkommer från naturvårdssynpunkt eller att liknande allmänt intresse skadas avsevärt, får verksamheten inte utövas. Regeringen kan dock lämna tillstånd till verksamheten, om den är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt (6 §).

Tillstånd till och villkoren för miljöfarlig verksamhet skall ges av koncessionsnämnden för miljöskydd. I vissa fall kan tillsynsmyndigheterna, statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen, meddela dispens från kravet på prövning enligt miljöskyddslagen. Dispensbeslutet kan då förses med erforderliga villkor.

Koncessionsnämnden, som består av fyra ledamöter, arbetar i mycket som en domstol. Den håller sammanträde med parter och besiktning på platsen. Ansökningar som kommer in till nämnden kungörs i ortens tidningar. I vissa fall kan parterna underrättas direkt genom brev. De som har intressen att bevaka kan yttra sig skriftligen eller muntligen inför nämnden (14 §). Meddelanden om ansökan skall alltid av koncessionsnämnden sändas till naturvårdsverket, länsstyrelse och hälsovårdsnämnd. Om koncessionsnämnden beslutar att ge tillstånd skall i beslutet anges alla villkor i fråga om reningsanordningar och annat som bör gälla för företaget. Dessutom kan anges inom vilken tid, i regel inte över tio år, den tillåtna verksamheten skall ha satts igång (18 §). Om koncessionsnämnden finner att ett företag är otillåtligt men bedömer att det är av

”synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt” kan den överlämna ärendet till regeringen (jordbruksdepartementet), som efter utredning och remissförfarande fattar beslut (6 §). Om regeringen lämnar tillstånd, kan den uppdra åt koncessionsnämnden eller länsstyrelsen att fastställa de närmare villkoren (20 §). För att tillgodose allmänna ändamål i bygden kan regeringen meddela villkor (19 §).

Koncessionsnämndens beslut kan överklagas hos regeringen. Rätt att överklaga har sökande, enskilda sakägare och naturvårdsverket. Kommunen får inte överklaga. I egenskap av störd markägare kan dock kommunen föra talan. I praktiken har besvärsmätt tillerkänts fastighetsägare och andra innehavare av sakrätter, t. ex. nyttjanderätt och servitut till fastighet i närheten av det område som berörs av den miljöfarliga verksamheten samt även andra enskilda boende inom samma område.

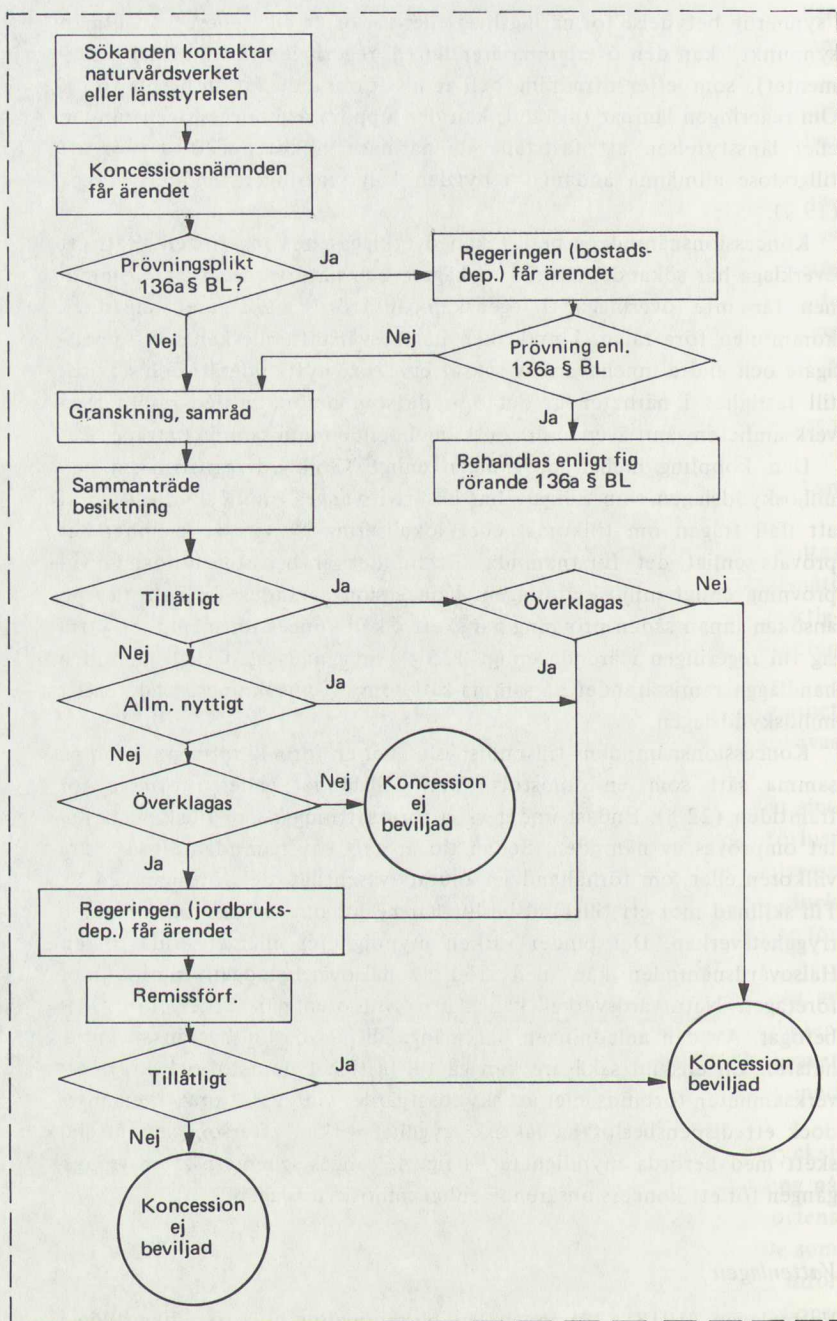
Den koppling mellan prövningen enligt 136 a § byggnadslagen och miljöskyddslagen som tidigare har beskrivits anges i miljöskyddslagen så att ifall frågan om tillkomst eller lokalisering av viss verksamhet har prövats enligt det förstnämnda förfarandet är beslutet bindande vid prövning enligt miljöskyddslagen. Koncessionsnämnden får inte ta upp ansökan innan sådan prövning har skett. Skall koncessionsnämnden yttra sig till regeringen i ärende enligt 136 a § byggnadslagen skall nämnden handlägga remissärendet på samma sätt som ett ansökningsärende enligt miljöskyddslagen.

Koncessionsnämndens tillståndsbeslut har en formell rättslig verkan på samma sätt som en domstols dom. Tillståndet gäller i princip för framtiden (22 §). Endast under vissa förutsättningar kan tillståndsbeslutet omprövas av nämnden. Sedan tio år gått kan nämnden alltid ändra villkoren eller, om förhållandena ändrats väsentligt, dessförinnan (24 §). Till skillnad mot ett tillståndsbeslut har beslut om dispens ingen formell trygghetsverkan. Det binder varken myndigheter eller enskilda parter. Hälsovårdsnämnden kan med stöd av hälsovårdsstadgan ingripa mot företaget. Naturvårdsverket kan skärpa villkoren när verket finner det befogat. Av den anledningen har många dispensbeslut begränsad giltighetstid. En enskild sakägare kan gå till fastighetsdomstol och kräva att verksamheten förbjuds eller att skyddsåtgärder vidtages. I praktiken anses dock ett dispensbeslut ha faktisk trygghetsverkan eftersom samråd har skett med berörda myndigheter. I fig. 4.3 anges schematiskt prövningsgången för ett koncessionsärende enligt miljöskyddslagen.

### *Vattenlagen*

Vattenlagen (1918:523) innehåller bestämmelser bl. a. om byggande i vatten och om grundvattentäkt (2 kap.), om vattenreglering (3 kap.), om särskilda villkor beträffande större företag enligt 2 och 3 kap. (4 kap.) samt om allmän farled och allmän hamn (5 kap.).

Med byggande i vatten avses bl. a. uppförande av damm, bro, brygga, vall, hus eller annan anläggning liksom fyllning eller pålning i vattendrag. Vad som stadgas om byggande i vatten skall ha motsvarande tillämpning



Figur 4.3 Koncessionsärende enligt miljöskyddslagen.

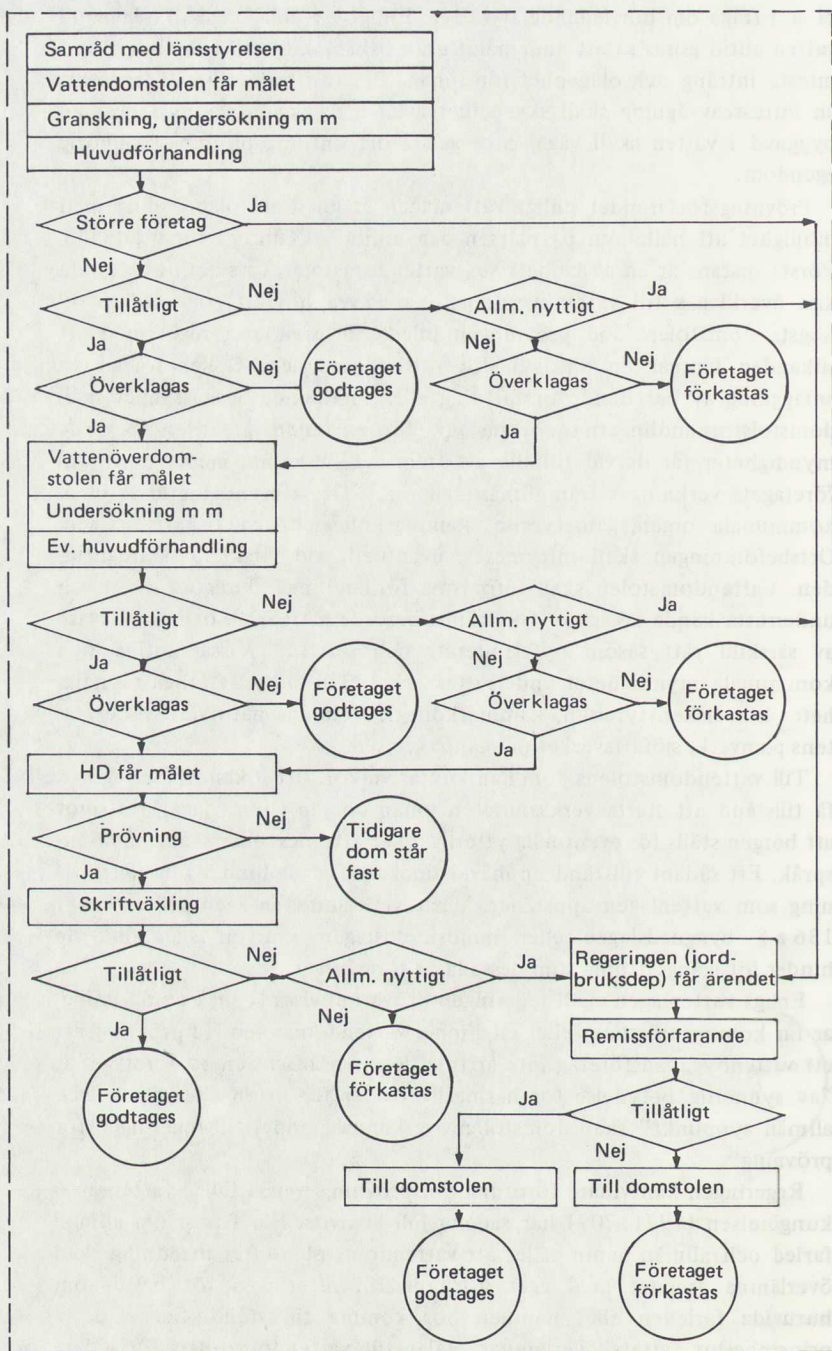
bl. a. i fråga om bortledning av vatten. Enligt vattenlagen skall byggnad i vatten alltid göras så att ändamålet utan oskäligen kostnad kan vinnas med minsta intrång och olägenhet för annan. Det förutsätts alltså i lagen att en intresseavvägning skall ske, vilket även uttrycks så att nyttan av en byggnad i vatten skall vägas mot skada och intrång på annan tillhörig egendom.

Prövningsförfarandet enligt vattenlagen är en domstolsprövning med möjlighet att hålla syn på platsen och anlita sakkunniga för utlåtande. Första instans är en av landets sex vattendomstolar, vars beslut och dom kan överklagas till vattenöverdomstolen (Svea hovrätt) och vidare till högsta domstolen. Vid prövningen inleds förfarandet i regel med att sökanden lämnar en ansökan till vattendomstolen. Gäller frågan en anläggning av betydande omfattning eller ingripande beskaflenhet skall domstolsförhandlingarna föregås av förberedande åtgärder. Berörda myndigheter får därvid tillfälle att framföra önskemål med hänsyn till företaget verkningar från allmän synpunkt. Dessa myndigheter är bl. a. kommunala organ, länsstyrelse, kammarkollegiet och fiskeristyrelsen. Ortsbefolkningen skall informeras, eventuellt vid särskilda sammanträden. Vattendomstolen skall inför sina förhandlingar kungöra dessa och underrätta kända sakägare, dvs. främst berörda markägare och innehavare av särskild rätt såsom nyttjanderätt och servitut. Vissa statliga och kommunala myndigheter underrättas också. Till sådana statliga myndigheter hör fiskeristyrelsen, kammarkollegiet, statens naturvårdsverk, statens planverk, sjöfartsverket och länsstyrelsen.

Till vattendomstolens dom kan knytas villkor. Ett sökande företag kan få tillstånd att starta verksamheten innan domen vunnit laga kraft mot att borgen ställs för eventuella ytterligare ersättnings- eller skadeståndsanspråk. Ett sådant tillstånd upphäver dock endast de hinder för igångsättning som vattenlagen uppställer. Måste verksamheten även prövas enligt 136 a § byggnadslagen eller miljöskyddslagen kvarstår självfallet de hinder för igångsättning som dessa lagar föreskriver.

Enligt vattenlagen skall regeringen pröva om vissa typer av anläggningar får komma till stånd eller ej. Finner vattendomstolen vid prövning att ett vattenbyggnadsföretag inte är tillåtligt men anser den att företaget är "av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt" skall domstolen överlämna ärendet till regeringen för prövning.

Regeringen kan vidare förordna om prövning i vissa fall. I vattenrättskungörelsen (1971:709) har sådana fall angivits. För frågor om allmän farled och allmän hamn gäller att vattendomstolen efter utredning skall överlämna ärendet med eget yttrande till regeringen för beslut om huruvida farleden eller hamnen bör komma till stånd. Sedan detta principbeslut fattats överlämnas målet till vattendomstolen för vidare prövning av exempelvis villkorsföreskrifter eller ersättningsbestämmelser. Också för de fall då regeringen obligatoriskt skall pröva ett företag enligt vattenrättskungörelsen krävs att det sökande företaget i god tid före närmare undersökningar underrättar kammarkollegiet, naturvårdsverket, planverket samt berörda länsstyrelser och kommuner. Riksantikvarieäm-



Figur 4.4 Vattenmål

betet, fiskeristyrelsen och lantbruksstyrelsen skall underrättas om deras verksamhet berörs. I god tid innan ansökan lämnas till vattendomstol skall dessutom sökande företag medverka till att ortsbefolkningen informeras. Detta kan ske vid särskilt sammanträde, genom ortspresen eller på annat lämpligt sätt. Länsstyrelsen får avgöra om det är nödvändigt med sammanträde. Sökande företag skall på lämpligt sätt bereda enskilda personer tillfälle att till företaget framställa önskemål om åtgärder för att förebygga och minska skador genom anläggningen. I fig. 4.4 anges schematiskt gången av ett vattenmål.

### *Atomenergilagen*

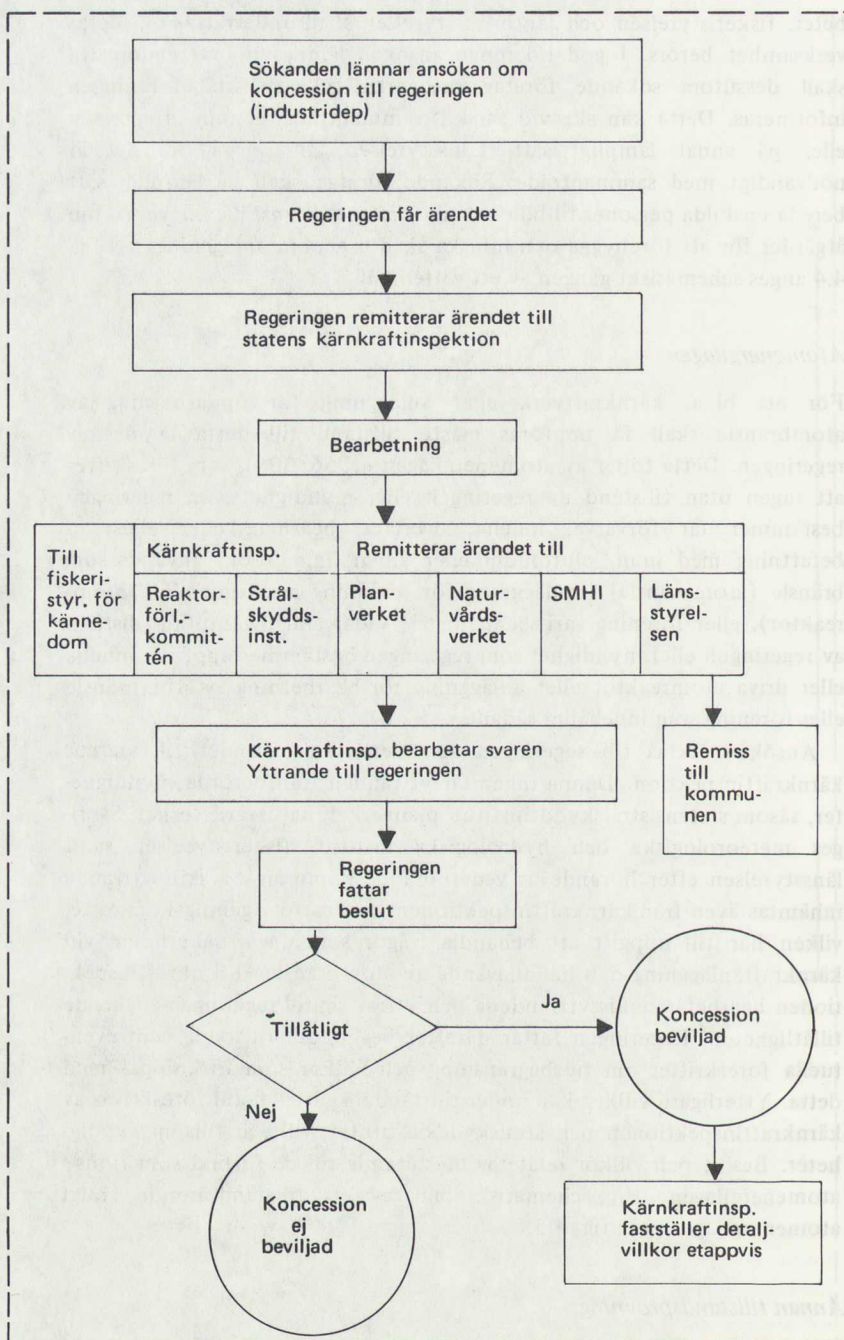
För att bl. a. kärnkraftverk eller anläggning för uppberedning av atombränsle skall få uppföras måste tillstånd till detta lämnas av regeringen. Detta följer av atomenergilagen (1956:306), som föreskriver att ingen utan tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får förvärva, inneha, överlåta, bearbeta eller eljest ta befattning med uran, plutonium eller annat ämne, som används som bränsle (atombränsle) i anläggning för utvinning av atomenergi (atomreaktor), eller förening vari sådant ingår. Vidare får ingen utan tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer uppföra, inneha eller driva atomreaktor eller anläggning för bearbetning av atombränsle eller förening som innehåller sådant.

Ansökan riktas till regeringen som remitterar ärendet till statens kärnkraftinspektion. Denna inhämtar yttranden från berörda myndigheter, såsom statens strålskyddsinstitut, planverket, naturvårdsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, fiskeristyrelsen samt länsstyrelsen efter hörande av vederbörande kommun. Särskilt yttrande inhämtas även från kärnkraftinspektionens reaktorföreläggingskommitté, vilken har till uppgift att behandla frågor som angår säkerheten vid kärnkraftanläggning och handhavande av atombränsle. Kärnkraftinspektionen bearbetar remissyttrandena och yttrar sig till regeringen angående tillätligheten. Regeringen fattar därefter beslut om tillstånd samt eventuella föreskrifter om tidsbegränsning och villkor som förknippas med detta. Ytterligare villkor kan under tillståndets giltighetstid föreskrivas av kärnkraftinspektionen och strålskyddsinstitutet, vilka är tillsynsmyndigheter. Beslut och villkor relateras uteslutande till de förbud som finns i atomenergilagen. En schematisk bild av ett tillståndsärende enligt atomenergilagen ges i fig. 4.5.

### *Annan tillståndsprövning*

Vi har i det föregående redogjort för några av de prövningsförfaranden som aktualiseras vid ifrågasvarande industrietableringar. Fler tillstånd än de nu redovisade kan emellertid bli erforderliga. Utan krav på fullständighet kan här nämnas att den närmare utformningen av ett industriområde och dess användning prövas som ett detaljplanärende enligt byggnadslagen, att frågor om markförvärv ibland måste prövas enligt jordförvärvsla-





Figur 4.5 Koncessionsärende enligt atomenergilagen

gen (1965:290) eller lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m. m. eller genom expropriation. Tillstånd enligt naturvårdslagen (1964:822), fornminneslagen (1942:350) eller väglagen (1971:943) kan bli nödvändiga vid viss lokalisering eller utformning av en industrialanläggning.

#### 4.4 Utgångspunkter för ett ändrat prövningsförfarande

Mot bakgrund av problembeskrivningen och problemanalysen i kapitel 3 kan vi formulera vissa utgångspunkter för ett ändrat prövningsförfarande. De problem som beskrivs och analyseras kan visserligen inte alla lösas bara genom förändringar i prövningsförfarandet. Vad sådana förändringar primärt kan ge är emellertid att skapa en ram så att den mångfald av frågor som gör sig gällande vid en etablering kan tas upp till behandling och utgöra underlag för planering och beslut. Därmed skapas förutsättningar för en breddad, mer djupgående och öppen behandling av såväl de direkta som de indirekta etableringsfrågorna. De syften som vi anser att ett ändrat prövningsförfarande bör ha anger vi på följande sätt.

Ändringar i prövningsförfarandet bör syfta till att i förhållande till nuvarande prövning ge

- vidgat underlag för såväl tillståndsprovning som planering,
- vidgade möjligheter att behandla såväl direkta som indirekta etableringsfrågor,
- vidgade möjligheter för dem som berörs av en industrietablering till information om och inflytande på etableringen och dess konsekvenser.

För att dessa förändringar skall uppnås måste vissa krav ställas på prövningsförfarandet och på de insatser som görs av myndigheter, organisationer, företag och enskilda i samband med prövningen.

*Vidgat underlag för tillståndsprovning och planering* uppnås genom att

- nödvändigt material för tillståndsprovning och planering presteras från såväl industriföretag som kommun, länsmyndigheter och centrala statliga myndigheter,
- industriföretaget redovisar sina planer så tidigt att upphandling, leveransavtal eller långt framskriden projektering inte binder företagets och samhällsorganens handlingsfrihet vid tillståndsprovningen. Industriföretagets underlagsmaterial bör trots kravet på tidig redovisning i möjligaste mån vara så preciserat och säkert att felaktig dimensionering av investeringar i samhällsbyggande kan undvikas,
- kommunens planeringsberedskap är så hög att kommunen i ett tidigt skede kan ta initiativ och styra utvecklingen. Industriföretagets anspråk skall därvid ställas i relation till kommunens planering och byggande och företagets intressen skall öppet kunna vägas mot kommunens intressen,

- de statliga myndigheternas planeringsberedskap är så hög att motsvarande jämförelse och avvägning kan göras med avseende på statliga intressen.

På grundval av ett sålunda vidgat underlag kan *vidgade möjligheter att behandla direkta och indirekta etableringsfrågor* uppnås genom att

- ett samordnat utbyte av erfarenheter och kunskaper sker mellan statliga myndigheter och kommuner, så att tillståndsbeslutet och därmed förknippade villkor grundar sig på bästa beslutsunderlag från ömse håll,
- statliga myndigheter och kommunen redovisar sina möjligheter att finansiellt och administrativt genomföra sina uppgifter med anledning av etableringen,
- beslut i möjligaste mån grundar sig på en helhetsbedömning, vilken inte får försvåras av att sakkunnig bedömning av delfrågorna kräver uppdelning mellan olika ansvariga sektorsmyndigheter vid handläggningen.

*Vidgade möjligheter till information och inflytande* kan vinnas genom att

- det samhälleliga utredningsarbetet med anledning av en etablering inriktas på att belysa konsekvenser av industrietableringen och att föra ut dessa konsekvensbeskrivningar till debatt, så att människor som bor och arbetar på lokaliseringsorten har möjlighet att förstå och påverka etableringen och dess konsekvenser för orten,
- information om etableringen och dess konsekvenser ges till förtroendemän och övriga kommunmedlemmar i god tid före kommunens ställningstagande till etableringen.

De krav som här framförts är med nödvändighet allmänt hållna. Vi ser dem dock som en lämplig utgångspunkt för våra fortsatta överväganden om förändringar av tillståndsprövningen. Sådana förändringar kan självfallet inte garantera att samtliga dessa krav uppfylls men de bör göras i en sådan riktning att förutsättningarna härför ökar. Prövningsprocessen bör ges en sådan form att den ger berörda intressenter största möjlighet att dels bidra med beslutsunderlag, dels göra bedömningar. För att helt tillgodose kraven erfordras även förändringar av de olika intressenternas – kommunens, statliga myndigheters, intresseorganisationers – egen planering och handlingsmöjligheter. Vi kan inte nu lämna detaljerade förslag till sådana förändringar. Vårt förslag till förändrat prövningsförfarande skall ses som en ram som ger möjlighet till en successivt förbättrad hantering av aktuella industrietableringar. Vårt fortsatta arbete kommer att inriktas på att belysa olika sakfrågor i samband med etablering av miljöstörande industri. Först i samband med detta arbete kan vi lämna detaljerade förslag till hur olika frågor skall lösas.

## 4.5 Förslag till ändrat prövningsförfarande

### 4.5.1 Anknytning till nuvarande prövningsförfarande enligt 136 a § byggnadslagen

I kapitel 3 har vi påvisat, att utvecklingen mot allt större industrianläggningar med dessas krav på kapital, råvaruförsörjning, stora markområden i speciella lägen, kommunikationer etc. medför allt större beroende mellan företag och samhälle. Den alltmer omfattande och långsiktiga planeringsverksamheten såväl inom stora företag som på olika nivåer i samhället förutsätter också nära kontakter och samverkan mellan företag och samhälle. Som en följd av detta har ett ökat intresse för samordning av industrisektorn med övriga samhällssektorer uppstått under senare år. I förarbetena till 136 a § byggnadslagen diskuteras således möjligheten att skapa en särskild etableringslagstiftning med regeringsprövning av vissa industrilokaliseringar, vilken skulle medföra att företagen undantogs från prövning enligt annan lagstiftning som också behandlar lokaliseringsfrågor. Denna lösning avvisas dock bl. a. i avvaktan på att ställning kan tas till frågan om en framtida fullständig integration av hela det nu aktuella prövningssystemet. Sådana överväganden anses böra anstå till dess att resultat föreligger av arbetet med ny byggnadslagstiftning och ny vattenlag.

Det principförslag till ändrat prövningsförfarande vad gäller miljöstörande industri som vi diskuterar i det följande avser inte att föregripa sådana ställningstaganden som nu nämnts. Snarare är det av väsentlig betydelse att ett förändrat prövningsförfarande utan större svårigheter kan passas in i ett framtida prövningssystem som syftar till långtgående integration av de olika förfarandena. Hänsyn till detta har också varit en av förutsättningarna för vårt förslag, vilket tar sin utgångspunkt i den nuvarande tillståndsprövningen enligt 136 a § byggnadslagen. Flera skäl kan anföras för detta.

- Prövningen enligt 136 a § byggnadslagen är, som framgår av redogörelsen under 4.3, en tillståndsprövning av sådan industri som vi enligt direktiven har att studera.
- Denna prövning är avsedd att företas på ett tidigt stadium i etableringsprocessen, så att den samhälleliga bedömningen kan ske innan industriföretaget drivit projektering och övriga förberedelser så långt att risk för förluster i pengar och tid uppstår om ansökan avslås.
- Prövningen skall syfta till att med beaktande av övergripande samhälleliga mål ange lokaliseringar som medför lägsta grad av omgivningspåverkan. Ett beslut enligt 136 a § byggnadslagen skall således grunda sig på en allsidig belysning av industriverksamheten.
- Prövningen görs av regeringen och är formellt övergripande i så måtto att ett beslut blir bindande för fortsatt prövning enligt byggnadslagen och miljöskyddslagen. I praktiken finns också ett samband med prövningsförfarandena enligt vattenlagen, atomenergilagen m. fl., eftersom även tillstånd enligt dessa lagar tillhör de beslut som är nödvändiga för etableringen. Besluten enligt samtliga dessa lagar utgör

således med vår terminologi direkta etableringsfrågor vilka såvitt möjligt bör lösas i ett sammanhang.

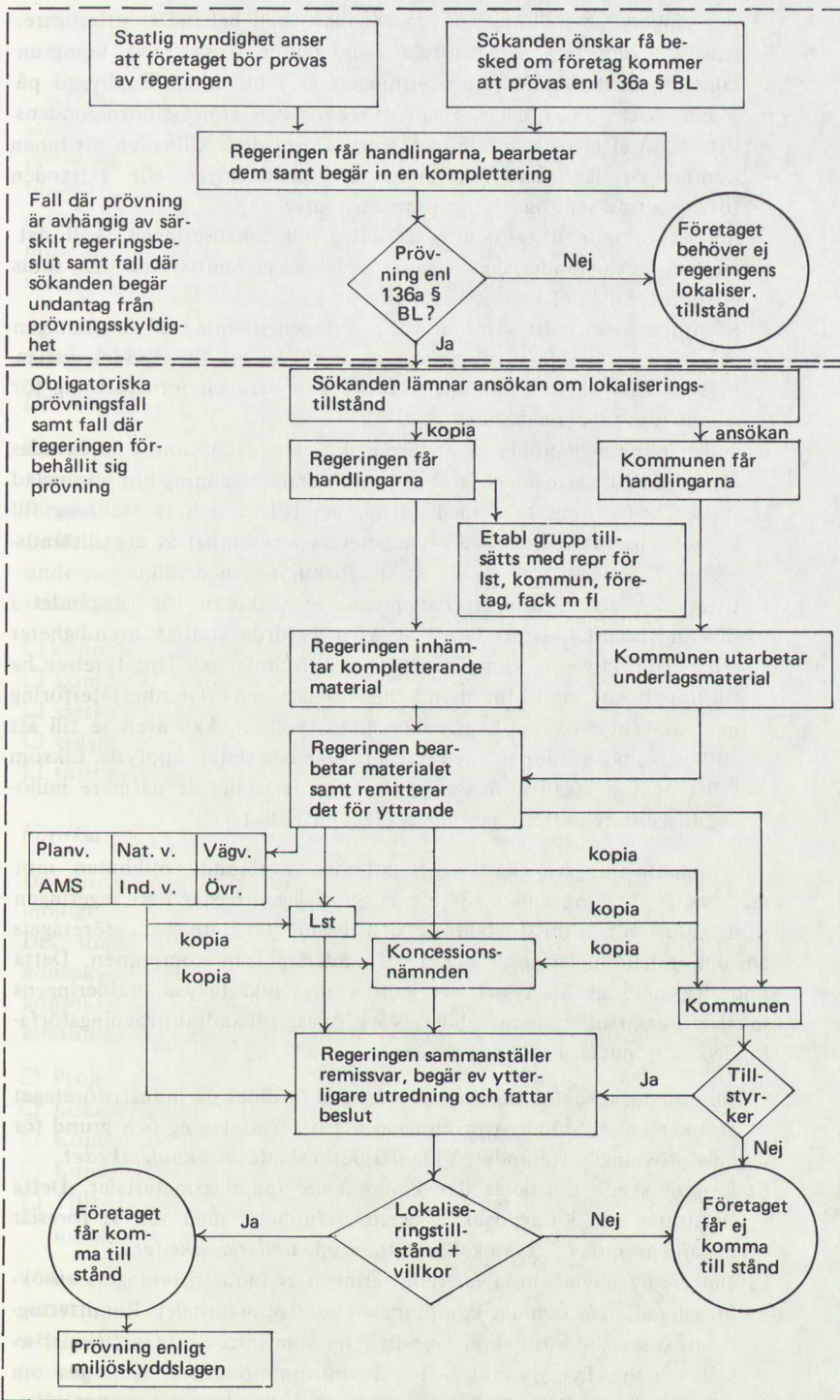
- Tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen får meddelas endast om kommunen tillstyrkt detta. Kommunen har med andra ord vetorätt vid prövningen.
- Med ett tillstånd kan förknippas villkor av skilda slag.
- Prövningen är avsedd att vara inte bara en högsta administrativ prövning utan också en övergripande politisk prövning. Regeringen är således oförhindrad att ge statliga myndigheter särskilda direktiv med anledning av ett beslut enligt 136 a § byggnadslagen.

Till de skäl som vi nu har anfört kan läggas de erfarenheter som vunnits under den tid som 136 a § byggnadslagen varit i kraft. Praktiken har visat att det ofta finns anledning att överväga konsekvenserna i vid mening av en industrilokalisering och att det redan vid tillståndsprövningen kan vara nödvändigt att exempelvis klarlägga frågor om kostnadsansvar för direkta följdinvesteringar i t. ex. vägbyggande och farledsanordningar. De exempel ur praxis vid prövningen enligt 136 a § byggnadslagen som vi lämnar i det följande torde understryka behovet av ett fylligt och vittsyftande underlag för remissförfarande och beslut.

#### 4.5.2 *Schematisk beskrivning av ett ändrat prövningsförfarande*

Det förslag till ändrat prövningsförfarande för miljöstörande industri som beskrivs och kommenteras i det följande illustreras i fig. 4.6. Figuren skall jämföras med beskrivningen av nuvarande prövning enligt 136 a § byggnadslagen i fig. 4.2. Av jämförelsen framgår att följande moment utgör strategiska punkter i ändringsförslaget.

- Industriföretag som önskar starta sådan verksamhet som avses i 136 a § byggnadslagen skall liksom f. n. ställa ansökan till regeringen men fortsättningsvis ge in handlingarna till den eller de kommuner dit verksamheten avses förläggas. Ifall frågan om prövning är avhängig av särskilt regeringsbeslut eller om sökanden vill få dispens från prövningsskyldigheten måste regeringen först fatta beslut avseende frågan huruvida verksamhetens tillkomst eller lokalisering skall prövas eller ej. Ett beslut om att verksamheten skall prövas måste i dessa fall föreligga innan ansökningshandlingarna lämnas till kommunen. Samtidigt som ansökan ges in till kommunen skall kopia lämnas till regeringens kansli.
- Om verksamheten skall prövas bör normalt en etableringsgrupp tillsättas under ledning av länsstyrelsen. Etableringsgruppen tillsätts efter direktiv från regeringen.
- Regeringen inhämtar under hand kompletterande material från företag, myndigheter m. fl. och tar eventuellt initiativ till ytterligare utredningar.
- Kommunen skall sammanställa ett underlagsmaterial för prövningen som tillsammans med företagets ansökningshandlingar överlämnas till regeringen. Om kommunen redan på detta stadium anser det klart att den inte kommer att tillstyrka tillstånd skall kommunen meddela detta.



Figur 4.6 Förslag till ändrad prövning.

- Regeringen tar ställning till om ansökan skall behandlas ytterligare. Ansökan remitteras till centrala myndigheter, länsstyrelse, kommun samt organisationer. Remissordningen är i huvudsak uppbyggd på samma sätt som f. n. med länsstyrelsens och koncessionsnämndens yttranden efter de centrala instansernas med den skillnaden att innan kommunen tar slutlig ställning till lokaliseringen bör yttranden föreligga från samtliga övriga remissinstanser.
- Innan kommunen tar slutlig ställning till lokaliseringen skall det samlade beslutsunderlaget, innefattande också remissyttranden, föras ut till offentlig debatt i kommunen.
- Kommunen tar i sitt yttrande till regeringen ställning till ansökningen och skall liksom f. n. tillstyrka eller avstyrka att tillstånd meddelas. Liksom f. n. skall kommunens tillstyrkan vara en förutsättning för regeringens tillståndsbeslut.
- Sedan remissbehandlingen är färdig skall ärendet liksom f. n. beredas för beslut i regeringen. I samband med denna beredning bör en samlad statlig bedömning ske, med försök att belysa och ta ställning till konsekvenserna för statliga myndigheters verksamhet av ett tillståndsbeslut. Tillståndsbeslutet skall kunna förknippas med villkor.
- Efter det att regeringen har preciserat villkoren för tillståndet i tillståndsbeslutet samt därutöver givit berörda statliga myndigheter sådana direktiv som kan föranledas av tillståndet bör länsstyrelsen ha till uppgift att samordna myndighetsinsatser och erfarenhetsåterföring med avseende på uppbyggnaden. Länsstyrelsen skall även se till att villkor, som förknippats med själva tillståndsbeslutet, uppfylls. Liksom fallet är f. n. skall koncessionsnämnden fastställa de närmare miljöskyddsvillkoren efter regeringens tillståndsbeslut.

