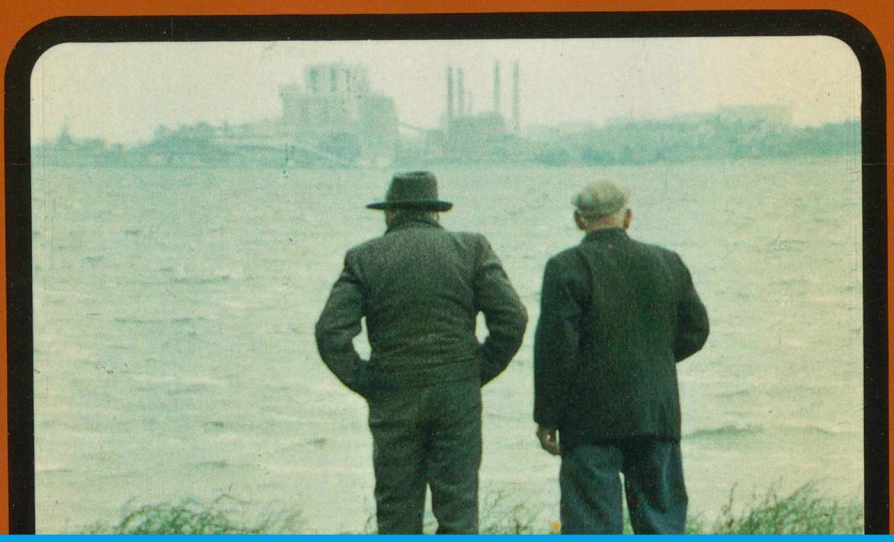
# Etablering av miljöstörande industri



Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

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

SOU
1978:25

# Etablering av miljöstörande industri

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

SOU
1978:25

255
26

Statens offentliga utredningar
1978:25
Bostadsdepartementet

# Etablering av miljöstörande industri

Slutbetänkande av
Utredningen rörande miljöproblem m m
i vissa industriområden (UMI)

Stockholm 1978

Omslag Jan Boman
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-03760-2
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1978

Tillåten för försäljning, utdelning eller utförsel. Försvarsstabens säkerhetsavdelning 1977-05-24
Godkänd ur sekretessynpunkt för spridning. Statens lantmäteriverk 1977-06-01.

# Till statsrådet och chefen för bostadsdepartementet

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 detta bemyndigande tillkallades den 2 mars 1972 såsom sakkunniga 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 Olsson begärt entledigande från sitt uppdrag. Chefen för civildepartementet tillkallade samma dag i stället numera departementsrådet i bostadsdepartementet Kjell Svensson att vara ledamot i utredningen.

Den 6 november 1975 erhöll ordföranden Gunnarsson begärt entledigande. Till ny ordförande förordnades den 7 november 1975 avdelningschefen i arbetsmarknadsstyrelsen Aksel Spendrup.

Den 13 november 1975 förordnades ombudsmannen i Svenska fabriksarbetareförbundet Sven Daglund att vara ledamot i utredningen.

Som experter åt utredningen tillkallades den 3 januari 1973 avdelningschefen i arbetsmarknadsstyrelsen Aksel Spendrup[1] och den 11 december 1973 departementssekreteraren i civildepartementet Mats Önnesjö.[2] Den 7 november 1975 tillkallades som experter planeringschefen i statens naturvårdsverk Nils Ahlgren och byråchefen i statens planverk Peter Heimbürger.

Under utredningens arbete med slutbetänkandet har som sekreterare tjänstgjort departementssekreteraren Lennart Myhlback sedan den 1 april 1976. Som biträdande sekreterare förordnades den 1 april 1976 socionom Magnus Brandel. I arbetet med slutbetänkandet har sekretariatet biträtts av assistenten Eva Jonsson.

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

Utredningen har tidigare avlämnat ett delbetänkande, Etablering av miljöstörande industri (SOU 1975:44). Delbetänkandet innefattar bl. a. förslag till ändrat prövningsförfarande vad avser miljöstörande industri samt förslag till åtgärder beträffande förhållanden för byggnads- och montagear-

[1] T o m den 6 november 1975.

[2] T o m den 14 mars 1976.

betare vid storarbetsplatser.

I föreliggande slutbetänkande behandlas planering och utformning av områden för storindustri. Vidare belyses effekter av etableringar av miljöstörande industri vad avser arbetsmarknad, omgivningshygien, räddningstjänst och kommunal ekonomi.

Utredningen har i sitt arbete tagit kontakter med berörda statliga myndigheter, kommuner, företag och intresseorganisationer.

Utredningen har härmed slutfört sitt arbete.

Stockholm i februari 1978

*Aksel Spendrup*

*Sven Daglund* *Börje Jönsson* *Karl Erik Nilsson*

*Sune Eriksson* *Tage Kahlin* *Kjell Svensson*

*/Lennart Myhlback*
*Magnus Brandel*

# Innehåll

*Sammanfattning* . . . . . 9

*Summary* . . . . . 17

1 *Inledning* . . . . . 25

2 *Inriktning och avgränsning av utredningsuppdraget* . . . . . 29

3 *Planering och utformning av områden för miljöstörande industri* 35
3.1 Mål . . . . . 35
3.2 Lagstiftning . . . . . 36
3.2.1 Byggnadslagstiftningen . . . . . 37
3.2.2 Annan lagstiftning som rör planering och utformning av miljöstörande industri . . . . . 37
3.3 Myndigheter . . . . . 37
3.4 Intressenter . . . . . 38
3.4.1 Företag . . . . . 38
3.4.2 Samhälle . . . . . 38
3.4.3 Intresseorganisationer och enskilda . . . . . 38
3.5 Utgångspunkter för planeringen . . . . . 39
3.5.1 Tidsaspekten . . . . . 39
3.5.2 Organisationsaspekten . . . . . 39
3.5.3 Markresursaspekten . . . . . 39
3.6 Behov av en samlad bedömning . . . . . 40
3.7 Industriområdets innehåll och struktur . . . . . 40
3.7.1 Produktion . . . . . 42
3.7.2 Lagring . . . . . 42
3.7.3 Kommunikationer och försörjning . . . . . 42
3.7.4 Expansion . . . . . 43
3.7.5 Servicefunktioner . . . . . 43
3.7.6 Arbetsutrymmen under byggtiden . . . . . 44
3.7.7 Deponering . . . . . 44
3.7.8 Säkerhetsmässig uppbyggnad och skyddsområden . 44
3.7.9 Landskapsanpassning . . . . . 45
3.7.10 Upplevelse av industriområdet . . . . . 45
3.7.11 Exemplet Brofjorden . . . . . 46
3.8 Exempel på arbetssätt . . . . . 46

3.8.1 Huvudskeden i planerings- och genomförandeprocessen . . . . . 46
3.8.2 Planarbetets innehåll och organisation . . . . . 48
3.9 Utredningens överväganden och förslag . . . . . 52

4 *Befolkning och näringsliv* . . . . . 55
4.1 Mål . . . . . 55
4.2 Medel . . . . . 55
4.2.1 Myndigheter . . . . . 56
4.3 Stenungsund . . . . . 57
4.3.1 Etableringen i Stenungsund . . . . . 57
4.3.2 Befolknings- och näringslivsutvecklingen i Stenungsundsregionen . . . . . 57
4.3.3 Stenungsunds arbetsmarknad . . . . . 59
4.4 Lysekil . . . . . 60
4.4.1 Etableringen i Lysekil . . . . . 60
4.4.2 Befolknings- och näringslivsutvecklingen i Lysekilsregionen . . . . . 61
4.4.3 Lysekils arbetsmarknad . . . . . 61
4.5 Varberg . . . . . 62
4.5.1 Etableringen i Varberg . . . . . 62
4.5.2 Befolknings- och näringslivsutvecklingen i Varberg . 62
4.5.3 Varbergs arbetsmarknad . . . . . 64
4.6 Utredningens överväganden och förslag . . . . . 64

5 *Omgivningshygieniska och sociala effekter* . . . . . 67
5.1 Mål . . . . . 68
5.2 Lagstiftning . . . . . 69
5.2.1 Miljö- och planlagstiftningen . . . . . 69
5.2.2 Sociallagstiftningen . . . . . 70
5.2.3 Arbetarskyddslagstiftningen . . . . . 71
5.3 Myndigheter och organ . . . . . 71
5.3.1 Centrala organ . . . . . 71
5.3.2 Regionala organ . . . . . 72
5.3.3 Lokala organ . . . . . 73
5.4 Metoder för att utvärdera effekter på människan . . . . 73
5.4.1 Dos-effektsamband . . . . . 75
5.5 Industrier som kan medföra miljömedicinska problem . . . 76
5.5.1 Metallurgisk industri . . . . . 76
5.5.2 Sulfatcellulosaindustri . . . . . 77
5.5.3 Petrokemisk industri och oljeraffinaderier . . . . 78
5.6 Sociala effekter . . . . . 79
5.7 Brister vid bedömning av hälsoeffekter . . . . . 79
5.7.1 Kunskapsbrister . . . . . 79
5.7.2 Modell för epidemiologisk bevakning . . . . . 80
5.7.3 Behov av medverkan från medicinsk och social expertis i planerings- och beslutsprocessen . . . . . 81
5.8 Utredningens överväganden och förslag . . . . . 81

6 *Räddningstjänst* . . . . . 85
6.1 Inledning . . . . . 85
6.2 Några större olyckor inom petrokemisk industri . . . . . 86
6.3 Mål . . . . . 87
6.4 Organisation . . . . . 88
6.4.1 Centrala organ . . . . . 88
6.4.2 Regionala organ . . . . . 89
6.4.3 Lokala organ . . . . . 89
6.5 Kartläggning av problem . . . . . 90
6.5.1 Dimensionering . . . . . 90
6.5.2 Skadeförebyggande åtgärder . . . . . 91
6.5.3 Delat huvudmannaskap . . . . . 92
6.5.4 Fördelning av ansvar och kostnader mellan företag och samhälle . . . . . 94
6.6 Utredningens överväganden och förslag . . . . . 95

7 *Kommunal ekonomi* . . . . . 99
7.1 Mål . . . . . 99
7.2 Fördelning av kostnader mellan företag, stat och kommun . 100
7.2.1 Statliga åtgärder för att fördela kostnader . . . . . 100
7.2.1.1 Allmänna statsbidrag . . . . . 100
7.2.1.2 Speciella statsbidrag . . . . . 101
7.2.1.3 Viss lagstiftning . . . . . 102
7.2.2 Kommunens möjligheter att fördela kostnader . . . 103
7.2.2.1 Lagstiftning . . . . . 103
7.2.2.2 Avtal mellan kommun och företag . . . 104
7.3 Undersökning av kommunalekonomiska konsekvenser av industrietablering . . . . . 105
7.3.1 Investeringar föranledda av industrietableringen . . 107
7.3.2 Driftkostnader föranledda av industrietableringen . . 108
7.3.3 Ekonomiska konsekvenser i övrigt . . . . . 109
7.4 Jämförelse med andra kommuner . . . . . 110
7.4.1 Expansionstakt . . . . . 110
7.4.2 Fördelning av investeringsutgifter och driftkostnader på olika verksamhetsområden . . . . . 112
7.4.3 Kommunal service . . . . . 113
7.5 Den totala kommunala ekonomin . . . . . 114
7.5.1 Investeringar . . . . . 114
7.5.2 Kapitalbildning . . . . . 114
7.5.3 Upplåning . . . . . 116
7.5.4 Lånekostnader . . . . . 119
7.5.5 Driftkostnader . . . . . 119
7.5.6 Likviditet . . . . . 120
7.5.7 Skatteintäkter och skatteutjämningsbidrag . . . . 126
7.6 Utredningens överväganden och förslag . . . . . 130

Bilaga 1 *Sammanfattning av delbetänkandet Etablering av miljöstörande industri (SOU 1975:44)* . . . . . 135

Bilaga 2 *Checklista över olika studier i planeringsarbetet* . . . . . 149

Bilaga 3 *Villkor för att tillgodose allmänna intressen i regeringens beslut enligt 136 a § byggnadslagen* . . . . . 151

Bilaga 4 *Avtal mellan företag och kommun vid etablering av miljöstörande industri* . . . . . 155

Bilaga 5 *Servicenivån i vissa kommuner åren 1972 och 1975* . . . 165

# Sammanfattning

## Inledning

I rapporten Hushållning med mark och vatten (SOU 1971:75) konstaterades att konsekvenserna av uppbyggandet av stora industriområden borde behandlas av en särskild utredning.

I mars 1972 tillkallade chefen för civildepartementet sakkunniga för att utreda "särskilda problem m m i samband med utbyggnad av vissa stora industrianläggningar". Utredningen (C 1972:01) antog namnet utredningen rörande miljöproblem m m i vissa industriområden (UMI).

Vi har bedrivit vårt arbete i två etapper. Under den första etappen studerade vi i huvudsak etableringsskedet medan vi under den andra etappen har inriktat oss på effekterna av miljöstörande industri i drift. Vi har tidigare avgivit ett delbetänkande, Etablering av miljöstörande industri (SOU 1975:44).

## Inriktning och avgränsning av utredningsuppdraget

Med utgångspunkt i de problem som anges i direktiven har vi valt att studera planering och utformning av områden för storindustri, arbetsmarknadsfrågor, omgivningshygien och sociala frågor, räddningstjänst samt kommunal ekonomi.

De frågor vi har behandlat är komplicerade och kan ses från många olika utgångspunkter. Vi har därför gjort vissa avgränsningar. Generella frågor som rör miljöskydd, räddningstjänst, arbetsmiljö, boendemiljö, kommunal ekonomi osv ingår inte i vårt uppdrag. Vi har inte behandlat de speciella frågor som hänger samman med kärnkraft. Vad gäller frågor om den omgivande miljön har vi i första hand behandlat effekter på människan. Vi har således inte studerat industrins inverkan på omgivande natur.

I vårt land finns endast ett fåtal kommuner som hyser så stora industrier eller industrikombinat som våra direktiv behandlar. Dessa industrier sätter ofta sin prägel på de orter dit de lokaliseras och har genomgående stor betydelse för kommunens ekonomi och arbetsmarknad. Som exempel kan nämnas Lysekils, Oxelösunds och Stenungsunds kommuner.

De frågor vi har studerat har olika tyngd på skilda lokaliseringsorter och för olika typer av industri. Det geografiska område som är av intresse växlar beroende på de problem som studeras.

Industrins speciella egenskaper står i förgrunden vad gäller planering och utformning av industriområden, räddningstjänst och omgivningshygien. När vi studerar befolkning och näringsliv och kommunal ekonomi är det framför allt sådana omständigheter som industrins storlek räknat i antal sysselsatta och kommunens folkmängd och övrigt näringsliv som är intressanta.

## Planering och utformning av områden för miljöstörande industri

Etablering av miljöstörande industri berör ett stort antal intressenter. Planläggning och tillståndsprövning av miljöstörande industri syftar till en vägning mellan olika intressen.

Fysisk planering av områden för miljöstörande industri innefattar ställningstaganden till miljöskydds- och säkerhetskrav samt krav på vägar, vatten och avlopp etc. Planering och utformning av områden för miljöstörande industri bör utgå från en helhetssyn där olika typer av sektorplanering och regleringar enligt byggnads- och miljöskyddslagstiftningen etc ingår som delar i en kontinuerlig planeringsprocess. Det krävs en ökad medvetenhet hos statliga och kommunala myndigheter om betydelsen av att vid planering och utformning av områden för storindustri tidigt beakta olika samhällsintressen.

Vi har funnit att byggnadslagstiftningen ger möjligheter för stat och kommun att styra planering och utformning av områden för miljöstörande industri. Detta kan ske genom bestämmelser i plan, genom villkor i anslutning till byggnadslovgivning och genom villkor för att tillgodose allmänna intressen i samband med regeringens tillståndsprövning enligt 136 a § byggnadslagen. Byggnadslagstiftningen ger också kommunen en förhandlingsposition vid slutande av avtal med företaget.

Förhållandena skiftar mellan olika etableringar av miljöstörande industri, bl a vad gäller industrins och naturens egenskaper. Kommunernas förutsättningar vad gäller organisatoriska och tekniska resurser varierar också. Det är därför inte möjligt att ange annat än generella riktlinjer för hur områden för miljöstörande industri skall utformas och hur den fysiska planeringen skall bedrivas. I betänkandet redovisas i form av exempel dels vissa överväganden som vanligtvis behöver göras i planläggningsarbetet, dels hur planering och genomförande kan ske inom ramen för befintlig lagstiftning.

I dag saknas en systematisk återföring av kunskaper och erfarenhet från etablering av miljöstörande industri. Vi föreslår att statens planverk i samråd med andra berörda myndigheter och organisationer får till uppgift att fortlöpande ställa samman och redovisa erfarenheter från planering och utformning av större industriområden.

## Befolkning och näringsliv

Vi har kartlagt effekter på befolkning och näringsliv av industrietableringarna i Lysekil, Stenungsund och Varberg.

Från allmänna arbetsmarknadspolitiska utgångspunkter är det självfallet

inte av någon avgörande betydelse om en industrianläggning klassas som miljöstörande eller inte. När en viss industribransch får en mycket dominerande ställning på en ort finns det skäl att särskilt uppmärksamma de arbetsmarknadspolitiska följderna och överväga möjligheterna att kompensera olägenheterna av en ensidig arbetsmarknad.

De etableringar av miljöstörande industrier som vi har studerat har inte inneburit att ensidigheten inom näringslivet blivit så påtaglig som i de traditionella bruksorterna. Etableringarna av petrokemisk industri i Stenungsund har dock medfört en viss ensidighet vad gäller efterfrågan på arbetskraft. På sikt kan också det ensidiga beroendet av olja som råvara till industrierna bli ett problem.

Vid stora etableringar är det angeläget att söka få anslutning till redan existerande tillräckligt stora och differentierade arbetsmarknader för att undvika uppkomsten av ensidiga arbetsmarknader. När andra aspekter än de arbetsmarknadspolitiska blir avgörande för valet av lokaliseringsort bör de arbetsmarknadspolitiska konsekvenserna analyseras och beaktas redan i ett tidigt skede av etableringsprocessen. Detta kan lämpligen ske i samband med remissbehandlingen av företagets lokaliseringsansökan enligt 136 a § byggnadslagen.

Vid lokaliseringar till mindre kommuner av industrier som kräver betydande nyanställningar är det viktigt att näraliggande kommuner bereds tillfälle att yttra sig över den planerade etableringens väntade effekter på det egna näringslivet, bostadsbyggandet etc. Om en etablering kan väntas få omfattande konsekvenser för intilliggande kommuner bör länsstyrelsen ta initiativ till erforderligt samråd med berörda kommuner. I ett sådant samråd bör diskuteras bl a frågor rörande samordning av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen, gemensamma satsningar på kollektivtrafiken, utbyggnad av barnomsorgen och lokaliseringar av ytterligare tillkommande industri.

Rekryteringen till de industrier vi har studerat har hittills i huvudsak omfattat manlig arbetskraft. För att underlätta för kvinnorna att få arbete inom industrin måste vissa åtgärder övervägas redan på planeringsstadiet. Obenägenheten att anställa kvinnor till vissa arbeten är mera beroende av allmänna attityder och mindre grundade på sakskäl. Redan överenskommelser mellan värdkommunen och företaget om att man allvarligt skall pröva möjligheterna att rekrytera kvinnor till den nya industrin skulle med hänsyn härtill sannolikt få en viss effekt. Överenskommelser kan träffas varigenom företagen förbinder sig att lägga sådana funktioner, exempelvis administration och forsknings- och utvecklingsarbete till orten för vilka det även med traditionellt betraktelsesätt ligger väl till att rekrytera kvinnor. Specificerade målsättningar beträffande sysselsättningens fördelning på män och kvinnor bör också kunna diskuteras mellan värdkommunen och det etablerande företaget. Frågor om arbetsmarknadspolitiska insatser i form av bl a yrkesutbildning bör i det sammanhanget tas upp med arbetsmarknadsmyndigheterna.

## Omgivningshygieniska och sociala effekter

Utsläpp och störningar till följd av miljöstörande industri kan på olika sätt påverka människan. Effekterna sträcker sig från sjukdom till mer subjektivt upplevda besvär. Vi har diskuterat olika typer av reaktioner hos människan som kan härröra från miljöstörande industri samt statistik och undersökningsmetoder som kan användas för att belägga störningar på människan. Vi har också redovisat exempel på industrityper som kan medföra utsläpp och störningar som ger effekter på människan.

I direktiven pekas på risk för sociala problem i samband med etablering av miljöstörande industri bl a till följd av en snabb utbyggnadstakt. Med tillgänglig statistik har vi emellertid inte kunnat finna, att av oss studerade kommuner med miljöstörande industri i dessa avseenden skiljer sig från andra kommuner eller från riket som helhet. För att med större säkerhet kunna bedöma förekomst av sociala problem behövs mera fullständiga studier. Vi föreslår att medel anvisas för att låta statistiska centralbyrån komplettera de s k levnadsnivåundersökningarna så att uppgifter från Lysekils och Stenungsunds kommuner kan särredovisas och jämföras med andra kommungrupper, län och riket.

Det är angeläget att omgivningshygieniska och sociala frågor uppmärksammas tidigt i etableringsprocessen. För att få till stånd en mer ingående behandling av dessa frågor bör experter på omgivningshygieniska och sociala frågor ingå i den etableringsgrupp som vi föreslog i vårt förra betänkande.

Nylokalisering och större utbyggnader av miljöstörande industrier sker relativt sällan i vårt land. Erfarenheterna av och kunskaperna om effekter på hälsan av sådana industrietableringar är därför begränsade på regional och lokal nivå. Det åvilar socialstyrelsen att beakta dessa frågor bl a i samband med remisser i ärenden enligt 136 a § byggnadslagen. Vid mera omfattande etableringar kan dessa frågor behöva utredas särskilt. När socialstyrelsen får en ansökan på remiss om en större etablering av sådan industri bör socialstyrelsen från fall till fall bedöma om en särskild undersökning av effekter på hälsan erfordras. För att inte fördröja beslutsprocessen bör behov av särskild undersökning så tidigt som möjligt anmälas till regeringen.

Det är viktigt att omgivningshygieniska och sociala effekter uppmärksammas även när industrin är i drift. Denna uppgift faller naturligt på kommunen.

I vår kartläggning har vi funnit brister i kunskap och utbyte av information beträffande omgivningshygieniska och sociala frågor som inte enbart rör miljöstörande industri. Vi har ändå valt att behandla dessa generella problem eftersom dessa brister torde göra sig gällande i hög grad i samband med etablering och drift av just sådan industri. Om generella åtgärder vidtas minskar behovet av speciella åtgärder i kommuner med miljöstörande industri.

Det finns i dag inte tillräckliga kunskaper om hur olika giftiga ämnen påverkar människorna. Vi föreslår att på sikt upprättas ett epidemiologiskt bevakningssystem avseende fysikalisk-kemisk miljöpåverkan i varje län eller grupper av län. Ett epidemiologiskt bevakningssystem förbättrar beredskapen mot miljöskador genom tidig upptäckt av miljöproblem som ger

medicinska effekter. Det ger också större förutsättningar för framgångsrika motåtgärder.

Det finns stort behov av systematiska sammanställningar och utvärderingar av befintlig kunskap och nya forskningsrön med avseende på omgivningshygieniska effekter på människan i sådan form att de blir praktiskt användbara för beslutsfattare på olika nivåer. För närvarande har inte någon myndighet ett övergripande ansvar för detta. Starka skäl talar därför för att en miljömedicinsk informationscentral bör inrättas. Miljödatanämnden har hos regeringen begärt en särskild utredning om informationsservice på det toxikologiska området. En sådan utredning bör komma till stånd och då även behandla frågan om inrättandet av en miljömedicinsk informationscentral.

## Räddningstjänst

Räddningstjänsten syftar till att vid brand, oljeutflöde, ras, översvämning eller annat nödläge avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön. Vi har studerat räddningstjänst vid sådan industri där speciella nödlägen i form av omfattande explosioner och bränder samt stora plötsliga utsläpp av giftiga gaser och andra giftiga ämnen kan inträffa. Det gäller framför allt vid tung kemisk industri, petrokemisk industri, massaindustri och oljeraffinaderier.

Vi har funnit behov av vissa åtgärder för att räddningstjänsten i orter med industrier med risk för speciella nödlägen bättre skall svara mot räddningstjänstens syfte. De åtgärder vi föreslår gäller dels förbättrad planering och övning av samordnade räddningsinsatser, dels behov av att i ökad utsträckning vidta förebyggande åtgärder.

I kommuner där det finns industrier med risk för speciella nödlägen behövs bättre beslutsunderlag för att kunna ta ställning till räddningstjänstens utformning. Statens brandnämnd bör i ökad utsträckning i samråd med bl a arbetarskyddsstyrelsen bistå kommunerna med beslutsunderlag i dessa frågor. Företagen bör också kunna bidra med betydande expertkunskap.

Skadeförebyggande åtgärder är viktiga inom all räddningstjänst. I särskilt hög grad gäller detta vid industrier med risker för speciella nödlägen. Förebyggande åtgärder påverkar den riskbedömning som skall göras för räddningstjänstens del. Sambanden mellan sådana åtgärder och åtgärder inom räddningstjänsten är otillräckligt studerade och bör kartläggas och utvärderas av statens brandnämnd i samråd med arbetarskyddsstyrelsen och statens naturvårdsverk.

I ett flertal kommuner med industrier med risk för speciella nödlägen finns planering för samordnade insatser av brandförsvaret, sjukvårdshuvudmannen och polisväsendet. Gemensamma övningar mellan de olika huvudmännen har dock förekommit endast i ringa utsträckning. I dag finns inte heller någon samlad utvärdering av den planering och de övningar som genomförts. Statens brandnämnd bör svara för sådana analyser och genom råd och anvisningar sprida kunskap om gjorda erfarenheter.

I samband med mycket omfattande nödlägen som utvecklas till katastrofer övertar länsstyrelsen ledningsuppgifter inom räddningstjänsten. Länssty-

relsen är vidare högsta polismyndighet i länet. Med hänsyn härtill bör länsstyrelsen delta i planering, utbildning, övning och information beträffande räddningstjänst i samband med industrier med risk för speciella nödlägen.

Bestämmelser i brandlagen om länsstyrelsens möjligheter att under vissa omständigheter ålägga företagen att hålla viss egen beredskap har hittills använts i liten omfattning. Länsstyrelserna bör i ökad utsträckning pröva behovet av föreläggande om företags egenberedskap. I detta arbete är det angeläget att länsstyrelsen får ytterligare vägledning från produktkontrollnämnden, som är obligatorisk samrådsmyndighet i sådana ärenden.

Vi föreslår att produktkontrollnämnden i samråd med statens brandnämnd och arbetarskyddsstyrelsen får i uppdrag att utarbeta ytterligare anvisningar om hur bestämmelser om företagens egenberedskap skall tillämpas.

Information till befolkningen i orter med industrier med risk för speciella nödlägen erfordras i två avseenden. Dels behövs allmän information om industrin och dess produktion samt de risker som kan vara förenade härmed, dels erfordras speciell information om de åtgärder den enskilde behöver vidta vid larm. Det bör ankomma på kommunala myndigheter att i samverkan med företagen svara för denna information. Statens brandnämnd bör i samråd med kommunförbundet överväga behov av riktlinjer för sådan information.

## Kommunal ekonomi

De kommunalekonomiska åtagandena i samband med etablering av miljöstörande industri i Lysekils, Oskarshamns, Stenungsunds och Varbergs kommuner har undersökts för att klargöra vilka investeringar och driftkostnader som uppstått till följd av industrietableringen. Genom att gå igenom avtal och andra regleringar av ansvar samt intervjua företrädare för respektive kommun har kartlagts vilka direkta insatser som gjorts på grund av industrins speciella anspråk. Finansieringen av dessa investeringar har i genomsnitt till ca 60 % täckts genom överföring av pengar från företag till kommun, s k exploateringsmedel. Övriga kostnader har finansierats genom kommunalskattemedel, lån och statsbidrag.

För att belysa om det föreligger skillnader mellan kommuner som expanderar till följd av utbyggnad av tung industri och andra kommuner vad gäller kostnadsläge och servicenivå har Lysekil, Oskarshamn, Stenungsund och Varberg jämförts med andra expansiva kommuner och kommuner med differentierat näringsliv och en någorlunda konstant folkmängd. Jämförelser har också gjorts med riket.

Jämförelserna visar inte på några markanta skillnader mellan de olika kommuntyper vi har studerat. Skillnaderna mellan kommunerna inom de olika grupperna är vanligtvis större än skillnaderna mellan grupperna. De skillnader vi har funnit vad avser bl a servicenivå och utdebitering torde bero på olika politiska ambitioner och prioriteringar. Olikheter vad gäller bl a befolkningens ålderssammansättning och arbetsmarknadens struktur förklarar också vissa skillnader.

Samtidigt som vi således har kunnat konstatera att de undersökta

kommunerna generellt inte har större ekonomiska svårigheter än andra kommuner är det ändå klart att mycket stora projekt kan försätta en kommun i en extrem situation. Vi har pekat på tre typer av problem.

- Genom att företagens behov av bl a vägar, tekniska anläggningar och bostäder ofta styr tidpunkten för olika investeringar blir kommunens handlingsfrihet ofta hårt kringskuren. Den korta tidrymd under vilken kommunen måste genomföra investeringarna kan tvinga kommunen att på egen hand bekosta nödvändiga investeringar som kommunen annars skulle erhålla statsbidrag för eller som staten annars skulle utföra.
- I samband med industrietablering kan kommunen inte alltid själv välja tidpunkt för de samhällsinvesteringar som etableringen aktualiserar. Problem på kapitalmarknaden kan därför i vissa lägen tvinga kommuner som inte har möjlighet eller bedömer det lämpligt att skattefinansiera sina investeringar att ta upp lån på ogynnsamma villkor.
- Om framtida etableringar är planerade eller bedöms sannolika, överdimensionerar kommunen i vissa fall investeringar i bl a tekniska anläggningar. Detta kan medföra ett betydande risktagande för kommunen. Har mark avsatts för ytterligare industriutbyggnad i kommunens fysiska planering kan berörda markägare kräva att få sin mark inlöst av kommunen. Sådana krav kan resas mot kommunen oavsett om ytterligare industriutbyggnad sker eller inte. En analys av sannolikheten för framtida lokaliseringar av industrier till kommunen är således i det här sammanhanget en viktig del i kommunens investeringsplanering.

Bland annat dessa problem gör det viktigt att kommunen vid en omfattande industrietablering bedriver en ingående ekonomisk planering parallellt med den fysiska planeringen. De ekonomiska konsekvenserna av den väntade expansionen måste analyseras under hela planeringsprocessen för att undvika att kommunen plötsligt hamnar i en ohållbar ekonomisk situation.

Vi har kartlagt de avtal som normalt upprättats mellan företag och kommun vid större industietableringar. Med vissa undantag har de studerade kommunerna genom avtal fått täckning för de speciella kostnader och resursförstärkningar i övrigt som blivit den direkta följden av en etablering. I vissa fall har regeringen genom beslut enligt 136 a § byggnadslagen som villkor för att tillgodose allmänna intressen ålagt företagen kostnader och åtaganden som föranletts av etableringen.

Kommun kan erhålla extra skatteutjämningsbidrag efter särskild framställan till regeringen. Kommunen skall därvid kunna visa att något speciellt inträffat varöver kommunen inte kunnat råda och som påtagligt försämrat dess ekonomi. Extra skatteutjämningsbidrag är enligt vår mening ett lämpligt och tillräckligt instrument för att från fall till fall stödja kommuner som vid etablering av stora miljöstörande industrier kommit i en extrem ekonomisk situation.

# Summary

## Introduction

The report entitled Management of Land and Water (SOU 1971:75) called for a special investigation of the consequences of the development of large industrial areas.

In March 1972 the Minister for Civil Service Affairs appointed an expert body to investigate "special problems etc. connected with the expansion of certain large industrial facilities". This body came to be known as the Commission on Environmental Problems etc. in Certain Industrial Areas (the UMI Commission).

Our work has been conducted in two phases. During the first phase we concentrated mainly on the establishment stage, and during the second phase we studied the effects of polluting industry in operation. We have previously submitted an interim report entitled The Establishment of Polluting Industry (SOU 1975:44).

## Direction and delimitation of the inquiry

Guided by the statement of problems contained by our terms of reference, we have chosen to study the planning and designing of areas for heavy industry, questions concerning the labour market, environmental hygiene and social questions, rescue services and municipal (i. e. local government) finance.

The questions we have covered are complicated and can be viewed from many different angles, and we have therefore made certain delimitations. General questions concerning environment protection, rescue services, the occupational environment, the dwelling environment, municipal finance etc. are not included in our assignment. We have not dealt with the special questions relating to nuclear power. Our study of questions concerning the external environment has mainly focussed on their human implications. Thus we have not studied the impact of industry on its natural surroundings.

There are few municipalities in Sweden with industrial facilities or industrial combines of the magnitude envisaged in our terms of reference. These industrial undertakings often impress their character on the localities where they are established, and they are invariably of great importance to the economy and labour market of the municipality concerned. The munici-

palities of Lysekil, Oxelösund and Stenungsund, for example, are cases in point.

The questions we have studied carry different degrees of weight in different localities and in different types of industry. The geographical area which is of interest varies according to the problems under consideration.

The special characteristics of industry come to the fore in connection with the planning and design of industrial areas, rescue services and environmental hygiene. When we study population, economic structure and municipal finance, we are above all interested in such matters as the size of the industrial enterprise in terms of personnel strength, municipal population and other interesting enterprises.

## Planning and designing areas for polluting industry

The establishment of polluting industry involves a large number of interests. The planning of polluting industry and the consideration of applications for permits for the establishment of such industry are aimed at striking a balance between these interests.

The physical planning of areas for polluting industry involves decisions concerning anti-pollution and safety requirements and the roads, water supply, sewerage and other amenities which will be needed. Areas for polluting industry should be planned and designed in a total perspective, with different types of sectoral planning and control pursuant to building and environment protection legislation etc. forming parts of a continuous planning process. Greater awareness is needed on the part of national and municipal authorities concerning the importance of taking various social interests into consideration when planning and designing areas for heavy industry.

We have found that building legislation provides national and local authorities with the means of controlling the planning and designing of areas for polluting industry. This can be accomplished through planning provisions, through conditions attaching to the award of building permission, and through conditions safeguarding public interests in connection with governmental awards of permits under Section 136 a of the Building Act. Building legislation also gives municipal authorities a position from which to negotiate agreements with the enterprise concerned.

Conditions vary from one industrial venture to another, depending for example on the characteristics of the industrial facility and of the surrounding natural environment. Organizational and technical resources vary from one municipality to another. It is therefore impossible to state more than general guidelines concerning the way in which areas for polluting industry are to be designed and the way in which physical planning is to be conducted. The Commission's report includes examples illustrating certain matters which usually have to be taken into consideration in the course of planning work and also illustrating how planning and implementation can be conducted within the framework of existing legislation.

At present there is no systematic feedback of knowledge and experience from the establishment of polluting industry. We recommend that the

National Board of Urban Planning, acting in collaboration with other relevant authorities and organizations, be instructed to synthesize and present, on a continuous basis, the experience accruing from the planning and design of large industrial areas.

## Population and economy

We have charted the effects of industrial ventures in Lysekil, Stenungsund and Varberg on the population and economies of these three municipalities.

Seen from the general viewpoint of labour market policy, it is of course immaterial whether an industrial facility is classed as polluting or not.

When a particular sector of industry acquires a very dominant position in a locality, special attention needs to be paid to the employment consequences and to the possibilities of counterbalancing the disadvantages of a one-sided labour market.

The establishments of polluting industry which we have studied have not made the local business structure as one-sided as in the traditional mining and manufacturing communities *(bruk),* but the establishment of a petrochemical undertaking in Stenungsund has entailed a certain one-sidedness in the demand for labour. Eventually one-sided dependence on oil as a raw material for industrial enterprise may also come to be a problem.

When big ventures are involved, it is important to make them tie in, if possible, with pre-existing labour markets which are sufficiently large and differentiated, so as to avoid the occurrence of one-sided labour markets. When the choice of location hinges on other considerations than those of labour market policy, the implications for employment should be analysed and taken into account at an early stage of the establishment process. It is avisable for this to be done when the company's application for a localization permit is circulated for comment as provided in Section 136a of the Building Act.

When industrial undertakings involving a great deal of recruitment are established in small municipalities, it is important that neighbouring municipalities be given opportunity of stating their views concerning the anticipated effects of the intended venture on their own economic structures, housing construction etc. If a new venture can be expected to have far-reaching effects on neighbouring municipalities, the county administration should initiate the requisite consultations with the municipalities affected. Points of discussion at these consultations should, for example, include questions concerning the co-ordination of municipal housing construction programmes, joint ventures in the public transport sector, the expansion of child care amenities and the localization of industrial enterprises appearing subsequently.

Recruitment by the industrial enterprises we have studied has been principally confined to men. To make it easier for women to obtain work in industry, there are certain measures which have to be considered while things are still at the planning stage. Reluctance to employ women for certain jobs is dictated more by general attitudes than by objective reasons. Agreements

between the host municipality and the company that serious consideration be given to the possibilities of recruiting women for the new industrial undertaking could therefore probably achieve a certain effect in themselves. Agreements can be concluded whereby the company undertakes to base in the locality functions for which, even by traditional standards, women are eligible, e.g. administration and research and development. It should also be possible for the host municipality and the establishing company to discuss specific aims concerning the apportionment of employment opportunities between men and women. Questions concerning measures of labour market policy such as vocational training should be raised with the labour market authorities in this connection.

## Environmental-hygienic and social effects

Emissions and disruptions resulting from polluting industry can affect people in a variety of ways. The effects range from disease to more subjectively experienced annoyance. We have discussed various types of human reaction which may be caused by polluting industry, together with statistics and methods of investigation which can be used to ascertain disruptive human effects. Also, we have presented examples of types of industry involving emissions and disruptions which affect human beings.

Our terms of reference point to the risk of social problems in connection with the establishment of polluting industry, due among other things to a rapid rate of expansion. With the statistics now available, however, we have been unable to find that municipalities studied by us and accommodating polluting industry differ in these respects from other municipalities or from the country as a whole. More complete studies are needed in order to be able to assess the occurrence of social problems with greater reliability. We recommend that funds be allocated to enable the Central Bureau of Statistics to supplement the standard of living surveys in such a way that data from the municipalities of Lysekil and Stenungsund can be presented separately and compared with data from other groups of municipalities, counties and the country as a whole.

Environmental-hygienic and social questions have not up till now played a substantial role in the establishment process. In order to bring about a more penetrating study of these questions, experts on social questions and matters of environmental hygiene should be included in the establishment group proposed in our previous report.

New localizations and major expansions of polluting industry are comparatively rare occurences in Sweden. Experience and knowledge concerning the health effects of such establishments are therefore limited to regional and local levels. It is the responsibility of the National Board of Health and Welfare to take these matters into consideration, partly in connection with consultation procedure under Section 136a of the Building Act.

These questions may require special investigation in connection with extensive establishments. When the National Board of Health and Welfare receives an application for circulation concerning the establishment of a major industrial facility of this kind, it should decide, on the merits of each

individual case whether a special investigation of effects on health is called for. To avoid delays in the decision-making process, the need for a special investigation should be reported to the Government as early as possible.

It is important for environmental-hygienic and social effects also to be taken into consideration when an industrial facility is in operation. This task, of course, devolves upon the municipality.

In our survey we have discovered shortcomings of knowledge and in the interchange of information on environmental-hygienic and social questions, shortcomings which do not solely concerning polluting industry. We have nonetheless seen fit to deal with these general problems, because the shortcomings are likely to be no less apparent in connection with the establishment and operation of this very type of industry. If general measures are taken, the need for special measures in municipalities with polluting industrial facilities will be correspondingly reduced.

There is insufficient knowledge today concerning the human effects of various toxic substances. We propose that an epidemiological monitoring system should eventually be set up concerning physical-chemical environmental impact in each county or in groups of counties. An epidemiological monitoring system will improve preparedness to deal with environmental damage, because it will lead to the early discovery of environmental problems having medical effects. It will also improve the possibilities of taking successful countermeasures.

There is a great need for systematic syntheses and evaluations of existing knowledge and new research findings concerning the environmental-hygienic effects on human beings to be presented in such a manner as to be of practical use to decision-makers at different levels. There is at present no single authority with overriding responsibility for such matters, and accordingly there is good reason to recommend the establishment of an information centre for environmental medicine. The Swedish Environmental Data Board has asked the Government for a special investigation of information services in the toxicological sector. An investigation of this kind should be carried out and should include the question of establishing an information centre for environmental medicine.

## Rescue services

The purpose of a rescue service is to prevent or mitigate injury to human beings or damage to property or the environment in the event of a fire, an escape of oil, a landslide or avalanche, floods or any other emergency. We have studied rescue services in the type of industry where special emergencies are liable to occur in the form of widespread explosions and fires and heavy, unexpected discharges of toxic gases and other toxic substances. This applies above all to heavy chemical industry, petrochemical industry, pulp manufacturing and oil refineries.

We have found that certain measures need to be taken in order for rescue services in communities exposed to the risk of special industrial emergencies to measure up to their pupose. The measures we propose include improvements to planning, training in co-ordinated rescue operations, and more

extensive measures of a preventive nature.

In municipalities with industrial facilities where special emergencies are liable to occur, better documentation is needed on which to base decisions concerning the organization of rescue services. The National Fire Service Board should act more extensively, in co-operation with the National Board of Occupational Safety and Health among other bodies, to furnish municipal authorities with documentation concerning these matters. Companies should also be capable to contributing a great deal of expert knowledge.

Measures for the prevention of injury and damage are important in all rescue services. This applies particularly to industrial facilities where special emergencies are liable to occur. Preventive measures influence the risk assessment which has to be made concerning rescue services. The relationships between measures of this kind and mesaures within rescue services have been insufficiently studied and should be studied and evaluated by the National Fire Service Board in consultation with the National Board of Occupational Safety and Health and the National Environment Protection Board.

Most municipalities with industrial facilities where special emergencies are liable to occur have contingency plans for co-ordinated efforts by the fire service, the hospital principals and the police, but there have been very few joint exercises. Nor do we at present possess any overall evaluation of the planning and training measures which have been carried out. The National Fire Service Board should take steps to bring about analyses of this kind and should issue advice and instructions to disseminate knowledge of the experience gained.

Leadership of rescue services devolves upon the county administration when an emergency assumes such proportions as to rank as a disaster. The county administration, moreover, is the supreme police authority in its county. Therefore the county administration should participate in planning, instruction, training and information activities concerning rescue services for industrial facilities where special emergencies are liable to occur.

Up to now, little use has been made of the provisions of the Fire Prevention Act empowering the county administration in certain circumstances to require companies to maintain emergency services of their own. The county administrations should give further consideration to the need for companies to be ordered to maintain such services. To this end, the county administrations must be given further guidance by the Product Control Board, the authority which has to be consulted in such matters.

We recommend that the Product Control Board, acting in consultation with the National Fire Service Board and the National Board of Occupational Safety and Health, be instructed to draw up further instructions for the implementation of regulations concerning company emergency services.

There are two respects in which information needs to be supplied to the inhabitants of communities with industrial facilities where special emergencies are liable to occur. General information is needed concerning the industrial enterprise and its production, together with the risks which this may involve, and special information is needed concerning the measures to be taken by the individual in an emergency. It should be the responsibility of municipal authorities to provide this information, in collaboration with

enterprise. The National Fire Service Board, acting in consultation with the Swedish Association of Local Authorities, should consider the guidelines which may be needed concerning such information.

## Municipal finance

Municipal financial commitments in connection with the establishment of polluting industry in the municipalities of Lysekil, Oskarshamn, Stenungsund and Varberg have been investigated in order to ascertain the investments and running costs arising as a result of these industrial establishments. Agreements and other documents defining responsibilities have been studied and representatives of the various municipalities have been interviewed in order to identify the direct measures taken in response to special demands by the industrial enterprises concerned. On average some 60 per cent of the investments have been financed through the transfer of money fiom company to municipality, these transfers being termed development funds. Other costs have been defrayed out of municipal revenue, loans and State grants.

Lysekil, Oskarshamn, Stenungsund and Varberg have been compared with other expanding municipalities and municipalities with a differentiated economy and a more or less static population in order to see whether there are any differences, in terms of the level of costs and the standard of services, between municipalities expanding as a result of the growth of heavy industry and other municipalities. Comparisons have also been made with the country as a whole.

These comparisons have not revealed any pronounced differences between the various types of municipality studied. The differences within the various groups are for the most part greater than the differences between groups. The differences we have found regarding, for example, the standard of services and local taxation rates are probably attributable to differences of political aspiration and priorities. Differences regarding the age structure of the population and the structure of the labour market, among other things, also serve to explain certain differences between the groups.

At the same time as we have thus been able to establish that the municipalities studied do not generally have to labour under greater financial difficulties than other municipalities, it remains clear that very large projects can put a municipality into an extremely difficult situation. We have indicated three types of problem.

- Because a company's need of such things as roads, technical facilities and housing often governs the timing of different investment, municipality freedom of manoeuvre is often closely circumscribed. The short space of time within which the municipality has to make the investments can force it to finance out of its own pocket necessary investments for which it would otherwise obtain State grants or which would otherwise be made by the State.
- The municipality is not always able to choose the timing of the communal investments necessitated by the establishment of an industrial enterprise.

In certain situations, therefore, problems in the capital market may force municipalities to raise loans on unfavourable terms because they are unable or consider it inappropriate to finance their investments out of taxation revenue.

- If future establishments are planned or judged probable, the municipality will in certain cases over-dimension its investments in technical facilities, for example. This can involve the municipality in a considerable assumption of risk. If land has been earmarked in the municipality's physical planning for further industrial expansion, the landowner concerned may demand that the municipality purchase his land. Demands of this kind can be made on the municipality irrespective of whether further industrial expansion materializes or not. In this connection, therefore, an analysis of the probability of future industrial ventures in the municipality are an important part of the process of planning municipal investments.

It is these problems, among others, which make it so important for a municipality to carry out detailed economic planning parallel to its physical planning in connection with extensive industrial establishment. The economic consequences of the anticipated expansion have to be analysed throughout the entire planning process if the municipality is to avoid suddenly finding itself in an untenable financial situation.

We have charted the agreements normally drawn up between company and municipality in connection with a major industrial venture. With certain exceptions, the municipalities investigated have in their agreements secured coverage for the special expenditures and other deployments of additional resources directly entailed by the venture. In certain cases the Government, using the powers conferred by Section 136a of the Building Act, has safeguarded public interests by stipulating that the company is to bear the expenditures and undertakings involved by its establishment.

A municipality can obtain an extra tax equalization grant on special application to the Government. In order for this to be possible, the municipality must be able to satisfy the Government that special events have occurred which were beyond its control and which have substantially impaired its finances. In our opinion, extra tax equalization is a suitable and adequate *ad hoc* means of supporting municipalities which get into financial straits in connection with the establishment of large polluting industrial facilities.

# 1 Inledning

Vår uppgift har varit att studera vissa frågor i samband med etablering och drift av sådana industrier som är av särskilt intresse i den fysiska riksplaneringen. Denna industri brukar med hänsyn till karaktären på de anläggningar som vanligtvis brukar förekomma benämnas miljöstörande industri.

Vi har bedrivit vårt utredningsarbete i två etapper. Under den första etappen behandlade vi i huvudsak etableringsskedet. Vi har avlämnat ett delbetänkande, Etablering av miljöstörande industri (SOU 1975:44). En sammanfattning av detta betänkande finns i bilaga 1. Under den andra etappen har vi inriktat oss på effekterna av miljöstörande industri i drift. Med utgångspunkt i de problem som anges i våra direktiv har vi valt att studera arbetsmarknadsfrågor, planering och utformning av områden för miljöstörande industri, omgivningshygien och sociala frågor, räddningstjänst samt kommunal ekonomi.

I det följande beskriver vi kortfattat bakgrunden till vårt utredningsarbete och innehållet i vårt förra betänkande. En mer ingående beskrivning av de industribranscher som omfattas av vårt uppdrag återfinns i vårt förra betänkande.

I rapporten Hushållning med mark och vatten (SOU 1971:75) redovisades vissa principer för lokalisering av miljöstörande industri längs södra Sveriges kuster. Dessa principer syftade främst till att begränsa antalet områden för miljöstörande industri för att undvika konflikter om mark- och vattenanvändning mellan industri samt olika rekreations- och naturvårdsintressen.

I rapporten konstaterades att det inte finns relevant utredningsunderlag om de sociala konsekvenserna vid uppbyggandet av stora industriområden. I det sammanhanget anfördes att uppbyggnadsperioden ofta medför en stark anspänning på den lokala servicen, kommunalekonomiska problem samt risk för spänningar mellan den nyanlända arbetskraften och den lokala befolkningen. I rapporten framhölls att dessa problem bör ägnas ytterligare uppmärksamhet genom en särskild utredning.

I mars 1972 tillkallade chefen för civildepartementet sakkunniga för att utreda "särskilda problem m m i samband med utbyggnad av vissa stora industrianläggningar". Utredningen (C 1972:01) antog namnet Utredningen rörande miljöproblem m m i vissa industriområden (UMI). Ett utförligt referat av våra direktiv återfinns i vårt förra betänkande.

I november 1972 överlämnade regeringen proposition 1972:111, Regional utveckling och hushållning med mark och vatten, till riksdagen. I bilaga 2, Hushållning med mark och vatten, föreslogs vissa riktlinjer för lokalisering

av miljöstörande industri. De riktlinjer som föreslogs innebär bl a att etablering av miljöstörande industri vid södra Sveriges kuster skall tillåtas endast på ett fåtal platser. I propositionen föreslogs att mark bör reserveras för miljöstörande industri i anslutning till följande orter: Lysekil, Stenungsund, Värö, Karlshamn, Norrköping, Nyköping – Oxelösund och Nynäshamn. Det skulle ankomma på kommunerna att göra dessa markreservationer.

Riktlinjerna för lokalisering av miljöstörande industri syftade främst till att begränsa antalet lokaliseringsorter för att därigenom hålla stora områden fria från störningar. Enligt departementschefen finns vissa risker vid tillämpningen av denna planeringsmetod.

Jag är väl medveten om de problem i skilda avseenden som en begränsning av antalet lokaliseringsplatser kan medföra till följd av koncentration av tung och miljöstörande industri. Strävan att samla den behandlade typen av industri för att hålla stora områden fria från störningar får inte leda till oacceptabla förhållanden på de platser som kommer i fråga för industriutbyggnad. – – –

– – – Jag vill dock framhålla 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 hänvisade i dessa sammanhang till vår utredning. I propositionen föreslogs också ett nytt prövningsförfarande, 136 a § byggnadslagen, för lokalisering av den typ av industri som behandlas i den fysiska riksplaneringen.

Riksdagen anslöt sig till riktlinjerna för lokalisering av miljöstörande industri, det nya prövningsförfarandet och uttalandena om riskerna vid en snabb och koncentrerad uppbyggnad av denna industrityp (CU 1972:35, rskr 1972:348).

I bostadsdepartementet förbereds en rapport som skall behandla den framtida inriktningen av den fysiska riksplaneringen. Våra kartläggningar av olika frågor i orter som idag hyser miljöstörande industri bör kunna ingå som en del i beslutsunderlaget när statsmakterna tar ställning till den framtida fysiska riksplaneringen.

I vårt förra betänkande behandlade vi i första hand frågor som rör uppbyggnaden av miljöstörande industri. Det gäller bl a planering för bostäder och service, rekrytering av arbetskraft, kommunikationer och teknisk försörjning för industriverksamheten och medborgarnas insyn och inflytande i etableringsprocessen. I det sammanhanget föreslog vi ett ändrat prövningsförfarande med avseende på miljöstörande industri. Syftet med det nya prövningsförfarandet var att åstadkomma ett så långt möjligt fullständigt beslutsunderlag för tillståndsprövningen. Detta skulle uppnås genom att företaget lämnar ansökningshandlingarna till kommunen, varefter kommunen utarbetar ett underlagsmaterial som tillsammans med företagets ansökningshandlingar tillställs regeringen. Vidare föreslog vi att en etableringsgrupp normalt skall tillsättas av regeringen i samband med att regeringen prövar en etablering. Gruppen skulle ha till uppgift att samordna etableringsprocessen och sköta erfarenhetsåterföringen från andra etableringar av denna typ.

I betänkandet tog vi också upp principerna för kostnadsfördelning mellan företag och samhälle vid etablering av miljöstörande industri. Vi uttalade

därvid att kostnader för åtgärder som är att hänföra till industriverksamhetens speciella anspråk skall bäras av industriföretaget. Vi behandlade också bostadsförhållandena och de sociala villkoren för byggnads- och montagearbetarna vid storarbetsplatser.

Vi har bedrivit vårt utredningsarbete i nära kontakt med representanter för dem som på ett eller annat sätt är verksamma inom de samhällssektorer vi studerat. Framför allt har vi haft kontakter med företrädare för kommuner dit miljöstörande industri är lokaliserad.

Vi har besökt Lysekils, Stenungsunds, Varbergs, Oxelösunds, Östhammars och Luleå kommuner. Därvid har vi sammanträffat med kommunala förtroendemän och tjänstemän. Vidare har vi diskuterat vissa frågor med företrädare för de anställda och företagsledning. Vi har också studerat stora industriområden i England och Norge.

Vi bygger också våra slutsatser på skriftligt material från kommuner, länsstyrelser, centrala statliga myndigheter, företag och olika intresseorganisationer. Vi har bl a begärt in uppgifter från vissa centrala myndigheter beträffande styrmedel inom omgivningshygien och räddningstjänst. Från företagen har vi vidare begärt in uppgifter rörande sysselsättningen inom de miljöstörande industrierna.

Som underlag för våra ställningstaganden har vi under utredningsarbetets andra etapp initierat och bekostat följande studier:

- *Arbetsmarknaden i tre UMI-orter.* Studien behandlar vissa lokala och regionala effekter på arbetsmarknaden av etablering och drift av miljöstörande industri i Lysekils, Stenungsunds och Varbergs kommuner. Studien har utförts av byrådirektören Åke Lindén vid länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län.
- *Planering och utformning av områden för storindustri.* Rapporten behandlar etablering av stora miljöstörande industrier med betoning på faktorer som är viktiga för den fysiska miljön. Rapporten, som är publicerad, har utarbetats av arkitekterna Sten Imberg, Mats Karlsson, Joen Sachs och Owe Swanson.
- *Omgivningshygieniska aspekter på lokalisering av miljöstörande industri.* Rapporten har sammanställts av omgivningshygieniska avdelningen vid statens naturvårdsverk under medverkan av experter inom och utom avdelningen.
- *Stenungsund – ett samhälle i drift.* En sammanställning av uppsatser i sociologi vid socialhögskolan i Göteborg. Sammanställningen har utarbetats av universitetslektorn Mia Berner.
- *Beskrivning av räddningstjänsten vid miljöstörande industri.* Studien har utarbetats av försvarsdirektören Hans Backlund vid länsstyrelsen i Kopparbergs län.
- *Kommunalekonomiska problem kring utbyggnad och drift av miljöstörande industri.* Studien redovisar de kommunalekonomiska effekterna i Lysekils, Oskarshamns, Stenungsunds och Varbergs kommuner. Studien har utarbetats av Svenska kommunförbundet.

Vi har begärt in synpunkter rörande rapporten Planering och utformning av områden för storindustri från vissa centrala myndigheter, länsstyrelser,

kommuner och organisationer. Från berörda kommuner har vi erhållit kommentarer över studien Kommunalekonomiska problem kring utbyggnad och drift av miljöstörande industri.

# 2 Inriktning och avgränsning av utredningsuppdraget

Enligt våra direktiv skall vi studera olika frågor som hänger samman med etablering av sådana industrier som är av särskilt intresse i den fysiska riksplaneringen. Sådan industri prövas sedan den 1 januari 1973 enligt en särskild paragraf i byggnadslagen, 136 a. I paragrafen föreskrivs att tillkomst, lokalisering och större utbyggnad av industriell eller liknande verksamhet som är av väsentlig betydelse för hushållning med energi, träfiberråvara eller med landets samlade mark- och vattentillgångar skall prövas av regeringen.[1]

Eftersom miljöstörande industri är ett vedertaget begrepp i samband med fysisk riksplanering kommer vi fortsättningsvis att använda begreppet för de industrier vi studerar. Begreppet miljöstörande industri är emellertid inte helt entydigt. Vad som är miljöstörande industri beror inte bara på verksamheten utan också på den omgivande miljöns egenskaper.

