



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

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



HÅKAN FORSBERG

Miljöhänsyn och tung industri

R28: 1993

Regeringen och den fysiska
riksplaneringen

R28:1993

MILJÖHÄNSYN OCH TUNG INDUSTRI
Regeringen och den fysiska riksplaneringen

Håkan Forsberg

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
900284-3 från Byggforskningsrådet till
Universitetet i Linköping.

REFERAT

Under 1960-talet lanserades den fysiska riksplaneringen (FRP) med en stark betoning på miljö och ekologi. Konkret kom detta till uttryckt i begreppet ekologisk grundsyn, genom en serie riktlinjer för markanvändning samt genom principer för lokalisering av tung miljöstörande industri. Denna FRPs miljöprofil var utgångspunkt för en analys av hur olika regeringar över åren tillämpat FRP i fråga om nylokalisering av tung miljöstörande industri.

Analysen tyder på att FRP medverkat till att avvärja de omedelbara problem som politiker och planerare stod inför under 1960-talet kring frågor om tung industri innan arbetet med FRP påbörjades. Däremot konstateras att en miljöprofil har kommit till uttryck i mycket begränsad omfattning i regeringars hantering industrilokaliseringar, men att FRP i dessa sammanhang har haft en legitimerande funktion.

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

Denna skrift är tryckt på miljövänligt, oblekt papper.

R28:1993

ISBN 91-540-5558-X
Byggeforskningsrådet, Stockholm

gotab 98468, Stockholm 1993

Innehållsförteckning

FÖRORD

SAMMANFATTNING

- 1 INLEDNING 9
 - 1.1 Syfte och frågeställningar 9
 - 1.2 Den fysiska riksplaneringens upprinnelse 10
Notförteckning 13

- 2 ANALYSENS UTGÅNGSPUNKTER 14
 - 2.1 FRP:s miljöprofil 14
 - 2.1.1 En ekologisk grundsyn 14
 - 2.1.2 Koncentrationsprincipen 18
 - 2.1.3 Resursperspektivet 20
 - 2.2 Riktlinjer för industrilokaliseringar 21
 - 2.3 136a § Byggnadslagen 24
Notförteckning 30

- 3 METOD OCH MATERIAL 31

- 4 ANALYS 35
 - 4.1 Beredningsprocessen för ärenden enligt 136a §
Byggnadslagen 35
 - 4.2 FRP-industrins utveckling 38
 - 4.3 Beslutsanalys 41
 - 4.3.1 Regeringens tolkning av riktlinjerna 41
 - 4.3.2 Geografisk fördelning av ärenden och beslut 47
 - 4.3.3 Lokaliseringsalternativ - resursperspektiv 49
 - 4.3.4 Regeringens villkor för lokaliseringar 54
 - 4.4 Remissanalys 57
 - 4.4.1 Remissinstanser - en materialkommentar 57
 - 4.4.2 Remissvaren 60
Notförteckning 68

- 5 DISKUSSION 71
 - 5.1 Miljö- och resursprofil 71
 - 5.2 Naturresurslagen och miljö-
konsekvensbeskrivningar 75
Notförteckning 77

BILAGA 78

REFERENSER	83
Litteraturreferenser	83
Tryckta källor	84
Otryckta källor	85

Förord

Den Fysiska Riksplaneringen (FRP) är den största enskilda planeringsinsats som genomförts i Sverige. Genom FRP har man från statsmakten haft ambitionen att hantera resurs- och miljöaspekter tillsammans med frågor om olika sektorer eller intressens efterfrågan på de fysiska resurserna, främst mark och vatten, på ett integrerat sätt och för hela landet. Det är alltså ett mycket omfattande projekt som initierades i mitten av 60-talet och som nu finns i Naturresurslagen.

Omfattningen och komplexiteten av FRP har gjort det nödvändigt att avgränsa vår studie. I den här rapporten sammanfattar vi en del av bakgrunden till FRP, vilka principer som blev centrala i dess utformning samt analyserar hur industrilokaliseringar påverkats genom FRP. Genom denna avgränsning har vi kunnat knyta an till övrig forskning som bedrivs vid tema Vatten i Natur och Samhälle, Linköpings Universitet. Men studien har främst motiverats av ett önskemål om att analysera FRP utifrån aspekter som tidigare ej studerats.

Vi har under arbetets gång haft kontakter med ett antal kollegor som givit värdefulla synpunkter på studiens inriktning samt på tolkningen av det empiriska materialet. Bland de personer som på detta sätt bidragit till utformningen och innehållet i denna rapport, vill jag nämna Åsel Floderus, Lars Ericsson, Ingemar Elander, Åke Forsström samt Mats Reneland. Vi vill särskilt nämna Pär Lindström som hjälpte oss i arbetet i den inledande fasen och gav oss möjlighet att botanisera i arkiv med material från förberedelserna med FRP. Vi vill också tacka de tjänstemän som arbetade med lokaliseringsärenden och som ställde upp för intervjuer om ärendenas beredning.

Linköping, juni 1992

Jan Lundqvist
projektledare

Sammanfattning

Projektets övergripande syftet är att analysera regeringens tillämpning av fysisk riksplanering (FRP) genom beslut enligt 136a § Byggnadslagen (BL). Analysen fokuserar på regeringens beslut om *nylokaliseringar* av industri enligt 136a § BL.

FRP lanserades med en stark betoning på miljöhänsyn, inte minst genom att begreppet en *ekologisk grundsyn* gavs en framträdande plats i presentationer av FRP. Men FRP:s miljöprofil bestod också av FRP:s riktlinjer och principer för lokalisering av FRP-industri. Principerna var ett *resursperspektiv* och en *koncentrationsprincip*, och markerar en ambition för resurshushållning och rationell resursanvändning. Det är denna miljöprofil som är utgångspunkten för analysen.

Två frågeställningar utgör analysens tyngdpunkt:

- hur har regeringen tolkat de riktlinjer i FRP som berörs av ärenden om nylokalisering enligt 136a § Byggnadslagen:
- hur har koncentrationsprincipen och resursperspektivet tillämpats i ärenden enligt 136a § Byggnadslagen.

Analysen tyder på att regeringen genom FRP lyckades avvärja de omedelbara problemen som politiker och planerare hade under 1960-talet kring frågor om lokalisering av tung miljöstörande industri. Däremot har en miljö- och resursprofil i mycket begränsad omfattning kommit till uttryck i besluten. Kort sagt har regeringen haft möjligheter att genom lokaliseringsprövningen av FRP-industri tillämpa resursperspektivet, men gjort det endast mycket begränsad utsträckning.

Analysen ger vid handen att resursperspektivet endast undantagsvis har tillämpats, medan koncentrationsprincipen fått starkt genomslag. Resursperspektivet blev, att döma av vår analys, överspelat redan i inledningen av lokaliseringsprövningen. Det är dessutom svårt att se vad som i framtiden skulle kunna motivera politiker till ett högt prioriterat resurstänkande i beslutssituationer liknande de som 136a § BL rört. Det finns ofta mer angelägna, näraliggande aspekter så som sysselsättning etcetera att prioritera än naturresursfrågorna. Koncentrationsprincipens genomslag har till stor del sin förklaring i näringslivets bidrag till FRP:s förarbeten genom de kontakter som förekom mellan industrins branschorgan och arbetsgruppen för FRP inom kommunikationsdepartementet (sedermera civildepartementet). FRP-industrin kunde söka tillstånd för lokalisering till de platser

som industrins representanter hade deltagit i att peka ut under förarbetet. Det är utan tvekan så att de områden för lokalisering av FRP-industri som riktlinjerna i FRP angav var av tillräcklig omfattning för industrins behov av expansionsutrymme, och att områdena gav fördelar förknippade med koncentration av industrin. Det är således inte förvånande att de ansökningar enligt 136a § BL som regeringen biföll, med endast två undantag, var oproblematiska vad gällde överensstämmelse med de geografiska riktlinjerna och med koncentrationsprincipen.

Vad gäller koncentrationsprincipens framtida tillämpning torde den ha förlorat i betydelse för lokaliseringar av FRP-industri. Takten på nylokaliseringen av FRP-industrin är idag långt från så snabb som man föreställde sig under 1960-talet. Med hänsyn till de strukturella förändringar som svensk industri genomgår kan det bli svårt för regeringen att framgent motivera en tillämpning av koncentrationsprincipen på industrilokaliseringar. Vidare, vad gäller resursperspektivet, har industrin i Sverige idag sannolikt än mindre behov av speciella naturförutsättningar för sin verksamhet. Förändringar som genomförts av lokaliseringsprövningen genom Naturresurslagen (NRL) pekar också i den riktningen. NRL:s 4 kapitel har sedan halvårsskiftet 1987 ersatt 136a § BL.

Den huvudsakliga framgången med prövningen enligt 136a § BL i förhållande till FRP:s förhistoria är att regeringen fått möjlighet dels att i ett tidigt skede i företagens lokaliseringsprocess ta ställning till enskilda lokaliseringar, dels att legitimera sina beslut om lokalisering av FRP-industri. Genom den allsidiga prövningen och med remissynpunkter bakom sig kunde regeringen alltid finna stöd för sina beslut.

I förhållande till FRP:s förhistoria var regeringen på sätt och vis framgångsrik också med att genom FRP och lokaliseringsprövningen möta de motsättningar i markanvändningen som uppstod när industrilokaliseringar aktualiserades. Det finns emellertid inget som talar för att konflikter i samband med lokaliseringar av FRP-industri minskade jämfört med tiden före FRP:s inrättande. Analysen stödjer med andra ord antagandet att FRP och 136a § BL haft betydelse för arbete med och beslut om markanvändningsfrågor på central nivå, men varit av mindre betydelse för att minska motsättningar kring lokaliseringar av FRP-industri.

1 Inledning

1.1 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med detta projekt är att analysera regeringens tillämpning av fysisk riksplanering (FRP) genom beslut enligt 136a § Byggnadslagen (BL). Mera preciserat handlar det om regeringens beslut om *nylokaliseringar* av industri som berördes av 136a § BL, fortsättningsvis benämnd FRP-industri. Analysen omfattar hela perioden som FRP var i kraft, 1973-1987. Avgränsningen motiveras av att lokalisering av tung miljöstörande industri stod i centrum för uppmärksamheten under FRP:s förhistoria och förarbete. Analysens begränsning till *nylokalisering av FRP-industri* förtjänar att påpekas. Framställningen ger alltså inte någon belysning av FRP:s konsekvenser och effekter för alla de sakområden och de aktörer som FRP och tillämpningen av den på ett eller annat sätt har berört. Det återstår med andra ord ett stort analysarbete för att vidga kunskaperna om FRP:s betydelse i olika sammanhang och för olika syften.¹ I huvudsak utgår analysen från en tidigare publikation från projektet (Forsberg 1992).

FRP lanserades med en stark betoning på miljöhänsyn, inte minst genom att begreppet en *ekologisk grundsyn* gavs en framträdande plats i presentationer av FRP. Ekologibegreppet har sedan dess använts i en lång rad sammanhang där det i strikt vetenskaplig mening inte alltid hört hemma. En iakttagare som Lars Emmelin menar att man i den politiska retoriken gått direkt från begreppet ekologi till policy utan att ge begreppet en operationell definition (Emmelin 1983 s. 52f). Det kan vara en förklaring till att den ekologiska grundsynen inte kan sägas ha kommit till konkret användning i fysisk planering i någon påtaglig omfattning.

Men FRP:s miljöprofil bestod inte endast av den ekologiska grundsynen. Även FRP:s riktlinjer och principer för lokalisering av FRP-industri, genom vilka resurshushållning och rationell resursanvändning framhålls, formar denna profil. Det är den miljöprofil som FRP fick genom sina *riktlinjer* och *principer* för lokalisering av FRP-industri som är utgångspunkten för vår analys. De principer som vi utgår från är *koncentrationsprincipen* och *resursperspektivet* i FRP. Uppgiften är alltså att analysera hur regeringen har tillämpat dessa riktlinjer och principer i beslut enligt 136a § BL. En övergripande frågeställning är om tillämpningen av FRP vad gäller lokalisering av FRP-industri kännetecknas av en tydlig naturresurs-

och miljöprofil eller om tillämpningen i själva verket fick en pragmatisk prägel där mera näraliggande frågor prioriterades före miljöfrågan. Man kan till exempel tänka sig, att även om regeringen hade ambitionen att driva en offensiv resurs- och miljöpolitik genom FRP så beskars möjligheterna av att ekonomiska (näringspolitiska) och sysselsättningsmässiga frågor tog överhanden i beslut enligt 136a § BL.

Två frågeställningar utgör analysens tyngdpunkt:

- hur har regeringen tolkat de riktlinjer i FRP som berörs av ärenden om nylokalisering enligt 136a § Byggnadslagen:
- hur har koncentrationsprincipen och resursperspektivet tillämpats i ärenden enligt 136a § Byggnadslagen.

För att bättre förstå tillämpningen av FRP i dessa fall finns det all anledning att gå tillbaka till FRP:s förhistoria och den problembild som låg bakom initiativet till planeringen. Efter följande sammanfattning av upprinnelsen till FRP² redovisar vi utgångspunkterna för analysen (kapitel 2) följt av en redovisning av metod och material (kapitel 3). Därefter följer (kapitel 4) analysen av tillämpningen. Framställningen avslutas med en diskussion (kapitel 5).

1.2 Den fysiska riksplaneringens upprinnelse

Utvecklingen inom planlagstiftningen fram till 1987 när Plan- och bygglagen (PBL) trädde i kraft har gått i en riktning från att kommunerna haft befogenhet att bestämma över användning av mark och vatten till ett successivt ökat lagstöd för statliga ingrepp i denna planering, alltjämt med bibehållet kommunalt planmonopol. Det ökade utrymmet för statlig intervention har motiverats av behov av att skydda och ta tillvara allmänna intressen som kommunerna inte hanterat tillfredsställande i sin fysiska planering. När FRP trädde i kraft 1973 innebar det att regeringen tog på sig rollen att i den fysiska planeringen också skydda riksintressen, och utökade således sin befogenhet att bestämma över markanvändningen.

Huvudorsaken till att FRP upprättades finner vi emellertid inte i någon utpräglad strävan hos regering och riksdag att centralisera beslut om markanvändning. Bakgrunden till FRP förstås bättre som en mer eller mindre politisk nödvändighet påkallad av planeringsproblem som blev akuta under 1960-talets första hälft.