Sammanfattningsvis kan sägas att den avgörande olikheten mot nuvarande prövning enligt 136 a § byggnadslagen består i att regeringen som grund för remissförfarande och beslut får inte bara företagens ansökningshandlingar utan också ett underlag från kommunen. Detta underlagsmaterial är avsett att ganska ingående belysa etableringens lokala förutsättningar och följder. Vårt förslag till ändrat prövningsförfarande kan uppdelas i följande skeden.

- Det första skedet i tillståndsprövningen inträder då industriföretaget ansöker om tillstånd. Ansökningen utgör förutsättning och grund för hela prövningsförfarandet. Vi kallar detta skede *ansökningsskedet*.
- I nästa skede utarbetas det kommunala underlagsmaterialet. Detta förutsätts ske i huvudsaklig överensstämmelse med vad vi föreslår nedan i avsnitt 4.5.3. Vi kallar detta skede *underlagsskedet*.
- Det tredje skedet omfattar remitteringen av industriföretagets ansökningshandlingar och det kommunala underlagsmaterialet. Remitteringen förutsätts ske till såväl myndigheter som intresseorganisationer av skilda slag. Tyngdpunkten i den information som skall ges om etableringen är förlagd till detta skede. Vi kallar det *remisskedet*.
- Slutskedet utgörs av den samlade beredningen samt beslutsfattandet i regeringen. Till detta skede hör även de beslut med direktiv till statliga

myndigheter, som kan bli erforderliga med anledning av ett tillståndsbeslut. Vi kallar detta skede *beslutsskedet*.

Under det skede som vidtar härafter intensifieras såväl företagets som samhällets planering och byggande. Parallellt med detta kan pågå prövning av de närmare villkoren för verksamheten. Den speciella tillståndsprövning enligt exempelvis vattenlagen eller atomenergilagen, som kan vara erforderlig, torde oftast komma att drivas parallellt med prövningen enligt 136 a § byggnadslagen och vara i huvudsak avslutad under detta skede.

#### 4.5.3 Kommunernas roll i det ändrade prövningsförfarandet

##### *Det kommunala underlagsmaterialet*

Tyngdpunkten i vårt förslag till ändrat prövningsförfarande är förlagd till kommunens roll och särskilt till det utredningsarbete som kommunen förutsätts utföra för att belysa konsekvenserna av industrietableringen. Detta utredningsarbete – som vi har valt att kalla ”det kommunala underlagsmaterialet” – har flera viktiga funktioner i det förfarande som skisserats ovan. Det skall vara underlag för

- kommunal information och politisk behandling
- kommunens planerings- och utredningsaktivitet
- särskilda utredningsinsatser, bl. a. av statliga myndigheter
- vidare prövning, bl. a. vid remissbehandling
- tillståndsbeslut och villkorsföreskrifter

##### *Förutsättningar att beskriva konsekvenser*

Det bör vara en strävan att i det kommunala underlagsmaterialet så långt möjligt ta fram och beskriva de lokala konsekvenserna av etableringen. Det torde aldrig vara möjligt att konstruera en total bild av alla konsekvenser. Förutsättningarna att beskriva ett projekt och dess konsekvenser beror på flera faktorer varav de viktigaste förtecknas och kommenteras nedan.

- Projektets omfattning och art
- Lokaliseringskommunens beredskap
- Kunskap rörande effekter
- Kanalisering av kunskap; erfarenhetsåterföring
- Tillgänglig tid för upprättande av konsekvensbeskrivning och specialutredning.

De industriprojekt som vi har att studera kan vara av mycket varierande storlek. Nyetableringar är som regel mycket stora medan utbyggnader av befintliga anläggningar kan vara relativt små. Även verksamheternas art och störningar varierar avsevärt. När det gäller utbyggnadsprojekt fattar regeringen från fall till fall beslut om prövning enligt 136 a § byggnadslagen. För frågan huruvida en utbyggnad skall prövas eller ej spelar projektets omfattning och miljöpåverkan stor roll.



Man torde kunna säga att gemensamt för de anläggningar som blir aktuella för behandling enligt det skisserade prövningsförfarandet är att de i de flesta fall har en betydande omfattning och påverkan på bl. a. miljöförhållanden.

Lokaliseringskommunens beredskap bestäms bl. a. av kommunens tidigare erfarenheter från liknande industriverksamhet. Vidare är det av stor betydelse om kommunens planering har tagit hänsyn till en eventuell storindustrietablering. Med tanke på de aktuella industriernas behov av extraordinära åtgärder torde kommunens beredskap inte kunna hållas så hög att alla direkta och indirekta etableringsfrågor kan besvaras i samband med att ett projekt aktualiseras. Den planerings- och utredningsaktivitet som avses ske som en följd av den fysiska riksplaneringen kan dock successivt ge en ökad beredskap i vissa kommuner där sådan planering aktualiserats genom riksdagens riktlinjer för hushållningen med mark och vatten. Vid den tidpunkt då vårt förslag till prövningsordning tidigast kan tänkas vara i tillämpning föreligger redan resultatet av den första planeringsetappen i den fysiska riksplaneringen. Då har även den nuvarande länsplaneringsomgången avslutats. Även den successivt höjda plan- och markberedskapen i kommunerna ger efterhand större möjligheter att möta förändringar. Trots en höjd samhällelig planeringsberedskap finns det dock anledning att räkna med att stora industriuppbyggnader kan komma att aktualiseras i kommuner som inte har någon beredskap för sådana projekt.

Kunskap om effekter av miljöstörande industrier saknas främst på miljösidan. Även sysselsättningseffekter är ofullständigt kända. När det gäller miljöeffekter saknas dels kännedom om vissa ämnens påverkan på människor och naturmiljö, dels kunskap om lokala och regionala spridningsförhållanden och känslighetsvariationer. Grundforskning om vissa miljöeffekter pågår men praktisk tillämpning av dess resultat erbjuder stora svårigheter. Detsamma gäller de lokala recipientundersökningar och spridningsmätningar som har utförts i olika områden. Arbete med översikter av befintlig föroreningsituation, forskning kring effekter samt fortsatta recipientundersökningar av den typ som PNI-utredningen<sup>1</sup> föreslår kan på sikt ge ett bättre bedömningsunderlag. Miljöundersökningar är dock mycket kostnadskrävande, vilket innebär att bara ett fåtal områden kan förväntas komma att studeras mer ingående.

Möjligheterna att beskriva konsekvenser av en etablering beror också på om de befintliga kunskaperna kan kanaliseras så att den aktuella kommunen får del av den samlade erfarenheten. Här stöter man på problem som finns institutionaliserade i samhället. Så talar ofta forskare och avnämare av forskningsresultat olika språk; kunskap splittras genom sektorisering av myndighetsfunktioner och forskningsdiscipliner. Frågor om samordning av forskning och erfarenhetsåterföring bl. a. på miljöområdet behandlas i olika sammanhang, t. ex. inom den nya miljödatanämnden.

Slutligen beror möjligheterna att göra konsekvensbeskrivningar självfallet på den tid som står till förfogande. Har kommunen inte någon beredskap, kan inte något underlagsmaterial tas fram på kort tid.

<sup>1</sup> Förslag till Principprogram för undersökningar av Naturförhållanden vid vissa Industrielägen Ds B 1974: 2.

*Det kommunala underlagsmaterialets innehåll*

Av det ovan sagda framgår att det kommunala underlagsmaterialet för tillståndsprövning måste anpassas till rådande förutsättningar. Det skall innehålla de konsekvensbeskrivningar som inom rimlig tid och med hänsyn till tillgängligt material är möjliga att göra. Men lika viktigt är att underlagsmaterialet ger besked om i vilka hänseenden man inte kan säga något om eventuella konsekvenser. Härigenom klarläggs det befintliga beslutsunderlaget. Mot denna bakgrund kan i underlagsmaterialet ställas krav på kompletterande utredningar, svar på speciella frågor i den fortsatta remissbehandlingen etc.

Det förslag till kommunalt underlagsmaterial som vi kan lämna i detta skede får i mycket karaktär av en "checklista" – m. a. o. ett antal punkter som skall behandlas vid varje ansökningstillfälle. Innehållet under varje rubrik får som tidigare nämnts bero på det underlag som finns. Under vissa rubriker kanske man bara kan sätta ett frågetecken eller uttrycka en farhåga.

*Schema över kommunalt underlagsmaterial för lokaliseringsprövning***ARBETSMARKNAD**

Nuläge	Projektets anspråk	Konsekvenser	Frågor och förslag till åtgärder
<ul style="list-style-type: none"> <li>– sysselsättningsstruktur</li> <li>– arbetslöshet</li> <li>– andra problem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– arbetskraftsbehov under uppbyggnad</li> <li>– d: o under drift</li> <li>– sekundär sysselsättning</li> <li>– utbildningskrav</li> <li>– rekryteringsvägar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– effekter på den regionala arbetsmarknaden på kort sikt</li> <li>– d: o på lång sikt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– bedömning av rekryteringssituation</li> <li>– krav på arbetsmarknadspolitiska insatser</li> </ul>
etc.	etc.	etc.	etc.

**BOSTÄDER OCH SERVICE**

Nuläge	Projektets anspråk	Konsekvenser	Frågor och förslag till åtgärder
<ul style="list-style-type: none"> <li>– rådande bostadssituation</li> <li>– planerad bebyggelse</li> <li>– reserver</li> <li>– befintlig service</li> <li>– brister och överkapacitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– tillfällig och permanent befolkningsökning</li> <li>– krav på bostäder av olika kategorier</li> <li>– servicekrav under och efter uppbyggnad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– utbyggnadsetapper</li> <li>– markköp</li> <li>– fastighetsbildning</li> <li>– planer</li> <li>– flyttbara och permanenta bostäder, utformning och lokalisering</li> <li>– serviceutbyggnad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– frågor om t. ex. skyddsavstånd</li> <li>– krav på extra låneramar</li> <li>– behov av statsbidrag</li> </ul>
etc.	etc.	etc.	etc.

## MARK, TEKNISK FÖRSÖRJNING ETC. FÖR INDUSTRIVERKSAMHETEN

Nuläge	Projektets anspråk	Konsekvenser	Frågor och förslag till åtgärder
<ul style="list-style-type: none"> <li>- markberedskap</li> <li>- planberedskap</li> <li>- va-resurser</li> <li>- transportkapacitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- markanspråk</li> <li>- grundförutsättningar</li> <li>- lägeskrav</li> <li>- transportkrav</li> <li>- krav på teknisk försörjning</li> <li>- säkerhetsrisker</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- markköp, planer och utredningar</li> <li>- investeringsbehov i vägar, järnväg, farled, hamn, va</li> <li>- brand- och oljeskydd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- krav att staten resp. företaget bekostar investeringar</li> <li>- behov av statsbidragsmedel till vägbyggande m. m.</li> <li>- utredningsbehov</li> <li>- lånebehov</li> </ul>
etc.	etc.	etc.	etc.

## UTSLÄPP TILL LUFT OCH VATTEN M. M.

Nuläge	Projektets anspråk	Konsekvenser	Frågor och förslag till åtgärder
<ul style="list-style-type: none"> <li>- befintliga utsläpp</li> <li>- gjorda och pågående undersökningar</li> <li>- befintliga miljöproblem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- utsläpp i luft och vatten</li> <li>- buller</li> <li>- trafik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- påverkan på bostads- och rekreationsområden</li> <li>- förändringar i naturmiljön</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- frågor om utsläppskonsekvenser</li> <li>- krav på ytterligare utredning</li> <li>- krav på rening</li> <li>- ställningstaganden från myndigheter</li> </ul>
etc.	etc.	etc.	etc.

## EKONOMISKA OCH ADMINISTRATIVA RESURSER

Nuläge	Projektets anspråk	Konsekvenser	Frågor och förslag till åtgärder
<ul style="list-style-type: none"> <li>- nuvarande personella, administrativa resurser och ekonomiska resurser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- förhandlingar</li> <li>- avtalsupprättande</li> <li>- planer</li> <li>- utredningar</li> <li>- investeringar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- trånga sektorer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- behov av förstärkning</li> <li>- förslag till organisation</li> </ul>
etc.	etc.	etc.	etc.

## SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

Kommunen negativ eller positiv till en vidare prövning av projektet.  
Villkor för den fortsatta behandlingen.

Det kommunala underlagsmaterialet föreslås läggas upp så att varje rubrik omfattar en nulägesbeskrivning, en beskrivning av projektets anspråk, en beskrivning av konsekvenser samt frågor och förslag till åtgärder. För att den fortsatta behandlingen skall bli så effektiv som möjligt är det väsentligt att det kommunala underlagsmaterialet inriktas på att belysa de speciella problem som kan uppstå vid industrietableringen.

*Källor, tid och kostnader för det kommunala underlagsmaterialet*

Material för beskrivningarna i det kommunala underlagsmaterialet kan hämtas från flera källor. Material kan hämtas från kommunernas fortlöpande arbete med fysisk planering, trafikplanering, ekonomisk långtidsplanering, bostadsbyggnadsprogram etc. I kommuner med befintlig miljöstörande industri eller med beredskap för sådan etablering torde bara smärre bearbetningar vara erforderliga. En förutsättning är dock att miljöundersökningar av den typ som PNI-utredningen förordar kommer till stånd. Det finns anledning att räkna med att vårt förslag om kommunalt underlagsmaterial vid tillståndsprovning kommer att få en funktion som anvisning för planering i kommuner som vill ha beredskap för framtida etableringar. Det kommunala underlagsmaterialet kan här i huvudsak utformas som en jämförelse med föreliggande planering. De förslag till åtgärder som erfordras med anledning av den aktuella etableringen borde kunna utformas som ett program. I kommuner utan beredskap behövs självfallet mer omfattande revideringar och kompletteringar, bl. a. bör skiss till områdesplan för industriområdet tas fram. Till kommunens eget material kommer sådant material och bedömningar som finns hos länsstyrelsen, länsarbetsnämnd, länsbostadsnämnd, vägförvaltningen samt i vissa fall lätt tillgängligt material från centrala statliga organ. Dessa myndigheter kan ingå i den etableringsgrupp som vi föreslår skall bildas omedelbart efter det att ett projekt har aktualiserats.

Som tidigare nämnts är det inte möjligt för någon kommun att göra en fullständig konsekvensbeskrivning eller att lyfta fram alla de problem som kan tänkas uppstå. Tanken är att kommunen i underlagsmaterialet skall redovisa vilka utredningar som man anser behövs och i detta sammanhang ange vad kommunen kan och ser som önskvärt att själv utföra. Genom att kommunen redan i sitt underlagsmaterial pekar på problem och ställer frågor till remissinstanserna kan en hel del av konsekvensbeskrivningarna läggas på remissinstanserna.

Tidsåtgången och kommunernas kostnader för framtagande av underlagsmaterialet kommer givetvis att variera från fall till fall. Vid en etablering i en kommun med god beredskap kan materialet tas fram på kort tid. Våra studier ger en uppskattning på mellan två och fyra månader. Om etableringen däremot sker i en kommun som saknar beredskap för den aktuella industrin kommer arbetet med att ta fram underlag med nödvändighet att ta längre tid – uppskattningsvis mellan sex och tolv månader. Tiden för att arbeta ut underlagsmaterial torde knappast kunna underskrida tre månader. Kostnaderna för ett sådant arbete är också i hög grad beroende av respektive kommuns planeringsberedskap och utredningsresurser. Om det gäller en stor nyetablering i en kommun med beredskap har kostnaden uppskattats till mellan 50 000 och 100 000 kronor. Kostnaden vid en liten nyetablering eller en utbyggnad av befintlig industri i en sådan kommun kan uppskattas till omkring 40 000 kronor, medan utredningsarbetet vid en stor nyetablering i en kommun utan planeringsberedskap kan komma att kosta mellan 100 000 och 300 000 kronor. Frågan om fördelning av dessa kostnader tas upp i kapitel 5.

För ytterligare belysning av innehåll och omfattning av det kommunala utredningsarbetet hänvisas till en av våra underlagsstudier: "Synpunkter på förslag till ny prövningsgång av industrilokaliseringar" utförd av White arkitekter AB. Studien ingår som bilaga i detta betänkande.

### *Kommunens roll under remisskedet*

Efter sammanställningen av sitt underlagsmaterial sänder kommunen detta för vidare behandling till regeringskansliet tillsammans med företagets ansökan. Denna kan under hand ha blivit föremål för revidering och komplettering med anledning av det fortsatta planeringsarbetet inom företaget och de samråd som kan ha skett med kommunen och andra myndigheter under underlagsskedet. I avsnitt 4.5.6 rörande informationsfrågor behandlas hur det kommunala underlagsmaterialet och företagets ansökan kan göras allmänt tillgängliga.

Om kommunen ställer sig positiv till en fortsatt prövning av projektet – och även regeringen finner detta – så kan kommunen under remisskedet arbeta vidare med de utrednings- och planeringsinsatser som man programmerat i det kommunala underlagsmaterialet. Graden av sannolikhet för att lokaliseringsansökningen skall bifallas torde på detta stadium bli av betydelse för insatsernas omfattning och intensitet.

Är företaget mycket angeläget om att få en tidig byggstart kan det i vissa fall bli nödvändigt att driva stadsplanearbetet för industriområdet samtidigt som remittering och regeringens behandling av lokaliseringsärendet pågår. Detta bör dock ses som undantagsfall och ett sådant krav på snabbhet blir med nödvändighet förknippat med ett risktagande från företagets sida, då man får bekosta stadsplanearbete för ett projekt som man kanske inte får tillstånd att genomföra. Det bör ligga både i företagets och kommunens intresse att inte driva detaljplanarbetet längre än till förberedelser och underlag innan regeringen har meddelat tillstånd och närmare villkor. Frågan om fördelning av kostnader för särskilda planerings- och utredningsinsatser under remisskedet tas upp till behandling i kapitel 5.

Efter den centrala remissomgången skall remissutfallet sammanfattas och föras ut till förtroendevalda och allmänhet. Innan kommunfullmäktige slutligt tar ställning skall ärendet behandlas på ett allmänt informations- och diskussionsmöte. Mer om informationsfrågorna i avsnitt 4.5.6.

### *4.5.4 Statliga myndigheters roll. Innehåll och villkor i tillståndsbeslutet*

#### *Den fysiska riksplaneringen och förslaget till ändrat prövningsförfarande*

Förslaget till ändrat prövningsförfarande strider inte mot de syften som i den fysiska riksplaneringen angetts som grunder för att inrätta prövningsförfarandet enligt 136 a § byggnadslagen. De krav som där restes på ett *tidigt, allsidigt* och på en *enhetlig* prövning grundat ställningstagande till en industrilokalisering kommer att ytterligare tillgodoses genom det nu diskuterade ändringsförslaget.

Det avgörande inflytandet på tidpunkten för regeringens ställningstagande ligger i företagets hand, beroende på när i sin egen planering de ger in ansökan om lokaliseringstillstånd.

Vid flera etableringar som vi har kommit i kontakt med har det förelegat möjlighet för företaget att inge ansökan betydligt tidigare än vad som skett. Vår underlagsstudie "Långsiktsplanering inom tyngre industri"<sup>1</sup> belyser – mot bakgrund av bl. a. osäkerheter i planeringen, konkurrensförhållanden och sekretessfrågor – de aktuella företagets möjligheter att lämna information om nyetableringar och utbyggnader. De studerade planeringsfallen visar att åtminstone företag i vissa branscher på ett förhållandevis tidigt stadium kan ge preciserade upplysningar om framtida kapacitetsutbyggnader. Detta gäller i första hand företag med stabil teknologi och marknadsutveckling, exempelvis kraftverksindustrin. I andra fall kan oklarhet på viktiga punkter – bl. a. i fråga om lokaliseringsort, produktionsteknik, produktionsvolym o. s. v. – gälla fram till den tidpunkt då företaget fattar det avgörande beslutet om etableringen. Det vidgade prövningsförfarande som vi föreslår torde i de fall kommunerna har beredskap inte medföra någon nämnvärd ökning av prövningens totala tidsåtgång. Är lokaliseringskommunen däremot helt oförberedd ligger det i sakens natur att prövningen tar längre tid. För flertalet företag inom de berörda industribranscherna torde det dock vara möjligt att beakta detta förhållande i planeringen och – som en följd härav – inge ansökan i ett i förhållande till planerad byggstart tidigt skede.

Möjligheterna att uppnå allsidighet i prövningen torde öka genom den föreslagna prövningsordningen. Bl. a. genom de problembelysningar, frågor och åtgärdsförslag som kommer fram i det kommunala underlagsmaterialet och de därpå baserade remissyttrandena kan regeringens prövning ske mot bakgrund av mer konkretiserade frågeställningar bl. a. vad gäller miljöfrågor, sysselsättningsfrågor och transportfrågor.

Beträffande enhetlighet i behandlingen kan sägas att vårt förslag inte förändrar grunden för prövning enligt 136 a § byggnadslagen, nämligen att regeringen är beslutsfattare och att detta beslut på samma sätt som f. n. är överordnat vissa andra prövningar i etableringsprocessen.

Den översiktliga bedömning av eventuella alternativa lokaliseringar som omnämns i förarbetena till 136 a § byggnadslagen kommer inte att förhindras genom det förändrade prövningsförfarandet. Möjligheterna att pröva alternativ beror i huvudsak på andra förhållanden än konstruktionen av 136 a §-prövningen. Det sökande företaget kan inte tvingas att utreda och inge ansökan om alternativlokaliseringar. Bristande kännedom om lokala förhållanden och restriktioner gör det ofta svårt att jämföra alternativa lokaliseringar. Utöver detta är möjligheterna till alternativdiskussioner beroende på kunskaper om produktions- och marknadsbetingelser i olika delar av landet. Här pågår utredningsarbete som avser vissa branscher, t. ex. petroindustrin. Det torde sålunda vara så att förutsättningarna för alternativprövning tas fram vid sidan av lokaliseringsprövningen.

Med ledning av vad som här sagts om alternativprövning torde man

<sup>1</sup> "Långsiktsplanering inom tyngre industri", underlagsmaterial framtaget genom Industriförbundets försorg. Studien är utförd inom SIAR.

kunna dra den slutsatsen att en vidgning av prövningen inte försämrar förutsättningarna att ta upp alternativ. Även i den nya ordningen står det företagen fritt att söka lokaliseringstillstånd på flera platser. Regeringen kan välja att göra en tidig prioritering mellan alternativen, om något av dem t. ex. uppenbarligen strider mot riksdagens riktlinjer beträffande fysisk riksplanering. I detta fall fullföljs prövningen bara för ett av alternativen. I andra fall kan regeringen välja att fullfölja prövning av de sökta alternativen. Det vidgade material beträffande lokala förutsättningar och restriktioner, som framkommer genom det förändrade prövningsförfarandet, kan därvid bli av avgörande betydelse för regeringens ställningstagande.

Den roll, som de statliga myndigheterna centralt och regionalt får vid de olika skedena enligt förslaget till ändrat prövningsförfarande, innebär inte några genomgripande förändringar i myndigheternas verksamhet i förhållande till vad som i dag gäller. Vad det ändrade prövningsförfarandet främst kan komma att innebära för de statliga myndigheterna är att förutsättningarna för planering och byggande ändras i riktning mot större och säkrare kunskap om etableringens konsekvenser. Särskilt betydelsefullt kan detta bli för de statliga sektorsmyndigheter, som har ett direkt genomförandeansvar för samhällsinvesteringar, typ vägverket och sjöfartsverket. Men även för övriga statliga myndigheter kan genom förändringen i prövningen skapas större säkerhet om de anspråk på utrednings-, planerings- och resursinsatser i övrigt, som etableringen medför.

### *Underlagsskedet*

Vissa krav på förändringar i de statliga myndigheternas arbete ställer dock vårt förslag. Som vi förut har visat i avsnittet om det kommunala utredningsarbetet måste detta delvis grundas på material och bedömningar som finns hos exempelvis länsstyrelsen, länsarbetsnämnden, länsbostadsnämnden och vägförvaltningen. I vissa fall torde material även komma att efterfrågas hos centrala statliga myndigheter. För de statliga myndigheterna kan detta komma att innebära vissa utredningsinsatser. Det kan röra sig om utredningsarbete, som är direkt inriktat på att belysa någon fråga i det kommunala underlagsmaterialet. Men det kan också gälla utredningar av exempelvis recipientförhållanden, vägbyggnadsbehov etc., vilka är nödvändiga som underlag både för de statliga myndigheternas ställningstagande under remisskedet och för de åtgärder som kan bli nödvändiga till följd av ett eventuellt framtida lokaliseringstillstånd. Om dessa utredningar kan planeras och påbörjas redan under det skede då kommunens underlagsmaterial utarbetas, kan som en följd därav underlaget för de statliga myndigheternas remissyttranden bli säkrare och av högre kvalitet i jämförelse med vad som är fallet vid nuvarande prövning.

Kontakterna mellan kommunen och statliga myndigheter kan i mycket tänkas ske i etableringsgruppen, vilken i detta avseende får en sambands- och samordningsfunktion. De frågor, som där kommer att tas upp, kan väntas vara ganska konkreta. Genom deltagande i etableringsgruppen och genom kommunens begäran om material och bedömningar till det

kommunala underlagsmaterialet skapas förutsättningar för en förhöjd planeringsberedskap hos de statliga myndigheterna. Särskilt viktigt kan i detta skede vara att överväga de särskilda resursinsatser, som kan bli erforderliga under kommande skeden av etableringen.

### *Remisskedet*

Enligt vårt förslag skall remitteringen omfatta både företagets ansökningshandlingar och det kommunala underlagsmaterialet. Det samlade underlaget för remissarbetet blir därmed kvalitativt ett annat än det som i dag ligger till grund för remissmyndigheternas ställningstaganden till en lokalisering. Fler frågor bör kunna tas upp till behandling och få en grundlig belysning. Detta gäller främst sådana frågor som vi kallar indirekta etableringsfrågor. Men de direkta etableringsfrågorna kan också bedömas mera djupgående och mångsidigt, i vissa fall med sikte på att exempelvis upphäva osäkerhet om kostnads- eller genomförandeansvar. Detta torde helt naturligt komma att medföra delvis ändrad inriktning på remissmyndigheternas arbete.

Liksom f. n. förutsätter en anmodan om yttrande över en industrilokalisering att remissmyndigheten genomför vissa utredningar och inventeringar eller påbörjar viss planering. Om det remitterade underlaget för detta arbete får det innehåll som vi har angett i avsnittet om kommunens uppgifter, ökar förutsättningarna för att arbetet skall få en mer preciserad inriktning mot att behandla konkreta frågor. Exempel på sådana frågor kan vara behov av särskild arbetskraftsrekrytering, möjligheter att få extra låneramar för bostadsbyggande eller ställningstagande till visst slag av utsläpp från industrialläggningen. En strävan från de statliga remissmyndigheternas sida, när det gäller behandlingen av sådana frågor, bör vara att så långt möjligt lämna konkreta besked, även om remissen inte uttryckligen avser att få viss fråga utredd. Samtidigt bör emellertid betonas att möjligheten att från regeringskansliet rikta remissinstansernas uppmärksamhet på vissa frågor torde öka med det underlag som vi föreslår. För flera av de statliga remissmyndigheterna — särskilt dem som har ett direkt genomförandeansvar för samhällsbyggnade — torde modellen för det kommunala underlagsmaterialet kunna tillämpas på remissarbetet. En beskrivning inom myndighetens ansvarsområde av nuläge, projektets anspråk samt dess konsekvenser kan således utgöra grund för myndighetens bedömning av själva etableringen, och dessutom föranleda direkta förslag till åtgärder.

Också de remissinstanser som bereds tillfälle att yttra sig — t. ex. fackliga organisationer och naturskyddsorganisationer — får genom vårt förslag större möjligheter än f. n. till en mera vidsträckt bedömning av etableringens konsekvenser. Vad som sägs om de statliga remissmyndigheterna gäller således i huvudsak också övriga remissinstanser. Beträffande informationsfrågorna återkommer vi i avsnitt 4.5.6.

Remissmyndigheternas yttranden förutsätts liksom f. n. innehålla en belysning av projektet och dess konsekvenser från respektive myndighets synpunkt. Vad som enligt vårt förslag blir erforderligt utöver detta är, att



vissa remissmyndigheter lämnar besked i sådana frågor som remissmaterialet och särskilt det kommunala underlagsmaterialet ställer. Härutöver bör remissvaret innehålla påpekanden om eventuella brister i underlaget och förslag till ytterligare utredningar och andra åtgärder, samt – inte minst viktigt – förslag till sådana villkor som remissmyndigheten anser bör knytas till ett tillståndsbeslut. Vi återkommer i det följande till de olika slagen av villkor.

### *Beslutsskedet*

Efter remissbehandlingen av företagens ansökan och det kommunala underlagsmaterialet bereds ärendet för beslut i regeringskansliet. Som vi tidigare har nämnt har den praktiska tillämpningen av 136 a § byggnadslagen givit vissa erfarenheter, vilka är av stor betydelse för vårt förslag till ändrat prövningsförfarande. För det första har kravet på att grunda beslutet på en allsidig belysning av industrietableringen allt starkare gjort sig gällande, något som avspeglar sig bl. a. i den ändring av 136 a § byggnadslagen, som riksdagen beslutat om i maj 1975. Detta krav på allsidighet återverkar på beslutsunderlagets innehåll och utformning. För det andra har det framstått allt tydligare att det redan vid beslutstillfället enligt 136 a § byggnadslagen föreligger behov av att – om tillstånd ges till lokalisering – precisera ta ställning till flera av lokaliseringens konsekvenser, exempelvis vad gäller miljöpåverkan, vägbyggande och farledsdragning. Även detta gör förändringar i beslutsunderlaget nödvändiga. Enligt vår mening torde förutsättningarna för både en allsidig och en mera detaljerad bedömning förbättras med vårt förslag till förändrat prövningsförfarande. Detta får då följder för bedömningen av såväl tillåtlighetsfrågan som frågor om eventuella villkor.

### *Villkorsföreskrifter*

Vi har tidigare nämnt att tillståndsbeslut enligt 136 a § byggnadslagen kan förknippas med villkor. Det gäller villkor angående den tidpunkt då verksamheten skall ha satts igång, miljöskyddsvillkor, speciella villkor samt villkor för tillgodoseende av allmänna intressen. Vad som kan rymmas inom ramen för den senare typen av villkor anges i förarbetena till 136 a § byggnadslagen med en hänvisning till prop. 1971:106 med förslag till lag om ändring i vattenlagen. I denna sägs att dessa villkor kan vara av två principiellt sett olika slag. Den ena typen avser villkor som innebär ålägganden för sökanden att betala penningbelopp eller utföra åtgärder för att tillgodose allmänna intressen som annars inte skulle kompenseras. Den andra typen utgörs av villkor om åtgärder av skadeförebyggande karaktär. Gemensamt för de båda villkorstyperna sägs vara att de går ut på att tillgodose allmänna intressen. Som exempel anförs att villkor i vattenmål kan meddelas för att tillgodose näringsintressen såsom renskötsel och fiske. Vidare nämns att föreskrifter kan ges om att naturvetenskapliga undersökningar o. d. liksom antikvarisk-kulturohistoriska inventeringar skall utföras på sökandens bekostnad. I prop.

1969:28 med förslag till miljöskyddslag m. m. anförs att ett system med möjlighet att utfärda villkor för att tillgodose allmänna ändamål i bygden ger möjlighet att på ett smidigt sätt kompensera allmänna olägenheter i ett företags omgivning vilka inte kan ersättas i annan ordning. Som ett nära till hands liggande exempel nämns därvid att företaget lämnar bidrag till eller utför fritidsanordningar eller fritidsområden i stället för sådana som gått förlorade genom den miljöstörande anläggningen.

Ur praxis från prövningen enligt 136 a § byggnadslagen kan som exempel på föreskrifter om villkor för tillgodoseende av allmänna intressen anföras Kungl. Maj: ts beslut 1974-09-20, enligt vilket Skånska Cementgjuteriet fick tillstånd att etablera tillverkning av oljeutvinningsplattformar av betong på vissa fastigheter vid Kålvik, Strömstads kommun. I beslutet sägs att den mark som får tas i anspråk ligger i ett område som är av särskilt värde för friluftslivet och representerar stora värden för kulturminnesvården och den vetenskapliga naturvården. På grund härav förpliktas bolaget att för varje plattform betala en särskild avgift. Avgiften skall uppgå till viss avgift per ton av den vikt plattformen har när den bogseras bort från tillverkningsområdet och skall innan utbogsering påbörjas erläggas till länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. Inbetalda medel skall enligt beslut som regeringen meddelar efter förslag av länsstyrelsen användas för att tillgodose det rörliga friluftslivet, den vetenskapliga naturvården och kulturminnesvården i främst norra Bohuslän.

Som ytterligare exempel på villkor för tillgodoseende av allmänna intressen kan anföras Kungl. Maj: ts beslut 1973-11-09 angående tillstånd till utbyggnad av KemaNords petrokemiska industri i Stenungsund. I beslutet föreskrev Kungl. Maj: t att bolaget innan verksamheten sätts igång skall – efter anvisningar av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län – skriftligen till länsstyrelsen redovisa hur klorförsörjningen till anläggningarna skall ske.

Exemplen visar att innebörden av begreppet villkor för tillgodoseende av allmänna intressen skiftar. Det synes i stor utsträckning vara en uppgift för praxis att fylla detta begrepp med närmare innehåll. För den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sådana villkor som nu beskrivits, så att allmän rätt kan kränkas, stadgas straffansvar i byggnadslagen.

Den typ av villkor som vi har kallat speciella villkor grundas inte, såsom villkoren för tillgodoseende av allmänna intressen, på någon uttrycklig lagregel. Det har ansetts följa av regeringens funktion som beslutande i frågor om tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen, att den också kan förse tillståndsbeslut med vissa villkor. De kan vara av skiftande karaktär, vilket framgår av följande exempel. I det tidigare nämnda beslutet om tillstånd till etablering för tillverkning av oljeutvinningsplattformar i Strömstad har bl. a. dessa speciella villkor förelagts Skånska Cementgjuteriet (SCG).

- SCG skall för länsstyrelsen visa att bindande avtal angående leverans av oljeutvinningsplattform av betong träffats innan naturomvandlande arbeten inom området får påbörjas.

- SCG skall svara för kostnaderna för de åtgärder på vägnätet i anslutning till Kålviksområdet och på väg 1038, innefattande vägskalet mellan väg 1038 och E 6, som vägverket finner erforderliga till följd av etableringen.
- Tillverkning av viss plattform i Kålviksområdet får ej påbörjas innan in- och utbogseringsplan för plattformen upprättats och underställt sjöfartsverket. Det åligger bolaget att i samband med in- och utbogsering vidta de åtgärder sjöfartsverket kan komma att påkalla efter granskning av underställd bogseringsplan.
- Det åligger SCG att avlägsna plattform som i samband med in- och utbogsering eller vid förflyttningar eller opåräknade rörelser på tillverkningsplatsen strandat eller havererat på annat sätt. Det åligger vidare SCG att ta och vidmakthålla försäkring som täcker kostnaderna för att avlägsna havererad plattform. Bevis om att avtal träffats om sådan försäkring skall företes för länsstyrelsen innan tillverkning av plattform får påbörjas i Kålviksområdet.
- SCG skall svara för sjöfartsverkets samtliga kostnader för förbättringar av fyren Kattholmen, farledsutmärkning och andra erforderliga åtgärder i anledning av etableringen och verksamheten.
- Det åligger SCG att efter samråd med länsstyrelsen utarbeta och till länsstyrelsen överlämna materialförsörjningsplan såvitt avser grus- och stenmaterial för varje plattform som skall tillverkas samt att hålla länsstyrelsen underrättad om nödvändiga avvikelser från planen.
- SCG skall efter tillståndstidens utgång ombesörja återställningsåtgärder inom området på sätt och inom tid som kan komma att påfordras av länsstyrelsen efter samråd med kommunen. Bolaget skall innan naturomvandlande arbeten inom området påbörjas hos länsstyrelsen ställa av länsstyrelsen godkänd säkerhet för fullgörande eller bekostande av vad som kan komma att föreskrivas i fråga om återställningsarbeten.

Något särskilt straffansvar stadgas inte i byggnadslagen för den som åsidosätter speciella villkor av den typ som exemplifierats ovan. Enda tvångsmedel torde vara att själva tillståndet upphör. Olägenheten med detta är att det inte sällan måste synas som en orimlig påföljd. Särskilt tydligt framstår detta, om genom villkoret reglerats något detaljliggande, som skall fullgöras sedan verksamheten tagits i drift. Att vid ett åsidosättande av ett sådant villkor upphäva tillståndet till verksamheten synes ogörligt. Omvänt kan vetskapen om att den som åsidosätter ett sådant villkor inte drabbas av någon påföljd minska respekten för villkoret.

Den typ av villkor som vi tidigare har kallat miljöskyddsvillkor är sådana villkor som kan meddelas med stöd av miljöskyddslagen. Av att tillståndet enligt 136 a § byggnadslagen också innebär att verksamheten skall anses tillåtlig enligt miljöskyddslagen följer att regeringen kan föreskriva miljöskyddsvillkor. Så har Kungl. Maj:t i beslut 1973-04-06 angående tillstånd till om- och utbyggnad av cellulosafabrik i Vallvik, Söderhamns kommun, som miljöskyddsvillkor föreskrivit att den ombyggda anläggningens totala utsläpp av biokemiskt syreförbrukande substans, mätt som BS<sub>7</sub>, samt av lignin från och med år 1978 inte får överstiga 10 respektive 18 ton per dygn, räknat som månadsmedelvärde. Det är dock vanligen inte regeringen utan koncessionsnämnden för miljöskydd som anger de närmare miljöskyddsvillkoren. I miljöskydds-

lagen stadgas straffansvar för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sådant villkor, så att allmän rätt kan kränkas.