Med miljöstörande industrier åsyftar vi de verksamheter som enligt 136 a § byggnadslagen skall prövas av regeringen med hänsyn till att de är av väsentlig betydelse för landets samlade mark- och vattenresurser.

Där den miljöstörande industrin lokaliserats till mindre och glesare bebyggda kommuner ställer industrins etablering förhållandevis stora krav på kommunala investeringar i bl a teknisk försörjning, bostäder och social service. Industrins storlek i förhållande till kommunens folkmängd, arbetsmarknad och servicenivå är därför en viktig utgångspunkt när det gäller att bedöma effekterna av etablering och drift av miljöstörande industri i en kommun.

[1] De nyetableringar som skall prövas anges i lagen på följande sätt:
1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. sågverk med en årlig produktionskapacitet om 5 000 $m^3$ sågade trävaror eller mer, massafabrik, pappersbruk samt fabrik för tillverkning av fiberskivor, spånskivor eller plywood,
3. fabrik för framställning av oorganiska eller organiska kemikalier eller av petrokemiska produkter i övrigt,
4. fabrik för raffinering av råoljor,
5. atomkraftanläggning,
6. anläggning för upparbetning av atombränsle,
7. ångkraftanläggning och annan anläggning för eldning med fossilt bränsle med tillförd effekt överstigande 500 megawatt,
8. fabrik för framställning av gödselmedel,
9. cementfabrik.

Nyetablering och stora utbyggnader av miljöstörande industri utmärks ofta av att industrin

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

I vårt land finns endast ett fåtal kommuner som hyser så stora industrier eller industrikombinat som våra direktiv behandlar. Dessa industrier sätter ofta sin prägel på de orter dit de lokaliseras och har genomgående en mycket stor betydelse för kommunens ekonomi och arbetsmarknad. Som exempel kan nämnas Lysekils, Oxelösunds och Stenungsunds kommuner. I det här sammanhanget bör dock framhållas att kommunsammanläggningarna har inneburit att kommunerna fått ökade resurser för att tillgodose de krav som ställs på kommunerna i samband med en industrietablering. De erfarenheter som låg bakom tillsättandet av vår utredning går i många fall tillbaka på lokaliseringar av miljöstörande industri i mycket små kommuner. Som exempel kan nämnas etableringen av en skogsindustri och ett kärnkraftverk i dåvarande Värö kommun som vid årsskiftet 1965–1966 hade en folkmängd på endast 2 536 personer.

Den utbyggnad av miljöstörande industri som ägt rum hittills under 1970-talet har i huvudsak gällt utvidgning av befintliga industrier.

Vår uppgift är enligt direktiven främst att utreda följderna av en ansamling av miljöstörande industri och att föreslå åtgärder så att negativa konsekvenser på människa och miljö så långt möjligt kan undvikas vid liknande etableringar i framtiden. Däremot är inte vår uppgift att belysa effekter av etablering och drift av all miljöstörande industri. Etablering av en enda stor miljöstörande industri kan i vissa hänseenden få samma effekter som en ansamling av flera miljöstörande industrier. Vi har därför funnit anledning att behandla även etablering och drift av enstaka stora miljöstörande industrier. Vi har inte funnit det meningsfullt att noga definiera vad som åsyftas med stor miljöstörande industri. Vad som åsyftas får istället framgå av de exempel vi studerat. Av betydelse är bl a kommunens folkmängd och servicenivå i förhållande till antalet sysselsatta inom industrin.

I våra direktiv anförs att riktpunkten för vårt 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 enligt direktiven "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".

Innebörden i begreppet fullgod miljö i olika avseenden preciseras inte närmare i direktiven. Direktiven anger inte heller mera exakt på vilka

områden vårt utredningsarbete skall inriktas. I stället anges exempel på speciella problem som en koncentration av miljöstörande industri kan väntas medföra. Enligt direktiven är anläggningarna ofta mycket stora enheter med risker för miljöstörande inverkan på omgivningen. I vissa fall är de förenade med säkerhetsrisker. Det är vanligt att det krävs en betydande arbetsstyrka vid uppbyggnad av industrin, medan den kontinuerliga driften kräver ett mindre antal anställda. Vidare pekas i direktiven på risk för kommunalekonomiska och sociala problem i samband med etablering av stora industrikomplex i små kommuner.

Mot bakgrund av dessa uttalanden i våra direktiv anser vi att vi bör ge begreppet fullgod miljö en vid tolkning som innefattar miljömässiga, sociala och ekonomiska aspekter. Vi har inriktat våra kartläggningar och förslag till åtgärder på fem områden. Dessa är planering och utformning av områden för miljöstörande industri, befolkning och näringsliv, omgivningshygieniska och sociala effekter, säkerhetsfrågor och kommunal ekonomi.

De frågor vi behandlar är komplicerade och kan ses från många olika utgångspunkter. Vi har därför gjort vissa avgränsningar. En utgångspunkt har, som tidigare framgått, varit att behandla endast speciella problem som hänger samman med utbyggnad och drift av miljöstörande industri. Generella frågor som rör miljöskydd, räddningstjänst, arbetsmiljö, boendemiljö, kommunal ekonomi osv ingår således inte i vårt uppdrag. Det har emellertid varit ofrånkomligt att vi också kommit in på vissa generella frågor.

Vi behandlar inte de speciella frågeställningar som hänger samman med kärnkraft. Dessa frågor har prövats av ett antal utredningar. Däremot undersöker vi vissa kommuner dit kärnkraftverk lokaliserats med avseende på arbetsmarknadsfrågor och kommunal ekonomi. Från dessa utgångspunkter torde det inte vara någon skillnad mellan etablering av kärnkraftverk och etablering av annan storindustri.

Vad gäller frågor om den omgivande miljön tar vi i första hand upp effekter på människan. Vi behandlar således inte industrins inverkan på omgivande natur.

De frågor vi studerat har olika tyngd på olika lokaliseringsorter och för olika typer av miljöstörande industri. Även det geografiska område vi behandlar växlar beroende på det problem som studeras. I vissa fall är det av särskilt intresse att se på effekterna av kombinationen stor miljöstörande industri med betydande krav på antal anställda och liten kommun med hänsyn till invånarantal. I andra fall är industrins omgivningshygieniska effekter det mest intressanta. Det är därför inte lämpligt att göra en preciserad avgränsning av industrier och orter. Avgränsningen blir istället beroende av vilka frågor som studeras.

Industrins speciella egenskaper står i förgrunden vad gäller planering och utformning av områden för miljöstörande industri, räddningstjänst samt omgivningshygien. När vi studerat befolkning och näringsliv och kommunal ekonomi är det framför allt industrins storlek räknat i antal sysselsatta och kommunens folkmängd som är intressant.

*Planering och utformning av områden för miljöstörande industri*

När det gäller frågor om planering och utformning av områden för miljöstörande industri behandlar vi industrier som kräver stora markområden och påverkar landskapsbilden påtagligt. Det gäller speciellt stora järn- och stålverk, massaindustrier, tung petrokemisk industri och oljeraffinaderier. Denna typ av industri har i vissa fall lokaliserats till områden som inte tidigare påverkats av industriell utbyggnad. I detta sammanhang har vi i första hand hämtat våra erfarenheter från etableringen av Scanraff vid Brofjorden i Lysekils kommun. Jämförelser görs också med etableringarna i Stenungsund.

*Befolkning och näringsliv*

När vi undersöker den miljöstörande industrins påverkan på befolkning och näringsliv studerar vi i första hand små kommuner med stora, ofta personalkrävande industrier. Som exempel på sådana industrier kan nämnas järn- och stålverk, massafabriker, petrokemisk industri och oljeraffinaderier. Orsaken till att vi inriktar oss på mindre kommuner är att det är i dessa kommuner som nämnda verksamheter medför de största effekterna på arbetsmarknaden. Vi har hämtat våra erfarenheter från bl a Stenungsunds och Lysekils kommuner. Som jämförelse har vi också tagit med Varbergs kommun.

*Omgivningshygieniska och sociala effekter*

När vi studerar omgivningshygieniska effekter av miljöstörande industri behandlar vi massafabriker, oljeraffinaderier, petrokemisk industri och metallurgisk industri. Effekterna på omgivningen beror dels på industrins egenskaper, dels på omgivningens karaktär. Våra erfarenheter på detta område kommer bl a från Lysekil, Rönnskär, Stenungsund och Värö.

När sociala effekter studeras är det framför allt kommunens storlek i förhållande till industrins storlek och utbyggnadstakt som kommer i blickpunkten. Det gäller speciellt då en stor miljöstörande industri lokaliseras till en liten, föga industrialiserad kommun. Vi har i detta avseende hämtat våra erfarenheter från bl a Lysekils, Oskarshamns och Stenungsunds kommuner.

*Räddningstjänst*

I detta kapitel studerar vi säkerhetsproblem vid oljeraffinaderier, petrokemisk industri, tung kemisk industri och massaindustrier. De nödlägen som kan inträffa i dessa industrier är i första hand stora okontrollerade utsläpp av giftiga ämnen och explosioner med åtföljande brand. Orsaken till att vi valt dessa industrityper är inte att sannolikheten är särskilt stor för att nödlägen skall inträffa, utan att konsekvenserna kan bli mycket omfattande om ett nödläge skulle inträffa. Påverkan på omgivningen av ett nödläge är i stort sett oberoende av kommunens storlek. Industrins lokalisering i förhållande till bostadsområden, skolor, centrumbildning osv är däremot av stor betydelse.

Vi har i första hand hämtat våra erfarenheter av räddningstjänst vid miljöstörande industrier från Lysekil, Stenungsund och Värö.

### *Kommunal ekonomi*

I detta kapitel undersöker vi etableringar av stora industrier som på olika sätt ställer anspråk på kommunerna. Det gäller dels krav som följer av industriverksamhetens speciella anspråk som investeringar i vatten och avlopp, reningsverk och kommunikationer, dels investeringar som följer på en ökning av kommunens folkmängd, t ex bostäder, skolor och social service. När vi studerar kommunal ekonomi är det förhållandet stor industri – liten kommun som är av särskilt intresse. Vi har hämtat våra erfarenheter från bl a Lysekils, Oskarshamns, Stenungsunds och Varbergs kommuner.

### *Kapitlens disposition*

De frågor vi studerar är av mycket olika karaktär och kan ses ur många olika synvinklar. Vi har ändå strävat efter att ge kapitlen en likartad uppläggning.

I inledningen till varje kapitel anger vi de målsättningar som vi anser vara tillämpliga på de områden vi studerar. Vi har hämtat dessa målsättningar från bl a uttalanden i förarbetena till vissa lagar och från regeringens utredningsdirektiv. Därefter anger vi de medel i form av lagar, förordningar m m som finns för att uppfylla de inledningsvis formulerade målen. Vi redovisar också organ på central, regional och lokal nivå som på olika sätt är verksamma med de frågor vi studerar. Därefter beskriver och analyserar vi problem och brister som kan finnas på de områden vi studerar. Kapitlen avslutas med våra överväganden och förslag.

# 3 Planering och utformning av områden för miljöstörande industri

Detta kapitel behandlar planering och utformning av områden för miljöstörande industri sedan lokaliseringsfrågan har klarlagts. Vi tar inte upp frågor om skydd av naturmiljön i stort. Av intresse i sammanhanget är särskilt sådan industri som kräver stora markområden såsom järn- och stålverk, massaindustri, tung petrokemisk industri och oljeraffinaderier.

## 3.1 Mål

Fysisk planering är i huvudsak en kommunal uppgift. Staten har dock i byggnadslagstiftningen ställt upp vissa ramar för den kommunala handlingsfriheten och givit föreskrifter om byggande för att garantera att en viss lägsta standard erhålls och att hänsyn tas till exempelvis barn och handikappade. Regler om statlig överprövning avser garantera att kommunerna inte överskrider gränserna för den kommunala kompetensen.

I byggnadslagstiftningen finns inte några mål som särskilt rör planering och utformning av områden för miljöstörande industri. Vissa allmänna, övergripande målsättningar för den fysiska planeringen gäller dock även utformning av områden för miljöstörande industri. De allmänna föreskrifterna om planläggning i 9 § byggnadsstadgan är tillämpliga på all tillkommande bebyggelse. De lyder sålunda:

Planläggning skall ske så, att den främjar en ur allmän synpunkt lämplig utveckling inom det område, som planen skall avse. Tillbörlig hänsyn skall tagas till förhållandena inom angränsande områden samt till den allmänna samfärdselns, energihushållningens, det militära försvarets, civilförsvarets och andra för riket gemensamma behov. Även enskildas intressen skola tillbörligen beaktas.

Där ej särskilda förhållanden föranleda annat, skall mark avses för det ändamål, vartill den är mest lämpad med hänsyn till läge, terräng- och grundförhållanden samt övriga omständigheter. Till tätbebyggelse må ej avses mark, som ur sundhetssynpunkt, med hänsyn till samfärdseln, möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp, faran för vattenförorening eller eljest ur allmän synpunkt ej är lämpad för sådan bebyggelse. Områden med särskild naturskönhet eller säregna naturförhållanden, bebyggelse med särskilt värde ur historisk eller kulturhistorisk synpunkt eller ur skönhetssynpunkt samt områden som äro lämpade och behövliga för friluftsliv skola såvitt möjligt bevaras. Om skyldighet att bevara fasta fornlämningar är särskilt stadgat.

Bygglagutredningen föreslog i sitt betänkande Markanvändning och

byggande (SOU 1974:21) att vissa bestämmelser skall gälla för planläggningens innehåll. De innebär en viss utvidgning och specificering av byggnadsstadgans allmänna bestämmelser om planläggning. För miljöstörande industri torde dessa bestämmelser vara tillämpliga:

- Planläggning skall syfta till en socialt och i övrigt god miljö för människorna.
- Mark som vid planläggning avses för bebyggelse skall vara lämpad för sådant ändamål från sundhetssynpunkt samt med hänsyn till möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp och möjligheterna att undvika vattenförorening.
- Områden med särskild betydelse från rekreationssynpunkt eller med hänsyn till naturens skönhet eller med hänsyn till vården av värdefulla bebyggelsemiljöer eller kulturlandskap skall vid planläggning bevaras, om särskilda skäl inte föranleder annat. Strandområden och öppna fjällområden skall alltid anses som områden med sådan särskild betydelse.
- Vid planläggning skall beaktas olika offentliga verksamheters, näringsverksamheters och andra av samhället godtagna verksamheters behov med avseende på markanvändningen.

När det gäller bebyggelsemiljöns egenskaper föreslog bygglagutredningen bl a följande bestämmelser:

- Bebyggelse skall vara anordnad så att den ger trygghet mot brandfara och tillfredsställande skydd mot trafikolyckor samt i skälig utsträckning även mot andra olyckor.
- Bebyggelse skall vara anordnad så att vattenförsörjningen kan tillgodoses samt så att avlopp och avfall kan omhändertas. Den skall vidare vara anordnad så att vattenförorening inte uppkommer.
- Bebyggelse skall för att möjliggöra god hygien vara anordnad så att med hänsyn till bebyggelsens karaktär tillfredsställande ljud-, ljus- och luftförhållanden erhålls såväl inomhus som utomhus på vistelseytor.
- Bebyggelse skall vara anordnad så att tillgängliga natur- och kulturvärden tillvaratas samt så att skäliga anspråk på skönhet tillfredsställs.
- Bebyggelse skall vara anordnad så att möjligheterna till framtida förändringar och kompletteringar iakttas.

Ett stort antal remissinstanser tillstyrkte eller lämnade utan erinran bygglagutredningens förslag till bestämmelser rörande planläggning och utformning av bebyggelsemiljön.

De angivna förslagen anser vi kan utgöra allmänna mål vid planering av områden för miljöstörande industri.

Förslaget till en ny byggnadslagstiftning bereds f n inom bostadsdepartementet.

## 3.2 Lagstiftning

Planering och utformning av områden för miljöstörande industri regleras genom byggnadslagen (1947:385) och byggnadsstadgan (1959:612). Även miljöskyddslagen (1969:387), naturvårdslagen (1964:822) och brandlagen (1974:80) kan i vissa fall utgöra grund för beslut som påverkar planering och utformning av områden för miljöstörande industri.

### 3.2.1 *Byggnadslagstiftningen*

I byggnadslagen och byggnadsstadgan finns bestämmelser för att tillgodose krav på rättssäkerhet och olika slag av riksintressen. Säkerheten i byggandet tillgodoses genom föreskrifter i byggnadsstadgan och Svensk byggnorm.

För att en fysisk plan skall vinna rättskraft krävs att planen fastställs av statlig myndighet. I normalfallet har länsstyrelsen denna uppgift, men i vissa fall skall planen underställas regeringen för fastställelse.

Har ett företag fått särskilt tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen är detta bindande för byggnadsnämnden vid byggnadslovsprövning.

### 3.2.2 *Annan lagstiftning som rör planering och utformning av miljöstörande industri*

I miljöskyddslagen finns bestämmelser som rör prövning av miljöfarlig verksamhet. Prövningsmyndigheterna anger i tillståndsbeslut de villkor som skall gälla för att verksamheten skall få bedrivas. Vissa krav från miljöskyddssynpunkt kan påverka utformningen av områden för miljöstörande industri.

Tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan inte lämnas i strid mot fastställd plan. Däremot kan prövningsmyndigheterna avslå en ansökan enligt miljöskyddslagen trots att den tilltänkta verksamheten omfattas av en fastställd plan. Har ett företag fått särskilt tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen kan inte tillstånd vägras med stöd av miljöskyddslagen.

Naturvårdslagen innehåller regler som rör fysisk planering. Med stöd av lagen kan staten skydda och vårda områden som besitter speciella värden från naturvårdssynpunkt.

Med stöd av brandlagstiftningen kan vissa åtgärder föreskrivas som rör den säkerhetsmässiga uppbyggnaden av industrin.

## 3.3 Myndigheter

*Statens planverk* har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet. I detta ingår att ge råd och vägledning för planläggningen samt meddela föreskrifter, råd och anvisningar för byggnadsväsendet.

*Statens naturvårdsverk* har som central förvaltningsmyndighet ansvar för frågor som rör miljöskydds- och naturvårdslagstiftningen. *Koncessionsnämnden för miljöskydd* prövar miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen.

Förutom de nämnda tillkommer ett flertal myndigheter som behandlar frågor som berör planering och utformning av områden för miljöstörande industri, exempelvis *arbetarskyddsstyrelsen, statens industriverk, sprängämnesinspektionen* och *statens brandnämnd.*

*Länsstyrelsen* har på regional nivå ansvaret för planväsendet och fastställer fysiska planer. Länsstyrelsen ger vidare råd och anvisningar till kommunerna i frågor som rör planläggning. Länsstyrelsen handhar dessutom dispensgivning enligt miljöskyddslagen och viss tillståndsgivning enligt naturvårdslagen.

*Kommunerna* har ansvaret för planläggning och utformning av bebyggelsen. Kommunfullmäktige antar fysiska planer och lämnar riktlinjer för den fysiska planeringen. Under kommunfullmäktige har i första hand kommunstyrelsen och byggnadsnämnden ansvaret för den fysiska planeringen. Byggnadsnämnden har även till uppgift att meddela byggnadslov.

## 3.4 Intressenter

En etablering av miljöstörande industri berör ett stort antal intressenter. Planläggning och tillståndsprövning av industri och industriområde syftar till en vägning av de önskemål som olika intressenter framför. För att skapa en fungerande planeringsprocess är det väsentligt att klarlägga vilka förutsättningar som styr de olika intressenternas handlande. Dessa förutsättningar varierar från fall till fall. Vissa drag är emellertid typiska och återkommande.

### 3.4.1 *Företag*

Huvudmän för miljöstörande industrianläggningar är som regel mycket stora bolag eller koncerner med betydande lednings- och planeringsresurser. Vid uppförande av anläggningar deltar inte bara det företag som skall driva den färdiga anläggningen. För att bygga upp en processindustri krävs företag inom olika fackområden som fungerar som entreprenörer. Ofta skapas en organisation med en eller flera huvudentreprenörer som till sig knyter ett stort antal underentreprenörer.[1]

### 3.4.2 *Samhälle*

Samhället representeras i etableringsprocessen av kommunala och statliga organ.

*Statliga myndigheter* på central och regional nivå har varierande uppgifter under etableringsprocessen. Vissa myndigheter har till huvudsaklig uppgift att bevaka de samhälleliga intressen som uttrycks i lagar, föreskrifter, planer och beslut. Andra myndigheter deltar mer aktivt i processen genom att de förfogar över speciella utredningsresurser eller har ansvar för nödvändiga investeringar. Om prövning sker enligt 136 a § byggnadslagen gör regeringen en samlad bedömning och avvägning mellan olika intressen.

På lokal nivå är *kommunen* det samhälleliga organ som har det huvudsakliga ansvaret för etableringen. En etablering berör flertalet kommunala verksamheter med krav på utredningar och investeringar.

En utförlig beskrivning av beslutsprocessen i samband med etablering av miljöstörande industri finns i vårt förra betänkande, Etablering av miljöstörande industri (SOU 1975:44).

### 3.4.3 *Intresseorganisationer och enskilda*

Människor som berörs av en industrietablering har möjlighet att påverka etableringsprocessen genom de politiska partierna och olika intresseorganisationer. I de konkreta fallen bildas inte sällan särskilda aktionsgrupper.

[1] Företagens planering och genomförande av etablering av tung industri beskrivs i rapporten Långsiktsplanering inom tyngre industri, Industriförbundets förlag 1975

## 3.5 Utgångspunkter för planeringen

### 3.5.1 *Tidsaspekten*

För företagen är det av många skäl viktigt att tiden mellan byggbeslut och driftstart är kort.

För samhället – stat och kommun – är företagets krav på kort tid för planering och genomförande av en stor etablering förknippat med betydande problem. Kommunernas planering och den statliga resursfördelningen är med nödvändighet mer formaliserad och tidskrävande än företagens. Den kommunala och statliga beslutsprocessen har helt andra krav på insyn och demokratiskt inflytande än företagens beslutsprocess.

### 3.5.2 *Organisationsaspekten*

Företagen kan förhållandevis lätt anpassa sin organisation såväl till projektet som helhet som till olika faser under planeringen, projekteringen och byggandet.

Samhället – stat och kommun – har svårare att på motsvarande sätt anpassa och förstärka sin organisation för ett visst projekt. Samhället gör bara vid enstaka tillfällen en samlad bedömning av ett projekt. Organisationen är i huvudsak uppbyggd för att bevaka olika sektorintressen. En stor del av samhällets planering och byggande är låst i form av obligatoriska uppgifter eller är effekter av tidigare beslut. Förvaltningsapparatens organisation är i hög grad knuten till återkommande arbetsuppgifter. Många olika kommunala organ arbetar med frågor som aktualiseras vid etablering av miljöstörande industri.

I vårt förra betänkande föreslog vi att regeringen normalt skall tillsätta en särskild etableringsgrupp under ledning av länsstyrelsen i samband med att den tar upp en ansökan till prövning. Vi framhöll att det är väsentligt att en etableringsgrupp ges förutsättningar att systematiskt ta del av erfarenheter från tidigare etableringar i samband med tillståndsprövning och genomförande. Vi föreslog att det i en etableringsgrupp bör ingå representanter för kommunen, företaget, den lokala arbetsförmedlingen och arbetstagarnas organisationer. Det skall också vara möjligt att knyta representanter från andra myndigheter eller organ till gruppen. Syftet med en etableringsgrupp är att ge möjligheter till information, rådgivning, erfarenhetsåterföring och samordning i flertalet frågor som uppkommer under etableringsprocessen. Vårt förslag i detta avseende har mottagits positivt av remissinstanserna.

### 3.5.3 *Markresursaspekten*

Fysisk planering syftar till ett optimalt utnyttjande av givna markresurser. Den avvägning mellan olika intressen som behandlas övergripande i den fysiska riksplaneringen bör utgöra utgångspunkt för planeringen av varje enskilt område för miljöstörande industri. Industrin ställer ofta krav på vissa naturresurser som t ex mark i anslutning till djuphamn eller råvarutillgångar. Mot detta står ibland friluftslivets, naturvårdens, kulturminnesvårdens och de areella näringarnas anspråk på samma område. Konkurrens kan även

föreligga i förhållande till bostadsbyggande och militära anläggningar. Gemensamt för alla dessa intressenter är att de utgår från områdets attraktivitet genom dess naturgivna egenskaper.

Vissa konkurrerande anspråk kan tillgodoses om planeringsarbetet ges riktiga former och utgångspunkter. Förändringar bör ske på ett sådant sätt att betingelserna för naturens produktion och reproduktion i minsta möjliga mån rubbas. Ett tillvaratagande av de naturgivna förutsättningarna kräver att industrianläggningarna anpassas till omgivande landskap på ett från estetiska utgångspunkter tillfredsställande sätt.

## 3.6 Behov av en samlad bedömning

De krav på kort tid från det att ett projekt aktualiseras fram till byggstart och drift som ofta ställs av företagen har gjort att skillnaderna i samhällets och industrins organisation och planeringsprocesser blivit särskilt framträdande. Den nuvarande samhälleliga planerings- och genomförandeprocessen kännetecknas av att en mängd frågor av olika svårighetsgrad och betydelse behandlas och beslutas vid olika tidpunkter. Insikter om konsekvenser för slutresultatet saknas ofta vid de olika beslutstillfällena. Det finns då risk att de vid olika tillfällen mest akuta intressena och problemen blir styrande på bekostnad av helheten.

I vårt förra betänkande diskuterades dessa frågor. Vi konstaterade att s k direkta etableringsfrågor – dvs beslut och åtgärder som är nödvändiga för att industriverksamheten skall kunna komma till stånd och tas i drift – tidsmässigt har prioriterats i planeringsprocessen på bekostnad av vissa kvalitativa samhällsbyggnadsfrågor – s k indirekta etableringsfrågor. Härtill kommer att det ofta finns ett mera konkret beslutsunderlag beträffande de direkta etableringsfrågorna.

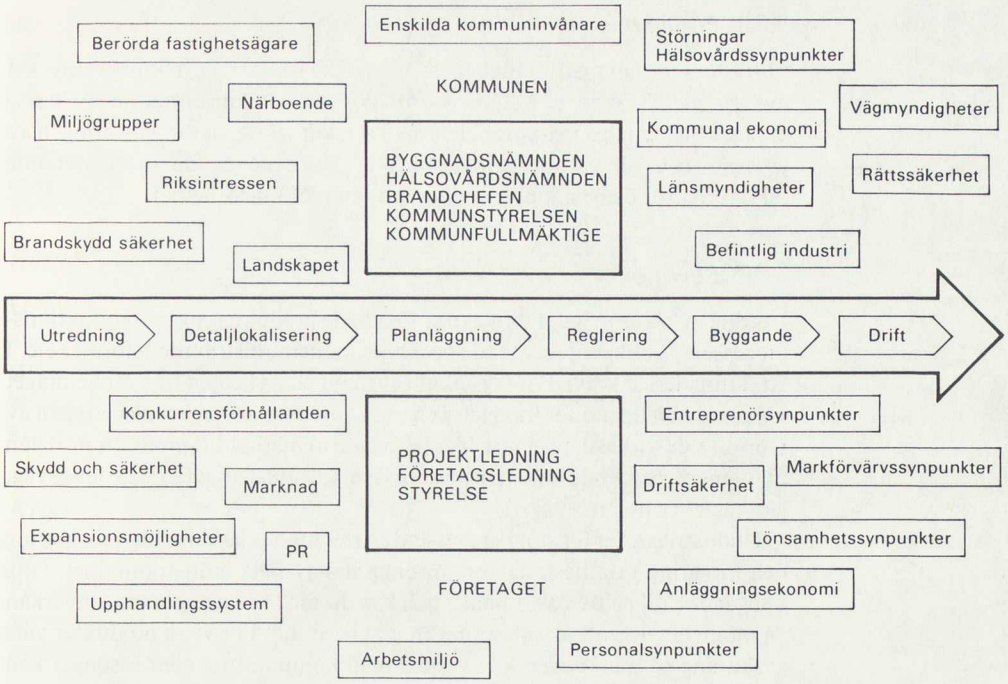
Vid etablering av en miljöstörande industri är det inte tillräckligt att endast de direkta etableringsfrågorna behandlas. Vissa indirekta etableringsfrågor som bostadsbyggande samt kommunal och kommersiell service kan inte skjutas alltför långt på framtiden eftersom en etablering i många fall innebär avsevärda förändringar i levnadsbetingelserna på lokaliseringsorten.

Erfarenheter från planläggning av storindustriområden visar att åtgärder och markutnyttjande innanför industristaketet påverkar markutnyttjandet utanför. I konsekvens med detta bör industriområdet också i sin fysiska utformning utvecklas i växelverkan mellan industri och samhälle. För att åstadkomma detta är det nödvändigt att skapa en sådan organisation och ett sådant tidsutrymme att såväl direkta som indirekta etableringsfrågor kan beaktas.

I figur 3.1 illustreras olika intressen som kan vara aktuella vid planering och utformning av en miljöstörande industri.

## 3.7 Industriområdets innehåll och struktur

Varje industriområde är unikt. Tänkbara industrityper, naturgivna förutsättningar, riktlinjer i den fysiska riksplaneringen och kommunens önskemål och




*Figur 3.1 Olika intressen som kan vara aktuella vid planering och utformning av miljöstörande industri.*

krav varierar. Det är ändå väsentligt att söka få en uppfattning om vilka frågeställningar som mer eller mindre regelmässigt uppkommer vid utbyggnad av ett storindustriområde. Rubrikerna i det följande kan utgöra en checklista över de uppgifter som erfordras och de överväganden som behöver göras i planläggningsarbetet.

När olika planelement skall vägas samman till ett mönster måste alternativa lösningar bedömas med utgångspunkt i en mängd kriterier. Normalt får kriterier som kan kvantifieras en dominerande betydelse. Exempel på sådana är transportekonomi, byggnadskostnader och marklösenkostnader. Det finns väl beprövade metoder för utvärdering utifrån dessa synpunkter. Vi behandlar därför inte denna typ av kvalitetskriterier mer ingående utan har istället valt att beröra aspekter som inte är lätt kvantifierbara men som det ändock är angeläget att beakta vid planering av områden för miljöstörande industri.

Utbyggnaden av ett industriområde pågår under lång tid med varierande intensitet. Då tekniska och ekonomiska förutsättningar ständigt förändras är det viktigt att bibehålla största möjliga handlingsfrihet i planeringen. Om vissa miljökvaliteter skall kunna bevaras eller åstadkommas under den kontinuerliga förändringsprocessen måste det emellertid finnas restriktioner som begränsar handlingsfriheten. I planeringen måste mål formuleras för områdets huvudstruktur och en avvägning göras mellan motstridande krav.

### 3.7.1 *Produktion*

Miljöstörande industri innehåller processdelar som är tekniskt mycket avancerade. Kraven på rationell drift gör att en koncentration av dessa enheter till lämpliga markområden är en särskilt viktig faktor. Placeringen av process- och tillverkningsenheterna blir därför en av de mest styrande faktorerna för dispositionen av industriområdet i dess helhet.

### 3.7.2 *Lagring*

Lagring av råvaror, halvfabrikat och förädlade produkter ingår i produktionsprocessen på olika sätt beroende på typ av industri, distributionsformer etc. I ett raffinaderi är kraven stora på korta avstånd i hela kedjan från råoljeintaget via processen till produktuttaget. I en massaindustri är därmot placeringen av ytor för t ex virkesupplag inte lika beroende av närhet till produktionsdelen utan mera beroende av transporterna in till anläggningen via landsväg, järnväg eller hamn.

I industrikvarter för stora processindustrier utgör markområden för lagring och förvaring i de flesta fall en ansenlig del av hela industriområdet. Ofta uppgår den till hälften av området och kan därmed ha en avgörande inverkan på möjligheterna att åstadkomma en god närmiljö. För vissa produkter vars avsättning på marknaden kan variera med konjunkturer eller säsonger kan extra stora ytor behövas. Det innebär samtidigt att dessa ytor tidvis kan ligga outnyttjade vilket ställer särskilt stora krav på placeringen.

Det är viktigt att beakta utbyggnadsmöjligheter av lager- och förvaringsutrymmen så att inte markområden som ursprungligen inte avsågs för detta ändamål riskerar bli utnyttjade med åtföljande negativa konsekvenser för miljön.

### 3.7.3 *Kommunikationer och försörjning*

Transportekonomin för råvaror och produkter har avgörande betydelse för industrins lokalisering. Som regel erfordras specialutredningar om transportproblemen. Transportanordningarna är samtidigt viktiga komponenter i industriområdets organisation.

#### *Hamnar och farleder*

Vid en lokalisering av tunga industrier är ofta tillgång till djuphamn en viktig faktor. Hamnarnas utformning skiftar med hänsyn till det material som hanteras – olja, järnmalm, massa m m. Ofta erfordras olika kajer för inlastning av råvaror respektive utlastning av färdigprodukter.

#### *Vägar och järnvägar*

Vissa miljöstörande industrier, t ex massafabriker, har även omfattande landtransporter. Vid en etablering måste därvid landtransporternas fördelning på väg och järnväg noga övervägas. Utformningen av vägsystemet inom industriområdet skiljer sig från normal vägplanering i vissa avseenden. Trafikmängderna är ofta störst under uppbyggnadsskedet. Vägarna bör

därför byggas i ett tidigt skede. Dimensionering och utformning kan inte göras enbart med hänsyn till industrins transportbehov. Hänsyn kan behöva tas till räddningstjänstens krav på åtkomlighet och utrymningsmöjligheter. Vissa miljöstörande industrier är beroende av järnvägsanslutning genom särskilda stickspår. De tunga transporterna kan kräva förstärkningar på det omgivande järnvägsnätet. Bangård för rangering tar avsevärd plats.

*Rörledningar*

Ledningsstråk för transport av flytande och gasformiga ämnen kan få ansenliga dimensioner. Det är väsentligt att ledningarna kan samordnas i stråk såväl inom det enskilda industrikvarteret som industriområdet som helhet. Speciella åtgärder i planeringen för att bl a tillgodose framtida kapacitetsökningar i rörledningsstråken kan erfordras.

*Kraftledningar*

Kraftledningar måste dras till mottagningsstationer inom industriområdet. På grund av risker för induktionsströmmar kan inte kraftledningarna samordnas med övriga ledningsstråk. Kraftledningsstråkens bredd varierar mellan 50 och 140 m beroende på spänning.

### 3.7.4 *Expansion*

Erfarenheterna visar att en storindustri vanligtvis byggs ut i etapper. En storindustri bör därför planeras och byggas så att expansion kan ske på flera sätt och största möjliga handlingsfrihet för framtida utbyggnad bibehålls.

Expansion inom det befintliga industrikvarteret kan ske genom att anläggningarna ges sådana dimensioner att de efter viss justering kan tåla en ökad kapacitet. Vidare kan varje yta inom kvarteret dimensioneras och planeras så att ytterligare processdelar, lager etc kan byggas i anslutning till befintliga anläggningar. I många fall krävs en reservyta som motsvarar en fördubbling av kapaciteten. En sådan utbyggnad kräver att försörjningssystemen kan ökas i motsvarande grad. Vid expansion inom kvarteret är det väsentligt att ursprungliga miljövärden inte spolieras. Expansionen bör därför förberedas redan under planeringen av de ursprungliga anläggningarna.

När expansionsutrymmet inom det befintliga industrikvarteret är ianspråktaget eller då expansionen är så omfattande att det är fråga om en helt ny anläggning kan det bli aktuellt att genomföra expansionen inom ett helt nytt industrikvarter. Industrikvarteren kan sedan sammanbindas genom gemensamma transport- och försörjningsstråk. Hamnar och järnvägar bör kunna samutnyttjas.

### 3.7.5 *Servicefunktioner*

Frågan om vilken service för personal och företagets verksamhet som behövs påverkas av en rad faktorer som områdesstorlek, antal sysselsatta, industrins lokalisering i förhållande till tätort etc.[1]

I industrianläggningar ingår olika serviceanläggningar för personalen. Det

[1] En systematisk genomgång av dessa frågor redovisas i rapport R 59:1975, Industri- och arbetsområden, underlag för planeringsriktlinjer. Statens råd för byggnadsforskning.

är speciellt viktigt att omsorg läggs ned på utformning och lokalisering av olika personalutrymmen så att dessa får en från produktionsmiljön i övrigt avvikande karaktär samtidigt som de görs nära tillgängliga.

Vid stora industrietableringar måste mark också reserveras för entreprenörer och serviceindustrier. Viss företagsservice, t ex verkstäder för underhåll, byggs ofta också upp inom primärindustrin. Dessa måste kunna rymmas inom industrikvarteret.

### 3.7.6 *Arbetsutrymmen under byggtiden*

I vårt förra betänkande finns en omfattande dokumentation av arbets- och boendeförhållanden för anläggnings- och montagearbetarna. Härur kan bl a utläsas att miljöstörande industrier under byggnadstiden tidvis kan sysselsätta en jämfört med drifttiden flerdubbelt större arbetsstyrka.

Hittills har detta förhållande i liten omfattning fått påverka planläggningen av såväl de enskilda industrierna som själva storindustriområdet. Med ökade insikter om betydelsen av en rationell byggarbetsplats och större krav på goda arbetsförhållanden finns det starka skäl att fortsättningsvis ägna mer uppmärksamhet åt byggarbetsplatsens utformning.

En viktig förutsättning för att till rimliga kostnader kunna lyckas med målsättningen att inordna industrianläggningarna i ett levande landskap är att hålla olika verksamheter på byggplatsen under kontroll. Detta fordrar bl a en realistisk bedömning av ytåtgång för och lämplig placering av tippar, upplag, bodar, verkstäder, matsalar, parkeringsplatser m m. Från en överslagsmässig bedömning torde man kunna räkna med att nämnda verksamheter kräver lika stor yta som den som erfordras för anläggningsdelar, vägar och markytor tillsammantagna i den färdiga anläggningen.

### 3.7.7 *Deponering*

Omvandlingen av landskapet vid byggandet av en storindustri innebär att mycket stora mängder sprängsten, jord och lera förflyttas. De industrier som kräver bergrum skapar stora problem med hantering av sprängmassorna. En målsättning bör vara att använda huvuddelen av massorna för massbalansering inom industriområdet. I flera fall förekommer dock betydande mängder överskottsmaterial.

När permanenta deponeringsplatser skall övervägas är det naturligt att i första hand söka lösningar som innebär någon form av nyttiggörande av massorna. Man kan exempelvis bygga hamnar, vägar eller andra anläggningar som i annat fall inte skulle komma till stånd. Ofta är transportkostnaderna avgörande för vilka lösningar som är realistiska.

### 3.7.8 *Säkerhetsmässig uppbyggnad och skyddsområden*

Säkerhets- och skyddssynpunkter avseende miljöstörande industrier har ett avgörande inflytande på den fysiska utformningen av anläggningarna.

De krav som kan ställas från skydds- och säkerhetssynpunkt måste analyseras tidigt i planeringsprocessen. Detta viktiga område har hittills varit föremål för studier endast i mycket begränsad omfattning. Bättre samarbete i

dessa frågor bör etableras mellan företrädare för arbetarskydd, räddningstjänst, omgivningshygien och fysisk planering. Skydds- och säkerhetsfrågor behandlas närmare i kapitel 6, Räddningstjänst.

Som regel bedöms riskerna olika inom olika delar av industriområdet. Man brukar tala om *primära riskområden* och *sekundära riskområden*. Primära riskområden utgörs t ex av petrokemiska processområden där explosionsfarliga varor hanteras under stort tryck. Tankparkerna vid petrokemiska industrier betraktas som sekundära riskområden.

En grundläggande princip är att störningar och risker skall motverkas vid källan genom exempelvis invallning, inkapsling eller lämplig placering i terrängen. Mot störningar och risker som inte helt kan åtgärdas vid källan måste dessutom säkerhet skapas genom *skyddsområden* och *säkerhetsavstånd*.

### 3.7.9 *Landskapsanpassning*

Det är viktigt att bedöma landskapets tålighet för olika slag av påverkan. För detta erfordras samverkan mellan tekniker, planerare och biologer. Erfarenheter av sådant samarbete är hittills mycket begränsade.

Övergången mellan industrilandskap och naturlandskap präglas ofta av vanskötsel. Det är ofta oklart vem som skall svara för skötsel av de stora markområden som är avsatta som industrimarksreserv. Vi har i det föregående pekat på att anläggningsarbetet påverkar ett betydligt större område än vad som erfordras för driften. Detta skapar behov av återställning och skötsel i industriområdets randområden.

Landskapsarbeten är av två slag dels anläggningsarbeten för att åstadkomma ny vegetation på direkt påverkad mark, dels vårdarbeten med syfte att anpassa existerande vegetation till förändrade förhållanden. För att klarlägga omfattningen av åtgärderna och fastlägga ansvarsfördelningen mellan industri och kommun kan en speciell landskaps- och skötselplan upprättas. Denna kan kopplas till stadsplan och exploateringsavtal. Så har skett i Lysekil och Stenungsund.

### 3.7.10 *Upplevelse av industriområdet*

Det är viktigt att ge storindustriområdet en fattbar struktur. Detta gäller såväl i den stora skalan med industrin upplevd på avstånd som i närskalan, den dagliga arbetsmiljön. Färgsättning kan användas för att åstadkomma en önskad uppdelning av den ofta svåröverblickbara mängden av industriella element. På så sätt finns möjligheter att skapa en lättare fattbar miljö med klara gränser mellan olika hanteringar, trafikslag, säkerhetsrisker m m.

Ibland kan det vara motiverat att vidta långtgående åtgärder för att söka dölja en industrianläggning, exempelvis vid en mycket känslig och från fritidssynpunkt värdefull kust. Industrier av den skala och omfattning som det här är fråga om kan dock aldrig helt gömmas. Hellre än att nödtorftigt skyla förefaller det riktigt att låta anläggningen utgöra ett medvetet gestaltat element i landskapet.

### 3.7.11 *Exemplet Brofjorden*

I den rapport[1] som utarbetats på uppdrag av utredningen har en särskild redovisning skett av planeringen och utformningen av Scanraffs raffinaderi vid Brofjorden i Lysekil. Ur denna rapport har hämtats en del exempel på tillämpningen av i avsnitt 3.7 uppställda principer och krav.

Förutsättningarna för planeringen varierar från fall till fall. Det gäller såväl industriverksamheternas krav som de naturgivna förutsättningarna. Lösningar på utformningen av den fysiska miljön kan därför inte anges i form av mallar eller mönsterplaner. Vissa frågor återkommer emellertid i de flesta planeringssituationerna. Exempel på sådana redovisar vi på sidorna I–XII.

## 3.8 Exempel på arbetssätt

Vi har tidigare framhållit att tillkomsten av en miljöstörande industri måste utgå från en helhetssyn för att en god utformning och gestaltning skall uppnås. Den planerings- och genomförandeprocess inom vilken projektet växer fram måste ge utrymme för olika intressen och utgångspunkter att göra sig gällande.

I det följande lämnar vi exempel på hur en planerings- och genomförandeprocess för en miljöstörande industri kan utformas inom ramen för befintlig lagstiftning. Beskrivningen syftar till att ge inblandade parter en överblick över processen och dess olika faser på ett sätt som kan tjäna som en gemensam referensram. Vi beskriver i huvudsak det arbete som är beroende av samordning och samarbete mellan företaget och kommunen.

### 3.8.1 *Huvudskeden i planerings- och genomförandeprocessen*

Såväl företag som samhälle bedriver planering med två olika syften och förutsättningar. En *fortlöpande planering* som syftar till att klarlägga förutsättningar för olika åtgärder och projekt och en *produktionsförberedande planering* som utgår från de krav som ställs för att genomföra ett visst projekt.

Den fortlöpande planeringen syftar dels till att skapa ramar och förutsättningar för det framtida handlandet, dels till att undvika låsningar av framtida handlingsalternativ. Företagens fortlöpande planering kan bl a bestå av lokaliseringsutredningar, branschutredningar, marknadsbedömningar samt köp av och option på strategisk mark och råvara.

Samhället har utvecklat en omfattande fortlöpande planering. Stat och kommun bedriver i samverkan fysisk riksplanering, regionalpolitisk planering och regional trafikplanering. Kommunerna bedriver en fortlöpande ekonomisk och fysisk planering.

Den produktionsförberedande planeringen har till uppgift att successivt bestämma förutsättningarna för byggande av en eller flera specifika anläggningar samtidigt som handlingsfriheten vad avser detaljutformning och upphandling bibehålls så länge som möjligt.

Företagens produktionsförberedande planering karakteriseras av en successiv förfining från grova uppskattningar och alternativlösningar till allt

[1] Planering och utformning av områden för storindustri.

mer detaljerat underlag för genomförande. Planeringen kan schematiskt beskrivas i följande skeden:

- projektutredningar
- förprojektering
- huvudprojektering
- detaljprojektering
- byggande

Klara gränser mellan de olika skedena föreligger sällan.

Samhällets produktionsförberedande planering följer delvis andra principer än företagets. Den består av en serie reglerings- och tillståndsprocesser som styrs av författningar. I tabell 3.1 finns en förteckning över regleringar som kan bli aktuella vid genomförande av en etablering av miljöstörande industri.

**Tabell 3.1 Regleringar vid etablering av miljöstörande industri**

| Regleringsform el motsv | *Beslutande* och antagande myndighet (huvudsakliga remissinstanser) |
|---|---|
| Prövning enligt 136a § BL | *Regeringen,* kommunen (vetorätt) (länsstyrelsen, koncessionsnämnden för miljöskydd, centrala verk m fl) |
| Generalplanering (BL) | *Länsstyrelsen eller regeringen*<br>Kommunen<br>(länsstyrelsen, planverket) |
| Stadsplaneläggning (BL) | *Länsstyrelsen eller regeringen*<br>Kommunen<br>(länsstyrelsen, planverket) |
| Koncession (ML) | *Koncessionsnämnden för miljöskydd*<br>(länsstyrelsen, naturvårdsverket, hälsovårdsnämnden m fl) |
| Vattendom | *Vattendomstolen*<br>(länsstyrelsen, kommunen, sakägare) |
| Samråd eller tillstånd enligt NVL | *Länsstyrelsen* |
| Undersökningstillstånd m fl (fornminnes L) | *Länsstyrelsen* |
| Områdestillstånd, hanteringstillstånd m fl (SFS brandfarl varor) | *Byggnadsnämnden*<br>(sprängämnesinspektionen, brandchefen, länsstyrelsen) |
| Byggnadslov (BL) | *Byggnadsnämnden*<br>(brandchefen, hälsovårdsnämnden, yrkesinspektionen, arbetstagarna) |
| Fastighetsbildning (FBL) | *Fastighetsbildningsmyndighet*<br>(byggnadsnämnden) |
| Expropriation (EXL) | *Regeringen*<br>(länsstyrelsen, kommunen) |
| Exploateringsavtal | *Kommunen* |

(Överklaganden har ej medtagits)

Samarbete mellan kommun och företag torde underlättas om man utgår från en gemensam indelning av planerings- och genomförandeprocessen i olika skeden.

Kedjan av regleringar enligt byggnadslagen, dvs lokaliseringstillstånd, stadsplan och byggnadslov kan lämpligen tas till utgångspunkt för en gemensam skedesindelning. Denna kedja är erfarenhetsmässigt tidsdimensionerande för byggstart. I figur 3.2 redovisas ett exempel på genomförandeschema baserat på samhällets planläggning enligt byggnadslagen.

### 3.8.2 *Planarbetets innehåll och organisation*

Med utgångspunkt i exemplet på skedesindelning av planerings- och genomförandeprocessen som redovisats i figur 3.2 diskuteras i det följande planarbetets innehåll och organisatoriska former.

#### *Utredningsskedet*

Utredningsskedet har i allmänhet inte någon bestämd startpunkt utan är en del av företagens och samhällets fortlöpande planering. För företagen syftar arbetet till att erhålla beslutsunderlag för val av framtida produktionsinriktning och anläggningsstruktur. För kommunerna gäller det att skapa handlingsberedskap inför eventuella etableringar.

Till utredningsskedet räknas bl a undersökningar för ett visst projekt eller en bestämd lokalisering. Detta arbete görs innan arbetet med lokaliseringsansökan påbörjas och utgör startmomentet i lokaliseringsskedet.

I kommuner som i den fysiska riksplaneringen har pekats ut som lämpliga för lokalisering av miljöstörande industri pågår en översiktlig planeringsverksamhet med sikte på att klargöra kravet på mark, transporter och andra lokaliseringsförutsättningar för denna typ av industri. Vanligtvis har en organisation skapats för detta ändamål med en politisk ledningsgrupp och en särskild arbetsgrupp.

Informationsutbytet mellan företag och samhälle exempelvis i samband med lokaliseringsutredningar sker i huvudsak informellt och vid behov. Vissa former för kontinuerligt informationsutbyte har etablerats bl a genom lagen (1972:826) om uppgiftsskyldighet i vissa planeringsfrågor.

#### *Lokaliseringsskedet*

Lokaliseringsskedet startar när företaget bestämmer sig för lokaliseringsort och beslutar att utarbeta en ansökan om tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen. Det sträcker sig fram till den tidpunkt då kommunen avger sitt remissyttrande över denna. Ansökan utarbetas ofta av en speciell projektorganisation inom företaget som kan bli ett embryo till den framtida organisationen för genomförande av projektet.

Kommunens arbete inriktas dels på att ta fram material som företaget behöver för sin ansökan, dels på att ta ställning till ansökan. Ofta är det lämpligt att kommunen redan nu börjar bygga upp en projektorganisation för planläggningsskedet.

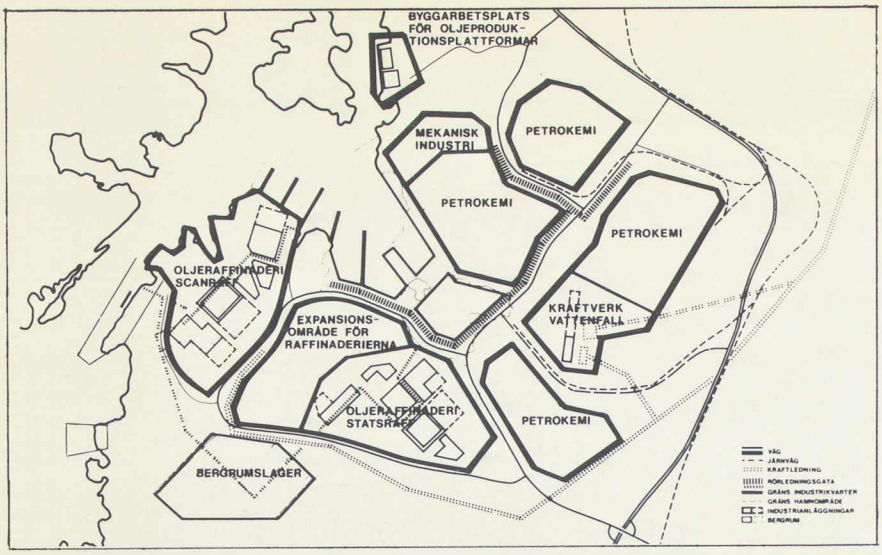
## Brofjordens industriområde

Det som gjort brofjordenområdet intressant för lokalisering av miljöstörande industri är de goda inseglings- och hamnförhållandena. Sådana resurser efterfrågas av bl. a. oljeraffinaderier. Ett raffinaderi – Scanraff – är också i drift i området.

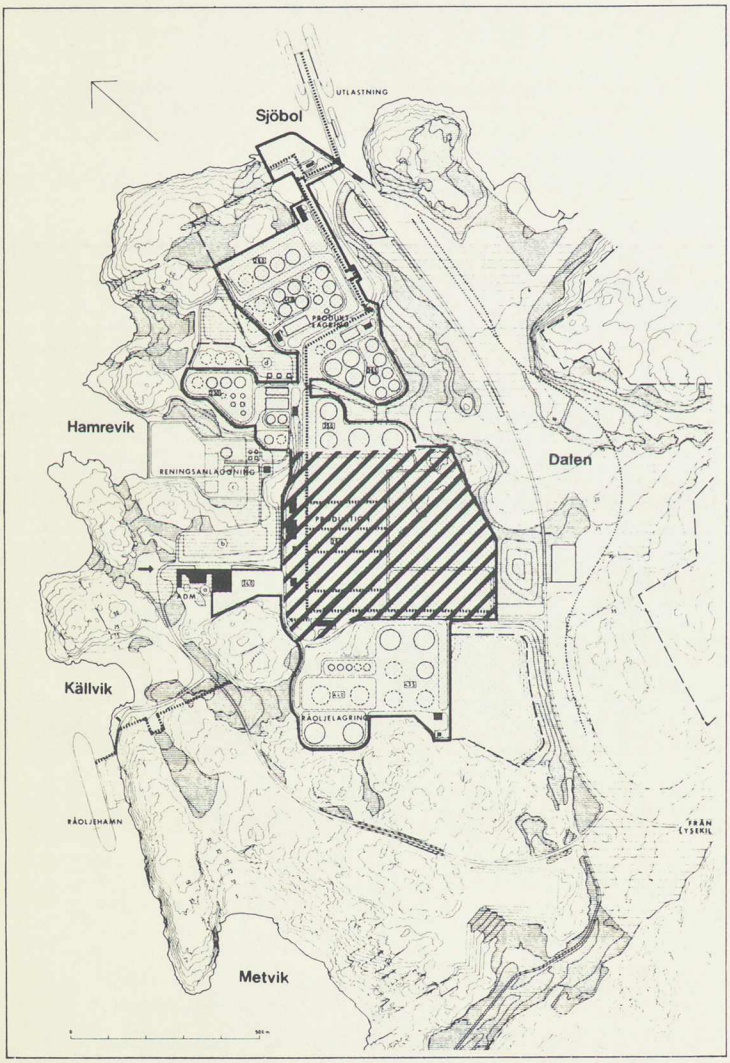
*Figur 1 Scanraffs oljeraffinaderi.*

Eftersom det finns fördelar med att lokalisera viss petrokemisk industri i anslutning till oljeraffinaderier har planeringen inriktats på att undersöka hur Brofjordens industriområde kan byggas ut till ett petrokemiskt centrum.

Industriområdet är mycket kuperat. I planeringen har området givits en huvudstruktur med ett antal industrikvarter som lokaliserats till bergspartierna. Dessa omges av grönzoner i dalgångarna dit även kommunikations- och försörjningsstråk förlagts. Strukturen har fördelar från grundläggningstekniska och säkerhetsmässiga synpunkter.