När debatten om riksplanering tog fart under inledningen av 1960-talet var det aktörer utanför regeringen och det socialdemokratiska partiet som drev fram frågan. Regeringen avvisade länge propåerna och menade att de planeringsproblem som lyftes fram i debatten skulle lösas av kommunerna inom ramen för det kommunala planmonopolet. När slutligen regeringen, med Olof Palme i spetsen, i maj 1966 tog initiativ till FRP var det alltså först efter att frågan aktualiserats genom flera års agerande av bland andra Riksdagens revisorer, utredningskommittéer och politiker både till höger och vänster om socialdemokratin på den politiska skalan. Det avgörande initiativet 1966 togs först när en serie i tiden sammanfallande problem hade hopat sig för regeringen. De huvudproblem som låg bakom initiativet till FRP kan sammanfattas på följande sätt:

- att det fanns uppenbara brister i kommunernas fysiska översiktsplanering:
- att regeringen saknade formell möjlighet att ta ställning till frågor om lokalisering av tung miljöstörande industri:
- att ett allmänt miljömedvetande började göra sig allt mer gällande i samband med konflikter kring lokalisering av tung miljöstörande industri.

Genom den publika medvetenhet om miljöförstöring som accentuerats kring 1960 fästes uppmärksamheten på den fysiska planeringens svaga ställning inför förändringar i markanvändningen som industriföretag, med kommunernas goda vilja, hade tagit initiativ till. Den framväxande miljömedvetenheten blottade med andra ord en ny dimension i markanvändningskonflikterna. Politiker och planerare var emellertid inte förberedda att hantera konflikterna och miljökritiken. De saknade rutiner eller institutioner för detta.

Det nya i situationen var inte konflikterna som sådana, utan innehållet i konflikterna, det vill säga den framväxande miljöopinion som gjorde sig bemärkt.³ Mycket tyder på att det var frammarschen av denna medvetenhet som regeringen, och kanske framför allt Palme, började känna av och som gjorde att regeringen ändrade kurs och tog initiativ till riksplanering. Samtidigt var en rådande föreställning att konfliktnivån i samband med industrilokaliseringar skulle bestå.

Att oförenliga intressen konkurrerar om mark, eller att aktörer motsätter sig industrilokaliseringar eller andra förändringar i markanvändningen är ingen ovanlig företeelse, vare sig på 1960-talet, tidigare eller idag. Det normala är snarare, att det finns

grupper eller enskilda som har avvikande åsikter om en aktuell markanvändning, och som reser krav på att en specifik plan eller ett planbeslut rivs upp - den omvandling av miljön som en fysisk plan förutsätter står inte i rimlig proportion till de biverkningar som kritiker föreställer sig bli följden om en plan eller en tänkt förändring av markanvändningen förverkligas. Aktörer med motsatta åsikter om förändringar av markanvändningen för lokalisering av tung miljöstörande industri förde emellertid vid denna tid debatten offentligt i en större utsträckning än tidigare. Det är uppenbart att regeringen var besvärad av att sakna planinstitut eller motsvarande beredskap för att hantera motstående intressen i markanvändningen som gav sig tillkänna.

Inom den centrala planeringsnivån saknades dock beredskap för att möta en framväxande kritisk attityd i samhället till politikernas och planerarens agerande i samband med industrilokaliseringar. Dessutom var inte plan- och miljöfrågorna institutionaliserade på ett sätt som tedde sig erforderligt för att kunna hantera samtida och framtida förändringar i markanvändningen. I kanslihuset, i första hand inom kommunikationsdepartementet, hanterades detaljerade frågor i kommunala plan- och byggärenden som överklagats till regeringen. De stora markanvändningsfrågorna av mera avgörande betydelse för den ekonomiska utvecklingen i landet gick emellertid regeringen i princip förbi. Den kunde i stort sett endast, som Palme sade, fatta beslut inför fullbordat faktum (Palme 1966 s. 95). I princip fick regeringen enbart i efterhand bekräfta spontant utvecklade förändringar av markanvändningen. När det gällde frågor som lokalisering av tung miljöstörande industri var alltså regeringen i behov av en arena för att hantera motstående markintressen, och att kunna göra det på ett så tidigt skede som möjligt i företagets planeringsprocess. Dessutom var det angeläget att kunna undvika, eller på ett smidigt, förtroendeingivande sätt, komma till rätta med konflikter i markanvändningen.

När så regeringen genom FRP sökte lösa näraliggande problem med markanvändningskonflikter ställdes också lösningar i utsikt på sedan länge uppmärksammade frågor om markanvändningen, såsom att stärka kommunernas översiktliga fysiska planering och verka för fysisk planering före, inte efter projekten. Att sätta igång med riksplanering av markanvändningen var inte nödvändigtvis det enda sättet att ta ett grepp om de problem som var för handen, men FRP erbjöd möjligheter att ge ett antal frågor en samlad lösning.

Notförteckning

1. Utöver detta projekt har Håkan Magnusson (1980) i sin avhandling *Kommunerna och den regionala planeringen - en analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen* givit en belysning av hur olika intressen vägts mot varandra i kommunernas implementering av FRP under 1970-talet. Beträffande säkerställandet av områden av riksintressen för naturvård, friluftsliv se *Naturreсурser nyttjande och hävd* (SOU 1983:56 s. 308f) samt Statens naturvårdsverks rapport nr 3771 *Områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv*. En diskussion kring FRP:s betydelse för kulturminnesvården finns i Tidskriften *Kulturmiljövård* nr 2 1990.

2. Se Forsberg (1992 kapitel 4) för en utförligare analys av FRP:s introduktion.

3. För diskussioner av den framväxande miljömedvetenheten i Sverige se t. ex. Bo Roséns bok (1987) *Den glömda miljödebatten*. Se också *Nedräkning pågår. Hur upptäcks miljöproblem? Vad händer sedan?* av Jan Thelander och Lars J. Lundgren (1987) samt Sverker Sörlins idéhistoria om naturumgänget, *Naturkontraktet* (1991).

2 Analysens utgångspunkter

2.1 FRP:s miljöprofil

FRP:s miljöprofil formades av tre principer, nämligen *en ekologisk grundsyn, en koncentrationsprincip och ett resursperspektiv*. Principerna skiljer sig åt. Den ekologiska grundsynen har en ideologisk karaktär medan de två andra principerna betonar rationalitet i markanvändningen. De kom också in i olika tidsskeden under förberedelserna för FRP. Medan koncentrationsprincipen och resursperspektivet lanserades tidigt under förarbetena kom den ekologiska grundsynen på tal först i den första propositionen om FRP (Prop. 1972:111 bilaga 2).

Vår analys utgår från koncentrationsprincipen och resursperspektivet. För att ge en fullständigare bild av FRP:s miljöprofil ägnar vi ändå ett avsnitt av framställningen åt den ekologiska grundsynen. Att vi inte explicit försöker analysera om eller hur den ekologiska grundsynen framträder i lokaliseringsärendena beror på problem med att operationalisera den samt att koncentrationsprincipen och resursperspektivet mera konkret fångar miljöaspekterna i lanseringen av FRP.

2.1.1 En ekologisk grundsyn

Ett av FRP:s mer uppmärksammade kännemärken var att en ekologisk grundsyn framgent skulle genomsyra fysisk planering speciellt och samhällplaneringen generellt, och lanserades i den första propositionen om FRP (*ibid.*). Man kan se betoningen på en ekologisk grundsyn som ett försök av regeringen att integrera FRP med miljöpolitiken, och ekologibegreppet har sedermera kommit till användning i en rad andra sammanhang. Analyser tyder dock på att framgången inte varit så stor vad gäller den ekologiska grundsynens förverkligande i praktisk planering (se t.ex. Riksrevisionsverket 1978; SOU 1983:56 s. 121ff; s. 331ff; Emmelin 1982; 1983; 1987; Ödmann 1986).

Vad en ekologisk grundsyn mera konkret innebar och hur den skulle tillämpas i den fysiska planeringen var emellertid oklart i propositionen. I rapporten *Hushållning med mark och vatten* nämndes för övrigt inget om en ekologisk grundsyn, men väl begreppet ekologi som förklarades i en fotnot (SOU 1971:75 s. 41). Innebördens av en ekologisk grundsyn i planeringen förklarade statsrådet

Svante Lundkvist på följande sätt:

"Den fysiska planeringen skall medverka till att samhällsutvecklingen sker inom de ramar som naturresurserna och naturmiljön anger och att mångformigheten inom naturliga ekosystem bevaras så att förutsättningar ges för rika biologiska utvecklingsmöjligheter i framtiden. Samhällsutvecklingens störningar på ekosystemen bör därför hållas under kontroll" (Prop. 1972:111 bilaga 2 s. 131).

Vidare betonade han att samhället måste begränsa användningen av icke förnyelsebara naturresurser så att inte naturmiljön försämrats och framtida handlingsalternativ förloras. En konsekvens av detta var att produktionen borde ta sikte på fullständig återvinning av restprodukter, eller åtminstone utvecklas med syftet att minimera avfallsmängderna till en ur ekologisk synpunkt tolererbar nivå. Att frågorna om restprodukter och avfall är nog så aktuella idag som för 20 år sedan ger en föreställning om med vilken takt ekologiska perspektiv kommit in i beslut och handling på offentlig såväl som på privat arena.

Lundkvist tog emellertid flera kliv bakåt från de ambitioner som han hade presenterat som sin principiella uppfattning av ett ekologiskt synsätt. Med hänvisning till ofullständiga kunskaper om ekologiska samband, landets naturförhållanden och att den tekniska utvecklingen inte nått tillräckligt långt för att omedelbart tillfredsställa de ekologiska kraven menade han "att en ekologisk grundsyn, såsom jag nyss sökt beskriva den, inte är möjlig att tillämpa fullt ut idag" (ibid. s. 131). I propositionen saknas vidare handlingsrekommendationer som vägledning för att förverkliga ett ekologiskt synsätt i praktisk fysisk planering.

Under rubriken "Naturmiljöns tillstånd och känslighet" i rapporten *Hushållning med mark och vatten* angavs ett antal ekologiska förutsättningar i FRP. Kapitlet sammanfattade landets naturgeografiska betingelser med fokusering på känsligheten för försurning i mark och sötvatten, och redovisade en översikt över hur belastad kusten var av försurande, närande och syrekrävande utsläpp. Mot bakgrund av den skisserade bilden av naturmiljöns tillstånd lämnades rekommendationer för lokalisering av FRP-industri. En rimlig slutsats av rekommendationerna är att inte alls tillåta lokalisering av FRP-industrier till västkusten och stora delar av ost- och Norrlandskusten. Men arbetsgruppen för FRP förordade trots allt olika kustavsnitt som lämpliga lokalisering av FRP-industri

(SOU 1971:75 s. 105ff; kapitel 21). Följande citat illustrerar karaktären på rekommendationerna:

"Stora utsläpp av försurande ämnen från anläggningar som samtidigt kräver oljetillförsel lokaliseras lämpligast till ostkusten i varje fall om oljeförsörjningen kan ske via oljepipeline. Är detta ej möjligt är en förläggning av sådana utsläpp till västkusten kanske att föredra. Förekommer dessutom stora närsaltutsläpp och/eller utsläpp av syreförbrukande organisk substans torde västkustlokalisering vara att föredra" (ibid. s. 108).

Vidare konstaterades att "inlandslokalisering inger betydande tvekan vid stora utsläpp oavsett föroreningstyp" (ibid. s. 108).

Lars Emmelin är kanske den som tydligast har problematiserat den ekologiska föresatsen i FRP att bevara mångfald och därmed handlingsfrihet för framtiden. Han betonar dels att det finns en inomvetenskaplig debatt om huruvida mångfald verkligen leder till stabila ekologiska system, dels att det i själva verket är svårt att göra reda för hur en ökad handlingsfrihet kommer till uttryck i FRP (1983 s. 45ff). De mycket försiktigt formulerade ekologiska ståndpunkterna i FRP var, skriver Emmelin, mera att se som restriktioner än riktlinjer för lokalisering, och syftade på att miljöns kvalitetsfrågor inte diskuterades i FRP. En riktlinje borde innehålla ställningstaganden om miljö kvalitet och inte som i FRP tala om var längs kusten som olika utsläpp är olämpliga relativt miljömässiga förutsättningar vid andra kustavsnitt (ibid. s. 59ff; se även Emmelin 1987; SOU 1983:56 s. 121ff; s. 331ff; Ödmann 1986 s. 70ff).

Emmelins påpekande är viktigt och belyser problemen med att få grepp om rekommendationerna i FRP om industrilokalisering. Hade kvalitetsnormer definierats för i vilken omfattning luft, mark och vatten i enskilda lägen maximalt får förorenas skulle det ha varit enklare, att ur naturmiljö eller ekologisk synpunkt, bedöma lämpligheten av enskilda industrilokaliseringar längs kusten. Utan sådana normer förefaller emellertid varje lokalisering förhandlingsbar, och i vilken utsträckning en enskild lokalisering är lämplig med hänsyn till miljön är på förhand mindre säker. En fördel med riktlinjer och inte kvalitetsnormer är att riktlinjerna gav utrymme för tolkningsmöjligheter för regeringen eller myndigheter som skulle tillämpa riktlinjerna. Kvalitetsnormer är visserligen inte statiska, men förändringar av dem kräver mer arbete och andra motiveringar jämfört med att ta ställning till miljö störningar i enskilda fall.

När det gäller kopplingen mellan ekologisk grundsyn och industrilokaliseringar finns all anledning att också beröra vad som idag kallas miljökonsekvensbeskrivningar (MKB).¹ Tanken på att utveckla motsvarande MKB för lokalisering av FRP-industri var uppe för diskussion redan i propositionen om FRP 1972. I remissvaren över flera av FRP-propositionerna riktades kritik mot att miljöfrågorna var för dåligt belysta för att ligga till grund för lokaliseringsbeslut. Till exempel menade SMHI att man inte kunde ta det för självklart att det fanns ytterligare utrymme för förorening av luft och vatten på olika platser även om marken ur plansynpunkt kunde vara lämplig för industrier (Prop. 1975/76:1 s. 59).