Som en allmän kommentar till det som nu har sagts om villkorsföreskrifter i anslutning till ett lokaliseringsbeslut vill vi framhålla, att det ligger i sakens natur att förutsättningarna att bedöma behovet av sådana föreskrifter kan komma att förbättras avsevärt genom kravet på att också ett kommunalt underlagsmaterial skall ligga till grund för remittering och beslut. Med villkorsföreskrifter kan såväl direkta som indirekta etableringsfrågor regleras och osäkerhet om exempelvis kostnadsansvar upphävas. Ju bättre preciserat och avgränsat underlaget för sådana föreskrifter är, desto mer tydligt och effektivt kan villkoren formuleras. Som en för alla parter väsentlig följd härav framstår de ökade möjligheterna att förutse etableringens konsekvenser i olika avseenden.

Vi vill i detta sammanhang särskilt framhålla att det enligt vår mening är otillfredsställande att ett åsidosättande av de speciella villkoren ofta inte torde kunna föranleda någon påföljd. I likhet med vad som f. n. gäller beträffande miljöskyddsvillkor och villkorsföreskrifter för tillgodo-seende av allmänna intressen bör det medföra straffansvar att uppsåtligt eller oaktsamt åsidosätta villkor som meddelats med stöd av 136 a § byggnadslagen, så att allmän rätt kan kränkas. Vi föreslår att ansvarsbestämmelsen i byggnadslagen ändras med hänsyn till detta.

### *Direktiv till statliga myndigheter*

I samband med att tillstånd ges till viss lokalisering kan det finnas skäl att överväga huruvida särskilda direktiv bör ges till statliga myndigheter om arbetsinsatser, samråd eller liknande med anknytning till industrilokaliseringen. Grundlagsenligt hinder föreligger visserligen för regeringen att bestämma hur förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende som avser området för myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Men utanför detta område kan regeringen ge direktiv även med avseende på särskilt fall. Exempel på detta kan ges från Brofjorden, där regeringen i september 1973 givit statens järnvägar i uppgift att projektera spårdragning från industriområdet till banan Munkedal—Lysekil. Ytterligare tänkbara exempel på sådana direktiv kan vara uppdrag att projektera och bekosta vägdragning eller farledsanordningar eller att samråda med företag, kommunala och statliga myndigheter angående exempelvis planering för katastrofberedskap eller oljeskydd. Genom sådana direktiv torde ofta kunna lösas oklarheter i fråga om ansvaret för genomförande av viss åtgärd eller beträffande kostnadsansvar. Ännu en följd av att direktiv ges kan bli att sådana problem kan undvikas, som uppstår till följd av att statliga myndigheter fullföljer en planering som inte har beaktat ifrågavarande industrietablering.

Genom att ärendet liksom f. n. förutsätts beredas gemensamt av berörda departement torde goda möjligheter föreligga att överblicka behovet av eventuella direktiv. I likhet med vad som gäller villkorsföreskrifter i ett tillståndsbeslut kan ett sådant breddat underlag för remiss

och beslut som vi föreslår ge goda förutsättningar att meddela erforderliga direktiv på ett preciserat och väl avgränsat sätt. Remissförfarandet kan mot denna bakgrund behöva inriktas på att belysa de möjligheter till nya arbetsinsatser eller omprioritering av redan planerade sådana, som berörda statliga myndigheter har. Detta betyder med andra ord att dessa statliga myndigheter – på samma sätt som kommunen – i remissyttranden bör belysa konsekvenserna av industrilokaliseringen för respektive myndighets verksamhetsområde.

Våra studier har visat, att många statliga myndigheter lider brist på medel för fullgörande av sina uppgifter i samband med en etablering och att det därför kan bli nödvändigt att överskrida givna anslag. I vissa fall krävs det regeringsgodkännande för att ett förslagsanslag skall få överskridas. Gäller det att överskrida reservations- eller investeringsanslag måste regeringen vända sig till riksdagen med begäran om tilläggsanslag, s. k. tilläggsstat. Vanligen koncentreras dessa tilläggsstater till tre samlingspropositioner i respektive oktober, januari och mars, men anslag kan i brådskande fall begäras utan att avvakta en av samlingspropositionerna. Också när det gäller helt nya ändamål måste regeringen lägga fram proposition om tilläggsstat. Om myndigheterna i remissyttrandet över företagets ansökan och det kommunala underlagsmaterialet också belyser sina finansiella förutsättningar och eventuella behov av ytterligare medel, vidgas möjligheterna att bedöma om etableringen gör det nödvändigt att överskrida meddelade anslag.

#### 4.5.5 *Samordning och erfarenhetsåterföring*

##### *Behov av samordning och erfarenhetsåterföring*

Vi har vid våra studier av industrietableringar konstaterat att det behövs samordning av ett stort antal beslut och åtgärder under etableringsförloppet. Denna samordning torde många gånger böra förenas med en tillsyn av att beslutade åtgärder genomförs, att villkorsföreskrifter iakttas, givna direktiv fullföljs etc. Kravet på samordning löper genom hela etableringsprocessen, men det gör sig särskilt starkt gällande i tiden efter lokaliseringsbeslutet.

Nära förbundet med samordningsfunktionen är också behovet av erfarenhetsåterföring. Vi har sett att erfarenheter som vunnits av tidigare etableringar finns på skilda håll, geografiskt och administrativt. Regionala och centrala statliga myndigheter har gjort vissa erfarenheter, kommuner samt fackliga och andra organisationer har gjort samma eller andra erfarenheter. En brist i dag är att dessa erfarenheter inte återförs på ett systematiskt sätt. Visserligen är det inte sällan så att förtroendevalda och tjänstemän i en lokaliseringkommun i ett tidigt skede av etableringsprocessen kontaktar och besöker andra kommuner med liknande industri för att ta del av deras erfarenheter. Kontakter med olika organisationer förekommer också. Men denna erfarenhetsåterföring är helt beroende av kommunens eller organisationens intresse och möjligheter att ta sådana kontakter. Kravet på erfarenhetsåterföring gör sig gällande med i stort sett samma styrka under varje skede i etableringsförloppet.

### *Länsstyrelsens roll*

Samhällsplanering med anknytning till en industrietablering består på regional nivå dels av olika former av sektorsplanering, dels av planering för att samordna den sektorsbundna planeringen. Samordningen består i sin tur av följande tre delar.

- Samordning av viss kommunal planering.
- Samordning av statlig sektorsplanering.
- Samordning av statlig och kommunal planering.

För denna samordning har länsstyrelsen huvudansvaret. Länsstyrelsen är samtidigt sektorsmyndighet inom vissa områden såsom planväsen och naturvård. I propositionen (1972:111 bil. 2) om den fysiska riksplaneringen säger departementschefen, att länsstyrelsernas föreslagna uppgift att i samarbete med kommunerna fullfölja den fysiska riksplaneringen bör möjliggöra en utveckling av den samordningsfunktion inom samhällsplaneringen som länsstyrelserna har att fullgöra. Departementschefen utgår vidare från att länsstyrelserna skall fungera som beredande och verkställande organ åt regeringen men inte, utöver vad som redan följer av gällande lag, ha någon fristående beslutsfunktion eller direktivrätt gentemot kommunerna.

Det synes oss naturligt att mot denna bakgrund föreslå att länsstyrelsen får ansvar för den nödvändiga samordning som är förknippad med en etablering av miljöstörande industri. För denna ståndpunkt talar enligt vår mening också länsstyrelsens funktion av kontaktskapande länk mellan statlig central nivå och lokal nivå, liksom det förhållandet att länsstyrelsen är samråds-, kontroll- och tillsynmyndighet enligt byggnadslagstiftningen och miljöskyddslagstiftningen. Som vi tidigare har nämnt gör sig samordningsbehovet särskilt starkt gällande i tiden efter lokaliseringsbeslutet, då viss prövning av verksamheten – bl. a. planprövning enligt byggnadslagstiftningen och villkorsprövning enligt miljöskyddslagstiftningen – regelmässigt torde fortgå.

Vad gäller länsstyrelsens tillsynsfunktion bör denna – om inte annat särskilt angetts – även avse efterlevnaden av villkorsföreskrifter som meddelats i samband med tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen. Detta torde följa av länsstyrelsens uppgifter som tillsynsmyndighet enligt byggnads- och miljöskyddslagstiftningen, varför det synes tveksamt om särskilda bestämmelser är påkallade i detta hänseende. I praktiken har länsstyrelsens tillsynsfunktion ofta preciserats i själva villkorsföreskriften.

### *Erfarenhetsåterföring genom etableringsgrupp*

Vi har nämnt att erfarenhetsåterföring är nära förbunden med samordningsfrågorna. Mera preciserat kan sägas att återföring av erfarenheter utgör en viktig grund för effektiv samordning av de åtgärder och beslut som är knutna till en etablering. Erfarenheterna är spridda, vilket i sig medför svårigheter att vidareförmedla dem. Det är klart att det kommer att växla från fall till fall vilka erfarenheter som bedöms vara relevanta.

Det väsentliga är emellertid att det i samband med tillståndsprövning och genomförande ges förutsättningar att systematiskt ta del av erfarenheter från tidigare etableringar.

Erfarenhetsåterföringens nära samband med samordningsfrågorna talar för att länsstyrelsen bör ha huvudansvaret även för den. Spridningen av erfarenheter på olika organ och nivåer medför behov av en organisation som är flexibel och lätt kan anpassas till särskilda behov av kort eller lång varaktighet.

Vi föreslår mot denna bakgrund att en etableringsgrupp normalt bildas så snart en ansökan om lokaliseringstillstånd kommit in till kommunen och regeringen. Gruppen bör tillsättas efter beslut av regeringen och ledas av länsstyrelsen. I gruppen bör alltid ingå representanter för lokaliseringkommunen, företaget, den lokala arbetsförmedlingen samt representanter för arbetargrupper respektive tjänstemannagrupper. När så erfordras bör till gruppen knytas representanter för länsorgan, typ vägförvaltning, länsarbetsnämnd eller länsbostadsnämnd, centrala statliga myndigheter samt organisationer såsom Kommunförbundet. Härigenom bereds möjligheter att inom etableringsgruppen behandla flertalet frågor som uppkommer under etableringsprocessen. Syftet med frågornas behandling i gruppen skall vara att ge möjligheter till

- information,
- rådgivning,
- erfarenhetsåterföring samt
- samordning.

Etableringsgruppen bör ha ansvaret för det informations- och diskussionsmöte, som vi föreslår skall hållas sedan remitteringen avslutats och innan kommunen tar slutlig ställning till företagets ansökan.

#### 4.5.6 *Medborgarinflytande vid prövningen*

Under senare år har starka krav rests på ett mer långtgående medborgarinflytande i samhällsplaneringen. På myndighetsnivå har detta tagit sig uttryck i bl. a. rekommendationer från statens planverk om vidgad offentlighet vid planlägningsarbetet. I många kommuner har försök gjorts att uppnå ett ökat medborgarengagemang i planeringsprocessen.

Olika statliga utredningar har under senare tid fått i uppdrag att behandla frågor som gäller medborgarinflytande i samhällsplaneringen. De viktigaste exemplen på detta är bygglagutredningen och utredningen om den kommunala demokratin. Även boendeutredningen, servicekommittén och butiksetableringsutredningen behandlar eller har behandlat dylika frågor. Dessa utredningar behandlar inflytandefrågor med generell giltighet i kommunal planering.

En central roll i denna allmängiltiga behandling av inflytandefrågor i kommunal planering har utredningen om den kommunala demokratin, vilken enligt sina direktiv har att bl. a. överväga åtgärder som syftar till att förbättra förutsättningarna för information till förtroendemännen

och medborgarna om den kommunala verksamheten under olika skeden av beslutsprocessen.

Vi har att behandla de speciella informations- och inflytande frågor som hänger samman med den typ av industrietableringar som vårt uppdrag avser. De allmänna informations- och inflytande problem som uppmärksammats i skilda sammanhang tenderar att förstärkas vid en etablering av miljöstörande industri. Vår problembeskrivning i kapitel 3 visar att en stor etablering av miljöstörande industri får omfattande konsekvenser för lokaliseringsorten och ofta direkt berör ett stort antal människor. Det är därför angeläget att medborgarinflytandet får göra sig gällande med särskild styrka just i samband med den grundläggande prövningen av etableringen. Enligt vår uppfattning ligger det i samtliga deltagande parter intresse att etableringsprocessen ger möjligheter till ett vidgat och aktivt medborgarinflytande. Den förståelse för och påverkan på det framtida händelseförloppet som kan bli följden av detta inflytande torde öka möjligheterna att undvika missförstånd och olika sociala, ekonomiska och miljömässiga problem på grund av etableringen.

De förslag till förändringar i prövningsförfarandet som vi har lämnat i det föregående syftar bl. a. till att möjliggöra ett vidgat medborgarinflytande i etableringsprocessen. För att detta syfte i praktiken skall kunna uppnås måste vid varje etablering betydande omsorg ägnas åt informationsarbetet. En analys måste i varje etableringsfall göras av de krav som bör ställas på informationen för att den skall ge upphov till konkreta och aktiva ställningstaganden. Vidare fordras tid såväl för att föra ut information i tillgänglig form som för människor att bilda sig en uppfattning och framföra sina åsikter om etableringen. Debatten om den aktuella industrietableringen bör därför väckas tidigt. Ett vidgat medborgarinflytande förutsätter även fortlöpande insyn i etableringsprocessen.

Metoderna för att uppnå ett vidgat medborgarinflytande vid tillståndsprövningen måste med nödvändighet komma att skifta från fall till fall. Vi har inte haft anledning att i detalj studera formerna för information och återföring av åsikter. Som vi tidigare har nämnt har utredningen om den kommunala demokratin att behandla frågan om medborgarinflytande i bl. a. samhällsplaneringen. I en rapport (SOU 1974:50) om information och medverkan i kommunal planering har redovisats olika metoder som man använt i kommunerna för att vidga medborgarinflytandet i planeringen samt erfarenheterna av dessa metoder. Under första halvåret 1975 beräknas utredningen avge sitt huvudbetänkande, i vilket redovisningen av olika metoder för medborgarinflytande kommer att kompletteras med utredningens egna ställningstaganden. De särskilda åtgärder för information och diskussion som vi tar upp i det följande bör ses som rekommendationer och exempel, anpassade till den speciella planeringssituationen vid ifrågasvarande industrietableringar.

### *Informationsmetoder i olika skeden*

När det gäller att i samband med tillståndsprövningen få in ett aktivt medborgarinflytande bör som en grund för valet av informationsmetoder övervägas följande frågor.



- Vilken typ av information behövs?
- Hur skall informationen utformas?
- Vem skall svara för att informationen sammanställs?
- Vilka organisationer skall få del av informationen och hur skall människor som inte är medlemmar i någon organisation nås?
- Hur lång tid krävs för att information skall nå ut till människor?
- Hur och när skall informationen spridas för att olika grupper skall kunna komma till tals?

Dessa frågor kommer med nödvändighet att besvaras olika från fall till fall. Väsentligt är emellertid att informationen ges i ett sådant skede under tillståndsprövningen, att medborgarinflytandet kan göra sig gällande i denna. En strävan bör därför vara att börja informationsverksamheten redan vid den tidpunkt då företaget offentliggör sina planer.

### *Ansökningsskedet*

Redan i anslutning till att företaget ger in sin ansökan bör en första information lämnas. En lämplig tidpunkt kan vara efter etableringsgruppens första sammanträde. Vid denna tidpunkt kan informationen omfatta en kort presentation av industriverksamheten samt uppgifter om ärendets vidare behandling – bl. a. att kommunen under viss tid kommer att utarbета ett underlagsmaterial. En allmän översikt över planeringsprocessen kan också ges i detta sammanhang. Det bör ligga i kommunens intresse att se till att denna information kommer till förtroendevaldas och lokala organisationers kännedom. Det bör även ankomma på kommunen att föra ut information till allmänheten, t. ex. genom meddelande i lokalpressen och offentligt informationsmöte. Som underlag för detta bör industriföretaget göra en kort sammanfattning av ansökningen, vilken bör ges in samtidigt med övriga handlingar i ärendet.

### *Underlagsskedet*

När kommunen har ställt samman sitt underlagsmaterial blir detta jämte företagets ansökan föremål för diskussion i kommunfullmäktige och beslut om vidare prövning. Vi vill rekommendera att kommunens underlagsmaterial och företagets ansökningshandlingar görs tillgängliga på allmän plats i kommunen från den tidpunkt då ärendet överlämnas till regeringen. Lämpligen kan handlingarna populariseras och redovisas på några utställningsskärmar t. ex. i kommunens bibliotek. Informationen bör också ge upplysning om ärendets fortsatta behandling under remiss- och beslutsskedena.

### *Remisskedet*

Enligt förslaget till ändrat prövningsförfarande skall samtliga remissinstanser ha yttrat sig innan kommunfullmäktige fattar sitt slutgiltiga beslut om att tillstyrka eller avstyrka lokaliseringsansökningen. Denna

ordning ger de förtroendevalda möjlighet att fatta beslut på grundval av ett fullständigt remissmaterial. Under detta skede torde huvuddelen av den politiska opinionsbildningen kring etableringen äga rum och en fördjupad diskussion ske i partigrupper och intresseorganisationer. Enligt vår uppfattning bör också, innan kommunen tar slutlig ställning, komma till stånd ett allmänt informations- och diskussionssammanträde där alla frågor i samband med etableringen kan tas upp. Inför detta sammanträde bör det samlade remissmaterialet göras allmänt tillgängligt under en rimlig tid före själva sammanträdet. Som tidigare nämnts bör denna informationsverksamhet ske i etableringsgruppens regi. Vid sammanträdet bör ordinarie ledamöter i etableringsgruppen samt vid behov även representanter för statliga myndigheter närvara. De senare bör bl. a. kunna besvara frågor samt delge erfarenheter från andra etableringar. Urvalet av centrala myndigheter som lämpligen bör delta kan självfallet växla beroende på förutsättningarna i de aktuella fallen. En strävan bör dock vara att alltid ha med representanter för naturvårdsverket och planverket samt vid kärnkraftsprojekt strålskyddsinstitutet och kärnkraftinspektionen. Sammanträdet bör vara öppet för samtliga intresserade och bör för att nå största möjliga antal berörda människor hållas på etableringsorten och på kvällstid. Protokoll vid detta sammanträde bör föras av länsstyrelsen och ges in som beslutsunderlag till regeringen.

### *Beslutsskedet och uppbyggnaden*

Regeringens beslut delges i vanlig ordning berörda myndigheter samt förs genom pressmeddelanden ut i massmedia. Om verksamheten får lokaliseringsstillstånd startar en period av mer intensifierat genomförande. Också under denna period har etableringsgruppen viktiga uppgifter, exempelvis i anslutning till arbetskraftsrekryteringen. I detta skede kan finnas skäl att överväga hur de förtroendevalda på lämpligt sätt skall hållas kontinuerligt informerade. Allmänheten får under denna period den information som föreskrivs i samband med planläggning enligt byggnadslagen samt vid tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen och vattenlagen. Härutöver torde finnas behov av kontinuerlig information till allmänheten. I detta hänseende torde de erfarenheter från tidigare etableringar, som kanaliseras via etableringsgruppen, ge tillräckligt underlag för lämpliga åtgärder.



## 5 Principiell syn på kostnadsfördelningen mellan företag och samhälle vid etablering av miljöstörande industri

### 5.1 Syfte

Den genomgång och analys av studerade etableringar som vi har gjort i kapitel 3 visar bl. a. att det ofta har rått oklarhet om fördelningen av kostnadsansvaret för olika åtgärder med anledning av en etablering. Förklaringen till att problem har uppstått är ofta att söka i denna oklarhet. För att etableringsfrågorna skall kunna lösas på ett effektivt sätt och problem undvikas framstår det som nödvändigt att på sikt skapa fasta principer för en lämplig och rättvis kostnadsfördelning mellan företag och samhälle i varje särskilt frågekomplex, t. ex. vad gäller kommunikationsanordningar till industriområdet. Vi avser att presentera sådana principer under kommande utredningsetapp och att lämna förslag angående bl. a. sådana speciella finansieringsfrågor som uppkommer i samband med samhällsutvecklingen i orter med stora industriutbyggnader. Vidare avser vi att ta ställning till ansvar och finansiering när det gäller skyddsåtgärder, katastrofberedskap m. m., något som bl. a. kommer att innefatta förslag till principer för fördelningen av kostnader för olika åtgärder.

Redan nu finns det emellertid anledning att redovisa synpunkter av principiell natur på frågan hur kostnaderna vid en etablering av miljöstörande industri skall fördelas mellan industriföretag och samhälle. Denna redovisning har två syften. Det ena är att synpunkterna i förening med de exempel som vi lämnar skall kunna tjäna till vägledning vid de överväganden om kostnadsfördelning, som vid påbörjade eller kommande etableringar av miljöstörande industri fortlöpande måste göras av kommunala och statliga myndigheter samt industriföretag. Det andra syftet med den redovisning av principiella synpunkter som lämnas i det följande är att den skall tjäna som underlag för en fortsatt diskussion om vilka principer för kostnadsfördelningen som lämpligen bör gälla. Från vår synpunkt är det väsentligt att en allsidig och nyanserad diskussion om dessa frågor kommer till stånd, eftersom resultatet av en sådan diskussion kommer att utgöra en av grunderna för våra fortsatta överväganden om principer för kostnadsfördelningen.

## 5.2 Erfarenheter från studerade etableringar

### 5.2.1 *Samhällets ekonomiska insatser*

Samhällets ekonomiska insatser i samband med etablering av miljöstörande industri varierar beroende på bl. a. lokaliseringsortens förutsättningar och industriverksamhetens omfattning och karaktär. Insatserna hänför sig till i princip två typer av åtgärder, nämligen

- åtgärder till följd av lokaliseringsortens expansion
- åtgärder som krävs på grund av industriverksamhetens storlek och speciella egenskaper.

### 5.2.2 *Omfattande och snabb samhällsförändring*

Den typ av industri som vi studerar lokaliseras inte sällan till mindre kommuner. Stenungsund, Oxelösund och Östhammar kan tjäna som exempel på sådana lokaliseringkommuner. Om industriverksamheten kräver stor personalstyrka för driften – t. ex. ett stålverk – eller under en lång uppbyggnadsperiod – t. ex. flera kärnkraftsaggregat – så medför detta i sin tur krav på ett samhällsbyggande som i förhållande till lokaliseringkommunen och dess tätorter kan vara mycket omfattande. En befolkningsminskning kan plötsligt övergå i en kraftig och snabb expansion. Inflyttningen ställer krav på bostäder och utbyggnad av service såsom nya skolor. Dessa nya behov skall även ses tillsammans med de allmänt ökade kraven på samhällelig service inom bl. a. utbildning, åldringvård, barntillsyn, miljövård etc. Samhället – stat och kommun – kan i här aktuella fall ofta inte styra omfattningen av och takten i samhällsförändringen. Man får i princip en ”beställning” på ett visst samhällsbyggande som skall stå klart vid en viss tidpunkt. Samhällsbyggandet måste anpassas till industriuppbyggnaden som ofta är snabb.

I ovan nämnda fall uppstår som regel likviditetsproblem för kommunen. I de lokaliseringkommuner som vi har studerat har den egna beredskapen i form av markinnehav, planer, fonderade medel etc. varit låg.

Skatteintäkter och generella statliga bidrag, t. ex. skatteutjämningsbidrag, flyter inte in i takt med utgifterna. Beskattningen av företagen har en ännu större eftersläpning. Som framgår av tabellerna 5.1 och 5.2 har företagens bidrag till det totala skatteunderlaget i de studerade kommunerna varit små och i huvudsak bestått av garantibelopp på fastigheterna. Problemet med eftersläpande skatteintäkter är generellt för inflyttningkommuner. Numera har problemets betydelse något begränsats genom ändrade regler för statlig leverans av skattemedel till kommunerna. Svårigheter kan även föreligga för statliga organ att i behövlig takt bevilja och utanordna erforderliga medel för bidrag till olika kommunala investeringar i samhällsbyggandet. Den ökade upplåning, som krävs för att bemästra likviditetsproblemen, kan innebära en kommunalekonomisk belastning av långsiktig betydelse.

Tabell 5.1

Oxelösunds kommun:	Skatteunderlag, tkr (antal skattekonor)															
	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Skatteunderlag	296,2	339,3	427,1	318,2	369,9	599,2	755,7	857,5	969,6	1 135,5	1 216,7	1 302,4	1 493,1	1 616,5	1 704,1	2 057,2
därav																
Gränges AB	48,5	77,4	43,0	43,0	36,3	159,6	186,5	173,3	175,5	216,3	176,0	146,6	215,1	246,1	220,6	349,5
därav																
garantibelopp	1,1	0,8			4,9	43,5	67,3	67,2				82,3			64,1	114,9
vinst	47,4	76,6			31,3	116,1	119,1	106,1				64,3			156,5	234,6
Av staten tillskjutet bidrag	—	34,6	34,6	34,6	29,4	20,8	40,9	34,0	27,1	24,4	9,3	1,5	5,4	—	—	—
<b>Totalt skatteunderlag</b>	<b>373,9</b>	<b>461,7</b>	<b>352,8</b>	<b>399,3</b>	<b>620,0</b>	<b>796,6</b>	<b>891,5</b>	<b>996,7</b>	<b>1 159,9</b>	<b>1 226,0</b>	<b>1 303,9</b>	<b>1 498,5</b>	<b>1 616,5</b>	<b>1 704,1</b>	<b>2 057,2</b>	

Tabell 5.2

*Stenungsunds kommun:*

## Skatteunderlag, tkr (antal skattekronor)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Skatteunderlag	173,0	203,5	217,2	249,9	281,8	371,4	484,0	618,6	770,9	808,8	925,7	1 162,2	1 339,3	1 416,6
därav														
fördelat på:														
Esso Chemical AB														
därav														
garantibelopp														
vinst														
Unifos Kemi AB				0,02	0,04	3,6	7,3	18,0	42,0	11,2	14,9	28,2	30,9	30,6
därav														
garantibelopp														
vinst										5,8	6,2	22,2	28,4	16,7
MoDo Kemi AB														
därav														
garantibelopp														
vinst														
KemaNord AB								0,09	0,1	2,1	6,4	12,6	17,3	21,8
därav														
garantibelopp								0,09	0,1	2,1	6,4	11,5	17,3	
vinst								—	—	—	—	1,0	—	
Statens vattenfalls-														
verk														
därav														
garantibelopp														
vinst														
Av staten tillskjutet														
bidrag														
	28,3	25,5	24,1	34,9	33,6	30,7	0,1	0,5	4,8	0,5	23,8	46,2	46,2	101,3
<b>Totalt skatteunderlag</b>	<b>201,3</b>	<b>229,0</b>	<b>241,3</b>	<b>284,8</b>	<b>315,4</b>	<b>402,1</b>	<b>484,1</b>	<b>619,1</b>	<b>775,7</b>	<b>809,3</b>	<b>949,5</b>	<b>1 208,4</b>	<b>1 385,5</b>	<b>1 517,9</b>

I andra fall, t. ex. vid mindre utbyggnader eller vid nyetableringar av industrier med relativt begränsad driftpersonal och kort uppbyggnadstid, torde inte inflyttningen medföra så omfattande krav på ekonomiska insatser från samhället. Detta gäller såvida inte företagets anspråk på samhällsuppbyggnad sammanfaller med en i övrigt kraftig expansion i kommunen eller kommunen är speciellt dåligt rustad för en sådan expansion. Det senare har varit fallet i några av de små kommuner som vi har studerat, t. ex. Värö och Stenungsund.

### 5.2.3 Industriverksamheten ställer anspråk på särskilda samhällsinvesteringar

Utmärkande för flertalet av de miljöstörande industrierna är att de kräver mycket omfattande markytor, vatten- och avloppsanläggningar, transportförutsättningar etc. Man kan säga att etableringarna ofta har en skala som står i kontrast till omgivningen. Särskilt gäller detta vid lokalisering till mindre tätorter och kommuner vars befintliga anläggningar t. ex. för vatten och avlopp inte kan försörja den nya industrin. Etableringarna är därför regelmässigt förenade med omfattande behov av nyinvesteringar i infrastruktur. Det ekonomiska ansvaret för dessa har vid de etableringar som vi har studerat på olika sätt fördelats mellan företag och samhälle. I flera fall har stora anspråk ställts på kommunerna. Dessa anspråk har dessutom förstärkts av de problem som är förknippade med fördelningen av insatser mellan stat och kommun. T. ex. kan statliga sektorsmyndigheter ha svårt att snabbt revidera aktuella investeringsplaner och på detta sätt göra omprioriteringar till förmån för det aktuella projektet. I några av dessa fall har staten gått in med beredskapsmedel.

I de fall kommunerna engagerar sig i denna typ av åtgärder och inte direkt kan föra över investeringskostnaderna på företaget skärper detta ytterligare kommunens ekonomiska problem, inte minst därför att investeringarna sammanfaller i tiden med ovan nämnda bostads- och serviceutbyggnad. Kommunerna tvingas prioritera de åtgärder som är nödvändiga för att industriverksamheten skall kunna komma till stånd. Detta förhållande avspeglar sig bl. a. vid en analys av investeringsutvecklingen för olika kommunala förvaltningsgrenar, där t. ex. fastighetsförvaltning och industriell verksamhet når avsevärda toppar under etableringsskedena, diagram 5.1 och 5.2.

Dimensioneringen av såväl samhällsuppbyggnad som speciella investeringar för industrins räkning innehåller osäkerheter som kan leda till speciella kostnader för samhället. Om en etablering sannolikt kommer att följas av ytterligare industrier kan kommunen ha intresse av att hålla en viss överdimensionering av vissa investeringar, exempelvis vad gäller vatten och avlopp, och att ha kontroll över strategiska industriresurser såsom mark och hamn. Detta medför självfallet ett risktagande eftersom man inte med säkerhet kan veta om och i så fall när dessa resurser kommer att tas i anspråk. Detta är i och för sig ett generellt kommunalt problem som emellertid kräver speciell uppmärksamhet i här aktuella fall, eftersom investeringarna är så omfattande. En industrialägnings vat-



tenbehov kan vara flera gånger större än hela kommunens tidigare förbrukning. Förespeglningar och förhoppningar om framtida expansion i samband med en aktuell etablering av miljöstörande industri kan leda till en dyrbar överkapacitet i en kommun.

Detta problem har fått ytterligare aktualitet i vissa kommuner genom de krav på beredskap för framtida etablering av miljöstörande industri som ställs i den fysiska riksplaneringen. En sådan beredskap kan skapas genom höjd planeringsaktivitet, genom utredningar av bl. a. recipientförhållanden, vattenresurser, grundförhållanden och skyddsåtgärder samt genom restriktioner för annan markanvändning. Finansieringen av ovan nämnda åtgärder är förenad med särskilda problem. Det finns i dessa fall

milj kr

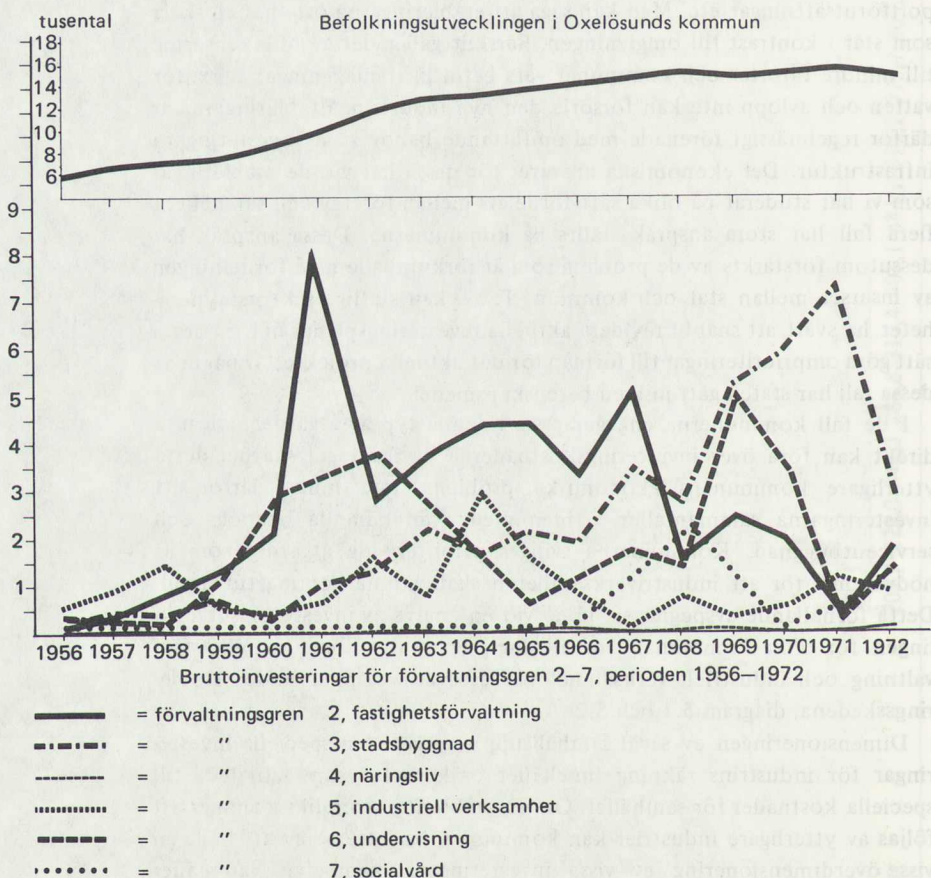


Diagram 5.1 Oxelösunds kommun. Kapitalkostnadsutvecklingen för olika förvaltningsgrenar

De största investeringarna har skett under titel 2, fastighetsförvaltning. Under denna titel redovisas kostnader för exploatering, d.v.s. utbyggnad av vatten och avlopp, vissa gator m.m. Stora investeringar har även gjorts under titlarna 3, stadsbyggnad, 5, industriell verksamhet samt 6, undervisning. Under titel 5 redovisas kostnader för huvudvattenledning, vattentorn, reningsverk m.m.

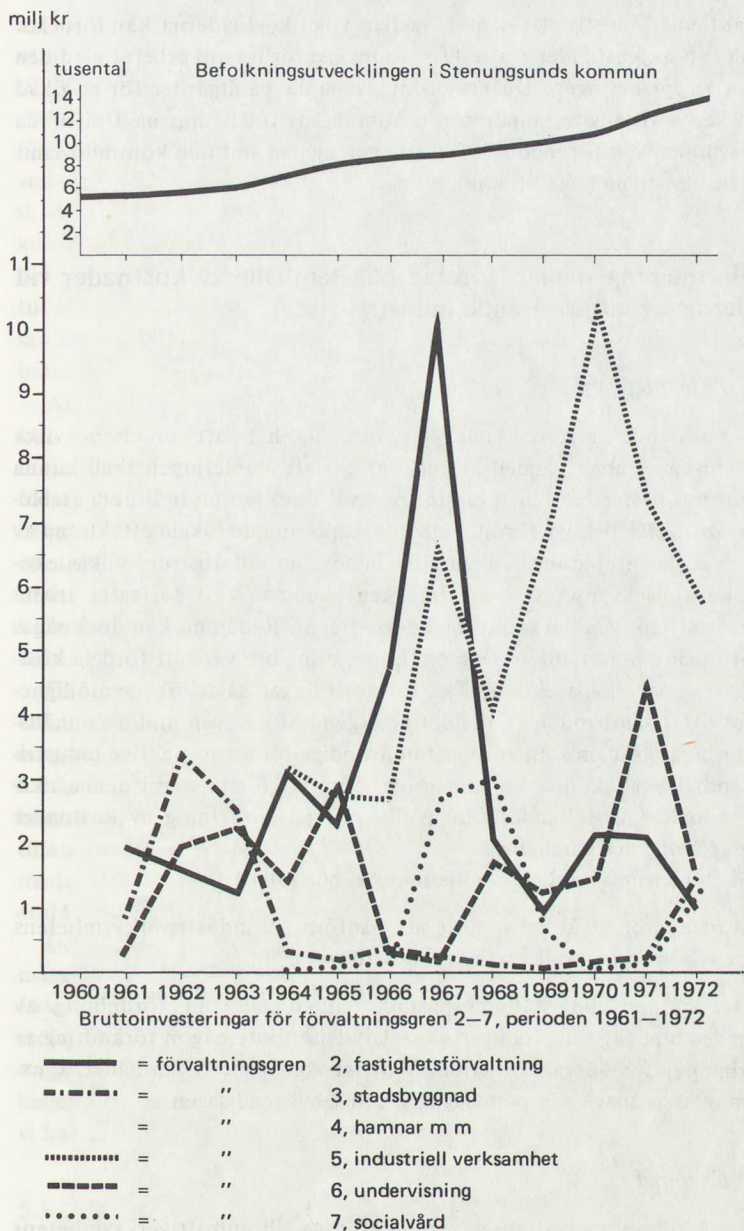


Diagram 5.2 Stenungsunds kommun. Kapitalkostnadsutvecklingen för olika förvaltningsgrenar

Stenungsunds kommun har gjort stora investeringar under titel 2, fastighetsförvaltning. Det är framför allt markköpen i mitten av 1960-talet som varit kostsamma. Investeringarna under titel 3, stadsbyggnad, avser utbyggnad av vatten och avlopp, gator och vägar m.m. och är hög i början av etableringsperioden. Fr. o. m. år 1964 redovisas kostnader för utbyggnad av vatten- och avloppsnät, reningsverk m.m. under titel 5, industriell verksamhet. Kommunen har gjort de största investeringarna under denna titel.

inga aktuella industriintressenter, mellan vilka kostnaderna kan fördelas. Denna typ av kostnader torde få ses som hänförliga till arbetet med den fysiska riksplaneringen. De krav som där ställs på åtgärder för en ökad beredskap i vissa kommuner torde komma att följas upp med särskilda överväganden om fördelning av kostnader mellan stat och kommun samt hur dessa kostnader skall finansieras.