*Figur 2 Områdesplan för Brofjordens industriområde, Lysekils kommun mars 1975.*



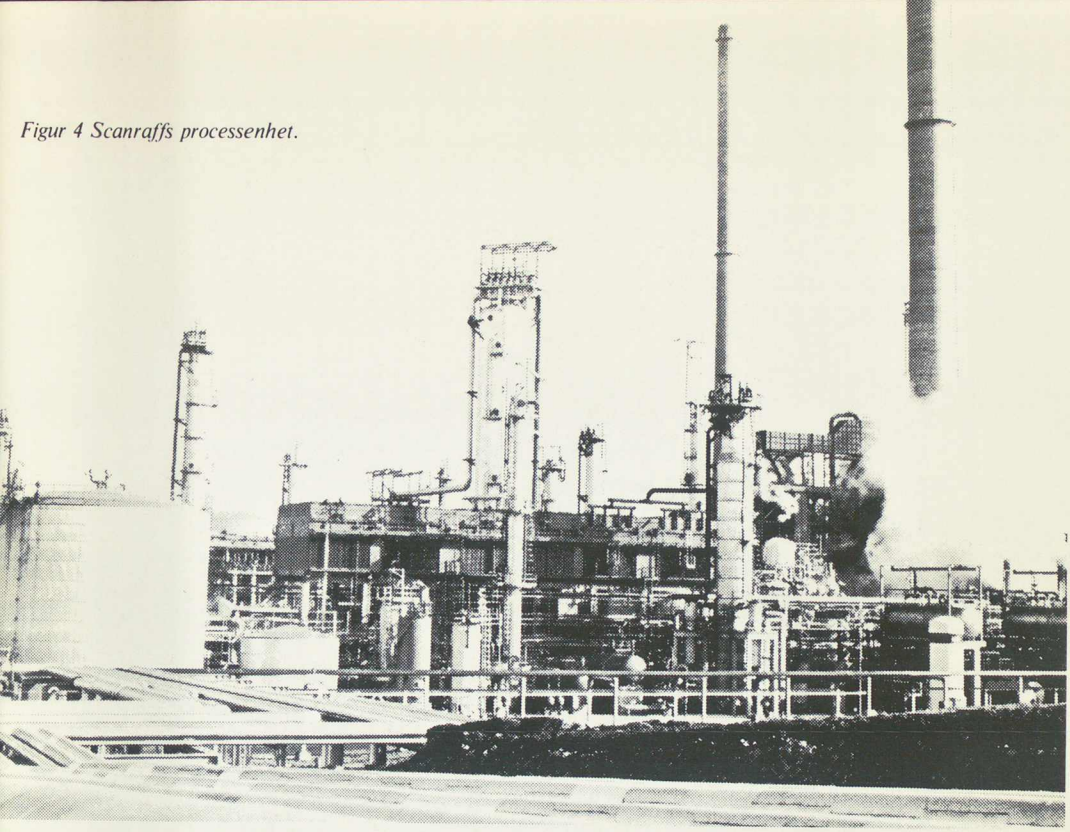

*Figur 3 Processytans läge inom industriområdet.*

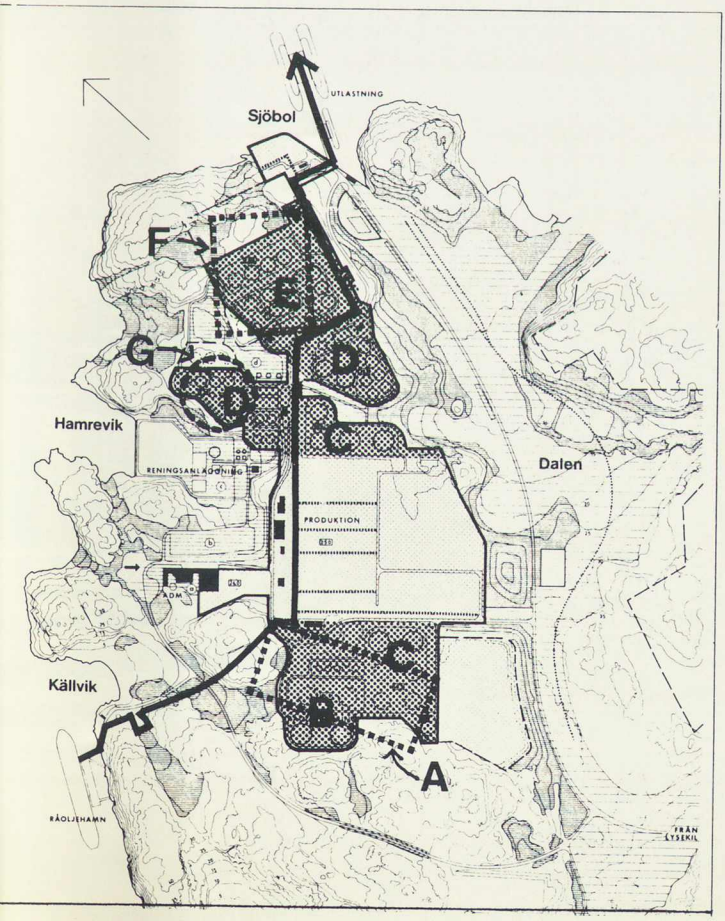
## Industriområdets innehåll

*Produktion*

Scanraffs processenhet består av anläggningar för behandling av råolja. På grund av kraven på säkerhet och utbyte av produkter är processdelen högt och centralt placerad. För framtida expansion måste montageytor finnas i omedelbar anslutning till processytan.

*Figur 4 Scanraffs processenhet.*






*Lagring*

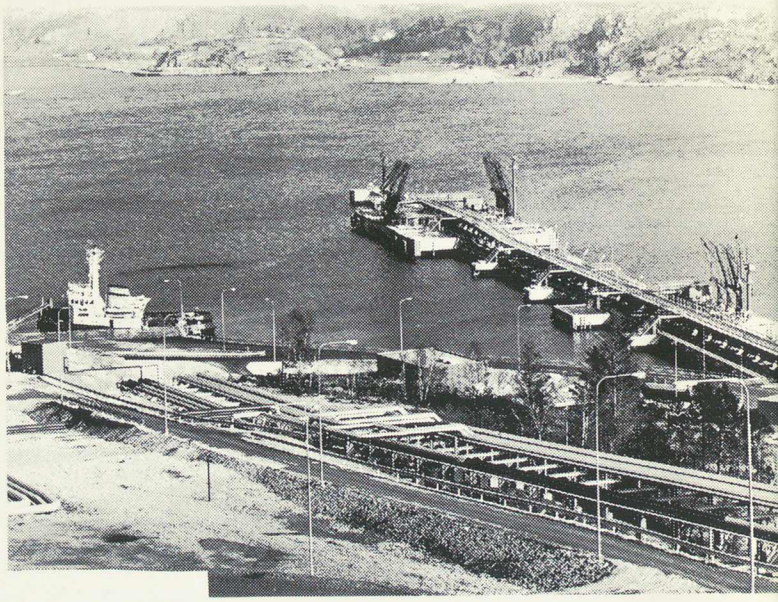
I ett oljeraffinaderi krävs stora ytor för lagring av råolja och färdiga produkter.

*Figur 5 I Scanraffs oljeraffinaderi finns följande typer av lager:*

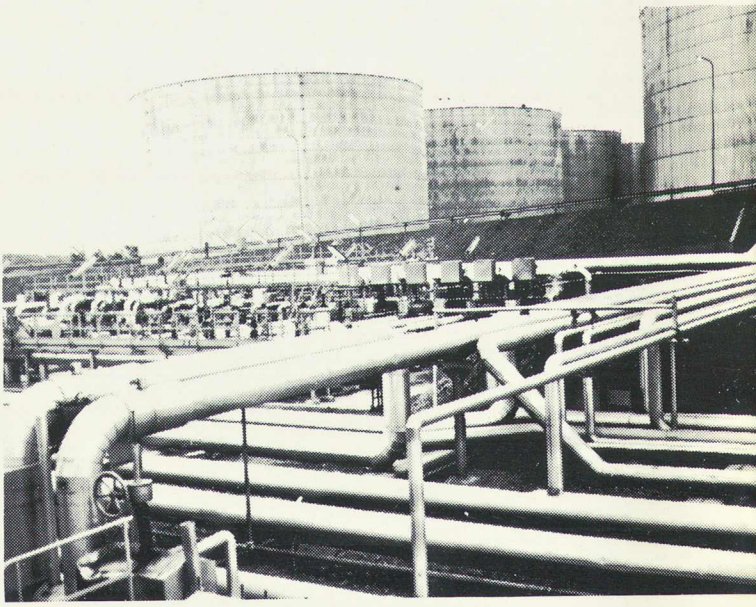
*A Mottagningslager för råvara, bergrum*
*B Närlager för råvara*
*C Lager för halvfabrikat*
*D Komponentlager*
*E Produktlager, ovan mark*
*F Produktlager, i bergrum*
*G Gaslager, i bergrum*

*Transportanordningar*

Transportanordningar som hamnar, rörledningsstråk etc. kräver en noggrann planering.



*Figur 6 Utskeppningshamnen för färdiga produkter i Brofjorden.*



*Figur 7 Ett rationellt utbyte av produkter är en förutsättning för driften av ett oljeraffinaderi. Därför krävs att man reserverar särskilda områden för ledningsstråk. Ofta krävs ansenliga ytor för detta ändamål.*

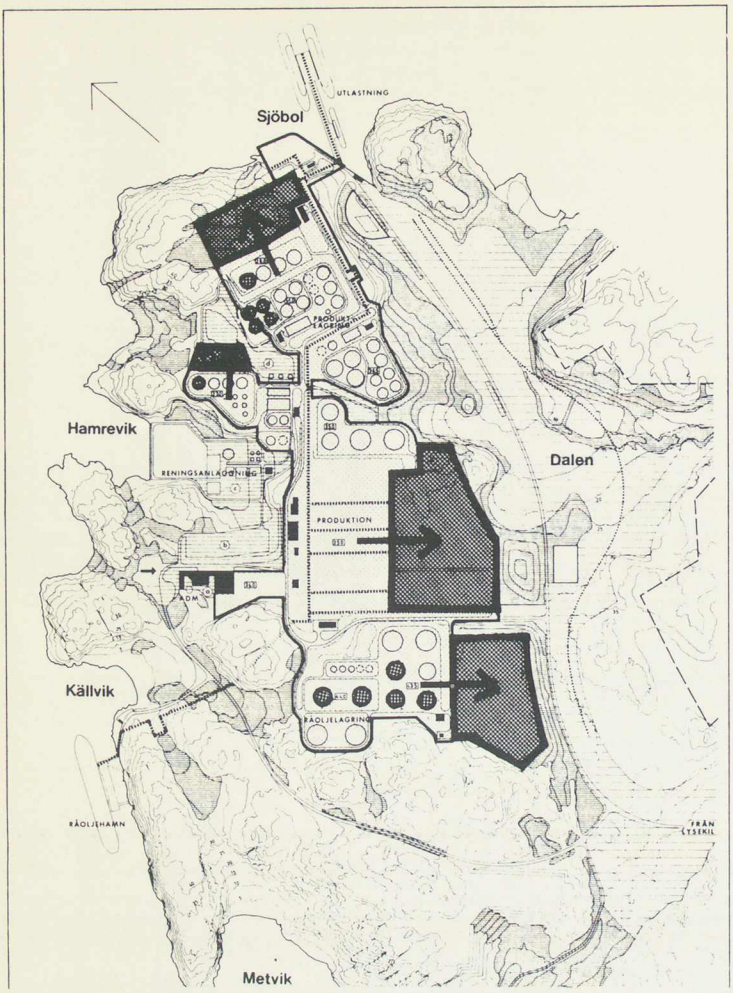
*Servicefunktioner*

Stora industrier kräver inte bara utrymme för produktion, lagring och transporter. Även mark för olika typer av service till de anställda, laboratorium och viss administration måste reserveras i planeringen.

*Figur 8 Personalmatsalen utifrån.*

Personalanläggningarna på Scanraff har samlats till en "oas" inom området. Omsorg har lagts ned på detaljutformningen. Bland annat har personalmatsalen lokaliserats så att man enbart har kontakt med det orörda landskapet.

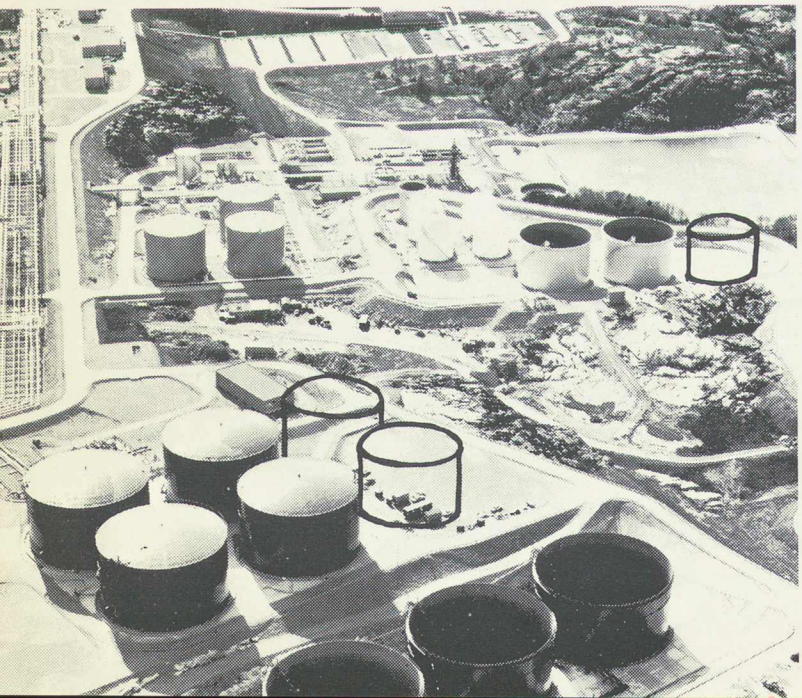
*Figur 9 Personalmatsalen från insidan.*




*Område för expansion*

Industriområdet har planerats och byggts så att expansion kan ske inom området.

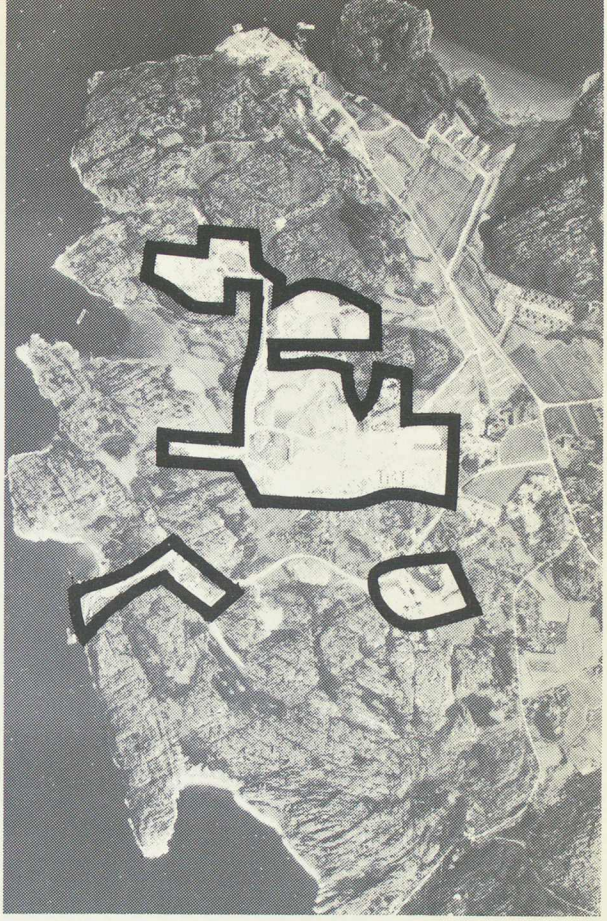
*Figur 10 Inom Scanraff är de nuvarande process- och lagerytorna inte helt ianspråktagna. Expansionsytor i direkt anslutning till process- och lagerytorna finns avsatta i planeringen.*



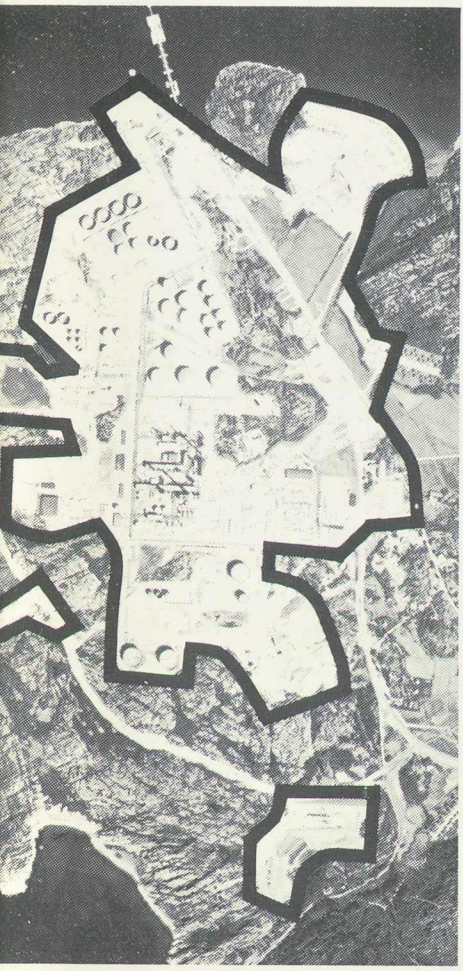
*Figur 11 Expansionsytor i anslutning till befintliga lagerytor.*

**Uppbyggnaden av en storindustri**

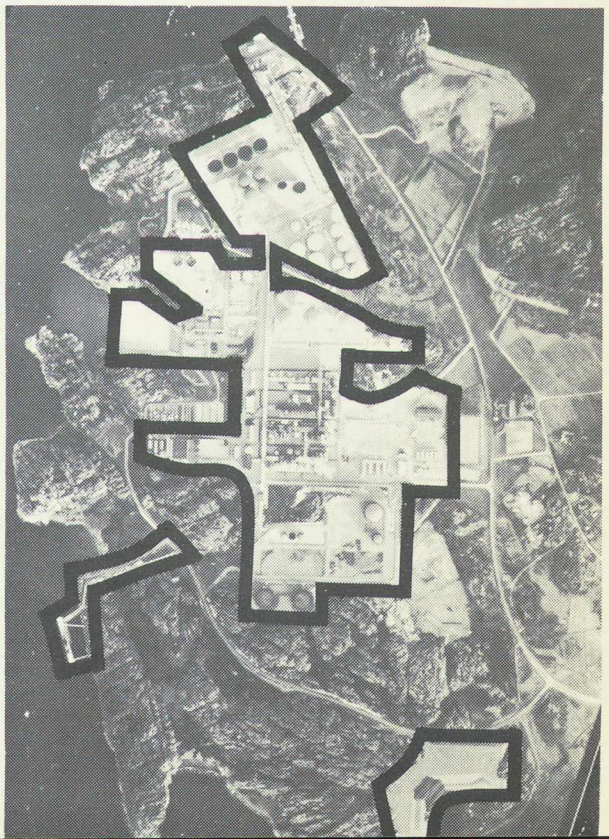
Olika stadier av uppbyggnaden av Scanraff.



*Figur 12 Markarbetena har just börjat.* →



*Figur 13 Byggnadsarbetena har sin maximala omfattning.*

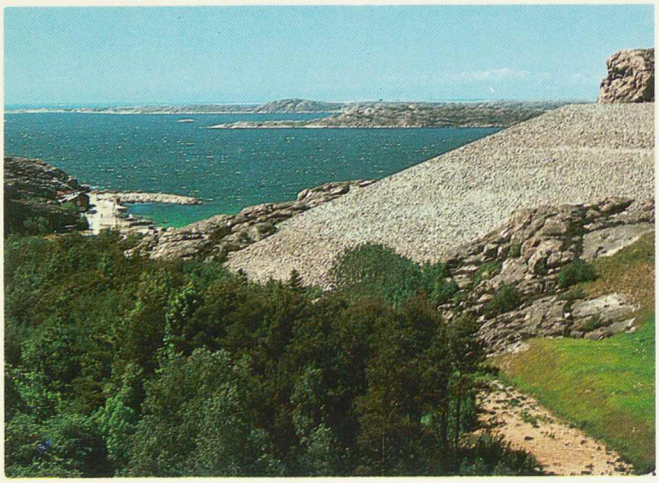


*Figur 14 Anläggningen är färdig. De områden som påverkades under byggnadstiden, men som inte ianspråktagits för industriell verksamhet har återställts, bl. a. genom nyplantering.* →

*Deponering*

Stora mängder sprängsten, jord och lera måste flyttas när en storindustri byggs ut. Åtgärder av detta slag bör planeras på ett tidigt stadium.

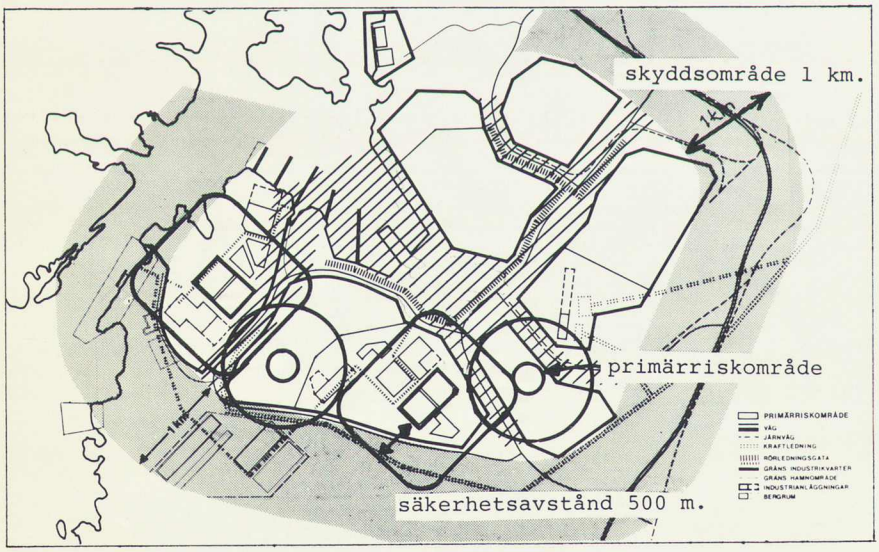
Vid byggandet av Scanraff har ca 600 000 $m^3$ sprängsten deponerats i en permanent tipp.



*Figur 15 De stora mängder sprängsten som deponerats i en permanent tipp har anslutits till det övriga landskapet så att den inte bildar siluett på avstånd.*

*Säkerhetsmässig uppbyggnad*

Som underlag för dimensioneringen av skyddsområdet i Brofjorden ligger bedömningar vad gäller risker vid brand och explosion samt avseende buller och ljus- och luktstörningar. Bedömningarna ledde till en avgränsning av ett skyddsområde definierat som "ett avstånd på en kilometer från processområde med direkt insyn i anläggningarna".




*Figur 16 Brofjordens industriområde.*

För att minska riskerna för spridning av brand och explosioner mellan sinsemellan oberoende anläggningar har primärriskområden placerats med ett inbördes avstånd av minst 500 m.

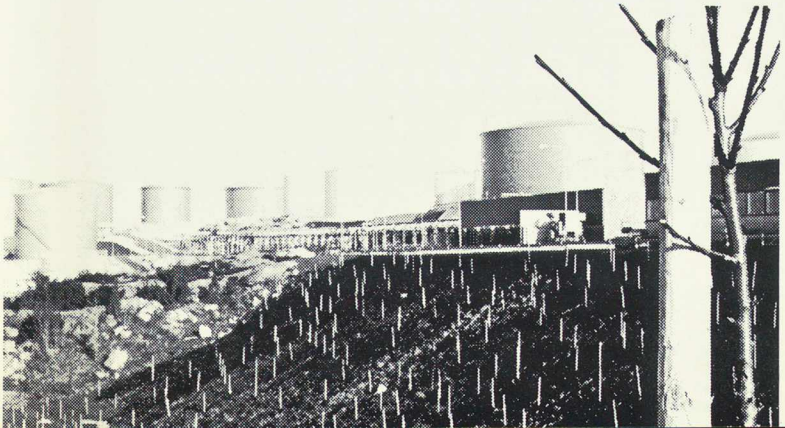
*Landskapsanpassning*

Utbyggnaden vid Brofjorden innebär en omvandling av ett jordbrukslandskap till ett industrilandskap. Speciell omsorg har ägnats utformningen av oljeraffinaderiet och anpassningen till omkringliggande miljö.

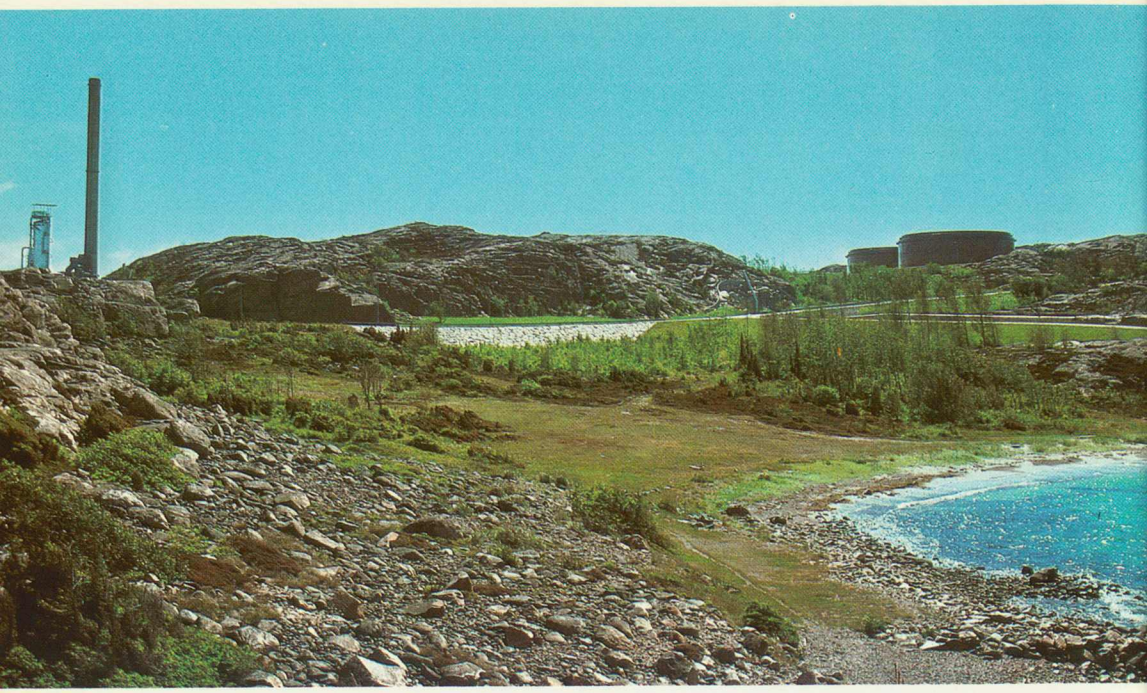
*Figur 17 Övergången mellan industriområde och naturlandskap präglas ofta av vanskötsel. Strävan bör vara att forma gränsområdena så att inga restområden uppstår.*

Vid planeringen har mark och vegetation i största möjliga utsträckning bevarats. Onödiga intrång har förhindrats genom en speciell landskapskontroll under byggnadstiden. Provisoriska stängsel och gränsmarkeringar användes under byggnadstiden som skydd för värdefulla mark- och vegetationsområden.

Områden som direkt påverkats under byggtiden, men som på sikt är avsedda som "levande" har ställts i ordning genom bl. a. uppbrytning av byggnadsvägar, städning, lagning av förstört marktäcke, påfyllning av planteringsjord och återplantering.



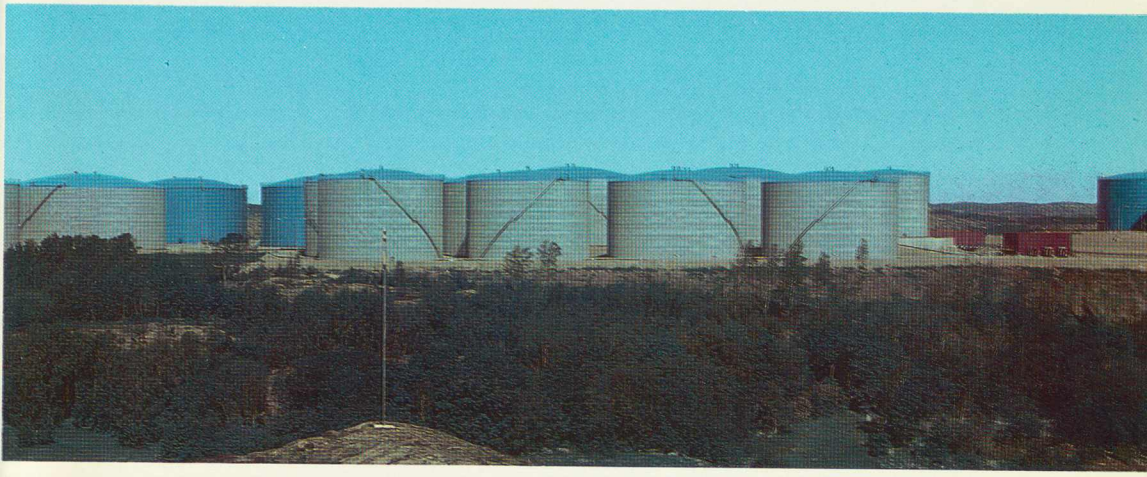
*Figur 18 Ett utfyllt område som planterats.*



*Figur 19 och 20 För att tillvarata de naturgivna förutsättningarna krävs också att industrianläggningarna anpassas till omgivande landskap.*

Färgsättningen av Scanraff syftar bl. a. till att beskriva flödet genom anläggningen. Liksom råoljan i raffinaderiprocessen spaltas i sina beståndsdelar så delas färgerna upp från jordfärger på intagssidan till spektralfärger på produkttankarna.

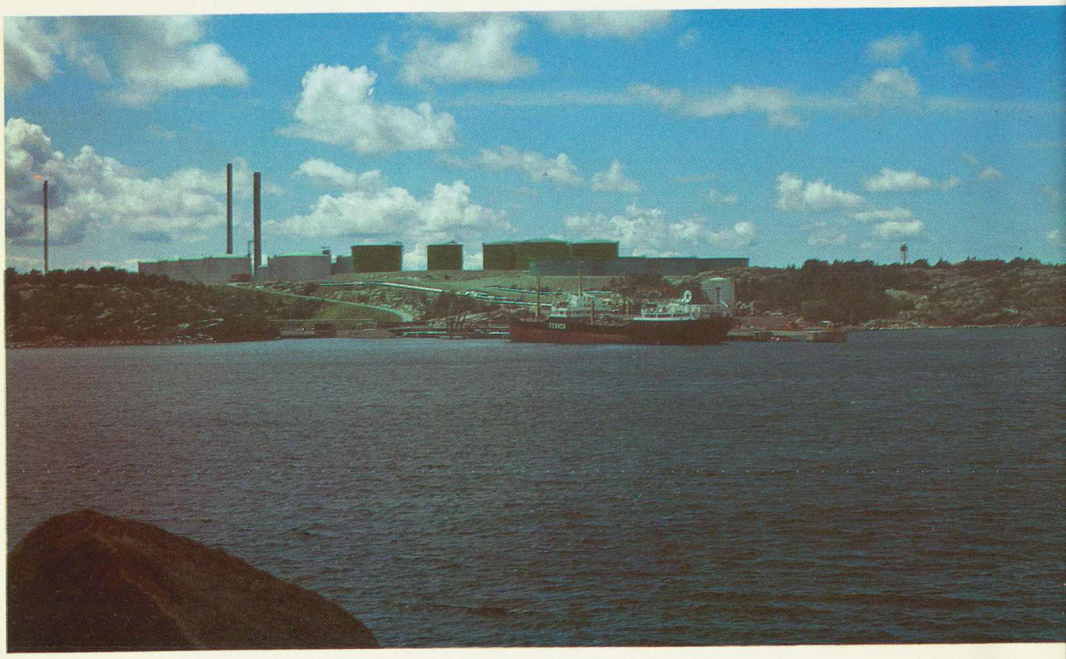
*Figur 21 Färgsättning som syftar till att åskådliggöra flödet genom ett oljeraffinaderi.*



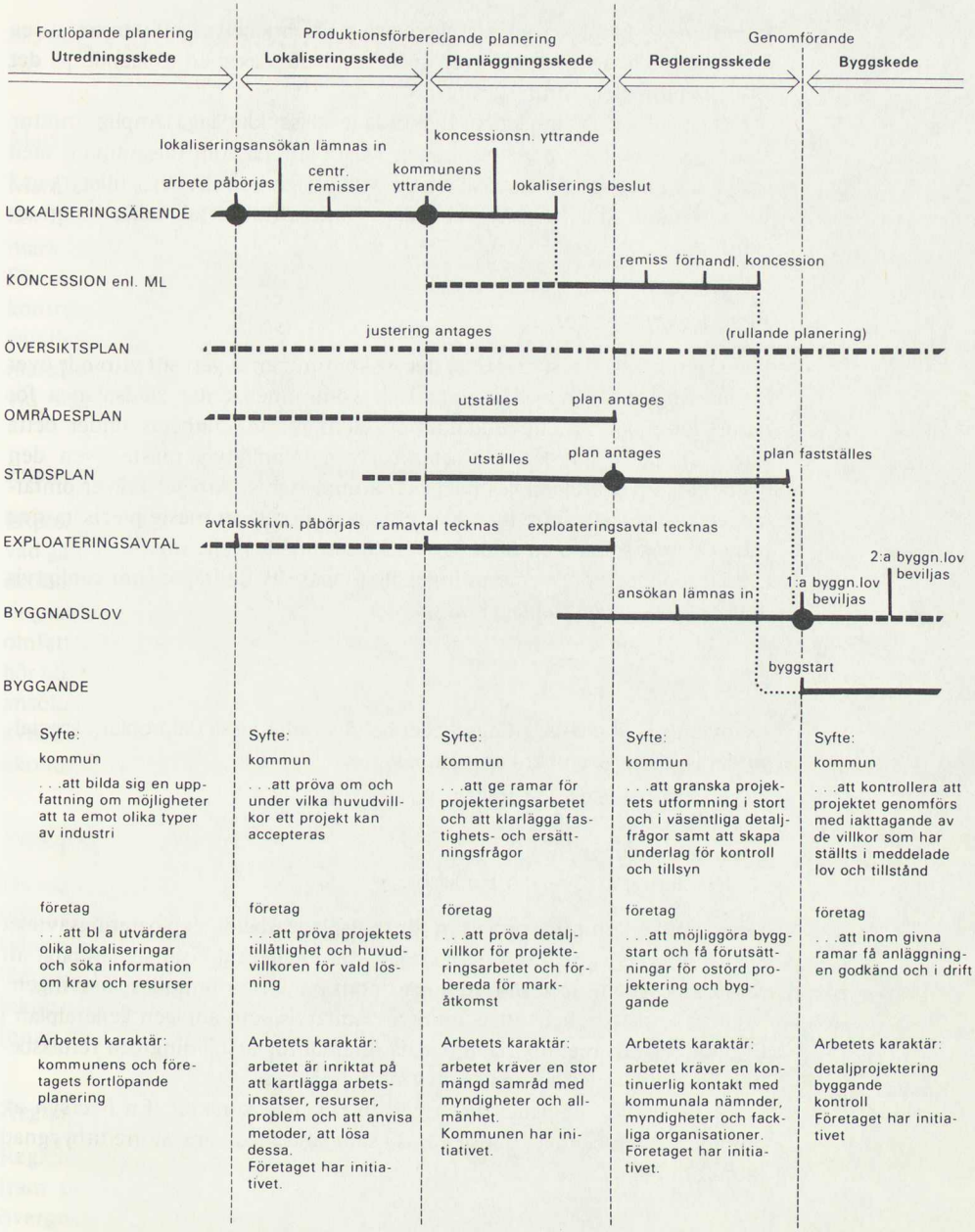
*Figur 22 Exempel på färgsättning av lagertankar.*

Det kan vara motiverat att försöka dölja en industrianläggning vid exempelvis en känslig eller från fritidssynpunkt värdefull kust. Industrier av denna storleksordning kan emellertid inte helt döljas. Anpassningen till omgivande natur kan också underlättas genom lämplig färgsättning av olika komponenter inom industriområdet.

*Figur 23 Oljeraffinaderiet sett från havet.*



*Figur 24 Oljeraffinaderiet sett från norr.*




*Figur 3.2 Exempel på genomförandeschema baserat på samhällets planläggning enligt byggnadslagen.*

För att ta ställning till en etablering i samband med remissyttrandet över företagets lokaliseringsansökan behöver kommunen ett beslutsunderlag som belyser olika konsekvenser av etableringen. Kommunens utredningsmaterial bör utformas så att det kan ligga till grund för diskussioner i politiska församlingar och intresseorganisationer innan kommunen tar slutlig ställning till företagets ansökan.

Genom att under utredningsskedet bedriva en områdesplanering kan

kommunen skaffa sig en viss beredskap för att belysa effekterna av en etablering. Vissa frågor behöver dock alltid utredas med avseende på det aktuella projektets förutsättningar.

Det kan ofta vara lämpligt att i stadsplaneskisser klarlägga lämplig struktur och avgränsning av industriområdet. Dessa studier som tillsammans med andra utgångspunkter kan gälla som villkor för kommunens tillstyrkan i 136 a § ärendet kan juridiskt säkerställas i form av ramavtal mellan kommun och företag.

### *Planläggningsskedet*

Planläggningsskedet startar efter det att kommunen avgett sitt yttrande över lokaliseringsansökan och avslutas när kommunen antar stadsplanen för industriområdet. De huvuddokument som måste utarbetas under detta skede är stadsplan och exploateringsavtal. Vanligtvis måste även den översiktliga planeringen ses över och kompletteras. Arbetet kräver omfattande samråd där kommunen har initiativet. Företaget måste precisera sina planer och anspråk som underlag för kommunens planering.

I det följande kommenteras innehållet i vissa av de frågor som vanligtvis uppkommer under planläggningsskedet.

#### Områdesplan

I samband med planläggningsskedet behöver ofta vissa delproblem specialstuderas.[1] Som exempel kan nämnas

- skydds- och störningsfrågor,
- trafik- och hamnfrågor,
- landskapsbehandling,
- deponering av överskottsmassor.

Dessa studier erfordras ofta även för stadsplanearbetet, exploateringsavtalet eller företagets egna bedömningar. Det har emellertid visat sig lämpligt att samordna sådana specialutredningar inom ramen för områdesplaneringen.

Områdesplanen behandlas numera vanligtvis som antagen generalplan i byggnadslagens mening. Den blir då föremål för utställning och remissbehandling innan den formellt antas av fullmäktige.

Det är viktigt att planeringen ges en rullande karaktär. En översyn av områdesplanen behöver därför göras i samband med varje större utbyggnad inom området.

#### Stadsplan

Stadsplanen reglerar markanvändningen och konstituerar såväl rätten att bygga inom området som ansvaret för planens genomförande. Marken indelas i följande huvuddelar:

a) Kvartersmark – områden för olika typer av verksamheter (process, lager, hamn, administration m m)
b) Specialområden – områden för trafik och försörjning
c) Allmän plats, gator, parker m m som kommunen ansvarar för.

[1] En checklista över olika studier i planeringsarbetet redovisas i bilaga 2.

Skyddsområden kan utgöras av kvartersmark, specialområden, parkmark etc.

Markförvärv

Markförvärvsfrågorna är av största vikt för genomförandet av ett projekt. Det hör till undantagen att kommunen eller företaget behärskar all erforderlig mark eller att markförvärvsfrågorna endast berör en eller ett fåtal personer. För att kunna klara markförvärven på ett tids- och kostnadsmässigt kontrollerbart sätt torde man i kommunen regelmässigt vara nödsakad att parallellt med frivilliga köp förbereda expropriation. Kommunens politik i markförvärvsfrågor och ansvarsfördelningen mellan företag och kommun vid markförvärv behöver klarläggas.

Exploateringsavtal

Exploateringsavtal mellan företag och kommun bör kopplas till stadsplanen vad gäller formell behandling och områdesavgränsning. I avtalet regleras bl a ekonomiska och andra åtaganden mellan företag och kommun. Exploateringsavtalet för en storindustrietablering kan bli komplicerat och fordrar omfattande förhandlingar. Arbetet med att upprätta ett exploateringsavtal bör börja redan i samband med att kommunen ställer sig positiv till företagets ansökan om tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen. Generella regler för avtalets uppläggning och innehåll kan inte ställas upp. I kapitel 7 Kommunal ekonomi redovisar vi innehållet i vissa exploateringsavtal.

*Villkorsprövning*

De närmare villkoren för etableringen regleras bl a enligt miljöskyddslagen och vattenlagen (1918:523). För att inte prövningsförfarandet skall försena tidpunkten för byggstart måste ansökningshandlingarna utarbetas och lämnas in i god tid. Är det osäkert om regeringen kommer att meddela lokaliseringstillstånd kan det dock bedömas nödvändigt att invänta detta innan förberedelser för villkorsprövning vidtas.

*Regleringsskedet*

Regleringsskedet börjar när kommunen antar stadsplanen och det sträcker sig fram tills att det första byggnadslovet ges. Detta bör ha formen av ett övergripande tillstånd som följs av fortlöpande lovgivning för olika delprojekt. I det övergripande tillståndet kan ingå ställningstaganden till de ramar inom vilka projektet skall utvecklas och till dess principiella uppbyggnad. Vidare bör detta tillstånd ange formerna för den fortsatta prövningen av projektet.

*Byggskedet*

Byggskedet sträcker sig från den tidpunkt då det första byggnadslovet meddelas fram till driftstart.

Organisationsfrågorna i samband med byggande av stora processindustrier är komplicerade och kräver särskilda studier som inte ryms inom ramen för vårt arbete. Vi vill emellertid trycka på vikten av kontroll under byggskedet för att bevaka att de kvaliteter som har beslutats i tidigare skeden förverkligas. Kontroll sker bl a genom byggnadsnämndens lagstadgade byggnadskontroll. Denna är i huvudsak tekniskt inriktad.

Oavsett hur omsorgsfull projekteringen har varit inträffar under byggskedet en mängd oförutsedda händelser som kan inverka negativt på den fysiska utformningen av projektet. Det kan gälla ändrade myndighetskrav, ändringsförslag från entreprenörer m m. Ett särskilt kontrollbehov i detta skede finns för landskapsbehandling och markarbeten.

## 3.9 Utredningens överväganden och förslag

I detta kapitel tar vi upp frågor om planering och utformning av områden för miljöstörande industri. I vårt tidigare betänkande lämnade vi förslag angående regeringens prövning enligt 136 a § byggnadslagen.

Förhållandena skiftar mellan olika etableringar av miljöstörande industri, bl a vad gäller industrins och naturens egenskaper. Kommunernas förutsättningar vad gäller organisatoriska och tekniska resurser varierar också. Det är därför inte möjligt att ange annat än generella riktlinjer för hur områden för miljöstörande industri skall utformas och hur den fysiska planeringen skall bedrivas.

Byggnadslagstiftningen ger möjligheter för stat och kommun att styra planering och utformning av områden för miljöstörande industri. Detta kan ske genom bestämmelser i plan, genom villkor för att tillgodose allmänna intressen som ställts redan i samband med regeringens tillståndsprövning enligt 136 a § byggnadslagen och genom villkor i anslutning till byggnadslovgivning. Byggnadslagstiftningen ger också kommunen en förhandlingsposition vid slutande av avtal med företaget.

Det krävs dock en ökad medvetenhet hos statliga och kommunala myndigheter om betydelsen av att vid planering och utformning av områden för storindustri tidigt beakta olika samhällsintressen. Krav av denna typ har vi redovisat i avsnitt 3.1 Mål.

Kravet på byggnadslov utgör en viktig formell grund för överläggningar mellan kommunen och företaget och med företrädare för arbetstagarna. Att som ofta skett medge fullständig befrielse från byggnadslovsskyldigheten inom industriområden med stöd av 54 § 3 mom byggnadsstadgan är mot den bakgrunden inte lämpligt. Vi föreslår därför att denna möjlighet begränsas i en ny byggnadslagstiftning.

Fysisk planering av områden för miljöstörande industri innefattar också ställningstaganden till miljöskydds- och säkerhetskrav samt krav på vägar, vatten och avlopp etc. Dessa olika krav behöver behandlas samordnat i den fysiska planeringen. Planering och utformning av områden för miljöstörande industri bör därför utgå från en helhetssyn där olika typer av sektorplanering och regleringar enligt byggnads- och miljöskyddslagstiftningen etc ingår som delar i en kontinuerlig planeringsprocess. I det följande lämnar vi vissa synpunkter på hur en planeringsprocess kan utformas mot bakgrund av de

exempel vi har redovisat i det föregående.

För att uppnå kontinuitet i planeringsprocessen samtidigt som man beaktar lagstiftningens krav att olika beslut måste ske i viss tidsföljd kan det vara lämpligt att dela in etableringsprocessen i olika skeden med utgångspunkt i byggnadslagstiftningen. Fördelen med att utgå från byggnadslagstiftningen är att fysisk planering och byggnadslovgivning återkommer under hela etableringsprocessen och erfarenhetsmässigt är avgörande för tidsåtgången. Kommunen har dessutom genomgående ansvaret för dessa verksamheter.

Behovet av samråd, information och utbyte av kunskaper mellan stat, kommun, företag och fackliga organisationer är stort under hela planerings- och beslutsprocessen vid omfattande etablering av miljöstörande industri. För att lösa dessa frågor föreslog vi i vårt förra betänkande att regeringen skall tillsätta en etableringsgrupp i samband med att regeringen prövar en etablering. Flertalet remissinstanser instämde i förslaget. I vårt fortsatta utredningsarbete har vi funnit att frågornas mångfald och vikt ställer höga krav på etableringsgruppen. Det är därför viktigt att etableringsgruppen har tillräckliga resurser för sitt arbete. Frågan om sekretariat har därvid stor betydelse. Sekretariatet kan organiseras på olika sätt. Vi föreslår att regeringen i samband med att den tillsätter etableringsgruppen tar ställning till vilka särskilda resurser som erfordras.

I vårt förra betänkande betonade vi också vikten av att erfarenheter från tidigare etableringar av miljöstörande industri kan utnyttjas vid framtida etableringar. I remissbehandlingen av betänkandet framkom önskemål om att en central myndighet skulle ges uppgiften att svara för en systematisk återföring av kunskaper och erfarenheter från etablering av miljöstörande industri. Som lämpligt organ för en sådan uppgift nämndes statens planverk. Vi föreslår att statens planverk i samråd med andra berörda myndigheter och organisationer får till uppgift att fortlöpande ställa samman och redovisa erfarenheter från planering och utformning av större industriområden.

# 4 Befolkning och näringsliv

## 4.1 Mål

Regionalpolitikens mål är bl a att skapa en sådan geografisk spridning av tillgängliga resurser att människorna i olika delar av landet får likvärdiga möjligheter till sysselsättning och likvärdig tillgång till social, kommersiell och kulturell service samt god miljö. Resurserna bör koncentreras i nödvändig utsträckning för att skapa differentierade arbetsmarknader och service som motsvarar medborgarnas önskemål och behov.

Tillkomst av industriell verksamhet upplevs allmänt sett positivt av kommunens företrädare. Det torde vara mycket få kommuner där inte tillförseln av nya sysselsättningstillfällen bedöms som eftersträvansvärd. För att avvisa även en i egentlig mening miljöstörande industri måste kommunalpolitikerna förutsättas ha mycket starka skäl och kanske tillgång på alternativ sysselsättning.

Det är härvid inte bara fråga om volymen av en ny sysselsättning och ekonomisk expansion. Man måste också ställa kvalitativa krav på den lokala arbetsmarknaden. Det är väsentligt att kommunmedlemmarna får tillgång till en differentierad och väl fungerande arbetsmarknad som ger dem möjligheter att välja arbete med hänsyn till personliga intressen och förutsättningar och där olikheter företagen emellan jämnar ut effekten av konjunkturella och strukturella förändringar i näringslivet. Etableringen av stora företag kan i dessa hänseenden medföra problem när etableringen sker i små kommuner.

## 4.2 Medel

De anspråk som bör kunna ställas på en lokal arbetsmarknad och de omständigheter som vanligtvis hindrar tillgodoseendet av dessa krav ger utgångspunkter för att aktivt påverka utvecklingen i önskad riktning. Medlen i en sådan påverkan ingår i samhällsplaneringen i vid bemärkelse.

När frågan om etablering av en stor industri aktualiseras kommer planeringen och beslutsfattandet i ett tidigt skede av etableringsprocessen att i stor utsträckning bli avgörande för egenskaperna hos den framtida lokala arbetsmarknaden. Valet av lokaliseringsort och den hänsyn som härvid tas till hur den tillkommande sysselsättningen passar in i en redan existerande arbetsmarknad får i det sammanhanget en grundläggande betydelse. Vidare

kan konstateras, att planeringen av bostadsområden och kommunikationer i stor utsträckning avgör möjligheterna för skilda delar av befolkningen att ta sig till och från arbetsplatserna. Beslut i sådana frågor binder upp utvecklingen för lång tid framåt. Det fysiska planeringen är således ett viktigt instrument för att främja utvecklingen av goda arbetsmarknader.

Regionalpolitisk planering kan uppfattas som gällande all samhällsplanering i syfte att skapa en önskvärd utveckling av näringsliv och samhällsservice på det regionala och lokala planet. Det mest direkta av de styrmedel som regionalpolitiken förfogar över är ekonomiskt stöd i form av lån och subventioner till företag som etablerar sig eller utvidgar driften inom vissa regioner och på vissa orter. Ett centralt syfte med stödet är att främja utvecklingen mot bättre regionala och lokala arbetsmarknader. Utgivningen av sådant stöd regleras i kungörelsen (1970:180) om statligt regionalpolitiskt stöd.

Insatserna för att åstadkomma goda lokala arbetsmarknader har långsiktig karaktär och ligger väsentligen inom regionalpolitikens område. Gränsen mellan regionalpolitiken och den mera kortsiktigt syftande arbetsmarknadspolitiken är dock inte skarpt markerad. Till en väl fungerande arbetsmarknad hör tillgången på arbetsmarknadsservice i form av information till såväl företagen som till den arbetssökande allmänheten. Arbetsmarknadspolitiska bedömningar och insatser för att underlätta personalrekrytering och arbetskraftens anpassning till efterfrågan på arbetskraft, exempelvis genom att ordna yrkesutbildning, är också viktiga redan i etableringsskedet. De ingår därmed som förutsättningar för en på sikt gynnsam utveckling. Till de arbetsmarknadspolitiska insatserna hör också anordnandet av beredskapsarbeten. Sådana arbeten kan avse kommunala institutioner och serviceanläggningar avsedda att betjäna ortens befolkning och näringsliv. Grundläggande bestämmelser rörande arbetsmarknadspolitiken finns i arbetsmarknadskungörelsen (1966:368).

Utbyggnaden av kommunal servie utgör en förutsättning för näringslivets utbyggnad. Här kan exempelvis nämnas tillgången på vatten och avlopp, kollektiva transporter, barnomsorg för yrkesarbetande etc.

### 4.2.1 *Myndigheter*

Utvecklingen och struktureringen av arbetsmarknaden i ett expansivt område är som redan framhållits resultatet av samhällsplaneringen i vid bemärkelse. Det innebär att ett stort antal myndigheter fattar beslut och vidtar konkreta åtgärder som blir långsiktigt bestämmande för kvaliteten på områdets arbetsmarknad. Vi redovisar i det följande myndigheter och organ som har särskild vikt i sammanhanget.

*Regeringen* fattar genom lokaliseringsprövningen enligt 136 a § byggnadslagen beslut som blir långsiktigt avgörande för utvecklingen av skilda lokala arbetsmarknader. Regeringen har också förbehållit sig prövningen av regionalpolitiskt stöd till stora industriinvesteringar och till investeringar utanför vissa bestämda områden. Regeringen har vidare en delegation för etableringsfrågor. Syftet med delegationens arbete är att genom samråd med de stora företagen, på ett tidigt stadium vid planering av investeringar inom industrin, beakta de fastställda riktlinjerna för regional- och sysselsättnings-

politiken.

*Arbetsmarknadsstyrelsen* är central förvaltningsmyndighet för såväl regionalpolitiskt stöd som arbetsmarknadspolitiska insatser.

*Länsstyrelsen* har på regional nivå ansvaret för den regionala planeringen. Länsstyrelsen skall dels inom länet ta ställning till olika fördelningsbeslut, dels inom ramen för länsplaneringen i form av länsprogram lämna underlag för den regionalpolitik som formuleras på central nivå. Efter utvärdering hos regering och riksdag blir länsprogrammen riktmärke för länsstyrelsens fördelningsbeslut och ett underlag för kommunernas planering. Mot den bakgrunden har länsstyrelsen en mycket viktig roll i den grundläggande planeringen i samband med etablering av stora industriföretag.

*Länsarbetsnämnden* svarar på länsnivå för de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Distriktsarbetsnämnder och arbetsförmedlingskontor kompletterar organisationen inom länet.

*Kommunen* har ansvaret för samhällsplaneringen på lokal nivå.

## 4.3 Stenungsund

### 4.3.1 *Etableringen i Stenungsund*

Ångkraftverket i Stenungsund började byggas år 1955 och det första aggregatet togs i drift år 1959. Aggregat nummer två färdigställdes året efter och nummer tre och fyra togs i drift år 1966 respektive år 1969. År 1961 startade anläggningsarbetena för Esso Chemical AB, Modo Kemi AB (numera Berol Kemi) samt Unifos Kemi AB. De tre företagen togs i drift år 1963. Nästa stora etablering var Fosfatbolaget (numera KemaNord) som började sin verksamhet år 1967. Nordiska Syrgasfabriken AB (numera AGA AB) tillkom under år 1969.

### 4.3.2 *Befolknings- och näringslivsutvecklingen i Stenungsundsregionen*

Effekten på befolkning och näringsliv av de nytillkomna industrierna bör inte ses isolerat för Stenungsunds kommun. Etableringarna har haft mycket stor

**Tabell 4.1 Antal sysselsatta inom den miljöstörande industrin i Stenungsund vid driftstarten och årsskiftet 1975–1976**

| Företag | Sysselsatta | |
|---|---|---|
| | Vid driftstarten (år) | Vid årskiftet 1975–1976 |
| Ångkraftverket, Statens vattenfallsverk | 89 (1959) | 299 |
| Esso Chemical AB | 181 (1963) | 231 |
| Berol Kemi AB | 80 (1963) | 572 |
| Unifos Kemi AB | 135 (1963) | 600 |
| KemaNord AB | 75 (1967) | 394 |
| AGA AB | 18 (1969) | 13 |
| Totalt | | 2 109 |

**Tabell 4.2 Pendling mellan Stenungsund, Tjörn och Orust åren 1960 och 1975**

| Utpendling från | Inpendling till | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Stenungsund | | Tjörn | | Orust | |
| | 1960 | 1975 | 1960 | 1975 | 1960 | 1975 |
| Stenungsund | – | – | 3 | 136 | 0 | 53 |
| Tjörn | 37 | 817 | – | – | 4 | 39 |
| Orust | 95 | 393 | 3 | 58 | – | – |

betydelse även för de angränsande kommunerna Tjörn och Orust. Sammanställningen i tabell 4.2 över arbetskraftspendlingen mellan de tre kommunerna åren 1960 och 1975 ger en påtaglig bild av detta förhållande.

År 1975 arbetade var femte på Tjörn bosatt förvärvsarbetande i Stenungsund. På Orust befann sig var tionde förvärvsarbetande i samma situation. Den ökade pendlingen mellan åren 1960 och 1975 har i hög grad möjliggjorts genom Tjörnbroarnas tillkomst år 1960.

Hur näringslivet i de tre kommunerna sammantagna har utvecklats från år 1960, dvs den tidpunkt efter vilken expansionen i huvudsak har skett, framgår av tabell 4.3.

De tidigare basnäringarna, jord- och skogsbruk samt fiske, har mellan åren 1960 och 1975 reducerats med inte mindre än 65 %. I absoluta tal uppväger denna minskning av sysselsättningen nära nog hela tillväxten av sysselsättningen inom tillverkningsindustrin. Tillförelsen av industri torde således ha varit en förutsättning för de tre kommunernas fortsatta existens som självständiga enheter. I mera reella termer har effekterna av industrietableringarna naturligtvis blivit märkbara i fråga om utbyggnad av samhällelig och annan service. Ökningen i sysselsättning inom petrokemi och elkraftproduktion utgör 67 % av hela uppgången inom tillverkningsindustrin. Sysselsätt-

**Tabell 4.3 Sysselsättningen åren 1960, 1970 och 1975 i Stenungsundsregionen fördelad på näringsgrenar[a]**

| Näringsgren | Förvärvsarbetande dagbefolkning[b] | | | Förändring i procent åren 1960–1975 |
|---|---|---|---|---|
| | 1960 | 1970 | 1975 | |
| Jord- och skogsbruk | 2 697 | 1 422 | 1 072 | –60 |
| Fiske | 804 | 365 | 155 | –81 |
| Tillverkningsindustri | 1 839 | 3 084 | 4 335 | 136 |
| Byggnadsverksamhet | 1 120 | 1 605 | 1 788 | 60 |
| Handel | 770 | 976 | 1 186 | 54 |
| Samfärdsel | 883 | 694 | 993 | 12 |
| Tjänster m m | 955 | 1 829 | 2 599 | 172 |
| Totalt | 9 068 | 9 975 | 12 128 | 34 |

[a] Stenungsund, Tjörn och Orust.
[b] I dagbefolkningen inräknas också pendlare från andra kommuner.

**Tabell 4.4 Invånarantalet i Stenungsundsregionen åren 1960–1975**

| | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | Procentuell förändring | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 60–65 | 65–70 | 70–75 |
| Stenungsund | 6 620 | 9 851 | 12 588 | 14 617 | 48,8 | 27,8 | 16,1 |
| Tjörn | 8 339 | 8 509 | 9 327 | 10 618 | 2,0 | 9,6 | 13,8 |
| Orust | 9 431 | 8 901 | 8 922 | 10 586 | –5,6 | 0,2 | 18,7 |
| Summa | 24 390 | 27 261 | 30 837 | 35 821 | 11,8 | 13,1 | 16,2 |

ningstillväxten inom övriga näringsgrenar är i stor utsträckning sekundära effekter av industrins expansion.

Folkmängden har efter en nedgång med ca 1 000 invånare under 1950-talet ökat från år 1960 till år 1975 med drygt 11 000 invånare. Särskilt kraftig har tillväxten varit i Stenungsunds kommun, där invånarantalet mer än fördubblats under 15-årsperioden. Folkmängdsutvecklingen i Stenungsundsregionen redovisas i tabell 4.4.