Utöver att förutsättningar för industrilokaliseringar i någon mån behandlades av kommunerna i FRP:s program- och planeringsskeden tillsatte regeringen i mars 1973 en utredning som skulle utveckla metoder för att utreda och beskriva miljöförhållanden på platser lämpade för tung miljöstörande industri. Förslaget kallades *Principprogram för undersökningar av naturförhållanden vid vissa industrilägen* (PNI) (Ds B 1974:2). Tanken var att man genom att tillämpa PNI skulle ha kunskap om hur känsligt ett område var för olika slag av utsläpp innan en specifik industrilokalisering aktualiserades. Programmet skulle ge "goda förutsättningar för att bedöma om ett område i förhållande till andra aktuella områden är lämpligare som lokaliseringplats för FRP-industri från miljösynpunkt" (ibid. s. 2). Direktiven till utredningen uttrycker en otillfredsställelse över att material för att bedöma miljökonsekvenser av en industrilokalisering normalt togs fram i direkt anslutning till ett aktuellt ärende, och att materialet var för knapphändigt för att ligga till grund för bedömningar av ekologiska konsekvenser på sikt (ibid. s. 1-4).

Utredningens förslag innebar att i tre steg, motsvarande upp mot sex års arbete, belysa miljösituationen på enskilda platser som var lämpliga för lokalisering av FRP-industri. Programmet omfattade luft, mark och vatten och innebar detaljerade studier av lokaliseringsområdena före och kontinuerligt under det att produktion pågick. Kostnaden för varje utredning beräknades till cirka 12 miljoner kronor i 1974 års penningvärde (Ds Bo 1979:1). Förslaget förverkligades aldrig.

2.1.2 Koncentrationsprincipen

Koncentrationsprincipen presenterades första gången av dåvarande kommunikationsminister Svante Lundkvist vid en presskonferens i november 1967. Han kunde då stödja sig på en framtidsbild som förespeglade ett kraftigt exploateringsstryck mot västkusten från industri och friluftsliv. Utöver att utvecklingen av friluftslivet skulle ta mera mark i anspråk förväntades på sikt upp till 20 atomkraftverk, ett antal nya massafabriker, oljeraffinaderier, kemisk och annan tung industri söka lokalisering längs kusten i Syd- och Mellansverige. Denna utveckling förebådade konflikter. Men om man kunde "koncentrera industrier med besvärande omgivningspåverkan - det gäller sålunda inte all industri - till ett begränsat antal områden", menade Lundkvist, kunde "större delar av kusterna hållas öppna för friluftslivet och andra med industrin konkurrerande intressen. En sådan koncentration bör vara en målsättning för en planering av kusten" (Forsberg 1992 s. 96).

Koncentrationsprincipen tillämpades första gången under denna benämning i samband med att regeringen försvarade sitt beslut om att fastställa stadsplanen för Väröhalvön 1968. Regeringen ansåg då, mot bakgrund av de dittills genomförda förberedelserna för FRP, att Väröområdet var det lämpligaste området på södra västkusten att koncentrera industrietableringar till (Presskommuniké 1968-04-04).²

Koncentrationsprincipen innebar att platserna för nylokalisering av FRP-industri längs kusten skulle ligga i anslutning till områden med liknande industrier. Det är oklart i vilken utsträckning som koncentrationsprincipen avsågs vara tillämplig på lokaliseringar av industri också i de inre och norra delarna av landet. Statsrådet skrev visserligen, med stöd av miljösituationen och den regionalpolitiska planeringen, att en målsättning var "att åstadkomma en jämnare fördelning av den behandlade industrin inom landet" (Prop. 1972:111 bilaga 2 s. 166). Men huruvida tanken var att koncentrera FRP-industri annat än längs kusten framgår inte av propositionen.

Koncentrationsprincipen motiverades längs två argumentationslinjer. Längs den ena tog man fasta på tätortsutveckling och samhällets investeringar i infrastruktur m.m. Längs den andra diskuterades industrins miljöpåverkan. Planverket sammanfattade argumenten på följande sätt 1968:

"Genom en koncentration får man en lägre totalpåverkan av immissioner samtidigt som man förhindrar en fläckvis utspridd industrialisering längs hela kusten. En koncentration ger också bättre underlag för kollektiva serviceanordningar av olika slag, som företagen och deras anställda efterfrågar" (Forsberg 1992 s. 97 op.cit.).

Genom koncentration tänkte man sig att samhällets investeringar i infrastruktur och annan samhällsservice skulle begränsas till ett fåtal tätorter eller tätortsnära platser.³ Föreställningen kretsade kring frågan om samhällsekonomiska fördelar skulle nås dels genom att arbetsmarknader och samhällsbildningar kunde hållas samman, dels genom förbättrade möjligheter att ordna med samhällsservice i anslutning till industrier. Vidare ville man undvika att nya tätorter växte upp som följd av att industrier lokaliseras på platser långt från existerande bebyggelse. Så skulle koncentrationen motverka uppkomsten av obalanserade lokala arbetsmarknader genom att orter i framtiden inte kommer att domineras av en arbetsgivare. Platser för FRP-industri skulle därför "så långt möjligt ligga inom bekvämt pendlingsavstånd från tätort som utpekats som regionalt centrum" i det regionalpolitiska programmet från 1972 (SOU 1971:75 s. 322; prop. 1972:111 bilaga 2 s. 155-156). Även för industrin fanns tjänster genom fördelar av samlokalisering som i enskilda fall kunde nås.

Principens miljöaspekt vilade på föreställningen att en koncentration av industriverksamheter ger en samlad, koncentrerad miljöpåverkan. Under förarbetet för FRP menade man att:

"en större industrianläggning har... en viss omgivningspåverkan genom immissioner i luft och vatten, genom förändring av landskapsbilden, genom tung trafik och genom olika sekundära investeringseffekter. Genom att koncentrera industrietableringar till ett eller ett fåtal områden blir det möjligt att lämna huvuddelen av kusten opåverkad av dylika effekter. Som resultat härav erhålles en längre total omgivningspåverkan" (Forsberg 1992 s. 97 op.cit.).

Denna tanke ska ses mot bakgrund av kritiken mot den före och under 1960-talet ofta tillämpade utspädningsmetoden i försöken att mildra miljöstörande verksamheters konsekvenser för miljön. Metoden stöddes av en föreställning om att miljöpåverkan minskar om utsläppen späds ut i stora lufthav och vattenmassor. Metoden innebar kort sagt att i möjlig mån lokalisera verksamheter på platser som var väl försörjda med vattenrecipienter och goda vindför-

hållanden. Därigenom kunde kortsiktiga och för ögat iakttagbara effekter av immissioner hållas relativt begränsade. Men strategin blev i längden otillräcklig när konsekvenserna av utsläpp från diverse verksamheter, i form av försurning, eutrofiering etcetera, blev alltför uppenbara och föremål för en bred uppmärksamhet. Utspädningsmetoden kompletterades då med filter för rökgasrening och reningsanläggningar för avloppsvatten för att minska de punktvisa utsläppen. Den nya strategin är emellertid bara ett annat uttryck för en i grunden likartad syn på hur miljöproblem angrips. Istället för att ingripa mot produktionen som sådan koncentreras regeringens och myndigheters ansträngningar till att hantera utsläpp från befintliga och tillkommande verksamheter. Utsläpp och markanvändning ses om en lokaliseringsfråga, medan produktionen betraktas som given.

Från det att koncentrationsprincipen sjuösattes fram till att propositionen lades fram 1972 ifrågasattes från olika håll koncentrationsprincipens förtjänster vad gällde miljöföroreningar. Frågan restes om hur länge mellanliggande, icke industrialiserade områden kunde hållas åtskilda och opåverkade av föroreningar, och hur pass tillförlitliga kunskaperna om spridning och ackumulation av föroreningar var. Med då tillgänglig teknik för rening av industriutsläpp, menade Planverket, var fördelarna med principen för stunden visserligen övervägde. Verket ställde emellertid krav på principens tillämpning:

"De långsiktiga och storskaliga effekterna från de olika föroreningskällorna måste vara helt under kontroll. Utsläppsnivåerna måste hållas så låga, att en gradvis försämring av luft- eller vattenkvaliteten förhindras. Detta synsätt... måste komma att prägla behandlingen av alla emissioner" (Statens planverk 1970 del 10 s. 42).

Man kan också fråga sig om inte koncentrationsprincipen ur miljösynpunkt blir inaktuell i takt med att renings- och produktionsteknik utvecklas till att ge allt mindre punktvisa utsläpp.

2.1.3 Resursperspektivet

I de föredrag om FRP som hölls från och med att förarbetet för FRP inleddes skedde en anmärkningsvärd glidning i problemformuleringen bakom FRP. Från en fokusering på konflikter, bristande fysisk översiktplanering etcetera som huvudproblem lades betoningen på ett *resursperspektiv*. Det innebar att behovet av FRP häktades fast

vid det tämligen självklara faktum att olika fysiska förutsättningar såsom djupförhållanden längs kusten, recipientkapaciteter m.m. ensamma eller i kombinationer bara finns på ett eller ett fåtal ställen i landet. Man skapade därigenom en föreställning om att mark- och naturresurserna på många håll i landet är unika och att vissa naturförhållanden förekommer sparsamt.

Resursperspektivet som princip för lokalisering och rationell markanvändning innebar att i första hand skulle de verksamheter som behövde tillgång till en unik resurs lokaliseras till den plats där denna resurs finns.

2.2 Riktlinjer för industrilokaliseringar

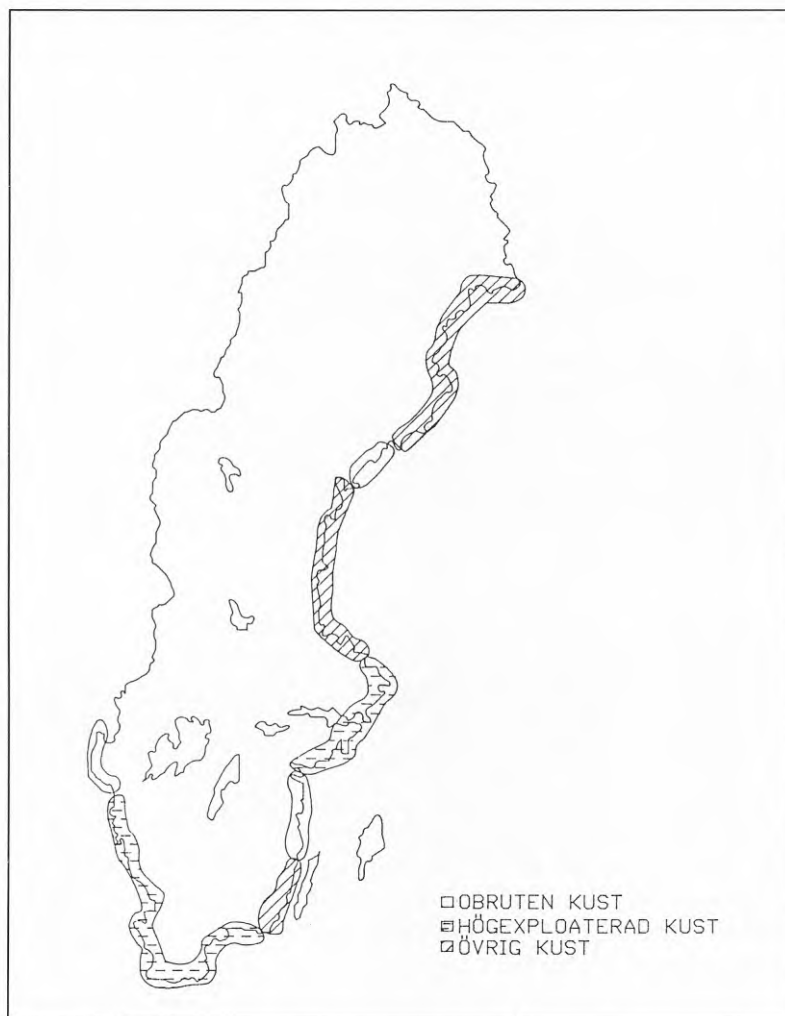
Genom FRP delades kusten in i de tre kategorierna *högexploaterad kust*, *obrutna kust*, och *övrig kust*. Kategoriernas geografiska fördelning illustreras i figur 2:1. Riktlinjerna omfattade *nyanläggning* av FRP-industri. Följaktligen berördes inte industrilokaliseringar till andra delar av landet om regeringen ansåg att det inte fanns någon konkurrens om naturresurser eller bedömde att en specifik industri inte skulle komma i konflikt med miljö- och naturvårdsintressen (Prop. 1972:111 bilaga 2 s. 158). Valet av lämpliga platser för FRP-industri motiverades med koncentrationsprincipen och resursperspektivet:

"Anläggningar som inte har behov av de speciella resurser som föranlett att ett område i den fysiska riksplaneringen har anvisats som industriområde bör inte förläggas till området om detta skulle hindra sådana industrietableringar för vilka resurserna är av särskilt värde" (ibid. s. 158)

Riktlinjerna förbjöd i princip lokalisering av FRP-industri till *den obrutna kusten*. Dessa kuststräckor skulle i första hand användas för natur- och kulturvård och friluftsliv. En viss förtätning av befintlig fritidsbebyggelse ansågs också tillåten (SOU 1971:75 343ff; prop. 1972:111 bilaga 2 s. 163ff).

Beträffande *övrig kust* var riktlinjerna mindre entydiga, men även härprioriterades rörligt friluftsliv och naturvård före industriverksamhet och fritidsbebyggelse. Regering och riksdag intog i FRP en generell restriktiv hållning till lokalisering av FRP-industri till orörda delar av dessa kuststräckor. Kuststräckorna borde om möjligt förbli oexploaterade av FRP-industri, men om tillräckliga skäl fanns

kunde exploatering tillåtas. Till exempel var statsrådet Lundkvist lyhörd för industriexploatering vid Kalmarkusten samtidigt som han betonade dess värde för turism. Mera konkret innebar det att turism och miljöhänsyn kunde tvingas träda tillbaka ifall regionalpolitiska motiv skäl motiverade industrilokaliseringar (Prop. 1972:111 bilaga 2 s. 165ff).



Figur 2:1 De tre kategorierna kust enligt FRP.
Källa: SOU 1971:75 (s. 340).