### 5.3 Fördelning mellan företag och samhälle av kostnader vid etablering av miljöstörande industri

#### 5.3.1 *Principiell syn*

Vårt nuvarande material gör det inte möjligt att precisera vilka ekonomiska resurser samhället behöver för att etableringen skall kunna genomföras under hänsynstagande till såväl direkta som indirekta etableringsfrågor. Här behövs fördjupade kunskaper om de lokala effekterna av olika typer av etableringar. Sannolikt behövs en rad åtgärder vilkas ekonomiska konsekvenser vi i dag inte kan bedöma. Vårt fortsatta arbete kommer att till viss del inriktas på dessa frågor. Redan nu kan dock sägas att en utgångspunkt för förslag om finansiering bör vara att fördela kostnadsansvar och skapa ekonomiska förutsättningar, så att ökade möjligheter ges att i samband med etableringar genomföra även andra samhällsinvesteringar än dem som är direkt nödvändiga för att respektive industriverksamhet skall kunna komma igång. Som ett första steg i denna riktning redovisar vi följande principiella syn på fördelning av kostnader mellan företag och samhälle.

Vid etablering av miljöstörande industri bör gälla att

- kostnader för åtgärder som är att hänföra till industriverksamhetens speciella anspråk skall bäras av industriföretaget.

Detta principiella ställningstagande till frågan om fördelning av kostnader innebär som framgår av ordalydelsen inte någon förändring av de principer för ansvarsfördelning i övrigt som gäller i samhället, t. ex. kommunernas ansvar för planläggning enligt byggnadslagen.

#### 5.3.2 *Exempel*

Vilka åtgärder som kan anses vara hänförliga till industriverksamhetens *speciella anspråk* varierar naturligen mellan olika typer av verksamheter och lokaliseringar. Vissa åtgärder kan dock till sin typ regelmässigt sägas tillhöra denna grupp och bör således bekostas av företaget. Till denna grupp hör planering, uppförande och administration av tillfälliga bostadsområden för uppbyggnadspersonal samt sådana serviceanordningar som inte är avsedda för permanent bruk. Hit hör också markköp och inlösen av fastigheter vad gäller industriområden och skyddsområden. Om kommunen medverkar vid markköp och inlösen bör dess administrativa kostnader till fullo betalas av företaget. I de fall översiktsplan för

industriområdet — områdesplan, dispositonsplan etc. — eller speciella utredningar t. ex. recipientundersökningar och inventeringar i anslutning till industriområdet erfordras bör företaget bekosta detta arbete. Företaget bör inom ramen för de principer som anges i miljöskyddslagen svara för kostnaderna för de åtgärder som krävs för att miljöskador till följd av verksamheten skall kunna förhindras och för att uppkomna miljöskador skall kunna repareras. Likaså bör företaget bära även administrativa kostnader för detaljplanläggning av industriområdet. Vidare bör företaget bekosta åtgärder för sådan oljeskydds- och brandberedskap, som inrättas till följd av industriverksamhetens speciella anspråk, något som torde stå i samklang med de principer som i dessa hänseenden kommer till uttryck i brandlagstiftningen.

Andra åtgärder som är hänförliga till industriverksamheten kan i vissa fall tjäna såväl företagets som samhällets intressen. I dessa fall bör bedömas i vilken utsträckning åtgärderna tjänar samhället respektive företaget, varefter kostnaderna fördelas mellan företag och samhälle. Inom etableringsgruppen kan behovet av sådan fördelning klarläggas på ett tidigt stadium i etableringsprocessen med påföljd att avtal kan träffas utan onödigt dröjsmål. Också vid tillståndsprovningen torde frågor om kostnadsfördelning mellan företag, kommun och stat komma upp till behandling.

En kostnadsfördelning av skisserat slag kan bli aktuell vid anläggning och underhåll av vägar, industristampspår samt hamn- och farledsanordningar. Investeringar i vatten och avlopp bör om samutnyttjande sker fördelas mellan företag och kommun, varvid industriföretaget redan från början bör betala en kostnad som motsvarar förbrukningen vid högsta tillåtna produktionskapacitet. Vad gäller dessa åtgärder krävs att ansvarsfördelningen även mellan stat och kommun klagörs i ett tidigt skede av etableringsprocessen.

Dessa exempel på kostnader för direkta etableringsfrågor som regelmässigt bör bäras av företaget respektive sådana som kan fördelas mellan företag och samhälle får inte ses som någon fullständig förteckning. En vidgad planerings- och provningsprocess kommer med nödvändighet att omfatta en större mängd frågor, av vilka flera kommer att kräva en lösning också vad gäller kostnadsansvaret. De principiella synpunkter som vi har lämnat i detta avsnitt torde kunna anläggas även på dessa frågor.

### 5.3.3 Kostnadsfördelning i samband med provning enligt 136 a § byggnadslagen

Fördelningen mellan företag och samhälle av kostnader till följd av en etablering av miljöstörande industri kan åstadkommas på flera sätt, exempelvis genom avtal, dom, beslut eller planläggning. Den huvudsakliga fördelningen sker i dag genom avtal, särskilt s. k. exploateringsavtal. Genom dessa avtal regleras en mångfald etableringsfrågor. Främst gäller detta de direkta etableringsfrågorna, exempelvis markförvärv för industriområdet, anslutningsvägar, hamnfrågor etc., men även vissa indirekta etableringsfrågor kan behandlas i ett exploateringsavtal. Exempel på

detta kan ges från Oxelösund, där Gränges AB avtalsenligt har anlagt en ny idrottsplats samt lämnat bidrag till anläggandet av en ny småbåtshamn. I båda fallen gäller det ersättning för anläggningar på områden som måste tas i anspråk för industrins expansion.

Exploateringsavtal av detta slag träffas oftast tidigt i etableringsprocessen och utgör grund för de åtgärder som sedermera vidtas. Med prövningsordningen enligt 136 a § byggnadslagen, enligt vilken tillstånd till en etablering inte får ges innan kommunen tillstyrkt, ligger det uppenbarligen i kommunens intresse att genom ett tidigt exploateringsavtal reglera största möjliga antal etableringsfrågor. Huruvida sådana exploateringsavtal på sikt kommer att ge en tidig och större säkerhet om kostnadsansvaret för olika åtgärder återstår att se. Troligen kommer dock vissa etableringsfrågor, av tidsskäl eller andra skäl, inte att regleras genom avtal. Dessa frågor torde dock kunna föras fram och belysas i det förändrade prövningsförfarande som vi har föreslagit i kapitel 4.

Enligt vårt förslag till förändrat prövningsförfarande skall kommunen tidigt utarbeta ett underlagsmaterial, vilket tillsammans med företagets ansökningshandlingar skall ligga till grund för remissyttranden och regeringsbeslut. I detta underlagsmaterial kan kommunen bl. a. ange närmare behov av utredningar och åtgärder samt lämplig ansvarsfördelning för dessa. Också remissinstanserna förutsätts lämna sådana synpunkter. Kommunen torde även vara oförhindrad att i samband med sitt slutliga yttrande över ansökningsfrågan föreslå villkorsföreskrifter att knytas till ett eventuellt tillståndsbeslut. Genom att ett tillståndsbeslut på det sätt som vi har angett i kapitel 4 förenas med villkorsföreskrifter kan kostnadsfördelningen mellan företag och samhälle klagöras i vissa fall. Som vi tidigare har nämnt kan regeringen i anslutning till ett tillstånd till en etablering även utfärda vissa direktiv till statliga myndigheter. På detta sätt kan i vissa fall också fördelning mellan stat och kommun av kostnadsansvar för åtgärder vid etableringen åstadkommas.

Den principiella syn på kostnadsfördelningen mellan företag och samhälle som vi har redovisat i detta kapitel kan tillämpas på fördelningen av kostnader genom såväl avtal som villkorsföreskrifter i samband med beslut.

#### *5.3.4 Kostnader och kostnadsbärare för det kommunala underlagsmaterialet*

Det kommunala underlagsmaterial, som skall utarbetas enligt vad som sägs i kapitel 4 om vårt förslag till förändrat prövningsförfarande, kommer att medföra vissa kostnader för kommunen. Kostnaderna är i hög grad beroende av kommunens egen planeringsberedskap och kan tänkas på sikt minska till följd av en fortlöpande kommunal planering i de orter, som kan komma ifråga för lokalisering av miljöstörande industri. De belopp som vi anger i det följande är med nödvändighet försedda med breda marginaler. Om det gäller en stor nyetablering i en kommun med beredskap kan kostnaden uppskattas till mellan 50 000 och 100 000 kronor. Kostnaden vid en liten nyetablering eller en

utbyggnad av befintlig industri i en sådan kommun kan uppskattas till omkring 40 000 kronor, medan utredningsarbetet vid en stor nyetablering i en kommun utan planeringsberedskap kan komma att kosta mellan 100 000 och 300 000 kronor. Vad gäller fördelningen av dessa kostnader mellan etableringsprocessens olika parter kan följande sägas.

Arbetet med det kommunala underlagsmaterialet föranleds av industriföretagets ansökan att få etablera viss verksamhet på viss plats. Det betyder med andra ord att industriföretagets anspråk på vissa samhällsin-satser och naturresurser eller viss miljöstörning är skälet till att ett kommunalt underlagsmaterial måste utarbetas. Med visst fog skulle därför kunna hävdas att kostnaderna för att utarbeta ett sådant kommunalt underlagsmaterial borde bestridas av industriföretaget. Ett sådant synsätt skulle emellertid vara alltför schablonartat och ensidigt. Starka skäl kan snarare anföras för en lösning av kostnadsfördelningen på annat sätt än som nu antytts.

Enligt vårt förmenande tjänar det kommunala underlagsmaterialet främst allmänna, samhälleliga intressen. I mycket kommer underlagsmaterialet att fungera som inventerings- och utredningsarbete samt program för en kommunal översiktlig planering. Dessa verksamheter bör, enligt vad vi tidigare har framhållit, liksom f. n. i största utsträckning bedrivas som samhälleliga angelägenheter under ledning av kommunala organ. Den belysning av etableringen och dess konsekvenser, som det kommunala underlagsmaterialet kan ge, är också avsedd att balansera och komplettera den beskrivning av etableringen som industriföretagets ansökningshandlingar ger. Detta får, som vi visat tidigare, stor betydelse i flera avseenden för de allmänna intressen som gör sig gällande i etableringsprocessen. Som exempel kan vi nämna den betydelse som ett kommunalt underlagsmaterial kan få för de statliga remissmyndigheternas arbete — centralt och regionalt. Underlaget för regeringsbeslut torde komma att breddas, vilket även gagnar de allmänna intressena. Inte minst viktigt är att möjligheterna för allmänheten att ta del av och öva inflytande på etableringsfrågorna kan förbättras med det breddade prövningsunderlaget.

Även om arbetet med underlagsmaterialet föranleds av industriföretagets ansökan föreligger det således starka samhälleliga intressen av att detta arbete kan bedrivas med syfte att ge en god beskrivning av etableringen och dess samhälleliga förutsättningar och följder. Det bör därför ankomma på samhället att bestämma arbetets inriktning, omfattning och kvalitet samt att i första hand svara för dess kostnader. Eventuellt överförande av kostnaderna till företagen måste då ske genom schablonmässigt bestämda avgifter. Vi har inte funnit det vara möjligt att nu konstruera ett avgiftssystem som kan uppfattas ge rättvist resultat. Det kan finnas anledning att i senare betänkande återkomma till denna fråga.

Med hänsyn till underlagsmaterialets syfte föreslår vi att den kommun, dit industriverksamheten avses förläggas skall bära kostnaderna. Det starka allmänna intresset av en beskrivning med den bredd och kvalitet som vi har förordat motiverar statligt ekonomiskt stöd till arbetet med

ett kommunalt underlagsmaterial. Den statliga medelstillelningen till detta arbete torde kunna underordnas de riktlinjer som vid skilda tillfällen (prop. 1971: 1 bilaga 14, 1972: 111 bilaga 2, 1975: 1 bilaga 14) dragits upp för anslaget Bidrag till översiktlig planering m. m. Behovet av sådana insatser torde få prövas från fall till fall, varvid prövningen bör åvila regeringen.

Kommunen är självfallet oförhindrad att genom avtal låta företaget bära nu aktuella kostnader, helt eller delvis.

## 6 Byggnads- och montagearbetare vid storarbetsplatser

### 6.1 Inledning, underlagsmaterial

I detta kapitel behandlas villkoren för de byggnads- och montagearbetare som deltar i uppbyggnad av industrier av den typ som vi har att behandla. I direktiven sägs att vi skall studera möjligheterna att ordna anläggningsarbetarnas bostads- och servicefrågor på ett för dem ändamålsenligt och värdigt sätt. Vi har funnit att inga tidigare studier företagits som belyser situationen för arbetarna vid storarbetsplatser. Vi har därför sett det som angeläget att försöka ge en beskrivning av vilka dessa människor är samt av deras förutsättningar och preferenser. De insikter som vi har fått talar för att bostads- och servicefrågorna på arbetsorten inte bör ses isolerade från byggnads- och montagearbetarnas totala situation.

Som underlag för vårt arbete har vi låtit utföra en sociologisk studie bland anläggningsarbetarna vid Scanraffs raffinaderi bygge i Lysekil<sup>1</sup>. Syftet med denna studie har varit att beskriva de tillfälligt bosatta arbetarnas situation vid raffinaderiuppbyggnaden i Lysekil. Resultaten av undersökningen får anses vara tillförlitliga när det gäller beskrivning av villkoren i Lysekil vid det aktuella undersökningstillfället. En överföring av resultaten på andra storarbetsplatser bör inte göras vad avser detaljer. När det gäller grundläggande attityder till långpendling och boende i provisoriska bostäder torde dock de resultat som framkommer i Lysekilsundersökningen vara uttryck för allmänt rådande värderingar. Denna uppfattning har styrkts av våra övriga studier och vid våra kontakter på andra storarbetsplatser. Vi har låtit utföra en studie av flyttbara bostäder och tillfälliga bostadsområden vid ett antal aktuella storarbetsplatser<sup>2</sup> samt tagit del av och initierat beskrivningar av etableringsförlopp, bl. a. en beskrivning av etableringarna på Väröhalvön<sup>3</sup>. Särskilda studier har gjorts av ekonomiska och sociala konsekvenser av långpendling. En enkät om statliga verks och myndigheters åtaganden har också givit underlag för detta kapitel, liksom kommitténs och sekretariatets besök vid olika arbetsplatser.

<sup>1</sup> Ett anlägg är alltid ett anlägg. En studie av tillfälligt bosatta arbetare vid raffinaderibygget i Lysekil. Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet (Lysekilsundersökningen)

<sup>2</sup> Tillfälliga bostadsområden. En studie av flyttbara bostäder vid storarbetsplatser. Arkitekt Reima Birko, KFAI.

<sup>3</sup> Den kommunala planeringen och industrietableringarna i Värö, Maunsbach-Mårtensson, KTH.



## 6.2 Beskrivning av studerade storarbetsplatser

### 6.2.1 Arbetsplatsorganisation

De aktuella industrianläggningarna har en relativt lång – ibland mycket lång – uppbyggnadstid. Uppbyggnaden sysselsätter ett stort antal arbetare. I tabell 6.1. nedan visas byggnadstid, maximalt antal sysselsatta och arbetsinsats vid några studerade projekt.

**Tabell 6.1 Byggnadstid, max antal sysselsatta och arbetsinsats (Birko)**

Objekt	Beräknad byggnadstid, år	Max antal samtidigt sysselsatta <sup>a</sup>	Beräknad arbetsinsats. Man-mån.
Barsebäck I och II	8	1 060	42 000
Oskarshamnverket II	5	780	24 000
Forsmark I-IV	9	(1 710)	81 000
Ringhals I-IV	11	2 600	170 000
Porjus	4,5	325	10 000-12 000
Scanraff	3	1 700	30 000
Värö Bruk	3	1 100	15 000

<sup>a</sup> Siffrorna inom parentes är prognossiffror.

Antalet sysselsatta under uppbyggnaden framstår som särskilt stort vid en jämförelse med det antal som sysselsätts vid driften av anläggningarna.

**Tabell 6.2 Driftpersonal (Birko)**

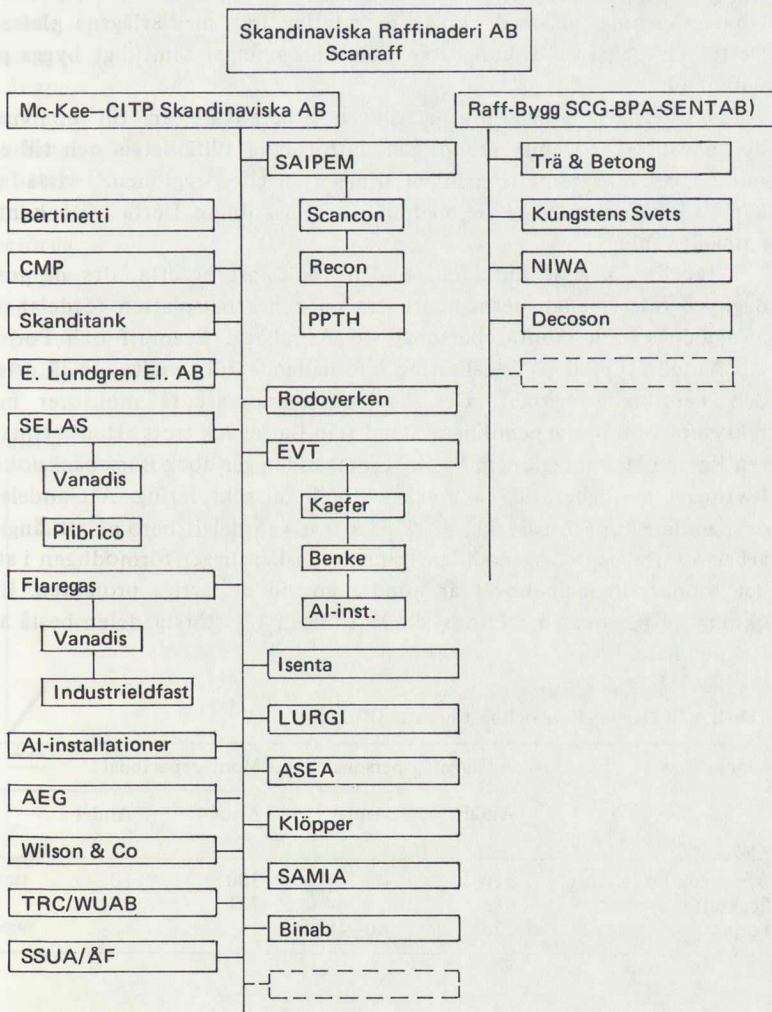
Barsebäck I och II	150
Oskarshamn II	150
Ringhals I-IV	300
Scanraff	350
Värö Bruk	382

På en storarbetsplats av här studerat slag kan – liksom vid de flesta industriuppbyggnader – arbetet delas in i två huvudgrupper, nämligen anläggningsarbeten och montagearbeten. Montagedelen torde i här aktuella fall vara mer omfattande än vid industriuppbyggnader i allmänhet.

I anläggningsarbetena ingår markarbeten av olika slag (sprängning, schaktning, massförflyttningar etc.), byggande av fundament, vägar, rörledningar och byggnader och därmed sammanhängande arbeten. Arbetena utförs antingen av entreprenörer eller i egen regi och i vissa delar med hjälp av underentreprenörer. Normalt förekommer en eller ett par huvudentreprenörer som i sin tur anlitar ett antal underentreprenörer för speciella arbeten. De företag som fungerar som huvudentreprenörer är stora företag eller konsortier med regionala organisationer i olika delar av landet. Vissa underentreprenörer har särskilda överenskommelser med huvudentreprenörerna och arbetar på flera platser. Underentreprenörerna på anläggningsidan kan dock även vara lokalt bundna. Anläggningsar-

betena kommer i gång först och sträcker sig över så gott som hela byggnadstiden. Arbetskraftskurvan har sin topp ungefär mitt i uppbyggnadsskedet, med tyngdpunkten något före mitten.

Montagearbetena är i huvudsak bundna till speciella företag, i Sverige eller utomlands, och dessas fabrikation av komponenter som sedan monteras på byggnadsplatsen. Merparten av montagearbetet utförs i fabriker. Montagearbetena är i allmänhet så specialiserade att huvudentreprenören har en rad både stora och små underentreprenörer, vilka i sin tur ofta anlitar underentreprenörer. Arbetskraftskurvan har sin tyngdpunkt och topp i den senare hälften av uppbyggnadsperioden och arbetena utförs under kortare tid än anläggningsarbetena, med en mera koncentrerad, stor arbetsinsats.



Figur 6.1 Entreprenadförhållande vid Scanraff i Brofjorden. (Lysekilsundersökningen)

Komplexa entreprenadförhållanden är regel vid alla storindustriuppbyggnader. Vid uppbyggnaden av Värö Bruk var närmare 70 olika firmor, bl. a. flera utländska företag, engagerade på montagesidan. Vid kärnkraftverksuppbyggnad anlitas ett stort antal, även utländska, entreprenörer och underentreprenörer. Den betydande arbetsstyrka, delvis med långt driven specialinriktning, som behövs för att bygga de aktuella industrierna kan aldrig helt tas från den aktuella lokaliseringsorten eller -regionen utan måste till en del rekryteras från annat håll.

### 6.2.2 Rekrytering till storarbetsplatser

*Anläggningsarbetarna*, av vilka en del är objektsanställda, kan till en början rekryteras lokalt och inom dagpendlingsavstånd. Under den mest intensiva anläggningsperioden och för vissa typer av arbete, t. ex. bergssprängning, måste dock ske rekrytering från mer avlägsna platser. Detta blir också nödvändigt om flera anläggningar samtidigt byggs på samma plats.

*Montörerna* är mer knutna till en arbetsgivare än till ett visst byggnadsobjekt. Denna grupp kan därför bara tillfälligtvis och till en mindre del rekryteras från lokaliseringsorten eller -regionen. I vissa fall kan en lokal rekrytering ske med hjälp av omskolning. Detta är dock inte speciellt vanligt.

I tabell 6.3 visas antal dagpendlare och fast bosatta, dvs de som dagligen reser mellan permanentbostaden och arbetsplatsen fördelat på anläggnings- och montagepersonal vid Barsebäck, Scanraff och Porjus vilka utgör typfall på lokalisering i förhållande till omgivande tätorter och befolkningsregioner. Det bör observeras att få montörer har rekryterats inom dagpendlingsavstånd från Barsebäck trots att arbetsplatsen ligger i Malmöregionen. På anläggningssidan ger dock Barsebäckskalokaliseringen möjlighet till en mycket stor lokal rekrytering. Att andelen dagpendlare till Porjusverket är så pass stor kan delvis bero på att längre arbetsresor accepteras, men den främsta orsaken ligger förmodligen i att det totala personalbehovet är mindre än vid de övriga projekten. En ökning av personalen i Porjus skulle troligen till största delen bestå av långpendlare.

Tabell 6.3 Dagpendlare och fast bosatta (Birko)

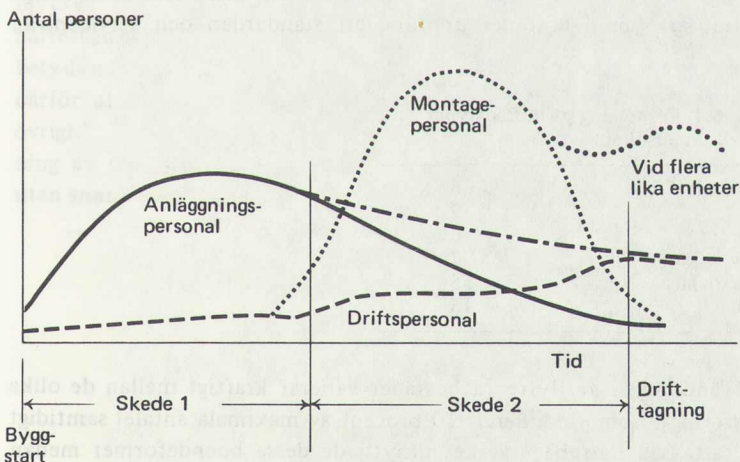
Objekt	Anläggningspersonal		Montagepersonal	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Barsebäck I o II	320	87	380	10
Scanraff	686	44	721	27
Porjus	325	40-45	-	-

Birko gör i sin studie en schematisk beskrivning av hur olika huvudgrupper av personal kommer in under projektets gång (figur 6.2).

Det bör observeras att rekrytering och inskolning av driftpersonal sker under hela uppbyggnadstiden.

Visserligen kan arbete på storarbetsplats medföra speciella påfrestningar även för de anställda som bor på lokaliseringsorten eller inom dagpendlingsavstånd från denna. Vår uppmärksamhet har dock främst inriktats på de byggnads- och montagearbetare som har sin hemort så långt bort från arbetsplatsen att de inte kan resa hem varje dag. För dessa människor medför arbetet speciella upppoffringar. I avsnitt 6.3 beskrivs deras sociala och ekonomiska villkor.

Inte så få människor arbetar i dag så långt från sin permanenta bostad att de inte kan resa mellan bostaden och arbetsplatsen varje dag. Denna uppdelning av bostad och arbete har i regel flera samverkande orsaker, t. ex. strukturrationalisering med åtföljande arbetslöshet på hemorten, snabba och omfattande konjunktur- och marknadsförändringar, specialiserade arbetsuppgifter med åtföljande svårighet att få varaktigt arbete på samma ort eller för två makar att få relevant arbete på samma ort. Långpendling och dubbel bosättning förekommer i skilda delar av samhället. Vår uppgift är att belysa dessa frågor i anslutning till stora industrianläggningsarbeten som för viss tid kräver mer och annan typ av arbetskraft än vad som kan rekryteras lokalt. Även om storarbetsplatserna företer vissa särdrag är vi medvetna om att beskrivningen av de berörda människornas villkor till stora delar torde kunna gälla även andra grupper av långpendlare. Hur många människor som totalt berörs av långpendling går inte att fastställa med nuvarande kunskapsunderlag. Bara vid aktuella storarbetsplatser torde det röra sig om ca 6 000 till 8 000 personer. Trendmässigt torde antalet långpendlare öka.



Figur 6.2 Typkurva för personalfördelning (Birko)

### 6.2.3 *Tillfälliga bostadsområden vid storarbetsplatser*

De byggnads- och montagearbetare som är tvingade att långpendla mellan bostad och arbetsplats måste givetvis ordna en tillfällig bostad på arbetsorten. Möjligheterna för byggnads- och montagearbetarna att få en lägenhet eller annan permanent bostadstyp har varit små. Byggherren har ställt krav på permanenta bostäder för driftpersonal och i samarbete med entreprenörerna skaffat permanenta bostäder för huvuddelen av de tjänstemän som deltar i uppbyggnaden. För flertalet byggnads- och montagearbetare har byggherren ställt upp olika typer av flyttbara bostäder (baracker, paviljonger, alternativhus) i mer eller mindre ordnade bostadsbyar ofta i direkt anslutning till arbetsplatsen. Kommunerna har i regel inte varit engagerade i eller ställt krav på detta bostadsbyggande. Husen har trots att vissa förbättringar genomförts till övervägande delen låg standard i olika avseenden, t. ex. vad gäller ljudisolering och hygienutrymmen. Detta framgår av tabell 6.6. Då de ofta ställs upp alldeles invid arbetsplatsen och marken omkring bara grovplaneras ger bostadsområdena ett mycket trist intryck. Service- och fritidsanordningarna är ofta underdimensionerade och färdigställs vanligen sedan många redan bott lång tid i området. De bostäder som i dag finns vid storarbetsplatserna ger liten valfrihet. Så uppförs t. ex. normalt inte några flyttbara familjebostäder. Husvagnar används också som bostad vid storarbetsplatserna. Vanligen ordnas särskilda uppställningsplatser för husvagnar med en servicebyggnad. I tabell 6.4 redovisas fördelningen på bostadstyper bland dem som intervjuades i Lysekilsundersökningen. Såväl själva husen som bostadsområdena och deras lokalisering har varit föremål för kritik från myndigheter, fackliga organisationer och berörda arbetare. Krav har ställts på att bostäderna skall integreras i befintliga tätorter, att familjebostäder uppförs, att standarden och servicenivån höjs.

**Tabell 6.4 Fördelning på bostadstyper**  
(Lysekilsundersökningen) %

Lägenhet	8
Stuga	9
Hysesrum	6
Barack	7
Alternativhus	55
Husvagn	15

Användningen av flyttbara bostäder varierar kraftigt mellan de olika lokaliseringar som vi studerat. 10 procent av maximala antalet samtidigt sysselsatta vid Barsebäcksverket utnyttjade dessa boendeformer medan samma siffra för Porjusarbetarna låg på 60 procent. Genomsnittligt utnyttjas flyttbara bostäder av 35 procent av maximalt samtidigt anställda. Utslagen över hela byggtiden är beläggningen mindre. Vid de storarbetsplatser som ingår i Birkos studie fördelar sig förläggningsplatserna på 1742 paviljonger (baracker), 815 småhus (alternativhus) och 530 husvagnsuppställningsplatser.

Tabell 6.5 Förläggningaplatsernas fördelning på paviljonger och småhus (Birko)

Objekt	Paviljonger	Småhus
Barsebäck	103	—
Oskarshamn	215	—
Forsmark	162	36
Ringhals	728	45
Porjus	234	14
Scanraff	228	545
Värö Bruk	72	175
Summa	1 742	815

För en mer detaljerad beskrivning av bostäder och bostadsområden hänvisas till vår underlagsstudie. Här visas bara några exempel på hustyper och lokaliseringar.

Geografisk rörlighet och anpassning till förändringar av arbetsmarknaden har på olika sätt stimulerats under de senaste decennierna. Bostadsförsörjningens anpassning till den geografiska rörligheten diskuterades av 1960 års arbetsmarknadsutredning<sup>1</sup> som konstaterade att önskemålet om en bättre geografisk utjämning på arbetsmarknaden sannolikt kommer att ställa ökade anspråk på arbetsmarknadsstyrelsens förläggningsservice. Man föreslog dock att uthyrning av flyttbara förläggningsbyggnader bara bör ske i sådana fall då det föreligger ett tidsbegränsat behov eller då det finns garantier för att provisoriet efter viss tid ersätts med permanenta bostäder. Vidare sägs att ”även om arbetskraft skall bo i förläggningar av denna typ under relativt kort tid är det nödvändigt att förläggningarna har en god standard. Detta är så mycket angelägnare som miljön och bostadsformen i övrigt kan vara påfrestande nog för dem som bildligt talat tvingas bo i kappsäck, ofta på betydande avstånd från hemorten. Standarden på förläggningarna bör därför utvecklas och förbättras i takt med förbättringen av bostäderna i övrigt.” Trots förslag i olika sammanhang om enbart kortvarig användning av denna boendeform så är den för många människor inte tillfällig utan snarare permanent.

<sup>1</sup> Arbetsmarknadspolitik (SOU 1965: 9).

Tabell 6.6 Data beträffande olika byggnadstyper (Birko)  
PAVILJONGER

Byggnads- typ	Platser/ byggnad	Antal byggn.	Rum	Totalt ant. pl.	Ytstandard, kvm/person		Hygienstandard, person/enhet					
					Totalyta	Sovrum	Dagrum	WC	Tvättställ	Dusch	Bad	
					E <sup>a</sup>	D <sup>b</sup>						
VF 1936	36	7	E+D	252	9,5	7,4	5,7	—	7,2	4,0	12,0	—
VF 1934	34	13	E+D	442	10,0	7,4	5,7	1,0	6,8	5,8	17,0	—
OKG B	25	1	E+D	25	16,0	10,5	6,5	1,38	5,0	6,5	12,5	—
OKG A	24	3	E+D	72	16,3	10,5	6,5	1,48	4,8	6,0	12,0	—
OKG E	23	1	E+D	23	14,0	7,9-9,9	6,6	1,35	4,6	4,6	5,8	—
OKG F	21	3	E+D	63	15,3	7,2-9,8	4,9	1,7	4,2	3,5	10,5	—
OKG D	20	1	E	20	—	—	—	—	—	—	—	—
VF 914	14	3	E	42	17,3	8,2	—	2,1 <sup>c</sup>	1,0	1,0	14,0	—
VF 913	13	10	E	130	20,0	7,3	—	2,4 <sup>c</sup>	1,0	1,0	6,5	—
Sydk A	13	7	E	91	20,2	7,0	—	2,5 <sup>c</sup>	1,0	1,0	13,0	—
Sydk B	12	1	E	12	16,2	8,3	—	1,7	4,0	4,0	12,0	—
OKG C	12	1	E	12	—	—	—	—	—	—	—	—
VF 912	12	14	E	168	16,7	8,7	—	1,8	4,0	4,0	12,0	—
AMS Ki 501	12	25	E	300	14,7	7,5	—	1,55	6,0	4,0	12,0	—
VF 910	10	9	E	90	15,8	8,2	—	—	10,0	1,0	—	10,0

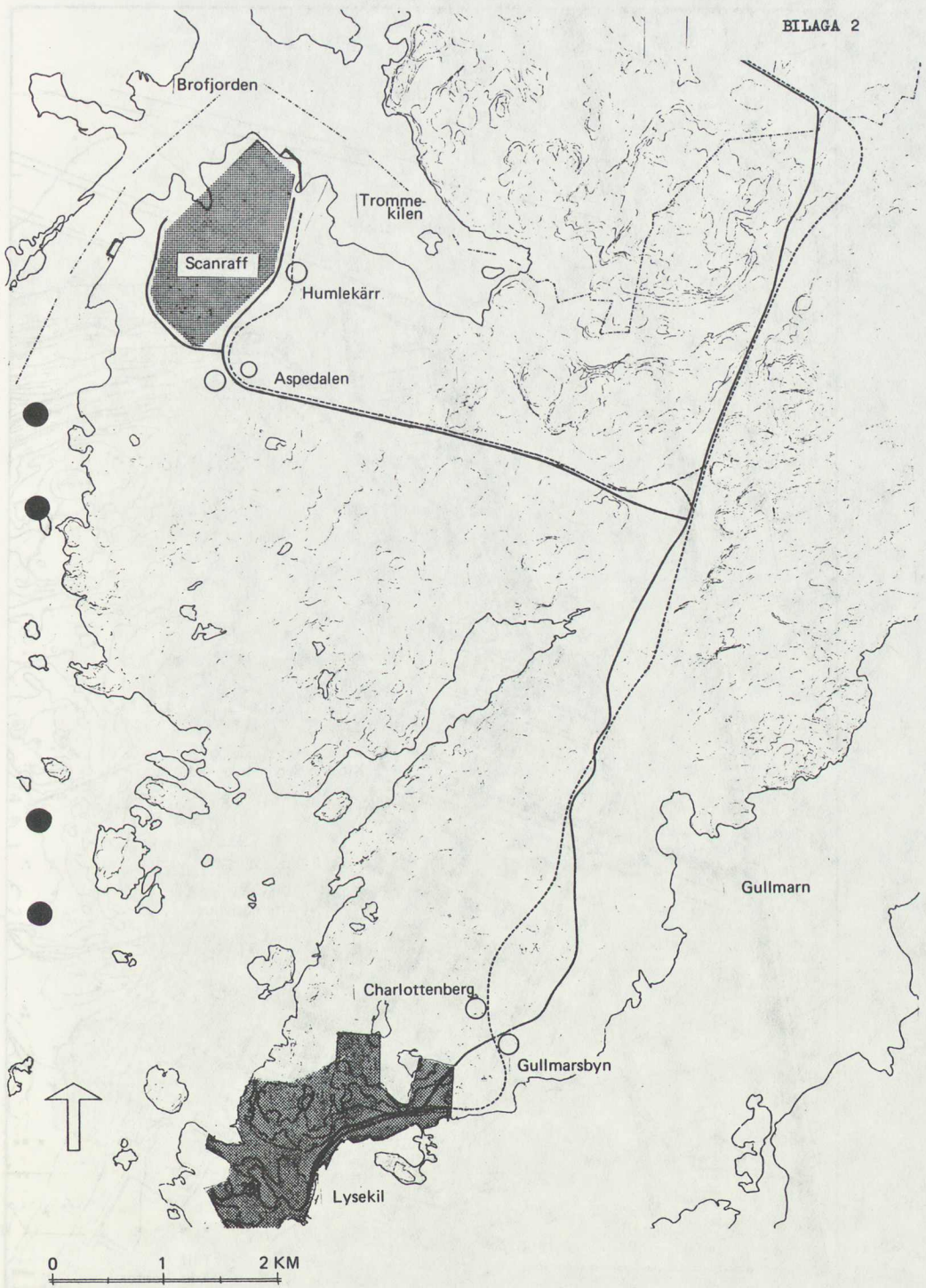
<sup>a</sup> Enkelrum

<sup>b</sup> Dubbelrum

<sup>c</sup> Inkl. pentry.