Tjörn och Orust svarade år 1975 för ca hälften av en inpendling av sammanlagt 2 400 personer till arbetsplatserna i Stenungsund. Utpendlingen från Stenungsund omfattade samtidigt 1 900 personer, varav drygt 1 000 arbetade i Göteborg. Förklaringen till denna relativt omfattande lokala rörlighet får sökas i flera omständigheter.

Ensidigheten i Stenungsunds arbetsmarknad kan förutsättas ha tvingat enskilda hushållsmedlemmar att söka arbete utanför kommungränsen. Av väsentlig betydelse är också de goda vägförbindelserna med Göteborg. Stenungsund har därigenom som bostadsort kommit att framstå som ett attraktivt alternativ till Göteborgsområdet.

### 4.3.3 *Stenungsunds arbetsmarknad*

Tillförseln av petrokemisk industri till Stenungsund har inneburit ett tillskott till sysselsättningen som fått avgörande betydelse för utvecklingen i såväl Stenungsunds kommun som grannkommunerna Tjörn och Orust. Den kraftiga dominansen för en enda industrigren utgör dock ett problem.

Andelen förvärvsarbetande män i Stenungsunds kommun är som framgår av tabell 4.5 mycket hög jämfört med såväl länet som hela riket. Detta förklaras delvis av en med inflyttningen sammanhängande överrepresenta-

**Tabell 4.5 Andelen förvärvsarbetande (%) i åldrarna 16–w år (minst 20 tim/vecka) år 1975**

| | Män | Kvinnor |
|---|---|---|
| Stenungsund | 77 | 39 |
| Tjörn | 70 | 31 |
| Orust | 68 | 29 |
| Göteborgs o Bohus län | 68 | 42 |
| Riket | 69 | 42 |

tion i åldersgrupperna 25–44 år. Yrkesverksamhetsgraden ligger normalt högt för dessa åldersgrupper. Även ö-kommunerna Tjörn och Orust har bland männen en yrkesverksamhetsgrad som ligger väl i nivå med genomsnittet för länet.

Andelen förvärvsarbetande kvinnor i Stenungsunds kommun ligger klart under genomsnittet för länet trots den stora efterfrågan på arbetskraft och trots överrepresentationen för de mest yrkesverksamma åldersgrupperna. Anställning av kvinnor har nästan enbart skett i traditionellt kvinnliga arbeten i företagens administration. De förbättringar för kvinnliga arbetssökande som dock ägt rum på Stenungsunds arbetsmarknad hänger främst samman med sekundära sysselsättningseffekter av den petrokemiska industrin, framför allt inom den offentliga tjänstesektorn.

När yrkesverksamhetsgraden är låg bland kvinnorna i Stenungsund med relativt korta avstånd till arbetsplatserna kan man inte vänta annat än en mycket låg förvärvsintensitet bland kvinnorna på Tjörn och Orust. Beroende på den traditionella rollfördelningen mellan män och kvinnor är de senare i särskilt hög grad handikappade av långa resvägar till arbetet.

I tabell 4.6 redovisas den förvärvsarbetande befolkningens fördelning på näringsgrenar i de tre kommunerna i Stenungsundsregionen samt jämförelsetal för länet och riket. Med tanke på kommunernas storlek och karaktär är det egentligen inga anmärkningsvärda skillnader i näringsgrensfördelningen vid jämförelsen med genomsnittet för riket. Den relativt höga andelen sysselsatta inom byggnadsverksamhet är förklarlig med hänsyn till dels industrins utbyggnad, dels den omdaning och utbyggnad av tätorterna som har skett i området.

Den ensidiga branschsammansättningen gör att arbetsmarknaden i Stenungsund är förhållandevis sårbar. Ensidigheten har också medfört att arbetsmarknaden för kvinnor har blivit mindre tillfredsställande.

## 4.4 Lysekil

### 4.4.1 *Etableringen i Lysekil*

Anläggningsarbetena för Scanraff vid Brofjorden påbörjades år 1971 och raffinaderiet togs i drift år 1975. Scanraff är än så länge den enda miljöstörande industrin i Lysekil. Andra lokaliseringar har emellertid varit aktuella.

**Tabell 4.6 Den förvärvsarbetande befolkningens fördelning på näringsgrenar år 1975 (%)**

| | Jordbruk m m | Gruv ind | Tillverkn ind | El o vattenförsörjn | Byggnverksamh | Handel | Samfärdsel | Bank m m | Offent förv m m |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Stenungsund | 5 | 0 | 32 | 4 | 14 | 13 | 7 | 4 | 20 |
| Tjörn | 8 | 0 | 30 | 2 | 13 | 9 | 16 | 3 | 19 |
| Orust | 15 | 0 | 30 | 2 | 14 | 9 | 9 | 3 | 18 |
| Länet | 3 | 0 | 28 | 1 | 8 | 16 | 10 | 7 | 28 |
| Riket | 6 | 1 | 29 | 1 | 8 | 14 | 7 | 6 | 28 |

### 4.4.2 *Befolknings- och näringslivsutvecklingen i Lysekilsregionen*

Sotenäs kommun är relativt starkt beroende av Lysekils arbetsmarknad. Mellan åren 1970 och 1975 ökade inpendlingen från Sotenäs till Lysekil från 109 till 235 personer. År 1975 pendlade 7 % av Sotenäs förvärvsarbetande befolkning till Lysekil.

Näringslivet i regionen har varit baserat på jordbruk, fiske med följdindustrier samt stenindustri. Dessa näringsgrenar har varit utsatta för svåra påfrestningar under lång tid, vilket fört med sig en kraftig minskning av befolkningen under efterkrigstiden. Av tabell 4.7 framgår hur näringslivet i Lysekil och Sotenäs utvecklats från år 1960.

I Lysekils och Sotenäs kommuner har under de senaste 15 åren sysselsättningen inom jord- och skogsbruk samt fiske minskat med 61 %. Mellan åren 1960 och 1970 minskade sysselsättningen inom tillverkningsindustrin med 7 %. Den negativa utvecklingen inom näringslivet i de båda kommunerna bröts i och med etableringen av Scanraff. Sysselsättningen år 1975 var dock fortfarande lägre än år 1960.

Lysekils befolkning minskade under hela 1950- och 1960-talen. År 1970 vände trenden. Mellan åren 1970 och 1975 ökade befolkningen med ca 2 % per år. För Sotenäs del har befolkningen fortsatt att minska. Vid årsskiftet 1975–1976 var antalet invånare i de båda kommunerna tillsammans 24 202 eller ca 5 % fler än år 1970.

### 4.4.3 *Lysekils arbetsmarknad*

År 1975 var den förvärvsarbetande dagbefolkningen i Lysekil 6 310 personer. Det innebär en ökning på något över 600 personer jämfört med år 1970. Av ökningen hänförde sig 400 personer till Scanraff. Två företag med direkt anknytning till raffinaderiutbyggnaden har etablerat sig på orten. De båda företagen sysselsatte tillsammans 290 man år 1975. Det är svårt att bedöma hur stor sysselsättning entreprenadföretagen som underhåller raffinaderiet ger på längre sikt. Enligt uppgifter från Scanraff varierar behovet från normalt ca 30 man upp till 500 när raffinaderiet stoppas helt för översyn.

I jämförelse med andra kommuner har Lysekil en låg förvärvsnivå för såväl

**Tabell 4.7 Sysselsättning åren 1960, 1970 och 1975 i Lysekil och Sotenäs**

| Näringsgren | Förvärvsarbetande dagbefolkning | | | Förändring i procent åren |
|---|---|---|---|---|
| | 1960 | 1970 | 1975 | 1970–1975 |
| Jord- och skogsbruk | 853 | 544 | 407 | –25 |
| Fiske | 823 | 436 | 242 | –44 |
| Tillverkningsindustri | 4 220 | 3 918 | 4 200 | 7 |
| Byggnadsverksamhet | 807 | 934 | 1 028 | 10 |
| Handel | 1 106 | 1 004 | 1 062 | 6 |
| Samfärdsel | 683 | 424 | 478 | 6 |
| Tjänster m m | 1 150 | 1 469 | 1 844 | 26 |
| Totalt | 9 642 | 8 729 | 9 261 | 6 |

män som kvinnor. Kvinnornas andel av den förvärvsarbetande befolkningen i Lysekil var år 1970 33 %. År 1975 hade andelen ökat till 36 %. I Scanraff arbetade år 1975 endast 5 % kvinnor medan andelen inom livsmedelsindustrin uppgick till ca 75 %. Nedgången inom denna bransch är en av orsakerna till att sysselsättningsökningen för kvinnorna har varit låg jämfört med utvecklingen i riket. För männen har utvecklingen av sysselsättningen under 1970-talet varit något gynnsammare än i riket. Fortfarande är dock förvärvsnivån låg i Lysekil i jämförelse med riket.

I tabell 4.8 redovisas den förvärvsarbetande befolkningens fördelning på näringsgrenar i Lysekil och Sotenäs samt jämförelsetal för länet och riket.

Jämförelsen med länet och riket visar framför allt på en mycket hög andel förvärvsarbetande inom tillverkningsindustrin. Detta förklaras bl a av att konservindustrin fortfarande har betydande omfattning.

Näringslivet i Lysekil domineras inte på samma sätt som i Stenungsund av en enda bransch. År 1974 var i Lysekil 10 arbetsställen med mer än 100 anställda fördelade på sju olika branscher. År 1975 sysselsattes ca 13 % av de industrianställda inom den petrokemiska industrin.

## 4.5 Varberg

### 4.5.1 *Etableringen i Varberg*

Sulfatfabriken vid Värö Bruk sysselsatte 310 personer när den togs i drift år 1972. Driften vid sågverket startade år 1974 med omkring 70 anställda. För närvarande sysselsätts omkring 590 personer i anläggningarna.

Produktionen vid första och andra aggregatet vid Ringhals kärnkraftverk startade år 1975. I dag sysselsätts 676 personer i driften av kärnkraftverket.

### 4.5.2 *Befolknings- och näringslivsutvecklingen i Varberg*

Pendlingen från andra kommuner till industrierna på Väröhalvön är av ringa omfattning. Effekterna av industrins utbyggnad har i huvudsak stannat inom den egna kommunen. En förklaring till att spridningseffekterna av den miljöstörande industrin till näraliggande kommuner inte är lika omfattande i Varberg som i Stenungsunds- och Lysekilsregionen är att Varberg är betydligt större till såväl befolkning som yta.

**Tabell 4.8 Den förvärvsarbetande befolkningens fördelning på näringsgrenar år 1975 (%)**

| | Jordbruk m m | Gruvind | Tillverkn ind | El o vattenförsörjn | Byggnverksamh | Handel | Samfärdsel | Bank m m | Offent förv m m |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Lysekil | 5 | 0 | 45 | 0 | 10 | 12 | 6 | 3 | 19 |
| Sotenäs | 10 | 0 | 40 | 1 | 11 | 11 | 7 | 2 | 18 |
| Länet | 3 | 0 | 28 | 1 | 8 | 16 | 10 | 7 | 28 |
| Riket | 6 | 1 | 29 | 1 | 8 | 14 | 7 | 6 | 28 |

**Tabell 4.9 Pendling till Varberg år 1975 samt pendlarnas andel av den förvärvsarbetande befolkningen**

| Kommun | Pendlare | Andel av de förvärvsarbetande i % |
|---|---|---|
| Kungsbacka | 308 | 2,7 |
| Falkenberg | 429 | 3,1 |
| Mark | 350 | 2,6 |
| Halmstad | 92 | 0,3 |
| Övriga | 816 | – |
| Totalt | 1 995 | – |

Pendlingen till en miljöstörande industri är vanligen omfattande under uppbyggnadsskedet. Detta beror på att många är beredda till långa arbetsresor eller veckopendling när arbetet är tidsbegränsat. Uppgifterna om pendlingen till Varberg i tabell 4.9 visar därför en oproportionerligt stor andel för övrig inpendling. Pendlarna från grannkommunerna har till betydande del varit byggnads- och anläggningsarbetare.

Av tabell 4.10 framgår hur näringslivet i Varberg har utvecklats från år 1970 till år 1975, dvs de år under vilken den huvudsakliga utbyggnaden på Väröhalvön skedde.

Nedgången i sysselsättningen inom jord- och skogsbruk samt fiske har i Varberg inte varit lika stark som i övriga studerade kommuner.

Några följdetableringar av permanent karaktär i samband med utbyggnaderna på Värö har inte förekommit. Med undantag av etableringarna på Värö har utvecklingen av näringslivet i Varberg under de senaste åren varit relativt svag. Etableringarna av Värö Bruk och Ringhals kärnkraftverk har gett ett värdefullt tillskott till sysselsättningen i kommunen. De båda företagen svarar i dag för ca 5 % av kommunens sysselsättning.

Den kraftiga ökningen av Tjänster m m under perioden 1970–1975 förklaras bl a av tillkomsten av länsdelslasarettet i Varberg som togs i bruk år 1973. Vid årsskiftet 1975–1976 var närmare 2 000 anställda vid lasarettet. År 1970 var den totala sysselsättningen inom hälso- och sjukvårdssektorn ca 700

**Tabell 4.10 Sysselsättning åren 1970 och 1975 i Varberg**

| Näringsgren | Förvärvsarbetande dagbefolkning | | Förändring i procent åren 1970–1975 |
|---|---|---|---|
| | 1970 | 1975 | |
| Jord- och skogsbruk samt fiske | 3 223 | 2 670 | –17 |
| Tillverkningsindustri | 5 230 | 5 891 | 13 |
| Byggnadsverksamhet | 2 878 | 2 747 | – 5 |
| Handel | 1 840 | 2 199 | 20 |
| Samfärdsel | 973 | 1 023 | 5 |
| Tjänster m m | 3 191 | 5 137 | 61 |
| Totalt | 17 335 | 19 667 | 13 |

personer. En betydande del av sysselsättningsökningen är således att hänföra till utbyggnaden av lasarettet.

År 1950 hade Varbergs kommunblock 33 389 invånare. Tio år senare var folkmängden 33 979 personer. Under 1960-talet kom kommunblocket in i en snabbare expansionstakt. Redan innan byggandet av Värö Bruk och Ringhals kärnkraftverk startade hade folkmängden stigit till nästan 37 000. Under de första åren på 1970-talet steg ökningstakten ytterligare. Efter år 1973 har emellertid ökningstakten avtagit. Vid årsskiftet 1975–1976 var folkmängden i Varbergs kommun 43 051 personer.

Bua tätort som ligger på Väröhalvön har expanderat kraftigt under de senaste tio åren. År 1965 var folkmängden 463 personer. År 1975 hade Bua tätort 1 985 invånare.

### 4.5.3 *Varbergs arbetsmarknad*

Förvärvsnivån för såväl män som kvinnor är hög i Varberg och ligger över genomsnittet för riket. Det tillskott av arbetstillfällen för i första hand män som utbyggnaderna i Värö medfört har balanserats av ökade sysselsättningstillfällen för kvinnor vid det nybyggda lasarettet.

Sysselsättningen för kvinnor har påverkats i liten grad av etableringarna på Väröhalvön. Av de anställda vid Värö Bruk var sålunda endast omkring 10 % kvinnor i slutet av år 1975 och andelen kvinnor vid Ringhals kärnkraftverk var ännu lägre.

I tabell 4.11 redovisas den förvärvsarbetande befolkningens fördelning på näringsgrenar i Varberg, länet och riket.

Jämfört med såväl länet som riket är andelen sysselsatta inom jordbruket hög i kommunen. I likhet med Hallands län har Varberg många medelstora företag. Företagen är inte som i Stenungsund koncentrerade till en enda bransch.

## 4.6 Utredningens överväganden och förslag

Från allmänna arbetsmarknadspolitiska utgångspunkter är det självfallet inte av någon avgörande betydelse om en industrianläggning klassas som miljöstörande eller inte. I den mån tillkomsten av nya företag bidrar till differentieringen av den lokala arbetsmarknaden kan detta allmänt sett bedömas positivt. Urvalet av arbetstillfällen ökar liksom tillgången på

**Tabell 4.11 Den förvärvsarbetande befolkningens fördelning på näringsgrenar år 1975 (%)**

| | Jordbruk m m | Gruvind | Tillverkn ind | El och vattenförsörjn | Byggnverksamh | Handel | Samfärdsel | Bank m m | Offent förv m m |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Varberg | 15 | 0 | 27 | 3 | 12 | 13 | 6 | 3 | 22 |
| Länet | 12 | 0 | 28 | 1 | 10 | 15 | 6 | 4 | 24 |
| Riket | 6 | 1 | 29 | 1 | 8 | 14 | 7 | 6 | 28 |

alternativ för dem som av någon anledning förlorar eller önskar byta sin anställning. När en viss industribransch får en mycket dominerande ställning på en ort finns det skäl att särskilt uppmärksamma de arbetsmarknadspolitiska följderna och överväga möjligheterna att kompensera olägenheterna av en ensidig arbetsmarknad.

De etableringar av miljöstörande industrier som vi har studerat har inte inneburit att ensidigheten inom näringslivet blivit så påtaglig som i de traditionella bruksorterna. Vi vill emellertid peka på att de etableringar av petrokemisk industri som skett i Stenungsund skapat en arbetsmarknad som i mycket hög grad är beroende av tillgången på olja som basråvara. Härtill kommer att ett av företagen levererar råvaran till övriga petrokemiska industrier. På sikt kan det ensidiga beroendet av olja som råvara till industrierna bli ett problem.

En slutsats av det nyss sagda är att det från arbetsmarknadspolitisk synpunkt är lämpligt att vid lokaliseringen av tunga, miljöstörande industrier söka få en anslutning till redan existerande arbetsmarknader som har en någorlunda omfattning. Goda trafikförbindelser i regionen kan till viss del kompensera brister på den lokala arbetsmarknaden. När en sådan anslutning till en befintlig arbetsmarknad inte är möjlig bör de arbetsmarknadspolitiska konsekvenserna analyseras och beaktas redan i ett tidigt skede av etableringsplaneringen. Detta kan lämpligen ske i samband med remissbehandlingen av företagets lokaliseringsansökan enligt 136 a § byggnadslagen.

Flera skäl talar för att man bör öka den lokala rekryteringen. Bland annat torde kostnaderna för samhällsbyggandet minska liksom också personalomsättningen inom företaget. Vidare bör det på sikt vara möjligt att minska inkomstklyftorna mellan könen om ett större antal kvinnor arbetar inom den miljöstörande industrin. En ökad lokal rekrytering förbättrar således möjligheterna för invånarna att få del av de positiva effekterna av en industrietablering.

Rekryteringen av arbetskraft till de miljöstörande industrier vi studerat har hittills i huvudsak omfattat män. Man bör därför överväga åtgärder för att i större utsträckning anställa kvinnlig arbetskraft.

Obenägenheten att anställa kvinnor till vissa arbeten är ofta mera beroende av allmänna attityder och mindre grundade på sakskäl. Redan en överenskommelse mellan kommunen och företaget om att man allvarligt skall pröva möjligheterna att rekrytera kvinnor skulle sannolikt få en viss effekt. En möjlighet som kommunen kan överväga är att träffa avtal varigenom företagen förbinder sig att till orten lägga sådana funktioner, exempelvis administration och forsknings- och utvecklingsarbete för vilka det även med traditionellt betraktelsesätt ligger väl till att rekrytera kvinnor. Specificerade målsättningar beträffande sysselsättningens fördelning på män och kvinnor bör också kunna avtalas mellan kommunen och det etablerande företaget. Frågor om arbetsmarknadspolitiska insatser i form av bl a yrkesutbildning bör i det sammanhanget tas upp med arbetsmarknadsmyndigheterna.

För att underlätta för kvinnorna att få arbete inom industrin måste vissa åtgärder övervägas redan på planeringsstadiet. Speciella utbildningsinsatser måste vidtas för att öka kvinnornas möjlighet att få anställning i industrin. Genom att undanröja olika förvärvshinder, som exempelvis bristande barnomsorg och dåliga kommunikationer, bör man också kunna underlätta

för kvinnorna att få anställning i industrin. Detta hör till de frågor som den av oss föreslagna etableringsgruppen tidigt måste uppmärksamma.

Möjligheterna att bereda kvinnor sysselsättning beror i hög grad på avstånden mellan bostäder och arbetsplatser och är således nära kopplade till den fysiska planeringen. Ett exempel på detta förhållande utgör erfarenheterna från Tjörn och Orust, där man jämsides med en relativt tillfredsställande sysselsättning för männen har en mycket låg yrkesverksamhetsgrad för kvinnor. Det finns en uppenbar risk att kommunerna i den mån som de var för sig och i eget intresse planerar bostadsbyggandet för att fånga upp en del av grannkommunens expansion därmed också skapar långsiktiga problem vad gäller kvinnornas arbetsmarknad.

Det föreligger härvid en konflikt mellan å ena sidan en naturlig strävan att bevara och utveckla en existerande orts- och kommunstruktur och å andra sidan intresset att ge alla samhällsmedlemmar goda möjligheter till lönsam sysselsättning. Utbyggnaden av vägar och kollektiva transporter liksom tillhandahållandet av samhällsservice, framför allt vad gäller barnomsorg, kan i viss utsträckning jämna ut dessa motsättningar. En anpassning av planerna för bostadsbyggandet med hänsyn till de arbetsmarknadspolitiska intressena är också viktig.

Etablering av miljöstörande industri kan få effekter i omkringliggande kommuner. Vi har funnit att dessa spridningseffekter har varit störst i Stenungsund, något mindre i Lysekil och obetydliga i Varberg. Detta beror givetvis på att industrietableringen i Stenungsund i relation till kommunens folkmängd och arbetsmarknad har varit mycket mer omfattande än i de övriga kommunerna.

Vid lokaliseringar i mindre kommuner av industrier som kräver betydande nyanställningar är det viktigt att näraliggande kommuner bereds tillfälle att yttra sig över den planerade etableringens väntade effekter på det egna näringslivet, bostadsbyggandet etc. Om en etablering kan väntas få omfattande konsekvenser för intilliggande kommuner bör länsstyrelsen ta initiativ till erforderligt samråd med berörda kommuner. I ett sådant samråd bör diskuteras bl a frågor rörande samordning av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen, gemensamma satsningar på kollektivtrafiken, utbyggnad av barnomsorgen och lokaliseringar av ytterligare tillkommande industri.

Frågor rörande kompletterande industriell och annan verksamhet kan angripas aktivt i såväl kommunernas som länsstyrelsens planering. Iordningställandet av industritomter och en lämplig lokalisering av dessa med hänsyn bl a till behovet av att begränsa arbetsresornas längd ligger inom kommunernas kompetens. Länsstyrelsen skall också som regionalpolitisk myndighet verka för en lämplig balans på den lokala arbetsmarknaden. Ett ensidigt näringsliv kan utgöra motiv för statligt regionalpolitiskt stöd i syfte att åstadkomma en bättre differentiering.

Det saknas således inte möjligheter att positivt påverka förhållandena på arbetsmarknaden på de orter där man planerar att etablera miljöstörande industrier. Av väsentlig betydelse för resultatet i detta hänseende är att man redan i ett tidigt skede vidtar åtgärder för att åstadkomma en god lokal arbetsmarknad.

# 5 Omgivningshygieniska och sociala effekter

I det här kapitlet diskuterar vi omgivningshygieniska och sociala effekter i samband med drift av miljöstörande industri. Det går dock inte helt att undvika att vi kommer in på vissa generella frågeställningar eftersom problem och lagstiftning på området inte enbart gäller miljöstörande industri. Vi berör också vissa generella kunskaps- och informationsproblem eftersom dessa ofta i särskilt hög grad gör sig gällande vid etablering av miljöstörande industri.

Vi behandlar i första hand den miljöstörande industrins effekter på människor. Behov av undersökningar för att kunna belysa naturförhållanden vid de industrilägen som i den fysiska riksplaneringen har utpekats som lämpliga för lokalisering av miljöstörande industri har bl a studerats i Förslag till principprogram för undersökningar av naturförhållanden vid vissa industrilägen, PNI, bostadsdepartementet, Ds B 1974:2 och tas alltså inte upp av oss. Vi behandlar inte heller frågor som hänger samman med kostnader för olika miljöskyddsåtgärder inom industrin och prövningssystemet som sådant. Dessa frågor övervägs inom utredningen (Jo 1971:08) om kostnaderna för miljövården och utredningen (Jo 1976:06) om översyn av miljöskyddslagstiftningen. Frågor som rör samordningen mellan hälsovårdsstadgan och annan miljölagstiftning prövas av hälsovårdsstadgeutredningen.

För att bedöma omgivningshygieniska effekter är det nödvändigt att definiera vad som avses med begreppet hälsa. De försök som har gjorts för att precisera begreppet har mynnat ut i två typer av definitioner. Den ena är snäv och innebär att hälsa föreligger om man inte kan konstatera en klart definierad sjukdom. Världshälsoorganisationen (WHO) har en vidare definition och betecknar hälsa som ett tillstånd hos individen eller grupper av individer som kännetecknas av fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande och inte bara avsaknad av sjukdomar och andra störningar.

En förutsättning för att det skall vara meningsfullt att tillämpa det snäva hälsobegreppet är att undersökningsmetoder och kunskaper om hur kroppen fungerar är tillräckliga. Så är dock inte fallet. Den medicinska utvecklingen visar gång på gång hur litet vi vet om kroppens funktioner.

Den vidare definitionen av begreppet hälsa är en vanlig utgångspunkt för diskussioner om kriterier för bedömning av omgivningshygieniska olägenheter av typen störande buller, dålig lukt och andra föroreningar av oklar klinisk-medicinsk betydelse. Om obehagsupplevelser svarar mot en punkt på en skala där hälsa övergår till ohälsa utgör obehagsupplevelserna en första indikation på risk för allvarligare ohälsoreaktioner vid ökad exponering. Med

en sådan utgångspunkt kommer säkerhet, komfort, trivsel, välbefinnande och möjlighet till vila och avkoppling i boendemiljön att innefattas i begreppet hälsa.

Detta gäller emellertid inte generellt. En del miljögifter ger inte några varningssignaler i form av obehagsupplevelser. Som exempel kan nämnas kvicksilver, kadmium och vinylklorid.

## 5.1 Mål

Samhällets mål vad gäller omgivningshygien framgår bl a av förarbetena till hälso- och miljövårdslagstiftningen och i utredningsdirektiv inom miljövårdens område. I propositionen 1969:28 med förslag till miljöskyddslag m m framhåller departementschefen att ett mål vid utformningen av lagens tillåtlighetsregler bör vara att immissioner så långt möjligt skall förebyggas.

När det gäller riskerna för påverkan på omgivningen av olika ämnen anför departementschefen:

Jag anser det naturligt att den osäkerhet som kan råda rörande ett ämnes farlighet inte skall gå ut över allmänheten utan bör drabba den som släpper ut ämnet i luften eller vattnet. Denna grundsats är också av största praktiska betydelse. Den innebär att man inte behöver vänta med ett ingripande till dess skador har inträffat. Den innebär också att den som vill släppa ut ett otillräckligt känt ämne som man har grundad anledning anta är skadligt måste kunna visa att olägenhet inte behöver befaras.

Risken för olägenheter kan också tillmätas betydelse från en annan synvinkel. Blotta medvetandet om att en beaktansvärd fara kan vara förbunden med en anläggning kan ha en psykiskt ogynnsam inverkan på människor som bor eller vistas i grannskapet.

I proposition 1973:17 med förslag till lag om hälso- och miljöfarliga varor anför departementschefen att en god miljö framstår i allt högre grad som en väsentlig del av vår totala levnadsstandard och att målet för miljöpolitiken är att skapa ett sådant samhälle för dagens och morgondagens människor att vars och en berättigade krav på en livsvänlig miljö kan tillgodoses.

I proposition 1972:111, Hushållning med mark och vatten, bilaga 2, framhåller departementschefen att det är angeläget att en ekologisk grundsyn tillämpas på alla planeringsnivåer. Enligt departementschefen är detta inte minst nödvändigt för att tillgodose de ekologiska krav människor som biologiska varelser ställer socialt, psykiskt och fysiskt på t ex stads- och bostadsmiljön.

I direktiven till vår utredning anför departementschefen att riktpunkten för vårt 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. Det är därvid väsentligt att samhället i framtiden ges ökade möjligheter att beakta de samlade effekterna av all miljöpåverkan.

Socialutredningen har i sitt principbetänkande, Socialvården, Mål och medel (SOU 1974:39) föreslagit övergripande mål för socialvården. Det mål som är relevant i detta avseende är trygghet. Enligt socialutredningen består trygghetsbegreppet av

- ekonomisk trygghet,
- trygghet i fysisk mening,
- trygghet i socialpsykologisk mening.

Socialutredningen anser att de båda senare punkterna motsvarar Världshälsoorganisationens definition av begreppet hälsa. Hälsan är således en av de viktigaste förutsättningarna för trygghet.

## 5.2 Lagstiftning

### 5.2.1 *Miljö- och planlagstiftningen*

De viktigaste föreskrifterna för att tillgodose omgivningshygieniska syften finns i miljöskyddslagen och miljöskyddskungörelsen (1969:387, 388), hälsovårdsstadgan (1958:633), byggnadslagen (1947:385) och byggnadsstadgan (1959:612), lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor samt naturvårdslagen (1964:822).

#### *Miljöskyddslagen och miljöskyddskungörelsen*

I miljöskyddslagen finns grundläggande föreskrifter och tillåtlighetsregler för hur miljöfarlig verksamhet får bedrivas.

I miljöskyddskungörelsen ges exempel på vilka verksamheter som omfattas av tillståndstvång och kontroll av miljöfarlig verksamhet etc. I myndigheternas beslut enligt miljöskyddslagen anges de villkor som skall gälla för att en miljöfarlig verksamhet får bedrivas.

En av utgångspunkterna för tillämpningen av miljöskyddslagen är att miljöstörande företeelser inte helt går att undvika i ett modernt samhälle, men att de skall elimineras så långt det är praktiskt möjligt och ekonomiskt rimligt. I den prövning som skall göras av myndigheterna skall en avvägning göras mellan dels karaktären hos det utsatta området och vad störningen i miljön skulle komma att betyda, dels nyttan av den miljöstörande verksamheten samt kostnaderna för skyddsåtgärderna.

Tillsynen att fastställda föreskrifter följs är ett nödvändigt komplement till prövning av miljöfarlig verksamhet. Om bestämmelser inte följs, eller om oförutsedda olägenheter uppstår, förhandlar tillsynsmyndigheterna i första hand med företaget om åtgärder. Om denna väg inte är framkomlig kan verksamheten förbjudas eller särskilda skyddsåtgärder föreskrivas.

Tillståndsprövningen och tillsynen avser främst att tillvarata allmänna intressen. Om samtidigt enskilda intressen berörs skall dessa enligt förarbetena till miljöskyddslagen så långt möjligt beaktas vid tillåtlighetsprövningen.

#### *Naturvårdslagen*

Naturvårdslagen innehåller den viktigaste lagstiftningen på naturvårdens områden. Med stöd av lagen kan staten föreskriva att vissa områden skall avsättas för särskilda ändamål i form av nationalparker eller naturreservat. Genom att inrätta naturvårdsområde kan staten skydda eller vårda områden

som inte lämpligen bör avsättas som naturreservat. I beslut om bildande av naturvårdsområde kan inskränkningar i nyttjande av fast egendom föreskrivas. Beslut om naturvårdsområde får inte avse bebyggelse som ingår i fastställd plan.

*Hälsovårdsstadgan*

Regler rörande den allmänna hälsovården finns i hälsovårdsstadgan. Stadgan innehåller bestämmelser om bl a bostadshygien, dricksvatten, avloppsvatten och renhållning.

Anläggningar för industri och hantverk eller annan näring samt upplag av varor eller avfall skall enligt hälsovårdsstadgan underhållas, drivas och skötas så att de ej medför sanitär olägenhet. Ingripande i form av föreläggande eller förbud kan emellertid inte riktas mot immissioner för vilka tillstånd meddelats enligt miljöskyddslagen.

*Byggnadslagen och byggnadsstadgan*

Planering av markanvändningen är en kommunal angelägenhet. Genom den fysiska planeringen påverkas bl a bebyggelsestrukturen, trafiksystemet och förutsättningarna för rekreation och service.

Genom fysisk planering kan vissa negativa effekter av etablering av miljöstörande industri elimineras eller mildras. Detta har vi behandlat närmare i kapitel 3 Planering och utformning av områden för miljöstörande industri.

I byggnadslagstiftningen finns få föreskrifter som reglerar det materiella innehållet i de fysiska planerna. Möjligheten att använda byggnadslagstiftningen som ett medel för att uppnå omgivningshygieniska och sociala mål förutsätter därför aktiva insatser i den kommunala planeringen. Det gäller såväl den översiktliga planeringen som detaljplaneringen.

I byggnadsstadgan med tillhörande föreskrifter i Svensk byggnorm (SBN) regleras byggnaders utförande för att tillgodose krav på hälsa, god hygien och motverka risker för olycksfall.

### 5.2.2 *Sociallagstiftningen*

I sociallagstiftningen finns inte några bestämmelser som reglerar de mål som vi behandlar.

Kommunerna har ansvar för åtgärder enligt barnavårdslagen (1960:97), nykterhetsvårdslagen (1954:579) och socialhjälpslagen (1956:2).

I socialutredningens slutbetänkande Socialtjänst och socialförsäkringstillägg (SOU 1977:40) föreslås att barnavårdslagen, nykterhetsvårdslagen och socialhjälpslagen slås samman till en gemensam lag. Enligt förslaget skall den nya lagen kallas socialtjänstlagen och den verksamhet som lagen reglerar skall benämnas socialtjänst.

Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen bör enligt socialutredningen inriktas på strukturella insatser som syftar till att uppnå en god närmiljö. Enligt utredningen skall socialtjänsten tillföra underlag till planeringen. Denna uppgift innefattar beskrivning och analys av den sociala

situationen. Den fysiska planeringen bör enligt utredningen kompletteras med en social områdesbeskrivning som skall innehålla uppgifter om befolkningens sammansättning, inkomstförhållanden, servicestandard och förekomst av speciella sociala problem. Socialutredningen föreslår att socialtjänsten får tillfälle att yttra sig över upprättade planförslag. Enligt förslaget bör socialtjänsten vidare kontinuerligt följa och analysera utvecklingen av den sociala miljön, bostadssituationen, sysselsättningen och levnadsnivån.

### 5.2.3 *Arbetarskyddslagstiftningen*

Det ingår inte i vårt uppdrag att studera arbetsmiljön i den miljöstörande industrin. I många fall kan dock brister i arbetsmiljön vara en indikation på brister i den yttre miljön.

I proposition 1976/77:149, Arbetsmiljölag, anförs att det är angeläget att samhällets ingripanden på olika miljöområden inte vidtas isolerade från varandra. Nödvändigheten av att anlägga en helhetssyn gäller också när åtgärder vidtas med stöd av miljöskydds- och arbetsmiljölagstiftningen. Miljöskyddslagstiftningen har emellertid en annan uppbyggnad än arbetarskyddslagstiftningen. En närmare samordning mellan arbetsmiljölagen och miljöskyddslagen förutsätter ändringar i myndigheternas kompetensområden, organisation och i befintlig lagstiftning.

I propositionen föreslås inte någon närmare samordning mellan myndigheter och lagar på miljö- och arbetarskyddsområdet. Riksdagen delade detta synsätt (SoU 1977/78:1, rskr 18).

## 5.3 Myndigheter och organ

### 5.3.1 *Centrala organ*

*Statens naturvårdsverk* är central förvaltningsmyndighet för frågor om miljöskydd och naturvård. Verket utövar den centrala tillsynen enligt miljöskyddslagen.

Enligt miljöskyddslagen kan naturvårdsverket medge befrielse från skyldighet att söka tillstånd hos koncessionsnämnden. En sådan dispensansökan prövas i huvudsak enligt samma regler som gäller vid tillståndsprövning hos koncessionsnämnden. Naturvårdsverket är remissmyndighet i samband med prövningen enligt miljöskyddslagen och 136 a § byggnadslagen.

Omgivningshygieniska avdelningen vid statens naturvårdsverk bedriver undersökningar och forskning om miljöförhållanden och miljöförstöring. En särskild arbetsgrupp inom socialdepartementet har fått i uppgift att skyndsamt lägga fram förslag i fråga om anknytning till socialstyrelsen av den omgivningshygieniska avdelningen vid naturvårdsverket. En utgångspunkt för översynen skall vara att omgivningshygieniska avdelningen och laboratoriet för klinisk stressforskning vid Karolinska institutet skall ombildas till ett miljömedicinskt laboratorium med socialstyrelsen som chefmyndighet.

*Produktkontrollnämnden* är en självständig myndighet som organisatoriskt är knuten till statens naturvårdsverk. Nämnden beslutar i frågor som rör lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Till nämndens uppgifter hör också att

meddela generella bestämmelser för hantering, förvaring etc av hälso- och miljöfarliga varor.

*Koncessionsnämnden för miljöskydd* är central tillståndsmyndighet för beslut enligt miljöskyddslagen. I samband med regeringens prövning enligt 136 a § byggnadslagen är koncessionsnämnden remissinstans.

*Statens planverk* har den allmänna uppsikten över den fysiska planeringen och byggnadsväsendet. I detta ingår att ge råd och vägledning för planläggningen samt meddela föreskrifter, råd och anvisningar för byggnadsväsendet. Planverket är också remissinstans i ärenden enligt 136 a § byggnadslagen och miljöskyddslagen.

*Arbetarskyddsstyrelsen* är central myndighet för arbetsmiljöfrågor och leder, samordnar och övervakar verksamheten på detta område. I myndighetens uppgifter ingår vidare att utarbeta föreskrifter, råd och anvisningar samt att bedriva information, forskning och utbildning inom sitt verksamhetsområde.

*Socialstyrelsen* är central myndighet för frågor rörande hälso-, sjuk- och socialvård och utövar tillsynen över den allmänna hälsovården i riket. Den har därvid rådgivande, upplysande, kontrollerande och samordnande uppgifter. Socialstyrelsen är också remissinstans i ärenden enligt 136 a § byggnadslagen och miljöskyddslagen.

### 5.3.2 *Regionala organ*

*Länsstyrelsen* har ansvaret för miljöskyddet på länsnivå och utövar tillsynen över hälsovård och miljöfarlig verksamhet i länet. Länsstyrelsen lämnar råd och information till kommunerna i frågor som rör miljöskydd och är remissinstans i ärenden enligt 136 a § byggnadslagen och miljöskyddslagen.

Med stöd av naturvårdslagen beslutar länsstyrelsen om inrättande av naturreservat och naturvårdsområden.

På det sociala området övervakar länsstyrelserna kommunernas åtgärder enligt barnavårdslagen och socialhjälpslagen.

*Landstingskommunen* har huvudansvaret för sjukvården. Enligt ett riksdagsbeslut från år 1976 som numera är intaget i länsstyrelseinstruktionen skall länsstyrelsen höra landstinget i frågor av regionalpolitisk betydelse. Landstinget utser dessutom länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. I många län finns också informella samrådsrutiner mellan landstingskommunen och länsstyrelsens sektorsorgan och mellan landstingskommunen och länsläkarorganisationen.

Frågan om landstingskommunernas framtida ansvar för den regionala samhällsplaneringen prövas för närvarande av utredningen (Kn 1976:04) om vidgad länsdemokrati.

*Länsläkarorganisationen* är socialstyrelsens regionala organ. Dess medverkan i frågor som rör miljöstörande industri varierar från län till län. I vissa län deltar den i muntliga samråd med länsstyrelsen och kan få ansökningar för granskning och yttrande. Organisationen saknar egna resurser för mätningar och provtagningar.

Socialstyrelsen remitterar vanligen ärenden enligt 136 a § byggnadslagen till berörd länsläkarorganisation för yttrande. I sådana ärenden brukar

informellt samråd äga rum med länsstyrelsen.

*Yrkesinspektionen* utövar under arbetarskyddsstyrelsen tillsynen i företagen.

### 5.3.3 *Lokala organ*

*Kommunerna* har det omedelbara ansvaret för att befolkningen på orter med miljöstörande industri tillförsäkras en i olika avseenden god miljö. Kommunfullmäktige antar fysiska planer och har vetorätt i ärenden enligt 136 a § byggnadslagen. Ett flertal kommunala styrelser och nämnder har uppgifter inom miljövårdens område.

*Hälsovårdsnämnden* skall ägna särskild uppmärksamhet åt den allmänna utvecklingen inom kommunen i hälsovårdshänseende och verka för förbättrad hälsovård. Nämnden skall vidare ge allmänheten råd och upplysningar i hälsovårdsfrågor samt övervaka efterlevnaden av hälsovårdsstadgan och övriga föreskrifter om den allmänna hälsovården. Hälsovårdsnämnden är remissorgan i ärenden enligt miljöskyddslagen.

Hälsovårdsnämnden har vidare viktiga uppgifter i samband med tillsynen över miljöfarlig verksamhet. Enligt förarbetena till miljöskyddslagen har hälsovårdsnämnden särskilda förutsättningar att övervaka störningskällor, tillse att fastställda reningsvillkor följs och bevaka hur förorenings- och störningssituationen i en ort utvecklas.

*Byggnadsnämnden* har bl a till uppgift att utarbeta översikts- och detaljplaner samt att meddela byggnadslov. Byggnadsnämnden skall vidare lämna råd och anvisningar till allmänheten i frågor som rör plan- och byggnadsväsendet.

*Sociala centralnämnden* är kommunens förvaltnings- och verkställighetsorgan när det gäller barnomsorg, nykterhetsvård samt social omsorg för bl a äldre och handikappade.

## 5.4 Metoder för att utvärdera effekter på människan

Förändringar i den yttre miljön kan på olika sätt påverka människan. När förändringarna är små kan en anpassning ske utan att några funktionsstörningar på människan kan mätas. Det är emellertid troligt att även en liten anpassning till en miljöstörning sker till ett visst pris.

Den vidare definitionen av begreppet hälsa innebär att ohälsa kan uppträda inom ett brett spektrum av störningar på individen. Effekterna sträcker sig från kliniskt mätbara reaktioner till mer subjektivt upplevda besvär.

I det följande redogör vi för olika typer av reaktioner hos individer som kan härröra från miljöstörande industri. Vidare beskriver vi statistik och undersökningsmetoder som kan användas för att belägga störningar på människan.

En *fysiologisk reaktion* är en direkt eller indirekt mätbar förändring av kroppens normala funktioner. Ogynnsamma förändringar i kroppens organ eller påverkan av reproduktionsförmågan kallas för toxisk reaktion eller förgiftningsreaktion. Vanligen skiljer man i detta sammanhang på akuta och kroniska effekter.

En *psykologisk reaktion* är en förändring i individens beteende, attityder, känslor och upplevelser till följd av utifrån kommande påverkan. Resultatet av denna påverkan kan registreras som dålig trivsel i boendet, rädsla föranledd av risk för utsläpp av giftiga ämnen från industrin etc. En reaktion till följd av en störning eller irritation om vilken individen är medveten kallas för *besvärsreaktion*. Besvärsreaktioner kan vara rapporter om obehag eller störning av sömn, vila, arbete etc.

En *social reaktion* är en förändring i relationen mellan individer eller grupper av individer som exempelvis beror på medvetenhet om miljöstörning. Den sociala reaktionen och dess effekter kan ta sig uttryck i flyttning från bostadsområdet, åtgärder enligt samhällets vårdlagar, klagomål till myndigheter, skrivandet av petitioner etc.

Medicinska effekter till följd av störning från exempelvis en miljöstörande industri kan studeras med olika metoder beroende på vilken typ av störning man avser mäta. Man kan t ex utföra toxikologiska undersökningar på djur eller göra epidemiologiska studier inom en befolkningsgrupp.[1] Vid bedömning av den totala miljöpåverkan tas hänsyn till såväl toxikologiska som epidemiologiska data eftersom dessa kompletterar varandra.

Vissa register och sammanställningar av statistik kan också användas för att studera medicinska effekter till följd av störningar från miljöstörande industri. De viktigaste är statistiska centralbyråns dödsorsaksregister, statistiska centralbyråns dödsfallsregister, socialstyrelsens patientstatistik från sluten kroppssjukvård, socialstyrelsens cancerregister, socialstyrelsens missbildningsregister och tvillingregistret vid omgivningshygieniska avdelningen inom statens naturvårdsverk och Karolinska institutet.

Förekomsten av psykologiska reaktioner, besvärsreaktioner och sociala reaktioner kartläggs som regel med hjälp av intervju- och enkätundersökningar. I dessa ingår ofta frågor rörande trivsel, grad av störning/besvär, förekomst av aktivitetsstörningar och icke specifika medicinska symtom. Resultaten från sådana undersökningar har vid omgivningshygieniska avdelningen sammanställts i ett s k besvärsregister.

Med hjälp av socialstatistik kan olika sociala indikatorer på störningar studeras och mätas. Sådan statistik gör det möjligt att kommunvis erhålla uppgifter om bl a åtgärder enligt barnavårdslagen och nykterhetsvårdslagen samt utbetald socialhjälp.

Riksförsäkringsverket ställer samman statistik rörande antal sjukskrivningsdagar och utbetald sjukpenning. Denna statistik är dock inte anpassad för att studera enstaka kommuner.

[1] *Toxikologiska undersökningar* syftar till att påvisa olika substansers giftighet. Häri innefattas studier av fosterskador och cancer. Påvisade skador hos djur uppfattas ofta som indikation på att liknande effekter även kan drabba människan. Resultatet från djurförsök eller studier på cellkulturer och liknande kan dock inte utan vidare överföras till att gälla människan.

*Epidemiologiska undersökningar* utförs för att fastställa och dokumentera sjukdomar eller symtom på ohälsa i en befolkningsgrupp. Som exempel kan nämnas hälsoundersökningar för att påvisa kliniskt iakttagbara förändringar, studier av besvärsreaktioner med hjälp av sociologisk intervju- eller enkätteknik och genomgång av befintliga register för att söka finna eventuell överdödlighet eller översjuklighet inom befolkningsgrupper som är utsatta för miljöstörningar.

Statistiska centralbyrån genomför löpande levnadsnivåundersökningar (ULF) som bl a redovisar människornas hälsa, sysselsättning, ekonomi, boende och sociala relationer. Detta material går dock inte att utan kompletteringar använda för att göra jämförelser mellan landets kommuner.

### 5.4.1 *Dos-effektsamband*

Sambandet mellan ökad påverkan på människan och ökade störningar från en miljöstörande industri genom exempelvis större utsläpp kan uttryckas som ett *dos-effektsamband.* Ofta är det dock svårt att koppla ihop en viss miljöstörande industri med ett visst utsläpp. Sambandets utseende varierar med utsläppets storlek, olika typer av utsläpp och vilka individer som utsätts för störningar.

När det gäller omgivningshygienisk påverkan är det möjligt att fastställa sådana samband. Som exempel kan nämnas att en samtidig ökning av svaveldioxid- och stofthalterna i utomhusluften medför ett ökat antal fall av luftvägsinfektioner och överdödlighet inom speciellt känsliga befolkningsgrupper.

Det är betydligt svårare att fastställa ett samband mellan etablering av miljöstörande industri och sociala problem. Svenska och utländska undersökningar har emellertid påvisat att det kan uppstå sociala problem i snabbt växande samhällen. Som exempel har nämnts problem till följd av boendesegregation.

Med utgångspunkt i ett dos-effektsamband är det möjligt att fastställa *hygieniska gränsvärden.* Dessa syftar i regel till att skydda människan från en klinisk-medicinsk påverkan.

I jämförelse med de gränsvärden som förekommer inom arbetsmiljön är kriterierna inom det omgivningshygieniska arbetsfältet betydligt strängare. Det beror bl a på en ofta högre grad av känslighet hos t ex barn och åldringar.

En utgångspunkt för att fastställa hygieniska gränsvärden är att det existerar en tröskelnivå för skadlig påverkan. Flera forskare ifrågasätter om det existerar sådana tröskelvärden för t ex cancerframkallande ämnen. Enligt dessa forskare skulle även mycket små koncentrationer av cancerframkallande ämnen kunna öka risken för cancer.

Då kostnaderna är stora för att förhindra miljöstörningar är det inte ovanligt att gränsvärdet sätts utan säkerhetsmarginal. I vissa fall accepterar man också vissa negativa hälsoeffekter på individen eller miljön. Det är då inte längre fråga om enbart en medicinsk bedömning utan om en ekonomisk och politisk avvägning.

I Sverige finns omgivningshygieniska gränsvärden (riktlinjer) endast för svaveldioxid och stoft i utomhusluft samt för externt industribuller. Dessa gränsvärden är inte bindande utan får närmast ses som rekommendationer eller målsättningar.

En svårighet när det gäller att bedöma och fastställa gränsvärden är att föroreningarna i utomhusluften ofta utgörs av en blandning av många olika ämnen som var för sig kan ha effekt på människan. Det har därför visat sig mycket svårt att relatera effekter på människor till bestämda luftförore-

ningar.

Ett problem i sammanhanget är att riskerna i miljön vanligen bedöms var för sig. Som en följd av detta kan den totala belastningen på en människa av en eller flera miljöföroreningar vara oacceptabelt hög utan att enskilda gränsvärden i den yttre miljön, arbetsmiljön eller i födan överskrids.

## 5.5 Industrier som kan medföra miljömedicinska problem

I det följande ger vi exempel på utsläpp som kan medföra effekter på människor i samband med drift av tre olika industrityper – metallurgisk industri, sulfatcellulosaindustri samt petrokemisk industri och oljeraffinaderier.

Allmänt gäller att miljöstörande industrier kan orsaka vattenföroreningar som kan ge effekter på människan. Exempel på detta är

- föroreningar av ytvatten som används som råvatten för dricksvattenframställning,
- påverkan på grundvattentäkt genom avfallsdeponering, läckage eller annat oavsiktligt utsläpp,
- förorenat badvatten,
- förorening av vatten för bevattning av t ex grönsaker eller förorening av fiskevatten.

Effekterna på människan av industriförorenat råvatten behöver inte vara av giftig natur, utan även dricksvattnets utseende, lukt och smak har stor betydelse för dess kvalitet.

Industriernas utsläpp till luften kan också påverka vattenkvaliteten. Den mest bekanta effekten är försurningen av västsvenska sjöar som i stor utsträckning förorsakas av utsläpp av svaveldioxid.

### 5.5.1 *Metallurgisk industri*

Från sinterverk släpps betydande mängder svaveldioxid och stoft ut till atmosfären. Svaveldioxiden härrör dels från förbränning av olja respektive koksstybb, dels från svavel som ingår i malmen. Stoft från sinterverk utgörs i huvudsak av järnoxider.

Från masugnar kan stoftutsläppen vara betydande. Gas från masugnar innehåller koloxid, koldioxid, vätgas och kvävgas. Det vatten som används för tvättning av gasen förorenas av bl a cyanider, fenoler och stoft. Även lösta metaller som zink och bly kan finnas i gasreningsvattnet.

Vid stålframställning släpps betydande mängder metalloxider ut i form av stoft till atmosfären. Valsning och stränggjutning ger upphov till utsläpp av kylvatten som är förorenat av olja och glödskal. Utsläpp av avloppsvatten sker vidare från betningsprocesser i form av sura metallhaltiga sköljvatten.

Från ferrolegeringsverk sker utsläpp av metalloxider av järn, krom, mangan, kisel m fl metaller i form av stoft till atmosfären. Vidare sker utsläpp till atmosfären av svaveldioxid.

Tillverkningsprocesserna vid sintringsverk, järn- och stålverk samt ferro-

legeringsverk ger upphov till betydande mängder avfall, t ex slagg från stålverk och masugnar, slam från neutraliseringsanläggningar och betbad, stoft från rökgasrening, glödskal från betningsanläggningar och valsverk, slipstoft, förbrukad gjuterisand, lera, tegel från ugnsinfodringar och olja. I allmänhet deponeras avfall i anslutning till industriområdena. Vissa avfallsmassor kan vid olämplig deponering ge upphov till vattenförorening. Vissa andra avfall, framför allt stoft från rökgasrening, kan ge upphov till besvärande damning.

Tillverkning av icke-järnmetaller ur malm ger upphov till en rad olikartade miljöproblem. Vid tillverkning av olika basmetaller ur sulfidmalmer förekommer utsläpp av svaveldioxid till atmosfären och tungmetaller som bl a koppar, bly, zink, kadmium, arsenik och kvicksilver till såväl vatten som till atmosfären. Vid tillverkning av aluminium ur malm är utsläppen av fluor och tjära till omgivningen de allvarligaste problemen. Utsläpp av fluor kan ge upphov till skador på växtlighet. Tjärutsläpp kan ge negativa hälsoeffekter.

### 5.5.2 *Sulfatcellulosaindustri*

De viktigaste luftvårdsproblemen vid sulfatmassaprocessen är förknippade med ämnen som bildas och avgår under kokning, behandling av den använda kokluten samt vid återvinning av kemikalier. Luftföroreningarna består huvudsakligen av luktämnen, svaveldioxid och stoft.

Vid blekning av pappersmassa används oftast klorhaltiga kemikalier. Ångor som vid processen avgår till luften innehåller klorhaltiga ämnen, dock i så låga koncentrationer att de inte anses utgöra något större luftvårdsproblem. Klor och lut som används vid blekning respektive kokning innehåller metalliskt kvicksilver och oorganiska kvicksilverföreningar i varierande mängder.

Slembekämpningsmedel och klorblekningslutar från cellulosa- och massaindustri har nyligen visat sig vara mutagena på bakterietestsystem, dvs kan tänkas ge upphov till skador på arvsmassan. Från pappersbruk sker också stora utsläpp av colibakterier som kan ge upphov till bakterier i råvatten.

Trots de skyddsåtgärder som vidtagits i industrin är klorhanteringen en potentiell riskfaktor, inte bara vid själva industrin, utan också i samband med transport av flytande klor till industrin.

Uppmärksamhet har också ägnats åt grundämnet selen som finns i koklutarna vid framställning av sulfatmassa. Oorganiska selenföreningar är ytterst giftiga samtidigt som selen är ett nödvändigt spårelement i kroppen.

Spridning av illaluktande luftföroreningar är kanske den mest uppmärksammade miljöpåverkan vid sulfatmassafabrikerna. I samband med kokning av ved uppstår små mängder starkt luktande svavelföroreningar och organiska sulfider som i hög grad bidrar till sulfatfabrikernas karaktäristiska lukt. I samband med förbränning av lut bildas också illaluktande svavelväte. Luktbeläggningen har kunnat konstateras sträcka sig flera mil från en fabrik. Kännetecknande för dessa ämnen är att lukten känns redan vid låga koncentrationer. Inte någon i dag fungerande sulfatmassafabrik kan betecknas som helt luktfri.

Starka olägenhetsreaktioner från befolkningens sida har registrerats vid tillkomsten av nya sulfatmassafabriker i Mönsterås, Mörrum och Värö. Industritypen är därför svår att lokalisera från omgivningshygienisk synpunkt.

### 5.5.3 *Petrokemisk industri och oljeraffinaderier*

I anslutning till de petrokemiska industrierna har framför allt kloralkalifabrikernas miljöproblem uppmärksammats. Vid sådana fabriker finns risk för utsläpp av klor som i större mängder kan medföra skador i omgivningen. Tillverkningen av klor och lut medför utsläpp av kvicksilver till luft och vatten. Genom att långtgående reningsåtgärder vidtagits för att minska utsläppen av kvicksilver till vatten har luftutsläppen blivit det mest dominerande problemet. Ofta är dessa utsläpp tio gånger större än utsläppen med avloppsvatten. För närvarande pågår försöksverksamhet i syfte att använda helt kvicksilverfria processer.

Även tillverkning av plaster och konstfiber utgör ett miljöproblem. Vid sådana fabriker har utsläpp såväl till luft som vatten uppmärksammats. De vanligast förekommande utsläppen till luften är eten, propen, PVC, vinylklorid och olika svavelföreningar. Dessa ämnen kan orsaka dålig lukt och ge slemhinneirritationer hos människor. Effekterna på omgivningen är främst märkbara inom en närzon på upp till någon kilometer från industrin. Fortfarande är osäkerheten stor angående dessa ämnens verkningar på människor och miljö. I arbetsmiljön har emellertid vinylklorid visat sig kunna ge upphov till levercancer.

Luftemissioner från oljeraffinaderier består i allmänhet av svaveldioxid, starkt luktande svavelföroreningar och kolväten. Av dessa ämnen är svaveldioxid som bildas i uppvärmnings- och destruktionsanläggningar det största miljöproblemet.