I den mån det var motiverat med lokaliseringar skulle de hållas samlade, som koncentrationsprincipen stipulerade. Den dominerande föreställningen var således att industrilokaliseringar längs den övriga

kusten normalt kunde ske utan större konflikter med naturvård och rekreativintressen (ibid. s. 55). Längs norra Svealands- och Norrlandskusten betraktades de större kommunerna som lämpliga för FRP-industri, men inga särskilda orter pekades ut eller undantogs från lokaliseringar (SOU 1971:75 s. 425ff).

Regeringen ansåg att kustkommunerna i sin planering borde förbereda sig för lokaliseringar av FRP-industri under FRP:s programskede (Prop. 1975/76:1 s. 63). I *Hushållning med mark och vatten 2* från 1979 syns emellertid behovet av industriområden ha minskat. Utredningen föreslog att regeringen skulle undanta fler sträckor längs Norrlandskusten från lokalisering av FRP-industri än de som redan var undantagna (SOU 1979:54 s. 109). Dåvarande chef för bostadsdepartementet, Georg Danell, avvaktade och ville för tillfället inte öka regeringens inblandning i markanvändningen (Prop. 1980/81:183 s. 20).

Beträffande *den högexploaterade kusten* skulle tillskott av FRP-industri bara tillåtas i anslutning till områden som redan tagits i anspråk för liknande industri (Prop. 1972:111 bilaga 2 s. 165ff). För västkusten innebar det att lokalisering av FRP-industri bara skulle "tillåtas om starka samhällsekonomiska skäl eller miljövårdsskäl talar för en sådan lokalisering" (Prop. 1975/76:1 s. 62). Riktlinjerna vilade på en förvissning om att de fysiska resurserna i områdena, kvalitativt och kvantitativt, räckte till för de lokaliseringar som skulle kunna accepteras med hänsyn till näringslivets regionala balans (Prop. 1972:111 bilaga 2 s. 167). Statsrådet preciserade dock inte vad han menade med en acceptabel regional balans.

I överensstämmelse med koncentrationsprincipen pekades sju platser ut längs den högexploaterade kusten där FRP-industri skulle ha företräde framför andra industrier och aktiviteter. På västkusten var det Lysekil, Stenungsund och Värö, längs Blekingekusten Karlshamn och på ostkusten Norrköping, Nyköping-Oxelösund och Nynäshamn. Kusten vid Öresund nämndes också som lämplig för industrietableringar, även om kuststräckan inte var aktuell för FRP-industri. Regeringen ville dessutom att Landskrona kommun skulle planera för en djuphamn och reservera industrimark i anslutning till hamnen. Syftet med hamnen var att ha beredskap för lokalisering av tung industri med behov av djuphamn men som "inte medför miljöstörande utsläpp" (Prop. 1972:111 bilaga 2 s. 169). Vilken typ av industri som avsågs är oklart.

Flera inlandskommuner, framförallt i Västmanlands och Kopparbergs län, krävde att områden för lokalisering av FRP-industri skulle identifieras också i inlandet. Som ett svar på kraven föreskrev regeringen att länsstyrelserna i vissa län skulle samråda och lämna förslag på lämpliga platser för industrilokalisering i inlandet (Prop. 1975/76:1 s. 55ff). Men regering och riksdag beslutade aldrig om helt nya geografiska riktlinjer och pekade inte heller ut fler platser som lämpliga för lokalisering av FRP-industri. Det fanns, menade regeringen 1981, ingen anledning att anvisa områden för lokalisering av FRP-industri i inlandet eftersom konkurrensen om mark där inte var så stor som längs kusten (Prop. 1980/81:183 s. 20).

2.3 136a § Byggnadslagen

Beslutet om att komplettera BL med 136a § var en central förändring i lagstiftningen som trädde i kraft 1973 genom riksdagens första beslut om FRP. Paragrafen gav regeringen rätt att pröva lokaliseringen av tung miljöstörande industri. Bakgrunden till paragrafen framgår av FRP:s förhistoria och bottnade i regeringens och planmyndigheters beslutsosäkerhet i dessa lokaliseringsfrågor. Redan innan FRP trädde i kraft kom visserligen flera stora industrilokaliseringar förr eller senare att på något sätt avgöras av regeringen. Men händelseförloppet fram till att regeringen kunde fatta beslut som berörde enskilda industrilokaliseringar stod utanför dess omedelbara kontroll eller insyn. Regeringen fattade beslut, som Palme sade, inför fullbordat faktum, vilket utan tvekan var besvärande för den.

Det huvudproblem som motiverade paragrafen var, att lämpligheten ur plan- och miljösynpunkt av enskilda lokaliseringar aldrig fick en sammanvägd bedömning av regeringen eller någon myndighet. Prövningen var splittrad på en rad lagar, och den prövning som kom till stånd drog ut på tiden. Genom tillämpning av den nya paragrafen skulle företag i inledningen av sin projektplanering få klart besked om de fick exploatera mark på en viss plats för ett visst syfte. För att också råda bot på den splittrade hanteringen av lokaliseringsfrågorna skulle BL och andra lagar kring markanvändningen samordnas i en sammanhållen prövning (Prop. 1972:111 bilaga 2 s. 365; Civildepartementet 1972 s. 157ff). I själva verket rörde samordningen enbart BL och Miljöskyddslagen (ML).

Med prövning enligt 136a § BL, det var tanken, skulle statens granskning av lokaliseringar påskyndas och bli mera enhetlig eftersom regeringen nu fick rättslig möjlighet att ta ställning till

enskilda ärenden på ett tidigt stadium i lokaliseringsprocessen. Att regeringen och inte en domstol eller förvaltning skulle sköta prövningen motiverades av att besluten borde "träffas av organ som det går att utkräva politiskt ansvar av" (Prop. 1972:111 bilaga 2 s. 362). Meningen var att frågor om markanvändning, miljöskydd, arbetsmarknads- och regionalpolitik m.m. skulle kunna vägas samman vid ett och samma tillfälle, det vill säga att bedömningen skulle vara allsidig.

Även ekonomiska argument åberopades för förändringen (Prop. 1972:111 bilaga 2 s. 361). Prövningen angick industriprojekt med påtaglig inverkan på såväl miljön och hushållningen med naturresurser som på samhällets och de inblandade företagens ekonomi. Sett ur ekonomisk effektivitetssynpunkt var det således ett samhällsintresse att enskilda projekt förverkligades ifall regeringen i sin bedömning fann att chansen att lyckas med ett industriprojekt var god, eller att det hindrades ifall granskningen gav motsatt resultat.

För nyordningen talade också att regeringen kom till tals med industriföretagen på ett legitimt sätt och på ett tidigt stadium i deras projektering. Ett längre citat från statsrådets motivering till paragrafen 1972 fångar betoningen på resursperspektivet och betydelsen av att ge näringslivet klara besked om en specifik lokalisering:

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

Sammanfattningsvis var huvudtanken att prövningen enligt 136a § BL skulle vara:

- *tidig*, med avseende på att regeringen skulle fatta beslut i ett tidigt skede i företagets projektering;
- *allsidig*, genom att regeringen i sitt beslut skulle väga samman en rad aspekter;
- *enhetlig*, genom att regeringens beslut skulle fattas före och vara överordnat prövning i andra instanser.

Regeringens prövningen enligt 136a § BL berörde "industriell eller liknande verksamhet" om valet av plats var "av väsentlig betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar" (SFS 1972:775). Följande verksamheter var primärt prövningspliktiga:

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. träsliperi, pappersbruk och cellulosafabrik,
3. fabrik för framställning av petrokemiska produkter,
4. fabrik för raffinering av råolja,
5. atomkraftanläggning,
6. anläggning för upparbetning av atombränsle,
7. ångkraftanläggning och annan anläggning för eldningsmedel med fossilt bränsle med tillförd effekt överstigande 500 MW,
8. fabrik för framställning av gödselmedel,
9. cementfabrik
(SFS 1972:781).

Uppräkningen ger dock inte ett uttömmande besked om regeringens rätt att pröva lokaliseringar. Regeringen kunde också *förbehålla* sig rätten att pröva en lokalisering och utvidgning av andra verksamheter som bedömdes vara av betydelse för hushållningen med naturresurser eller konkurrerade med ett riksintresse.

När paragrafen varit i kraft under tre år ändrades den med innebörden att hushållningsaspekterna i prövningen gavs en starkare framtoning. Dels skulle regeringen alltid ta ställning till lokalisering av industrier för framställningen av organiska och oorganiska kemikalier, dels fick regeringen rätt att pröva verksamheter med hänsyn till enskilda företags träfiberförbrukning och energiomvandling. Beslutet var påkallat av den så kallade oljekrisen kring mitten av 1970-talet. Enligt uppgifter som regeringen stödde sig på stod FRP-industrin för mer än hälften av all energiomvandling inom

landets industri. Dessutom riktades ett allt större intresse mot träfiber på marknaden för energiråvaror som ett resultat av oljekrisen. Av bland annat dessa skäl var det, enligt regeringen, oförsvarligt att endast pröva verksamheterna med avseende på lokaliseringen (Prop. 1975:30 bilaga 2 s. 41).

Samtidigt med dessa förändringar reviderades omfattningen av prövningen så att också *tillkomsten* skulle prövas (SFS 1975:1321).⁴ Innebörden var att regeringen i praktiken kunde förbjuda en lokalisering med hänsyn till resursförbrukning och med avseende på vad som skulle produceras i den aktuella industrin. Regeringen kunde alltså ifrågasätta om den verksamhet som prövningen gällde var nödvändig, vilket i princip betydde att regeringen med hänvisning till produktionens innehåll kunde motivera avslag på en ansökan. Våra intervjuer med handläggare av 136a § BL ärenden tyder emellertid på att det inte förkommit ärenden där avvägningar kring produktionens innehåll på allvar diskuterats. Men även om regeln har haft liten praktisk betydelse är själva möjligheten för regeringen att med stöd i denna lagparagraf ta ställning till produktionen som sådan en unik möjlighet som tidigare saknats.

Prövningen enligt 136a § BL gjordes av regeringen som första och sista instans varför det saknades möjlighet att besvära sig över besluten. Däremot kunde regeringsrätten bevilja resning ifall formella fel begåtts under beredningen. Regeringens avgörande var bindande för fortsatt prövning i andra instanser och enligt andra lagar.

Utöver KN var kommunfullmäktige i den kommun som lokaliseringen gällde den enda myndighet som regeringen var tvungen att höra innan den fattade beslut. I själva verket var naturligtvis remissinstanserna betydligt fler. Skälet till att kommunen skulle höras var att den hade vetorätt mot lokaliseringar. Vetorätten innebar att ifall en kommun sade nej till en lokalisering var regeringen skyldig att avslå företagets ansökan. Redan i den första FRP-propositionen var emellertid statsrådet tveksam till att ge kommunerna vetorätt. Han ansåg det vara "principiellt riktigt att kommunen inte skall kunna hindra en lokalisering, som enligt en bedömning utifrån landets hela intresse lämpligast bör ligga inom kommunen eller i vart fall inte lämpligen bör ligga någon annanstans" (Prop. 1972:111 bilaga 2 s. 368). Inför utsikten att själv behöva fatta lokaliseringsbeslut mot av länsstyrelsen fastställda generalplaner föreslog regeringen att en generell vetorätt skulle gälla. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Nyligen urholkades vetot med innebörden att regeringen sedan halvårsskiftet 1990 kan tillåta lokaliseringar av vissa verksamheter mot kommunens vilja. De tankar som fanns redan i propositionen om FRP 1972 har alltså delvis förverkligats. Förändringen finns som ett tillägg i kapitel 4 Naturresurslagen (NRL), det kapitel i NRL som ersatt 136a § BL. Begränsningen av vetorätten gäller frågor om energiförsörjning och omhändertagande av miljöfarligt avfall. I motiveringarna till förändringarna sägs att vissa anläggningar är synnerligen angelägna ur nationell synpunkt och att det nationella intresset ibland måste få väga tyngre än de kommunala intressena (SOU 1989:105; prop. 1989/90:126). Behovet av en reducerad vetorätt är ett uttryck för att det finns skilda uppfattningar i samhället om vad som är nationellt nödvändigt och lokalt acceptabelt i fråga om markanvändning och industriproduktion med dess konsekvenser.

Från kommunalt håll har man mot bakgrund av vetoventilen rest farhågor om en ökad koncentration av beslut om markanvändningen till central nivå och motsvarande minskad kommunal bestämmanderätt i dessa frågor. Ser man till det faktum att de verksamheter som för närvarande berörs av den nya bestämmelsen är begränsade, och den ringa omfattning som vetorätten hittills utnyttjats, ter sig inte det centralistiska momentet i regeringens möjlighet att kunna sätta sig över kommunerna överhängande. I ärenden enligt 136a § BL utnyttjades vetorätten för nylokaliseringar sammanlagt tre gånger, nämligen i Varbergs, Nynäshamns respektive Västerviks kommuner.⁵ Därtill använde Falköpings och Skövdes kommuner tillsammans denna rätt beträffande en utvidgad brytning av alunskiffer i Ranstad 1978.⁶

Innan vi övergår till att analysera regeringens tillämpning av 136a § BL ska vi kort beröra den utredning kring frågor om etablering av miljöstörande industri som tillsattes 1972. Utredningen, som fick namnet *Utredningen rörande miljöproblem m.m. i vissa industriområden* (UMI), skulle undersöka hur den offentliga planeringen hade fungerat och fungerade i relationen till industriföretagen vid etablering (SOU 1975:44; SOU 1978:25). Av speciellt intresse är den del utredningen som rör tillämpningen av 136a § BL.

Utredningens huvudkritik var att regeringen genom prövningen inte lyckats förverkliga syftet att åstadkomma en tidig, allsidig och enhetlig prövning. Prövningen var inte tidig eftersom företagen alltid låg steget före kommunens planeringsberedskap. Prövningen hade

inte heller varit allsidig. Faktaunderlaget förmådde "lyfta fram alla konsekvenser som är av vikt för de statliga myndigheternas bedömning av tillåtligheten och för deras framtida åtgärder och beslut i samband med etableringen" (SOU 1975:44 s. 102). Både lång- och kortsiktiga planeringsfrågor fick en ofullständig behandling under beredningen. Exempelvis genomfördes inte miljökonsekvensbeskrivningar för de utpekade platserna för FRP-industri enligt eller i närheten av ambitionsnivån i PNI. Slutligen var prövningen inte enhetlig. Trots att ett syfte med lagen var att komma tillrätta med uppdelningen på myndigheter och lagar för myndigheters insyn i miljöfarlig verksamhet m.m. menade utredningen att en splittring fortfarande kvarstod. Ofta kom enskilda ärenden att även prövas enligt ML, Vattenlagen (VL) eller någon annan lagstiftning.