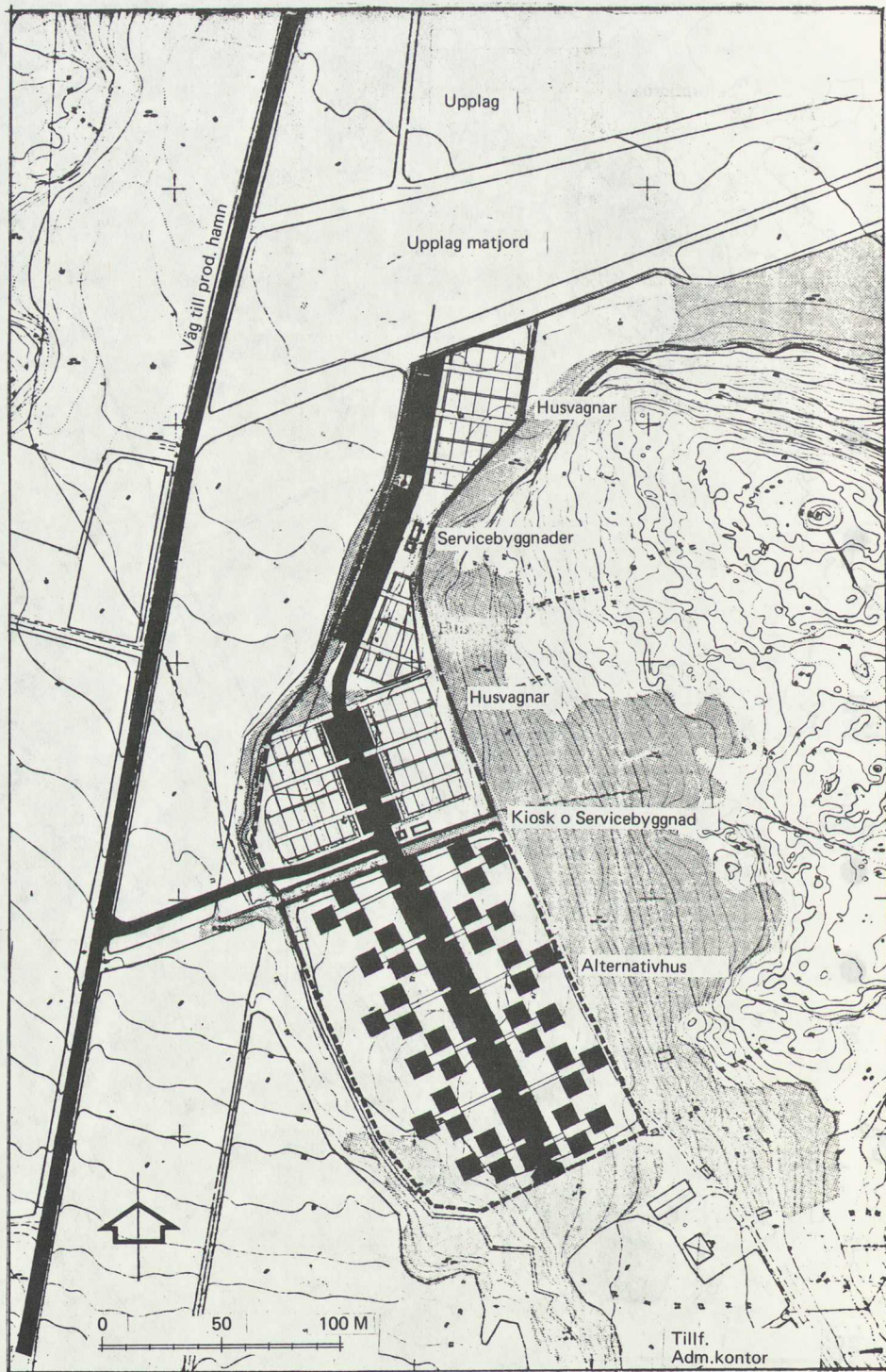
#### SMÅHUS

AMS, Ki 832	4-5		E (D)	726	18,5	6,8-8,5	10,5	4,1	2-2,5	2-2,5	4-5	4-5
VF Alt hus	3-5		E (D)	95	17,4-20,8	10,3-15,7	10,3-15,7	—	3-5	1	—	3-5

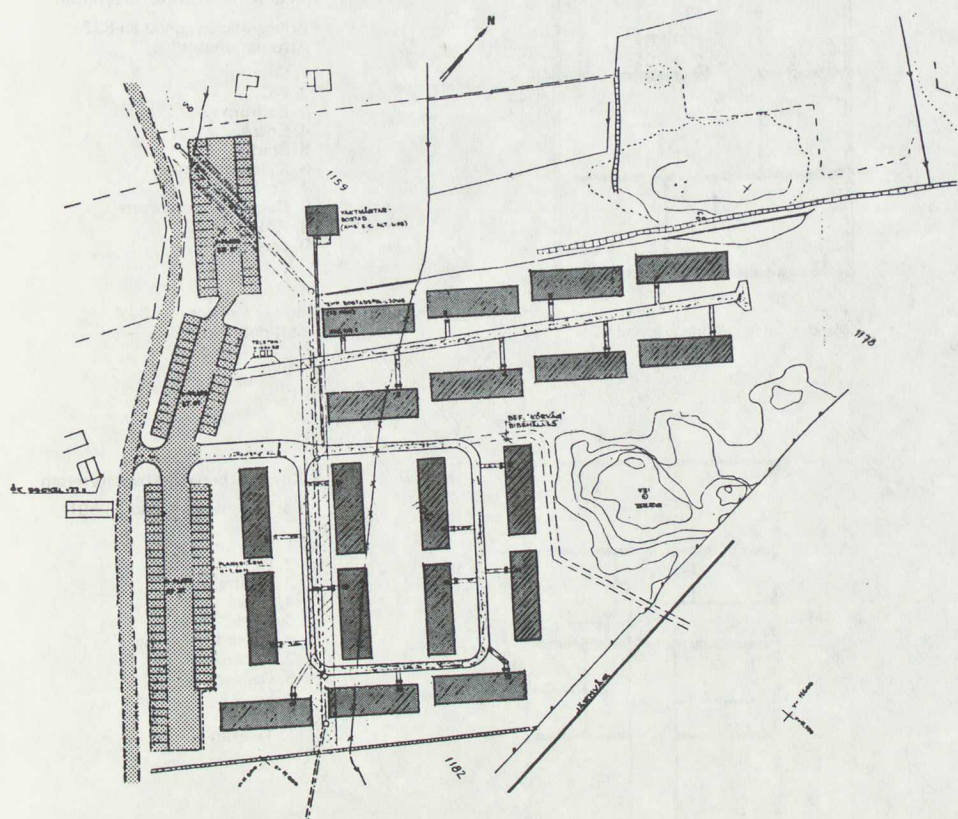


Figur 6.3 De tillfälliga bostadsområdenas lokalisering vid uppbyggnad av Scanraffs oljeraffinaderi i Lysekil

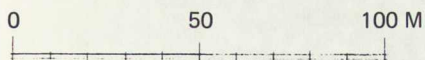




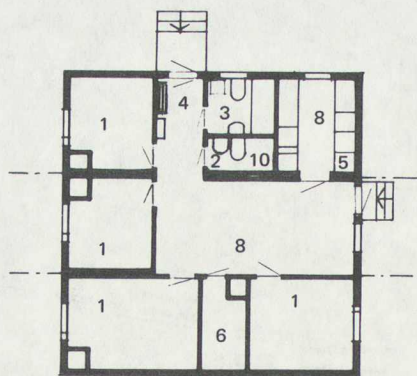
Figur 6.4 Humlekärr. Ett tillfälligt bostadsområde i Lysekil



19 st AMSs paviljonger Ki 501  
 1 st AMSs Alternativhus Ki 832  
 (Vaktmästarbostad)



Figur 6.5 Charlottenberg. Ett tillfälligt bostadsområde i Lysekil

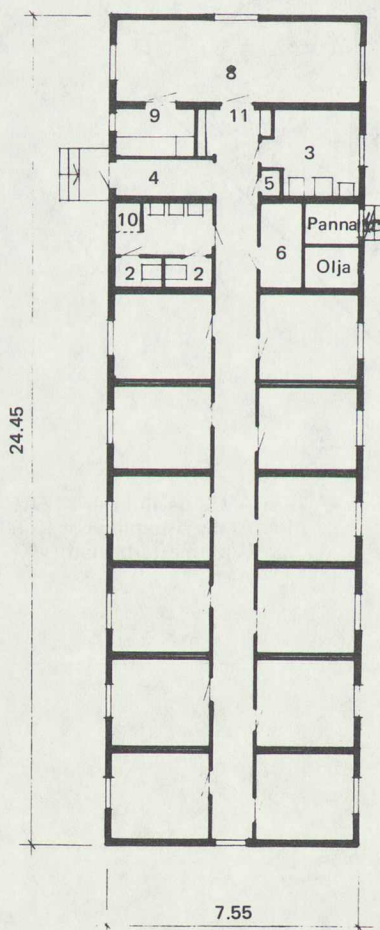


Plan  
Mindre förläggingsbyggnad

Kungl Arbetsmarknadsstyrelsen  
Förläggingsbyggnad Ki 832  
"Alternativhuset"

1. Sovrum
2. WC
3. Badrum
4. Entré
5. Städ
6. Klädkammare
7. Torkrum
8. Dagrum/vardagsrum
9. Kök
10. Dusch

Antal enkelrum 3-4  
Antal dubbelrum -

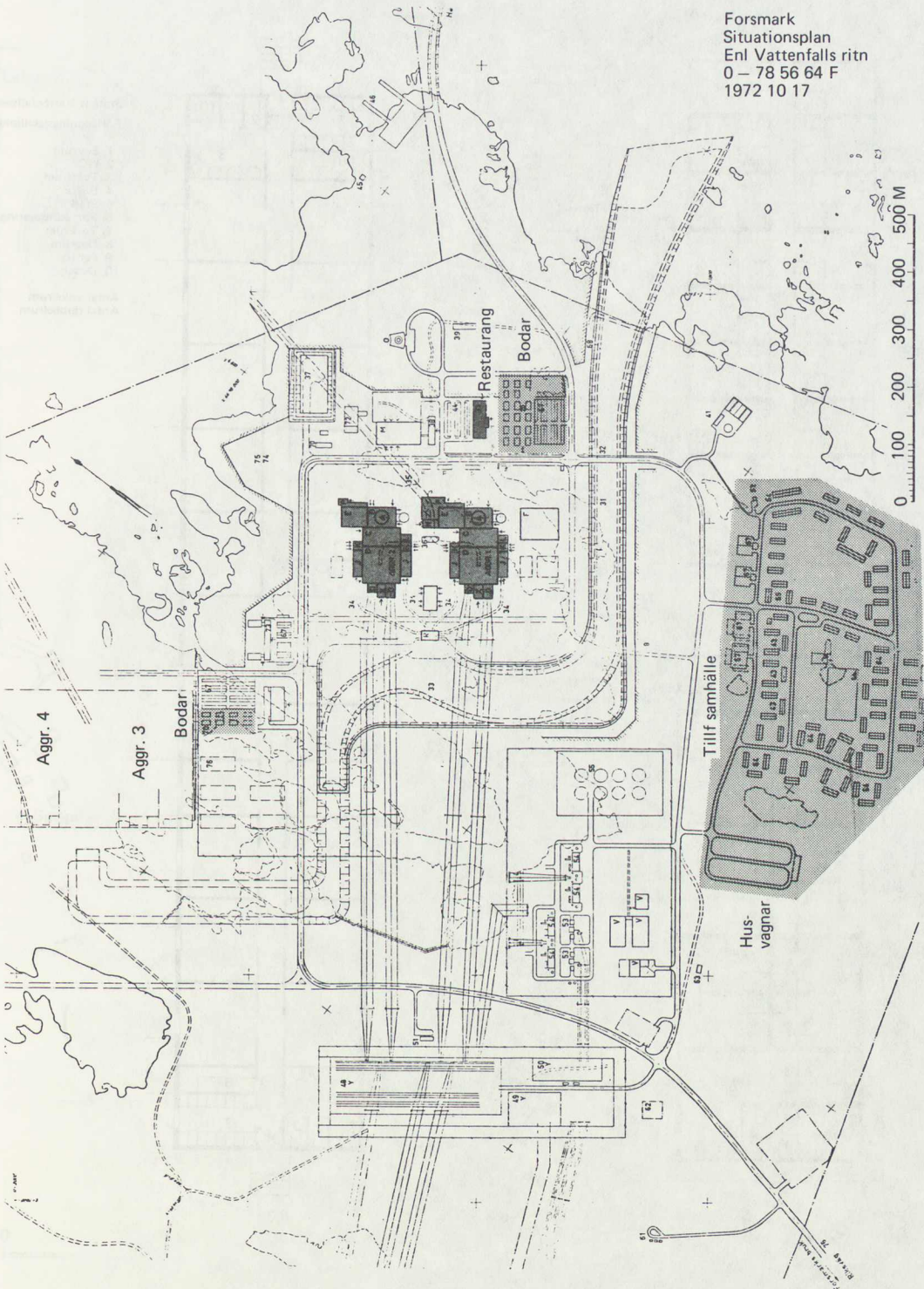


Kungl Arbetsmarknadsstyrelsen  
Förläggingsbyggnad Ki 501

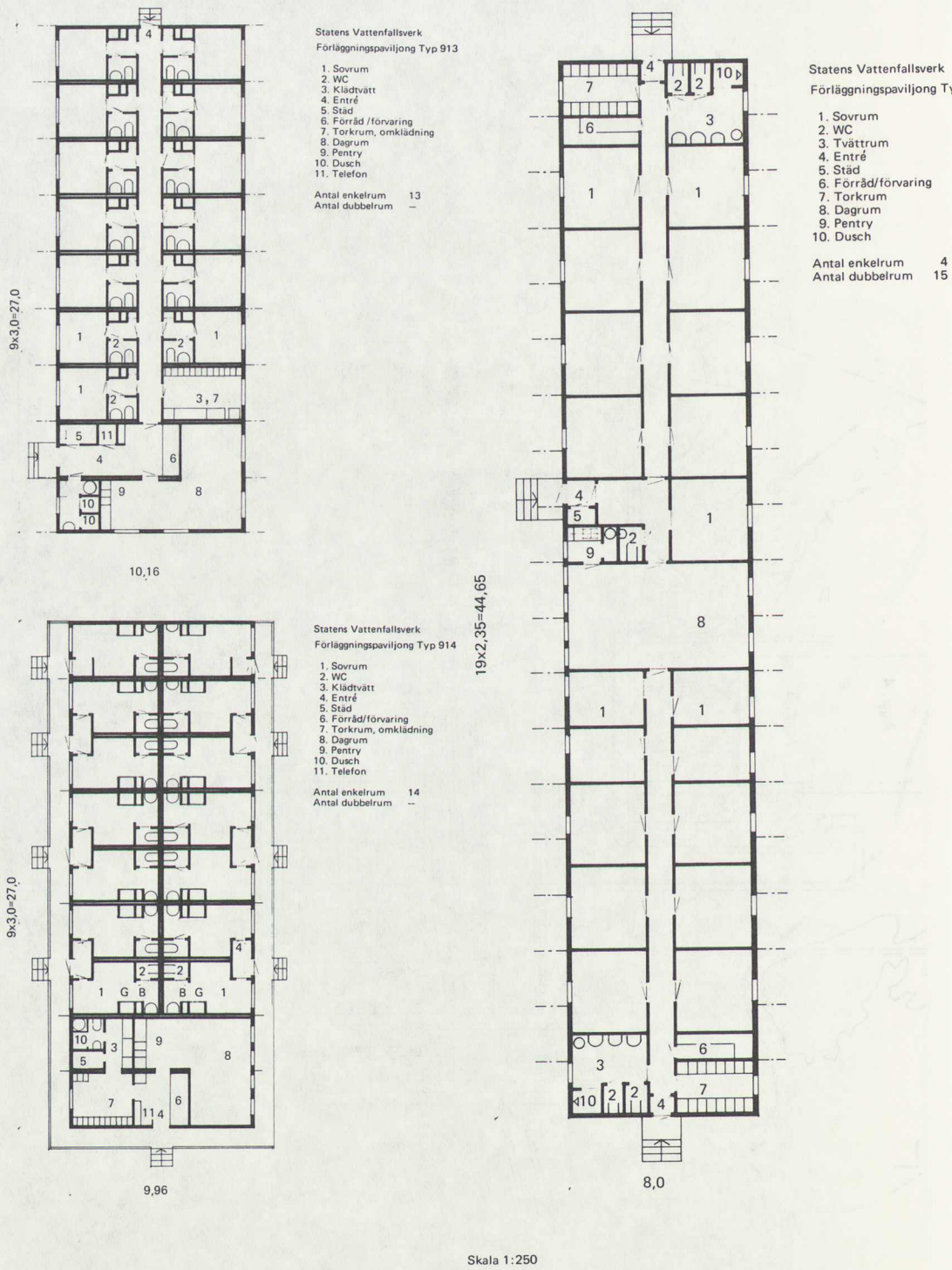
1. Sovrum
2. WC
3. Klädtvätt
4. Entré
5. Städ
6. Förråd/förvaring
7. Torkrum
8. Dagrum
9. Pentry
10. Dusch
11. Telefon

Figur 6.6 Hustyper som förekommer i de tillfälliga bostadsområdena vid Lysekil

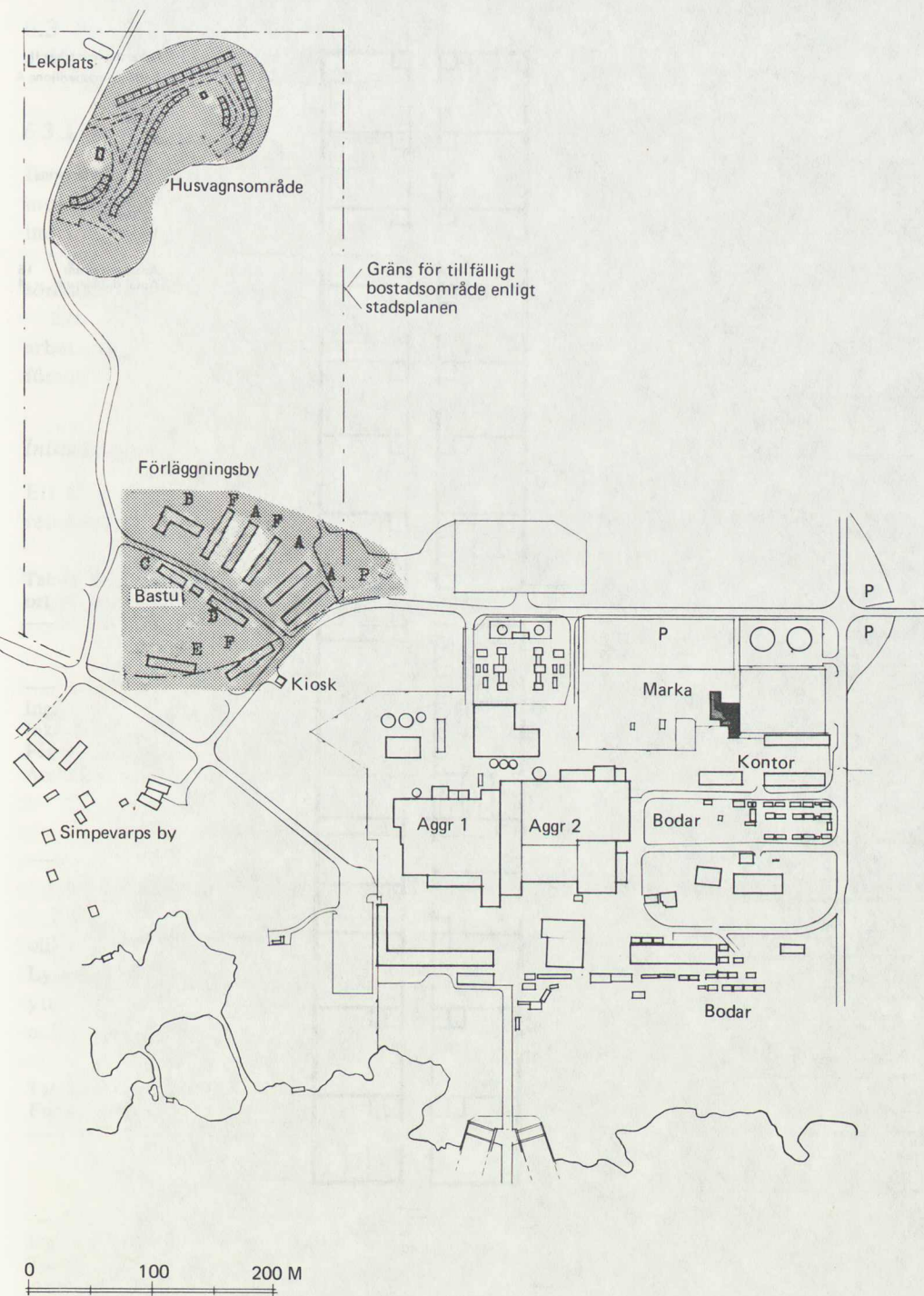
Forsmark  
Situationsplan  
Enl Vattenfalls ritn  
0 - 78 56 64 F  
1972 10 17



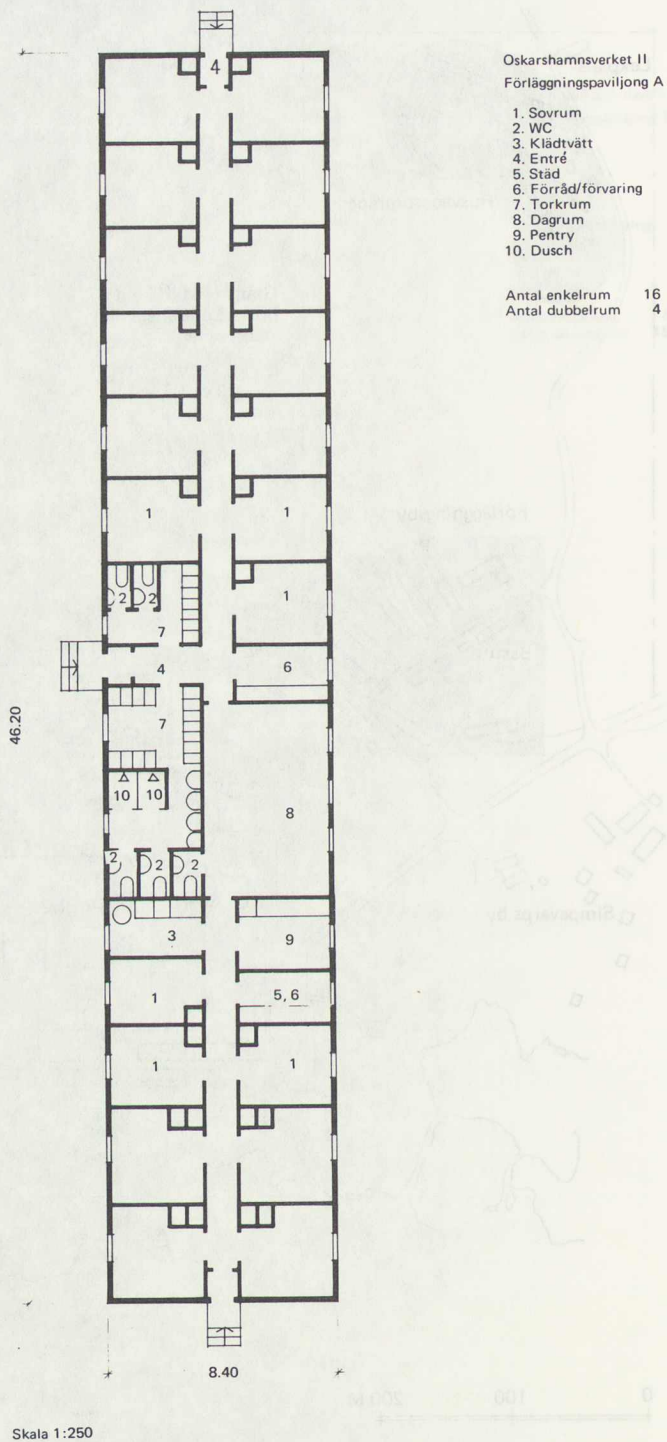
Figur 6.7 Det tillfälliga bostadsområdets lokalisering vid uppbyggnad av Vattenfalls kärnkraftverk vid Forsmark



Figur 6.8 Hustyper som förekommer i det tillfälliga bostadsområdet vid Forsmark



Figur 6.9 De tillfälliga bostadsområdenas lokalisering vid uppbyggnad av Oskarshamnsverkets kraftgrupp AB: s kärnkraftverk vid Simpevarp, Oskarshamn



Figur 6.10 Hustyp som förekommer i det tillfälliga bostadsområdet vid Simpevarp Oskarshamn

## 6.3 Sociala och ekonomiska villkor för långpendlande anläggningsarbetare

### 6.3.1 Sociala villkor på arbetsplatsen

De undersökningar som vi har utfört pekar alla på att de byggnads- och montagearbetare som inte dagligen når sin hemort upplever en speciell indelning av tillvaron som illustreras av ett vanligt uttalande:

”Veckan är en enda lång arbetsdag. Fritiden – det är över lördag–söndag.”

Ett sådant uttalande torde ha sin grund såväl i situationen på arbetsorten som i bortovaron från hemorten och långpendlandet. Vi skall försöka ange de problem som vi uppfattar som viktigast.

#### Initiativ till arbetet

Ett fåtal arbetare söker sig till storarbetsplatserna därför att arbetet och resandet i sig medför särskilda kvaliteter.

Tabell 6.7 ”Vilka fördelar kan du se med att bo och arbeta tillfälligt på en annan ort än din hemort?” efter typ av yrke (Lysekilsundersökningen)

	Bygg %	Montage %
Inga	59	29
Inkomsten	28	57
Får se sig omkring	10	6
Annat	3	8
	100 (58)	100 (117)

De som har kontraktsanställning är knutna till ett visst företag som för olika långa perioder har arbeten på olika orter. Denna grupp uppgav i Lysekilsundersökningen att de upplevde sig beordrade till platsen. Som ytterligare skäl för arbete i Lysekil angav byggnadsarbetarna arbetslöshet och montörerna dessutom förtjänsten.

Tabell 6.8 ”Vad var anledningen till att du accepterade att jobba här i Lysekil?” Frågan ställd till kontraktsanställda (Lysekilsundersökningen)

	Total		Bygg		Montage	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Ingen annan som kunde	5	6	3	16	2	3
Tjänar bättre	15	17	–	–	12	21
Att komma ut	3	4	–	–	3	5
Dåligt med jobb	14	16	7	37	7	12
Beordrad	50	57	9	47	34	59
	87	100	19	100	58	100



De objektsanställda, som alltså tagit anställning för visst arbete i Lysekil, uppger arbetslöshet samt, främst bland montörerna, inkomsten som skäl för anställningen.

**Tabell 6.9 "Vad var anledningen till att du tog anställning?" Frågan ställd till objektsanställda (Lysekilsundersökningen)**

	Total %	Bygg %	Montage %
Arbetslös	61	84	49
Större inkomst	25	13	29
Ville röra på mig	6	3	9
Närmare hem	2	—	3
Annat	6	—	10
	100	100	100

### Arbetets varaktighet

Den tid som en arbetare befinner sig på varje plats varierar inom vida gränser. Vistelsetiden beror bl. a. på anläggningens typ, storlek och placering. Ett kärnkraftverksbygge om fyra aggregat kan ge vissa yrkeskategorier kontinuerligt arbete för mycket lång tid – mer än fem, kanske tio år – medan den totala byggtiden för det stora flertalet anläggningar uppgår till ca tre år. De flesta yrkeskategorier har därför relativt korta vistelsetider vid projekt av den senare typen. Vistelsetiderna beror också på arbetsmarknadssituationen såväl i lokaliseringsregionen som i landet som helhet.

Den objektsanställda anläggningsarbetaren får vid anställningstillfället i regel ganska oprecisa uppgifter om arbetets varaktighet. Anläggnings- och vägavtalet för 1974 föreskriver att arbetsgivare i samband med anställning skriftligen eller på annat lämpligt sätt skall informera om dels omfattningen av företagets åtagande, dels vilka arbeten som skall utföras av sido- och underentreprenörer och som på grund därav är undantagna från det arbete anställningen avser. Vid storarbetsplatserna har det dock visat sig svårt att ge en säker information. Det kan t. ex. bero på entreprenad-upphandlingar som sker under byggets gång. Det förekommer även att stora enheter övergår i annan entreprenörs hand. Företagen på montagesidan har vanligtvis uppdrag vid flera storarbetsplatser och flyttar sina

**Tabell 6.10 "Visste du innan du kom hit hur länge du skulle ha jobb här?" (Lysekilsundersökningen)**

	Kunskap om tid %
Nej, inte alls	36
Ja, ungefär	55
Ja, exakt	9
	100 (188)

anställda mellan dessa platser. Det visar sig också att montörerna i allmänhet har kortare vistelsetider än byggnadsarbetarna. Man kan vidare konstatera en tendens att de som först kommer till platsen i regel stannar längre än de som börjar sin anställning senare.

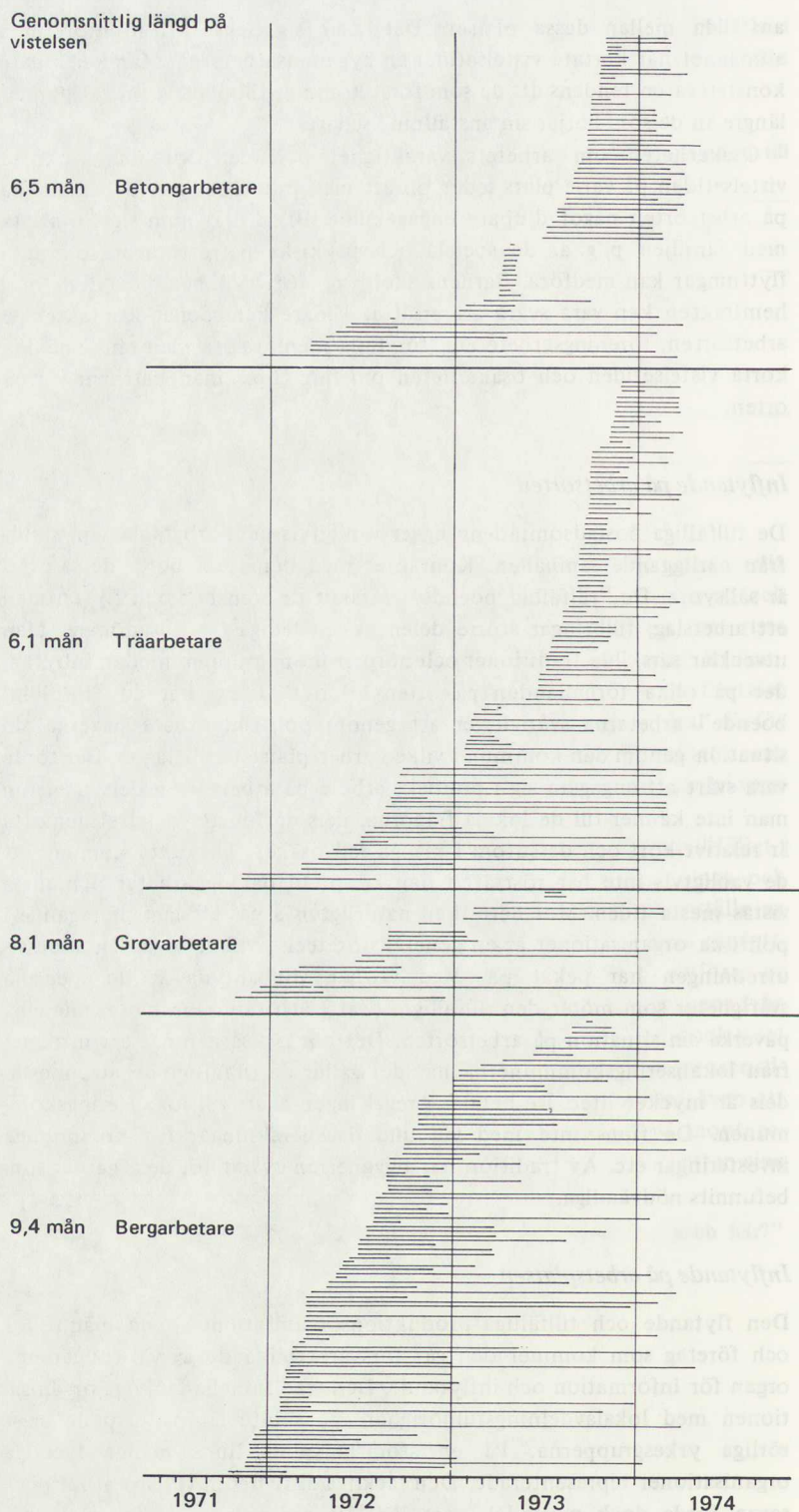
Osäkerheten om arbetets varaktighet och den för många korta vistelsetiden på varje plats leder till att man inte kan ägna förhållandena på arbetsorten något djupare engagemang. Bl. a. drar man sig för att ta med familjen p. g. a. de sociala och psykiska påfrestningar som täta flyttningar kan medföra. Barnens skolgång störs. Vänner, bostad m. m. i hemtrakten kan vara svåra att ersätta. Vidare kan sociala kontakter på arbetsorten, föreningsarbete etc. förefalla meningslösa med tanke på den korta vistelsetiden och osäkerheten om hur länge man befinner sig på orten.

### *Inflytande på arbetsorten*

De tillfälliga bostadsområdena ligger vanligtvis nära arbetsplatsen, skilda från närliggande samhällen. Kontakter med dem som bor i dessa orter är sällsynta. De "tillfälligt boende", särskilt de som bor och flyttar med ett arbetslag, tillbringar större delen av sin lediga tid tillsammans. Man utvecklar särskilda traditioner och normer inom gruppen medan inflytandet på olika förhållanden på orten är litet. T. ex. har de "tillfälligt boende" arbetarna svårigheter att genom politiskt arbete påverka sin situation genom den kommun i vilken arbetsplatsen är belägen. Det torde vara svårt att engagera sig i politiskt arbete på arbetsorten dels eftersom man inte känner till de lokala frågorna, dels därför att vistelsetiden ofta är relativt kort och dessutom i många fall osäker. Till detta kommer att de vanligtvis inte har rösträtt i den kommun där de arbetar och alltså vistas mesta tiden. Mot detta kan naturligtvis sägas att lågt deltagande i politiska organisationer är en generell företeelse vilket bl. a. låginkomstutredningen har pekat på. Vad vi här vill antyda är de speciella svårigheter som möter den tillfälligt bosatte arbetaren om han skulle vilja påverka sin situation på arbetsorten. Det bör också nämnas att intresset från lokaliseringskommunerna när det gäller de tillfälligt bosatta mestadels är mycket litet. De betalar i regel ingen skatt till lokaliseringskommunen. De finns inte med vid underlagsberäkningar för kommunala investeringar etc. Av tradition har byggherren svarat för de åtgärder som befunnits nödvändiga.

### *Inflytande på arbetsplatsen*

Den flytande och tillfälliga produktionsorganisationen med människor och företag som kommer och går försvårar bildande av väl fungerande organ för information och inflytande. Den traditionella fackliga organisationen med lokalavdelningstillhörighet synes inte lämpad för de mest rörliga yrkesgrupperna. På en storarbetsplats finns många fackliga organisationer representerade. Den fackliga aktiviteten vid storarbetsplatserna torde dock mestadels vara låg. 10 procent av de intervjuade i



Figur 6.11 Vistelsetider för långpendlande arbetare vid uppbyggnad av Scanraffs oljeraffinaderi vid Broffjorden

Genomsnittlig längd på  
vistelsen

3,9 mån Svetsare (SAIPEM)

4,1 mån Stålmontörer (SAIPEM)

4 mån Rörläggare (SAIPEM)

1,7 mån Svetsare (Scancon)

3,6 mån Montör (Scancon)

2,2 mån Ställningsbyggare (Isenta)

3,8 mån Isolerare (Isenta)

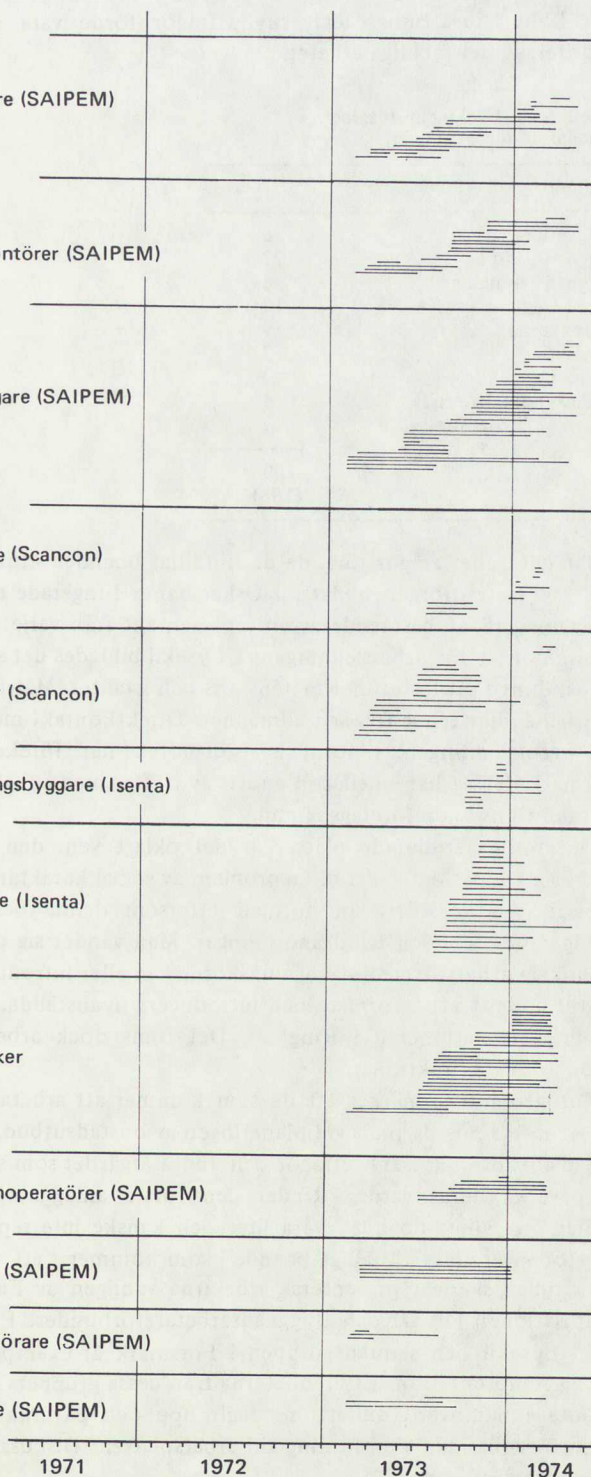
5,5 mån Elektriker

4,2 mån Röntgenoperatörer (SAIPEM)

3,8 mån Riggare (SAIPEM)

3 mån Maskinförare (SAIPEM)

7 mån Hjälpare (SAIPEM)



Diagrammen visar vistelsetider för personer som lämnat arbetsplatsen före den 17 maj 1974. Varje linje representerar en vistelse, inte en arbetare. Samma person kan alltså finnas med mer än en gång om han vistats på arbetsplatsen i flera perioder.