Erfarenheterna tyder på att luftföroreningar runt raffinaderier främst uppmärksammas som dålig lukt. Trots att långtgående åtgärder har ålagts företagen för att begränsa utsläppen kan störande lukt uppträda på upp till en mils avstånd.

Vattenföroreningar från oljeraffinaderier är av olika slag. Från de olika processerna alstras spillvatten och kylvatten. Dräneringsvatten från raffinaderiområdet kan vara starkt oljebemängt och innehålla luktande ämnen och olika kemiska produkter t ex fenoler. Detta vatten renas innan utsläpp sker.

I samband med lossning av råolja och lastning av färdiga produkter och vid bunkring finns risker för oljespill.

Övriga störningar från petrokemisk industri och oljeraffinaderier består av buller och ljusstörningar, främst från facklor som är avsedda att förbränna överskotts- och biprodukter. Dessa störningar är huvudsakligen märkbara inom en närzon kring industrin.

Med hänsyn till att emissionerna är komplexa är det svårt att göra en total medicinsk värdering av miljöeffekterna från dessa industrier. Utsläpp av små mängder potentiellt särskilt hälsofarliga ämnen kan också förekomma.

## 5.6 Sociala effekter

I våra direktiv pekas på risk för sociala problem i orter med miljöstörande industri. Här har dock inte i första hand det miljöstörande momentet ställts i blickpunkten utan fastmera den snabba uppbyggnaden av en stor industri i en tidigare kanske inte alls industrialiserad miljö.

I direktiven anförs:

> När stora industrianläggningar byggs ut i mindre orter finns risk för ensidig befolkningssammansättning i kommunen som helhet beträffande ålder, yrke, kön, inkomst etc. 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.

Socialutredningen har i sitt principbetänkande redovisat det grundläggande synsättet att individuella sociala problem utvecklas i ett samspel med miljön, såväl samhällsstrukturen i stort som närmiljön. Socialutredningen föreslår därför att de sociala organen skall ges en aktivare roll i den kommunala planeringen.

Det finns i dag inte något material som mera ingående belyser den sociala situationen i kommuner med miljöstörande industri i jämförelse med andra kommuner och riket. Vi har ändå valt att studera viss statistik på området. Vi har för åren 1973–1975 undersökt om kommuner med miljöstörande industri har högre kostnader för socialvården, ingriper oftare enligt barnavårdslagen och nykterhetsvårdslagen samt har fler antal socialhjälpsfall än andra kommuner.[1]

Vi är medvetna om att den statistik vi studerat endast belyser den ena sidan av den sociala situationen i kommunen – samhällets insatser som indikation på befolkningens sociala standard. Uppgifter som belyser befolkningens faktiska levnadsförhållanden har inte varit möjliga att få fram inom ramen för vårt utredningsarbete.

Den statistik som vi studerat tyder inte på att det finns något samband mellan antal åtgärder enligt barnavårdslagen, nykterhetsvårdslagen och socialhjälpslagen samt kostnader för socialvården och det förhållandet att miljöstörande industri lokaliserats till en kommun. De av oss studerade kommunerna med miljöstörande industri skiljer sig således inte från andra kommuner och riket i sin helhet i detta avseende.

Vi vill starkt betona att den statistik vi har studerat inte kunnat ge ett tillfredsställande underlag för en analys av den sociala situationen i de av oss studerade orterna. För att med större säkerhet kunna bedöma förekomst av sådana sociala problem som antyds i våra direktiv krävs mera fullständiga studier.

[1] De kommuner vi studerat är Lysekil, Oskarshamn, Stenungsund och Varberg. Som jämförelse har motsvarande kartläggning gjorts i fem andra expansiva kommuner och fyra kommuner med differentierat näringsliv. Dessa kommuner är Härryda, Lomma, Staffanstorp, Upplands Bro och Upplands Väsby respektive Hedemora, Sölvesborg, Tranås och Åmål. Vidare har vi jämfört med genomsnittet för riket.

## 5.7 Brister vid bedömning av hälsoeffekter

### 5.7.1 *Kunskapsbrister*

Kunskaper om medicinska effekter av miljöstörande industri är ofullständiga. Olika ämnens giftegenskaper är ofta otillräckligt undersökta. Endast i

liten utsträckning studeras effekterna av att flera olika ämnen släpps ut från miljöstörande industrier. Vi har därför dålig kunskap om hur olika gifter och substanser påverkar varandra och tillsammans påverkar människan. Vidare är den epidemiologiska bevakningen för att i tid upptäcka miljögifter som inte avslöjas i den experimentella laboratoriekontrollen bristfällig. Forskningen är i liten omfattning inriktad på att identifiera riskgrupper som exempelvis människor som lider av allergi eller astma.

En annan brist är att vi i dag inte har tillräckliga kunskaper och saknar resurser att observera störningar på den psykiska hälsan. Vi vet mycket lite om i vilken utsträckning människan förmår att anpassa sig till förändringar i miljön. Kunskaperna för att bedöma sociala verkningar på befolkningen av en etablering av en storindustri i en tidigare lite industrialiserad kommun är också ofullständiga.

De sammantagna effekterna på människor av fysisk, psykisk och social miljöpåverkan är otillräckligt studerade. Samarbetet och utbytet av information mellan företagshälsovård, omgivningshygien, socialmedicin och företrädare för socialvård är lite utvecklat.

Det miljömedicinska och sociala kunskapsområdet är stort och svårt att överblicka. Kunskaper och erfarenheter inom och utom landet sprids ofta på ett osystematiskt sätt och når inte alltid inom rimlig tid fram till beslutsfattarna och dem som i övrigt berörs av besluten.

Samtidigt kan vi konstatera att kraven på beslutsunderlagets omfattning och tillförlitlighet undan för undan ökar. I takt med att miljöfarliga industrier beläggs med ytterligare restriktioner stiger företagens kostnader. Krav på ytterligare restriktioner motiverade av miljömedicinska eller sociala önskemål måste därför för att kunna göra sig gällande vara bättre underbyggda och dokumenterade än de ofta är i dag.

### 5.7.2 *Modell för epidemiologisk bevakning*

Kunskaper om hur olika giftiga ämnen påverkar människorna kan fås i ett epidemiologiskt bevakningssystem. Effekter av miljöstörning på människan som kan upptäckas i ett epidemiologiskt bevakningssystem är mer eller mindre specifika.[1] Man bör givetvis leta efter specifika effekter när man misstänker en miljöstörning som erfarenhetsmässigt ger en viss typ av påverkan. Om det inte är klarlagt vilka effekter som kan förväntas på befolkningen av utsläpp från miljöstörande industri måste bevakningssystemet baseras på allmän information om befolkningens hälsotillstånd. Mått på detta kan fås genom att sjuklighets- och dödlighetsutvecklingen i området följs och jämförs med kontrollområden eller landet i sin helhet. Medicinska data finns på regional nivå rörande bl a dödlighet, cancer och missbildningar.

I ett fullt utbyggt epidemiologiskt bevakningssystem behöver bl a sjukstatistiken omarbetas. Det är angeläget att sjukförsäkringsstatistiken kan analyseras diagnos för diagnos. I vissa fall behövs fortlöpande hälsokontroller av riskgrupper.

Även vissa biologiska indikatorer bör studeras i ett epidemiologiskt bevakningssystem. Anledningen är dels en större känslighet för miljöstörningar hos vissa växter och djur, dels möjligheten att påvisa för människan

[1] En specifik effekt föreligger när dos-effektsambanden är kända. Exempel på detta är kadmium-exponering-njurskador och fotokemisk smog-slemhinneirritation.

ogynnsamma anrikningar eller omvandlingar av föroreningar i naturen och dels möjligheten att påvisa ärftliga skador genom snabbare generationsväxlingar hos djuren.

Ansvaret för att samla in och tolka informationen i ett epidemiologiskt bevakningssystem bör åvila länsläkarorganisationen. Efter viss omprioritering av befintliga arbetsuppgifter kan detta arbete i princip klaras av inom nuvarande organisation. En omprioritering av arbetsuppgifterna med ökad inriktning på epidemiologiska frågor pågår redan inom länsläkarorganisationen. I vissa län kan arbetet med ett epidemiologiskt bevakningssystem föranleda en mindre personalökning inom länsläkarorganisationen. Ansvaret för en nationell sammanställning och analys av epidemiologiska data bör åvila omgivningshygieniska avdelningen vid statens naturvårdsverk. Vi har inhämtat att omgivningshygieniska avdelningen inlett viss försöksverksamhet med ett epidemiologiskt bevakningssystem.

### 5.7.3 *Behov av medverkan från medicinsk och social expertis i planerings- och beslutsprocessen*

I det beredningsarbete som föregår beslut om tillstånd till lokalisering av miljöstörande industri enligt 136 a § byggnadslagen har särskilda bedömningar av medicinska och sociala aspekter knappast förekommit. Jämfört med samhällets beredskap mot smittsamma sjukdomar är bevakningen av fysikaliskt-kemiska miljöeffekter ringa. Samtidigt har säkerheten i miljön blivit en allt viktigare fråga för både samhället och individen.

Ökade kunskaper och en tilltagande medvetenhet om att förändringar i miljön har stor betydelse för människans hälsa och välbefinnande kan emellertid i framtiden väntas ge de hälsovårdande och sociala organen en mer framträdande roll i den planering som föregår en etablering av miljöstörande industri. Det är angeläget att de ifrågavarande lokala organen tar aktiv del i denna planering.

I den fysiska planeringen saknas i många fall en mer ingående analys av planernas sociala och ekologiska konsekvenser. Berörda kommunala och statliga organ har i dag inte tillräckliga kunskaper för att bedöma de fysiska planernas sociala konsekvenser.

För att kunna utvärdera den totala miljöpåverkan måste tillsynen av miljöstörande industri i framtiden göras effektivare. Inte önskad utveckling som rör luft-, mark- och vattenkvalitet måste i tid kunna upptäckas och dokumenteras. Hälsovårdsnämndernas medverkan i detta arbete är betydelsefull. Dessa frågor prövas för närvarande av hälsovårdsstadgeutredningen och utredningen om översyn av miljöskyddslagen.

## 5.8 Utredningens överväganden och förslag

Vår uppgift är att behandla de speciella problem som hänger samman med utbyggnad och drift av miljöstörande industri. I vår kartläggning har vi emellertid funnit brister i kunskap och utbyte av information som inte enbart rör miljöstörande industri. Vi har ändå valt att avslutningsvis behandla dessa generella problem eftersom brist på kunskap och utbyte av information i

medicinska och sociala frågor torde göra sig gällande i hög grad i samband med etablering och drift av miljöstörande industri. Om generella åtgärder vidtas minskar behovet av speciella åtgärder i kommuner med miljöstörande industri. Mot den bakgrunden föreslår vi endast få speciella åtgärder i sådana kommuner.

### *Åtgärder som är specifika för orter med miljöstörande industri*

Nylokalisering och större utbyggnader av miljöstörande industrier som exempelvis massaindustri, metallurgisk industri, petrokemisk industri och oljeraffinaderier sker relativt sällan i vårt land. Erfarenheterna av och kunskaperna om effekter på hälsan av sådan industrietablering är därför begränsade på regional och lokal nivå. Det åvilar i dag socialstyrelsen att bevaka dessa frågor bl a i samband med remisser i ärenden enligt 136 a § byggnadslagen.

Vid mera omfattande etableringar kan dessa frågor behöva utredas särskilt. När socialstyrelsen får en ansökan på remiss om en större etablering av sådan industri bör socialstyrelsen från fall till fall bedöma om en särskild undersökning av effekter på hälsan erfordras. För att inte fördröja beslutsprocessen bör behov av särskild undersökning så tidigt som möjligt anmälas till regeringen.

Omgivningshygieniska och sociala frågor har hittills haft en undanskymd roll i etableringsprocessen. För att få till stånd en mera ingående behandling av dessa frågor föreslår vi att i den etableringsgrupp, som vi föreslog i vårt förra betänkande och som beskrivits i det föregående, skall ingå även expertis rörande omgivningshygieniska och sociala frågor.

Om en etableringsgrupp i enlighet med vad vi tidigare föreslagit tillsätts redan innan regeringen lämnat tillstånd till en större etablering av en miljöstörande industri skapas möjligheter att påverka såväl utformningen av verksamheten som villkoren för densamma. En viktig uppgift för gruppen är att precisera frågor och problem inför remisshanteringen. Etableringsgruppen bör bistå ansvariga planeringsorgan och beslutsfattande myndigheter med råd i omgivningshygieniska och sociala frågor. Gruppen bör vidare verka för att samarbete och utbyte av information mellan personal från yrkesinspektionen och tillsynsorganen utökas och förbättras. Det kan här erinras om att arbetsgivare som ansöker om tillstånd enligt miljöskyddslagen är skyldig att underrätta skyddsombud, skyddskommitté eller facklig organisation.

Det är viktigt att omgivningshygieniska och sociala effekter uppmärksammas även när industrin är i drift. Det faller naturligt på kommunen att uppmärksamma sådana effekter. Om oförutsedda effekter på omgivningen uppstår som kan misstänkas påverka hälsan hos befolkningen kan kommunen göra tillsynsmyndigheterna uppmärksamma på detta och föreslå erforderliga åtgärder. Miljöskyddslagen ger i vissa fall möjlighet till omprövning av givna tillstånd.

I våra direktiv anförs att det kan uppstå sociala problem när stora industrianläggningar byggs ut i mindre orter. Bl a nämns risk för social segregation i bostadsområdena och för konflikter i mötet mellan den ursprungliga befolkningen och den nya ortsbefolkningen. För att belysa dessa frågor krävs ingående statistik som visar människornas levnadsförhållan-

den.

Statistiska centralbyrån genomför sedan år 1974 löpande levnadsnivåundersökningar (ULF). I undersökningarna kartläggs bl a hälsa, sysselsättning, ekonomi, utbildning, boende och sociala relationer. Från och med år 1978 kommer också trygghet och säkerhet att studeras. Urvalets konstruktion gör det inte möjligt att utan kompletteringar redovisa resultaten kommunvis. Med hänsyn till de brister i kunskapsunderlaget som vi tidigare konstaterat föreslår vi att särskilda medel anvisas för att låta statistiska centralbyrån komplettera levnadsnivåundersökningarna i Lysekils och Stenungsunds kommuner så att uppgifter från dessa kommuner kan särredovisas och jämföras med andra kommungrupper, län och riket. I redovisningen bör det också vara möjligt att specialstudera olika kommundelar.

För att med en acceptabel säkerhet kunna särredovisa levnadsnivån i dessa kommuner behövs ytterligare ca 1 000 intervjuer. Kostnaderna för dessa inklusive bearbetning, analys och rapportering ligger i storleksordningen 250 000 kronor.

I levnadsnivåundersökningarna ingår också frågor om hälsotillstånd, läkarbesök och sjukskrivning. Resultat från levnadsnivåundersökningarna bör därför även kunna ge viss kunskap om omgivningshygieniska effekter av miljöstörande industri.

### *Generella åtgärder*

Vi har i dag inte tillräckliga kunskaper om hur olika giftiga ämnen påverkar människorna. Ytterligare forskning inom detta område är därför angelägen. I forskningen bör ingå att identifiera speciella riskgrupper i samhället.

Hälsovården bör i ökad utsträckning beakta grupper som i dag inte skyddas på ett tillfredsställande sätt. Det gäller exempelvis allergiker och hjärt- och lungsjuka som kan väntas bli påverkade i särskilt hög grad av miljöstörningar.

Vidare bör sjukdomsmönstret och dess växlingar följas och analyseras på lokal och regional nivå. I detta arbete bör hälsovårdsnämnderna, landstingskommunerna och länsläkarorganisationen samverka. Vi föreslår att på sikt upprättas ett epidemiologiskt bevakningssystem avseende fysikalisk-kemisk miljöpåverkan i varje län eller grupper av län.

Utgångspunkten för en epidemiologisk bevakning är en löpande kartläggning av sjuklighet i vid bemärkelse och dödlighet. Denna kartläggning måste vara systematisk och förändringarna i befolkningens hälsotillstånd bör så långt möjligt kunna sättas i samband med lokala omgivningseffekter som t ex luftföroreningar från miljöstörande industri.

Ett epidemiologiskt bevakningssystem förbättrar beredskapen mot miljöskador genom tidig upptäckt av miljöproblem som ger medicinska effekter. Det ger också större förutsättningar för framgångsrika motåtgärder. Om ett epidemiologiskt bevakningssystem införs bör naturvårdsverkets omgivningshygieniska avdelning, på liknande sätt som statens bakteriologiska laboratorium, bistå lokala och regionala organ. Omgivningshygieniska avdelningen bör vidare kunna bistå länsläkare och hälsovårdsnämnder vid inträffade miljöskador av medicinsk betydelse. Omgivningshygieniska avdelningen förutsätts därvid samarbeta med bl a naturvårdsverket och

arbetarskyddsstyrelsen.

Liknande tankegångar har framförts av energi- och miljökommittén som i sitt slutbetänkande Energi, Hälsa, Miljö (SOU 1977:67) framhåller att det bör göras kraftfulla insatser vad gäller epidemiologisk forskning med speciell inriktning på långsiktiga och målinriktade studier av olika befolkningsgrupper för att få ett gradvis bättre kunnande om sambandet mellan miljöföroreningar och hälsorisker.

En systematisk sammanställning av befintlig kunskap med avseende på dos–effektsamband och gränsvärden bör utarbetas i sådan form att den blir praktiskt användbar för beslutsfattare på olika nivåer. Dokumentation och utvärdering av nya forskningsrön bör också utvecklas och ges snabbare spridning. För närvarande har inte någon myndighet ett övergripande ansvar för sådana sammanställningar och utvärderingar.

Starka skäl talar därför för att en miljömedicinsk informationscentral bör inrättas. Därmed skulle förutsättningar skapas att erhålla ett bättre underlagsmaterial så att beslut om lokalisering av miljöstörande industri kan fattas mot bakgrund av grundligare bedömningar av omgivningshygieniska effekter. En sådan central kan också bistå kommunerna med material så att deras bedömningar av lokala omgivningshygieniska effekter av en miljöstörande industri blir så fullständiga som möjligt. Genom att ställa samman nya forskningsrön bör den miljömedicinska informationscentralen också kunna bistå tillsynsmyndigheterna. Den miljömedicinska informationscentralen bör vidare kunna medverka till att kontakterna mellan yrkesmedicinsk och omgivningshygienisk expertis förbättras.

En sådan central bör som tidigare framhållits basera sin insamling och sammanställning av information inom det miljömedicinska området på befintliga kunskaper. Uppgifter av detta slag finns bl a vid Karolinska sjukhusets giftinformationscentral, medicinska informationscentralen vid Karolinska institutet samt interna informationssystem vid naturvårdsverket, produktkontrollnämnden, arbetarskyddsstyrelsen och livsmedelsverket. Även internationella informationssystem och egna kontakter med forskare, speciallaboratorier och organisationer i Sverige och utlandet samt egen bevakning av vetenskapliga journaler inom omgivningshygien bör kunna tillföra informationscentralen ytterligare information. Miljödatanämndens utveckling av miljövårdens informationssystem kan också innebära en värdefull komplettering.

Miljödatanämnden har i juni 1977 hos regeringen begärt en särskild utredning om informationsservice på det toxikologiska området. Vi anser att en sådan utredning bör komma till stånd och även behandla frågan om inrättandet av en miljömedicinsk informationscentral. Även samordningen med andra medicinska informationscentraler bör studeras.

# 6 Räddningstjänst

## 6.1 Inledning

Med räddningstjänst avses i brandlagen (1974:80) verksamhet som syftar till att vid brand, oljeutflöde, ras, översvämning eller annat nödläge avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön.

De nödlägen som nämns i brandlagen kan alla uppträda vid miljöstörande liksom vid andra industrier. Vid vissa miljöstörande industrier förekommer processer med brännbara gaser under höga tryck. Dessa kan orsaka stora explosioner med eller utan efterföljande brand. Ytterligare en typ av nödläge som kan uppträda vid vissa miljöstörande industrier är stora plötsliga utsläpp av giftiga gaser eller andra giftiga ämnen. Sådana utsläpp kan innebära risker för människor och miljö också utanför företaget.

Framställningen i det följande gäller inte räddningstjänst vid all miljöstörande industri, utan endast vid sådan industri där speciella nödlägen i form av omfattande explosioner och bränder samt stora plötsliga utsläpp av giftiga gaser eller andra giftiga ämnen kan inträffa. Det gäller framför allt tung kemisk industri, petrokemisk industri, massaindustri och oljeraffinaderier.

Erfarenheterna visar att sannolikheten är liten för att ett allvarligt nödläge skall inträffa inom nämnda industrier. Exempelvis visar undersökningar i Sverige och utlandet att arbetsplatser inom petrokemisk och kemisk industri inte är belastade med särskilda risker.[1]

Även om sannolikheten för nödlägen vid kemisk och petrokemisk industri således inte är stor kan emellertid nödlägen då de inträffar få mycket allvarliga skadeverkningar..

[1] Se exempelvis SOS Riksförsäkringsverket 1977, Yrkesstatistik år 1974.
Antal olycksfall som lett till frånvaro från arbetet per miljoner arbetstimmar:

| | |
|---|---|
| Petrokemisk industri | 14,5 |
| Kemisk-teknisk industri | 21,8 |
| Byggnadsindustri | 30,8 |
| Pappersbruk | 39,8 |
| Järn- och stålverk | 54,1 |
| Skogsarbete | 55,4 |

## 6.2 Några större olyckor inom petrokemisk industri

### *Klorgasolyckan i Stenungsund år 1969*

Vid lossning i Stenungsund av en cisternvagn med klor brast en ledning varvid cirka 2 ton klor läckte ut under en tidsrymd av 10 minuter. Klorgas spreds inom anläggningen och hotade delar av samhället. I Stenungsunds samhälle var risken för klorgasförgiftning akut under cirka 20 minuter. 35 personer vid företaget skadades av gasen, därav två allvarligt. I det närbelägna samhället skadades två personer.

Klorlarm utlöstes inom företagets område så fort olyckan blev känd, och åtgärder vidtogs enligt den gasskyddsplan som bolaget upprättat. Befolkningen i de delar av samhället som låg i den omedelbara farozonen varnades genom polisen och personal från företaget. Efter olyckan har länsstyrelsen i samråd med företaget och kommunen låtit upprätta en särskild skyddsplan för klorgasolyckor. Planen har prövats vid en större övning.

### *Explosion vid processanläggning i England år 1974*

I juni 1974 inträffade en omfattande explosion vid en processanläggning nära Flixborough i England. Anläggningen låg inom ett 24 hektar stort område för petrokemisk produktion. Explosionen inträffade i en processanläggning för framställning av bl a den brandfarliga vätskan cyklohexan. Anläggningen togs i drift år 1972.

Orsaken till olyckan var ett brott på en förbikopplingsledning som anordnats i samband med att ett läckage i en reaktor upptäckts några månader före explosionen. Undersökningar har visat att förbikopplingen inte anordnats på ett tekniskt tillfredsställande sätt.

Vid den mycket kraftiga explosionen dödades 28 personer. Sammanlagt skadades 87 personer. Av dessa befann sig 53 utanför fabriksområdet. Uppskattningsvis fick ytterligare ett hundratal personer lätta skador i samband med skador på kringliggande bebyggelse. Under brandsläckning efter explosionen skadades ytterligare 19 personer.

De materiella skadorna blev mycket omfattande. Cirka 90 % av fabriken förstördes vid explosionen. Sekundära bränder spreds över 12 hektar av industriområdet. Nästan alla hus skadades i tre närliggande byar.

### *Explosion i en ångkracker i Holland år 1975*

År 1975 inträffade en svår explosion med efterföljande brand i Beek i Holland. Olyckan inträffade i samband med uppstartning av en ångkracker för framställning av eten, vilken varit i drift i nio år. Anläggningen hade varit ur drift under sju veckor. Under driftstoppet hade vissa underhållsarbeten utförts.

Under uppstartningen läckte cirka sex ton kondenserad brandfarlig gas ut och bildade ett gasmoln. Läckaget pågick under cirka två minuter. Gasmolnet nådde ugnarna i anläggningen och exploderade.

På grund av att olyckan inträffade under uppstartning befann sig ett onormalt stort antal personer i närheten av anläggningen. Explosionen

krävde 14 dödsoffer. 110 personer skadades, de flesta dock lätt. De materiella skadorna blev omfattande. De uppstod delvis till följd av sekundära bränder efter explosionen.

*Explosion i anläggning för framställning av polyetylen i Belgien år 1975*

År 1975 inträffade en olycka i en anläggning för framställning av LD-polyetylen i Antwerpen. Motsvarande tillverkning finns vid Unifos Kemi AB i Stenungsund. Anläggningarna i Stenungsund och Antwerpen är i stort sett identiska.

Orsaken till olyckan var sannolikt ett brott på en ledning i en av processdelarna. Flytande eten läckte ut och ett gasmoln bildades som sedan av någon anledning exploderade. Det är osäkert hur länge läckaget pågick. Vid explosionen omkom sex personer, 28 personer skadades, varav fem svårt. Omfattande materiella skador vållades.

## 6.3 Mål

Till skillnad från vad som gäller de andra områden vi studerar anges i lagstiftningen relativt precisa mål för räddningstjänsten. I förarbetena till brandlagen (prop 1973:185) slås fast att räddningstjänstens uppgift är att rädda människoliv och att begränsa skador på egendom och i miljön under förutsättning att det med hänsyn till det hotade intressets vikt, kostnaderna för räddningsåtgärderna och omständigheterna i övrigt kan anses påkallat att staten eller kommun svarar för att sådana åtgärder vidtas. Vi anser att dessa generella mål även täcker syftet med den räddningstjänst som behövs vid de speciella nödlägen – omfattande explosioner och bränder samt stora utsläpp av giftiga gaser och andra giftiga ämnen – som kan inträffa vid tung kemisk industri, petrokemisk industri, massaindustri och oljeraffinaderier.

Räddningstjänstens syfte som det anges i brandlagen ger kommunerna betydande frihet när det gäller beslut om räddningstjänstens kvantitativa och kvalitativa omfattning.

I förarbetena till brandlagen anför departementschefen:

> Vid driftstörningar, explosioner eller andra olyckor i industrier eller lagerlokaler samt vid järnvägs- och trafikolyckor inträffar inte sällan att skadliga vätskor eller gaser flödar ut. Ibland, t ex när frågan är om ett klorgasutflöde, föreligger därvid fara för människors liv eller hälsa. I andra fall föranleder händelsen i första hand mark- eller vattenföroreningar som i sin tur kanske kan medföra att vattentäkter skadas eller att fisken i ett vattendrag dör eller kommer att innehålla för människor skadliga halter av ämnen som t ex kvicksilver. Det är enligt min mening uppenbart att räddningsorganen bör vara skyldiga att ingripa också i sådana situationer. Till räddningstjänsten bör alltså höra att vid olyckshändelse avvärja eller begränsa inte bara skada på människor och egendom utan också skada i miljön. I praktiken torde det i första hand vara sådana skadeverkningar som beror av vissa ämnens kemiska eller fysikalisk-kemiska egenskaper som föranleder ingripande av räddningsorganen.

Räddningstjänstens skyldighet att ingripa begränsas till situationer där det föreligger rimlig relation mellan kostnader för räddningsinsatsen och det

intresse som hotas. Om osäkerhet råder om ett ingripande är motiverat eller inte bör särskilt beaktas att ett snabbt ingripande i regel är både billigare och effektivare än ett ingripande som på senare stadium visar sig ofrånkomligt. Denna princip som departementschefen uttalar är särskilt viktig vid de speciella nödlägen som kan inträffa i vissa miljöstörande industrier.

I brandlagen regleras företags skyldigheter att hålla viss beredskap med personal och materiel. Förutsättningen för detta är att det föreligger särskild fara för utflöde av ämne, på vilket lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor äger tillämpning.

## 6.4 Organisation

### 6.4.1 *Centrala organ*

Ett flertal centrala myndigheter har uppgifter att förebygga nödlägen.

*Statens brandnämnd* skall enligt sin instruktion bl a lämna råd och anvisningar till länsstyrelser, kommuner och enskilda i frågor rörande sådan räddningstjänst som ankommer på kommunerna. Nämnden skall vidare biträda länsstyrelserna vid handläggning av ärenden rörande räddningstjänst.

*Statens industriverk* utfärdar tillämpningsföreskrifter rörande frågor om explosiva och brandfarliga varor samt om transport av farligt gods på landsväg.

*Sprängämnesinspektionen* är under statens industriverk statligt organ för ärenden rörande explosiva och brandfarliga varor.

*Kommerskollegium* har ansvar för att erforderliga tekniska föreskrifter utfärdas för olje- och gascisterner och andra behållare med brandfarliga vätskor.

*Statens planverk* är central myndighet för frågor rörande plan- och byggnadsväsendet och utfärdar föreskrifter, råd och anvisningar om byggnaders konstruktion och säkerhet.

*Statens naturvårdsverk, produktkontrollnämnden* prövar frågor om hälso- och miljöfarliga varor i den mån prövningen inte ankommer på annan myndighet. Produktkontrollnämnden är obligatorisk samrådsmyndighet då länsstyrelsen ålägger företag att hålla viss egen beredskap.

*Koncessionsnämnden för miljöskydd* prövar miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. I vissa fall fastställer nämnden villkor som rör förebyggande åtgärder inom räddningstjänsten. Exempel på detta är villkor om oljeskyddsberedskap.

*Arbetarskyddsstyrelsen* samordnar och övervakar arbetsmiljöfrågor och utfärdar föreskrifter och allmänna råd rörande arbetsmiljön.

*SJ, luftfartsverket* och *sjöfartsverket* utfärdar bestämmelser och har tillsynsuppgifter i samband med transporter av farligt gods.

### 6.4.2 *Regionala organ*

*Länsstyrelserna*

Tillsynen över kommunernas räddningstjänst utövas av länsstyrelserna. Länsstyrelserna skall vidare svara för ledning och planläggning av räddningstjänst vid nödlägen som kräver så omfattande insatser att en ledningsorganisation på regional nivå är nödvändig bl a för samordning av resurserna och för sådana beslut som innebär vittgående ingrepp i enskilds rätt eller får stor ekonomisk betydelse. I förarbetena till brandlagen kallas sådana omfattande nödlägen katastrofer.

I alla län skall finnas en särskild ledningsgrupp för räddningstjänst vid katastrofer. Då tillräckligt bred kompetens saknas inom länsstyrelsen ingår regelmässigt i länsstyrelsens ledningsgrupp representant för landstinget som sjukvårdssakkunnig och lokal brandchef som teknisk sakkunnig beträffande brandförsvar och annan räddningstjänst.

Länsstyrelsens ledningsgrupp har låg beredskap. Den kan således knappast verka i nödlägen där omedelbara åtgärder är påkallade. Den regionala ledningsgruppen har betydelse främst vid räddningsinsatser som har längre varaktighet och vid röjning, sanering eller andra åtgärder i slutfasen av och efter en katastrof.

Länsstyrelsen kan under vissa villkor ålägga företag att hålla egen beredskap med personal och utrustning för räddningstjänst.

*Landstingskommunerna*

Enligt sjukvårdslagen åligger det landstingskommun och kommun som inte hör till landstingskommun att vårda sjuka och skadade och att svara för att det finns ändamålsenlig organisation för transport till sjukhus eller läkare.

### 6.4.3 *Lokala organ*

*Kommunerna*

Enligt brandlagen skall varje kommun svara för räddningstjänst och för förebyggande åtgärder mot brand i kommunen.[1] För dessa uppgifter skall kommunen hålla ett brandförsvar som tillfredsställer skäliga anspråk på effektivitet. Kommunens ansvar för räddningstjänst gäller också nödlägen vid industrier och vid transporter. Ansvaret för planering av räddningstjänsten vilar på brandchefen.

I varje kommun skall finnas en brandordning som anger den kommunala brandstyrkans organisation och det lägsta antal övningar som skall hållas med brandstyrkan. Brandordningen antas av fullmäktige och fastställs av länsstyrelsen efter yttrande från statens brandnämnd.

*Interkommunalt samarbete*

I brandlagen regleras kommuns skyldighet att under vissa omständigheter lämna annan kommun bistånd för räddningstjänst. I lagen har beslutskompetensen delegerats så att erforderligt bistånd snabbt kan sättas in. Genom dessa regler kan en förstärkning av en första räddningsinsats snabbt sättas in

[1] Undantag från det kommunala ansvaret för räddningstjänst är fjällräddning som är en uppgift för polisväsendet, sjöräddning där flera statliga myndigheter deltar, räddningstjänst vid olyckor i atomanläggningar som åvilar länsstyrelsen och polisväsendet och oljeskydd till havs i kustvatten och vissa insjöar som åvilar tullverket.

vid industrier med risk för speciella nödlägen.

Planering för och avtal om interkommunalt bistånd för räddningstjänst i specifika större nödlägen finns i viss utsträckning. Detta kan innebära en tillfällig såväl kvalitativ som kvantitativ förstärkning av räddningstjänsten utan behov av resurstillskott i varje enskild kommun.

## 6.5 Kartläggning av problem

Mot bakgrund av syftet med räddningstjänsten – att vid nödläge avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön – studerar vi i det här avsnittet vissa svårigheter att uppnå dessa mål. Eftersom räddningstjänsten regleras av brandlagen som gäller generellt är det ofrånkomligt att vi berör vissa frågor som inte enbart gäller industrier med risk för speciella nödlägen.

### 6.5.1 *Dimensionering*

Allmänt gäller att man i kommunerna utgår från en analys av förekommande risker när man bedömer hur räddningstjänsten bör utformas och vilka resurser den skall ha. Risker som föranleds av industrier vägs således in i den allmänna riskanalys som görs i kommunerna för att fastställa brandförsvarets kvantitativa och kvalitativa utformning.

Räddningstjänsten kan emellertid inte dimensioneras för varje tänkbar form och storleksordning av ett nödläge. En sådan absolut dimensioneringsprincip skulle leda till orimliga kostnader. Av brandlagens formuleringar får även anses framgå att man måste acceptera ett gränsområde mellan det möjliga och det önskvärda – "avvärja eller begränsa skada etc" samt "ett brandförsvar som tillfredsställer skäliga anspråk på effektivitet".

I en riskanalys ingår dels att bedöma sannolikheten för ett nödläge, dels att bedöma konsekvenserna av ett nödläge. Vi har anfört att erfarenheterna visar att sannolikheten är liten att explosioner, stora bränder eller stora utsläpp av giftiga gaser eller andra giftiga ämnen inträffar. Konsekvenserna vid ett sådant nödläge kan dock bli mycket omfattande.

Det är sålunda svårt att med någon större säkerhet beräkna sannolikheten för att ett nödläge skall uppstå och i vilken utsträckning gjorda bedömanden skall påverka räddningstjänstens dimensionering. Regler för att dimensionera räddningstjänsten finns i dag endast då det gäller risk för brand. I förarbetena till brandlagen konstateras att nödläge i samband med brand är mest personalkrävande varför de nya uppgifter som föreslås i propositionen inte skulle kräva några personalökningar. I dimensioneringsreglerna förekommer en s k industrifaktor. Denna tar dock inte hänsyn till typ av industri. Reglerna ger därför endast en mycket grov vägledning för hur kommunerna bör ta hänsyn till industrin när man dimensionerar brandförsvaret.

Inom statens brandnämnd pågår utvecklingsarbete om metoder för riskinventering och riskvärdering. Statistiska uppgifter för ändamålet finns endast beträffande bränder.

Etablering av tung kemisk industri, petrokemisk industri, oljeraffinaderi och massaindustri i en kommun där någon sådan industri tidigare inte finns

ger anledning att ompröva tidigare beslut rörande räddningstjänstens kvantitativa och kvalitativa utformning. I första hand måste brandordningen revideras. Etableringen torde också ge anledning till viss materielanskaffning, särskild planering och speciell utbildning. Sådana frågor brukar regleras i avtal mellan företag och kommun. I kapitel 7 Kommunal ekonomi visar vi att företagen brukar svara för vissa merkostnader som etableringen föranleder för brandförsvaret.

### 6.5.2 *Skadeförebyggande åtgärder*

Skadeförebyggande åtgärder räknas inte som räddningstjänst. De har emellertid en avgörande betydelse bl a när det gäller att dimensionera räddningstjänsten. Detta motiverar att förebyggande åtgärder tas upp i det här sammanhanget.

Generellt gäller att ju större omsorg man lägger ned på skadeförebyggande åtgärder desto mer kan man nedbringa sannolikheten för och konsekvenserna av nödlägen. Sambandet är dock komplicerat. Sannolikt finns en övre gräns där man inte ens med extremt kostnadskrävande skadeförebyggande åtgärder kan nå annat än marginell begränsning av risker.

Skadeförebyggande åtgärder kan vara av vitt skilda slag. Sådana åtgärder vidtas inte enbart för att minska sannolikheten för och konsekvenser av nödlägen. De kan också inriktas på driftövervakning i vid bemärkelse. Därtill fordras utbildning, övning och information för skyddspersonalen och övriga anställda.

De åtgärder som vidtas inom arbetarskyddet är av mycket stor betydelse för att förebygga nödläge. Åtgärder av byggnadsteknisk natur, för att exempelvis kanalisera verkningar av en explosion i sådan riktning att risken för skador är liten eller sektionering av byggnader för att hindra eller fördröja att brand sprids, verkar också skadeförebyggande.

Av skadeförebyggande karaktär är också statliga föreskrifter eller rekommendationer om hur stora mängder av ett ämne som samtidigt får lagras, hanteras eller transporteras. För flera ämnen eller varor finns föreskrifter som reglerar kvaliteten på anordningar för tillverkning eller ställer speciella krav på utrustning för förvaring och transport.

I skadeförebyggande syfte finns vissa föreskrifter för lokalisering av processenheter och andra byggnader vid tillverkning eller förvaring av explosiva eller brandfarliga varor. Föreskrifterna kan avse avstånd inom ett fabriks- eller lagerområde men också till kringliggande bebyggelse. I kapitel 3 Planering och utformning av områden för miljöstörande industri har vi behandlat dessa frågor närmare.

I det här sammanhanget bör observeras att räddningstjänstens anspråk delvis sammanfaller med de krav som kan ställas från omgivningshygienisk synpunkt. Åtgärder för att minska omgivningshygieniska olägenheter medför ofta positiva effekter inom räddningstjänstens område.

Regelmässigt transporteras farligt gods till och från de industrier vi studerar i det här sammanhanget. Detta medför risker för olyckor. Förhållandet gäller transporter både på landsväg, järnväg och till sjöss. Riskerna berör inte bara närområdet kring företaget utan också större regioner. Problem kring transporter av farligt gods kan dock endast delvis sammankopplas med

etablering av miljöstörande industrier med speciella risker för nödlägen. I huvudsak rör det sig om ett generellt problem för räddningstjänsten. Vissa föreskrifter angående transport av farligt gods behandlas i proposition (1973:143) Godkännande av den europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg m m. Överenskommelsen innehåller detaljerade tekniska säkerhetsföreskrifter för transport av olika slag av farligt gods. I propositionen behandlas också nationella transporter av farligt gods. Föreskrifter för nationella transporter skall utarbetas på grundval av den internationella överenskommelsen. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen.

För att förebygga nödlägen kan således samhället genom föreskrifter, råd och anvisningar påverka lokalisering, byggnadsteknik, varumängd, tillverknings- och hanteringsanordningar samt arbetsmetoder.

Bestämmelser om skadeförebyggande åtgärder kan härledas ur ett flertal författningar. De viktigaste är:

- arbetarskyddslagen (1949:1)[1]
- byggnadslagen (1947:385)
- byggnadsstadgan (1959:612)
- brandlagen (1974:80)
- brandstadgan (1974:81)
- miljöskyddslagen (1969:387)
- lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor
- förordningen (1949:341) om explosiva varor
- förordningen (1961:568) om brandfarliga varor

Allmänt gäller att författningsunderlaget som reglerar skadeförebyggande åtgärder är splittrat. Tillämpningsföreskrifter förefaller inte ha kommit till utifrån en övergripande och systematisk syn. De har vidare inte kunnat relateras till en brett omfattande riskfilosofi då en sådan saknas.

### 6.5.3 *Delat huvudmannaskap*

Huvudmannaskapet för räddningstjänsten i dess vidare bemärkelse är splittrat. Detta har medfört en svåröverskådlig organisationsstruktur och ibland oklara gränser mellan olika ansvarsområden.

Splittrade ansvarsförhållanden kan medföra komplikationer vid samordning av räddningsingripanden. Till en del har behovet av samverkan tillgodosetts genom gemensam planering av berörda huvudmän. Planering av en större samlad räddningsaktion vid industrier med risker för omfattande explosioner och bränder och stora utsläpp av giftiga gaser eller andra giftiga ämnen har ofta inte formaliserats och dokumenterats. Planeringen har inte heller alltid följts upp med utbildning, övning och information till berörda beslutsfattare och funktionärer.

Den utbildning i räddningstjänst som bedrivs av skilda huvudmän är oftast hårt sektorinriktad. Beslutsfattare och funktionärer inom ett ansvarsområde har därför inte alltid tillräcklig kunskap om andra huvudmäns organisation, arbetsformer och resurser. Risk finns att effekten av planerad samverkan för räddningstjänst i dess vidare bemärkelse därmed begränsas.

Vid de speciella nödlägen som kan inträffa vid tung kemisk industri, petrokemisk industri, oljeraffinaderi och massaindustri blir i första hand

[1] Fr o m 1978-07-01 Arbetsmiljölagen. (1977:1160)

brandförsvaret, polisväsendet och sjukvården innefattande även ambulanstransporter engagerade. Brandförsvaret är en primärkommunal angelägenhet. Polisväsendet är statligt och för sjukvård och ambulanstransporter ansvarar landstingskommunen.

Dessa organ verkar inom olika geografiska områden. För brandförsvaret utgör kommunen ansvarsområdet. Polisen arbetar inom polisdistrikt som omfattar en eller flera kommuner. Landstingskommunen har en speciell indelning i områden för sjukvård och ambulanstransporter.

Ledningen på lokal nivå hos de tre nämnda organen uppvisar också olikheter. Inom brandförsvaret finns i varje kommun en brandchef. Brandchef eller annat brandbefäl finns alltid tillgänglig i kommunen och kan som räddningsbefälhavare utöva ledning på skadeplats. Brandförsvaret har strikt hierarkisk organisation. Brandlagen ger befäl på skadeplats vittgående befogenheter.

Inom varje polisdistrikt utövas ledningen av en polismästare. Denne har till sitt förfogande ett antal polisbefäl. Dessa kan leda polisiär verksamhet på skadeplats. Organisatoriskt föreligger samma hierarkiska struktur som inom brandförsvaret. Polisbefäl på skadeplats skall underlätta brandförsvarets arbete, lämna allmänheten skydd och annan hjälp samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Det finns inte någon fast organisation för ledning av omhändertagande och transport av skadade som kan etableras på en skadeplats. Verksamheten organiseras efter omständigheterna. Erfarenheter från större olyckor visar att ledningen ofta överlåts på ett brand- eller polisbefäl.

Samordnande insatser på en skadeplats av resurser från brandförsvar, polisväsende och sjukvårdshuvudman kräver att förberedelser för samverkan har vidtagits. Detta behov har observerats och resulterat i allmänna anvisningar för planering av räddningstjänst från centrala tillsynsmyndigheter – statens brandnämnd, rikspolisstyrelsen och socialstyrelsen. Särskilda anvisningar saknas för planering av räddningstjänsten vid de speciella nödlägen i form av omfattande explosioner och bränder och stora utsläpp av giftiga gaser eller andra giftiga ämnen som kan uppkomma vid vissa miljöstörande industrier.

Vissa allmänna principer för planering av räddningstjänst anges i propositionen med förslag till brandlag. Departementschefen anför bl a:

> För en effektiv räddningstjänst krävs att räddningsinsatserna förbereds genom noggrann planläggning. I planläggningsarbetet bör ingå bl a en uppskattning av platsen för samt arten och omfattningen av de olyckor som i första hand kan tänkas påkalla ingripande av räddningsorganen eller som kan befaras kräva omfattande eller speciella räddningsåtgärder. De personella och materiella resurser som kan finnas att tillgå måste inventeras. Hit hör främst kommunens egen brandkår, sådana brandkårer eller andra räddningsorgan som enligt avtal svarar för viss del av räddningstjänsten i kommunen och kommunala organ som enligt kommunens beslut skall biträda i nödlägen. Möjligheterna att få hjälp från t ex andra kommunala organ, grannkommuner, vägförvaltning, flygplatsbrandkår, företag som disponerar lämplig utrustning, civilförsvaret och militära organ måste också beaktas liksom resurserna för sjuk- och olycksfallsvård. En annan viktig del av planläggningsarbetet är upprättande av åtgärdskalendrar, dvs planering av räddningsarbetets utförande.

Kommunernas planläggning av räddningstjänsten kräver således samråd

med ett stort antal statliga, landstingskommunala och primärkommunala myndigheter samt med enskilda företag m fl vars anläggningar kan beröras av ett nödläge eller som kan medverka i räddningstjänsten.

Svenska kommunförbundet har i samråd med statens brandnämnd utfärdat generella anvisningar för kommunernas planering av räddningstjänst. Av dessa framgår att inventering av risker kan ge anledning till att upprätta insatsplaner för vissa objekt. Tung kemisk industri, petrokemisk industri, oljeraffinaderi och massaindustri är exempel på sådana objekt.

Länsstyrelsen har vissa tillsynsuppgifter rörande brandförsvaret och miljöskyddet och är högsta polismyndighet i länet. I samband med bland annat planläggning av försvarsberedskap har utvecklats ett nära samarbete med sjukvårdshuvudmannen. Då ledningsinsatser från länsstyrelsens sida krävs vid nödlägen som utvecklas till katastrofer är det nödvändigt att länsstyrelsen medverkar i den kommunala planeringen av räddningstjänst vid miljöstörande industrier med risk för speciella nödlägen.

### 6.5.4 *Fördelning av ansvar och kostnader mellan företag och samhälle*

Skadeförebyggande åtgärder vid ett företag åvilar i princip företaget. För skadeavhjälpande verksamhet vid nödlägen har samhället ett övergripande ansvar.

Enligt brandlagen kan länsstyrelsen under vissa villkor ålägga företag att hålla beredskap med personal och utrustning. I samband med verksamhet vid anläggningen skall det därvid föreligga särskild fara för utflöde av vara på vilken lagen om hälso- och miljöfarliga varor äger tillämpning. Utflödet skall vidare kunna orsaka avsevärd skada på människor eller i miljön. Avsikten med ett åläggande är att skapa förutsättningar för en mycket snabb förstahandsinsats. Insatsen skall dessutom kunna utföras med den speciella tekniska sakkunskap som ofta erfordras och som finns inom företaget. Bestämmelsen om företagsegenberedskap har hittills använts i liten omfattning.

För att säkerställa en enhetlig tillämpning skall länsstyrelsen enligt bestämmelserna samråda med produktkontrollnämnden innan åläggande meddelas. Åläggande får inte avse beredskap som medför oskälig kostnad. Frågan om vad som menas med oskälig kostnad berörs inte närmare i förarbetena till brandlagen. Den har hittills inte heller varit föremål för rättslig prövning.

Det är vanligt att industrier med risk för speciella nödlägen förbinder sig att under olika former lämna ekonomiskt stöd till kommunal räddningstjänst. I kapitel 7 Kommunal ekonomi visar vi att sådana avtal gett varierande utfall för kommunerna.

Kostnaderna för Stenungsunds kommuns brandförsvar uppgick år 1977 till ca 2,4 miljoner kronor. I detta är inkluderat 300 000 kronor för tid som personal från industrin ställt till kommunens förfogande för övning. Av kostnaderna för brandförsvaret svarar de fem industrierna för totalt en miljon kronor fördelat lika mellan industrierna. Denna summa används till största delen för att täcka personalkostnader och en mindre del till att anskaffa särskild materiel avsedd för nödlägen inom industrierna och för oljeskydds-

utrustning. Dessa extra åtgärder som kommunen vidtagit för industrin innebär naturligtvis en kvalitetshöjning av räddningstjänsten som kommer även kommunen tillgodo vid andra nödlägen.

Förhållandet i Stenungsunds kommun med flera petrokemiska industrier har inneburit vissa problem i samband med fördelningen av kostnader för räddningstjänsten. Genom framtida etableringar av petrokemisk industri med nya ägare kan förhållandena ytterligare kompliceras.

I Lysekils kommun är situationen annorlunda eftersom det där hittills rör sig om endast en industri som lokaliserats skild från tätorten. I brandförsvarsavtal från år 1974 mellan kommunen och Scanraff slås fast att bolaget i första hand skall svara för brandsläckningen i industriområdet på det sätt som enligt brandstadgan och brandordningen föreskrivs gälla för kommunen. Bolaget skall vidare på anmodan av kommunens brandchef lämna släckningshjälp vid brand eller nödläge inom kommunen. I avtalet regleras industribrandkårens storlek, sammansättning och utrustning. Bolaget skall till kommunen betala 150 000 kronor för anskaffning av släckningsmaterial samt en årlig summa om 100 000 kronor fram till år 1979 för att täcka samtliga merkostnader för kommunens brandskydd som är föranledda av etableringen.

Kostnaderna för räddningstjänst varierar kraftigt mellan olika kommuner. Kostnaderna kan inte relateras till invånarantal och skattekraft utan är betingade av de risker som finns i kommunen.

Statsbidrag till kommunal räddningstjänst utgår endast för vissa typer av räddningsingripanden som anges i brandlagen.[1] Härutöver finns viss statlig utbildningsservice. Statsbidrag kan inte erhållas för investeringar och driftkostnader.

## 6.6 Utredningens överväganden och förslag

I brandlagen anges nödlägen när samhällets räddningstjänst skall ingripa. Dessa nödlägen är inte speciella för miljöstörande industri. Vår utgångspunkt har emellertid varit att särskilt behandla de speciella nödlägen som kan inträffa vid vissa miljöstörande industrier. Det gäller omfattande explosioner och bränder och stora plötsliga utsläpp av giftiga gaser och andra giftiga ämnen. Risk för sådana nödlägen finns i första hand inom tung kemisk industri, petrokemisk industri, massaindustri och oljeraffinaderier.

Vår genomgång av räddningstjänsten i samband med nämnda industrier visar på behov av vissa åtgärder för att räddningstjänsten i orter med sådana industrier bättre skall svara mot målsättningen i brandlagen – att avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön.

De åtgärder vi föreslår gäller dels behov av ytterligare planering och övning av samordnade insatser från brandförsvaret, polisväsendet, sjukvården, ambulansväsendet och företagens räddningstjänst, dels behovet att i ökad utsträckning vidta förebyggande åtgärder.

Industri med sannolikhet för omfattande explosioner och bränder samt plötsliga utsläpp av giftiga gaser och andra giftiga ämnen ställer krav på specialutbildad personalstyrka inom räddningstjänsten. Stora krav ställs också på ledningspersonalens kompetens. Denna personal finns normalt i

[1] Kommun är berättigad till ersättning av statsmedel för kostnad för räddningstjänst med anledning av skogsbrand och oljeutflöde i havet och vissa insjöar samt de fall när länsstyrelsen tar över ledningen av räddningstjänsten.

större kommuner men måste i mindre kommuner ofta tillföras brandförsvaret vid etablering av nämnda industri.

Förutsättningarna för en samordning av kommunens och företagens brandförsvar är olika i de kommuner vi studerat. Lokaliseras industrin i anslutning till befintlig större tätort, som t ex i Göteborg och Stenungsund, finns goda möjligheter att samordna kommunens och företagens brandförsvar. Däremot kräver en etablering utanför en större tätort ofta ett separat brandförsvar inom industrin. Exempel på detta är Scanraff i Lysekils kommun.

I vårt förra betänkande, Etablering av miljöstörande industri, formulerade vi principen att kostnader för åtgärder som är att hänföra till industriverksamhetens speciella anspråk skall bäras av industriföretaget. Denna princip bör också gälla när kostnader för brandförsvaret skall fördelas mellan företag och kommun.

Principen i de avtal vi studerat har i stort sett varit att företagen ersatt kommunen för de extra kostnader som industrietableringen fört med sig för kommunens brandförsvar. Frågan om fördelning av kostnader och ansvar för räddningstjänst kan belysas i det remissförfarande som föregår regeringens tillståndsbeslut enligt 136 a § byggnadslagen. I samband med detta beslut torde regeringen kunna föreskriva att företaget skall vidta vissa åtgärder med avseende på räddningstjänsten.

Mot den bakgrunden anser vi att det inte behöver skapas några nya bestämmelser för att fördela kostnader för räddningstjänst mellan företag och kommun i samband med etablering av miljöstörande industri med risk för speciella nödlägen i form av omfattande explosioner och bränder och stora utsläpp av giftiga gaser eller andra giftiga ämnen.

I dag saknas en allmän grundsyn på den säkerhetsnivå som bör eftersträvas i orter med industrier med risker för speciella nödlägen. Det bör vara en viktig uppgift för berörda centrala myndigheter att närmare precisera regler för dimensionering av räddningstjänsten.

I kommuner där det finns industri med risk för omfattande explosioner och bränder samt utsläpp av giftiga gaser och andra giftiga ämnen behövs bättre beslutsunderlag för att kunna ta ställning till räddningstjänstens kvantitativa och kvalitativa utformning. Statens brandnämnd bör i ökad utsträckning bistå kommunerna med beslutsunderlag. I arbetet med att utarbeta sådant underlag bör brandnämnden samråda med bl a arbetarskyddsstyrelsen. Företagen bör också kunna bidra med betydande expertkunskap.

Skadeförebyggande åtgärder är viktiga inom all räddningstjänst. I särskilt hög grad gäller detta vid industrier med risk för speciella nödlägen. De åtgärder som vidtas inom arbetarskyddet har stor skadeförebyggande effekt. Av grundläggande betydelse är också hur industrin lokaliseras i förhållande till bostadsområden och övrig bebyggelse liksom placering av processenheter och olika byggnader inom industriområdet. I kapitel 3, Planering och utformning av områden för miljöstörande industri, har vi genom exempel visat hur säkerhetsfrågor kan beaktas och regleras i den fysiska planeringen av ett industriområde.

Förebyggande åtgärder påverkar således den riskbedömning som skall göras för räddningstjänstens del. Sambanden mellan sådana åtgärder och åtgärder inom räddningstjänsten är emellertid otillräckligt studerade.

Sambanden bör kartläggas och utvärderas av statens brandnämnd i samråd med arbetarskyddsstyrelsen och statens naturvårdsverk.

I ett flertal kommuner med industrier med risker för speciella nödlägen finns planering för samordnade insatser av brandförsvaret, sjukvårdshuvudmannen och polisväsendet. Gemensamma övningar mellan de olika huvudmännen har förekommit endast i ringa utsträckning. I dag finns inte heller någon samlad utvärdering av den planering och de övningar som genomförts. Statens brandnämnd bör svara för sådana analyser och genom råd och anvisningar sprida kunskap om gjorda erfarenheter.

I samband med mycket omfattande nödlägen som utvecklas till katastrofer övertar länsstyrelsen ledningsuppgifter inom räddningstjänsten. Länsstyrelsen är vidare högsta polismyndighet i länet. Med hänsyn härtill bör länsstyrelsen delta i planering, utbildning, övning och information beträffande räddningstjänst i samband med industrier med risk för speciella nödlägen.

Gällande bestämmelser om egenberedskap vid företag synes tillräckliga även för tung kemisk industri, petrokemisk industri, oljeraffinaderi och massaindustri. Bestämmelserna om ingripande för att ålägga företag att hålla viss egenberedskap har dock hittills tillämpats endast i ett fåtal fall. Länsstyrelserna bör i ökad utsträckning pröva behovet av föreläggande om företags egenberedskap. I detta arbete behöver länsstyrelsen ytterligare vägledning från produktkontrollnämnden som är obligatorisk samrådsmyndighet i sådana ärenden. För närvarande finns inte inom länsstyrelserna erforderliga resurser och teknisk kompetens för detta. Problemet har tagits upp av statens brandnämnd.

Vi föreslår att produktkontrollnämnden i samråd med statens brandnämnd och arbetarskyddsstyrelsen får i uppdrag att utarbeta ytterligare anvisningar om hur bestämmelser om företags egenberedskap skall tillämpas.

Information till befolkningen i orter med risk för speciella nödlägen i form av omfattande explosioner och bränder samt stora utsläpp av giftiga gaser och andra giftiga ämnen erfordras i två avseenden. Dels krävs en allmän information om industrin och dess produktion samt de risker som kan vara förenade härmed, dels erfordras speciell information om de åtgärder den enskilde behöver vidta vid larm.