Utredningens förslag tog sikte på att regeringen skulle ha ett fullständigare beslutsunderlag än dittills, och på att kommunerna skulle vara bättre förberedda för industrietableringar. Krav ställdes också på industriföretagen att redovisa sina planer till stat och kommun på ett så tidigt stadium att företagen inte hunnit binda sig till en speciell ort genom markköp, upphandling, projektering m.m. innan prövningen startade. De förändringar UMI föreslog förverkligades aldrig.

Notförteckning

1. MKB utreddes 1990 av Boverket och SNV gemensamt i rapporten *Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) i det Svenska planerings- och besluts-systemet*. Riksdagen har nyligen fattat beslut om att utöka bland annat NRL med regler om MKB (Prop. 1990/91:90; SFS 1991:650).
2. För en diskussion om industrilokaliseringarna till Väröhalvön under 1960-talet se Jan Strömdahl och Ronny Svenssons debattbok *Makt och miljö* (1972 s. 74ff) och Tord Maunsbach och Bo Mårtenssons rapport *Samhällsplanering - 6 fallstudier* (1978 s. 137ff).
3. Koncentrationstanken fanns för övrigt också i statsrådets motivering av hur fritidsbebyggelsen behandlades i FRP. Även i det sammanhanget fokuserades på värdet av att hålla samman infrastruktur och bebyggelse (Prop. 1972:111 bilaga 2 s. 149).
4. Första stycket i 136a § BL löd från och med 1976 i sin helhet: "Tillkomsten och lokaliseringen av industriell eller liknande verksamhet, som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi, med träfiberråvara eller med landets samlade mark- och vattentillgångar, skall prövas av regeringen i den omfattning som nedan säges" (SFS 1975:1321).
5. Ärenden vid bostadsdepartementet med diarienummer FI 2206/74; FI 4022/74; FI 1026/75.
6. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer FI 1199/77. Se även Ds Bo 1983:4 s. 343.

3. Metod och material

I litteratur om utvärdering och implementering kan man urskilja minst tre ansatser. En ansats är att utgå från beslut, agerande etcetera bland beslutsfattare och andra aktörer placerade på central planeringsnivå. En annan ansats är att fokusera analysen på problemformuleringar och reformers konsekvenser bland en mängd offentliga och privata aktörer och intressenter på lokal nivå. För det tredje föreslås kombinationer av båda ansatserna, vilket i många fall kan ge den mest fullständiga analysen av ett förlopp. En huvudpoäng i kritiken mot den första ansatsen är att man missar att belysa skeenden som aktörer på central nivå väljer att inte problematisera. Inte heller blir konsekvenserna för aktörer på lägre nivåer utforskade. De som väljer det andra perspektivet kan å andra sidan få problem med att knyta an till aktörers institutionella eller konstitutionella begränsningar (se t.ex. Ham och Hill 1984 s. 95-112; Hjerm 1985 s. 297; Barrett och Hill 1986; Rothstein 1986 s. 52ff; Sabatier 1986; Eckerberg 1987 s. 7ff; Hull och Hjerm 1987 s. 16-31; Elander och Schéele 1989).

I föreliggande projekt rör vi oss nästan uteslutande på central planerings- och beslutsnivå. Det är regeringens tillämpning av dess egna principer och riktlinjer som står i fokus. Mot bakgrund av att forskare vilka tidigare behandlat FRP i liten grad intresserat sig för den centrala nivån i planeringen (Forsberg 1992 s. 12) ter det sig rimligt att här koncentrera analysen på denna nivå. För övrigt saknas, som tidigare konstaterats, i hög grad analyser av FRP för en rad sakområden och från skilda perspektiv.

Undersökningen omfattar samtliga ärenden om nylokaliseringar prövade enligt 136a § BL och ger således en totalbild av denna del av regeringens tillämpning av FRP. Ofta sker emellertid breda belysningar till priset av att detaljer i enskilda fall går förlorade. Avgränsningen innebär således en koncentration på aktörer som genom kontakter med regeringskansliet medverkat vid ärendeberedningen. Aktörer eller särintressen som på ett eller annat sätt indirekt har påverkats till följd av enskilda lokaliseringar och regeringens beslut i dessa ärenden analyseras således inte.

Analysen begränsas också genom att de avvägningar och kompromisser som sker under planeringsprocessen och inför beslut närmast är omöjliga att i efterhand rekonstruera. Regeringens arbete är inte öppet för den granskning som skulle kunna ge en mera

preciserad belysning och analys av hur intressen vägs mot varandra och hur regeringen kommer fram till ett sammanvägt beslut (jfr Anton 1969; Henning 1984 s. 21; Petersson 1989 s. 53ff).

För att besvara frågeställningarna har vi dels analyserat akter över regeringens beslut enligt 136a § BL, dels intervjuat handläggare av dessa ärenden. Intervjuerna gjorde vi för att kunna teckna de generella dragen i ärendeberedningen. Vi intervjuade åtta bland det tjugotal tjänstemän som under skiftande perioder har handlagt dessa ärenden. Hälften av intervjupersonerna valdes bland de tjänstemän som inte längre arbetar med lokaliseringsfrågor inom kanslihuset. Intervjuerna var halvstrukturerade vilket innebar att ett antal frågor formulerades på förhand, men att själva intervjuerna löpte mera som ett samtal som strukturerades av frågorna. Halvstrukturerade intervjuer är med nödvändighet något av en upptäcktsfärd som leder fram till ökad kunskap under intervjuens gång. Denna intervjumetod är framkomlig när kvalitativa frågor ska belysas (Patton 1984). Intervjupersonerna har haft tillfälle att kommentera sammanfattningar av intervjuerna för att rätta till missförstånd och direkta felaktigheter.

Ärendeakterna består av företagets ansökan, remissmaterial samt regeringens beslut. Av de drygt 600 ärenden som regeringen *slutgiltigt* tagit ställning till enligt 136a § BL, är 69 nyetableringar. Regeringen har emellertid varit sparsam med att motivera sina beslut. Nästan samtliga avslag på ansökningar saknar resonerande motiveringar. Det innebär att i princip kan endast de beslut om bifall av ansökningar som fattats analyseras med utgångspunkt från motiveringarna i besluten.

Resursperspektivet innebär, som nämnts, att landets unika naturresurser och naturförutsättningar ska användas av den industriverksamhet som har ett uppenbart behov av den ena eller andra resursen. Lokaliseringsbeslut borde följaktligen föregås av en undersökning som dels klargör att en verksamhet har behov av specifika naturresurser, dels klargör att ingen annan verksamhet kan tänkas ha större behov av resurserna på en vald plats. Vad gäller resursperspektivet fokuserar vi analysen särskilt på i vad mån möjligheterna till alternativa lokaliseringar i enskilda fall undersökts under ärendeberedningen.

Koncentrationsprincipens tillämpning belyser vi i huvudsak genom företagets motiv till platsval och den geografiska fördelningen av ansökningarna. Av speciellt intresse när det gäller regeringens

tolkning av riktlinjerna är de ärenden som innebar att en lokalisering kan sägas ha kommit i konflikt med riktlinjerna. Det finns ingen anledning att anta att regeringen fattade några beslut som stred mot de riktlinjer som den själv hade dragit upp. Det är emellertid intressant att se hur regeringen motiverade beslut i ärenden där en lokalisering krävde tolkning av i vad mån den innebar avvikelse från FRP. Besked om regeringens syn på enskilda riksintressens ställning visavi annan markanvändning ges av regeringens beslut och villkor för enskilda verksamheter.

Det kan i enskilda fall finnas motsättningar mellan regeringens beslut å ena sidan, och riktlinjer, resursperspektiv och koncentrationsprincipen å den andra. En konsekvent tillämpning av koncentrationsprincipen innebär att lokaliseringar skall ske till plater där det redan finns industrier. Resursperspektivet innebär emellertid att naturresurserna skall användas rationellt. Man kan med andra ord på rimliga grunder mycket väl tänka sig att en lokalisering är förenlig med resursperspektivet, men att den strider mot koncentrationsprincipen och vice versa. Den allsidiga bedömning som ärenden skulle underkastas är en lösning på denna motsättning. Allsidigheten antyder också att regeringen hade goda möjligheter att motivera att besluten var förenliga med FRP. Vad som kunde te sig som avvikelser från riktlinjer, principer eller perspektiv kunde regeringen i princip förklara som resultatet av den allsidiga prövningen. Riktlinjerna var ju inte tvingande - de kunde tolkas från fall till fall. Den situationsanpassning för beslutsfattare som FRP och förutsättningarna för lokaliseringsprövningen möjliggjorde gav regeringen utrymme att rättfärdiga beslut som i något eller några avseenden kom i konflikt med någon av FRP:s principer eller riktlinjer.

Av FRP:s förhistoria framgick att kritik mot lokalisering av tung miljöstörande industri bidrog till att regeringen tog initiativ till FRP, och att FRP var ett medel för att minska risken för konflikter i markanvändningen. Materialet ger begränsade möjligheter att belysa i vad mån FRP bidragit till att minska motsvarande konflikter. Analysen avgränsas härvidlag till hur aktörer ställt sig till och agerat inför enskilda lokaliseringar. Ett rimligt antagande är att protester mot lokaliseringar inte har upphört, men att regeringen och myndigheter genom FRP och 136a § BL lättare kunnat handskas med protester och markkonkurrens.

En inledande ambition var att också göra en inflytandestudie, det vill säga att analysera i vad mån den ena eller andra aktören haft ett

avgörande inflytande över regeringens beslut. Materialets omfattning medger dock inte en sådan analys.

4. Analys

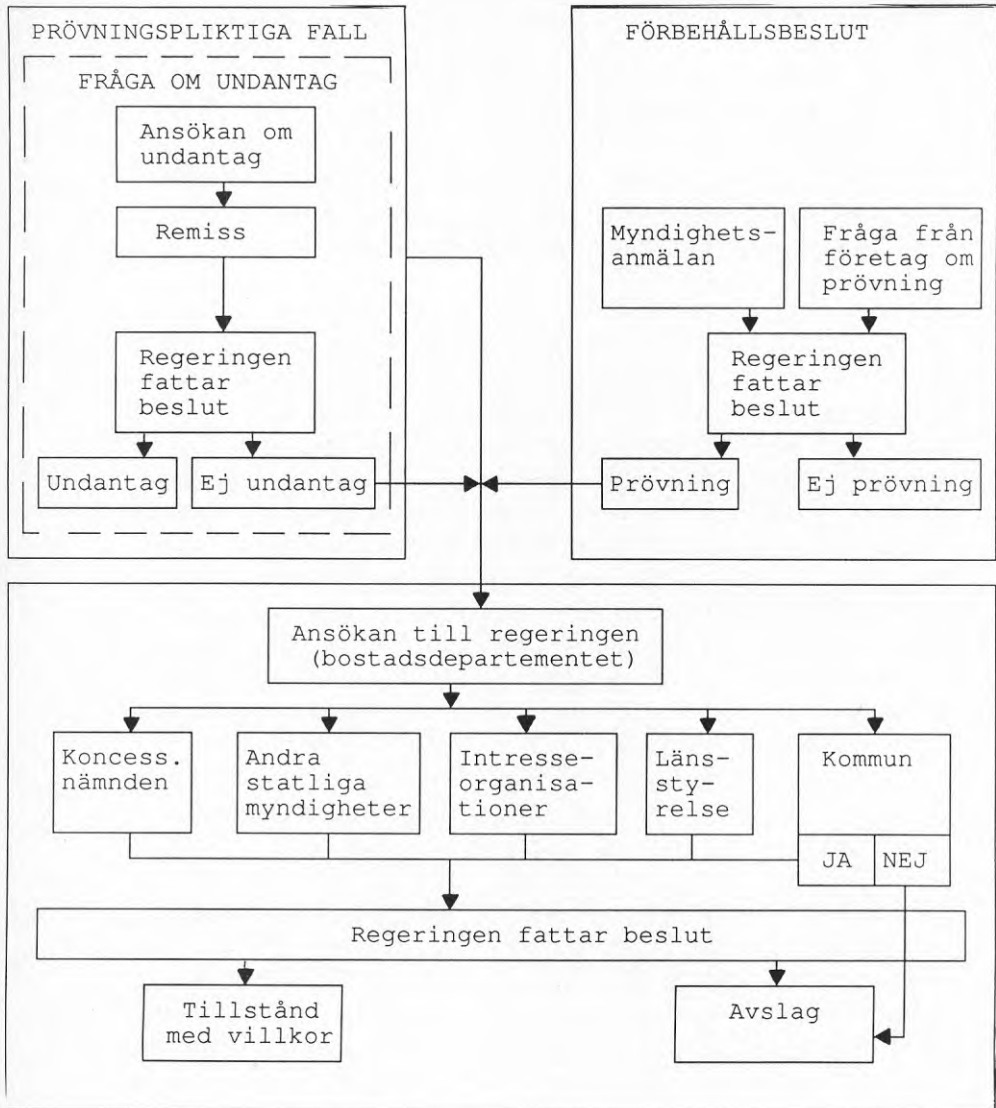
4.1 Beredningsprocessen för ärenden enligt 136a § Byggnadslagen

Följande sammanfattning av beredningen av ärenden enligt 136a § BL utgår i huvudsak från våra intervjuer med handläggare. Målsättningen är att belysa beredningsprocessens generella drag.