Lysekilsundersökningen hade varit på något fackligt möte vid arbetsplatsen. Löne-, ersättnings- och skyddsfrågor torde vara de frågor som prioriteras i det fackliga arbetet.

**Tabell 6.11 Facklig anslutning  
(Lysekilsundersökningen)**

Förbund	%
Ej ansluten	6
Byggnads, avd 6	22
Byggnads, annan avd	36
Metall	17
Elektrikerna	9
Målarna	2
Övriga LO	2
SAC (Syndikalisterna)	4
Annan fackförening	2
	100 (188)

När det gäller frågor rörande de tillfälligt boendes situation har olika typer av samrådsorgan bildats. I Oskarshamn fungerade en tid det s. k. förläggningrådet bestående av en representant från varje paviljong samt representanter för arbetsledningen. I Lysekil bildades det s. k. matrådet i samband med protester mot matens pris och kvalitet. Matrådet har senare även behandlat trivselsfrågor i allmänhet. Direktkontakt mellan arbetarna och arbetsledningen i form av stormöten har förekommit bara i Forsmark. Dessa har emellertid ersatts av träffar med enbart lagbasarna. I vissa fall finns lokal företagsnämnd.

På samtliga studerade platser är det oklart vem den enskilde skall vända sig till när det gäller olika problem av social karaktär. Beroendet av arbetsgivaren är större än normalt eftersom denne också svarar för bostäder, service- och fritidsanordningar. Man vänder sig dock oftast till den lokala arbetsförmedlingen, sjuksköterskan eller introduktören, vilken har till uppgift att informera och introducera nyanställda. Vattenfall har en kurator stationerad i Ringhals. Det finns dock arbetsplatser utan någon av dessa funktioner.

Slutligen bör anmärkas att de som kommer att arbeta på storarbetsplatser inte finns på plats vid planeringen av bostadsutbud, bostadstyper, bostadslokalisering, servicefrågor och andra åtgärder som senare kommer att påverka deras vardag. Under den första anläggningstiden brukar antalet "tillfälligt boende" vara litet och kanske inte representativt för det stora flertalet "tillfälligt boende" som kommer i ett senare skede. I detta tidiga skede representeras arbetarna vanligen av Fackliga centralorganisationen (FCO) och Byggnadsarbetareförbundet. Etableringsgruppen i Lysekil och samrådsgruppen i Forsmark är exempel på fora med facklig representation. Erfarenheterna från dessa gruppers arbete visar att de inte i nämnvärd omfattning tagit upp och påverkat bostads- och serviceförhållanden i anslutning till arbetsplatsen. Diskussionerna rör sig mest om rekrytering.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de här nämnda samråden inte i något av de studerade fallen lett till några väsentliga förändringar i förhållande till företagens intentioner i fråga om t. ex. bostädernas lokalisering.

### *Fritiden på arbetsorten*

Våra undersökningar visar att fritiden för dem som bor tillfälligt vid storarbetsplatser ofta får karaktären av "att slå ihjäl tid". Detta torde bero på dels den osäkra, ofta kortvariga vistelsen som försvårar engagemang i t. ex. förenings- och studieverksamhet, dels den torftiga och segregerade boendemiljön som visat sig svår att påverka. Bortovaron från hemmiljön där man har en förankring och där aktiviteter leder till varaktigt resultat, t. ex. föreningsverksamhet, sommarstuga etc., leder i sig till en passivitet på arbetsorten. De krav som från fackligt håll ställts på en integrering av boendet, bättre standard på bostäderna och en högre servicenivå härstammar bl. a. från önskemål om en mer meningsfull fritid. Inte så få skulle vilja bo i vanliga lägenheter. En tredjedel av dem som intervjuades i Lysekilsundersökningen och inte redan bodde i lägenhet uppgav att de skulle vilja bo i lägenhet. Att kunna laga sin egen mat är ett utbredd önskemål som kan tyckas självklart men som inte är tillåtet eller möjligt i en stor del av de studerade bostäderna.

Arbetet inverkar också på fritidsmöjligheterna på arbetsorten. Det förekommer att man arbetar övertid en eller flera kvällar i veckan för att kunna resa hem tidigare på fredagen och för att vissa arbetsmoment kräver övertid. Vidare utförs vissa moment, t. ex. glidformsgjutning av reaktorbyggnad, med kontinuerlig skiftgång.

**Tabell 6.12 Fritidssysselsättning i Lysekil (Lysekilsundersökningen)**

Dominerande fritidssysselsättning	Totalt %	Lagflyttare %	Ikke lagflyttare %
Snacka	6	3	9
Sport och idrott	4	10	
Radio/TV	13	14	11
Äta och sova	28	28	29
Supa och krogen	16	11	21
Läsa	6	6	6
Laga mat	10	17	5
Bio och dans	2	2	1
Annat	15	9	18
	100	100	100

Självfallet är det svårt att fälla omdömen om människors fritidssysselsättning. Vi kan inte jämföra dessa uppgifter med annat än en vag uppfattning om andra gruppers fritidsvanor. Vad vi kan konstatera är att de förhållanden under vilka en anläggningsarbetare som flyttar ofta lever, försvårar för honom att förverkliga en meningsfull fritid även om han personligen har en sådan strävan. Många, speciellt bland lagflyttarna,

känner arbets- och bostadskamraterna sedan tidigare och har tillsammans med dem utvecklat ett livsmönster. Kontakterna med ortsbefolkningen på arbetsorten blir som tidigare nämnts i regel mycket ytliga.

### 6.3.2 *Bortovaron från hemorten*

Vi har gjort särskilda studier som belyser konsekvenserna av långpendlingen mellan hemort och storarbetsplats och bortovaron från hemorten. Studierna har bl. a. omfattat ett trettiotal intervjuer med anhöriga till byggnads- och montagearbetare vid raffinaderibygget i Brofjorden.<sup>1</sup>

#### *Resor*

Större delen av de tillfälligt bosatta byggnads- och montagearbetarna åker hem varje veckoslut. I Lysekilsundersökningen åkte 80 procent hem varje vecka. Av resterande 20 procent åkte hälften hem varannan vecka. Det talas ofta om byggnads- och montagearbetarna som ungarlar. Erfarenheterna från flera storarbetsplatser visar emellertid att detta är en inte rättvisande generalisering. Bland de intervjuade i Lysekilsundersökningen var två tredjedelar gifta eller sammanboende. Ungefär hälften av samtliga intervjuade hade hemmavarande barn.

Resorna mellan arbetsorten och hemorten, som i regel sker med bil, inkräktar på den knappa fritiden dels direkt genom restiden, dels indirekt genom att resandet är tröttande. Restidens längd varierar självfallet med olika lokalisering, yrkesgrupper m. m. Som exempel kan nämnas att två tredjedelar av de intervjuade i Lysekilsundersökningen hade en restid längre än två timmar i varje riktning. 10 procent hade längre restid än sex timmar. Det är inte ovanligt att fredagseftermiddagen arbetas in så att resan kan startas tidigare. Många åker tillbaka på natten mellan söndag och måndag. Pendlarna åker alltså långa sträckor direkt efter en hård arbetsdag eller en sömnfattig natt i alla väglag året om. Anhöriga talar ofta om oro inför trafikriskerna.

#### *Kontakter och inflytande på hemorten*

Långpendlandet synes enligt våra undersökningar resultera i att både arbetaren och de hemmavarande har svårt att upprätthålla sociala kontakter och att utöva inflytande över sin omgivning. Även om kontakt med släkt och vänner av många anses som mycket eftersträvarvärd så är tillfällena inte så många under den korta fritiden. Det är många vardagliga göromål inom familjen som måste ordnas under helgen. Arbete på sommarstugor, jakt och fiske, föreningsarbete eller andra för hemorten typiska och traditionsbundna aktiviteter försvåras. Hustrun blir genom att ensam ha ansvaret för barnen under veckorna ofta bunden vid bostaden. Speciellt gäller detta om hon inte har tillgång till bil.

Även kontakten makarna emellan kan bli lidande av den korta gemensamma fritiden. Barn upplever spänning och oro genom att förhållandet till fadern präglas av längtan och avsked. "Det är på

<sup>1</sup> "Pendlarfamiljer"  
Intervjuer med anhöriga till långpendlande arbetare vid uppbyggnaden av Scanraffs oljeraffinaderi i Lysekil.  
Marie-Louise Thuresson och Gunilla Sehlin.

lördagarna vi lever" är ett vanligt uttryck från våra intervjuer. Övrig fritid går till stor del åt till vila och förberedelser för återresan. Till detta kommer också svårigheter för familjen att nå arbetaren på arbetsorten. Det finns inga telefoner i barackerna. Bara i nödfall kan en arbetare nås via vakt eller kontor eller som en pendlarhustru uttryckte det: "Som tur är har jag aldrig behövt ringa." Mannen kan med hjälp av telefonautomat nå hemmet. Detta är en mycket viktig kontakt som också i hög grad utnyttjas.

Tabell 6.13 Kontakt med familjen per telefon (Lysekilsundersökningen)

	%
Aldrig	2
Mindre än en gång/vecka	2
En gång/vecka	22
Ett par gånger/vecka	47
Varje dag	25
Ej svar	2
	100

Besök av familjen på arbetsorten är ovanliga. På sommaren förekommer det dock att de som har husvagn flyttar denna till någon allmän campingplats och tar dit familjen. Det förekommer också i några enstaka fall att familjer bor för längre tid i husvagn vid arbetsplatsen. Kraven från bl. a. fackligt håll om fler permanenta lägenheter härstammar från önskemål om att familjen skall kunna besöka och åtminstone för viss tid vistas på arbetsorten.

### 6.3.3 Ekonomiska villkor

Som vi tidigare har visat motiveras arbete på storarbetsplats såväl av arbetslöshet på hemorten och bindning till viss arbetsgivare som av förtjänsten. Löneläget är nämligen förhållandevis högt vid storarbetsplatserna, men än mer betydelsefulla torde traktamenten och andra former av ersättningar vara. När det gäller dessa ersättningar förekommer stora variationer mellan olika personalgrupper och individer. Vid de storarbetsplatser som vi har studerat förekommer såväl olika statliga bidrag, främst starthjälp och bortavistelsebidrag, enligt arbetsmarknadskungörelsen som traktamenten och ersättningar av olika storlek från arbetsgivaren. Frågan om en översyn av hur byggnadsarbetarnas geografiska rörlighet skall ersättas har förts fram vid flera tillfällen. Denna fråga ligger inte inom ramen för vårt uppdrag. Vi har endast fört mycket enkla resonemang och gjort beräkningar för att bilda oss en uppfattning om huruvida den långpendling och bortavistelse från hemorten som förekommer i anslutning till studerade storarbetsplatser även medför eventuella ekonomiska upppoffringar. Det är självfallet vanskligt att göra uppskattningar av de



extrakostnader som långpendlingen medför. Variationerna mellan olika individer torde vara stora. De resultat man kommer till beror på vilka standardkrav som ställs upp.

Hyra för dubbla bostäder, högre matkostnader och reskostnader kan betraktas som självklara pendlingskostnader. Storleken kan givetvis variera beroende på standardkrav, subventioner, samåkning etc. Vidare bör en kalkyl beträffande pendlingsutgifter innehålla kostnader för telefonkontakt med hemorten, tidningar, TV, radio och speciella fritidsaktiviteter på arbetsorten. Till en god standard för de hemmavandrande torde ibland höra bl. a. extra bil och barnpassning. Kostnaderna för detta bör därför diskuteras i detta sammanhang.

Frågan huruvida bidrag, traktamenten och ersättningar täcker extrakostnaderna är som framgår av det ovan sagda beroende av en mängd faktorer såväl på intäkts- som på utgiftssidan. Våra beräkningar antyder en skiljelinje mellan ensamstående och dem som har familj. En del torde i regel få sina utgifter täckta och ibland även ett överskott, medan åtskilliga mestadels inte får sina utgifter täckta, utan får en extrakostnad vars storlek beror på förutsättningar och beräkningssätt. Vidare torde de som bara får ersättningar enligt arbetsmarknadskungörelsen inte få sina verkliga kostnader täckta. I Lysekilsundersökningen ställdes en fråga om extrakostnaderna.

Tabell 6.14 "Täcker olika bidrag och ersättningar de extrakostnader du har när du arbetar på annan ort än din hemort?" efter typ av arbete (Lysekilsundersökningen)

	Bygg %	Montage %
Ja	50	71
Nej	50	26
Vet ej		3
	100 ( 58)	100 (117)

Taxeringsmyndigheternas varierande bedömningar av avdragsrätt för resor har påtalats vid utredningens besök vid storarbetsplatser och har även varit föremål för prövning i regeringsrätten i anslutning till Scanraffprojektet. Riksskatteverkets och länsstyrelsernas rekommendationer kan inte anses anpassade till den pendlingsfrekvens som vi har konstaterat i samband med storarbetsplatser. T. ex. får en pendlare i Brofjorden som åker till Stockholm varje helg göra skatteavdrag för en hemresa per månad. En annan pendlare som åker till Göteborg får göra avdrag för fyra resor per månad. Reseavdragsreglerna säger vidare att ogifta inte får göra avdrag, att avdragen skall beräknas efter billigaste färd sätt, dvs. tåg, och inte efter de verkliga kostnaderna dvs. bilkostnaderna, och att avdragen är tidsbegränsade till två år till en viss arbetsort.

### 6.3.4 Kollektivanställda – tjänstemän

Som en sammanfattning av beskrivningarna ovan kan sägas att bortovaren från hemorten och villkoren på arbetsorten medför sociala påfrestningar för arbetaren och hans anhöriga. Möjligheterna att påverka den egna situationen är mycket små såväl på arbetsorten som på hemorten.

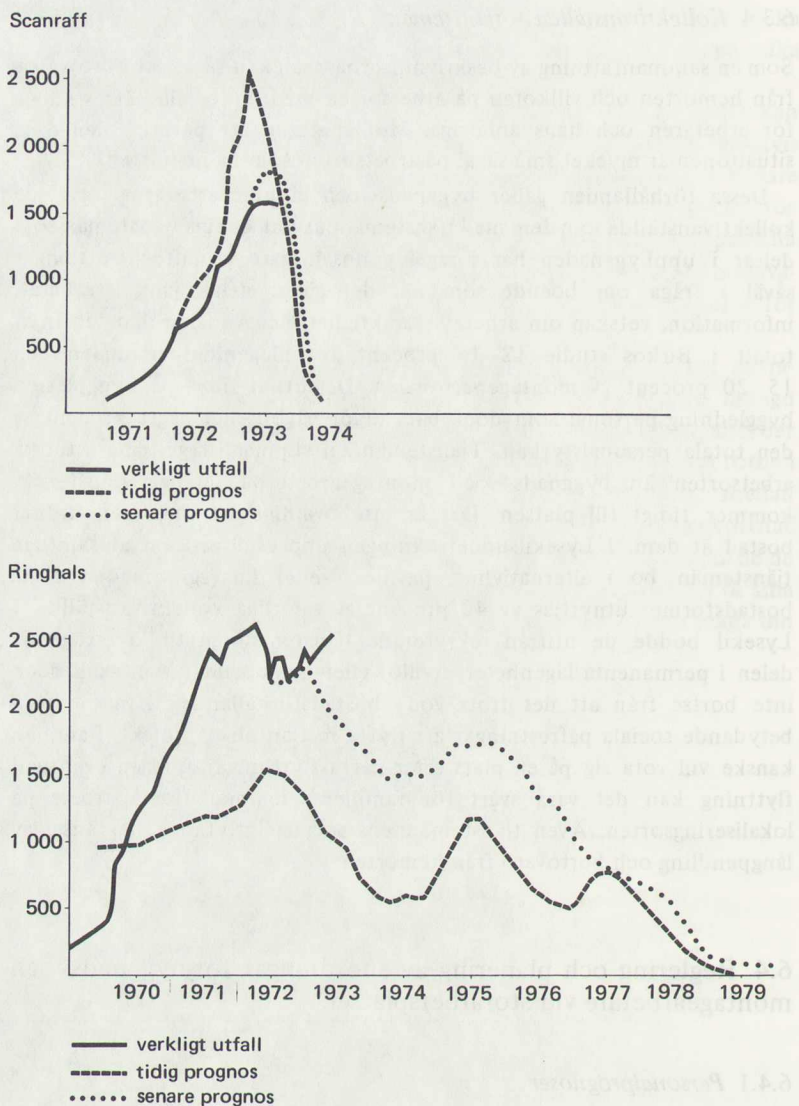
Dessa förhållanden gäller byggnads- och montagearbetarna; såväl de kollektivanställda som dem med tjänstemannaavtal. Övriga tjänstemän som deltar i uppbyggnaden har i regel gynnsammare grundförutsättningar såväl i fråga om boende som när det gäller delaktighet i arbetet, information, vetskap om arbetets varaktighet etc. Andelen tjänstemän är totalt i Birkos studie 12–15 procent av anläggningspersonalen och 15–20 procent av montagepersonalen. Dessutom finns på byggplatsen byggleddningspersonal som dock bara utgör någon eller några procent av den totala personalstyrkan. Tjänstemännen stannar i regel längre tid på arbetsorten än byggnads- och montagearbetarna. Många tjänstemän kommer tidigt till platsen. Det är inte ovanligt att företagen ordnar bostad åt dem. I Lysekilsundersökningen uppges 9 procent av samtliga tjänstemän bo i alternativhus, paviljong eller husvagn, medan dessa bostadsformer utnyttjas av 42 procent av samtliga kollektivanställda. I Lysekil bodde de utifrån rekryterade tjänstemännen till övervägande delen i permanenta lägenheter, i villor eller inneboende. Man skall dock inte bortse från att det trots goda bostadsförhållanden kan medföra betydande sociala påfrestningar att flytta mellan olika projekt. Familjen kanske vill rota sig på en plats efter några flyttningar. Vid en eventuell flyttning kan det vara svårt för familjemedlemmar att få arbete på lokaliseringsorten. Även tjänstemännens sociala inflytande begränsas av långpendling och bortovaro från hemorten.

## 6.4 Reglering och planering av anordningar för byggnads- och montagearbetare vid storarbetsplatser

### 6.4.1 Personalprognoser

När ett stort industriprojekt offentliggörs är arbetskraftsprognoserna mycket osäkra. Efter de stora entreprenadupphandlingarna kan mer exakta uppgifter lämnas, men som våra genomgångar av prognos och verkligt utfall visar råder en betydande osäkerhet även under pågående uppbyggnad. Även de stora entreprenaderna kan under uppbyggnadstiden övertas av en ny entreprenör och därmed skapas nya förutsättningar för arbetskraftsrekryteringen.

De personalprognoser som byggherren hittills presenterat för samhällsliga myndigheter har i regel haft sådan karaktär att de inte kunnat tjäna som underlag för samhällsliga planeringsåtgärder. Prognoskurvorna, som bara ger beräknat antal närvarande totalt och uppdelat på vissa kategorier, ger inte underlag för mer kvalificerade påståenden än att det beräknas behövas mycket folk för uppbyggnaden. Prognosen ger ingen



Figur 6.3 Jämförelse mellan prognos och verkligt utfall vad gäller arbetskraftsbehovet vid uppbyggnaden av Scanraffs oljeraffinaderi i Brofjorden respektive Vattenfalls kärnkraftverk i Ringhals, Värö.

information om omsättningen inom olika arbetargrupper. Man vet därför i ett tidigt skede t. ex. inte hur stor del av totala arbetsstyrkan som kommer att vara på platsen mindre än en månad eller hur många som har jobb i flera år. Om personalkurvan visar att ca 1 500 man behövs under en viss period innebär inte detta att det är samma 1 500 man som är där under hela perioden. Omsättningen av personal kan medföra att sammanlagt 2 000 man någon gång varit på platsen under denna tid. Det

är då dessa 2 000 människor, med deras olika förutsättningar, som de samhälleliga åtgärderna – bostäder, service etc. – skall tjäna.

De tidiga prognoskurvor som byggherren redovisar fungerar därför i huvudsak som en illustration med vilken projektet kan presenteras mot omvärlden. De ger däremot inte underlag för arbetsförmedlingens och samhällsplanerande myndigheters arbete. Dessa har efter direktkontakter med entreprenörer och egna bedömningar fått revidera och anpassa prognosen.

#### 6.4.2 Kontakter mellan företag och samhälle

I de studerade uppbyggnadsfallen har tillämpats och tillämpas flera olika slags samrådsformer mellan länsorgan, kommun och företag. Samrådet har i vissa fall varit endast informellt och oregerat och avsett att lösa akuta problem. I andra fall har det varit mer formaliserat. Självfallet förekommer också en rad informella kontakter på olika nivåer mellan företag och olika myndigheter.

I Lysekil bildades på länsarbetsdirektörens förslag en kommitté bestående av representanter för byggherren, fackliga centralorganisationen, kommunen, länsbostadsnämnden, länsarbetsnämnden och arbetsförmedlingen. Denna s. k. etableringsgrupp för Scanraff utökades senare med representanter för huvudentreprenörerna och för Byggnads avd. 6. Gruppen har främst behandlat arbetskraftssituationen, bostadssituationen, kommunikationer och utbildning av arbetare. Viss ansvarsfördelning har beslutats vid etableringsgruppens sammanträden. En liknande grupp finns i Forsmark, den s. k. samrådsgruppen.

I Värö har regelbundna informationsmöten hållits mellan kommunen och Värö Bruk. Företaget har därvid redovisat sina önskemål. Någon ansvarsfördelning i olika frågor har inte beslutats vid dessa möten, eftersom man tidigare har bestämt respektive ansvarsområde.

Länsarbetsnämnden har en viktig funktion när det gäller rekrytering till storarbetsplatserna. Dess samarbete med företagen har ofta varit gott. Det ligger självfallet i industrins intresse att arbetskraft finns tillgänglig i tillräcklig omfattning och i rätt tid. Trots detta har vissa svårigheter redovisats. Bl. a. tar länsarbetsdirektören i Halland i en skrivelse<sup>1</sup> upp problemen med att få information om företagens planer och arbetskraftsbehov. Länsarbetsnämnden fick kännedom om Vattenfalls planer på ett kärnkraftverk i Ringhals genom massmedia. Först efter framställning från länsarbetsnämnden fick man tillgång till arbetskraftsprognoser för bygandet av aggregat I. Samarbetet med Värö Bruk beskrivs däremot som mycket gott. Representanter från andra länsorgan betecknar samarbetet med företagen som gott men trycker samtidigt på nödvändigheten av tillförlitliga och tidiga prognoser bl. a. med hänsyn till trögheterna i samhällsbyggnadsprocessen.

I fråga om bostads- och servicefrågor för tillfälligt bosatta har byggherren ensam eller tillsammans med entreprenörer i samtliga studerade fall planerat de tillfälliga bostadsområdena. Vattenfall, Sydkraft och till en del Oskarshamnsvverkets kraftgrupp AB (OKG) har

<sup>1</sup> Skrivelse som ingår i arbetsmarknadsstyrelsens svar på vår enkät rörande statliga myndigheters åtaganden vid etablering av miljöstörande industri.

dessutom projekterat byggnaderna. Byggherren har även uppfört serviceanordningar och administrerat boendet. Kommunen har biträtt i vissa frågor, t. ex. förmedling av uthyrningsrum, studieverksamhet etc. Kommunen har fått planer för kännedom och i vissa fall för granskning. Många kommuner anser sig dock inte böra blanda sig i "företagets angelägenheter". Av Birkos studie framgår att det bara är vid Scanraffprojektet som kommunen förbundit sig att medverka vid anskaffningen av bostäder för byggnads- och montagearbetare. Avtalstexten är dock mycket allmänt hållen. I praktiken har kommunerna i två av de studerade fallen medverkat vid tillkomsten av tillfälliga bostäder. I Lysekil och i Värö har kommunen för detta ändamål upplåtit mark på begränsad tid. Lysekils kommun har också medverkat till köp av mark ämnad för tillfälliga bostäder.

En uppfattning som råder i vissa kommuner är att allt redan är planerat, kontrollerat och godkänt på högre nivå. Det kan finnas fog för denna uppfattning i de fall där företagen samrått med centrala verk och länsmyndigheter innan kontakter tagits med den aktuella kommunen. Dessa förhållanden kan å andra sidan också bero på bristande kunskaper, administrativa och ekonomiska resurser i de vid de studerade lokaliseringsfallena små kommunerna.

#### 6.4.3 *Reglering av tillfälliga bostadsområden och flyttbara byggnader*

Vår studie av befintliga storarbetsplatser visar att man på flera håll upplever osäkerhet beträffande tillämpningen av lagar, normer och förordningar för baracker och husvagnsuppställningar. Diskussionen hängs i allmänhet upp på begreppet "tillfällig".

#### *Reglering enligt byggnadslag och hälsovårdsstadga*

För normalt bostadsbyggande åligger det kommunens byggnadsnämnd att övervaka tillämpningen av byggnadslagen samt de bestämmelser och normer som anges i byggnadsstadgan och Svensk byggnorm. Vidare åligger det de hälsovårdande kommunala och regionala organen att övervaka tillämpningen av hälsovårdsstadgan så att sanitär olägenhet inte uppkommer. De tillfälliga bostadsområdenas lokalisering i förhållande till industrianläggningen torde i huvudsak vara en planläggningsfråga. Det är därför av vikt att byggnadsnämnden får tillfälle att pröva lokaliseringen och i samband därmed kunna höra de hälsovårdande organen. Som framgår av sammanställningen i tabell 6.15 saknas byggnadslov för flyttbara bostäder i flera fall. Då byggnadslov sökts har de i regel beviljats för viss tid; i allmänhet för två år och med möjlighet till förlängning med ett år i sänder, s. k. "tillfälligt byggnadslov". Detta kan ha bidragit till uppfattningen att ändamålet med bostadsbyggnadernas användning är kortsiktigt, vilket ofta inte är fallet. Troligt är också att de tillståndsgivande myndigheterna inte erhållit eller anskaffat tillräcklig information om förhållandena kring byggnadernas nyttjande, om de varierande boendetider som förekommer och om sammansättningen av och förutsätt-

ningarna för den personal som arbetar vid industribyggena. Vattenfall är i egenskap av statligt företag befriat från byggnadslovsplikt, men har dock som praxis att informera berörda kommunala myndigheter om sina planerade åtgärder. Formellt byggnadslov har sökts för förläggningarna i Ritsem.

Vid en bedömning av flyttbara bostäder bör man klart skilja mellan planfrågor, som berör bostädernas lokalisering, och byggnadsfrågor, som tar upp bostadsbyggnadernas standard och utformning. Det saknas för närvarande speciella normer för utformning av flyttbara bostadsbyggnader.

**Tabell 6.15 Reglering av tillfälliga bostadsområden och byggnader (Birko)**

Objekt	Byggnadslov	Övr. villkor/ tillstånd	Anm.
Barsebäcks- verket I o II	Nej		Enligt uppgift från kommunen har information skett efter det att placering och bostadsval avgjorts. Kommunen har meddelat Sydkraft att man anser att området inte bör byggas ut.
Oskarshamns- verket II	Nej	Dispens från länsstyrelsen betr. avlopp från husvagns-uppställningsplatsen	
Scanraff	Tillfälligt byggnadslov		Val av områden har skett i samråd med stadsbyggnadschefen. Byggnadsnämnd och hälsovårdsnämnd kontinuerligt underrättade om planerade åtgärder.
Värö Bruk	Tillfälligt byggnadslov		Byggnadslov har ej sökts för husvagnsområdet.
Ringhals	Nej		Information om åtgärder till kommunen.
Forsmark	BN har granskat och kommit med synpunkter på planerna för "samhället"	Villkor i koncession betr. avstånd till bullrande verksamheter (tung trafik, kross)	Enl. hälsovårdsnämnden är avståndet till arbetsområdet tillräckligt och "samhället" uppfyller de krav hälsovårdsnämnden kan ställa.
Porjus	Nej		Kommunen informerad om utbyggnaden av de tillfälliga bostäderna.

*Bestämmelser om reseersättning*

Ersättningar och bidrag av olika slag och bestämmelserna kring dessa spelar en speciell roll för de tillfälliga anordningarnas lokalisering och nyttjande. Framför allt är det regler för utbetalning av reseersättning för dagliga resor som ingår i kollektivavtalen, som är betydelsefulla. Dessa är nämligen direkt styrande på de tillfälliga bostädernas lokalisering i förhållande till arbetsplatsen genom att ingen ersättning ges om avståndet understiger visst antal km. Genom att byggherren har haft ansvar för de tillfälliga bostäderna har han haft intresse av att dessa lokaliserats på ett sådant sätt att kostnaderna för ersättningar minimeras. Vattenfall lokaliserar t. ex. alltid sina bostadsområden i direkt anslutning till arbetsplatsen. Scanraff kunde erbjuda alternativ, men den bostadssökande hänvisades alltid till de näraliggande områdena och fick därför ingen reseersättning om han valde de tillfälliga bostäderna i anslutning till samhället. I många fall har byggherren i avtal med entreprenörer förbundit sig att tillhandahålla bostäder inom visst avstånd från arbetsplatsen. Vidare gäller att reseersättning inte utgår om arbetsgivaren tillhandahåller kollektiva kommunikationer med regelbundna turer vid arbetets början och slut.

**Tabell 6.16** Minimiavstånd för att reseersättning skall utgå enligt 1974 års avtal

	km
Anläggningsavtalet	
reseersättning	12
resebidrag	15
Byggnadsavtalet	12
Röravtalet	2
Vattenfallsavtalet	10

Birko har gjort några överslagsmässiga kalkyler för att visa storleksordningen av de aktuella reseersättningarna. Av dessa framgår att om alla bostäder för arbetarna vid Brofjordenraffinaderiet förlades till Lysekil (14 km därifrån) så skulle de dagliga reseersättningarna i stort sett uppgå till samma belopp som driftkostnaderna för tillfälliga bostäder och övriga anordningar. Kostnaderna för reseersättningen skulle således i detta fall vara mycket stora.

#### 6.4.4 *Samråd med de boende*

Under tidiga planeringsskeden har boende vid storarbetsplatser i regel representerats av berörda fackförbund eller FCO. Senare under byggets gång har på vissa platser bildats särskilda samrådsgrupper med representanter för de boende och arbetsledningen. Dessa grupper, t. ex. förlägningsrådet i Oskarshamn, matrådet i Lysekil, samrådsgruppen för trivselfrågor i Porjus, syns inte ha haft något större inflytande på lokalisering och utformning av bostads- och serviceanordningar. I

frånvaro av särskilda normer och anvisningar har dessa helt kommit att styras av byggherrens intentioner. I Forsmark hölls till en början några stormöten. Lokal företagsnämnd finns i Ringhals och Forsmark.

#### 6.4.5 Erfarenhetsåterföring

Det kan konstateras att erfarenhetsåterföringen från arbetare vid tidigare storarbetsplatser fungerar dåligt när det gäller att få underlag för planering av bostäder, service m. m. Ingen statlig myndighet har något uttalat ansvar för dessa frågor. AMS och Vattenfall har erfarenheter av planering och förvaltning av tillfälliga bostäder men kan knappast vara tillsynsmyndigheter. Byggnadsarbetareförbundet har erfarenheter från användarsidan men kan inte förhandla om dessa frågor.

### 6.5 Överväganden och förslag till åtgärder

#### 6.5.1 Allmänna överväganden

Storarbetsplatser av det slag som vi studerar är resultat av flera samverkande faktorer. Grundläggande är de företagsekonomiska kraven på produktionsenheternas storlek och snabbheten i planerings- och uppbyggnadsprocessen. Processtekniska samband gör att samlokalisering av flera stora produktionsenheter förekommer. Till detta bidrar också riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Oberoende av om en eller flera anläggningar byggs på samma plats är var och en så omfattande och speciell att uppbyggnaden inte kan genomföras av de människor som bor på lokaliseringsorten. Varje anläggning kräver därför att arbetskraft rekryteras från annat håll med de individuella upppoffringar i form av t. ex. långpendling och tillfälliga lösningar av bostadsfrågan som detta medför.

Det är väsentligt att föreslå förbättringar beträffande de enskilda förhållanden — t. ex. ljudisolering, hygien, resor — som påverkar byggnads- och montagearbetarnas villkor. Det är på denna nivå som utredningen kan ge konkreta förslag. Det skall emellertid betonas att dessa förslag erbjuder förbättringar och inte radikalt nya villkor. Det är därför angeläget att samtidigt som förbättringar föreslås i fråga om boende, resor etc. även stimulera ytterligare studier av de individuella upppoffringarna och ställa dessa i relation till de välfärdsmål som formuleras i olika sammanhang. Denna ökade kunskap om individuella upppoffringar bör vara ett av underlagen för bl. a. den prövning som sker enligt 136 a § byggnadslagen. Så torde t. ex. en styrning och tidssamordning av olika projekt med hänsyn till arbetskrafts- och samhällsbyggnadsfrågor vara nödvändig.

En målsättning för utredningens åtgärdsdiskussion är att de sociala och ekonomiska villkoren för de tillfälligt bosatta byggnads- och montagearbetarna så långt möjligt skall jämföras med de villkor som gäller i samhället i övrigt. De människor som är berörda av långpendlandets och



barackboendets villkor har små möjligheter att göra sig hörda. Deras krav kan inte kanaliseras. Myndigheter och organisationer synes inte ha tillräckliga kunskaper om de problem som möter dessa människor. Av bl. a. detta skäl har man vid remissförfarande och granskning negligerat vissa frågor, t. ex. planläggnings- och byggnadslovsfrågor. Det torde finnas skäl att påstå att flertalet myndigheter inte behandlar uppbyggnadsproblem utifrån de berörda människornas problemupplevelser och i många fall inte utnyttjar de möjligheter som står till buds att hävda dessa människors rättmätiga krav.

Ansvarsfördelningen är oklar mellan företag och samhälle vad gäller gränsdragningen mellan å ena sidan arbetsplatsen med arbetslivets villkor och regleringar och å den andra samhället i övrigt med dess lagar, regleringar och former för inflytande. Det har rätt oklarhet om huruvida flyttbara bostäder, husvagnar och andra anordningar som används vid storarbetsplatser skall hänföras till arbetarskyddslagens tillämpningsområde eller till det område som omfattas av övrig miljö- och byggnadsreglering. Vi har uppmärksammat att denna oklarhet kan leda till att uppförandet av anordningar för arbetarna förhalas.

Som en huvudprincip för ansvarsfördelning med avseende på huvudmannaskap för samhällsbyggande utgår vi i den fortsatta behandlingen från

- att samhällets planering och normgivande verksamhet skall omfatta allt samhällsbyggande i form av bostäder, service, fritidsanordningar, kommunikationer etc.

Vid vår följande behandling av dessa frågor utgår vi från den princip för kostnadsfördelning mellan företag och samhälle som vi har formulerat i kapitel 5, nämligen

- att kostnader för åtgärder som är att hänföra till industriverksamhetens speciella anspråk skall bäras av företaget.

### 6.5.2 *Överväganden och förslag till åtgärder beträffande förhållanden på arbetsorten*

En utgångspunkt för våra förslag till åtgärder är att se hur byggnads- och montagearbetarnas krav och önskemål kan komma in i och få betydelse för planerings- och genomförandeprocessen.

Byggnads- och montagearbetarnas huvudsakliga krav på arbetsorten, vilka inte är direkt knutna till arbetet (arbetarskydd, löner etc), är:

- ett differentierat bostadsutbud (både hyresrum och familjebostäder)
- god bostadsstandard
- lämplig och differentierad bostadslokalisering (i förhållande till samhällen och industri)
- god servicestandard (t. ex. fritidsanordningar, post, tele, kiosk)
- rimliga hyror.

Dessa krav anser vi det angeläget att söka tillgodose. Vi skall i det följande gå igenom de olika delarna i processen — dimensionering, lokalisering, projektering, genomförande och administration — och se var olika frågor avgörs och utifrån detta hur och i vilken form som angivna krav från byggnads- och montagearbetarna kan komma in vid rätt tidpunkt. Det blir en diskussion om huvudmannaskap, kostnadsansvar, normer och lagstiftning samt direkt arbetstagarinflytande.