Informationen är en väsentlig del i den allmänna samhällsinformationen och den bör därför samordnas med denna. I princip bör det ankomma på kommunala myndigheter att i samverkan med företaget svara för denna information. Det bör ankomma på statens brandnämnd att i samråd med kommunförbundet överväga behov av riktlinjer för sådan information.

# 7 Kommunal ekonomi

I det här kapitlet undersöker vi hur kommunernas ekonomi påverkas av etablering av stora miljöstörande industrier. Vi studerar dels de direkta kommunalekonomiska insatserna under utbyggnadsskedet, dels den mera långsiktiga påverkan på den kommunala ekonomin som etableringen medför. Vi gör vissa jämförelser med andra expansiva kommuner, kommuner med differentierat näringsliv och riksgenomsnittet. Olika medel för att fördela kostnader mellan företag, kommun och stat beskrivs också. Innehållet i regeringens villkor för att tillgodose allmänna intressen i samband med prövning enligt 136 a § byggnadslagen är i det sammanhanget av särskilt intresse. Likaså kartlägger vi innehållet i de avtal som träffats mellan företag och kommun i samband med etablering av miljöstörande industri i Lysekil, Oskarshamn, Stenungsund och Värö i Varbergs kommun. Villkoren för att tillgodose allmänna intressen i regeringens beslut och innehållet i avtalen redovisas i bilagorna 3 och 4.

## 7.1 Mål

Den snabba tillväxten av den kommunala sektorn innebär att kommunerna har fått en ökad betydelse för landets totala ekonomi. Samtidigt har kommunerna blivit alltmer beroende av tillväxten i samhällsekonomin. Formellt sett har den kommunala verksamheten expanderat genom att kommunerna antingen tilldelats nya uppgifter av staten eller frivilligt åtagit sig uppgifter.

Vid etablering av miljöstörande industrier ställs krav av delvis tvingande natur på kommunerna. I förhållande till lokaliseringskommunens förutsättningar kan dessa krav vara mycket omfattande.

I det föregående har vi visat att för vissa etableringar krävs mark för skyddsområden, stora anläggningar för att förse industrin med vatten och avlopp och ett utökat olje- och brandskydd. Investeringar i kommunikationsanordningar som vägar, järnväg och hamn blir ofta aktuella. En snabb utbyggnad av industrier ställer också krav på kommunala insatser för att klara behovet av bostäder under både uppbyggnads- och driftskedet.

För att ha viss beredskap för ytterligare utbyggnad av industri och samhälle överdimensionerar kommunerna ofta tekniska och andra anläggningar, som t ex vatten- och avloppsverk. Detta innebär ett risktagande eftersom man i kommunen inte med någon större säkerhet vet om och när denna överka-

pacitet kan tas i anspråk.

Förutom kraven att bygga ut kommunala verksamheter som direkt hänger samman med utbyggnad av industrin skall kommunen också tillgodose invånarnas krav på samhällsservice. Det gäller skolor, social service, fritidsverksamheter etc. Detta bör rimligtvis kunna ske utan extrema påfrestningar på den kommunala ekonomin. Av betydelse för utfallet i detta hänseende är hur de kostnader som aktualiseras av industrietableringen fördelas mellan stat, kommun och företag.

I vårt förra betänkande, Etablering av miljöstörande industri (SOU 1975:44), anförde vi att som en allmän princip för fördelning av kostnader mellan företag och samhälle bör gälla att

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

Remissinstanserna delade genomgående denna princip, som inte innebär någon förändring av ansvarsfördelningen i övrigt i samhället, t ex kommunernas ansvar för planläggning enligt byggnadslagen.

Mot bakgrund av uttalandet i våra direktiv, att finna lösningar som leder till en – trots de särskilda villkoren – fullgod miljö i olika avseenden, har vi utgått från att kommuner med stora miljöstörande industrier som exempelvis Lysekil och Stenungsund, i princip skall ha samma ekonomiska förutsättningar som andra kommuner. Detta innebär bl a att sådana kommuner bör kunna

- genomföra även andra investeringar än de som är direkt nödvändiga på grund av etablering av miljöstörande industri
- bygga ut den kommunala servicen i takt med andra kommuner
- uppvisa en likviditet som inte väsentligt avviker från andra kommuners
- ha en utdebitering som inte är högre än i andra kommuner
- ha en nyupplåning som innebär att dessa kommuner inte i framtiden får en låneskuld som är högre än i andra kommuner.

## 7.2 Fördelning av kostnader mellan företag, stat och kommun

### 7.2.1 *Statliga åtgärder för att fördela kostnader*

#### 7.2.1.1 Allmänna statsbidrag

Med statsbidrag menas direkta bidrag från staten till kommunerna. Statliga åtaganden, t ex viss väghållning, som direkt berör kommunens verksamhetsområden, men finansieras via en statlig myndighet och inte via den kommunala budgeten räknas således inte som statsbidrag.

*Skatteutjämningsbidragets* främsta syfte är att utjämna skillnader i skatteunderlag och kostnader mellan olika kommuner. Det allmänna skatteutjämningsbidraget har således i huvudsak andra utgångspunkter än de vi har att beakta i vårt arbete.

I betänkandet Reformerad skatteutjämning (SOU 1972:44) behandlas bl a problem som uppstår i kommuner som expanderar snabbt. Utredningen

konstaterade att i sådana kommuner behöver stora investeringar göras inom en kort tidsrymd. Följden blir ofta höjd utdebitering och ökad låneskuld. Enligt utredningen är en jämn, inte alltför snabb befolkningsökning mest förmånlig för kommunen. Av de analyser utredningen gjorde framgår att kostnadsläget höjs vid stark ökning eller minskning av befolkningen. Utredningen ansåg dock att på längre sikt påverkas inte kostnadsläget i expansiva kommuner ogynnsamt.

*Extra skatteutjämningsbidrag* är behovsprövade och utgår till kommunerna efter särskild framställning till regeringen.

I proposition (1973:44) angående ändringar i skatteutjämningssystemet för kommunerna m m angav departementschefen inte några speciella kriterier för när extra skatteutjämningsbidrag skall utgå utan förordade en prövning från fall till fall av den bidragssökande kommunens situation. Enligt departementschefen bör kommunen därvid i sin ansökan kunna påvisa att något speciellt inträffat varöver kommunen inte kunnat råda och som påtagligt försämrat dess ekonomi eller att dess ekonomiska situation är sådan att det eljest framstår som skäligt att komplettera det allmänna skatteutjämningsbidraget.

Genom denna formulering ges regeringen möjlighet att stödja en viss kommun oavsett om de ekonomiska problemen härrör från expansion eller avfolkning.

Utgångspunkter för och målsättningar med det extra skatteutjämningsbidraget som departementschefen slog fast – och som vann riksdagens gillande – ligger väl i linje med de problem som kan väntas uppstå i de kommuner vi undersöker.

I slutbetänkandet av 1976 års kommunalekonomiska utredning Kommunerna. Utbyggnad-Utjämning-Finansiering (SOU 1977:78) behandlas det extra skatteutjämningsbidraget. Enligt utredningen föreligger det ett klart dokumenterat behov av att kunna ge extra skatteutjämningsbidrag som komplement till den ordinarie bidragsgivningen. Utredningen anser att de allmänna kriterier som gällt under senare år och som gjort det möjligt att beakta olika motiv för att ge extra bidrag bör behållas. 1976 års kommunalekonomiska utredning föreslår således att extra skatteutjämningsbidrag behålles med nuvarande utformning. Ett ökat behov av extra skatteutjämningsbidrag förutses av utredningen som anser att detta bättre kan överblickas i samband med de årliga budgetpropositionerna.

### 7.2.1.2 Speciella statsbidrag

Det finns i dag ett omfattande system med speciella statsbidrag till kommunerna. De speciella statsbidragen har tillkommit vid olika tidpunkter och utformats på skilda sätt bl a beroende på statens intresse av att styra de verksamheter till vilka statsbidrag utgår.

Statsbidrag utgår till att dels finansiera sådan verksamhet som är obligatorisk för kommunen, dels stimulera utbyggnad av kommunal service på särskilda områden. De speciella statsbidragen utgår i form av drifts- och investeringsbidrag. Budgetåret 1976/77 uppgick de speciella statsbidragen till kommunerna till sammanlagt 16,3 miljarder kronor.

De speciella statsbidragen utgår efter bestämda regler och är inte anpassade

till de särskilda problem som kan uppstå vid uppbyggnad av miljöstörande industri. De har dock stor betydelse även för kommuner med miljöstörande industri eftersom kommunerna genom statsbidragen erhåller betydande belopp för att täcka kostnader för kommunal verksamhet.

### 7.2.1.3 Viss lagstiftning

Efter underställning från koncessionsnämnden för miljöskydd kan regeringen enligt *miljöskyddslagen* (1969:387) lämna tillstånd till miljöfarlig verksamhet om denna är av synnerlig betydelse för näringslivet eller orten eller eljest från allmän synpunkt.

Regeringen kan i ett tillståndsbeslut föreskriva särskilda villkor för att tillgodose allmänna ändamål i bygden. Med allmänna ändamål förstås sådana intressen som inte kan tillgodoses genom miljöskyddsvillkor eller genom annan lagstiftning. Hittills har underställning till regeringen skett i två fall. Regeringen har i dessa beslut ålagt företagen kostnader för miljöskydd.

Vattendomstolarna har genom en ändring i *vattenlagen* (1918:523) år 1972 ålagts en obligatorisk underställningsskyldighet till regeringen i större utbyggnadsärenden. Regeringen tillförsäkras därmed möjligheter att göra övergripande bedömningar i varje enskilt fall. Regeringen kan till besluten foga s k särskilda villkor. Dessa är dels sådana som innebär åläggande för sökanden att betala penningbelopp eller utföra åtgärder för att tillgodose allmänna intressen, dels sådana som avser åtgärder av skadeförebyggande karaktär. I regeringens befogenheter ingår att tillgodose fiskets och rennäringens intressen. Vidare kan regeringen föreskriva att naturvetenskapliga och kulturhistoriska intressen närmare belyses genom utredningar som finansieras av företagen.

Enligt *136 a § byggnadslagen* (1947:385) skall regeringen pröva tillkomsten av industriverksamheter som är av väsentlig betydelse för hushållningen med mark och vatten. Regeringen har möjlighet att till ett bifallsbeslut i ärenden enligt 136 a § byggnadslagen foga villkor för tillgodoseende av allmänna intressen vid sidan om villkor som grundas på miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. Syftet med dessa villkor är att tillgodose förhållanden och föreskriva åtgärder av allmänt intresse som inte regleras genom annan lagstiftning.

I det följande redovisar vi villkor i tillståndsbeslut enligt 136 a § byggnadslagen som innebär att kostnader fördelas mellan olika parter. Villkoren innebär att företaget åläggs att betala penningbelopp eller utföra åtgärder för att tillgodose allmänna intressen.

Av tabell 7.1 kan utläsas dels vilka företag som ålagts viss åtgärd eller kostnad, dels de verksamheter som berörs av villkoren. I bilaga 3 finns en detaljerad redovisning av innehållet i villkoren.

**Tabell 7.1 Verksamheter som omfattas av regeringens villkor för att tillgodose allmänna intressen vid prövning enligt 136 a § byggnadslagen t o m 1976-12-31**

| | Skånska Cementgjuteriet, Strömstad | Scanraff, Lysekil | Statsraff, Lysekil | Unifos, Stenungsund | Stenungsunds Kemiska AB, Stenungsund | Göta Lantmän ek förening, Norrköping | Holmens Bruk, Norrköping | NJA, Stålverk 80, Luleå | Cementa AB, Gotland | Mönsterås Bruk, Mönsterås |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Motstående intressen* | | | | | | | | | | |
| Rörligt friluftsliv, kulturminnesvård och vetenskaplig naturvård | x | | | | | x | | x | x | x |
| Fiske | | | x | | | | | | | |
| Försvar | | | | | | x | | x | | |
| *Verksamheter som hänger samman med genomförandet* | | | | | | | | | | |
| Farleder, hamnar och oljeberedskap[a] | x | x | x | | | x | | x | | |
| Vägar och gator[a] | x | | | | x | | x | | x | x |
| Industrispår | | x | x | x | | | | | | |

[a] Berör både stat och kommun.

### 7.2.2 *Kommunens möjligheter att fördela kostnader*

#### 7.2.2.1 Lagstiftning

*Byggnadslagstiftningen*

I byggnadslagen regleras frågor om markägarens skyldighet att i vissa fall avstå mark till kommunen. Det gäller bl a mark till gata eller annan allmän plats som ingår i stadsplan. Vidare finns bestämmelser om kommunens rätt till servitut eller nyttjanderätt för att mark som inte får lösas skall kunna nyttjas för allmän trafikanläggning eller allmän ledning.

På ansökan av kommunen kan regeringen vid fastställande av stadsplan förordna att mark som erfordras till gata eller annan allmän plats eller till allmän byggnad utan ersättning skall tillfalla kommunen i den mån det med hänsyn till den nytta ägaren kan förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter prövas skäligt. Regeringen kan vidare på kommunens begäran föreskriva att områdets ägare skall vara skyldig att bekosta anläggning av gator samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp inom området.

Byggnadslagstiftningen ger kommunen en stark position vid reglering av markfrågor i samband med lokalisering av miljöstörande industri. Andra medel, främst expropriationslagen och förköpslagen, kan närmast ses som komplement till byggnadslagstiftningen. I praktiken har emellertid mark-

frågor vid etablering av miljöstörande industri genomgående reglerats genom exploateringsavtal mellan företag och kommun.

*Expropriationslagen*

Det vanliga är att mark överlåtes på frivillig väg mot ersättning. Det finns emellertid situationer då mark måste kunna övertas med tvång. Regeringen beslutar om expropriation efter framställan av kommun. Ersättningen bestäms av fastighetsdomstol.

Expropriation av mark får bl a ske för att bereda utrymme åt näringsverksamhet eller anläggning av större betydelse för riket eller för orten eller viss befolkningsgrupp. Expropriation får också ske för att upprätta skydds- eller säkerhetsområden.

I expropriationslagen finns speciella regler för beräkning av ersättning. Syftet med reglerna är att dämpa markvärdestegringen. Den s k presumtionsregeln innebär att sådan ökning av fastighetens marknadsvärde som ägt rum under tio år före ansökningen om expropriation räknas ägaren tillgodo endast i den mån det blivit utrett att ökningen beror på annat än förväntningar om ändring i markens användningssätt.

*Förköpslagen*

Kommunen har förköpsrätt till sådan mark som behövs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordningar. Förköpsrätten innebär att kommunen träder in i köparens ställe på de villkor som avtalats mellan köpare och säljare. I lagen anges vissa undantag när kommunens rätt till förköp inte gäller.

Genom förköpsrätten underlättas kommunens långsiktiga reservation av mark för bl a områden för industrier. Detta kan vara av stor betydelse vid etablering av miljöstörande industrier som ofta har speciellt stora krav på mark.

*Lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar*

Det åligger kommunen att se till att allmän va-anläggning kommer till stånd om detta behöver ordnas med hänsyn till den allmänna hälsovården.

För att täcka kostnaderna för att bygga och driva vatten- och avloppsanläggning har huvudmannen rätt att ta ut en avgift som skall utgå från en taxa som utformas så att den täcker kostnaderna för driften.

### 7.2.2.2 Avtal mellan kommun och företag

Genom avtal mellan kommun och företag regleras vanligtvis den mångfald av frågor som rör åtaganden och fördelning av kostnader vilka inte täcks in av beslut som fattas av regeringen eller central myndighet. Vår genomgång i det följande visar att avtal är det viktigaste medlet för att fördela kostnader mellan kommun och företag.

Vi har studerat avtal mellan kommun och företag vid ett antal större etableringar av miljöstörande industri. Vi har kartlagt dels vilka frågor som

reglerats genom avtal, dels hur kostnader och åtaganden fördelats mellan parterna.

Följande etableringar har studerats:

- Uppbyggnaden av Scanraffs oljeraffinaderi i Brofjorden, Lysekils kommun.
- Etableringen av Oskarshamns kärnkraftverk i Oskarshamns kommun.
- Uppbyggnaden i Stenungsund av Vattenfalls ångkraftverk samt etableringarna av de petrokemiska industrierna Berol Kemi AB (f d MoDo Kemi AB), Esso AB, Unifos AB, KemaNord AB, Stenungsunds Kemiska AB (SKAB) och Scanprop.
- Etableringen på Väröhalvön i Varbergs kommun av Värö Bruk (nuvarande Södra Skogsägarnas AB) och kärnkraftverket i Ringhals.

I Stenungsund sker en fortgående utbyggnad av ett petrokemiskt komplex som ställer stora krav på anpassning och reglering dels mellan industrierna, dels mellan kommunen och industrierna. Förutom de avtal som ingicks i samband med lokaliseringarna har Stenungsunds kommun och företagen träffat mark- och exploateringsavtal samt miljöavtal i samband med att nya stadsplaner för industriområdena upprättades år 1975. I övriga kommuner gäller det enstaka etableringar där avtal mellan parterna träffats i samband med planering av etableringarna.

I tabell 7.2 redovisas de verksamheter som har reglerats i avtal. Av tabellen framgår inte hur en viss verksamhet har finansierats. Syftet är endast att visa att en viss sektor har beaktats i samband med att avtal om etablering ingåtts.[1]

I bilaga 4 finns en detaljerad beskrivning av avtalens innehåll.

Av det följande framgår att avtalen inneburit olika ekonomiska utfall för kommunerna.

## 7.3 Undersökning av kommunalekonomiska konsekvenser av industrietablering

Kommunens kostnadsansvar är beroende dels av vad som enligt tvingande lagregler åvilar kommunen, dels av vad som regleras i avtal och andra överenskommelser mellan kommun och företag.

Enligt kommunallagen och särskilda författningar som reglerar kommunens ansvar för visst verksamhetsområde har kommunen hela ansvaret för investeringar och åtgärder som hänger samman med att befolkningen ökar. Kommunens ansvar för investeringar och åtgärder för industrins direkta behov är däremot oklart. I vårt förra betänkande uttalade vi principen att kostnader för åtgärder som är att hänföra till industriverksamhetens speciella anspråk bör bäras av industriföretaget.

Vi har undersökt kommunalekonomiska åtaganden i samband med etablering av miljöstörande industri i Lysekils, Oskarshamns, Stenungsunds och Varbergs kommuner.

Undersökningen har tagit sikte på att klargöra vilka investeringar och driftkostnader som uppstått inom olika verksamhetsområden till följd av industrietableringen. Även finansieringssättet har undersökts. Genom att gå igenom avtal och andra regleringar av ansvar samt intervjua företrädare för

[1] Om en viss verksamhet har utelämnats vid en etablering men beaktats vid en annan, behöver detta inte betyda att frågan helt utelämnats i etableringsprocessen. I flera fall rör det sig då om verksamheter som istället reglerats genom miljöskyddslagen, vattenlagen eller 136 a § byggnadslagen.

**Tabell 7.2 Förteckning över verksamheter som reglerats i avtal mellan företag och kommun i samband med etablering av miljöstörande industri i fyra kommuner**

| Verksamheter el delar av verksamheter som berörs | Lysekil Lysekils kommun | Oskarshamn Oskarshamns kommun | Stenungsund Stenungsunds kommun | Värö Varbergs kommun |
|---|---|---|---|---|
| *Mark* | | | | |
| Köp av mark | x | x | x | x |
| Överlåtelse av mark | x | x | x | x |
| Lösen av mark | x | | x | x |
| Optionsklausul | x | | | x |
| Mark för vägar | x | | x | x |
| Mark för småindustri | | | x | |
| Mark för bostäder | | | x | |
| *Fysiska planer* | | | | |
| Detaljplaner | x | x | x | |
| Översiktliga planer | x | x | x | x |
| *Vägar och järnvägar* | | | | |
| Vägar till industriområde | | | x | x |
| Järnvägar till industriområde | | | x | x |
| *Räddningstjänst och hamnanläggningar* | | | | |
| Brandkår | x | | x | x |
| Olje- o brandskydd | x | | x | x |
| Hamn e d | | | x | |
| Hamnbyggnader | | | | x |
| Industrispår i hamn | | | | x |
| *Teknisk försörjning* | | | | |
| Vattenförsörjningsfrågor | x | x | x | x |
| Vattentäkt | x | x | x | x |
| Rening av ingående vatten | | x | x | |
| Vattenledningar | | x | x | x |
| Avloppsvatten | | x | x | x |
| Reningsverk | | x | x | x |
| Vattenmål | | | x | |
| Kraftförsörjningsfrågor | x | | x | |
| Rörledningsstråk | | | x | |
| *Bostäder* | | | | |
| Bostadsförsörjningsfrågor | x | | x | x |
| Överlåtelse av bostäder | | | | |
| – hyresbostäder | x | | | x |
| – egna hem | | | | x |
| Tomma lägenheter | | | | x |
| Tillfälliga bostäder | | | x | |
| *Fritidsanläggningar* | | | | |
| Småbåtshamn | x | | | |
| Badplats | x | | | |
| Anläggningar för idrott | x | | x | x |
| *Miljöskyddsfrågor* | | | | |
| Miljöavtal | | | x | |
| *Övriga frågor* | x | | x | |

respektive kommun har kartlagts vilka direkta kommunala insatser som gjorts på grund av industrins speciella anspråk.

### 7.3.1 *Investeringar föranledda av industrietableringen*

I tabell 7.3 redovisas investeringarna inom olika verksamhetsområden samt hur dessa finansierats medelst statsbidrag, exploateringsmedel,[1] lån och kommunalskattemedel.

Summan av de investeringar som är föranledda av industrietableringarna, uppgår för de fyra kommunerna sammantagna till 34,6 milj kr. Dessa har finansierats genom statsbidrag med 0,8 milj kr (2,4 %), exploateringsmedel 20,2 milj kr (58,4 %), lån 1,4 milj kr (4,0 %) och kommunalskattemedel 12,2 milj kr (35,2 %).

Som framgår av tabell 7.4 är skillnaderna stora mellan de fyra studerade kommunerna vad avser såväl investeringarnas storlek som finansieringssätt.

**Tabell 7.3 Totala investeringar pga industrietableringar i Lysekil, Oskarshamn, Stenungsund och Varberg. Tkr**

| Verksamhetsområden | Investeringar[a] | Finansiering | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Statsbidrag | Expl medel | Lån | Kommunalskattemedel |
| Markköp och inlösen av fastigheter för | | | | | |
| – industriområden | 325 | | | | 325 |
| – skyddsområden | | | | | |
| Fysiska planer och utredningar | 1 569 | 150 | 500 | | 919 |
| Kommunikationer | | | | | |
| – vägar | 3 697 | 661 | 575 | | 2 461 |
| – industrispår | 5 276 | | 2 200 | | 3 076 |
| – hamnar och farleder | 6 000 | | 3 000 | 1 000 | 2 000 |
| Vatten och avlopp, el | | | | | |
| – vattenverk | | | | | |
| – reningsverk | | | | | |
| – ledningar | 12 600 | | 12 600 | | |
| – el | 1 170 | | 1 170 | | |
| Olje- och brandskydd | 3 200 | | 150 | | 3 050 |
| Tillfälliga bostadsområden för utbyggnaden | | | | | |
| Tillfälliga serviceanordningar för utbyggnaden | | | | | |
| Övriga anläggningar | 725 | | | 375 | 350 |
| Totalt | 34 562 | 811 | 20 195 | 1 375 | 12 181 |

[a] Med investeringar avses byggnads- och anläggningsarbeten, inköp av transportmedel, maskiner och inventarier samt inköp av fastigheter på kapitalbudgetens huvudtitlar 0–8.

[1] Med exploateringsmedel avses pengar som förts över från företag till kommun.

**Tabell 7.4 Totala utgifter för investeringar pga industrietableringar samt deras finansiering i Lysekil, Oskarshamn, Stenungsund och Varberg. Tkr**

| Kommun | Kapital-utgift | Finansiering | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Statsbidrag | | Expl medel | | Lån | | Kom skattemedel | |
| | | Tkr | % | Tkr | % | Tkr | % | Tkr | % |
| Oskarshamn | 69 | – | – | – | – | – | – | 69 | 100,0 |
| Varberg | 23 398 | 761 | 3,3 | 10 300 | 44,0 | 1 000 | 4,2 | 11 337 | 48,5 |
| Lysekil | 10 095 | – | – | 9 320 | 92,3 | 375 | 3,7 | 400 | 4,0 |
| Stenungsund | 1 000 | 50 | 5,0 | 575 | 57,5 | – | – | 375 | 37,5 |
| Totalt | 34 562 | 811 | 2,4 | 20 195 | 58,4 | 1 375 | 4,0 | 12 181 | 35,2 |

Skillnaderna i ekonomiska insatser mellan kommunerna beror i hög grad på hur kostnaderna för utbyggnaden fördelats mellan företag och kommun genom avtal.

### 7.3.2 *Driftkostnader föranledda av industrietableringen*

Vid beräkning av driftkostnader som uppkommit genom industrietableringarna har dessa delats upp på driftkostnader av engångskaraktär och årliga driftkostnader.

Driftkostnader av engångskaraktär redovisas i tabell 7.5.

Bidraget till bostadsstiftelsen i Varbergs kommun avser täckning av ett balanserat underskott som uppkommit pga outhyrda lägenheter och överkostnader i bostadsproduktionen.

De årligen återkommande driftkostnaderna som är direkt orsakade av investeringar och åtaganden som kommunerna har gjort gentemot miljöstörande industrier framgår av tabell 7.6.

I alla fyra kommunerna har det utökade olje- och brandskyddet inneburit ökade bruttokostnader. I Oskarshamn, Lysekil och Stenungsund har kostnaderna reglerats genom avtal med företagen. Avtalen innebär att kostnaderna för det utökade brandförsvaret i princip helt ersätts av företagen. I Varberg uppgår däremot den kommunala nettokostnaden för detta ändamål till 750 000 kronor per år. Varberg har dessutom åtagit sig ökade driftkostnader för vägar och industrispår på sammanlagt 417 000 kronor per år.

För årliga undersökningar av miljön i Stenungsund erlägger kommunen

**Tabell 7.5 Driftkostnader av engångskaraktär föranledda av direkta insatser för industrins behov i Lysekil, Oskarshamn, Stenungsund och Varberg. Tkr**

| Driftkostnader, netto | Oskarshamn | Varberg | Lysekil | Stenungsund |
|---|---|---|---|---|
| Bidrag till bostadsstiftelser | 180 | 1 600 | – | – |
| Recipientundersökningar m m | – | – | 80 | – |

**Tabell 7.6 Årliga driftkostnader föranledda av direkta insatser för industriers behov i Lysekil, Oskarshamn, Stenungsund och Varberg. Tkr**

| Kommun | Kostnader, brutto totalt | Kostnader, netto totalt |
|---|---|---|
| Oskarshamn | 5 | 5 |
| Varberg | 1 652 | 1 167 |
| Lysekil | 270 | 70 |
| Stenungsund | 787 | 36 |
| Totalt | 2 714 | 1 278 |

cirka 30 000 kronor per år. I Lysekil har man utökat personalen hos hälsovårdsnämnden och därigenom fått en ökad kostnad på cirka 70 000 kronor per år.

Utöver ovan beskrivna driftkostnader har Varberg och Lysekil förorsakats vissa kostnader av speciell karaktär. I Varberg kommer man att lämna ett årligt bidrag till den kommunala bostadsstiftelsen i Bua för att täcka en del av det underskott som uppstår pga dyrare elleveranser till denna stiftelse än till övriga stiftelser i kommunen. Detta bidrag uppgår till cirka 50 000 kronor per år. Kommunen lämnar också ett årligt bidrag på cirka 100 000 kronor för en utökad turtäthet på busslinjen mellan Varberg och Bua.

Med anledning av att en processteknisk linje inrättades på gymnasieskolan i Lysekil har kommunen fått en ökad driftkostnad på cirka 240 000 kronor.

### 7.3.3 *Ekonomiska konsekvenser i övrigt*

Vi har i det föregående pekat på de kommunalekonomiska svårigheter som hänger samman med att skatteintäkter och generella statsbidrag inte flyter in i takt med utgifterna. Även utbetalningen av statsbidrag till kommunala investeringar sker med någon tids eftersläpning. I regel får kommunerna under tiden finansiera investeringarna genom lån, vilket för med sig höga räntekostnader. Problemet med eftersläpade skatteintäkter har dock begränsats genom ändrade regler för statliga leveranser av skattemedel till kommunerna. Skatten från företagen har en ännu större eftersläpning än övriga skatteintäkter. Företagens bidrag till skatteunderlaget har i huvudsak bestått av garantibelopp på fastigheter.

Samtliga här belysta kommuner utom Stenungsund ligger under den skattekraft som kommunerna enligt nuvarande skatteutjämningsbestämmelser garanteras av staten. För sådana kommuner betyder de ökade skatteintäkterna endast att kommunerna erhåller mindre tillskott från staten. Det är sålunda först då kommunernas skattekraft når upp till den av staten garanterade skattekraften som ökade skatteinkomster från företag och fysiska personer får en verklig betydelse för kommunerna.

I det här avsnittet har vi endast tagit upp kommunernas direkta utgifter till följd av industrietableringarna. Positiva effekter av etableringarna i form av nya arbetstillfällen och ökade inkomster för befolkningen har vi beskrivit i kapitlet om arbetsmarknaden.

## 7.4 Jämförelse med andra kommuner

I detta avsnitt redovisas och analyseras den ekonomiska utvecklingen i fyra kommuner med miljöstörande industri under perioden 1971–1975. De kommuner vi undersöker är Lysekil, Oskarshamn, Stenungsund och Varberg.

I tre av dessa sammanfaller i stort sett expansionen med undersökningsperioden. I Stenungsund ligger den kraftigaste expansionen före undersökningsperioden. I förhållande till övriga kommuner med miljöstörande industri är dock expansionen i Stenungsund kraftig även under den studerade perioden.

För att belysa om det föreligger skillnader mellan kommuner som expanderat till följd av utbyggnad av tung industri och andra expansiva kommuner vad gäller t ex kostnadsläge, service- och standardnivå jämför vi med Härryda, Lomma, Staffanstorp, Upplands Bro och Upplands Väsby kommuner. Dessa kommuners expansion beror inte på industrietableringar utan i första hand på en betydande inflyttning från närliggande kommuner såsom Stockholm, Göteborg och Malmö.

I vissa fall jämför vi även med kommuner med differentierat näringsliv och en någorlunda konstant folkmängd. De kommuner vi valt i detta avseende är Hedemora, Sölvesborg, Tranås och Åmål. Genomgående görs också jämförelser med riksgenomsnittet.

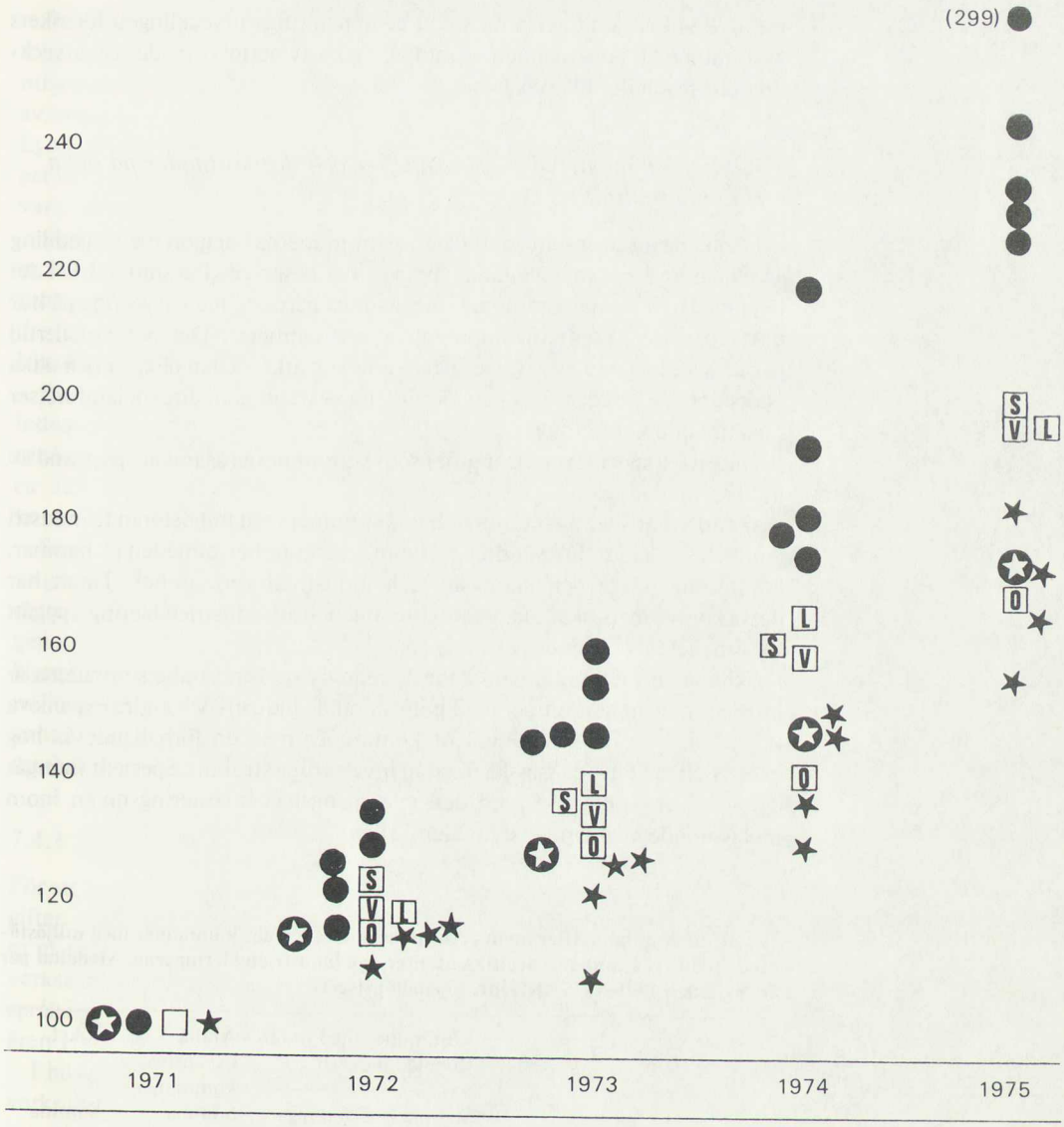
### 7.4.1 *Expansionstakt*

Tabell 7.7 visar folkmängdens förändring under åren 1971–1975 i de kommuner vi har studerat. För de kommuner vi studerat i det här sammanhanget gäller att ökningen av folkmängden har varit betydligt snabbare i kommuner i storstadsområdena än i kommuner dit miljöstörande industri lokaliserats.

Ett annat mått på kommunernas expansion får vi genom att studera bruttokostnadernas utveckling under perioden 1971–1975. Av figur 7.1

**Tabell 7.7 Befolkningsförändring i vissa kommuner åren 1971–1975**

| | Befolkning 1971-01-01 | Befolkning 1975-12-31 | Förändring 1971–1975 | Förändring i % |
|---|---|---|---|---|
| Lysekil | 13 828 | 15 076 | 1 248 | 9,0 |
| Oskarshamn | 25 728 | 28 007 | 2 279 | 8,9 |
| Stenungsund | 12 588 | 14 617 | 2 029 | 16,1 |
| Varberg | 39 037 | 43 051 | 4 014 | 10,3 |
| Härryda | 16 340 | 20 741 | 4 401 | 26,9 |
| Lomma | 12 342 | 15 404 | 3 062 | 24,8 |
| Staffanstorp | 11 093 | 15 819 | 4 762 | 42,9 |
| Upplands Bro | 11 044 | 14 792 | 3 748 | 34,0 |
| Upplands Väsby | 19 045 | 28 810 | 9 765 | 51,3 |
| Hedemora | 16 814 | 16 736 | – 78 | –0,5 |
| Sölvesborg | 15 220 | 15 632 | 412 | 2,7 |
| Tranås | 19 097 | 18 717 | – 380 | –2,0 |
| Åmål | 13 477 | 13 349 | – 138 | –0,9 |




Teckenförklaringar

□ = Kommuner med miljöstörande industri

● = Expansiva kommuner

★ = Kommuner med differentierat näringsliv

✪ = Genomsnitt för riket

L = Lysekil
O = Oskarshamn
S = Stenungsund
V = Varberg

*Figur 7.1 Driftkostnader brutto löpande priser 1971–1975 Huvudtitel 0–8 (Index 1971 = 100).*

framgår också att expansionen med dessa mått har varit betydligt kraftigare i kommuner i storstadsområdena än i kommuner med miljöstörande industri. Även i sist nämnda kommuner har dock expansionen varit hög vilket

framgår vid en jämförelse med den genomsnittliga utvecklingen för rikets kommuner. Om motsvarande jämförelse görs av nettokostnadernas utveckling blir resultatet likartat.

### 7.4.2 *Fördelning av investeringsutgifter och driftkostnader på olika verksamhetsområden*

De särskilda insatser som de studerade kommunerna har gjort med anledning av etableringar av miljöstörande industri har beskrivits i avsnitt 7.3.1. I det följande studeras de kommunala åtagandena närmare med avseende på hur dessa påverkat utgifterna inom olika verksamheter. Det bör emellertid påpekas att behovet av investeringar varierar starkt mellan olika år och olika verksamhetsområden. Det kan därför vara svårt att göra direkta jämförelser mellan olika kommuner.

I tabell 7.8 specificeras de utgifter som kommunerna åsamkats på grund av industrietableringarna.

Jämfört med andra kommuner har kommuner med miljöstörande industri gjort betydande investeringar inom verksamhetsområdena hamnar, kommunikationer och näringsliv och industriell verksamhet. Totalt har dessa kommuners ökade kapitalutgifter till följd av industrietablering uppgått till i medeltal 71 kronor per invånare.

Skillnaden i total utgiftsnivå för de redovisade verksamhetsområdena är inte stor mellan kommuner med miljöstörande industri och andra expansiva kommuner. Detta synes visa att kommuner med en förhållandevis hög expansionstakt har en ganska likartad investeringsstruktur. Speciellt framgår detta vid en jämförelse med den genomsnittliga investeringsnivån inom motsvarande verksamhetsområden i riket.

**Tabell 7.8 Kapitalutgifter inom verksamhetsområden där kommuner med miljöstörande industri åsamkats specifika utgifter pga industrietableringarna. Medeltal per år, perioden 1971–1975. (Kr/inv, löpande priser)**

| Verksamhetsområde | Kommuner med miljöstörande industri | | Andra expansiva kommuner | Riket |
|---|---|---|---|---|
| | Summa utgifter | Därav pga industrietablering | Summa utgifter | Summa utgifter |
| Inköp av fastigheter | 78 | 1 | 98 | 71 |
| Byggnads- och planväsen, gatu-, park- och fritidsförvaltning | 176 | 3 | 177 | 189 |
| Hamnar, kommunikationer och näringsliv | 63 | 31 | 1 | 27 |
| Industriell verksamhet | 384 | 28 | 251 | 272 |
| Undervisning och annan kulturell verksamhet | 117 | 1 | 248 | 106 |
| Övriga verksamheter | 9 | 7 | 2 | 23 |
| Totalt | 827 | 71 | 777 | 688 |

De ökade driftkostnader som uppkommit genom kommunala insatser till följd av industrietableringarna uppgår i Varberg år 1975 till brutto ca 1,8 miljoner kronor eller 42 kronor per invånare. Därtill kommer driftkostnader av engångskaraktär för åren 1975 och 1976 på ca 1,6 miljoner kronor. För Lysekils del har bruttokostnaderna ökat med 510 000 kronor eller 35 kronor per invånare. I Oskarshamn och Stenungsund har de ökade driftkostnaderna varit så obetydliga att de i detta sammanhang är försumbara.

Om de ökade kostnaderna ställs i relation till antalet skattekronor motsvarar de kommunala insatserna i Varberg 0,30 kronor och i Lysekil 0,25 kronor. Företagen ersätter emellertid kommunerna för en del av kostnaderna, vilket betyder att nettoeffekten för Varberg blir 0,22 kronor och för Lysekil 0,15 kronor.

Bruttokostnaderna per invånare i Varberg är trots åtagandena till följd av industrietableringen lägre än genomsnittet i andra expansiva kommuner medan motsatt förhållande gäller för Lysekil. För Lysekil ligger kostnaderna ca 121 kronor per invånare högre än genomsnittet i andra expansiva kommuner. Därav utgör 35 kronor åtaganden pga industrietableringen.

Som redan nämnts har industrietableringarna i Oskarshamn och Stenungsund inte direkt orsakat några ökade kommunala driftkostnader. Trots detta hade Oskarshamn år 1975 högre bruttokostnad per invånare än genomsnittet för andra expansiva kommuner. Stenungsund hade däremot lägre kostnader. Dessa skillnader i kostnadsläge dels mellan kommuner med miljöstörande industri inbördes, dels mellan dessa kommuner och genomsnittet för andra expansiva kommuner har som framgår av det följande samband med vissa skillnader i service- och standardnivå.

### 7.4.3 *Kommunal service*

För att beskriva servicenivån har vi använt servicemått av typen volymuppgifter, behovstäckning per invånare o d. Antalet invånare, mängduppgifter m m redovisas som medeltal vid årets början och årets slut. För flertalet verksamhetsområden kan servicenivån enklast beskrivas genom resursanspråk i kronor per invånare. Analysen av service- och standardnivån omfattar åren 1972 och 1975.[1]

I bilaga 5 redovisas i tabellform detaljerade serviceuppgifter för följande verksamhetsområden:

- Sport, friluftsliv och fritid
- Vuxenutbildning
- Barnomsorg
- Barnvårdarverksamhet
- Hemvårdarverksamhet
- Pensionärs- och handikappservice.

Vidare redovisas bruttokostnaderna per invånare för samtliga verksamhetsområden inom de olika huvudtitlarna enligt kommunernas redovisningssystem.

Vår jämförelse av den kommunala servicen i vissa kommuner visar inte att de studerade kommunerna med miljöstörande industri allmänt sett har en servicenivå som avviker från andra kommuners. Inom området Barnomsorg

[1] Uppgifterna för år 1972 har erhållits från Kommunalekonomiska utredningens studier över den kommunala ekonomin 1960–1972. Uppgifterna för år 1975 har inhämtats genom en speciell enkät i berörda kommuner.

som innefattar förskola, familjedaghem och fritidshem har de studerade kommunerna med miljöstörande industri genomgående en lägre service än jämförda kommuner.

De totala bruttokostnaderna var i genomsnitt högre år 1972 i studerade kommuner med miljöstörande industri än i andra expansiva kommuner medan det motsatta förhållandet gällde år 1975.

Sammanfattningsvis tyder en långsammare kostnadsökning per invånare på en långsammare förbättring av servicestandarden från år 1972 till år 1975 i de studerade kommunerna med miljöstörande industri jämfört med andra expansiva kommuner. För Stenungsund redovisas bruttokostnader som avviker från andra kommuner med miljöstörande industri och andra expansiva kommuner. Även om en del av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna kan förklaras av skillnader i redovisningen tyder studien på en lägre servicenivå i Stenungsund än i övriga studerade kommuner.

## 7.5 Den totala kommunala ekonomin

### 7.5.1 *Investeringar*

Huvuddelen av utgifterna i kommunernas kapitalbudget avser anskaffning av anläggningstillgångar med relativt lång varaktighet. Det gäller i första hand fastigheter, anläggningar, maskiner och inventarier. Inkomsterna utgörs av medel från försäljning av anläggningstillgångar, statliga och andra investeringsbidrag, anläggningslån, avskrivningsmedel och skattemedel.

I det följande belyses samtliga investeringar som genomförts under perioden 1971–1975. I investeringsbeloppen ingår för kommuner med miljöstörande industri sålunda även de speciella investeringar som föranletts av industrins etableringar.

Av figur 7.2 framgår att investeringsvolymen per invånare varierat kraftigt mellan de jämförda kommunerna. Redovisningen ger således inte någon enhetlig bild för en viss kommuntyp.

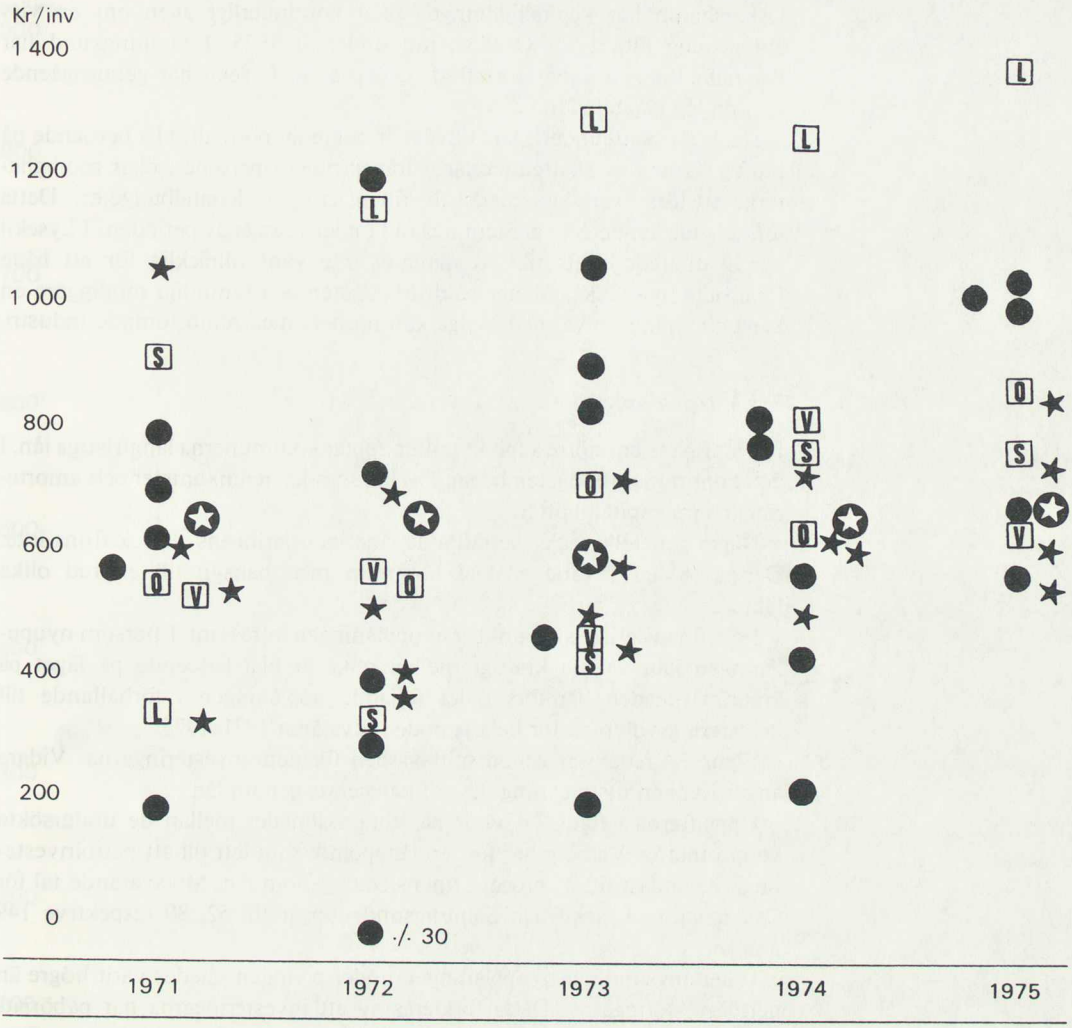
De största utgifterna redovisas för följande verksamhetsområden:

- Industriell verksamhet
- Byggnads- och planväsen, gatu-, park- och fritidsförvaltning
- Undervisning och annan kulturell verksamhet

Andra expansiva kommuner har haft högre bruttoutgifter men lägre nettoutgifter för investeringar än kommuner med miljöstörande industri. Med reservation för att det kan föreligga skillnader i periodiseringen av främst inkomsterna visar redovisningen att av de studerade kommunerna har andra expansiva kommuner i större utsträckning än kommuner med miljöstörande industri finansierat sina investeringar med avgifter.

### 7.5.2 *Kapitalbildning*

Av en kommuns skatteintäkter går huvuddelen till driftutgifter, men en viss del avsätts varje år för kapitalbildande ändamål. Denna del förs över till kapitalbudgeten i form av avskrivningsmedel och överföringspost. Med ett




Teckenförklaringar

□ = Kommuner med miljöstörande industri

● = Expansiva kommuner

★ = Kommuner med differentierat näringsliv

✪ = Genomsnitt för riket

L = Lysekil
O = Oskarshamn
S = Stenungsund
V = Varberg

*Figur 7.2 Totala investeringsutgifter netto löpande priser 1971–1975 Kronor/invånare.*

gemensamt begrepp kallas dessa medel kommunernas kapitalbildning. I figur 7.3 redovisas kapitalbildning under perioden 1971–1975. Av figuren kan bl a utläsas att skillnaderna är stora mellan kommuner inom de olika grupper av kommuner vi studerar.

Varberg uppvisar genomgående en hög kapitalbildning. I Varberg och

Oskarshamn har kapitalbildningen ökat kontinuerligt även om en viss avmattning inträtt för Oskarshamn under år 1975. I Stenungsund har kapitalbildningen varierat kraftigt mellan åren. Lysekil har genomgående haft en låg kapitalbildning.

De år då skatteunderlagets tillväxt är högre än normalt, bl a beroende på kraftig ökning av skatteunderlaget från juridiska personer, ökar möjligheterna att föra över skattemedel för finansiering av kapitalbudgeten. Detta förhållande kännetecknar Stenungsund under vissa år av perioden. I Lysekil har skatteunderlagets tillväxt däremot inte varit tillräcklig för att både finansiera nya verksamheter på driftbudgeten och samtidigt möjliggöra en kapitalbildning i nivå med övriga kommuners med miljöstörande industri.

### 7.5.3 *Upplåning*

För att finansiera större kapitalutgifter upptar kommunerna långfristiga lån. I den kommunala budgeten behandlas lån som kapitalinkomster och amorteringar som kapitalutgifter.

Några generella regler beträffande lånefinansieringens storlek finns inte. Denna avvägs i varje enskild kommun med hänsyn till en rad olika faktorer.

Från finansieringssynpunkt är nyupplåningen intressant. Eftersom nyupplåningen kan variera kraftigt mellan olika år bl a beroende på läget på kreditmarknaden, jämförs i det följande upplåningen i förhållande till investeringsvolymen för hela perioden, dvs åren 1971–1975.

Figur 7.4 redovisar genomsnittsvärden för nettoinvesteringarna. Vidare anges i vilken utsträckning dessa finansierats genom lån.

Uppgifterna i figur 7.4 visar på stora skillnader mellan de undersökta kommunerna. Varberg har fört en lånepolitik som lett till att nettoinvesteringarna endast till 25 procent finansierats genom lån. Motsvarande tal för Oskarshamn, Lysekil och Stenungsund uppgår till 52, 80 respektive 149 procent.

I Stenungsund har nyupplåningen under perioden således varit högre än nettoinvesteringarna. Detta förklaras av att investeringarna har påbörjats först när finansieringsfrågan har lösts. Stora investeringar har genomförts under år 1976 och år 1977 och kommunen har redan år 1975 lånat upp betydande belopp för dessa projekt. Med den redovisningsteknik som tillämpas i kommunerna påverkar denna upplåning lånefinansieringsgraden för perioden.

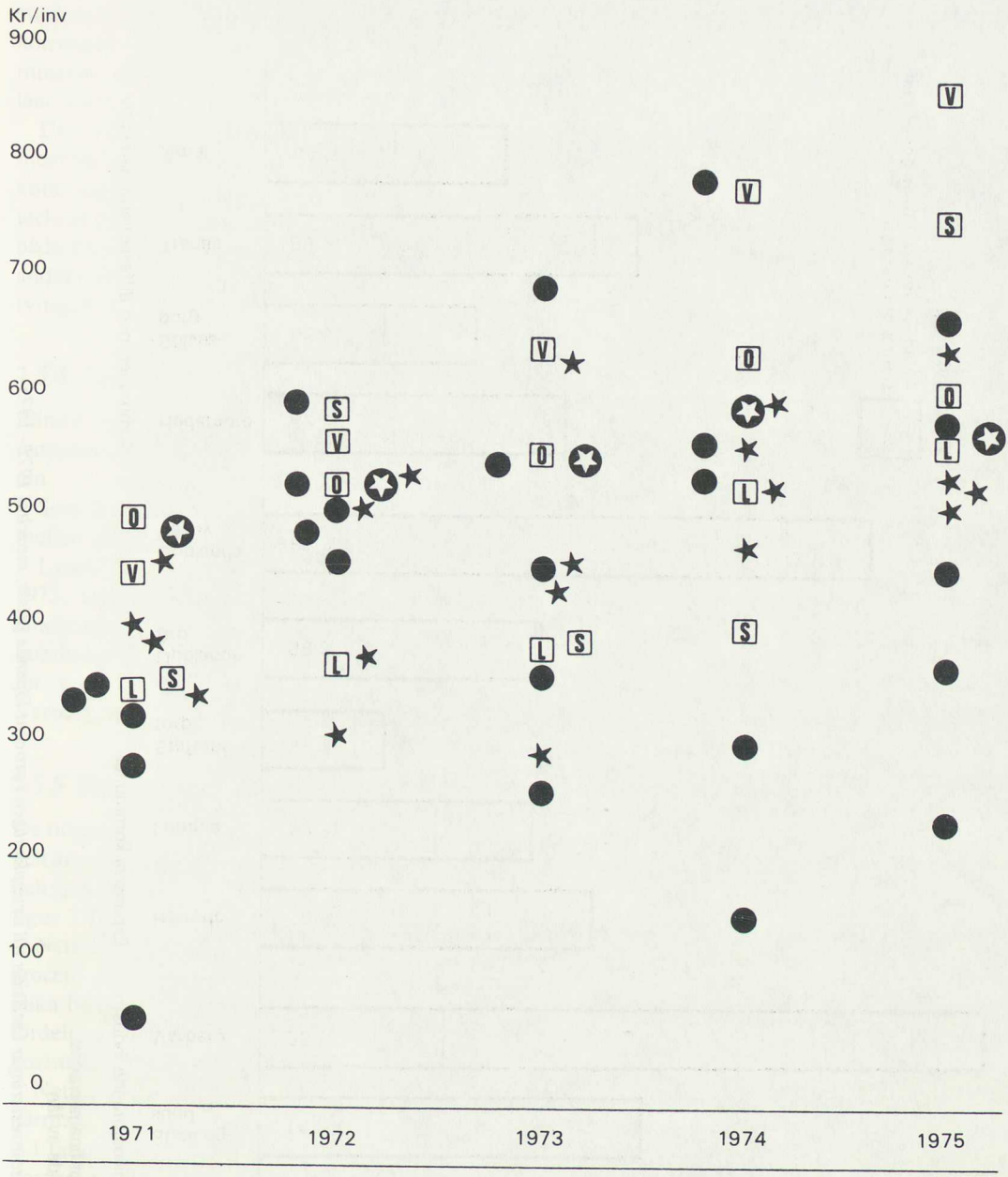
Även om man bortser från tidigareläggningen av upplåningen har Stenungsund haft en förhållandevis hög lånefinansiering. Motsvarande gäller för Lysekil. I Lysekils kommun har dock igångsättningar av projekt ofta skett innan kommunen placerat sina lån.

Inte heller i de andra kommuntyper som vi studerar är bilden enhetlig.

Den långfristiga nyupplåningen per invånare kan utläsas av figur 7.5. Kommuner med miljöstörande industri är inte heller i detta avseende en enhetlig grupp.

Av figur 7.6 framgår låneskuldens storlek per invånare för olika kommuntyper. I låneskulden ingår endast de långfristiga lånen.