Ett ärendes gång under beredningen illustreras i figur 4:1. Ärenden bereddes formellt av en handläggare inom bostadsdepartementet gemensamt med andra departement som i sakfrågor var berörda av ett ärende. I praktiken bildades en informell mellandepartemental arbetsgrupp för beredningen som följde ett ärende från början till beslut. Normalt ingick i gruppen bostads-, industri-, jordbruks-, arbetsmarknads- och kommunikationsdepartementet. Gruppen utökades 1987 när miljö- och energidepartementet bildades. Även andra departement kunde delta i enskilda ärenden. Det var emellertid tjänstemannen vid bostadsdepartementet som alltjämt hade huvudansvaret att sammanställa och koordinera synpunkter från departementen, remissinstanser med flera. Denna organisatoriska lösning av beredningen motiverades av att lokaliseringsfrågorna grep in i flera fackdepartements intressesfär. Motsvarande tvärdepartementala grupper bland opolitiskt tillsatta chefer och tjänstemän inom regeringskansliet är dock, enligt Torbjörn Larsson, inte särskilt vanliga (1986 s. 126ff).

Beredningen föregicks ibland av att ett företag inför en ansökan tog kontakt med bostadsdepartementet. Efter en sådan kontakt kunde en handläggare arrangera ett möte där representanter för företaget, tjänstemän från olika departement och i vissa fall även statsråd eller statssekreterare deltog. Under mötena fick företaget tillfälle att presentera sitt projekt, sin produktionsinsriktning, lokaliseringsplaner m.m. Handläggare inom kanslihuset kunde å sin sida göra reda för vilka uppgifter en ansökan skulle innehålla.

Under beredningen kommunicerades ärendet ett antal gånger mellan regeringskansliet, det aktuella företaget och remissinstanser, det vill säga ett normalt förfarande i förvaltnings- och regeringsärenden. Det första som vanligtvis skedde när en ansökan sänts in till regeringen var att tjänstemännen avgjorde vilka ytterligare uppgifter som erfordrades för att kunna avgöra ärendet.



Figur 4:1 Ett ärendes gång mellan aktörer under beredningsprocessen för beslut enligt 136a § Byggnadslagen. Källa: Bostadsdepartementet (1979).

Handläggaren vid bostadsdepartementet sammanställde kraven och uppmanade i förekommande fall företaget att komplettera sin ansökan. När företaget kompletterat ansökan sändes den ut på remiss. Företaget fick därefter tillfälle att bemöta remissvaren, och om det var aktuellt även andra aktörers synpunkter på lokaliseringen. Efter att företaget tagit del av remissynpunkterna och eventuellt

preciserat eller förändrat ansökan fick kommunfullmäktige, länsstyrelse och KN tillfälle att lämna ett kompletterande yttrande.

När remissarbetet avslutats skrev tjänstemannen vid bostadsdepartementet ett förslag till beslut som delades mellan berörda departement. Accepterades förslaget bekräftades det med en signatur på dokumentet. Eventuella invändningar meddelades på dokumentet, telefonledes eller i särskilda fall vid sammanträden. Delningsdokumenten skulle således kunna ge visst besked om i vad mån fackdepartementen gjort skilda bedömningar, och preliminärt tagit olika ställning till ett ärende. I praktiken har detta varit omöjligt eftersom förslag till beslut sparades endast en kort tid. I vilken utsträckning jämkningar mellan departement skedde på politisk nivå eller på tjänstemannanivå är också oklart. Tjänstemän som vi har intervjuat menar att det förekom att ärenden lyftes upp till politisk nivå någon gång under beredningen beroende på hur politiskt känsligt ett ärende var. Vid ett fåtal tillfällen behandlades även lokaliseringsärenden i regeringens allmänna beredning. Med hänsyn till synpunkter som framkom under delningen justerades beslutsförslaget varefter ett slutgiltigt beslut formulerades. Besluten fattades av regeringen och skrevs under av statsrådet och handläggaren i bostadsdepartementet. Alla beslut fattades, som vanligt, i full enighet inom regeringen.

Man kan fråga sig om det funnits något egentligt utrymme för specifikt partipolitiska ställningstaganden som återspeglas i besluten. Ett motiv till att ge regeringen prövningsrätten var, som nämnts, att besluten om lokalisering betraktades som en politisk uppgift. Kanske var det ändå så att den praxis som beredningen följde satte sådana ramar för beslut att en specifik regerings politik inte kunnat göra sig gällande. Förutom allsidigheten i prövningen finns det åtminstone två förhållanden som försvårar en analys av i vad mån besluten företer några signifikanta skillnader mellan borgerliga och socialdemokratiska regeringar. Det ena är att lokaliseringsärendena på sätt och vis inte är jämförbara med varandra. De gällde olika verksamheter på skilda platser. Det andra är att lagen tillämpades under ett turbulent tidsskede i svensk politik. Under perioden satt politiker från fyra partier som statsråd vid bostadsdepartementet.¹ Till exempel har Roger Henning (1984 s. 31ff), som i en studie jämfört borgerliga regeringars beslut med socialdemokratiska regeringar inte kunnat påvisa påtagliga skillnader dem emellan. I beslutsfattandet rådde det mera samsyn än sarsyn i fråga om de sakområden inom vilka variationer skulle kunna avspeglas i beslut enligt 136a § BL, nämligen arbetsmarknads-, industri- och regional-

politiken. Det främsta skälet till att vi inte analyserar förekomsten av partipolitiska avspeglingar i besluten enligt 136a § BL är dock begränsningar i materialet.

Regeringens beslut enligt 136a § BL kan delas in i kategorierna *positiva*, *neutrala* och *negativa*, med underkategorier enligt tabell 4:1. Innebörden i bifall kräver ingen kommentar. Det specifika för delbesluten var att regeringen av en eller annan anledning ville ha mer tid på sig att bedöma en delaspekt av ett projekt, men att projektet ändå fick påbörjas under vissa villkor.

Tabell 4:1. Besluts kategorier i regeringsbeslut enligt 136a § Byggnadslagen.

Huvudkategori	Underkategori
Positivt	Bifall Delbeslut
Neutralt	Förbehåll Undantag Avskrivning
Negativt	Regeringens avslag Kommunalt veto

Förbehållsbeslut innebar att regeringen i ett beslut förbehöll sig rätten att pröva en verksamhet som inte fanns förtecknad i lagen (se avsnitt 2.3). Dessa beslut var ett första steg i prövningen och ledde alltid vidare till ett nytt positivt, negativt eller neutralt beslut. Innebörden av undantag från prövning var att regeringen bedömde att en specifik lokalisering eller en verksamhets storlek eller art inte aktualiserade prövning. Beslut om undantag var slutgiltiga och följdes inte av andra ställningstaganden från regeringen i lokaliseringsfrågan. När ett ärende avskrevs innebar det att företaget återkallat sin ansökan och att lokaliseringen fortfarande inte var formellt prövad. Avslag, slutligen, kunde antingen ske på regeringens initiativ eller genom att kommunfullmäktige använde vetorätten. Tabell 4:2 visar hur regeringens beslut fördelades på dessa kategorier.

4.2 FRP-industrins utveckling

I tiden kring riksdagens beslut 1972 om FRP och 136a § BL började förändringar i industristrukturen i Sverige ta fart. En

rådande föreställning före och under FRP:s förarbeten var att industrin stadigt skulle expandera under 1970-talet och framöver. Mycket tyder emellertid på att när 136a § BL trädde i kraft var de stora satsningarna på tung industri i landet redan genomförda. De år då förarbetet för FRP genomfördes framstår som en brytperiod mellan de "industriella rekordåren" efter andra världskriget och ett 1970-tal präglad av konjunkturavmattning. Under denna period började också en internationell konkurrens och varuproduktionens allt mer globala karaktär ge sig tillkänna för svensk industri.

Tabell 4:2 Regeringens beslut om nylokaliseringar enligt 136a § Byggnadslagen fördelade på besluts-kategorier.

Besluts-kategori	Antal
Positivt <i>Bifall</i>	25 ¹
Neutralt <i>Undantag</i>	17 ²
<i>Avskrivning</i>	20 ¹
Negativt <i>Regeringens avslag</i>	4
<i>Kommunalt veto</i>	3
Summa	69

¹Ett beslut om bifall överklagades till Regeringsrätten, prövades på nytt och avskrevs på begäran av sökanden.

²Ett beslut om förbehåll för prövning upphävdes och ersattes av beslut om undantag från prövning.

De försteg som industrin haft gentemot krigshärjade länder i omvärlden hade successivt hämtats in och ställt industrin i en ny konkurrenssituation. Under 1970- och 1980-talen skedde också en förnyelse och strukturomvandling inom näringslivet. Tyngdpunkten förskjöts från råvarubaserad produktion till teknologiskt avancerad och kunskapsbaserad industri (Carlsson et al. 1979; Lundmark och Malmberg 1988 s. 107ff). Den period av positiv produktivitet-sutveckling inom landets industri som utmärkt efterkrigstiden avklingade ungefär samtidigt som FRP trädde i kraft. När 136a § BL skulle tillämpas hade med andra ord väsentliga förutsättningar förändrats för att FRP-industrin skulle fortsätta att expandera.

I tabell 4:3 är antalet inkomna ärenden om nylokaliseringar enligt 136a § BL sammanställda årsvis. Tillströmningen av ärenden var

relativt jämn under 1970-talet, bortsett från det stora antalet ansökningar 1974, och minskade påtagligt under 1980-talet.

Tabell 4:3 Årsvis fördelning av ärenden om nylokalisering enligt 136a § Byggnadslagen som regeringen tagit slutgiltig ställning till.

År	Antal	År	Antal
1973	3	1980	5
1974	17	1981	1
1975	6	1982	1
1976	5	1983	6
1977	3	1984	5
1978	5	1985	5
1979	6	1986	1
		1987	0
Totalsumma		69	

Sammanlagt inkom 45 ärenden under det förra årtiondet, vilket ska jämföras med 24 ärenden för det senare decenniet. Det höga antalet ansökningar 1974 kan förklaras av hastigt framväxande förväntningar på att lokalisera offshore-verksamhet längs västkusten. Det året inkom sju ansökningar gällande nylokalisering av den typen av verksamhet.

Tabell 4:4 visar i vilken omfattning de nyetableringar som regeringen biföll har förverkligats. Verksamhetskategorierna i tabellens vänsterkolumn följer den förteckning över de prövningspliktiga verksamheter som angavs i 136a § BL. Förteckningen baserades på att verksamheterna var resurskrävande och på att de skulle expandera. Förväntningarna vilade i sin tur på branschorganens prognoser om framtida markbehov. Mot denna bakgrund och mot bakgrund av nämnda förändringar inom svenskt näringsliv är det resultat som tabell 4:4 visar inte förvånande. Av sammanställningen framgår att regeringen bifallit 25 ansökningar av de 69 som prövades enligt 136a § BL, och att inte mer än 12 av bifallen tagits i anspråk. Det framgår också att varken någon atomkraftanläggning, gödsel-medelsfabrik eller cementfabrik varit aktuell för nylokalisering under perioden. Ser man enbart till dessa resultat förefaller regeringens prövning av nylokaliseringar något överambitiös med

avseende på resurshushållning. Förmodligen hade enbart KN:s prövning enligt ML kunnat tillgodose hushållningsfrågorna.

Tabell 4:4 Antalet ansökningar enligt 136a § Byggnadslagen fördelat på verksamhetsinriktning, antal givna tillstånd respektive antal ianspråktaga tillstånd.

Verksamhetsinriktning	Antal ansökningar	Antal tillstånd	Antal i anspråktaga tillstånd
1 Järn-, stålverk m.m	10	3	0
2 Sågverk, pappersbruk m.m	5	1	1
3 Kemisk industri	17	7	2
4 Raffinaderier	4	1	0
5 Atomkraftanläggningar	0	0	0
6 Upparbetning av atombränsle	2	2	2
7 Diverse kraftverk	13	5	4
8 Gödselmedelsfabrik	0	0	0
9 Cementfabrik	0	0	0
10 Prövat genom förbehåll	18	6	3
Summa	69	25	12

4.3 Beslutsanalys

4.3.1 Regeringens tolkning av riktlinjerna

Analysen av regeringens motiveringar till positiva lokaliseringsbeslut ger vid handen att regeringen i 16 av de 25 bifallna ansökningarna uttryckligen konstaterat att lokaliseringen var förenlig med intentionerna i FRP. I tre beslut åberopades koncentrationsprincipen och resursperspektivet.² Vid lika många tillfällen har regeringen anfört samhällsekonomiska argument för ett bifall³ och vid ett

tillfälle angavs positiva lokaliseringssamband med befintlig industri.⁴ Detta betyder emellertid inte att övriga ansökningar som bifallits föranledde grannliga tolkningar av FRP. Tvärtom var huvuddelen av de 25 bifallna ansökningarna oproblematiska med avseende på riktlinjerna. I tre av dessa ärenden tvingades regeringen emellertid till att göra särskilt noggranna tolkningar av riktlinjerna vilket vi återkommer till nedan.

Kommunfullmäktige utnyttjade sin vetorätt i tre av de sju ansökningar som avslogs, medan regeringen avslag fyra ansökningar på eget initiativ (tabell 4:2). I sina avslag ger regeringen uttryck för en resurshushållning och en vilja att i möjlig mån inte begränsa handlingsutrymmet i markanvändningen för framtiden. Med ett undantag motiverades dessa avslag kortfattat av att projektet i fråga stred mot riktlinjerna⁵ eller att det aktuella projektet inte hade "tillräcklig aktualitet för att regeringen för närvarande skall kunna lämna tillstånd enligt 136a § Byggnadslagen".⁶ En tolkning av vad regeringen avsåg med uttrycket "inte har tillräcklig aktualitet" är att det under beredningen framkommit uppgifter som gjorde att regeringen bedömde utsikterna att lyckas med ett projekt så små att företaget inte borde få ta (orörd) mark i anspråk. Denna tolkning implicerar en hushållningsaspekt på så sätt att mark inte borde exploateras utan att ett projekt sannolikt ledde till försvarbara fördelar. Undantaget från dessa fåordiga motiveringar gällde en ansökan om att anlägga ett kraftvärmeverk i Botkyrka kommun. Regeringen åberopade i det beslutet att "om det planerade kraftvärmeverket skulle komma till stånd bortfaller möjligheterna att inom överskådlig tid försörja södra Storstockholmsregionen med värme från annat än oljebaserade anläggningar".⁷ Regeringen ville inte medverka till att låsa regionens värmeförsörjning vid ett ensidigt oljeberoende som projektet skulle ha inneburit. Istället förespråkades en flexiblare lösning med möjligheter att använda flera energiråvaror.