### *Dimensionering*

För en bedömning av bostadsbehov och behov av andra åtgärder under byggnadsperioden redovisar byggherren arbetskraftsbehov vad avser drift- och uppbyggnadspersonal i olika skeden. Länsarbetsnämnd, länsbostadsnämnd och kommun redovisar arbetskraftstillgång inom dagpendlingsavstånd resp. bostadsresurser och bostadsbyggande. En analys av dessa faktorer ger underlag för dimensionering av bostadsbyggande och andra åtgärder under olika skeden av uppbyggnadsperioden. Denna dimensionering utgör en del av ett program för planering av dessa åtgärder.

I detta arbete ingår bl. a. överväganden om hur många uppbyggnadsarbetare som kan inrymmas i befintligt bostadsbestånd, i nyproduktionen av permanenta bostäder och hur många som måste utnyttja olika flyttbara eller tillfälliga boendeformer. Dessa överväganden har alltså en avgörande betydelse för möjligheterna att tillgodose anläggarnas krav på ett differentierat bostadsutbud.

Vid de uppbyggnader som vi studerat har skett en klar ansvarsfördelning mellan byggherre och kommun. Byggherren har svarat för alla tillfälliga bostäder, närservice m. m., medan kommunen tagit ansvar för byggandet av permanenta bostäder. Denna ansvarsfördelning har ofta reglerats i avtal. I praktiken innebär detta att byggherren styrt de program för bostadsförsörjning som upprättats. Kommunen har låtit bygga permanenta bostäder för driftpersonal och den uppbyggnadspersonal för vilken byggherren särskilt har begärt permanenta bostäder. Byggherren har därutöver i egen regi ansvarat för boendet genom baracker, alternativhus, husvagnsuppställning etc. Dessa åtgärder har också fungerat som buffert mot de mycket stora osäkerheter i arbetskraftsprognoserna som vi har redovisat ovan. Styrningen från byggherrens sida har inneburit att anläggarnas krav på ett differentierat bostadsutbud inte har tillgodosetts. T. ex. uppförs, med några få undantag, aldrig flyttbara familjebostäder så att byggnads- och montagearbetarna får större möjlighet att ta med familjen. Stora skillnader mellan byggnads- och montagearbetare och tjänstemän i arbetsledande ställning kan konstateras. Byggherren och entreprenörerna har sört för att flertalet av dessa tjänstemän kunnat erbjudas permanent bostad. Länsmyndigheterna har under dimensioneringsarbetet fungerat som serviceorgan åt såväl kommun som industri. Detta har dock skett på industrins villkor eftersom industriföretaget hela tiden har initiativet och ställer utgångskrav som mycket sällan ifrågasätts.

I denna tidiga del av planeringsprocessen fattas avgörande beslut.

Dimensioneringsöverbäganden fortsätter sedan under hela uppbyggnadstiden p. g. a. ändrade förutsättningar beträffande arbetskraftsbehov, möjligheter till lokal rekrytering etc. I detta tidiga skede föreligger särskilda svårigheter för anläggarna att hävda sina krav, bl. a. genom att de ännu inte finns på plats.

Vår genomgång av nuvarande ordning visar att kraven på bostadsförsörjningen ställts av byggherren. Denne har genom sitt inte ifrågasatta ansvar för uppbyggnadspersonalen haft ett avgörande inflytande på fördelningen mellan permanenta och tillfälliga bostäder samt på utformningen av de tillfälliga bostäderna. De föreslagna åtgärderna har självfallet förutom på rent företagsekonomiska aspekter även grundats på kommunens resurser och kommunala ambitioner. De fackliga organisationerna har haft svårt att föra fram sina krav till byggherren. Någon direkt förhandlingssituation om dessa frågor finns inte. Byggnadsarbetareförbundet har utarbetat en PM om boende och fritid vid storarbetsplatser där man bl. a. ger förslag beträffande bostadslokalisering och bostadsutbud. Dessa fackliga krav fungerar dock bara som icke bindande rekommendationer.

Vi föreslår att kommunen tar ett ökat ansvar när det gäller planering av hela bostadsförsörjningen vid etablering av storindustri. Ett industrianknutet samhällsbyggande som regleras vid sidan om den normala ordningen bör undvikas. Samhällets planering och regleringar bör omfatta även sådana åtgärder som är speciella i samband med snabb och omfattande industriuppbyggnad. Detta bör enligt vår uppfattning kunna ge större möjlighet att möta byggnads- och montagearbetarnas krav.

Det finns emellertid vissa problem förknippade med ett ökat kommunalt ansvar för programmering av bostadsbyggandet. Varje lokaliseringskommun har inte erfarenhet från olika typer av industriuppbyggnader. Sådan erfarenhet måste tillföras utifrån. Vidare är kommunen beroende av att byggherren lämnar mer tillförlitliga och lämpligt utformade prognoser beträffande arbetskraftsbehovet. Härtill kommer frågan om hur fackligt inflytande kan utövas gentemot kommunen.

Bristande erfarenhetsåterföring och avsaknad av direktkontakter mellan lokala och centrala beslutsnivåer tillhör de allvarligaste bristerna vid de etableringar som vi har studerat. En väl fungerande erfarenhetsåterföring kräver ett kontinuerligt arbete inom flera berörda centrala myndigheter och organisationer, t. ex. Kommunförbundet, Byggnadsarbetareförbundet och arbetsmarknadsstyrelsen. Vidare krävs direkta kontakter mellan dessa organ och lokala myndigheter och organisationer. Den etableringsgrupp som enligt vårt förslag i kapitel 4 skall bildas omedelbart efter det att en ansökan om tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen ges in kan även i detta hänseende fungera som forum för erfarenhetsåterföring. Etableringsgruppen bör som tidigare nämnts bestå av representanter för länsstyrelse, kommun, lokal arbetsförmedling, byggherre samt fackliga organisationer. Gruppen kan allt efter behov utökas med de representanter som krävs för att mesta möjliga erfarenhet skall tillföras. Då här aktuella rekryterings- och bostadsfrågor avhandlas bör gruppen utökas med representanter för länsbostadsnämnd och länsarbetsnämnd. Vidare

kan gruppen vid behov biträdas av centrala representanter från exempelvis Byggnadsarbetareförbundet, Kommunförbundet, arbetsmarknadsstyrelsen och arbetsgivarorganisation.

De centrala representanterna i gruppen bör ha till uppgift att förmedla erfarenheter från tidigare etableringar på andra platser. Den erfarenhet och status som dessa centrala representanter kan tillföra kan i förening med en klarare ansvarsfördelning mellan byggherre och kommun göra etableringsgruppen till ett värdefullt diskussions- och samrådsorgan. Central representation baserad på ett aktivt arbete på förbunds nivå torde avsevärt kunna stärka det fackliga inflytandet i detta tidiga skede av planeringen innan byggnads- och montagearbetarna är på plats.

När det gäller den lokala fackliga representationen torde Byggnadsarbetareförbundets lokalavdelning kunna företräda övriga förbund på liknande sätt som överenskommit om förbundssamverkan i arbetarskydds- och personskadefrågor. Vid behov kan representant från annat förbund adjungeras. Vidare bör en representant från FCO samt en facklig representant för arbetsledande personal närvara vid etableringsgruppens möten.

Våra studier har visat att skillnaderna vad gäller företagens arbetskraftsbehov mellan prognos och verkligt utfall ofta varit mycket stora, både uppåt och nedåt. Detta beror på flera faktorer. Entreprenadupphandling för olika delar av anläggningen sker även långt efter det att bygget satt igång. Olika entreprenörer behöver olika mycket folk bl. a. beroende på förtillverkningsgrad. Dessutom rekryterar man på olika sätt. Förseningar i tillverkning och leverans av olika komponenter är vanliga. Det kan också vara så att byggherre eller entreprenör medvetet ger för höga prognoser t. ex. för att gardera sig mot felbedömningar. Erfarenhet från tidigare storindustribyggen bör bearbetas och därmed ge bättre kunskap om förutsättningar och restriktioner i industrins planering så att krav kan ställas på industrins redovisning av arbetskraftsbehov. Detta kan bl. a. leda till särskilda krav på projektorganisation och upphandlingsförfarande.

Analys av arbetskraftsprognoser, pendlings- och bosättningsmönster bör enligt vår uppfattning göras kontinuerligt varvid erfarenheter kan vinnas genom jämförelser mellan olika industri typer och lokaliseringsråden. Detta arbete skulle kunna bedrivas inom arbetsmarknadsstyrelsen i samråd med berörda fackliga organisationer. Från denna centrala myndighet skulle kommunen kunna få hjälp att analysera de uppgifter som företagen lämnar om arbetskraftsbehov. Genom denna ökade kunskap om företagens villkor bör också nya krav på företagens prognosredovisningar kunna formuleras.

Med de förutsättningar som här skisserats torde kommunen ha möjlighet att i nära samråd med länsbostadsnämnd och länsarbetsnämnd utarbeta ett program för bostadsbyggandet som även innefattar överväganden beträffande behov av flyttbara bostäder av olika kategorier. I detta sammanhang vill vi slå fast att alla personalkategorier skall ha likvärdig och största möjliga valfrihet. En strävan bör vara att klara så mycket som möjligt av boendet inom det permanenta bostadsbeståndet

t. ex. genom tidigareläggning av byggkvoter eller genom åtgärder som kan permanentas. Länsbostadsnämndens och bostadsstyrelsens vidare behandling och beslut om bl. a. extra kvottilldelning och byggstart bör ske mot bakgrund av överväganden om lämplig fördelning mellan olika bostadstyper bl. a. med hänsyn till att möjligheter skall finnas för olika kategorier uppbyggnadspersonal att få familjebostad.

### *Lokalisering*

Ett avgörande problem som påtalats från flera håll är de flyttbara bostädernas lokalisering i förhållande till arbetsplats och närliggande samhällen. Från fackligt håll har flera gånger krävts lokalisering i anslutning till närliggande tätorter i stället för som nu ofta är fallet just utanför arbetsplatsen. Byggherren har inte gått med på detta krav huvudsakligen därför att företagen då skulle behöva betala reseersättning för de dagliga arbetsresorna.

När byggherren har hand om planeringen av bostädernas lokalisering tar han fram de planer som från företagsekonomiska utgångspunkter är mest gynnsamma. Kommunen har ingen möjlighet att på ett tidigt stadium påverka planeringen, utan kan endast vid granskning av industrins planer godkänna eller förkasta byggherrens förslag. Som det har varit hittills har tillfälliga bostadsområden bara i vissa fall granskats av kommunen eller reglerats i stadsplan. Hittills har bostädernas lokalisering inte nämnvärt påverkats av arbetarnas krav eller av samhälleliga åtgärder. Vi anser detta förhållande olyckligt och förordar att lokalisering av flyttbara bostäder sker i anslutning till närliggande tätorter. Endast i speciella fall och med anledning av ett sådant krav från byggnads- och montagepersonal bör boende vid arbetsplatsen tillåtas.

Att reglera lokaliseringen i generella normer vore säkert alltför stelbent. Lokaliseringen bör anpassas till brukarnas önskemål och till de lokala förutsättningarna. Detta torde bättre kunna ske om lokaliseringen av flyttbara bostäder, husvagnsuppställning, service m. m. övervägs inom ramen för den fysiska planering som kommunen har att ombesörja i samband med industrietableringen. Då kan dessa anordningar ses i relation till kommunens övriga förutsättningar varvid en integrering blir möjlig. Byggnadsnämnd, hälsovårdsnämnd m. fl. kommunala organ torde vara mer lämpade att handlägga dessa frågor än tjänstemän inom företagen som ofta har detta som bisyssla.

I en kommunal översiktsplan kan anges de tillfälliga bostadsområdenas lokalisering, storlek, lämpligt serviceinnehåll och etapputbyggnad. Under planeringens gång bör samråd tas med byggherren och berörda fackliga organisationer. Planen bör dessutom innan den antas av kommunen remitteras till berörda lokala fackliga organisationer. Den antagna planen utgör därefter underlag för detaljplanarbete.

I och med att de flyttbara bostädernas lokalisering sker inom ramen för den kommunala planeringen och dessa därvid bör bedömas som bostäder kommer även andra aspekter än byggnads- och områdesutformning att beaktas. Som exempel kan nämnas bebyggelsereglering i

anslutning till kärnkraftverk. Vid befintliga kärnkraftverk gäller enligt 81 och 82 §§ byggnadslagen förbud mot nybyggnad inom område i närheten av anläggningen, där risk kan antas föreligga för skadlig strålning. I praktiken har detta nybyggnadsförbud bestämts att gälla inom en radie av två kilometer från anläggningarna. Gränsen vid två kilometer grundar sig på säkerhetsmyndigheternas bedömning av strålskydds- och beredskapsaspekter. Kärnkraftinspektionen har gjort följande uttalande i anslutning härtill:

”Eftersom man fäster avseende vid befolkningstal och befolkningsfördelning vid godkännande av förlägningsplats är det enligt delegationens<sup>1</sup> mening naturligt att önska bevaka befolkningsutvecklingen i framtiden så att inte förutsättningarna för den vid koncessionstillfället gjorda bedömningen av förlägningsplatsens lämplighet i nämnda hänseende väsentligen rubbas.” Vidare säger man: ”Delegationen avser att fortfarande tills vidare hålla fast vid ett principiellt byggnadsstopp inom en 2-km radie från anläggningen, då säkerhetsintressena — liksom även i viss mån strålskyddssynpunkter vid normaldrift — rimligen bör få överskugga andra intressen inom ett så snävt område.”

Närförläggningstuderingen säger i sitt betänkande (SOU 1974: 56): ”Konsekvenserna av ett haveri kan minskas om man liksom för hittills beslutade förläggningar av kärnkraftverk i Sverige har en zon med speciella bebyggelserestriktioner ut till ca 2 km avstånd. Utredningen finner därför ingen anledning föreslå att kravet på en zon av denna storlek för närvarande frångås.”

Trots detta har vi kunnat konstatera att bostadsbyggnader för anläggningsarbetare vid samtliga kärnkraftverk i landet uppförts inom två kilometer från reaktor-anläggningen. Byggnadsarbetareförbundets avdelning 15 i Oskarshamn har i en skrivelse till UMI pekat på detta förhållande i Simpevarp. Där ligger bostäder för anläggningspersonal bara några hundra meter från kärnkraftsaggregat i drift.

På begäran av UMI har statens kärnkraftinspektion och statens strålskyddsinstitut gjort bedömningar av lokalisering av bostäder för anläggningspersonal från strålskydds- och beredskapssynpunkt. Myndigheterna har i sina svar uttalat ett generellt önskemål att dessa bostäder förläggs på större avstånd från kärnkraftverken även om nuvarande lokalisering inte direkt har bedömts oacceptabel från strålskydds- eller beredskapssynpunkt. Man kan dock inte godta närlokalisering om nuvarande bostadsstandard höjs så att även kvinnor, barn och gamla kommer att bo i dessa bostäder.

Mot bakgrund av vad vi tidigare uttalat om ökade möjligheter till familjebostad och önskvärdheten av att undvika ett segregerat boende för anläggningsarbetarna ser vi ovan nämnda säkerhetsaspekter kring kärnkraftverk som ytterligare skäl att undvika lokalisering i direkt anslutning till dessa arbetsplatser. Vi föreslår att de bostadsbyar som i dag finns vid befintliga kärnkraftverk inte utökas. I samband med tillståndsprovning av eventuella utbyggnader av befintliga kärnkraftverk med ytterligare aggregat bör hela bostadssituationen på dessa platser tas upp till provning.

<sup>1</sup> Syftar på ”Delegationen för atomenergifrågor” som är en tidigare benämning på statens kärnkraftinspektion.

### *Standard på bostäder och bostadskomplement*

Våra studier pekar på ett behov av normer för flyttbara bostäder och dessas grannskap samt för husvagnsuppställning. Standarden bestäms idag innan byggnads- och montagearbetarna kommer till platsen. De kan därför inte direkt påverka dessa förhållanden annat än marginellt. Trivselsråd och andra samrådsgrupper har inte kunnat genomdriva några radikala förbättringar, eftersom de inte har någon juridisk grund för sina krav och inte heller disponerar ekonomiska medel för att genomföra sina åtgärdsförslag.

Generella normer skulle garantera en viss minimistandard. Behovet av ett sådant normarbete har under utredningens gång framhållits i skrivelse från socialstyrelsen efter framställning från bl. a. hälsovårdsnämnden i Oskarshamn och av lokala fackliga organisationer. Ett sådant normarbete bör därför snarast utföras av planverket i samråd med bostadsstyrelsen, socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen och berörda fackliga organisationer.

Normarbetet bör ta som utgångspunkt att jämställa kraven på flyttbara bostäder och dessas grannskap med de krav som ställs på permanenta bostäder. Flyttbarheten är i sig ingen ursäkt för sämre standard.

I normarbetet måste stor vikt fästas vid de boendes krav. Bl. a. måste kraven på bättre ljudisolering, matlagingsmöjligheter, hygienutrymmen, gemensamma utrymmen, installationer för telefon samt utemiljön särskilt beaktas. Det bör föreskrivas att vissa bostadskomplement, t. ex. bastu, alltid skall finnas. Beträffande husvagnsuppställning bör normarbetet inriktas på uppställningsplats och kompletterande service. I och för sig borde även vissa normer för husvagnarna kunna diskuteras.

### *Allmän service, fritidsanordningar*

Hittills har byggherren i stort sett ensam svarat för, dvs. bedömt behovet av och iordningställt lokaler, även för den service som inte är att hänföra till bostadskomplement, t. ex. motionslinga, idrottshall, bibliotek, bank, post, kiosk. Denna typ av service har normalt skilda huvudmän med olika förutsättningar. Serviceanordningar som idrottshall, motionslinga och bibliotek är i normalfallet kommunala åtaganden av frivillig natur. Bank, kiosk, kafé o. d. är service med enskilt huvudmannaskap på kommersiell grund. Post och tele är offentliga tjänster som grundar sig på underlagsberäkning och lönsamhet. Våra studier visar att dessa service- och fritidsanordningar i samtliga fall genomförs alltför sent. Ibland har vissa anordningar uppförts först när arbetsstyrkan minskar. I andra fall har planerade anläggningar inte alls genomförts. De fackliga organisationerna har genom upprepade framställningar redovisat sina krav. Byggherren har då vanligtvis hänvisat till bristande underlag, att frågan är en kommunal angelägenhet etc.

Behovet av olika serviceanordningar varierar självfallet med lokaliseringsortens resurser, antalet tillfälligt boende och de tillfälliga bostadsområdenas lokalisering i förhållande till närliggande tätorter med viss service.

När de flyttbara bostäderna integreras i närliggande tätorter kan befintlig service av olika kategorier utnyttjas bättre. En sådan lokalisering torde därför till en del lösa serviceproblemen. När arbetsstyrkan är som störst torde dock särskilda insatser vara nödvändiga. Uppbyggande av tillfälliga serviceanordningar bör därför anpassas till förhållandena på olika platser. Dessa överväganden sker enligt vår uppfattning bäst inom ramen för kommunens översiktliga planering. Frågor om tillgänglighet och underlag kan diskuteras och råd och anvisningar lämnas av planverket i samband med ovan nämnda normarbete.

Kommunen har för sin del inget intresse av att bekosta anläggningar som inte är grundade på ett varaktigt behov. Detta ger onödiga såväl drift- som kapitalkostnader. Vi anser att kostnader för de servicefunktioner som visar sig nödvändiga för att klara den tillfälliga efterfrågan som kommer från bygg- och montagearbetarna bör bekostas av byggherren. Så har i regel också varit fallet hittills. De särskilda serviceanordningar för byggnads- och montagearbetarna som kommunen med stöd av planverkets råd och anvisningar finner skäligen ankommer det på byggherren att svara för genom avtal med t. ex. kommunen, postverket och enskilda företagare.

### *Projektering, genomförande*

Detaljplanering och projektering av flyttbara bostäder och bostads-komplement kan om standarden regleras genom normer utföras av olika intressenter — bostadsbolag, byggmästare, byggherren etc. Det är en vidare fråga om vi inte är beredda att ta ställning till om varje enskild storindustribyggare — t. ex. Vattenfall, Sydkraft, Statsföretag, Scanraff — från fall till fall skall projektera flyttbara bostäder eller om man skall satsa på typprojektering och uthyrning. Överväganden om finansiering och administration av ett utvecklingsarbete beträffande flyttbara bostäder är angelägna.

De kostnadskalkyler som vi har utfört pekar knappast på att enskilda byggföretag skulle finna det intressant att enbart projektera, uppföra och hyra ut flyttbara bostäder. Industrianläggningens byggherre eller någon huvudentreprenör kommer troligen även i fortsättningen att ha störst intresse av att hålla i projektering och detaljplanering. Våra erfarenheter från studerade objekt visar att uppförandet av flyttbara bostäder inte skett i takt med behovet. Vissa tider har beläggningen varit mycket låg medan man vid en annan tidpunkt skyndsamt måste anskaffa och sätta upp nya bostäder. Detta beror på svårigheter att bedöma såväl det lokala arbetskraftsutbudet som företagens arbetskraftsbehov. Det är enligt vår uppfattning viktigt att planering och genomförande av anordningar för byggnads- och montagearbetarna sker på sådant sätt att den enskilde inte blir lidande. Utbyggnaden av tillfälliga bostadsområden bör ske i väl avvägda etapper varvid tillhörande servicekomplement (bastu, tvättstuga, simhall etc.) genomförs i takt med bostadsuppbyggnaden. Det skall självfallet som hittills vara byggherren som tar det ekonomiska ansvaret för eventuell överkapacitet i de flyttbara bostäderna och tillhörande



anordningar. Detaljprojekteringen skall föregås av stadsplan. För uppförande av flyttbara bostäder och bostadskomplement skall krävas byggnadslov. I likhet med vad som gäller beträffande arbetslokaler bör byggnadsnämnden i samband med byggnadslovsprövningen höra berörda fackliga lokalavdelningar.

Det är svårt att f. n. ange exakt vad här föreslagna norm- och planläggningssystem innebär för kostnaden att uppföra och driva flyttbara bostäder. Initialkostnader — mark och teknisk försörjning till tomtgräns — kan om bostadsområdet ligger avskilt från industriområdet bli högre än om industrimark utnyttjas. Markarbeten — vägar och parkering, markbehandling och vegetation, va och el — kan vid en samordnad planering i vissa fall utnyttjas långsiktigt för framtida permanentbebyggelse. Man skulle då kunna räkna med ett visst restvärde. Husbyggnadskostnaden samt kostnad för lös inredning och utrustning torde komma att öka med de nya normer som föreslås. Bl. a. kommer kraven på bättre ljudisolering, ökade matlagingsmöjligheter och gemensamma utrymmen att medföra ökade kostnader per plats. I och med att anspråken på områdenas utformning och lokalisering stiger kommer förmodligen även projekteringskostnaden att bli märkbar på ett annat sätt än hittills.

Det föreslagna planläggningssystemet kommer givetvis att medföra att den totala tid som går åt för behandling av tillfälliga bostadsområden m. m. blir längre än i den nuvarande ordningen där snabba beslut i dessa frågor är möjliga genom att byggherren ensam står för dem. Det är emellertid naturligt att större krav på planering, demokratiskt inflytande etc. kräver tid. Detta behöver dock inte på något sätt försena etableringen eller försätta byggnads- och montagearbetarna utan bostäder. Dessa frågor är ju bara en mycket liten del i hela den planerings- och beslutsprocess som initieras av en storindustrietablering. I vår analys av tidigare etableringar i kapitel 3 har vi konstaterat att planeringen av olika etableringsfrågor kan startas tidigare i etableringsprocessen än vad som i dag sker. Vårt förslag om nytt prövningsförfarande förutsätter att frågor om bostadsförsörjning behandlas redan i samband med lokaliseringssprövningen.

### *Uthyrning och administration*

Uthyrning, städning m. m. bör i vanlig ordning administreras av den som låtit uppföra bostäderna. Vanligtvis är och kommer det att vara byggherren. Denne kan i sin tur lägga ut olika sysslor på entreprenad. Skötsel av serviceanordningar som bibliotek, bank, post etc. bör regleras i avtal mellan byggherren och berörda parter. Genom olika typer av föreningar, skulle byggnads- och montagearbetarna själva kunna driva olika anläggningar och åtgärder. Traditioner finns från vattenkraftsutbyggnaderna där anläggningsarbetarna gick samman i kocklag och anställde kökspersonal. Denna driftform erbjuder dock svårigheter i dag beroende dels på arbetsplatsernas storlek, dels på åtminstone tidvis hög personalomsättning och korta vistelsetider för varje arbetare.

I enlighet med vad som redan förekommer vid några storarbetsplatser bör de som anställs vid storarbetsplatser informeras av en introduktör med placering på arbetsförmedlingen. Det är därför angeläget att all nyanställning går genom arbetsförmedlingen. Introduktörens arbetsuppgifter har hittills varit oklart formulerade och verksamheten får betraktas som försöksverksamhet. Anvisningar för introduktören bör utarbetas av arbetsmarknadsstyrelsen i samråd med berörda fackliga organisationer och de personer som hittills innehaft tjänst som introduktörer. Vi vill framhålla vikten av ett gott samarbete mellan introduktören, byggherre och entreprenörer samt lokala organ som t. ex. fritidsnämnd och bostadsförmedling. Bostadsförmedling bör så långt möjligt ske genom kommunens bostadsförmedling. Härigenom kan den bostadssökande få uppgift om kommunens totala utbud av såväl permanenta som olika typer av tillfälliga bostäder.

Av våra studier framgår att hyrorna har varierat från 70 kr/mån för ett dubbelrum i Ringhals och Forsmark till 350 kr/mån för ett enkelrum i Barsebäck. Hyresintäkterna täcker i de flesta fall inte ens hälften av de verkliga drift- och kapitalkostnaderna. T. ex. skulle kostnadstäckning av husvagnsplats kräva en månadskostnad på 250–450 kr. Den verkliga månadshyran ligger mellan 50 och 120 kr.

Det är alldeles uppenbart att en fullständig kostnadstäckning inte kan bäras av den enskilde anläggaren. Byggherren måste betala antingen genom direkt subvention eller genom högre traktamenten. Det torde vara lämpligast att bostädernas hyra ses i relation till kostnaderna för övrigt boende på orten. Hyrorna torde kunna föras under hyresnämnds prövning.

### 6.5.3 Överväganden beträffande ekonomi och familjeförhållanden i samband med långpendling

Det torde stå klart att flertalet av anläggningsarbetarna skulle vilja ha arbete på hemorten. Långpendlingen är för de flesta en social och i vissa fall ekonomisk uppoffring. Ekonomisk uppoffring torde med olika åtgärder kunna reduceras avsevärt, medan många av de sociala uppoffringarna torde komma att kvarstå med nuvarande industristruktur och dess krav på rörlighet.

#### *Ekonomi*

Som tidigare nämnts har utredningen gjort räkneexempel som pekar på att kostnaden för pendling, dubbla bostäder etc. inte alltid täcks av särskilda ersättningar. Frågan om ersättning, bidrag och traktamenten har behandlats i olika sammanhang. Från vår utgångspunkt, storarbetsplatserna, framstår behovet av enhetligare bestämmelser som uppenbart.

Det är angeläget att skapa enhetliga bestämmelser för bedömning av pendlarnas beskattning. Idag kan liknande fall bedömas mycket olika även inom samma kommun. Anvisningarna för bedömning av avdragsrätt vid beskattning bör också anpassas till de faktiska förhållandena, t. ex. vad

avser antal hemresor per månad och de färdmedel som är allmänt förekommande vid storarbetsplatserna. Traktamentsbeskattningsutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 1974:75) bestämmelser om redovisning av ersättningar vid pendlingsresor som syftar till att dessa resor i avdragshänseende skall bli likställda med vanliga pendlingsresor till och från arbetet vilka inte är tjänsteresor.

Vissa av de ekonomiska problem vi möter i samband med storarbetsplatser och pendling kan som ovan nämnts lösas genom regleringar. I mycket är det dock fackliga frågor som inte kan få någon lösning inom ramen för UMI.

### *Familjeförhållanden*

Det kommer alltid att uppstå sociala påfrestningar när människor ofta tvingas flytta från plats till plats eller när familjemedlemmar tvingas leva åtskilda. De sociala uppostringarna torde inte kunna elimineras helt. Vissa förbättringar kan emellertid diskuteras. De familjer som vill flytta med till arbetsorten bör ha möjlighet till detta. Detta skall självfallet även gälla kollektivanställda byggnads- och montagearbetare. Detta förutsätter att en större andel familjebostäder ställs till förfogande. Flyttbara familjebostäder behövs troligen för att uppfylla ovannämnda krav.

Det måste skapas bättre möjligheter till fortlöpande kontakt mellan anläggaren och omvärlden, bl. a. med anhöriga och med de familjer som föredrar att bo kvar på hemorten. På arbetsorten bör det finnas telefoner i bostäderna så att utomstående lättare kan komma i kontakt med anläggaren. Det bör skapas större möjligheter för anhöriga att besöka anläggningsarbetare på arbetsorten. Detta underlättas bl. a. genom större andel permanenta bostäder. Subventionerade kollektiva transporter mellan arbetsorten och olika hemorter skulle underlätta en ömsesidig kontakt. Det vore önskvärt att även hustrur och barn kunde få möjlighet till ekonomisk ersättning för resor till och från mannens arbetsort.

## Särskilt yttrande

av ledamoten Kahlin

De föreslagna ändringarna i prövningsförfarandet för miljöstörande industrier enligt 136 a § byggnadslagen innebär i första hand att kommunen skall iordningställa ett underlagsmaterial som skall innehålla beskrivningar av de lokala konsekvenserna av den planerade industrietableringen från bl. a. arbetsmarknads- och bostadssynpunkt. Det förutsätts också att remissbehandlingen i de centrala myndigheterna skall bli mera omfattande och i högre grad inriktas på att belysa konkreta frågeställningar än vad som nu är fallet. För det företag som söker lokaliseringstillstånd medför detta krav på mer ingående och konkretiserade uppgifter i ansökningshandlingarna med risk för att ansökan kan inges först då företagets planering kommit in i ett relativt långt framskridet skede. Här föreligger en konflikt med ett av de grundläggande motiven för införandet av det nuvarande prövningsförfarandet, nämligen att lokaliseringsfrågan skulle bli föremål för behandling på ett tidigt stadium. Enligt min uppfattning leder den föreslagna ändringen i prövningsförfarandet vidare till att behandlingen av lokaliseringsärendena kommer att kräva väsentligt längre tid. Enbart framställningen av det kommunala underlagsmaterialet kan sålunda enligt utredningens uppskattning i vissa fall komma att ta i anspråk mellan sex och tolv månader. Härtill kommer att det vidgade remissarbetet blir mer tidskrävande. Tillsammans taget kan dessa nya moment i tillståndsprövningen enligt min mening leda till förseningar i genomförandet av tillståndsberoende investeringar inom den miljöstörande industrin med oförutsebara negativa konsekvenser från bl. a. kostnads- och konkurrenssynpunkt som följd.

En sådan utveckling är otillfredsställande från såväl företagsekonomiska som samhällsekonomiska synpunkter. Jag är därför inte beredd att ansluta mig till förslaget om ett ändrat prövningsförfarande med mindre resurserna för utrednings- och remissarbetet förstärks på såväl lokal som central nivå så att behandlingstiden för tillståndsärendena inte påtagligt förlängs. Det förtjänar även understrykas att innehållet i det kommunala underlagsmaterialet begränsas till vad som är möjligt att belysa med tillgängligt material.

När det gäller kostnadsfördelningen mellan företag och samhälle vid etablering av miljöstörande industrier har utredningen inte framlagt några direkta förslag utan begränsat sig till att framföra principiella synpunkter som underlag för fortsatt diskussion. Jag delar uppfattningen att man på

sikt bör skapa fasta principer för kostnadsfördelningen mellan företag och samhälle ifråga om åtgärder som aktualiseras vid dessa industrietableringar. Däremot ställer jag mig tveksam till tanken att kostnadsfördelningen mellan kommun och företag i vissa fall skall kunna regleras genom villkorsföreskrifter vid beviljande av lokaliseringstillstånd enligt 136 a § byggnadslagen.

Bostadsfrågan är av väsentlig betydelse för de byggnads- och anläggningsarbetare som medverkar vid industriuppbyggnaderna och som på grund av långa avstånd mellan hemorten och arbetsplatsen har behov av dubbla bostäder. Till en del måste bostadsbehovet på arbetsorten tillgodoses genom uppförande av flyttbara bostäder, vilket inte minst betingas av att etableringskommunen av bl. a. ekonomiska skäl inte kan medverka till att bygga permanenta bostäder som sedan industriprojektet genomförts riskerar att stå outnyttjade under obestämd framtid. Även tidsfaktorn är av betydelse. Jag kan därför inte helt dela den uppfattning om rollfördelningen mellan företag och myndigheter i bostadsförsörjningsfrågorna som utredningen ger uttryck för.

En höjning av de flyttbara bostädernas standard har skett under senare år bl. a. genom ökad användning av mindre paviljonger och småhus. Enligt min mening ger utredningen därför en alltför onyanserad bild av de tillfälliga bostadsområdena. Det kan emellertid vara motiverat att medverka till en mera enhetlig standard för de tillfälliga bostäderna. Jag har därför inte något att erinra mot förslaget att normer för sådana bostäder utarbetas förutsatt att en rimlig övergångsperiod medges för anpassning till de normer som kan komma att fastställas. Däremot kan jag inte dela utredningens uppfattning att som utgångspunkt för normarbetet jämställa kraven på flyttbara bostäder med de krav som gäller för permanenta bostäder och bostadsområden. I vissa avseenden t. ex. ifråga om ljudisolering kan högre krav behöva ställas medan exempelvis kraven på bostadsytan m. m. per boende av naturliga skäl måste bli lägre än i bostäder avsedda för permanent bruk. Även ifråga om bostädernas utrustning skiljer sig kraven mellan de båda bostadsformerna.

Utredningen föreslår att lokaliseringen av flyttbara bostäder, husvagnsuppställning, service m. m. övervägs inom ramen för kommunens fysiska planering. Bostadsområdenas lokalisering, storlek och serviceinnehåll kan därvid anges i en kommunal översiktsplan medan detaljprojekteringen av tillfälliga bostäder och bostadskomplement skall föregås av stadsplan.

Syftet med det föreslagna förfarandet har angivits vara att bättre än vad som nu är fallet kunna anpassa lokaliseringen till brukarnas önskemål och de lokala förutsättningarna.

Enligt min bestämda uppfattning är den föreslagna planeringsprocessen alltför komplicerad och tidskrävande, vilket leder till påtagliga nackdelar. Arbetet med att komma fram till en kommunal översiktsplan, exempelvis generalplan, tar betydande resurser i anspråk och kräver lång tid. Även om befintlig översiktsplan kan utnyttjas tar det i normala fall ca två år att föra fram en stadsplan till fastställelse och laga kraftägande beslut. Mot detta skall ställas att behovet av byggnads- och anläggningsarbetare under olika faser i industriuppbyggnaden med någon större säkerhet kan

bedömas först i ett sent skede i projekteringen, i många fall i samband med entreprenadupphandlingarna. Om kommunen skulle vara beredd att påbörja stadsplanarbetet lång tid dessförinnan kommer det att vila på mycket osäker grund och kan eventuellt leda till olämpliga markdispositioner. Vid ett senare påbörjande av kommunala detaljplaner är risken stor för att de tillfälliga bostäderna inte är färdiga att tas i bruk då behovet av dessa bostäder aktualiseras. Jag kan därför inte ansluta mig till detta förslag.

Enligt min mening bör man finna lösningar som tillgodoser såväl de boendes och kommunernas intressen ifråga om de tillfälliga bostadsområdenas lokalisering och utformning som behovet av en smidig och mindre tidskrävande planering av dessa områden.

Det bör vara möjligt att fastställa vissa normer inte endast för de tillfälliga bostäderna utan även för bostadsområdenas utformning (planstandard, samband med övrig bebyggelse, tillgång på service m. m.). Därigenom kan allmänna miljömässiga krav tillgodoses. För att anpassa bostadsområden till lokala förhållanden och tillgodose samhällets och de boendes intressen ifråga om lokaliseringen av bostadsområdena skulle kommunen i det underlagsmaterial som inges tillsammans med företagets ansökan om lokaliseringstillstånd enligt 136 a § byggnadslagen ange lämpliga platser för tillfälliga bostadsområden vilka regeringen kan fastställa som villkor för att projektet får genomföras. Kontrollen över att normerna för bostadsområdenas utformning uppfylls skall åvila kommunen i samband med byggnadslovgivning. Ansvaret för planering och projektering skulle i övrigt ligga hos byggherren som därmed klarade de praktiska konsekvenserna av svårigheterna att i ett tidigt skede precisera sysselsättningens omfattning, varaktighet och variationer i tiden. Vid behov kan en särskild plandelegation med kommunal och facklig representation kopplas till detta arbete. Med denna arbets- och ansvarsfördelning undviker man – utan att samhällets och de boendes krav på bostadsområdenas lokalisering och utformning eftersätts – den komplicerade och tidskrävande planeringsprocess som tillämpas för permanent bebyggelse. Skulle ett anvisat område ingå i detaljplan för annan bebyggelse torde tidsbegränsat byggnadslov kunna medges för här ifrågavarande ändamål genom dispensförfarande. En sådan lösning syns vara naturlig när det gäller ett tillfälligt bostadsbestånd som i flertalet fall inte kommer att finnas på platsen mer än 3 eller 4 år. Eftersom planering och projektering av de tillfälliga bostäderna genom tidsvinsten kan starta vid en senare tidpunkt har man också ett bättre underlag för dimensioneringen av bostadsområdena. Den här föreslagna lösningen kommer slutligen sannolikt att medföra lägre planläggningskostnader, vilket i sista hand kommer de boende tillgodo.