Varberg har en låneskuld som per invånare klart understiger andra




Teckenförklaringar

□ = Kommuner med miljöstörande industri

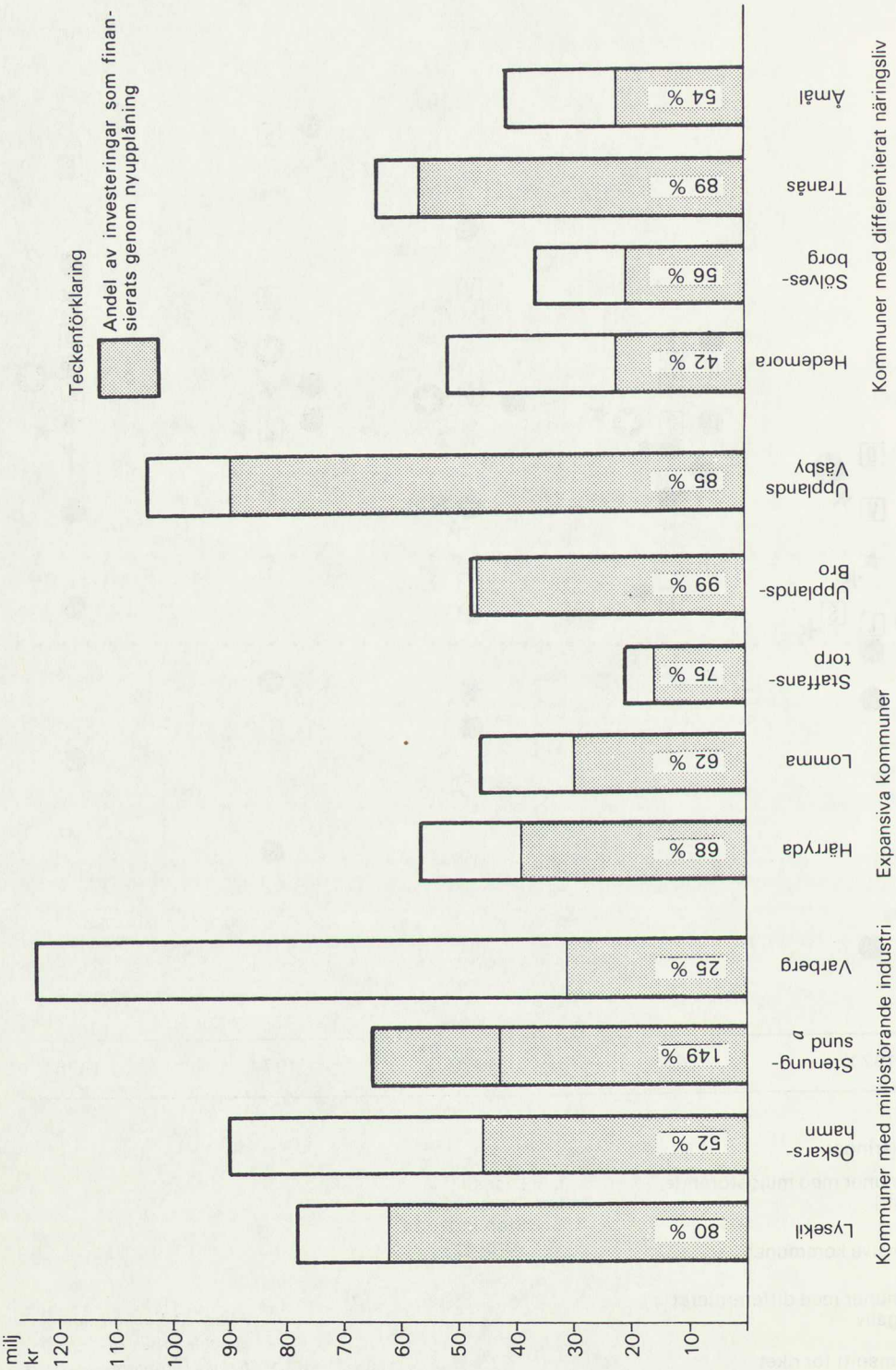
● = Expansiva kommuner

★ = Kommuner med differentierat näringsliv

✪ = Genomsnitt för riket

L = Lysekil
O = Oskarshamn
S = Stenungsund
V = Varberg

*Figur 7.3 Kapitalbildning löpande priser 1971–1975 Kronor/invånare.*




a Stenungsunds investeringar finansierades till 149 % genom upptagande av lån

*Figur 7.4 Kommunernas nettoinvesteringar i relation till nyupplåningen i procent löpande priser, medeltal 1971–1975*

studerade kommuner. Den är också låg i förhållande till andra jämförda kommuner och genomsnittet för riket. Dessutom har kommunens låneskuld minskat under perioden. Även Oskarshamn har en förhållandevis låg låneskuld.

Den omfattande nyupplåning som skett i Stenungsund och Lysekil har medfört att dessa båda kommuner har en hög låneskuld per invånare. Dessa kommuner har drabbats av de speciella ekonomiska problem som kännetecknar expansiva kommuner. Skatteunderlagets tillväxt har inte räckt till att både finansiera kostnadsökningar på driftbudgeten och i samma grad som andra kommuner skattefinansiera kapitalbudgeten. Kommunerna har därför tvingats till en hög upplåning.

### 7.5.4 *Lånekostnader*

Räntor på långfristiga lån som upptas för att finansiera investeringar redovisas i driftbudgeten medan amorteringarna redovisas i kapitalbudgeten.

Som framgår av figurerna 7.7 och 7.8 är skillnaderna i lånekostnader stora mellan de studerade kommunerna.

Lysekil har en annuitet (ränta plus amortering) per skattekrona på 4,79 år 1975, Oskarshamn 2,91, Stenungsund 4,29 och Varberg 1,60. De höga lånekostnaderna i Lysekil och Stenungsund, liksom i de övriga expansiva kommuner som har studerats, ger vid lika skatteuttag ett mindre utrymme för service till invånarna i dessa kommuner än i Oskarshamn och Varberg.

### 7.5.5 *Driftkostnader*

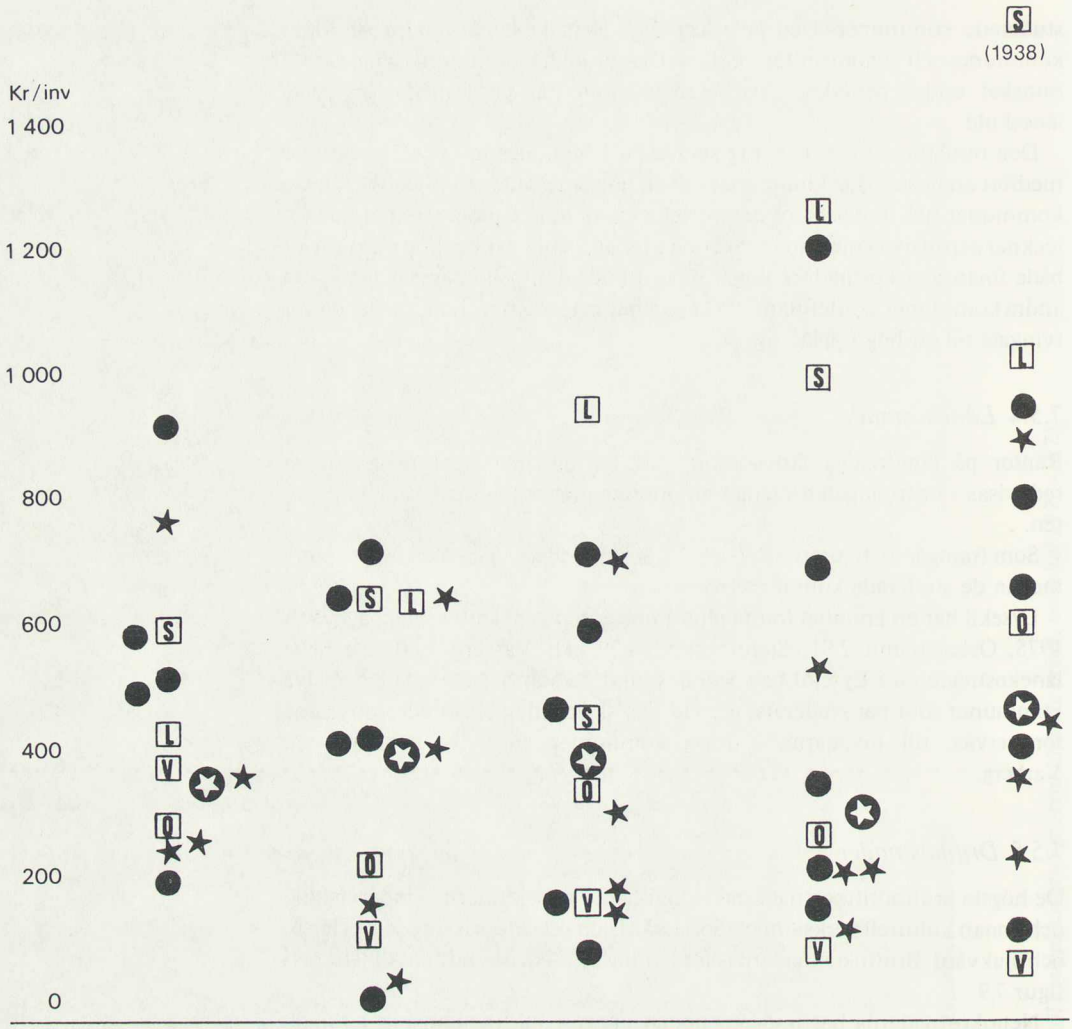
De högsta bruttodriftkostnaderna redovisas för huvudtitlarna Undervisning och annan kulturell verksamhet, Socialvård och socialförsäkring samt Hälso- och sjukvård. Bruttokostnadernas fördelning på olika huvudtitlar illustreras i figur 7.9.

Nettokostnaderna har under perioden uppgått till i genomsnitt cirka 50 procent av bruttokostnaderna. Nettokostnadernas relativa fördelning på de olika huvudtitlarna skiljer sig i vissa fall markant från bruttokostnadernas fördelning. Denna skillnad visar i vilken utsträckning kommunerna täckt kostnaderna genom avgifter och statsbidrag.

Nettokostnadernas relativa fördelning på de olika huvudtitlarna kan närmare studeras i figur 7.10.

I tabell 7.9 redovisas utvecklingen av de totala brutto- respektive nettokostnaderna mellan åren 1971 och 1975.

De undersökta kommunerna uppvisar inbördes betydande skillnader både vad avser brutto- och nettokostnaderna. Stenungsund uppvisar genomgående låga kostnader. Detta beror troligen på strukturella skillnader mellan Stenungsund och övriga studerade kommuner med miljöstörande industri. I det föregående har vi visat att Stenungsund totalt sett har en något lägre servicenivå än övriga undersökta kommuner. Den något lägre servicenivån i Stenungsund innebär att kostnaderna per invånare för de olika kommunala verksamheterna är något lägre än i övriga kommuner.




Teckenförklaringar

□ = Kommuner med miljöstörande industri

● = Expansiva kommuner

✶ = Kommuner med differentierat näringsliv

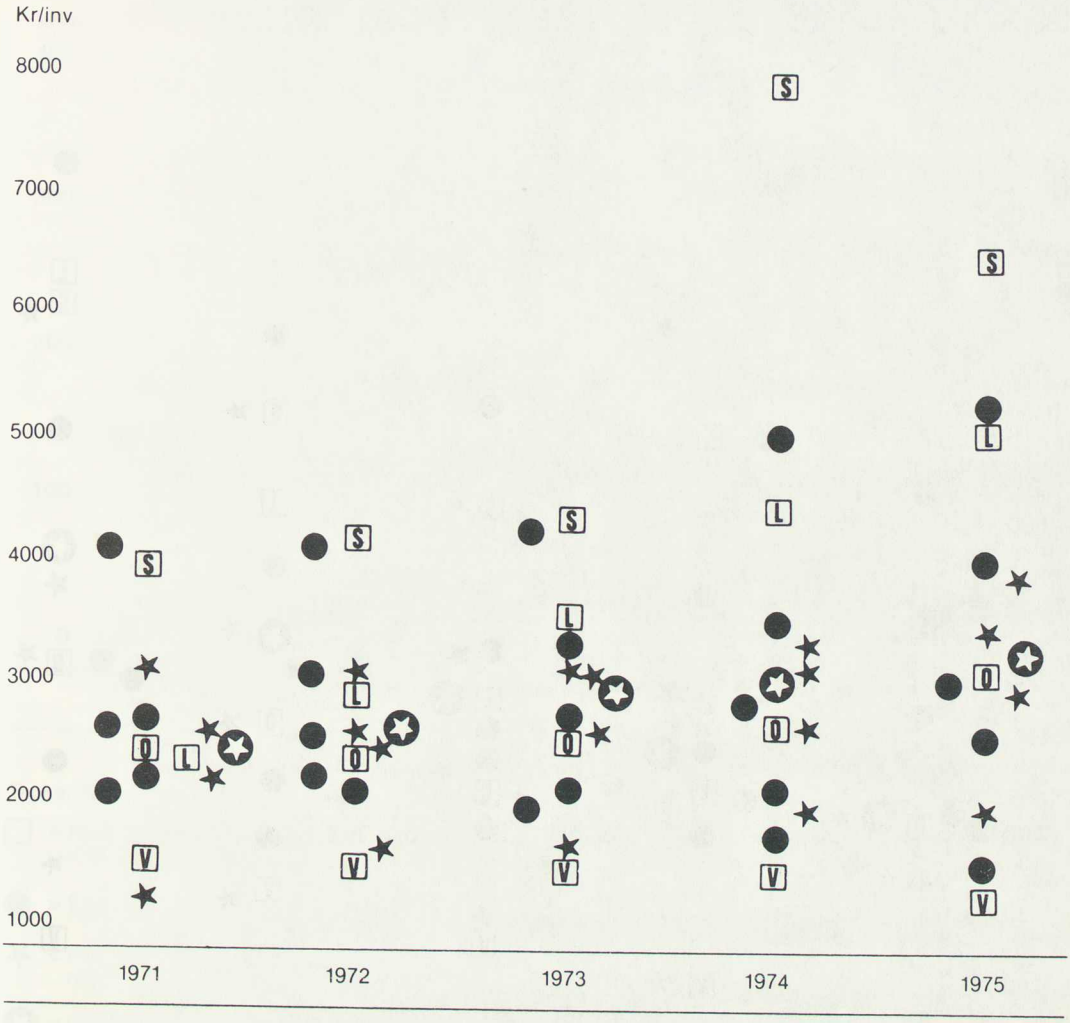
✪ = Genomsnitt för riket

L = Lysekil
O = Oskarshamn
S = Stenungsund
V = Varberg

*Figur 7.5 Långfristig nyupplåning löpande priser 1971–1975 Kronor/invånare.*

### 7.5.6 *Likviditet*

Det egna kapitalet enligt kommunernas redovisningssystem består dels av det bundna investerade stamkapitalet (anläggningstillgångar minus långfristiga skulder), dels av finansieringskapitalet (omsättningstillgångar minus




Teckenförklaringar

□ = Kommuner med miljöstörande industri

● = Expansiva kommuner

★ = Kommuner med differentierat näringsliv

✪ = Genomsnitt för riket

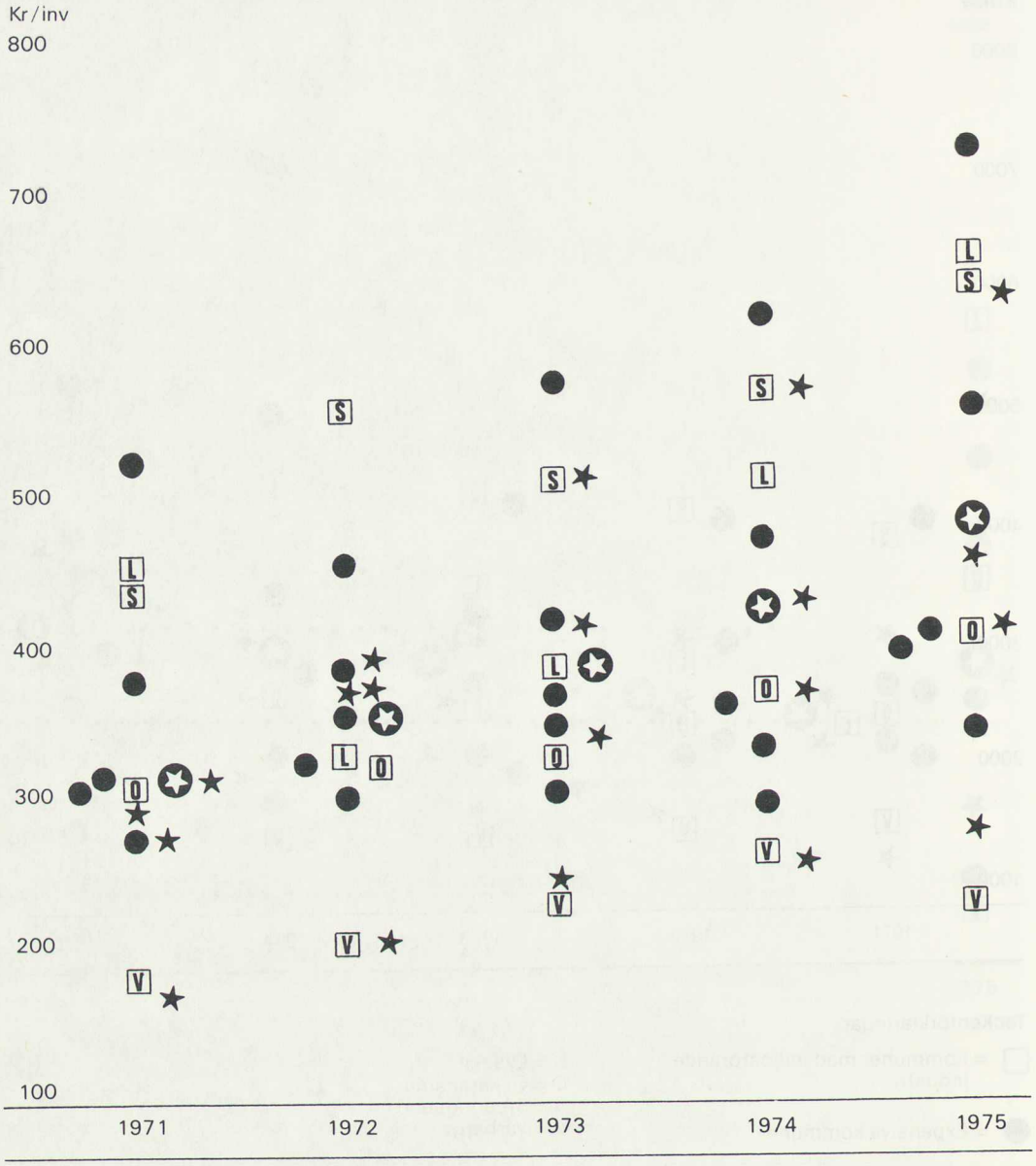
L = Lysekil
O = Oskarshamn
S = Stenungsund
V = Varberg

*Figur 7.6 Låneskuld löpande priser 1971–1975 Kronor/invånare*

kortfristiga skulder).

Förändringar i kommunernas finansieringskapital medför förändring av kommunernas likviditet.

I tabell 7.10 redovisas utvecklingen av finansieringskapitalet för kommuner med miljöstörande industri.




Teckenförklaringar

□ = Kommuner med miljöstörande industri

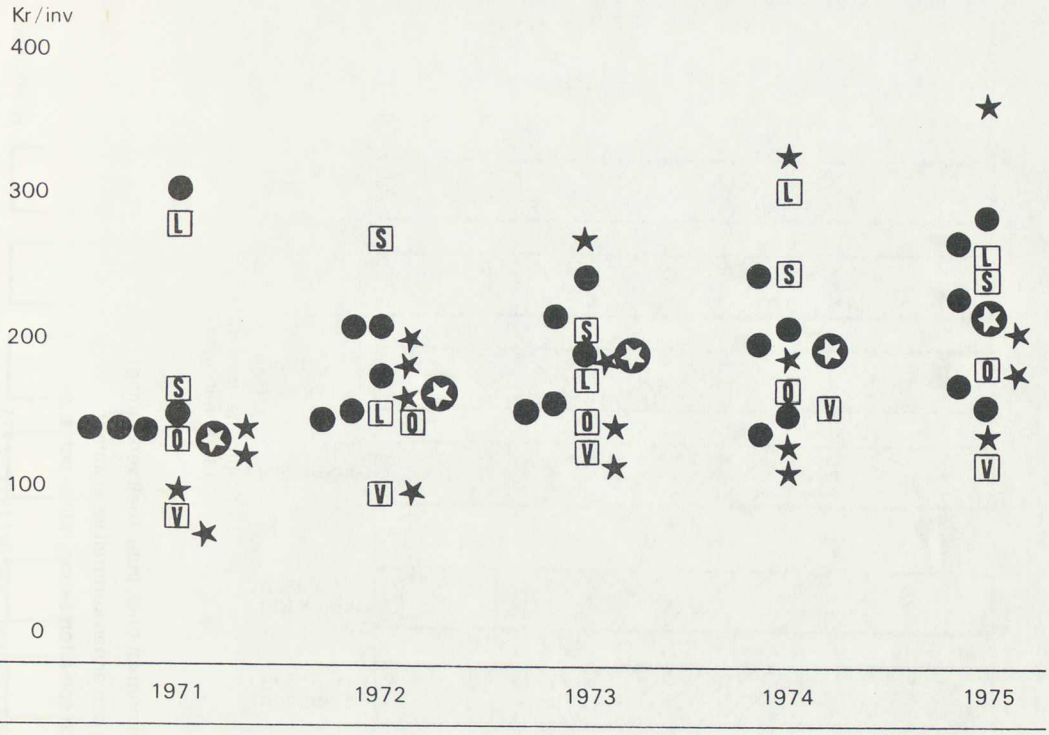
● = Expansiva kommuner

★ = Kommuner med differentierat näringsliv

✪ = Genomsnitt för riket

L = Lysekil
O = Oskarshamn
S = Stenungsund
V = Varberg

*Figur 7.7 Annuitet löpande priser 1971–1975 Kronor/invånare*




Teckenförklaringar

□ = Kommuner med miljöstörande industri

● = Expansiva kommuner

★ = Kommuner med differentierat näringsliv

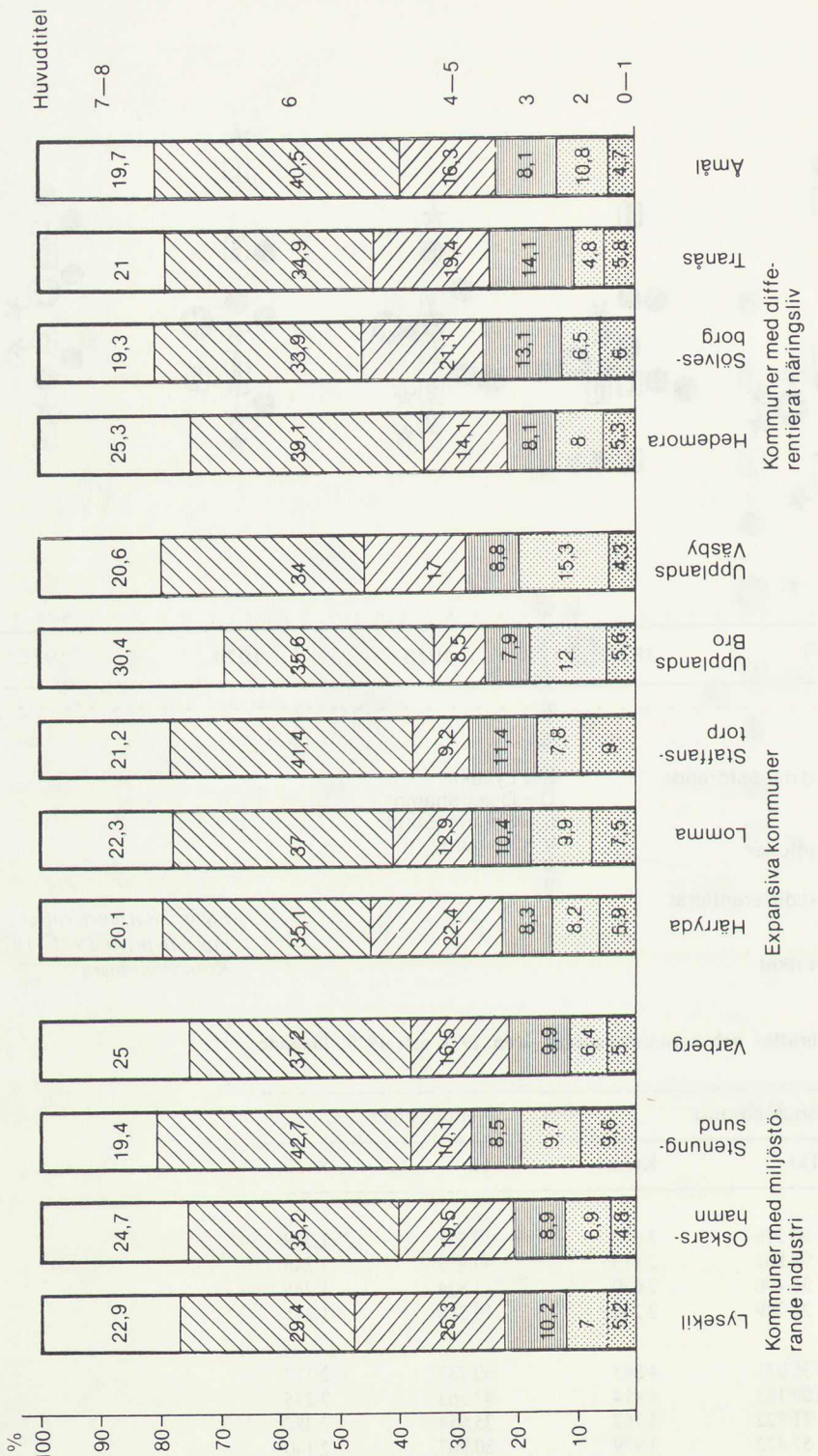
✪ = Genomsnitt för riket

L = Lysekil
O = Oskarshamn
S = Stenungsund
V = Varberg

*Figur 7.8 Amorteringar löpande priser 1971–1975 Kronor/invånare*

**Tabell 7.9 De totala brutto- och nettokostnaderna åren 1971 och 1975, löpande priser**

| Kommun/år | Bruttokostnad | | Nettokostnad | |
|---|---|---|---|---|
| | Tkr | Kr/inv | Tkr | Kr/inv |
| *1971* | | | | |
| Oskarshamn | 80 276 | 3 075 | 35 241 | 1 349 |
| Varberg | 95 861 | 2 413 | 49 473 | 1 246 |
| Lysekil | 36 496 | 2 630 | 17 834 | 1 286 |
| Stenungsund | 28 789 | 2 242 | 16 320 | 1 271 |
| *1975* | | | | |
| Oskarshamn | 135 271 | 4 845 | 60 782 | 2 177 |
| Varberg | 189 183 | 4 414 | 97 563 | 2 275 |
| Lysekil | 71 722 | 4 762 | 35 954 | 2 387 |
| Stenungsund | 57 472 | 3 979 | 30 907 | 2 140 |




Teckenförklaringar

0—1 Centralförvaltning, rätts- och samhällsskydd

2 Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning

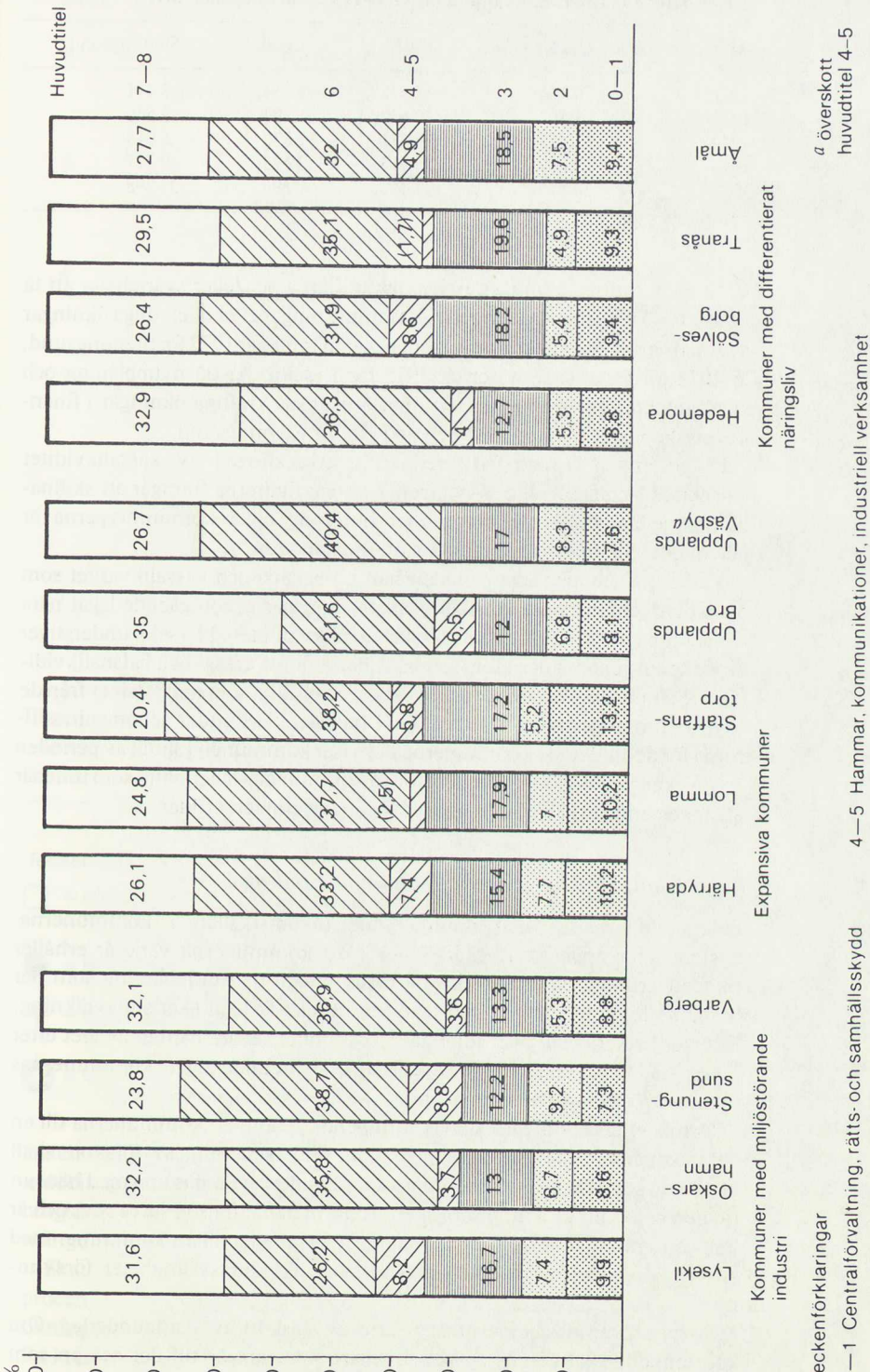
3 Byggnads- och planväsen, gatu- och parkförvaltning, fritidsförvaltning

4—5 Hammar, kommunikationer, industriell verksamhet

6 Undervisning och annan kulturell verksamhet

7—8 Socialvård och socialförsäkring, hälso- och sjukvård

*Figur 7.9 Kommunernas driftkostnader brutto fördelade på olika verksamhetsområden i procent, medeltal 1971–1975*




Teckenförklaringar

0—1 Centralförvaltning, rätts- och samhällsskydd

2 Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning

3 Byggnads- och planväsen, gatu- och parkförvaltning, fritidsförvaltning

4—5 Hamnar, kommunikationer, industriell verksamhet

6 Undervisning och annan kulturell verksamhet

7—8 Socialvård och socialförsäkring, hälso- och sjukvård

*Figur 7.10 Kommunernas driftkostnader netto fördelade på olika verksamhetsområden i procent, medeltal 1971–1975*

**Tabell 7.10 Finansieringskapital åren 1971–1975, Tkr. Löpande priser**

| År | Oskarshamn | Varberg | Lysekil | Stenungsund |
|---|---|---|---|---|
| 1971 | 9 455 | 15 945 | 8 054 | 3 441 |
| 1972 | 8 597 | 20 630 | 1 594 | 3 540 |
| 1973 | 11 272 | 38 781 | 1 870 | 6 918 |
| 1974 | 9 802 | 35 915 | 3 622 | 9 727 |
| 1975 | 14 890 | 37 453 | 696 | 33 298 |

År med kraftiga ökningar av kapitalutgifterna och/eller svårigheter att ta upp lån på kreditmarknaden redovisas minskningar eller obetydliga ökningar av finansieringskapitalet. Som exempel kan nämnas år 1972 för Stenungsund, år 1972 för Oskarshamn och år 1975 för Lysekil. År då nyupplåning och skatteintäkter ökat redovisas naturligt nog också kraftiga ökningar i finansieringskapitalet, t ex år 1974 och år 1975 för Stenungsund.

I figurerna 7.11 och 7.12 redovisas utvecklingen av kassalikviditet respektive balanslikviditet. Av tabell 7.10 och figurerna framgår att skillnaderna mellan studerade kommuner inom de olika kommuntyperna är betydande. Skillnaderna är också stora mellan åren.

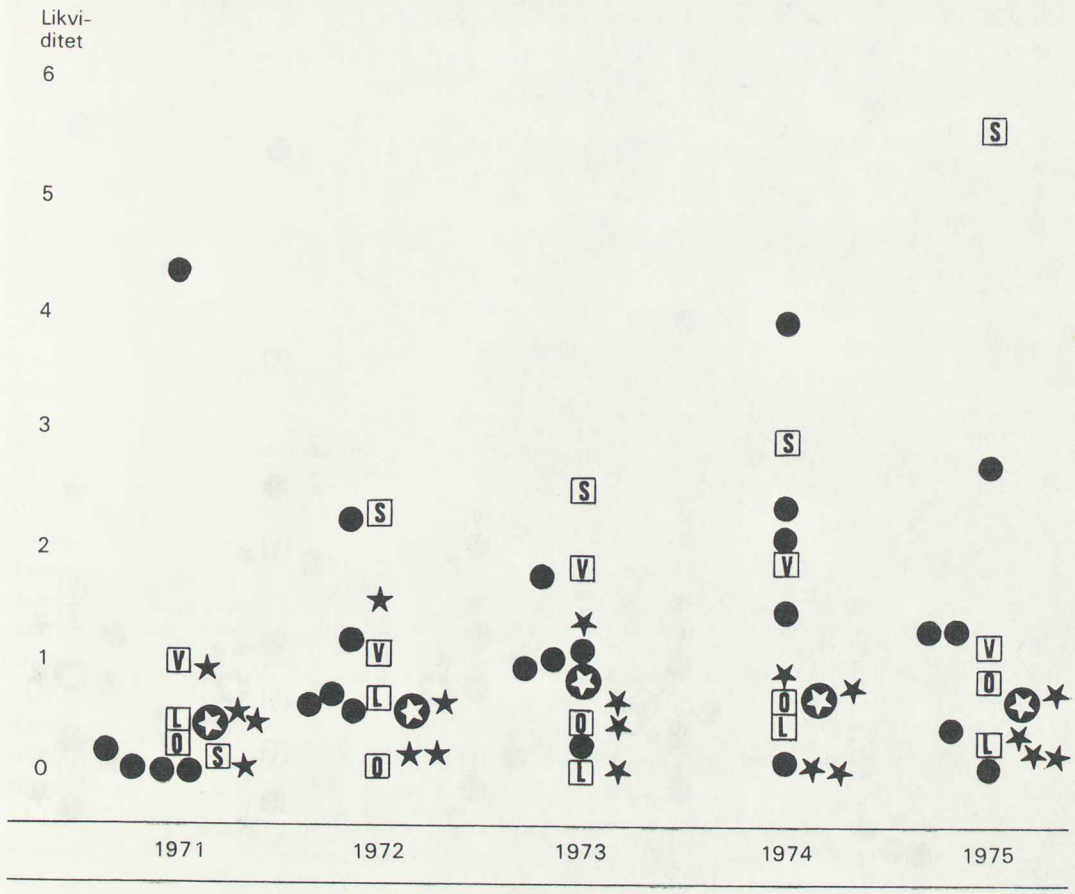
Varberg har under hela perioden haft en balans- och kassalikviditet som överstigit genomsnittet för riket. Oskarshamn har genomgående legat nära riksgenomsnittet för både balans- och kassalikviditeten. I Lysekil understiger likviditeten genomsnittet för riket både beträffande kassa- och balanslikviditeten. Stenungsund uppvisar en mycket speciell bild, som helt avviker från de övriga kommunernas. Från att år 1971 ha legat klart under genomsnittssiffrorna för de studerade kommunerna uppvisar kommunen i slutet av perioden en mycket god likviditet. Detta beror på kommunens lånepolitik som innebär att investeringar påbörjats först sedan finansieringen är klar.

### 7.5.7 *Skatteintäkter och skatteutjämningsbidrag*

Skatteintäkterna är den dominerande inkomstkällan i kommunerna. Systemet för uppbörd av skatt innebär att kommunerna varje år erhåller förskott grundat på senaste kända taxering och den utdebitering som har bestämts för kalenderåret. När taxeringsutfallet är känt sker slutavräkning. Eftersom taxeringsutfallet föreligger först under senare hälften av året efter inkomståret påverkar förändringarna i skatteunderlaget kommunernas inkomster med två års eftersläpning.

Denna eftersläpning har delvis eliminerats genom att kommunerna till en del kompenseras för befolkningsökning. Vid beräkning av förskott skall nämligen sedan år 1971 kommunens skatteunderlag räknas upp med hänsyn till den befolkningsökning som skett. Reformen har införts successivt och är helt genomförd år 1978. Därmed har en av orsakerna till att kommuner med snabbt växande folkmängd kan komma i likviditetssvårigheter försvunnit.

Skatteutjämningsbidrag utgår i form av tillskott av skatteunderlag. Om kommunens skatteunderlag per invånare inte uppgår till det belopp som kommunen tillförsäkras enligt lagen om skatteutjämningsbidrag skjuter




Teckenförklaringar

□ = Kommuner med miljöstörande industri

● = Expansiva kommuner

✶ = Kommuner med differentierat näringsliv

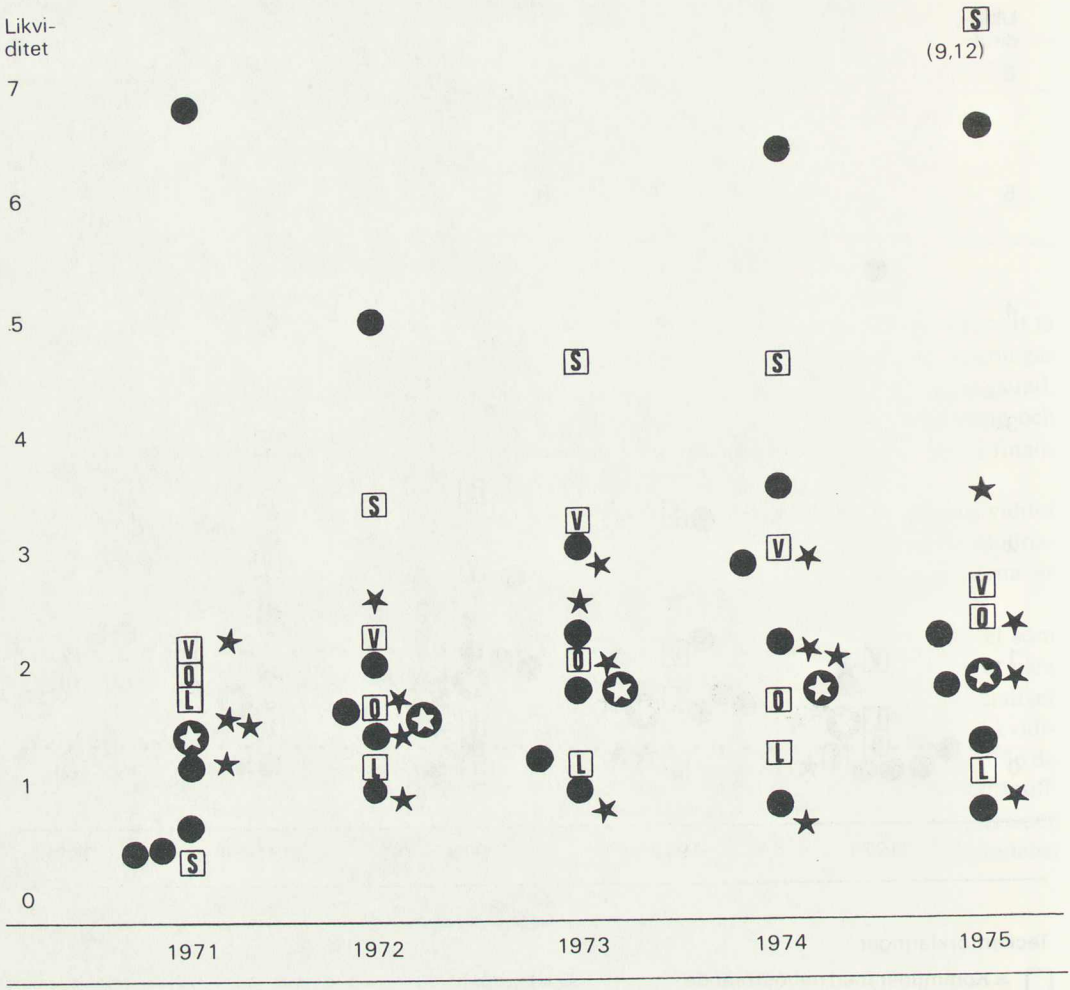
✪ = Genomsnitt för riket

L = Lysekil
O = Oskarshamn
S = Stenungsund
V = Varberg

*Figur 7.11 Kassalikviditet (likvida medel/kortfristiga skulder) 1971–1975.*

staten till mellanskillnaden. Bidragets storlek i kronor beror på den fastställda utdebiteringen. Genom att tillskottet beräknas på invånarantalet vid beräkningsårets början erhålls inte skatteutjämningsbidrag för ökning av folkmängd efter den 1 januari året före budgetåret.

Skattekraften har under perioden 1971–1975 ökat med mellan 45 och 54 procent i kommuner med miljöstörande industri. Några större skillnader i ökningstakten mellan kommunerna föreligger inte, vilket framgår av tabell 7.11. Den stora ökningen i Stenungsund mellan åren 1974 och 1975 förklaras av stora vinster inom den petrokemiska industrin.




Teckenförklaringar

□ = Kommuner med miljöstörande industri

● = Expansiva kommuner

★ = Kommuner med differentierat näringsliv

✪ = Genomsnitt för riket

L = Lysekil
O = Oskarshamn
S = Stenungsund
V = Varberg

*Figur 7.12 Balanslikviditet (omsättningstillgångar/ kortfristiga skulder) 1971–1975.*

I förhållande till jämförda kommuner och riket har skattekraften ökat snabbare i kommuner med miljöstörande industri.

Företagsskatteberedningen har i sitt betänkande Beskattning av företag (SOU 1977:86) som förstahandsalternativ i fråga om den framtida statliga beskattningen av juridiska personer föreslagit att en fast enhetlig skattesats för bolagen om 55 procent införs. Samtidigt föreslås att den kommunala

**Tabell 7.11 Skattekraftens (antal skattekronor per invånare) utveckling**

| År | Oskarshamn | | Varberg | | Lysekil | | Stenungsund | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Skatte-kraft | Index | Skatte-kraft | Index | Skatte-kraft | Index | Skatte-kraft | Index |
| 1971 | 86,12 | 100 | 81,34 | 100 | 77,92 | 100 | 97,51 | 100 |
| 1972 | 98,04 | 114 | 91,90 | 113 | 90,00 | 116 | 106,39 | 109 |
| 1973 | 102,41 | 119 | 93,11 | 114 | 89,85 | 115 | 108,12 | 111 |
| 1974 | 111,16 | 129 | 106,27 | 131 | 102,26 | 131 | 119,39 | 122 |
| 1975 | 124,62 | 145 | 119,60 | 147 | 117,66 | 151 | 149,94 | 154 |

beskattningen av bolag m m avskaffas.

I slutbetänkandet av 1976 års kommunalekonomiska utredning, Kommunerna. Utbyggnad-Utjämning-Finansiering diskuteras ingående företagsskatteberedningens förslag vad gäller återverkan på kommunernas ekonomi. Utredningen konstaterar att skatteutjämningssystemet skyddar majoriteten av kommunerna mot förändringar. Det är endast kommuner med hög skattekraft som har något att förlora om skatteunderlaget från juridiska personer tas bort.

De kommuner med miljöstörande industri som vi har studerat har inte så hög skattekraft att de berörs av företagsskatteberedningens förslag. Mot den bakgrunden har vi från våra utgångspunkter inte ansett oss ha anledning att närmare diskutera företagsskatteberedningens huvudalternativ.

I figur 7.13 visas hur den kommunala utdebiteringen utvecklats under perioden. I siffrorna för riket har Göteborg, Malmö och Gotland inte tagits med eftersom dessa kommuner även ombesörjer landstingskommunala uppgifter.

Som tidigare redovisats har kommuner med miljöstörande industri i större utsträckning än andra jämförda kommuner skattefinansierat sina investeringar. En sådan finansieringspolitik har av naturliga skäl medfört att kommuner med miljöstörande industri i genomsnitt kommit att ligga på en något högre utdebiteringsnivå än övriga studerade kommuner.

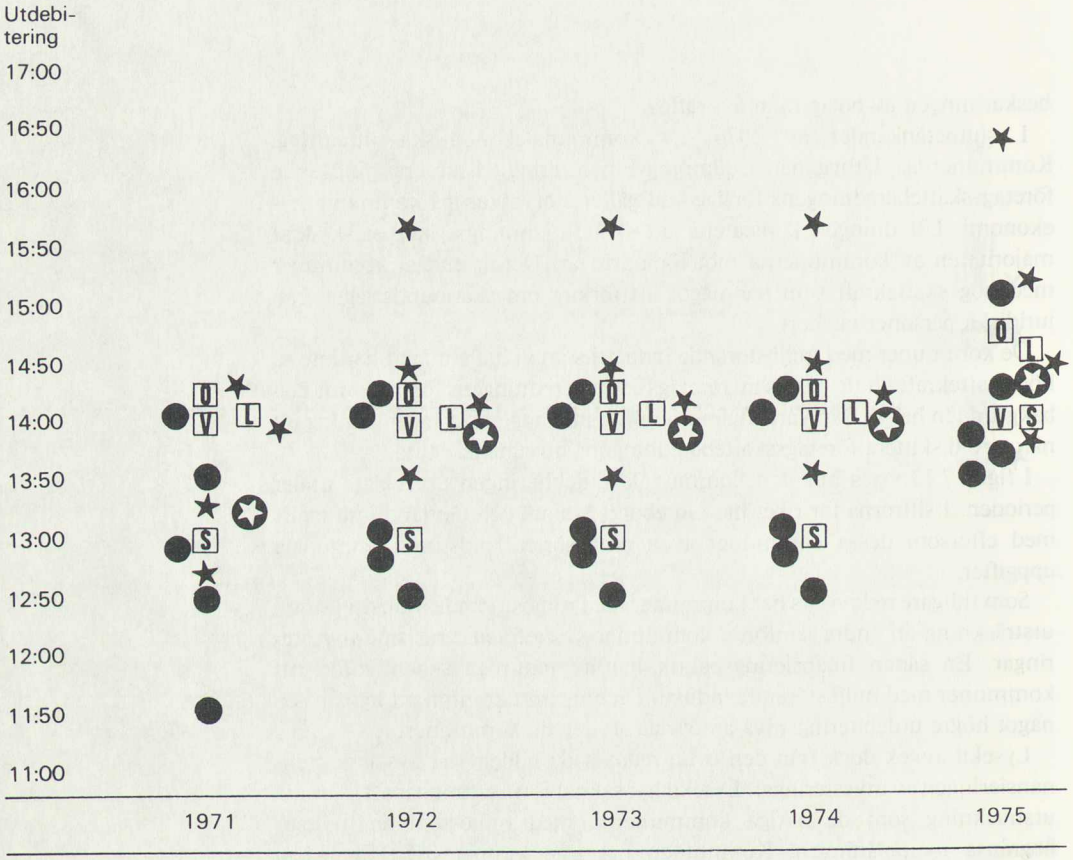
Lysekil avvek dock från den ovan redovisade bilden vad avser skattefinansieringen av investeringar. Lysekil har saknat förutsättningar att i samma utsträckning som de övriga kommunerna med miljöstörande industri begränsa nyupplåningen. Kommunen har inte kunnat både finansiera driftbudgetens verksamheter och i tillräcklig omfattning överföra medel till kapitalbudgeten.

I Stenungsund har utdebiteringen under åren 1971–1974 legat cirka en krona lägre än genomsnittet för andra kommuner med miljöstörande industri och ännu lägre än genomsnittet för andra jämförda kommuner och riket. Kommunens relativt höga låneskuld får delvis ses mot bakgrund av detta förhållande.

Varberg har under hela undersökningsperioden kunnat hålla oförändrad utdebitering. Från och med år 1972 har Oskarshamn genomgående legat cirka 0,25 kronor över genomsnittet för riket.

## 7.6 Utredningens överväganden och förslag

Jämförelserna av den kommunala ekonomin i fyra kommuner med miljöstörande industri med vissa andra befolkningsmässigt expansiva kommuner, vissa stabila kommuner och genomsnittet för riket visar inte på några markanta skillnader mellan de olika kommuntyper vi har studerat. Skillnaderna mellan kommuner inom de olika grupperna är vanligtvis större än skillnaderna mellan grupperna. De kommuner med miljöstörande industri som vi har undersökt har inte sämre ekonomiska förhållanden än andra expansiva kommuner. De kommunalekonomiska problem som företrädare




Teckenförklaringar

□ = Kommuner med miljöstörande industri

● = Expansiva kommuner

★ = Kommuner med differentierat näringsliv

✪ = Genomsnitt för riket[a]

L = Lysekil
O = Oskarshamn
S = Stenungsund
V = Varberg

[a]Exklusive Gotland, Malmö och Göteborg

*Figur 7.13 Kommunal utdebitering 1971–1975.*

för kommuner med miljöstörande industri påtalat för oss är till stor del ett uttryck för allmänna expansionseffekter som inträffar i kommuner med snabb befolkningsökning.

De skillnader vi funnit mellan kommunerna vad avser bl a servicenivå och utdebitering torde bero på olika politiska ambitioner och prioriteringar. Olikheter vad gäller bl a befolkningens ålderssammansättning och arbetsmarknadens struktur förklarar också vissa skillnader. Vidare har kommunerna kommit olika långt när det gäller utbyggnaden av den miljöstörande industrin. Industrins omfattning och kommunernas storlek skiljer sig också åt.

I Stenungsund pågår sedan början av 1960-talet en fortlöpande utbyggnad av petrokemisk industri. I Lysekil, Oskarshamn och Varberg skedde den kraftigaste expansionen i början av undersökningsperioden (åren 1971–1975).

I Lysekil avstannade den expansion som följde med utbyggnaden av Scanraff mot slutet av den undersökta perioden. I Oskarshamn pågick utbyggnaden av kärnkraftverket hela undersökningsperioden. I Varberg slutligen blev Värö Bruk färdigt under perioden medan utbyggnaden av Ringhals kärnkraftverk fortsatte.

De kommuner vi har studerat har valt olika metoder för att finansiera sina investeringar. Eftersom omständigheterna skiftar från kommun till kommun är det varken möjligt eller lämpligt att generellt uttala hur kommuner med miljöstörande industri bör finansiera sina investeringar. Valet av finansieringssätt blir bl a beroende på kommunens storlek, skatteunderlaget, den aktuella utdebiteringen, den förväntade expansionen och situationen på kapitalmarknaden.

Samtidigt som man kan konstatera att de av oss undersökta kommunerna generellt inte har större ekonomiska svårigheter än andra expansiva kommuner är det ändå klart att mycket stora projekt kan försätta en kommun i en extrem situation. Den planerade utbyggnaden av stålverket i Luleå är exempel på detta. Vi vill i det här sammanhanget peka på tre problem.

- Genom att företagens behov av bl a vägar, tekniska anläggningar och bostäder ofta styr tidpunkten för olika investeringar blir kommunens handlingsfrihet ofta hårt kringskuren. Den korta tidrymd under vilken kommunen måste genomföra investeringarna kan tvinga kommunen att på egen hand bekosta nödvändiga investeringar som kommunen annars skulle erhålla statsbidrag för eller som staten annars skulle utföra.

- Om framtida etableringar är planerade eller bedöms sannolika, överdimensionerar kommunen i vissa fall investeringar i bl a tekniska anläggningar. Detta kan medföra ett betydande risktagande för kommunen. Har mark avsatts för ytterligare industriutbyggnad i kommunens fysiska planering kan berörda markägare kräva att få sin mark inlöst av kommunen. Sådana krav kan resas mot kommunen oavsett om ytterligare industriutbyggnad sker eller inte. En analys av sannolikheten för framtida lokaliseringar av industrier till kommunen är således i det här sammanhanget en viktig del i kommunens investeringsplanering.

- Eftersom kommunen i samband med industrietablering inte alltid själv kan välja tidpunkt för investeringar kan problem på kapitalmarknaden tvinga kommuner som inte har möjlighet eller bedömer det lämpligt att skattefinansiera sina investeringar att ta upp lån på ogynnsamma villkor.

Det är viktigt att kommunen vid en omfattande industrietablering bedriver en ingående ekonomisk planering parallellt med den fysiska planeringen. De ekonomiska konsekvenserna av den väntande expansionen måste analyseras under hela planeringsprocessen för att undvika att kommunen plötsligt hamnar i en ohållbar ekonomisk situation. Många kommuner skaffar sig ökade resurser för fysisk planering i samband med etablering av stora industrier. Det torde ofta vara lämpligt att kommunerna på motsvarande sätt ser över sina resurser för ekonomisk planering.

I vårt förra betänkande redovisade vi vår syn på hur kostnader mellan företag och samhälle bör fördelas i samband med etablering av miljöstörande industri. Principen bör vara att kostnader för åtgärder som är att hänföra till industriverksamhetens speciella anspråk skall bäras av industriföretaget.

Vi har kartlagt de avtal som regelmässigt upprättats mellan företag och kommun vid industrietablering. Med vissa undantag har de fyra studerade kommunerna genom avtal fått täckning för de speciella kostnader och resursförstärkningar i övrigt som blivit den direkta följden av etableringen. I vissa fall har regeringen genom beslut enligt 136 a § byggnadslagen som allmänna villkor pålagt företagen kostnader och åtaganden som föranletts av etableringen.

I samband med etablering av miljöstörande industri kan oklarheter uppstå om vem som skall finansiera eller i övrigt ansvara för att en viss åtgärd genomförs. Frågor om kostnadsfördelning mellan kommun och företag kan regleras genom avtal. Kommunen och andra remissorgan kan också i yttrande till regeringen redovisa sådan fråga varvid denna kan regleras i regeringens beslut om det gäller tillgodoseende av allmänt intresse.

Behov av statliga investeringar och statsbidrag till samhällsbyggande som blir följden av en etablering kan påtalas i samband med prövningsförfarandet enligt 136 a § byggnadslagen. Som exempel kan nämnas frågor rörande utbyggnad av vägar, hamnar och reningsverk. Regeringen kan härigenom i ett tidigt skede pröva frågan om särskilda statliga insatser.

Kommun kan erhålla extra skatteutjämningsbidrag efter särskild framställan till regeringen. Kommunen skall därvid visa att något speciellt inträffat varöver kommunen inte kunnat råda och som påtagligt försämrat dess ekonomi.

I slutbetänkandet av 1976 års kommunalekonomiska utredning behandlas det extra skatteutjämningsbidraget. Enligt utredningen föreligger det ett klart dokumenterat behov av att kunna ge extra skatteutjämningsbidrag som komplement till den ordinarie bidragsgivningen. Utredningen anser att de allmänna kriterier som gällt under senare år och som gjort det möjligt att beakta olika motiv för att ge extra bidrag bör behållas. 1976 års kommunalekonomiska utredning föreslår således att extra skatteutjämningsbidrag behålles med nuvarande utformning. Ett ökat behov av extra skatteutjämningsbidrag förutses av utredningen som anser att detta bättre kan över-

blickas i samband med de årliga budgetpropositionerna.

Vi anser att det extra skatteutjämningsbidraget är ett lämpligt och tillräckligt instrument för regeringen att använda för att från fall till fall kunna stödja kommuner som vid etablering av stora miljöstörande industrier har kommit i en extrem ekonomisk situation.

# Bilaga 1 Sammanfattning av delbetänkandet Etablering av miljöstörande industri (SOU 1975:44)

## 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 industrityper nyligen ägt rum eller pågår. Riktpunkten 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 industrityper 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.[1]

[1] 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

*Forts. på nästa sida*

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 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 såväl uppbyggnad som drift till mycket

---

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

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. Västkustorterna 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 industrisysselsatta före etableringarna av den miljöstörande industrin. Kommunernas ansträngningar att motverka strukturomvandlingens sysselsättningseffekter 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 företagens 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 iordning 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 föroreningssituation 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 besvärsreaktioner. 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 företag 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 företagens 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 *tillståndsprövning* 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. Prövningen har varit splittrad i olika delfrågor. Möjligheterna till medborgarinflytande har varit små. Införandet av en ny prövningsordning 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 tillståndsprövningen är splittrad på olika delfrågor. Frågor som inte har beaktats i samband med prövningen enligt 136 a § byggnadslagen kan därför falla bort även i den efterföljande prövningen.