Om utsikterna att förverkliga ett projekt förändrades till det sämre agerade normalt enskilda företag genom att dra tillbaka sin ansökan. Materialet ger inte tillräckligt klara besked för att med tillfredställande säkerhet återge de skeenden som ledde fram till att ansökningar återkallades. Att ärenden återkallades tyder emellertid på att det under beredningen framkommit att ett projekt hade dåliga utsikter att nå framgång. Det är rimligt att anta att kritik från regeringen och andra aktörer under beredningen, lika väl som andra, för företaget externa eller interna händelser uppenbarade att ett projekt sannolikt inte skulle kunna förverkligas. Av materialet

framgår att bakom ungefär hälften av de fall då företag återkallade ansökan låg förändringar av marknaden eller att en samarbetspartner dragit sig ur projektet under beredningens gång. I tre av dessa fall gick företaget i fråga i konkurs. Det framkommer också att initiativet till att återkalla ansökningar i några fall togs under regeringens aktiva medverkan. Regeringen frågade helt enkelt företag om de ville återkalla ansökan för avskrivning mot att regeringen inte skulle avslå ansökan. Det senare skedde under de inledande åren efter att lokaliseringssprövningen hade trätt i kraft.

Det var rimligtvis en fördel för det enskilda företaget om det drog tillbaka sin ansökan framför att få ett regeringsbeslut om avslag på den, om företaget exempelvis vid ett senare tillfälle bestämde sig för att pröva ett liknande projekt på samma plats. För regeringen fanns en fördel med avskrivning av en ansökan eftersom regeringen då inte var bunden vid något tidigare beslut om en markanvändning och en verksamhets lokalisering. Resursanvändningen och lokaliseringen av en specifik verksamhet var då fortfarande formellt inte prövad mot reglerna i FRP, och det fanns inga beslut enligt 136a § BL som gällde den speciella platsen.

Prövningen skulle från 1976 ske med hänsyn till en verksamhets lokalisering och tillkomst. I vad mån kan man då säga att regeringen genom prövningen försökt främja eller avstyra någon viss industri från någon etablering? Materialet ger inte underlag att dra säkra slutsatser i denna fråga. Sammanställningen i tabell 4:5 över de verksamheter som regeringen tagit ställning till antyder inte några uppenbara samband mellan olika verksamhetsinriktningar och regeringens ståndpunkter i enskilda ärenden.

Två förhållanden tyder på att regeringen ville hålla möjligheterna för markanvändning och produktion så öppna som möjligt även om ett projekt för tillfället var diskutabelt. Det ena är att antalet avskrivna ansökningar är avsevärt större än antalet avslagna ansökningar (tabell 4:5). Det andra är att regeringen medverkade till avskrivningar av ärenden. Genom att ett ärende avskrevs lades inga prejudicerande restriktioner mot tillkomst och lokalisering av en verksamhet. Hushållning och flexibilitet i FRP kom således att förenas i avskrivningarna. Genom prövningen markerade regeringen ett perspektiv på resurshushållning i vid bemärkelse som innebar att naturresurser och ekonomiska resurser kunde användas till andra, kanske lämpligare ändamål än vad ett enskilt projekt syftade till.

Den enda ansökan som avslogs för att den, enligt regeringen, stred mot riktlinjerna ingår i en serie regeringsbeslut om offshoreverksamhet. Denna verksamhet utgör ett speciellt inslag i prövningen enligt 136a § BL.

Tabell 4:5 Regeringens beslut om nylokaliseringar enligt 136a § Byggnadslagen fördelade på verksamhetsinriktning och beslutskategorier.

Verksamhetsinriktning	Beslutskategori					Summa
	Positiv		Neutral	Negativ		
	Bifall	Undantag	Avskrivning	Reger. avslag	Kommun. veto	
1 Järn-, stålverk mm	3	4	3	-	-	10
2 Sågverk, pappersbruk mm	1	2	-	2	-	5
3 Kemisk industri	7	9	1	-	-	17
4 Raffinaderier	1	-	3	-	-	4
5 Atomkraftanläggningar	-	-	-	-	-	0
6 Upparbetning av atombränsle	2	-	-	-	-	2
7 Diverse kraftverk	5	1	4	1	2	13
8 Gödselmedelsfabrik	-	-	-	-	-	0
9 Cementfabrik	-	-	-	-	-	0
10 Prövat genom förbehåll:						
Offshore	2	1	4	1	-	8
Hamn	1	-	3	-	-	4
Gruva	1	-	2	-	-	3
Bilfabrik	2	-	-	-	-	2
Oljelager	-	-	-	-	1	1
Summa	25	17	20	4	3	69

Vi ska närmast beröra två ärenden vilka särskilt aktualiserar regeringens tolkning av riktlinjerna. Strax efter årsskiftet 1973/74 ansökte AB Skånska Cementgjuteriet och ABV-Vägförbättringar om

tillstånd att lokalisera tillverkning av oljeborningsplattformar i Strömstads kommun.⁸ ABV avsåg bygga hela plattformar på en plats, Kobbungen, medan Skånska Cement ville bygga bottendelar till plattformar invid Strömstad tätort. Delarna skulle sedan bogseras till Kålvik för avslutande gjuteriarbeten och för sammansättning. I en ny ansökan i september samma år ansökte Skånska Cement om att få ta i anspråk två lägen i Kålvik. Under år 1974 kom ytterligare fem ansökningar om offshoreverksamhet till regeringen. I tre av dem riktades markanspråk mot Strömstads kom-mun,⁹ i en mot Lysekil kommun¹⁰ och i en mot Tanums kom-mun.¹¹ Det var emellertid Skånska Cements, och i viss mån ABV:s, ansökningar som blev något av ett prejudikat för regeringens syn på denna typ av verksamhet i norra Bohuslän.

Den aktuella kuststräckan från Lysekil upp till gränsen mot Norge var i FRP klassificerad som obruten kust och riksintresse för rörligt friluftsliv och kulturell och vetenskaplig naturvård. Stred då lokaliseringarna mot FRP? Regeringen menade i sitt beslut om ABV:s och Skånska Cements ansökningar 10 maj 1974, att Hogdalsnäset var det enda tänkbara området för plattformstillverkning i landet tack vare djupförhållandena från kusten ut till öppet vatten. Vidare hette det att miljöpåverkan från verksamheten skulle kunna begränsas genom att koncentrera tillverkningen av plattformsdelar som krävde stora djup till *ett* läge. Koncentrationen till ett läge, menade regeringen, utgjorde ett ringa, acceptabelt intrång i andra intressen i närområdet.¹² Med andra ord gick regeringen näringslivet till mötes till priset av andra på platsen legitima intressen, som tidigare prioriterats i FRP, tvingades till inskränkningar i markanvändningen. Det läge som valdes låg i Kålvik. Beslutet innebar att Skånska Cement fick tillstånd att enbart tillverka bottendelar i Kålviken och att ABV:s ansökan avslogs. I det senare fallet stred enligt regeringen lokaliseringen mot FRP då ansökan inte avsåg läget i Kålvik.¹³

Efter detta beslut genomfördes en uppmätning av havsdjupet i farled från kustlinjen i Kålvik ut till öppet hav på regeringens uppmaning. Man kunde då konstatera att det var möjligt att från hamn bogsera ut färdiga plattformar upp till en viss storlek. Med detta som grund gav regeringen Skånska Cement tillstånd att också tillverka plattformar i ett område i Kålvik. Ett villkor var att området gjordes tillgängligt för andra företag efter att företaget slutfört produktionen. Ett villkor var också att företaget kunde visa upp ett bindande leveransavtal innan de startade projekteringen.¹⁴ Kravet på leveransavtal var en knutpunkt i offshorefrågan. Uppenbart rådde en

överoptimism bland företag om utsikterna att lyckas ta sig in på offshoremarknaden, och de fick inte lokaliseringstillstånd ifall inte ett leveransavtal hade tecknats. Övertron bekräftas också i efterhand med att Skånska Cement var ensam om att lyckas teckna leveransavtal. En plattform byggdes. De övriga bolagen - utom Gränges Hedlund - tog tillbaka sina ansökningar 1977.

Det specifika med Gränges Hedlunds ansökan var att platsvalet i Tanums kommun konkurrerade med annan verksamhet, närmare bestämt AB Atomenergis planer på att bygga ett lager för kärnavfall i Kynnefjäll. Plattformstillverkningen skulle konkurrera om utrymmet i hamn och i farled med transporter till avfallslagret. Detta var ett huvudskäl till regeringens uppmaning till Gränges Hedlund att grundligt utreda alternativ till lokaliseringen. Slutligen valdes en plats i Karlshamns kommun.¹⁵

Vid två andra tillfällen då en ansökan bifallits har de geografiska riktlinjerna satts i fråga. Det ena gällde utvidgad gruvbrytning kring Stekenjokk och innebar en tämligen oproblematiskt tolkning av riktlinjerna. Nästan samtliga remissinstanser och regeringen påpekade att malmbrytningen skulle innebära intrång i Ransaren, en del av ett primärt rekreationsområde, men menade att intrånget var ringa och därför acceptabelt. Ansökan bifölls av regeringen mot att företaget uppfyllde de villkor som ställdes upp i beslutet. Bland annat skulle företaget redovisa en plan för landskapsvård till KN inför nämndens prövning av verksamheten.¹⁶

Det andra ärendet var lokaliseringen av ett aluminiumsmältverk till Piteå. Lokaliseringen skulle ske till Haraholmen inom området Pitholmen-Bodön. Det senare var ett primärt rekreationsområde och gränsade till Pite havsbad. I *Hushållning med mark och vatten 2* föreslogs, utan att något beslut fattades, att Piteå tätort skulle undantas från restriktioner mot lokalisering av FRP-industri. I kommunens fysiska planering var dessutom Haraholmen reserverat för industriverksamhet. Planerna på lokalisering stämde alltså med kommunens fysiska planering, men verksamheten som sådan skulle sannolikt komma i konflikt med friluftsentressen. Huruvida lokaliseringen innebar konflikt med riktlinjerna i FRP var således oklart. I valet mellan industri och sysselsättning å ena sidan och rekreationsområden å den andra föredrog remissinstanserna de förra. Planverkets remissvar är illustrativt. Där heter det att "den planerade anläggningen i Piteå har givetvis stor betydelse för sysselsättningen och näringslivsutvecklingen i Norrbotten. Planverket avstår emellertid

från att ta upp arbetsmarknads- och regionalpolitiska aspekter i detta ärende".¹⁷ En aktör, en privatperson, anmälde avvikande åsikt mot lokaliseringen. Konkurrensen mellan industri och friluftsliv i Piteå Havsbad nämndes för övrigt inte i regeringens beslut.

Bland de ärenden som avskrivits finns två ansökningar där riktlinjerna ifrågasattes, bortsett från de ärendena om offshoreverksamhet som vi redan behandlat. I båda dessa fall tvingades emellertid inte regeringen, eller saknade möjlighet, att ta ställning till vilket intresse som vägde tyngst eftersom ansökningarna återkallades. Det ena gällde planer på en hamn i Uddevalla kommun där ett av två alternativa lägen låg inom ett område av riksintresse för vetenskaplig och kulturell naturvård.¹⁸ Det andra rörde gruvbrytning i Ljudsals kommun vilket innebar ett intrång i riksintresset för rörligt friluftsliv.¹⁹

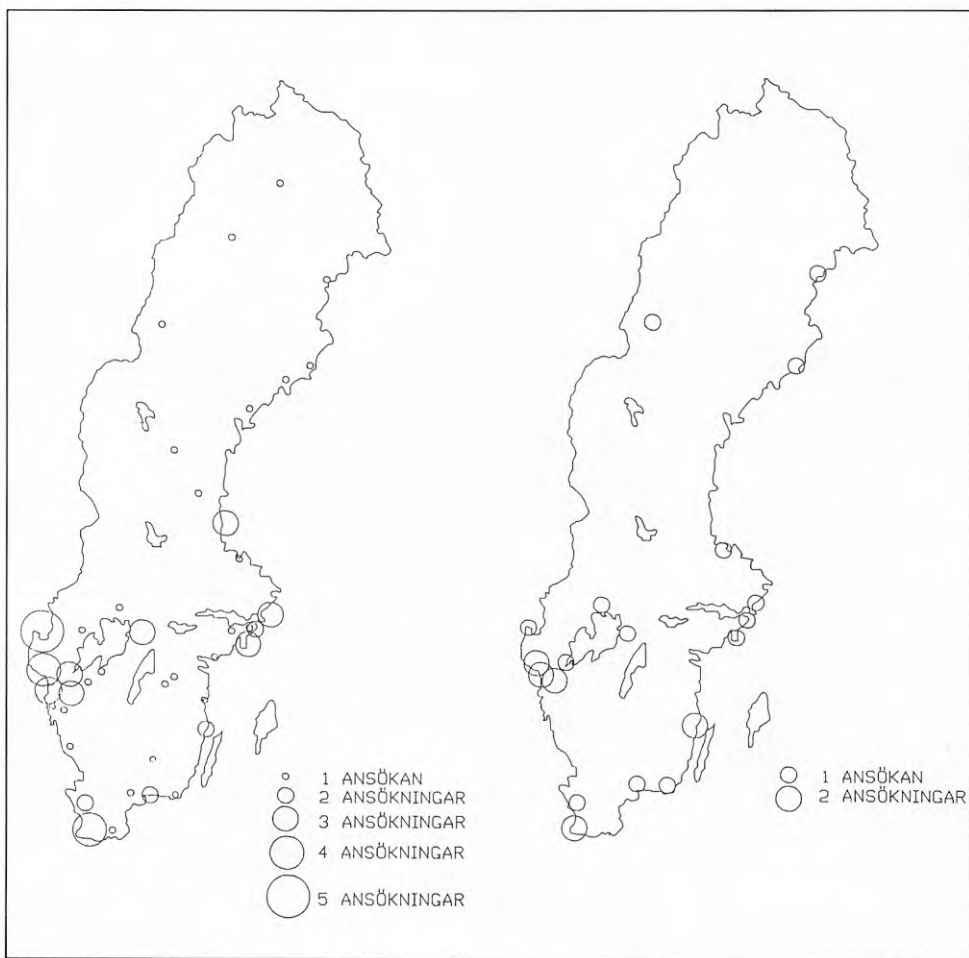
Sammantaget framgår hittills av analysen att relativt få ansökningar riktats mot områden där en etablering skulle ha kommit i konflikt med riktlinjerna i FRP. Detta är inte förvånande eftersom företrädare för industrin redan i FRP:s förarbete hade medverkat till att försäkra sig om tillgång till för industrin attraktiva markområden längs kusten. När det så blev aktuellt för att lokalisera FRP-industri ter det sig rimligt att de flesta av företagen sökte sig till områden som i FRP utpekades för lokalisering av sådan industri.