## Bilaga Synpunkter på förslag till ändrat prövningsförfarande avseende miljöstörande industri

Som ett underlag för vårt arbete med ett nytt prövningsförfarande avseende miljöstörande industri har vi av White Arkitekter AB begärt synpunkter beträffande dels innehåll och kostnader för ett kommunalt underlagsmaterial för prövningen, dels beträffande tidsåtgång för prövning i enlighet med vårt förslag till prövningsförfarande. Synpunkterna grundar sig på en preliminär PM från UMI.



## Synpunkter på förslag till ny prövningsgång av industrilokaliseringar

---

### 1 UPPDRAGET

UMI har i PM skisserat en ny prövningsgång enl § 136 BL. Förslaget innebär i korthet att ansökningar om industrilokaliseringen skall ställas till den aktuella kommunen istället för som nu till Kungl Majt.

Kommunen skall innan ansökan vidarebefordras till Kungl Majt sammanställa ett utredningsmaterial som belyser problem i anslutning till etableringen.

White Arkitekter AB har fått i uppdrag att lämna synpunkter på hur ett sådant kommunalt utredningsmaterial skulle kunna tas fram samt vilka behandlingstider som skulle kunna bli följden av en ändrad prövningsgång.

De i denna PM redovisade synpunkterna bygger på erfarenheter från uppdrag med industriprojekt i första hand i Lysekils kommun.

Materialet är inte diskuterat med företrädare för kommuner eller industri och skall därför ses som våra egna kommentarer.

### 2 TYPFALL

Den fortsatta diskussionen utgår från att UMI-utredningens förslag träder i kraft först när den pågående planeringsperioden i den fysiska riksplaneringen är avslutad. Vid den tidpunkten har även den nuvarande länsplaneringsomgången avslutats, samtidigt som kommunförbundets rekommendationer om rullande kommunplanering och gemensamma planeringsförutsättningar har anammats av åtminstone en del kommuner.

Det kommer därför att finnas ett visst kommunalt underlagsmaterial och en viss planeringsberedskap. Kvalitén på detta material kommer emellertid säkerligen att variera.

Det är därför viktigt att diskutera typfall, som dels hänför sig till det aktuella industriprojektets storlek, dels till kommunens planeringsberedskap.

Två principiellt olika typer av kommuner kan urskiljas.

- 1) Kommuner som i samband med programarbetet för den fysiska riksplaneringen upprättat planeringsprogram med hänsyn till särskilt resurskrävande och miljöstörande industri. (I första hand de kommuner som utpekats i prop 1972:111 eller som har befintlig miljöstörande industri). Konsekvenser av en industrietablering bör i dessa kommuner ha analyserats och diskuterats.

## 2) Övriga kommuner

Någon etablering av miljöstörande industri har inte förutsetts. Konsekvenserna har därför inte analyserats eller diskuterats, oavsett den aktuella kommunens planeringsambition.

Följande tre typfall belyses fortsättningsvis.

- A En stor nyetablering (t ex raffinaderi eller järnverk) i en kommun där "UMI-industri" förutsetts i den kommunala planeringen (kommun typ 1)
- B En liten nyetablering eller begränsad utbyggnad av befintlig industri i en kommun där "UMI-industri" förutsetts i den kommunala planeringen (kommun typ 1)
- C En stor nyetablering i en kommun där "UMI-industri" inte förutsetts (kommun typ 2)

3 SYNPUNKTER PÅ DET KOMMUNALA UNDERLAGSMATERIALET

UMI har i sitt PM skisserat en lista över material som borde ingå i den kommunala studien. Denna lista utgör utgångspunkt för följande kommentarer:

- Det kommunala materialet måste alltid innehålla bedömningar och värderingar. Det blir, sett i riksperspektiv, alltid en partsinlaga.
- Uppläggning och omfattning av studien bör diskuteras från fall till fall.

Någon form av samråd om detta mellan kommunal, regional och central nivå borde rutinmässigt ingå i prövningsgången.

- Kommunens ordinarie planeringsmaterial bör kunna användas för att analysera och beskriva de områden där väsentliga konsekvenser kan förutses vid en etablering.
- På central eller regional nivå bör parallellt med det kommunala arbetet initieras utredningsarbete som är av övergripande eller specialiserad karaktär (t ex hamn och farleds kapacitet).

Den huvudsakliga uppläggnings av UMI:s förslag till Kommunal beskrivning - nuläge, mål, konsekvenser, åtgärder, frågor - förefaller vara användbar. Det är emellertid väsentligt att det kommunala utredningsarbetet verkligen inriktas på att belysa de problem som kan uppstå vid industrietableringen.

Nedanstående schema är ett försök att dela in beskrivningen i konkreta problemområden (bostads- och serviceproblem) i stället för i sektorer av allmän karaktär (ekonomi, social situation).

## NULÄGES-, KONSEKVENNS- OCH ÅTGÄRDSBESKRIVNING

TYP AV PROBLEM	KÄLLOR FÖR NULÄGES- BESKRIVNING	FÖRVÄNTADE PROBLEM OCH ANDRA KONSEKVENSER	FRÅGOR OCH FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER. Ansvarig: (k) kommunen, (s) staten, (f) företaget
1. BETRÄFFANDE KOMMUNEN I SIN HELHET (huvudsakligen sociala och ekonomiska konsekvenser)	1. För samtliga kommuner finns visst underlagsmaterial i <ul style="list-style-type: none"> <li>- länsplanering -74</li> <li>- "obligatorisk" kommunal planering såsom bostadsbyggnadsprogram, årsbudget och KELP</li> </ul> Dessutom kan finnas <ul style="list-style-type: none"> <li>- sysselsättningsprognos</li> <li>- befolkningsprognos</li> <li>- formulerade sociala och ekonomiska mål</li> <li>- en utvecklad rullande verksamhetsplanering</li> <li>- kommundäckande fysisk planering</li> </ul> För kommuner där miljöstörande industri förutsetts kan finnas (typfall A och B) <ul style="list-style-type: none"> <li>- räkneexempel för befolkningsutveckling, kommunalekonomiska konsekvenser etc, baserade på olika möjliga industrietableringar</li> </ul>	1.1 Ex: a) Brist på arbete i kommunen el grannkommuner. Begränsad pendling. b) Gott om arbete. Större pendling alt inflyttning c) Följdsysselsättning	Arbetsmarknadsbedömning för regionen 2-4 år framåt i tiden (s)
1.2 Bostäder under uppbyggnadstiden	För kommuner där miljöstörande industri förutsetts kan finnas (typfall A och B) <ul style="list-style-type: none"> <li>- räkneexempel för befolkningsutveckling, kommunalekonomiska konsekvenser etc, baserade på olika möjliga industrietableringar</li> </ul>	1.2 Ex: a) Tillfälliga bostäder. Typ, antal, plats b) Tillfälliga bostäder som kan övergå i permanenta c) Permanenta bostäder, nya d) Uthyrningsrum, uthyrda bef lgh	Mera detaljerad planering, när bilden klarnar (k). Möjligheter att få ökad kvot (s)
1.3 Service under uppbyggnadstiden	För kommuner där miljöstörande industri förutsetts kan finnas (typfall A och B) <ul style="list-style-type: none"> <li>- räkneexempel för befolkningsutveckling, kommunalekonomiska konsekvenser etc, baserade på olika möjliga industrietableringar</li> </ul>	1.3 Ex: a) Bef service, typ, avstånd b) Tillfällig service c) Tillfällig som kan övergå i permanent	Möjligheter till statsbidrag i tid (s). Möjligheter till uppplåning (s)

1.4 Personalbehov under drifttiden

1.5 Bostäder under drifttiden

1.6 Service under drifttiden

1.7 Sammanfattande beskrivning och bedömning

2. BETRÄFFANDE INDUSTRI-OMRÅDET  
(huvudsakligen planmässiga, miljömässiga och ekonomiska konsekvenser)

2.1 Miljöförhållanden

I typfall A och B krävs troligen bara smärre arbetningar av befintligt material. I typfall C krävs även att nytt material arbetas fram

2. För de kommuner där miljöstörande industri förutsetts (typfall A och B) bör finnas

- områdesplan, som är förankrad i en
- kommuntäckande fysisk planering till områdesplanen finns förhoppningsvis utredningar rörande miljöförhållanden, transporter, grundförhållanden etc, som gör en nulägesbeskrivning möjlig med begränsad arbetsinsats.

I typfall C krävs att nytt material arbetas fram.

1.4 Ex: a) Inflyttning, bedömning av antal och tid

1.5 Ex: a) Typ av bostäder, antal  
b) Markberedskap, planberedskap  
c) kvot

1.6 Ex: a) Behov av skolor, daghem, etc  
b) Kvinnliga förvärvsmöjligheter

1.7 Sammanfattning av  
- sociala konsekvenser  
- ekonomiska konsekvenser  
och vilken vikt kommunen lägger vid dessa

2.1 Ex: a) Utsläpp i luft  
tycks överskrida vad som preliminärt satts som gräns  
b) Valet av utsläppspunkter i vatten avgörande

Se 1.2

Se 1.3

Se 1.4

Ytterligare undersökningar och/eller bedömningar och/eller precisering av krav (S, F)

2.2 Transporter

- hamn, djup, bredd, ötkomlighet
- farled, djup, bredd navigerbarhet
- väg, anslutn.möjlig-het
- järnväg, ansl.möjlig-het

2.3 Ytbehov, lägeskrav

- själva anläggningen
- expansionsutrymme
- skydds-zoner

2.4 Grundförhållanden

- belastning
- bergumsbehov

2.5 Teknisk försörjning

- kylvatten
- råvatten
- el

2.6 Sammanfattande beskrivning och bedömning

2.2 Ex: a) Fartygens storlek el antal större än förutsett.  
 b) Väganslutning måste till inom två år  
 c) Kraftigt utökad järnvägstrafik inom två år

2.3 Ex: a) Det reserverade utrymmet tillräckligt stort och lämpligt  
 b) Konflikter med tidigare industri  
 c) Bef bebyggelse, markägförhållanden  
 d) Fornlämningar  
 e) Planer och förordnanden  
 f) Grundkarta 1:1000 saknas

2.4 Ex: a) Dålig bärighet i vissa delar  
 b) Bergum ev ej möjliga i denna bergart

2.5 Ex: a) Ny råvattenledning behövs  
 b) Sträckning för elledning svårlost; annan del av kommunen

2.6 Sammanfattning av planmässiga konsekvenser  
 - miljömässiga konsekvenser  
 - ekonomiska konsekvenser  
 och vilken vikt kommunen lägger vid dessa

a) Sjöfartsverket måste ta ställning (s)  
 b) Vägverket måste ge besked om statsbidrag (s)

a) Fortsatta detaljstudier (k)  
 b) Förhandlingar med tidigare industri (under K:s ledning)  
 c) Antal, sociala problem, ny bosättning, kostnader (k)  
 d) Utgr flytt kostn  
 e) Inlösen, kostn  
 f) Kartering (troligen förberedd)

- Ytterligare geotekniska undersökningar
- Stendeposition; principer

- Ytterligare detaljberäkningar, projektering, kostn, uppskatt (k)
- Möjl till statsbidrag el lån (s)

3. Nulägesbeskrivningen bör avse kommunens personella och administrativa resurser, vilket bör kunna göras, med begränsad arbetsinsats

### 3. BETRÄFFANDE TIDSMÄSSIGA OCH ADMINISTRATIVA KONSEKVENSER

3.1 Under det fortsatta planerings- och utredningskedet

- 3.1 Ex: a) Total tidsåtgång för utrednings- och stadsplanarbete  
 b) Behov av ytterligare personal eller konsult-hjälp alternativt hjälp från länsstyrelsen eller centralt organ  
 c) Förtroendemannaoorganisation (ledningsgrupp, referensgrupp)
- Detaljerad tidplan utarbetas senare (k)
  - Hjälpt med miljöundersökning (s)
  - Förslag till projektorganisation (k)

3.2 Under det eventuella utbyggnadsskedet

- 3.2 Ex: a) Behov av ytterligare personal för ökade planerings- och kontrollutgifter  
 b) Förtroendemannaoorganisation
- Förslag till organisation i detalj (k)

3.3 Sammanfattande beskrivning och bedömning

- 3.3 Sammanfattning av  
 - tidsåtgång  
 - ekonomiska konsekvenser  
 och den vikt kommunen lägger vid dessa

4. AVVÄGNING OCH TOTAL BEDÖMNING

4. Ex: Kommunen ställer sig positiv under förutsättning att remissinstanserna är positiva till frågorna x och y

A En stor nyetablering i en kommun där "UMI-industri" förutsetts i den kommunala planeringen

Kommunens översiktliga planmaterial (markanvändningsplan, KELP, bostadsbyggnadsprogram liksom verksamhetsplaneringen), torde vara utformat så, att viss handlingsberedskap föreligger. Även länsplaneringen bör ha tagit hänsyn till etableringsmöjligheterna. För det egentliga industriområdet har en områdesplan utarbetats eller är under arbete. Inom ramen för denna planering bör ev markanvändningskonflikter, tekniska förutsättningar (vägar, järnvägar, grundförhållanden, vattenförsörjning m m) samt förutsättningar med hänsyn till miljöförhållanden (i mark, vatten och luft) har klarats ut.

Beträffande tänkbar omfattning av en områdesplanering hänvisas i övrigt till Planverkets PM: Miljöstörande industri. (Diskussionsunderlag för den fysiska riksplaneringens planeringsskede utarbetat av White Arkitekter AB 1974.12.20).

Det kommunala utredningsmaterialet med anledning av en lokaliseringsansökan enl § 136 A BL torde kunna ske med relativt begränsad arbetsinsats och i huvudsak utformas som en jämförelse med föreliggande planering. Materialet för de åtgärder som erfordras med anledning av den aktuella etableringen borde kunna utformas som ett program. Det bör observeras att en och samma kommun samtidigt eller i tät följd kan erhålla olika lokaliseringsansökningar.

B En liten nyetablering eller begränsad utbyggnad av befintlig industri i en kommun där "UMI-industri" förutsetts i den kommunala planeringen

Detta fall kan komma att bli mycket vanligt förekommande. Den kommunala redovisningen torde i princip kunna ske på samma sätt som diskuterats under A.

I vissa fall kommer den kommunala planeringen överhuvudtaget inte att märkbart beröras.

Erfarenheterna torde komma att visa i vilken utsträckning denna typ av objekt behöver lokaliseringsprövas. Det kommunala utredningsmaterialet måste kunna utformas enkelt.

C En stor nyetablering i en kommun där "UMI-industri" inte förutsetts

I detta fall erfordras en betydligt större arbetsinsats.

Då inte den existerande planeringen tagit hänsyn till en eventuell industrietablering kan knappast varken kommunen eller Kungl Majt ta ställning till det aktuella projektet med mindre än att planeringsmaterialet omarbetats.

Detta kan på "Kommunplanenivå" gälla frågor som bostadsbyggande, kommunikationer, kommunal service och kommunalekonomi.

Inom ett område där en sådan industrietablering aktualiserats, erfordras som regel att arbetet med en områdesplan påbörjas.

Beträffande uppläggnig och omfattning av områdesplaneringen hänvisas till Planverkets PM.

Arbetet med områdesplan kan av tids- och kostnadsskäl sällan drivas till "en färdig plan" innan prövningen enligt § 136 a, utan utformas som preliminärt utredningsmaterial som kan ligga till grund för vissa principiella ställningstaganden inom kommunen och som program för fortsatt planering. Omfattningen av det utredningsarbete som erfordras i dessa typfall kan komma att variera starkt från fall till fall varför generella regler för utredningsarbetets uppläggning knappast kommer att kunna utarbetas.

#### 4 TIDSÅTGÅNG

Att i detalj bedöma den tid som erfordras för det här diskuterade utredningsarbetet är självfallet mycket vanskligt, men rätt storleksordning torde framgå av några exempel. För att illustrera hur stor del av den totala tidsåtgången för tillståndsgivning som den ovan skisserade kommunala utredningsverksamheten kan komma att utgöra, redovisas därför tre tidplaner. Bakgrunden är bl a de verkliga resp bedömda behandlingstiderna för Scanraff respektive Statsraff i Lysekil, vilka redovisas i figur 1 och figur 2.

En utgångspunkt är att denna typ av ärende betraktas som prioriterade vid myndighetsbehandlingen. En annan utgångspunkt är att det bereds tillfälle för information till allmänheten, hearings etc, under den tid övriga remissorgan arbetar och innan kommunen avger sitt slutliga yttrande. Det medför samtidigt att det första utredningsmaterialet mycket väl kan tas på kommunstyrelsenivå, medan det slutliga yttrandet bör underställas fullmäktige för beslut.

Beträffande undersökningar av de miljöförhållanden, vilka bör ingå som underlag för en områdesplan, har en särskild arbetsgrupp inom Bostadsdepartementet (PNI) utarbetat en promemoria. PNI diskuterar fyra olika utredningsfaser: förundersökningar, lokaliseringsundersökningar, villkorsundersökningar och kontrollundersökningar. För lokaliseringsbeslut bör enligt PNI förundersökningar och lokaliseringsundersökningar utföras, vilka beräknas ta 3-4 år i anspråk.

I detta sammanhang har vår bedömning skett utan hänsyn till PNI:s tider.

Det bör observeras, att ingen färdigprojekterad anläggning behöver föreligga vid ansökningstillfället. Det kontinuerliga informationsutbytet kan påverka både samhällsplanering och projektutförande.

De här redovisade tidplanerna bör alltså betraktas som optimistiska men realistiska i de fall ärendena betraktas som så angelägna att de prioriteras i förhållande till andra löpande ärenden.

#### A En stor nyetablering i en kommun där "UMI-industri" förutsetts i den kommunala planeringen (Figur 3)

Tidsåtgången för det kommunala utredningsarbetet har bedömts till 2-4 månader.

Tidplanen är uppdelad i två faser, fas I - fram till lokaliseringsbeslut och fas II - fram till tillstånd. Som regel torde tidsåtgången för stadsplanens utarbetande vara dimensionerande, då oftast planer av detta slag överklagas och måste fastställas av Kungl Majt. Total tidsåtgång fram till byggstart blir enl denna bedömning ca 3 år. För att förkorta tidsåtgången kan naturligtvis arbete med t ex stadsplan påbörjas innan lokaliseringsbeslut erhållits. Tidsåtgången kan på detta sätt nedbringas med uppskattningsvis 6 månader.



B En liten etablering eller begränsad utbyggnad av befintlig industri i en kommun där "UMI-industri" förutsetts i den kommunala planeringen (Figur 4)

Det kommunala utredningsarbetet antas här kunna genomföras på ca 2 månader.

Som regel föreligger stadsplan eller kan byggande ske på dispens efter det att antagen stadsplan föreligger. Ofta blir tidpunkten för lokaliseringsbeslutet identisk med byggstart.

Om stadsplan finns har total tidsåtgång uppskattats till ca 1 år.

C En stor nyetablering i en kommun där "UMI-industri" inte förutsetts (Figur 5)

I detta fall kan det kommunala utredningsarbetet komma att ta avsevärd tid. Vår bedömning är 6-12 månader. Detta ger en total tidsåtgång till byggstart på ca 4 år.

Genom tidigareläggande av utredningsarbetet utan avvaktan på lokaliseringsbeslut torde tidsåtgången kunna nedbringas till  $2\frac{1}{2}$  - 3 år.

## 5 KOSTNADER

Kostnaderna för utarbetandet av det här skisserade kommunala utredningsmaterialet för prövning enligt § 136 A är självfallet i hög grad beroende av respektive kommuns planeringsberedskap och utredningsresurser. I vissa fall torde konsulthjälp erfordras.

Även konsultkostnader är svåra att bedöma med hänsyn till de varierande förutsättningarna från fall till fall.

För att ange storleksordningen på utredningsinsatserna har vi gjort följande mycket grova bedömning:

A En stor nyetablering i en kommun där "UMI-industri" förutsetts i den kommunala planeringen:

Uppskattad kostnad: 50.000 - 100.000 kronor

B En liten etablering eller begränsad utbyggnad av befintlig industri i en kommun där "UMI-industri" förutsetts i den kommunala planeringen:

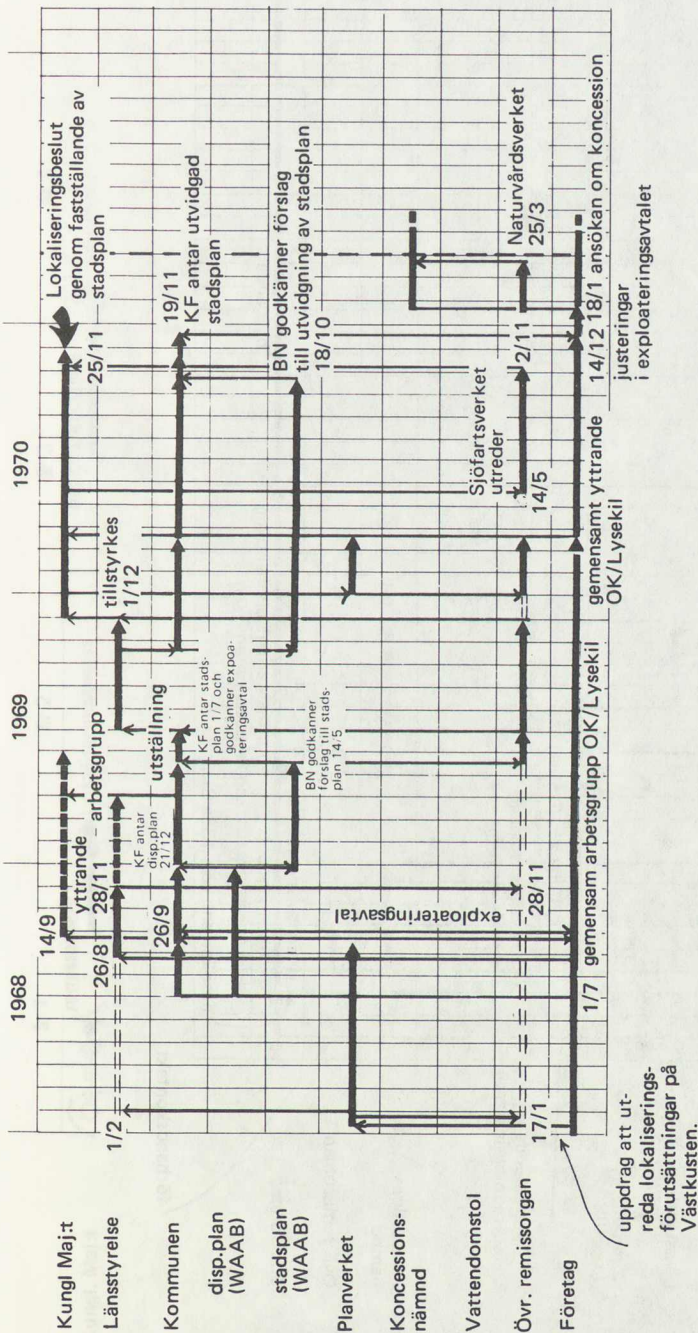
Uppskattad kostnad: 10.000 - 40.000 kronor.

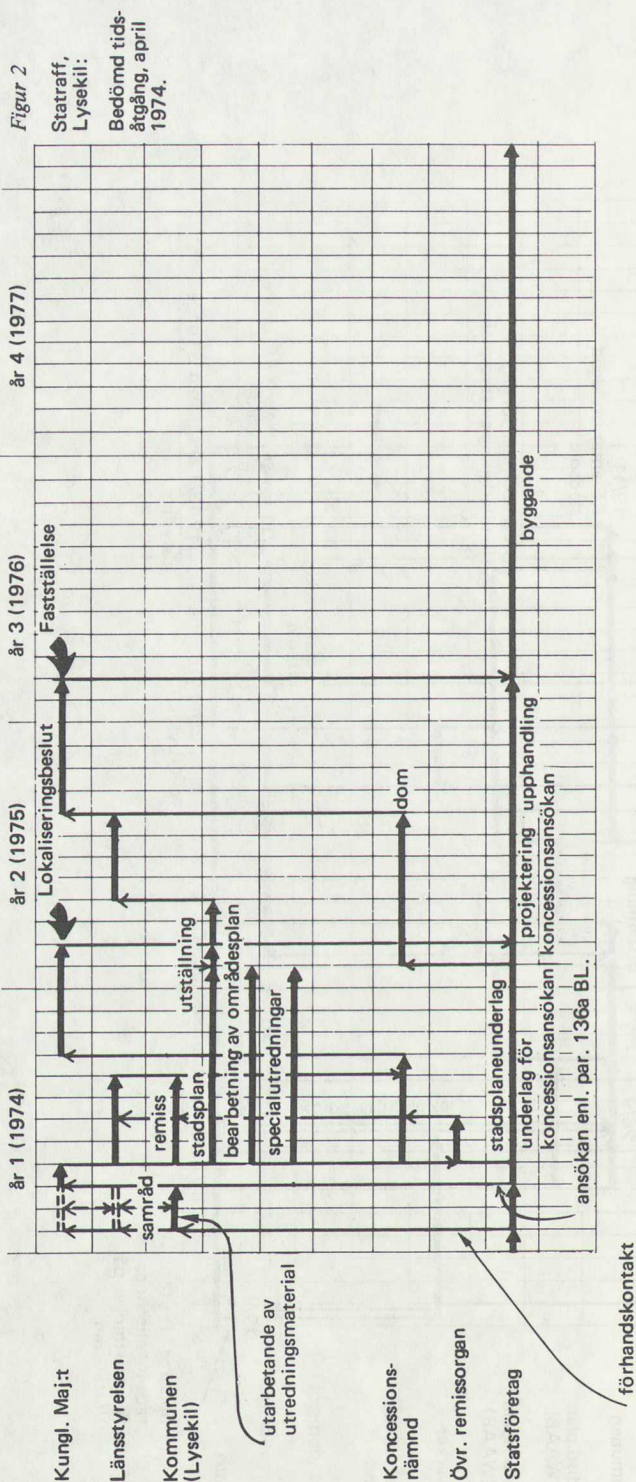
C En stor nyetablering i en kommun där "UMI-industri" inte förutsetts:

Uppskattad kostnad: 100.000 - 300.000 kronor.

Figur 1

OK-Scanraff,  
Lysekil:  
verklig tidsåtgång

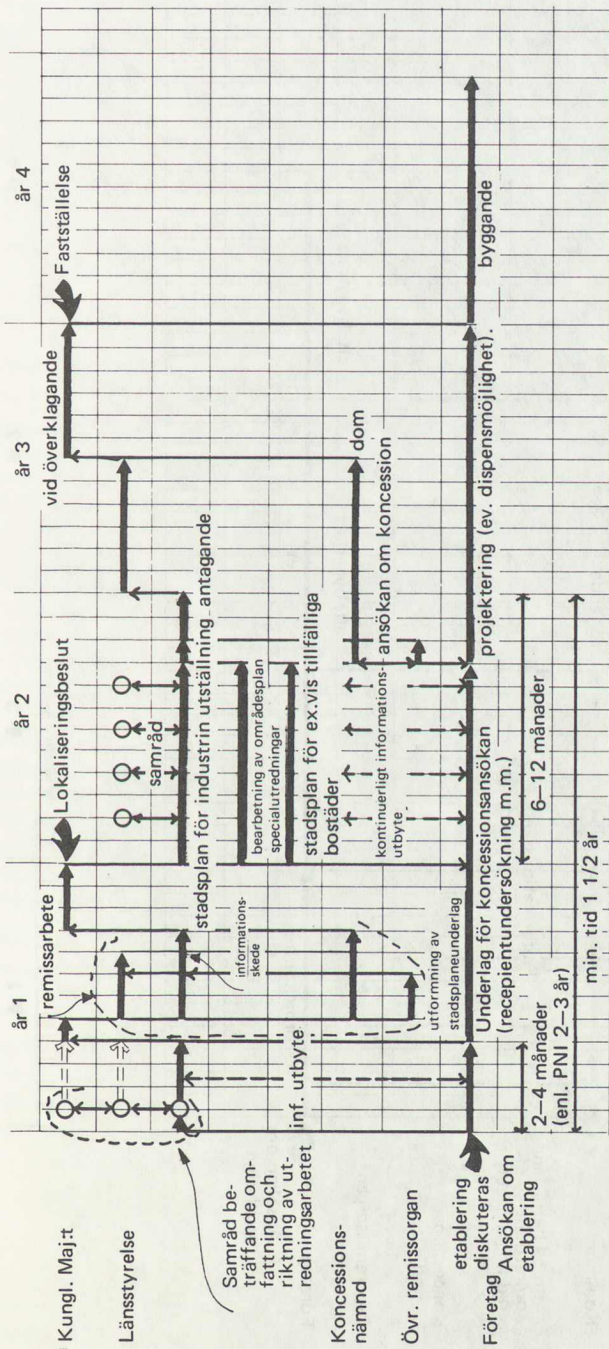




Figur 3

Typfall A:

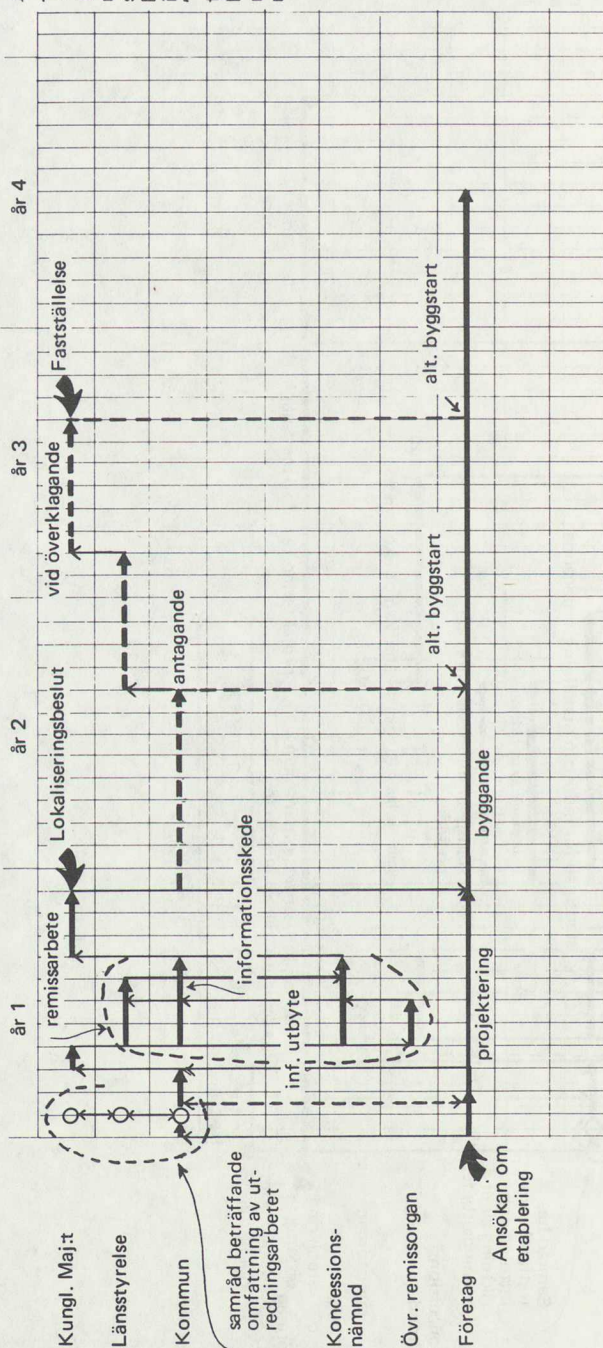
Stor nyetablering i en kommun där "UMI-industri" förutsetts i den kommunala planeringen (kommun typ 1).



Figur 4

Typfall B:

Liten nyetablering eller begränsad utbyggnad av befintlig industri i en kommun där "UMI-industri" förutsetts i den kommunala planeringen (Kommun typ 1)





# Statens offentliga utredningar 1975

## Kronologisk förteckning

---

1. Demokrati på arbetsplatsen. A.
  2. Psalmer och visor. Del 1: 1. U.
  3. Psalmer och visor. Del 1: 2. U.
  4. Psalmer och visor. Del 1: 3. U.
  5. Bättre bosättning för flera. S.
  6. Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan. U.
  7. Framtida studerandehälsovård. U.
  8. Utlandssvenskarnas rösträtt. Ju.
  9. Individens och skolan. U.
  10. Rörlig pensionsålder. S.
  11. Svensk press. Tidningar i samverkan. Fi.
  12. Totalfinansiering. B.
  13. Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. S.
  14. Konstnärerna i samhället. U.
  15. Kommunal rösträtt för invandrare. Kn.
  16. Kriminalvårdens nämnder. Ju.
  17. Markanvändning och byggande. Remissmanställning utgiven av bostadsdepartementet. B.
  18. Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. Kn.
  19. Konsumentskydd på låsområdet. H. (Utkommer hösten 1975)
  20. Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. Ju.
  21. Pensionsförsäkring. Fi.
  22. Lag om allmänna handlingar. Ju.
  23. JO-ämbetet. Uppgifter och organisation. R.
  24. Tre sociologiska rapporter. Ju.
  25. À jour. Om journalistutbildning. U.
  26. Forskningsråd. U.
  27. Politisk propaganda på arbetsplatser. A.
  28. Program för ljud och bild i utbildningen. U.
  29. Medborgerliga fri- och rättigheter i vissa länder. Ju.
  30. Barnens livsmiljö. S. (Utkommer hösten 1975)
  31. Samhället och barns utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 1. S. (Utkommer hösten 1975)
  32. Barns hälsa. Barnmiljöutredningens rapport 2. S. (Utkommer hösten 1975)
  33. Barns uppfostran och utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 3. S. (Utkommer hösten 1975)
  34. Förskolan, skolan och fritiden. Barnmiljöutredningens rapport 4. S. (Utkommer hösten 1975)
  35. Barnfamiljernas ekonomi. Barnmiljöutredningens rapport 5. S. (Utkommer hösten 1975)
  36. Barnen och den fysiska miljön. Barnmiljöutredningens rapport 6. S. (Utkommer hösten 1975)
  37. Barn och föräldrars arbete. Barnmiljöutredningens rapport 7. S. (Utkommer hösten 1975)
  38. Barnkultur. Barnmiljöutredningens rapport 8. S. (Utkommer hösten 1975)
  39. Statsbidrag till kommunerna. Fi.
  40. Trafikolyckor och statistik. K.
  41. Kommunal demokrati. Kn.
  42. Kommunal demokrati. Sammanfattning. Kn.
  43. Kvinnor i statlig tjänst. Fi.
  44. Etablering av miljöstörande industri. B.
-

# Statens offentliga utredningar 1975

## Systematisk förteckning

---

### Riksdagen

JO-ämbetet. Uppgifter och organisation. [23]

### Justitiedepartementet

Utlandssvenskarnas rösträtt. [8]

Kriminalvårdens nämnder. [16]

Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. [20]

Lag om allmänna handlingar. [22]

Tre sociologiska rapporter. [24]

Medborgerliga fri- och rättigheter i vissa länder. [29]

### Socialdepartementet

Bättre bosättning för flera. [5]

Rörlig pensionsålder. [10]

Vägrafikolyckor och sjukvårdskostnader. [13]

Barnmiljöutredningen. 1. Barnens livsmiljö. [30]

(Utkommer hösten 1975) 2. Samhället och barns utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 1. [31]

(Utkommer hösten 1975) 3. Barns hälsa. Barnmiljöutredningens rapport 2. [32]

(Utkommer hösten 1975) 4. Barns uppfostran och utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 3. [33]

(Utkommer hösten 1975) 5. Förskolan, skolan och fritiden. Barnmiljöutredningens rapport 4. [34]

(Utkommer hösten 1975) 6. Barnfamiljernas ekonomi. Barnmiljöutredningens rapport 5. [35]

(Utkommer hösten 1975) 7. Barnen och den fysiska miljön. Barnmiljöutredningens rapport 6. [36]

(Utkommer hösten 1975) 8. Barn och föräldrars arbete. Barnmiljöutredningens rapport 7. [37]

(Utkommer hösten 1975) 9. Barnkultur. Barnmiljöutredningens rapport 8. [38]

### Kommunikationsdepartementet

Trafikolyckor och statistik. [40]

### Finansdepartementet

Svensk press. Tidningar i samverkan. [11]

Pensionsförsäkring. [21]

Statsbidrag till kommunerna. [39]

Kvinnor i statlig tjänst. [43]

### Utbildningsdepartementet

1969 års psalmkommitté. 1. Psalmer och visor. Del 1: 1. [2] 2. Psalmer och visor. Del 1: 2. [3] 3. Psalmer och visor. Del 1: 3. [4]

Utredningen om skolan, staten och kommunerna. 1. Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan. [6] 2. Individerna och skolan. [9]

Framtida studerandehälsovård. [7]

Konstnärerna i samhället. [14]

Å jour. Om journalistutbildning. [25]

Forskningsråd. [26]

Program för ljud och bild i utbildningen. [28]

### Handelsdepartementet

Konsumentskydd på låsområdet. [19] (Utkommer hösten 1975)

### Arbetsmarknadsdepartementet

Demokrati på arbetsplatsen. [1]

Politisk propaganda på arbetsplatser. [27]

### Bostadsdepartementet

Totalfinansiering. [12]

Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. [17]

Etablering av miljöstörande industri. [44]

### Kommundepartementet

Kommunal rösträtt för invandrare. [15]

Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. [18]

Utredningen om den kommunala demokratin. 1. Kommunal demokrati. [41] 2. Kommunal demokrati. Sammanfattning. [42]







KUNGL. BIBL.  
[ 7 JUL 1975  
STOCKHOLM





**LiberFörlag**  
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-23<sup>8</sup>