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 samhälleliga 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 ortsbefolkningens 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 företagets 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 företagets 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 villkorsföreskrifter 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 lokaliseringskommunen, 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 parters 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 planeringsituationen vid ifrågavarande industrietableringar. En strävan bör vara att börja informationsverksamheten redan vid en 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 industriområdet.

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 *överväganden 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 jämställas 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 bostadsbyggandet som även innefattar överväganden 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, matlagningsmöjligheter, 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 innehaft 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.

# Bilaga 2 Checklista över olika studier i planeringsarbetet

I planeringsarbetet från det att lokaliseringsplats beslutats till dess byggnadsverksamheten påbörjas kan följande stadier urskiljas:

A Områdesbeskrivning
B Resursbeskrivning
C Dimensionering
D Konfliktbeskrivning
E Områdesavgränsning
F Markanvändning – förslag
G Konsekvensbeskrivning
H Åtgärdsredovisning

## *A Områdesbeskrivning*

Inventering av områdets egenskaper och förutsättningar

- landskap
- ekologiska förhållanden (berg, jordarter, klimat, vattenförhållanden, vegetation, mänsklig verksamhet)
- kulturhistoriska objekt
- naturhistoriska objekt
- jordbruk
- grundförhållanden
- etc.

## *B Resursbeskrivning*

- landskapets belastbarhet
- farleder (djup, kapacitet)
- hamnmöjligheter (djup, kapacitet, expansionsområden)
- miljöförhållanden
- sötvattentillgång
- kylvattentillgång
- etc.

*C Dimensionering av markbehov för industrin, tekniska krav etc*

- ytbehov för hamn, industri m m
- kapacitetsbehov, sötvatten, kylvatten, teknisk försörjning
- utbyggnadskrav
- erforderliga skyddsområden för brand, gas, buller, lukt, luft

*D Konfliktbeskrivning*

- industri – landskap
- industri – jordbruk
- industri – industri
- industri – rekreation
- industri – fritidsbebyggelse etc.

*E Områdesavgränsning*

*F Markanvändning*

- principer för layout

  industrikvarter, tomtstorlekar
  avgränsning av delområden
  mark- och vegetationsbehandling
  expansionsprinciper, utbyggnadsriktningar
  massdeponering
  skyddsområden
  områden för rekreation, service, bostäder
  försörjning (vägar, järnvägar, vatten, avlopp, rörledningar, kraftledningar etc).

*G Konsekvensbeskrivning*

Miljö och säkerhet

- risköversikt

  metoder för att beskriva risker och att infoga riskfaktorer i planering

- skyddsområden, buffertzoner

  definition av zonernas ändamål
  zonernas storlek; mellan olika industrier, mellan industri och bostäder

*H Åtgärdsredovisning*

- organisation och program för genomförande
- markförvärv
- planeringsberedskap (stadsplanenivå)
- förhindra blockering av strategiska förutsättningar
- skyddsområden, inlösen
- etc.

# Bilaga 3 Villkor för att tillgodose allmänna intressen i regeringens beslut enligt 136 a § byggnadslagen

I denna bilaga redovisar vi villkor för att tillgodose allmänna intressen i regeringens beslut enligt 136 a § byggnadslagen. Besluten har fattats under perioden oktober 1973 till december 1976. I vissa fall finns mer än ett beslut i samma ärende. De beslut vi studerat är:

Holmens Bruks AB lokalisering av en skogsindustri vid Bråviken, Norrköpings kommun.

Skånska Cementgjuteriets AB lokalisering av plattformar för oljeutvinning i Hogdal, Strömstads kommun.

Skandinaviska Raffinaderi AB (Scanraff) utbyggnad av raffinaderi i Brofjorden, Lysekils kommun.

Stenungsunds Kemiska AB nyanläggning av ångkrackningsanläggning till Stenungsund, Stenungsunds kommun.

Unifos Kemis AB utbyggnad av anläggning för tillverkning av polyeten i Stenungsund, Stenungsunds kommun.

Norrbottens Järnverks AB (NJA) lokalisering av Stålverk 80 till Hertsön, Luleå kommun.

Statsföretags AB (Statsraff) lokalisering av oljeraffinaderi till Brofjorden, Lysekils kommun.

Cementas AB utbyggnad av fabrik för tillverkning av cement i Slite, Gotlands kommun.

Göta Lantmäns ekonomiska förenings etablering av siloanläggning och anläggande av hamn på Djurön, Norrköpings kommun.

Mönsterås Bruks AB utbyggnad av skogsindustri i Mönsterås kommun.

*Rörligt friluftsliv, kulturminnesvård och vetenskaplig naturvård*

I beslutet angående Skånska Cementgjuteriets plattformar för utvinning av olja föreskrivs att företaget skall erlägga en avgift om fem kronor per ton av den vikt plattformen har när den bogseras bort. Avgiften skall betalas in till länsstyrelsen. Inbetalda medel skall efter bestämmande av regeringen användas för åtgärder som tillgodoser det rörliga friluftslivet, den vetenskapliga naturvården och kulturminnesvården i främst norra Bohuslän.

NJA åläggs betala 15 000 kronor till riksantikvarieämbetet för inventeringar och undersökningar av dokumenterande art. Bakgrunden var att tillkomsten av Stålverk 80 beräknas medföra förändringar av kulturlandskapet i Luleå.

I beslut om Cementas utbyggnad föreskrivs att företaget skall betala högst 50 000 kronor till riksantikvarieämbetet för inventering av fornminnen.

I beslut angående Göta Lantmäns ekonomiska förening föreskrivs att föreningen skall betala högst 5 000 kronor för sådan byggnadshistorisk dokumentation som riksantikvarieämbetet finner erforderlig.

I beslut beträffande utbyggnad av Mönsterås Bruk ställs som villkor att bolaget intill ett belopp av 175 000 kronor skall bekosta inventeringar och dokumentation m m som riksantikvarieämbetet finner vara erforderliga.

*Fiske*

I beslut angående Statsraffs ansökan konstaterar regeringen att fartygstrafiken blir av sådan omfattning och intensitet att det fiske som hittills bedrivits i fjorden omöjliggörs om ytterligare ett raffinaderi lokaliseras till området. Företaget skall därför betala fem miljoner kronor som skall användas för fiskefrämjande åtgärder avseende västkustfisket på det sätt regeringen efter förslag av fiskeristyrelsen finner lämpligt.

*Försvar*

I beslut om NJA – Stålverk 80 – föreskrivs att bolaget skall betala högst fem miljoner kronor för att finansiera omdisponeringar av försvarsanläggningar. Ett liknande villkor finns i beslutet angående Göta Lantmän. Här sattes beloppet till högst 200 000 kronor.

*Farleder, hamnar och oljeberedskap*

I ett flertal beslut har frågor om farleder, hamnar och oljeberedskap reglerats. I beslutet angående Holmens Bruk föreskrivs att hamnen i anslutning till den planerade industrin skall få utnyttjas av andra lastägare. Detta skall bl a ske i samarbete med kommunen.

I beslutet om Skånska Cementgjuteriet föreskrivs att företaget skall svara för sjöfartsverkets kostnader med anledning av den sökta verksamheten. Företaget skall bl a svara för kostnaderna för förbättringarna av en fyr som ligger i infartsleden till Strömstad.

I beslutet angående Scanraff förutsätter regeringen att allmän hamn inrättas. Av denna anledning föreskrivs att bolaget skall vara skyldigt att, om

kommunen så påfordrar, genom förhandlingar med kommunen medverka till att produkthamnen överförs i kommunens ägo. När det gäller sjötrafiken föreskrivs att bolaget skall vara skyldigt att anpassa sin verksamhet vid hamnanläggningarna till de krav som kan komma att uppställas i ett sjötrafikledningssystem som täcker Brofjordenområdet.

I beslut angående NJA – Stålverk 80 – uppmärksammas samordningsproblem i samband med sjöfarten. Det föreskrivs att NJA skall vara skyldigt att medverka till att hamn- och farledsverksamheten i området samordnas under gemensamt huvudmannaskap för att säkerställa nödvändiga insatser när det gäller farleder, lokalisbrytning, operativ hamnledning och mottagningsanordningar för olje- och kemikalieblandat vatten.

I beslutet beträffande Statsraff föreskrivs att raffinaderiet får tas i drift först sedan plan för oljeskyddsberedskapen och för beredskapen mot utsläpp av de övriga varor på vilka lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor äger tillämpning, har godkänts av länsstyrelsen efter samråd med berörda centrala myndigheter. Bolaget skall vidare vara skyldigt att medverka till att hamn- och farledsverksamheten i Brofjordenområdet samordnas under gemensamt huvudmannaskap. Slutligen skall Statsraff vara skyldigt att anpassa sin verksamhet till de krav som kan komma att uppställas i det sjötrafikledningssystem som avses täcka Brofjorden.

I beslutet med anledning av Göta Lantmäns ansökan föreskrivs att föreningen skall vara skyldig att medverka till att hamn- och farledsverksamheten i de inre delarna av Bråviken samordnas under gemensamt huvudmannaskap. Föreningen skall vidare vara skyldig att, om Norrköpings kommun så påfordrar, införliva föreningens hamnanläggningar med Norrköpings allmänna hamn för att säkerställa kommunalt ägarinflytande.

### *Vägar och gator*

I beslutet angående Holmens Bruk AB fastslås att staten inte ikläder sig något kostnadsansvar beträffande utbyggnad av vägar i anslutning till den nya hamnanläggningen.

I tillståndet till Skånska Cementgjuteriets etablering föreskrivs att företaget skall svara för kostnaderna för de åtgärder på det allmänna väg- och gatunätet som väghållaren bedömer erforderliga till följd av etableringen. I ett senare beslut i detta ärende konstaterade regeringen att transportkonsekvenserna av en etablering i denna storleksordning medför en rad investeringar i vägnätet i form av förbättringar, utbyggnader m m. De investeringar i vägnätet som blir en direkt följd av etableringen bör bekostas av bolaget även om vägarna används av andra trafikanter. Omfattningen av dessa åtgärder skall bestämmas av vägverket.

I beslutet angående Stenungsunds Kemiska AB ställs som villkor att företaget skall bekosta en nybyggnad av väg som erfordras till följd av etableringen.

Cementa AB skall enligt beslut bekosta erforderlig planskild korsning mellan allmän väg och transportvägen från täkt till fabriksområde samt vissa trafiksäkerhetsanordningar i den omfattning vägverket finner erforderlig till följd av utbyggnaden.

I beslutet angående Mönsterås Bruk AB föreskrivs att företaget intill ett belopp av 300 000 kronor skall bekosta den ombyggnad av vägskälet mellan brukets väg och riksväg 15 som vägverket finner erforderlig.

### *Järnvägar*

I några fall har finansiering av spåranslutningar reglerats i beslut. I beslutet till Scanraff slås fast att företaget skall vara skyldigt att – efter förhandlingar med övriga intressenter – träffa avtal om finansiering av järnvägsspår. I en skrivelse till regeringen anhöll företaget om jämkning av villkoret som gällde järnvägen. I regeringens beslut med anledning av denna skrivelse förutsätts att industriområden av den omfattning och karaktär som planeras i Brofjorden av såväl trafikpolitiska som miljömässiga och andra skäl skall ha spåranslutning. Regeringen fann det därför naturligt att företaget svarar för finansieringen av spåranslutningen med upp till 75 % av kostnaden. Ett liknande villkor finns intaget i beslutet angående Statsraff.

I beslut angående Unifos Kemi AB föreskrivs att företaget skall vara skyldigt att – efter förhandlingar med övriga intressenter – träffa avtal om deltagande i finansiering av järnvägsspår till bolagets industriområde.

### *Andra uttalanden i regeringens beslut*

Vid sidan om allmänna villkor förekommer ibland att regeringen behandlar andra frågor i besluten. Regeringen kan därvid förutsätta att företaget utför vissa åtgärder. Dessa allmänna åläggande behandlar ofta sysselsättningsfrågor. Regeringen saknar emellertid sanktionsmöjligheter i dessa fall. I vissa fall förekommer emellertid att företaget förbinder sig att vidta åtgärder av arbetsmarknadspolitisk natur i samband med regeringens tillståndsbeslut.

# Bilaga 4 Avtal mellan företag och kommun vid etablering av miljöstörande industri

## 1 Inledning

I det följande beskriver vi innehållet i avtal som träffats mellan företag och kommun i samband med etablering av miljöstörande industri i fyra kommuner. Vi studerar följande etableringar:

*Lysekils kommun*

Etableringen av Skandinaviska Raffinaderi AB (Scanraff) oljeraffinaderi i Brofjorden.

*Oskarshamns kommun*

Oskarshamnsverkets Kraftgrupp AB (OKG) kärnkraftverk i Simpevarp, dåvarande Misterhults kommun. Det avtal som redovisas i denna bilaga upprättades i samband med att OKG ansökte hos regeringen om tillstånd att bygga ett tredje kärnkraftaggregat.

*Stenungsunds kommun*

Uppbyggnaden i Stenungsund av statens vattenfallsverks ångkraftverk samt de petrokemiska industrierna Berol Kemi AB (f d MoDo Kemi AB), Esso AB, Unifos AB, KemaNord AB, Stenungsunds Kemiska AB och Skandinaviska Polypropen AB.

*Varbergs kommun*

Lokaliseringen på Väröhalvön av Värö Bruks (nuvarande Södra Skogsägarnas Aktiebolag) sulfatmassafabrik och av statens vattenfallsverks kärnkraftanläggning i Ringhals, i dåvarande Värö kommun.

## 2 Lysekils kommun

### 2.1 *Mark*

I avtal med Scanraff förbinder sig kommunen att genom markköp säkerställa raffinaderiutbyggnaden till för företaget godtagbara priser. De förvärvade

fastigheterna skall överlåtas på företaget som därefter fullföljer köpet. Lysekil har vidare, med vissa undantag, överlåtit mark som i stadsplanen är reserverad som industriområde till företaget. Av avtalet framgår vidare att företaget skall ersätta kommunens kostnader om tvångsinlösen av mark blir nödvändig. Mark inom vägområdet skall överlåtas till kommunen när ansvaret för vägunderhållet övertagits av statens vägverk. Slutligen ges kommunen optionsrätt om företaget köper mark utanför stadsplaneområdet.

## 2.2 *Fysiska planer*

Företaget har i avtal förbundit sig att till kommunen betala 100 000 kronor för översiktlig planering av industriområdet. Senare beslutas att företaget skall betala alla kostnader som hänger samman med dispositionsplan, detaljplan, vattendomar, utomstående konsulter och särskilda tjänstemän i kommunen. Kommunen har således befriats från alla kostnader som sammanhänger med detaljplaneringen. Emellertid skall företaget ha ersättning för planer av övergripande allmängiltig karaktär om andra företag kan få nytta av dessa vid en framtida etablering. När det gäller översiktlig planering har kommunen anlitat konsulter. Kommunens kostnader för den översiktliga planeringen räknar man med att kunna få igen i samband med framtida lokaliseringar till området.

## 2.3 *Vägar och järnvägar*

Scanraff har bekostat vägar och gator inom industriområdet. Frågor rörande finansiering av järnvägsanslutning har reglerats i regeringens beslut. Se bilaga 3.

## 2.4 *Räddningstjänst och hamnanläggningar*

I avtal förbinder sig Scanraff att hålla en industribrandkår som skall samordnas med kommunens brandförsvar. I ett senare brandavtal från år 1975 regleras brandskyddet inom industriområdet. I avtalet förutsätts att parterna skall bistå varandra vid nödlägen och att det skall finnas ett visst antal hel- och deltidsanställda brandmän inom industrin. Slutligen skall företaget ersätta kommunens merkostnader för brandväsendet som uppstår till följd av etableringen.

Frågor rörande utbyggnad av hamnanläggningar regleras i regeringens beslut. Se bilaga 3. I avtal med kommunen stadgas att råoljehamnen skall vara allmän hamn och att Scanraff har rätt att ta ut hamnavgifter. Kommunen har enligt avtalet rätt att bygga ut hamnen om företaget medger detta. Därvid äger kommunen rätt att ta ut motsvarande hamnavgifter som företaget.

## 2.5 *Teknisk försörjning*

Frågor som rör vatten och avlopp regleras i ett fristående vattenavtal, där kommunen förbinder sig att leverera råvatten och renvatten till Scanraff. Kommunen träffade år 1969 avtal med ett annat bolag för att säkra det ökade

behovet av färskvatten. Köpeskillingen för vattenrätten sattes till 1,8 miljoner kronor. Scanraff betalade denna kostnad samt finansierar rening av täktens utlopp. Företaget svarade också för behandlingen inför vattendomstol. För detta betalade kommunen 150 000 kronor till bolaget. Vidare betalar företaget kostnaderna för den utbyggnad av vattenförsörjningsanläggningen som krävdes inför etableringen. Om andra abonnenter får tillgång till den extra kapacitet som finns i anläggningen skall Scanraff ersättas till självkostnadspris. Vidare skall företaget bidraga med viss procent av de kostnader som hänger samman med vattenförsörjningsanläggningens underhåll och drift. Scanraff skall vidare ersätta kommunen för färskvatten enligt taxa, men slipper erlägga anslutningsavgift. Färskvattenledningen bekostas delvis av Scanraff. Hela vattenförsörjningsanläggningen kostade 38 miljoner kronor, varav företaget bidrog med 7,5 miljoner kronor, statsbidrag utgick med 18,3 miljoner kronor och kommunen svarade för resterande cirka 14 miljoner kronor. Kommunen räknar med att hälften av denna summa skall kunna avgiftsfinansieras medan resten får täckas med skatter eller genom lån.

Kommunen leverar elkraft till företaget under uppbyggnadsskedet. Företaget har vidare förbundit sig att bekosta flyttning av vissa kraftledningar.

## 2.6 *Bostäder*

Kommunen svarar för samtliga planerings- och exploateringskostnader som hänger samman med bostadsbyggandet. I avtal med Scanraff bestäms att bostadsbyggnadsprogrammet skall omfatta 250 lägenheter varav 50 skall ställas till företagets förfogande.

## 2.7 *Fritidsanordningar*

I avtal bestämdes att företaget skall bekosta en småbåtshamn. Vidare skall Scanraff anordna en badplats och en fotbollsplan som ersättning för en annan fotbollsplan. För att finansiera dessa åtaganden har kommunen fått en summa på 800 000 kronor från företaget.

## 2.8 *Övrigt*

Genom etableringen av raffinaderiet har framkommit önskemål om inrättande av vissa yrkesinriktade linjer inom gymnasiet. Till följd av dessa önskemål har en processteknisk linje inrättats som för kommunen inneburit en utgift på cirka 725 000 kronor. Kommunen har vidare inrättat två enskilda skolor för barn till utländsk personal. Lönerna till lärarpersonalen betalas av Scanraff.

I avtalet mellan företaget och kommunen har inte något avtalats om recipientundersökningar. Kostnader som varit av engångskaraktär har kommunen svarat för.

I avtal med företaget bestäms vidare att kommunen genom exploateringsavtal skall reglera företagets förskotterade kostnader om ytterligare industri kommer till området. Om ett industriområde intill Scanraff skall stadsplaneläggas förbinder sig kommunen att samråda med företaget så att Scanraff kan förlägga eventuell följdindustri dit.

## 3 Oskarshamns kommun

### 3.1 *Allmänt*

Avtalet, som är mycket kortfattat, innebär att OKG (Oskarshamnsverkets Kraftgrupp AB) ombesörjer och bekostar genomförandet av de åtgärder avseende planområdet och anläggningar inom detsamma, som kan komma att krävas av olika myndigheter. Kommunen har i samband med fastställandet av stadsplanen för industriområdet överfört allt kostnads- och genomförandeansvar på företaget som enligt lagar och förordningar normalt skall åligga kommunen.

### 3.2 *Mark, fysiska planer*

OKG förbinder sig att svara för alla kostnader för exploateringen inklusive kostnader för grundkarta, planarbete o d. Enligt avtalet skall inga markområden inom planområdet överlåtas till eller förvärvas av kommunen.

OKG är skyldig att vid överlåtelse av viss fastighet göra förbehåll om avtalets bestånd i förhållandet mellan den nye ägaren och kommunen.

### 3.3 *Vägar och teknisk försörjning*

Företaget förbinder sig att bekosta anläggande och underhåll av vägar, vatten- och avloppsanläggningar samt belysningsanläggningar inom planområdet.

## 4 Stenungsunds kommun

### 4.1 *Mark*

Företagen har själv eller i samarbete med kommunen förvärvat mark för industriändamål. Kommunen har i vissa fall bistått med förmedlingsköp. Mark som kommunen löst in pga störningar från industrin har sålts tillbaka till företagen eller avsatts som småindustriområde. Kommunen har vidare köpt in stora markområden för bostadsändamål. Totalt har Stenungsunds kommun under åren 1966–1969 köpt mark för ca 70 miljoner kronor. Dessa markköp har främst finansierats genom kortfristiga lån.

År 1975 upprättas markavtal mellan kommunen och företagen. I avtal med Stenungsunds Kemiska AB och Berol Kemi stipuleras att de fastigheter som ingår i avtalen skall förvärvas av företagen eller förmedlas genom kommunens försorg. Om fastighet eller del av fastighet i stadsplan är anvisad som allmän plats eller som rörledningsstråk skall fastigheten överlåtas till kommunen. I avtal med Scanprop och Esso stadgas att mark anvisad som rörledningsstråk utan ersättning skall överlåtas till kommunen. Stenungsunds Kemiska AB och Berol Kemi förbinder sig att svara för kostnader i samband med fastighetsbildning och lagfart. Kommunen förbinder sig att ansöka om expropriation om så erfordras. Berol Kemi skall enligt avtal bestrida de rättegångskostnader som ligger utanför ramen för allmän rättshjälp om inlösen krävs med stöd av miljöskyddslagen.

## 4.2 *Fysiska planer*

Stenungsunds kommun har svarat för översiktlig planering och detaljplanering av industriområdena. Eftersom alla företag utom statens vattenfallsverks ångkraftverk före år 1975 låg inom stadsplanelagt område har kommunen fått tillbaka en del av stadsplanekostnaderna.

År 1975 upprättas stadsplaneavtal mellan kommunen och företagen. I avtal med statens vattenfallsverk och Berol Kemi förbinder sig företagen att delta vid finansiering av stadsplanerna till ett belopp om 100 000 kronor respektive 40 000 kronor. Stenungsunds Kemiska AB, Berol Kemi och Scanprop förbinder sig att delta vid finansieringen av stadsplaneförslagen och erforderliga grundkartor. Berol Kemi förbinder sig i avtal att förvärva ett område som i stadsplanen var utmärkt som område för rekreationsändamål. Företagen skall också svara för vissa gränsregleringar som föranleds av stadsplanerna.

Kommunen skall i samråd med företagen upprätta en översiktlig landskapsplan. Med ledning av denna plan skall företagen upprätta program för vård av områden som är avsedda för industripark. Planer skall också upprättas för andra områden inom industritomterna som inte är bebyggda. Företagen skall vidare i samråd med riksantikvarieämbetet bekosta erforderliga undersökningar rörande fasta fornlämningar och bekosta eventuella flyttningar av fornlämningar.

## 4.3 *Vägar och järnvägar*

Ursprungligen reglerades inte vägfrågor i avtal. Vägar som förbinder allmän väg med de olika företagen har dock genomgående bekostats av företagen. Kommunen har byggt en väg till KemaNord AB:s industriområde. Vägen är huvudgata både för KemaNord AB:s industriområde och kommunens småindustriområde. Kommunen har erhållit statsbidrag för vägen och viss ersättning från KemaNord AB och Esso.

I markavtal med Stenungsunds Kemiska AB och Berol Kemi år 1975 förbinder sig företagen att svara för byggande av vägar i anslutning till industriområdet. Kommunen skall svara för vägunderhållet tills denna skyldighet övergår till statens vägverk. Kommunen skall vidare utan kostnad överlåta egen mark inom vägområde. Scanprop förbinder sig i avtal att dels under viss tid hålla en väg inom industriområdet öppen tills en allmän trafikled byggts, dels förhandla med kommunen i syfte att hålla en enskild väg öppen för gång- och cykeltrafik. Stenungsunds Kemiska AB skall enligt avtal bekosta en ersättningsväg för gång- och cykeltrafik. I avtal med statens vattenfallsverk förbinder sig kommunen att svara för upprätthållandet av en utrymningsväg från kraftstationsområdet.

Stenungsunds Kemiska AB, Berol Kemi, Scanprop och Esso skall efter förhandlingar med SJ svara för att dra fram järnvägsspår till industritomterna. Kommunen skall inte belastas med några kostnader för detta.

## 4.4 *Räddningstjänst och hamnanläggningar*

Företagen har själva svarat för utbyggnaden av hamnar. Frågor som rör olje- och brandskydd regleras genom vattendom. Avtal om oljebekämpning har

slutits mellan samtliga företag och kommunen. Vidare svarar företagen för delar av kommunens kostnader för brandskyddet.

I avtal från år 1975 bestäms att företagen skall ordna brandskydd av betryggande art inom respektive industriområde. Vidare stipuleras i avtalet att företagen skall hålla räddningstjänstutrustning för förstahandsinsats. Företagen skall vidare i skälig mån svara för de merkostnader som etableringarna orsakar kommunens brandförsvar.

## 4.5 *Teknisk försörjning*

Ansvaret för sötvattentillförseln till samhället och industrierna har delats mellan kommunen och industrierna. I ett tidigt avtal förbinder sig statens vattenfallsverk att leverera råvatten till kommunen. Senare slöts avtal om vattenleverans med KemaNord i vilket det bestäms att företaget skall bidraga med en del av kostnaden kommunen är skyldig att betala statens vattenfallsverk. Kommunen förbinder sig också att svara för alla vattenledningar till industrierna. Kommunen ingick ett liknande avtal med Berol Kemi. Senare slöts ett korttidsavtal med samtliga företag om ytterligare leverans av vatten varigenom företagen förbinder sig att betala en fjärdedel var av den årsavgift kommunen var skyldig att betala statens vattenfallsverk. Viss del av kommunens kostnader för anläggningar och för vattenmål betalas också av företagen.

I avtal regleras vidare kommunens uttag av vatten från Göta älv. De årskostnader kommunen har för detta täcks genom vattenavgifter och lika fördelning av andra kostnader mellan parterna.

Kommunen svarar för omhändertagandet av det sanitära avloppsvattnet från industrierna. Kommunen köpte mark och byggde år 1969 ett höggradigt reningsverk till en kostnad av 13 miljoner kronor. Till denna investering utgick statsbidrag med 2,2 miljoner kronor.

Stenungsunds Kemiska AB och Berol Kemi skall enligt avtal från år 1975 bekosta anordningar för råvattenförsörjning, industriellt avloppsvatten samt dag- och kylvatten från industritomten. Företagen får leda över industriellt avloppsvatten till kommunalt reningsverk mot taxa och efter erläggande av 150 000 kronor respektive 75 000 kronor i anslutningsavgift. Kommunen förbinder sig vidare att svara för omhändertagande av Berol Kemis renvatten och sanitära spillvatten mot att företaget betalar anläggnings- och bruknings-avgift. Kommunen svarar enligt avtal för Stenungsunds Kemiska AB, Berol Kemis, Essos och Scanprops anordningar för vatten och avlopp mot att företagen drar fram anslutningsledningar och betalar anläggningsavgift och taxa. Vidare upplåter Stenungsunds Kemiska AB, Berol Kemi och statens vattenfallsverk utan ersättning servitut åt kommunen avseende rätt att nedlägga ledningar för vatten och avlopp.

Av avtal med Stenungsunds Kemiska AB och Berol Kemi framgår att företagen skall ha rätt att utan avgift nyttja och bibehålla rörledningar inom i stadsplan anvisade rörledningsstråk. I exploateringsavtal med Stenungsunds Kemiska AB, Berol Kemi, Scanprop och Esso stadgas att kommunen inte skall belastas med några kostnader i samband med flyttning av befintliga ledningar i anledning av exploateringen. Företagen får också, i mån av utrymme, kostnadsfritt framdraga rörledningar samt använda annat företags

rörledningsstråk. Vidare stipuleras att företagen tillsammans, i skälig omfattning, skall bidraga till gemensamma underhålls- och driftkostnader samt gentemot kommunen och tredje man svara för uppkomna skador. Slutligen förbinder sig företagen att, om kommunen så begär, ansluta sig till en för ändamålet upprättad organisation.

När det gäller markfrågor i samband med kraftförsörjning avtalas att Stenungsunds Kemiska AB, Berol Kemi och statens vattenfallsverk utan kostnad skall upplåta servitut åt kommunen avseende rätt att nedlägga och för all framtid bibehålla allmänna ledningar för elektrisk kraft. Kommunen förbinder sig i sin tur att utan ersättning upplåta servitut för att tillgodose statens vattenfallsverks behov av att dra fram ledningar eller nedlägga elkablar.

För att tillförsäkra kommunens behov av elkraft bildade kommunen och statens vattenfallsverk ett gemensamt bolag. Enligt ett upprättat avtal förvärvade statens vattenfallsverk det befintliga kommunala eldistributionsföretaget. Avtalet ger kommunen rätt att överta samtliga aktier i bolaget efter 30 år. Kommunen har åtagit sig ett borgensansvar gentemot bolaget på 1,5 miljoner kronor.

## 4.6 *Bostäder*

Kommunen har i huvudsak svarat för byggandet av permanenta bostäder. Industriföretagen har själva svarat för bostadsbyggandet i ett område. Finansieringen har skett dels genom att industrin förskotterat vissa anläggningskostnader, dels genom att kommunen tagit upp kortfristiga lån. Enligt avtal från år 1975 förbinder sig kommunen att i samråd med Berol Kemi och Scanprop anvisa lämplig mark för provisoriska bostäder samt utan ersättning upplåta mark i kommunens ägo för dessa bostäder.

## 4.7 *Fritidsanordningar*

Företagen har medverkat vid byggandet av plasthall för inomhusidrott och en tennisbana.

## 4.8 *Miljöskyddsfrågor*

Kommunen har deltagit i recipientundersökningar som pågått sedan år 1962. Kostnaderna för dessa undersökningar uppgår till cirka 1 miljon kronor, varav cirka 100 000 kronor betalats av kommunen.

Avtal träffades år 1975 mellan kommunen och företagen angående utredningar av miljöstörningar. Avtalet möjliggör för fastighetsägare eller sakägare att låta utreda miljöstörningar på parternas bekostnad. Utredningen skall initieras hos kommunens hälsovårdsnämnd. Nämnden bestämmer i samråd med övriga intressenter om det är befogat att utföra utredningen, beslutar om medel skall förskotteras och bestämmer omfattningen och inriktningen. Utredningen skall bedrivas på uppdrag av sakägaren och nämnden bistår med att anskaffa lämplig utredningsman. Om utredningen inte utförs på överenskommet sätt äger hälsovårdsnämnden rätt återkalla sitt medgivande.

Sakägaren kan lägga utredningen till grund för talan vid fastighetsdomstol om inlösen av fastighet enligt miljöskyddslagen. Intressenternas kostnadsansvar för medgiven utredning skall avse den del av kostnaden som inte täcks genom rättshjälp eller rättshjälpsförsäkring. Kostnaden skall fördelas mellan intressenterna på grundval av de olika omständigheter som är av betydelse för ansvarsfrågan såsom arten av immission och trolig emissionskälla, samt det berörda objektets geografiska belägenhet i förhållande till intressenternas produktionsområde.

### 4.9 *Övrigt*

I avtal från år 1975 med Stenungsunds Kemiska AB, Berol Kemi och Scanprop bestäms att kommunens kostnader för exploateringsavtal, miljöavtal, markavtal, översiktlig landskapsplan, fornminnes- och kulturminnesvård och administrationskostnader skall bestridas av företagen.

I markavtal med Stenungsunds Kemiska AB och Berol Kemi stadgas att om inte exploateringsavtal med kommunen kommer till stånd eller byggnationen inte kommer igång före 1979 års utgång skall företagen på begäran överlåta samtliga fastigheter eller del därav till kommunen. Kommunen åtar sig att medverka till att kommande företag som lokaliseras till området träffar överenskommelse med Stenungsunds Kemiska AB och Berol Kemi om skälig kostnadsfördelning.

## 5 Varbergs kommun

### 5.1 *Mark*

I avtal med Värö Bruk förbinder sig kommunen att köpa eller expropriera mark för industriändamål. Marken skall sedan med full kostnadsersättning överlåtas till företaget. Avtalet avser mark som ligger inom stadsplan, mark för trafikändamål och mark som var avsedd för skyddsområde. Företaget får vidare optionsrätt på den mark som gränsar till industriområdet. I praktiken har detta avtal inte fullföljts.

I ett senare avtal som fullföljdes åtar sig kommunen att förvärva mark åt Värö Bruk som ligger i omedelbar anslutning till väg- eller järnvägsmark. Köpet omfattade nio hektar till en kostnad av 270 000 kronor. I avtalet ingår också mark för väg- och industrispår på Väröhalvön. Avtalet innehåller också en ömsesidig optionsrätt.

I avtal med statens vattenfallsverk föreskrivs att kommunen skall lösa in mark kring kraftstationen om så påkallas. Marken skall sedan mot ersättning överlåtas till statens vattenfallsverk. Kommunen åtar sig också att köpa viss mark för vägändamål. Även i detta avtal finns en optionsklausul införd. I praktiken kom inte kommunen att engagera sig i markköp eller inlösen i samband med denna etablering.

### 5.2 *Fysiska planer*

Ansvaret för fysisk planering regleras inte i avtal. En överenskommelse finns dock mellan parterna som innebär att kommunens kostnader för general-

planen fördelas lika mellan parterna. Kommunen har fortsatt planarbetet för Väröhalvön. Bl a har en kommunplan upprättats med speciell inriktning på ett framtida storindustriområde. Till detta arbete har utgått visst statsbidrag.

### 5.3 *Vägar och järnvägar*

I avtal bestäms att Värö Bruk på kommunens bekostnad skall bygga väg och järnväg till industriområdet. Avtalet har fullföljts varvid vägen och järnvägen överlåtits på kommunen mot en kostnad av 2,2 miljoner kronor och en ränta på 7 % på beloppet under viss tid. Kommunen övertar samtidigt ansvaret för underhållet av järnvägen och vägen. Värö Bruk åtar sig att betala vagnavgiften till SJ. Slutligen bidrar kommunen till att förstärka det befintliga vägnätet i området. För detta ändamål har statsbidrag utgått.

Kommunen har engagerat sig aktivt i finansieringen av vägarna till företagen samt i järnvägsspåret till Värö Bruk. Totalt rör det sig om investeringar i storleksordningen 8 miljoner kronor. Från företagen har ersättning erhållits med 2,2 miljoner kronor.

I avtal bestäms att statens vattenfallsverk på kommunens bekostnad skall bygga en väg mellan Bua och Ringhals. Kostnaden för vägen, cirka 1,6 miljoner kronor, betalas genom kvittning av skatt till kommunen åren 1973–1974. Kommunen skall vidare betala 4 % årlig ränta på arbetskostnaderna. Statens vattenfallsverk förbinder sig i avtalet att kostnadsfritt tillhandahålla fyllnadsmassa till vägen.

### 5.4 *Räddningstjänst och hamnanläggningar*

Något avtal om brandskydd eller annan skyddsberedskap finns inte mellan företagen och kommunen, utan företagen har själva svarat för erforderliga insatser. Länsstyrelsen har utarbetat en beredskapsplan för både brandskydd och katastrofberedskap, i vilken kommunen ingår med sin brandkår. Under åren 1976 och 1977 kommer kommunen med anledning av denna plan att investera cirka 3 miljoner kronor i byggnader och material.

Värö Bruks hamnbehov har lösts genom att företaget utnyttjar Varbergs hamn. För att klara Värö Bruks transporter har kommunen utfört vissa hamnutbyggnader och byggt magasinsbyggnader. Dessa investeringar har uppgått till cirka 6 miljoner kronor. För utnyttjande av magasinen betalar företaget årligen 40 000 kronor i arrende. Arrendesumman uppgår till en tjugondel av de faktiska kostnaderna för magasinets uppförande. Hyrestiden begränsades till år 1977 men kan förlängas. Företaget skall vidare betala en årlig ränta, en tillträdesavgift på 30 000 kronor och markarrende på 20 000 kronor till kommunen. I avtalet åtar sig kommunens hamnstyrelse att iordningställa och underhålla vägar och andra transportleder inom hamnområdet.

### 5.5 *Teknisk försörjning*

Enligt beslut av koncessionsnämnden för miljöskydd skall det sanitära avloppsvattnet från Värö Bruk överföras till kommunens reningsverk. I detta

syfte har kommunen iordningställt en ledning till företagets tomtgräns. Kommunen får täckning för denna kostnad genom anslutnings- och brukningsavgifter.

Genom avtal ges kommunen rätt att mot ersättning ansluta sitt avlopp till statens vattenfallsverks planerade avloppsreningsverk inom industriområdet. Kommunen har vidare förbundit sig att bygga en vattenledning till kärnkraftverket och leverera färskvatten. För att täcka ytterligare vattenbehov har kommunen tagit i anspråk en ny vattentäkt. Denna investering uppgår till cirka 19 miljoner kronor varav 5,1 miljoner kronor bekostas av företaget. Resterande del finansieras av kommunen då den avser eget vattenbehov.

### 5.6 *Bostäder*

Kommunen förbinder sig att svara för hyresbostäder till statens vattenfallsverks driftspersonal samt att medverka till att personalens behov av egna hem tillgodoses. Ett liknande avtal träffas med Värö Bruk. Finansieringen av vissa markköp i Bua klarades genom lån. Företagen garanterade vidare genom avtal att kommunen fick ersättning för eventuella tomma lägenheter fram till våren 1973.

### 5.7 *Fritidsanordningar*

Värö Bruk har byggt en tennisbana som kommunen ger visst bidrag till.

# Bilaga 5 Servicenivån i vissa kommuner åren 1972 och 1975

I följande tabeller redovisas servicenivån i Lysekil, Oskarshamn, Stenungsund och Varberg, respektive Härryda, Lomma, Staffanstorp, Upplands Bro och Upplands Väsby kommuner.

Redovisningen omfattar följande kommunala verksamhetsområden:

Sport, friluftsliv och fritid
Vuxenutbildning
Barnomsorg
Barnvårdarverksamhet
Hemvårdarverksamhet
Pensionärs- och handikappservice.

De beskrivna servicemåtten kompletteras avslutningsvis med uppgifter om bruttokostnadernas storlek per invånare för samtliga i driftbudgeten ingående verksamhetsområden.

Uppgifterna för år 1972 har erhållits från Kommunalekonomiska utredningens studier över den kommunala ekonomin åren 1960–1972. Uppgifterna för år 1975 har inhämtats genom en speciell enkät i berörda kommuner.

**Tabell 1 Servicenivå åren 1972 och 1975 i kommuner med miljöstörande industri och andra expansiva kommuner**

| Titel och enhet | Målgrupp | Kommuner med miljöstörande industri | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Oskarshamn | | Varberg | | Lysekil | | Stenungsund | |
| | | 1972 | 1975 | 1972 | 1975 | 1972 | 1975 | 1972 | 1975 |
| *Sport, friluftsliv och fritid* | | | | | | | | | |
| Idrottshallar, minst 18 x 36 m | | | | | | | | | |
| Antal | 1 000 inv | 0,07 | 0,21 | 0,07 | 0,14 | 0,07 | 0,07 | – | – |
| Bruttogolvyta i m² | 1 000 inv | 58,22 | 215,66 | 62,66 | 129,34 | 85,71 | 44,22 | – | – |
| Antal åskådarplatser | 1 000 inv | 29,63 | 28,66 | 36,59 | 35,00 | 32,14 | 29,88 | – | – |
| Plasthallar, minst 18 x 36 m | | | | | | | | | |
| Antal | 1 000 inv | – | – | 0,07 | 0,07 | – | – | 0,08 | 0,07 |
| Bruttogolvyta i m² | 1 000 inv | – | – | 54,88 | 58,33 | – | – | 53,85 | 44,86 |
| Gräsfotbollsplaner, minst 60 x 100 m | | | | | | | | | |
| Antal | 1 000 inv | 0,15 | 0,21 | 0,34 | 0,37 | 0,14 | 0,27 | 0,31 | 0,21 |
| Simhallar | | | | | | | | | |
| Simbassänger i m² | 1 000 inv | 11,11 | 10,50 | 7,63 | 7,30 | – | 20,78 | – | – |
| Omklädningsutrymmen, yta i m² | 1 000 inv | 17,78 | 13,08 | 1,90 | 4,67 | – | 10,62 | – | – |
| Omklädningsutrymmen för antal personer | 1 000 inv | 6,67 | 5,16 | 1,46 | 2,33 | – | 7,97 | – | – |
| Tempererade bad utomhus | | | | | | | | | |
| Simbassäng i m² | 1 000 inv | – | – | 21,34 | 23,56 | 21,44 | 19,92 | – | – |
| Omklädningsutrymmen för antal personer | 1 000 inv | – | – | 1,22 | 4,67 | 3,57 | 3,32 | – | – |
| Ishallar | | | | | | | | | |
| Yta i m² | 1 000 inv | – | 68,07 | – | – | – | 53,12 | – | – |
| Antal åskådarplatser | 1 000 inv | – | 125,39 | – | – | – | 59,76 | – | – |
| Konstfrusna banor utomhus | | | | | | | | | |
| Yta i m² | 1 000 inv | – | – | – | 41,99 | – | – | 138,46 | 133,06 |
| Antal åskådarplatser | 1 000 inv | – | – | – | 4,67 | – | – | 43,69 | 34,61 |
| *Vuxenutbildning* | | | | | | | | | |
| Antal deltagare från kommunen | 100 inv 20– år | 3,21 | 1,20 | 4,06 | 1,98 | 3,49 | 2,65 | 4,77 | 4,85 |
| Antal deltagare från andra kommuner | 100 egna elever | 3,85 | 11,61 | 1,19 | 2,01 | 2,79 | 2,40 | 9,27 | 19,74 |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Barnomsorg* | | | | | | | | | |
| Förskola, heltidsgrupper | | | | | | | | | |
| Antal platser (statsbidragsberättigade) | 100 inv 0–6 år | 7,73 | 8,75 | 1,69 | 3,76 | 2,14 | 4,86 | 0,79 | 2,72 |
| Antal inskrivna barn | 100 platser | 156,50 | 118,37 | 93,33 | 92,31 | 114,82 | 107,25 | 106,67 | 104,08 |
| Familjedaghem | | | | | | | | | |
| Antal hem | inskrivna barn/hem | 1,60 | 1,20 | 1,58 | 1,76 | 1,13 | 2,40 | 1,41 | 1,72 |
| Antal inskrivna barn | 100 inv 0–6 år | 8,97 | 15,82 | 4,70 | 7,22 | 0,71 | 3,43 | 2,72 | 5,06 |
| Fritidshem | | | | | | | | | |
| Antal platser | 100 inv 7–14 år | – | 1,82 | 1,18 | 0,75 | – | – | – | 1,05 |
| Antal inskrivna barn | 100 platser | – | 121,67 | 96,80 | 97,37 | – | – | – | 91,30 |
| Antal öppethållandetimmar | timmar/plats och år | – | 2 500 | 1 238 | 2 500 | – | – | – | 2 530 |
| *Barnvårdarverksamhet* | | | | | | | | | |
| Tillfällig barnomsorg (kompenserade sjukdagar inom barnomsorgen) | | | | | | | | | |
| Antal arbetstimmar av barnvårdare och hemsamariter | Σ inv 0–6 år | 1,40 | 0,46 | 1,35 | 2,46 | 0,42 | 1,70 | 0,13 | 0,60 |
| *Hemvårdarverksamhet* | | | | | | | | | |
| Antal arbetstimmar av hemvårdare och hemsamarit/barnvårdare | Σ kvinnor 20–66 år | 0,79 | 1,81 | 0,86 | 1,48 | 1,02 | 1,10 | 1,32 | 2,04 |
| *Pensionärs- och handikappservice* | | | | | | | | | |
| Social hemhjälp till åldringar, handikappade och andra än handikappade | | | | | | | | | |
| Antal hjälpta personer | 100 inv 67– år | 18,99 | 18,92 | 18,40 | 20,46 | 33,48 | 37,47 | 25,91 | 30,10 |
| Antal hjälptimmar | 100 inv 67– år | | | | | | | | |
| – totalt | | 2 964 | 2 595 | 3 362 | 4 344 | 4 361 | 4 815 | 4 037 | 4 273 |
| – person och vecka | | 3,00 | 2,81 | 3,51 | 4,08 | 2,51 | 2,47 | 3,00 | 2,73 |
| Ålderdomshemsvård | | | | | | | | | |
| Antal platser | 100 inv 67– år | 7,11 | 5,89 | 8,24 | 7,08 | 6,41 | 6,98 | 5,93 | 5,51 |
| Medelbeläggning | 100 platser | 94 | 96 | 96 | 92 | 97 | 96 | 100 | 100 |
| Kommunala bostadstillägg | | | | | | | | | |
| Förtids- och ålderspensionärer | 100 inv | 18,08 | 16,59 | 16,87 | 15,92 | 22,75 | 19,65 | 11,43 | 9,62 |
| Beloppets storlek | | 4 500 | 5 500 | 2 100 | 3 000 | 1 080 | 1 700 | 2 004 | 2 004 |

**Tabell 1 Servicenivå åren 1972 och 1975 i kommuner med miljöstörande industri och andra expansiva kommuner**

| Titel och enhet | Målgrupp | Andra expansiva kommuner | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Upplands Bro | | Upplands Väsby | | Staffanstorp | | Lomma | | Härryda | |
| | | 1972 | 1975 | 1972 | 1975 | 1972 | 1975 | 1972 | 1975 | 1972 | 1975 |
| *Sport, friluftsliv och fritid* | | | | | | | | | | | |
| Idrottshallar, minst 18 x 36 m | | | | | | | | | | | |
| Antal | 1 000 inv | 0,08 | 0,14 | 0,09 | 0,14 | 0,15 | 0,13 | 0,08 | 0,20 | – | 0,10 |
| Bruttogolvyta i m² | 1 000 inv | 75,00 | 127,92 | 136,36 | 113,96 | 123,08 | 247,82 | 140,77 | 148,61 | – | 80,32 |
| Antal åskådarplatser | 1 000 inv | 34,17 | 24,33 | 6,82 | 5,34 | 38,46 | 44,77 | 29,23 | 24,75 | – | 15,67 |
| Plasthallar, minst 18 x 36 m | | | | | | | | | | | |
| Antal | 1 000 inv | – | – | 0,05 | 0,04 | 0,09 | 0,07 | 0,15 | 0,13 | 0,06 | 0,05 |
| Bruttogolvyta i m² | 1 000 inv | – | – | 36,36 | 29,92 | 123,53 | 93,14 | 99,69 | 84,40 | 52,22 | 41,14 |
| Gräsfotbollsplaner, minst 60 x 100 m | | | | | | | | | | | |
| Antal | 1 000 inv | 0,25 | 0,28 | 0,14 | 0,14 | 0,35 | 0,26 | 0,15 | 0,20 | 0,11 | 0,10 |
| Simhallar | | | | | | | | | | | |
| Simbassänger i m² | 1 000 inv | – | – | – | 11,15 | – | – | 16,30 | 17,19 | – | – |
| Omklädningsutrymmen, yta i m² | 1 000 inv | – | – | – | 3,38 | – | – | 11,54 | 9,12 | – | – |
| Omklädningsutrymmen för antal personer | 1 000 inv | – | – | – | 7,44 | – | – | 11,38 | 9,51 | – | – |
| Tempererade bad utomhus | | | | | | | | | | | |
| Simbassänger i m² | 1 000 inv | – | – | 14,23 | 11,15 | 48,08 | 48,77 | – | – | – | – |
| Omklädningsutrymmen för antal personer | 1 000 inv | – | – | 11,36 | 7,44 | 15,38 | 6,45 | – | – | – | – |
| Ishallar | | | | | | | | | | | |
| Yta i m² | 1 000 inv | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Antal åskådarplatser | 1 000 inv | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Konstfrusna banor utomhus | | | | | | | | | | | |
| Yta i m² | 1 000 inv | – | – | 81,92 | 56,98 | – | – | – | – | – | – |
| Antal åskådarplatser | 1 000 inv | – | – | 40,91 | 28,49 | – | – | – | – | – | – |
| *Vuxenutbildning* | | | | | | | | | | | |
| Antal deltagare från kommunen | 100 inv 20– år | 1,07 | 2,24 | 2,85 | 3,73 | 1,72 | 0,92 | 2,08 | 2,11 | 2,15 | 3,75 |
| Antal deltagare från andra kommuner | 100 egna elever | 6,98 | 7,18 | 2,26 | 7,27 | 23,26 | – | 8,70 | 4,29 | 7,75 | 1,76 |

| | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Barnomsorg* | | | | | | | | | | | |
| Förskola, heltidsgrupper | | | | | | | | | | | |
| Antal platser (statsbidragsberättigade) | 100 inv 0–6 år | 7,13 | 13,45 | 7,22 | 8,98 | 10,51 | 11,70 | 5,84 | 10,05 | 2,43 | 4,07 |
| Antal inskrivna barn | 100 platser | 108,13 | 120,12 | 114,90 | 136,96 | 130,33 | 120,07 | 118,26 | 113,61 | 112,50 | 112,28 |
| Familjedaghem | | | | | | | | | | | |
| Antal hem | inskrivna barn/hem | 1,77 | 1,23 | 1,81 | 1,22 | – | 0,36 | 1,64 | 1,50 | 1,47 | 1,82 |
| Antal inskrivna barn | 100 inv 0–6 år | 5,84 | 5,63 | 9,09 | 9,98 | – | 0,30 | 3,25 | 7,89 | 2,12 | 3,57 |
| Fritidshem | | | | | | | | | | | |
| Antal platser | 100 inv 7–14 år | 1,92 | 3,51 | 1,44 | 3,33 | 2,36 | 2,98 | 0,78 | 2,09 | 0,64 | 0,50 |
| Antal inskrivna barn | 100 platser | 96,67 | 100,00 | 104,76 | 118,57 | 81,40 | 100,00 | 120,00 | 121,15 | 113,33 | 113,33 |
| Antal öppethållandetimmar | timmar/plats och år | 2 893 | 2 760 | 2 154 | 2 760 | 1 833 | 3 000 | 1 242 | 2 530 | 2 508 | 2 530 |
| *Barnvårdarverksamhet* | | | | | | | | | | | |
| Tillfällig barnomsorg (kompenserade sjukdagar inom barnomsorgen) | | | | | | | | | | | |
| Antal arbetstimmar av barnvårdare och hemsamariter | Σ inv 0–6 år | 4,27 | 5,17 | 2,51 | 2,92 | 1,66 | 2,06 | 0,85 | 3,28 | 1,41 | 2,16 |
| *Hemvårdarverksamhet* | | | | | | | | | | | |
| Antal arbetstimmar av hemvårdare och hemsamarit/barnvårdare | Σ kvinnor 20–66 år | 0,59 | 0,87 | 0,47 | 1,17 | 0,44 | 0,80 | 0,76 | 0,91 | 1,04 | 1,91 |
| *Pensionärs- och handikappservice* | | | | | | | | | | | |
| Social hemhjälp till åldringar, handikappade och andra än handikappade | | | | | | | | | | | |
| Antal hjälpta personer | 100 inv 67– år | 21,96 | 25,42 | 42,26 | 46,29 | 13,10 | 17,38 | 16,29 | 15,54 | 31,33 | 27,52 |
| Antal hjälptimmar | 100 inv 67– år | | | | | | | | | | |
| – totalt | | 4 895 | 5 302 | 6 793 | 8 044 | 1 839 | 2 011 | 3 288 | 3 164 | 3 997 | 3 468 |
| – person och vecka | | 4,29 | 4,01 | 3,09 | 3,34 | 2,70 | 2,23 | 3,88 | 3,92 | 2,45 | 2,42 |
| Ålderdomshemsvård | | | | | | | | | | | |
| Antal platser | 100 inv 67– år | 9,57 | 7,36 | 7,27 | 4,88 | 7,62 | 6,74 | 5,57 | 6,94 | 9,32 | 7,71 |
| Medelbeläggning | 100 platser | 91 | 98 | 98 | 92 | 101 | 100 | 100 | 100 | 96 | 89 |
| Kommunala bostadstillägg | | | | | | | | | | | |
| Förtids- och ålderspensionärer | 100 inv | 5,90 | 5,38 | 5,86 | 5,05 | 8,26 | 6,26 | 9,81 | 8,06 | 10,58 | 9,12 |
| Beloppets storlek | | 2 rum + kök + el (200) | 8 600 | 2 rum + kök | 2 rum + kök | 3 600 | 5 400 | 5 100 | 7 200 | 4 800 | 6 600 |

**Tabell 2 Bruttokostnader per invånare för verksamhetsområden inom huvudtitel 0–8 i kommuner med miljöstörande industri och andra expansiva kommuner åren 1972 och 1975. Löpande priser**

| | Stenungsund | Varberg | Oskarshamn | Lysekil | Upplands Bro | Upplands Väsby | Staffanstorp | Lomma | Härryda |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Central förvaltning, rätts- och samhällsskydd* | | | | | | | | | |
| 1972 | 259 | 139 | 163 | 162 | 191 | 175 | 227 | 192 | 151 |
| 1975 | 383 | 218 | 228 | 267 | 231 | 224 | 345 | 385 | 248 |
| *Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning* | | | | | | | | | |
| 1972 | 257 | 155 | 199 | 210 | 271 | 327 | 183 | 273 | 153 |
| 1975 | 401 | 351 | 422 | 341 | 625 | 1 185 | 320 | 424 | 378 |
| *Byggnads- och planväsen, gatu- och parkförvaltning, fritidsförvaltning* | | | | | | | | | |
| 1972 | 227 | 289 | 293 | 284 | 191 | 319 | 281 | 287 | 218 |
| 1975 | 363 | 427 | 484 | 472 | 381 | 453 | 479 | 445 | 344 |
| *Hamnar, kommunikationer, industriell, verksamhet* | | | | | | | | | |
| 1972 | 321 | 474 | 703 | 784 | 272 | 610 | 235 | 362 | 433 |
| 1975 | 348 | 706 | 956 | 1 141 | 326 | 932 | 319 | 569 | 992 |
| *Undervisning och annan kulturell verksamhet* | | | | | | | | | |
| 1972 | 1 085 | 1 067 | 1 227 | 975 | 1 039 | 1 148 | 1 031 | 1 004 | 890 |
| 1975 | 1 696 | 1 584 | 1 699 | 1 381 | 1 543 | 2 006 | 1 558 | 1 711 | 1 445 |
| *Socialvård och socialförsäkring, hälso- och sjukvård* | | | | | | | | | |
| 1972 | 535 | 673 | 911 | 682 | 858 | 737 | 536 | 607 | 542 |
| 1975 | 788 | 1 148 | 1 056 | 1 160 | 1 367 | 1 206 | 785 | 1 021 | 806 |
| *Summa huvudtitel 0–8* | | | | | | | | | |
| 1972 | 2 684 | 2 797 | 3 496 | 3 097 | 2 822 | 3 316 | 2 493 | 2 725 | 2 387 |
| 1975 | 3 979 | 4 414 | 4 845 | 4 762 | 4 473 | 6 006 | 3 806 | 4 555 | 4 213 |

KUNGL. BIBL.
8 MAJ 1978
STOCKHOLM

# Statens offentliga utredningar 1978

## Kronologisk förteckning

1. Stat-kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat-kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat-kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktikfrågor–åtgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.

# Statens offentliga utredningar 1978

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

Hyresrätt 2. Lokalhyra. [8]
Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. [10]

### Socialdepartementet

Föräldrautbildning. [5]

### Kommunikationsdepartementet

1975 års danska och svenska öresundsdelegationer. 1. Öresundsförbindelser. [18] 2. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. [19] 3. Öresundsförbindelser Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. [20]
Bemanning av fartyg. [21]

### Ekonomidepartementet

Kapitalmarknadsutredningen. 1. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. [11] 2. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. [12] 3. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. [13].

### Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. [4]

### Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för framtid. [7]
Växtförädling. [23]
Ny renhållningslagstiftning. [24]

### Handelsdepartementet

Ny konkurrensbegränsningslag. [9]
Regional konsumentpolitisk verksamhet. [16]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Arbete åt handikappade. [14] 2. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. [22]

### Bostadsdepartementet

Etablering av miljöstörande industri. [25]

### Industridepartementet

Energi. [17]

### Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat–kyrka grupp. 1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. [3]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
8 MAJ 1978

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-03760-2
ISSN 0375-250X