4.3.2 Geografisk fördelning av ärenden och beslut

Sammanställningen i figur 4:2 visar den rumsliga fördelningen av de markanspråk som ställdes i ansökningar om nylokalisering enligt 136a § BL. Fördelningens grunddrag är en tyngdpunkt till mellersta och södra Sverige. Flest ansökningar riktades mot norra västkusten, Skånekusten och ett avsnitt från Stockholm och söderut mot Bråviken. Ungefär en fjärdedel av ansökningarna avsåg lokaliseringar till inlandet.

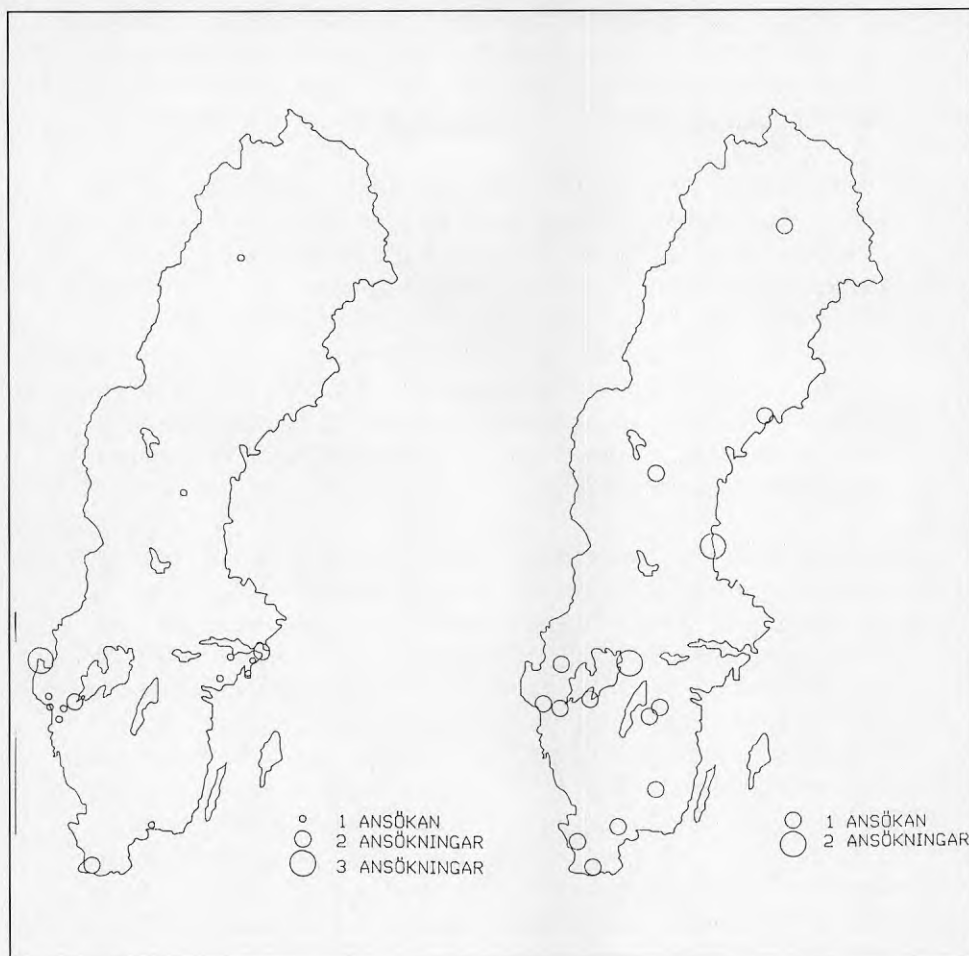
En uppdelning av redovisningen på bifallna och avskrivna ärenden och lokaliseringar som undantagits från prövning ger ett nyansrikare mönster (figur 4:3, 4:4 och 4:5). En jämförelse mellan avskrivna och bifallna ärenden visar inte några påtagliga skillnader i spridningsbild. Lokaliseringar till inlandet har en överrepresentation bland lokaliseringar som undantagits från prövning. I majoriteten av ansökningarna riktades markanspråk på områden som odiskutabelt stämde överens med riktlinjerna i FRP. Det råder således ingen tvivel om att koncentrationsprincipen fått sin tillämpning genom

beslut om att bifalla en ansökan, eftersom de geografiska riktlinjerna för industrin är en spegelbild av koncentrationsprincipen. Det är också uppenbart att regeringen har bedömt att företrädesvis lokaliseringar till inlandet inte konkurrerat med riksintressen varför de undantagits från prövning (figur 4:4). Sammanfattningsvis är det i huvudsak längs kusterna som prövning aktualiserats.



Figur 4:2 (vä) Geografisk fördelning av samtliga ärenden om nylokalisering av industri som regeringen tagit ställning till enligt 136a § Byggnadslagen.

Figur 4:3 Geografisk fördelning av ärenden om nylokalisering av som regeringen bifallit enligt 136a § Byggnadslagen.



Figur 4:4 (vå) Geografisk fördelning av ärenden om nylokalisering av som regeringen avskrivit enligt 136a § Byggnadslagen.

Figur 4:5 Geografisk fördelning av ärenden om nylokalisering av industri som regeringen undantagit från prövning enligt 136a § Byggnadslagen.

4.3.3 Lokaliseringsalternativ - resursperspektiv

När det gäller resursperspektivet ska vi analysera valet av plats för lokalisering. Bland de uppgifter som normalt skulle redovisas i ansökan fanns motiv för platsval, alternativa lokaliseringar, plan- och markfrågor, tidplan, utsläpp i luft och vatten, infrastrukturfrågor, arbetskraftsbehov m.m. Praxis i beredningen innebär ändå att

regeringens krav på uppgiftsredovisning delvis skilde sig åt mellan ärenden. Detta var avhängigt av vilken inriktning en specifik verksamhet hade samt lagförändringen 1976 vilken innebar att också förbrukning av energi och träfiberråvara utgjorde prövningsgrund.

För vissa av de prövade verksamheterna, till exempel kraftverk och gruvor, var det givetvis svårt eller omöjligt att kräva lokalisering till en annan kommun. Tabell 4:5 visar att detta sammanlagt rörde 16 ärenden. Gruvbrytning är till sin natur en platsbunden verksamhet och omöjlig att omlokalisera. Enskilda kraftverksprojekt vilka prövades enligt 136a § BL var bundna till energiförsörjningen i en specifik kommun. I fråga om dessa har det inte funnits någon anledning att kräva alternativa lösningar på placeringen annat än inom kommunen - den exakta placeringen inom kommunen beslutade byggnadsnämnden om.

Bedömningen om huruvida en plats är lämplig för en specifik lokalisering måste ske ur en rad aspekter som har med konkurrens om resurser och med ställningstaganden till miljö kvalitet att göra. Några uppgjorda kriterier för denna bedömning fanns inte i FRP och 136a § BL annat än vad som formulerades i resursperspektivet och den ekologiska grundsynen. Enligt resursperspektivet borde en vald plats bäst motsvara ett specifikt företags särskilda behov av naturförutsättningar. Det är mot detta perspektiv som vi kan konstatera att själva platsvalet i normalfallet var en dåligt dokumenterad uppgift i företagens ansökningar. I de flesta ansökningar noterades visserligen frågan om alternativa platser för lokalisering. Men av dessa redovisningar framgick sällan att en vald plats, bland flera möjliga, hade vissa enastående kvaliteter som den aktuella verksamheten var i behov av. Företag avfärdade ofta valmöjligheterna med korta formuleringar, som till exempel att det "saknas realistiska alternativ för anläggningen",²⁰ eller liknande argument som gav sken av att den sökta lokaliseringen var den enda rimliga.

I tabell 4:6 redovisas en sammanställning av de skäl för lokalisering som företagen angett i ansökningarna. Skälen är sorterade i åtta typiska motiveringar från företagen. Kategoriseringen var enkel eftersom företagen i allmänhet resonerade kortfattat och entydigt. Många gånger kombinerades flera olika skäl för platsvalet, medan det i några fall saknades en tydlig argumentering. I ungefär en fjärdedel av ansökningarna påtalade företagen dessutom att lokaliseringen var förenlig med FRP.

Tabell 4:6 visar på en stark dominans för argumentet att lokalisera verksamheten till ett befintligt industriområde. Några företag sökte för övrigt lokalisering intill egna, redan befintliga anläggningar. Tillsammans med påtalade samlokaliseringsfördelar och naturförutsättningar underbyggde detta merparten av företagens argument för val av plats. Närmast efter dessa skäl återropades närheten till avsättningsmarknaden och möjligheten att utnyttja befintlig infrastruktur på platsen. Närheten till befintlig industri betonades särskilt ofta av kemisk industri, kraftindustri och metallindustri. Företagens betoning av befintlig infrastruktur, samlokaliseringsfördelar och fördelar med att lokalisera sig inom befintliga industriområden antyder samstämmighet mellan deras val av plats och koncentrationsprincipen. Detta ska dock inte övertolkas så att man tar för givet att koncentrationsprincipen varit en avgörande faktor för företagens lokaliseringsbeslut.

Den betoning på industrins behov av särskilda naturförhållanden (resursperspektivet) som lades under förarbetet motsvarades sällan av de argument för platsval som företagen gav. Behovet av särskilda naturförutsättningar återropades av företag som ville bedriva offshoreverksamhet, bygga hamnar och exploatera gruvfyndigheter. De två senare verksamheterna är otvetydigt i hög grad platsbundna och beroende av naturförutsättningar. Utan att göra anspråk på en grundlig genomgång av litteratur om industrins lokaliseringsstrategier vågar vi påstå att naturförutsättningar generellt sett inte har någon framträdande position i enskilda företags överväganden om lokalisering, vilket också våra resultat pekar på.

Lokaliseringen påverkas normalt av en komplex uppsättning valkriterier där de geografiska förutsättningarna spelar en mindre roll än markpriser, arbetskraftskostnader m.m. (se t.ex Lundmark och Malmberg 1988 s. 108ff; Malmberg 1990 s. 67ff).

Av det totala antalet ansökningar om nylokaliseringar som regeringen tog ställning till har det i tre fall varit aktuellt med reella alternativ till lokaliseringar. Med reella alternativ menar vi alternativ som regeringen och remissinstanserna aktivt kunnat ta ställning till och som av företaget i ansökan beskrivits som rimliga platser för lokalisering. Det gällde offshoreverksamheten, som redan berörts,²¹ och placeringen av ett centrallager för använt kärnbränsle.²² Det specifika med det senare var att företaget, Svensk Kärnbränsleförsörjning AB (SKBF), lämnade fyra, för företaget likvärdiga lokaliseringsalternativ att ta ställning till för regeringen. Alternativen var lokalisering till Forsmark, Studsvik och två lägen i Simpevarp.

Regeringen föredrog det ena läget i Simpevarp vilket ur geologisk synpunkt sades vara bäst. Det andra läget i Simpevarp liksom Studsviksalternativet låg vid den obrutna kusten och kolliderade med naturvårdens och friluftslivets intressen.²³

Analysen ger vid handen att själva lokaliseringsfrågan normalt i princip var avklarad redan i och med att enskilda företag sände in sin ansökan, dels därför att de flesta företag sökte lokalisering till platser som var förenliga med riktlinjerna, dels därför att regeringen ställde påfallande små krav på företag att redovisa alternativa lokaliseringar. Det klargjordes nästan aldrig att den valda platsen var den nödvändiga eller den lämpliga för en specifik verksamhet. Vi menar således, att när väl ansökan kommit till regeringen gällde beredningen i huvudsak att mot bakgrund av ansökan och olika aktörers synpunkter jämkta samman olika viljor inom regeringskansliet för att enas om ett beslut.

Regeringens tillämpning av resursperspektivet är således inte övertygande vad gäller själva lokaliseringsvalet. En förklaring till detta kan sökas i att företagen nästan aldrig gjorde anspråk på unika resurser. Det vill säga att resursperspektivet inte behövde tillämpas. Men detta förklarar inte varför det under beredningen aldrig uttryckligen klargjordes att ingen annan verksamhet bättre kunde ha dragit nytta av naturförutsättningarna på den plats som ett enskilt företag sökte lokalisering till. Utifrån detta perspektiv präglas regeringens agerande av ett kortsiktigt hänsynstagande till företagets behov, och mindre av en rationell, långsiktig strategi för hushållning med naturresurser.

Man kan också tolka resultaten från denna del av analysen så att det finns få belägg för att det finns en uppsättning unika naturförutsättningar i landet som viss industriverksamhet skulle vara i särskilt behov av. Utöver gruvbrytning är undantagen härvidlag offshoreverksamheten för vilken det krävdes en särskild tolkning av riktlinjerna för att ge företag tillgång till djuphavsläget invid Kålvik. Vidare visade sig naturförhållanden i Simpevarp, enligt regeringen, vara bäst för lokalisering av ett avfallslager.

Tabell 4:6 Ansökningar om prövning enligt 136a § Byggnadslagen. Företagens motiveringar för val av plats för nylokalisering. Motiveringarna är fördelade på olika verksamhetsinriktningar.

Verksamhetsinriktning	Företagens motiveringar till lokalisering									
	I el.vid etabl. ind.omr.	Sam.lokali-sering	Naturföruts.	Nära marknad	Infrastruktur	Äger mark	Disp. arbetskraft	Ekonomi		
Järn-, stålverk mm	8	2	-	3	4	1	3	1		
Sågverk, pappersbruk mm	4	-	-	-	-	-	-	-		
Kemisk industri	14	6 ^{1,1}	2	4	3	1	1	1		
Raffinaderier	1	1	1	-	-	-	-	1		
Upparbetning av atombränsle	2	2	-	-	-	-	-	-		
Diverse kraftverk	13	3 ^{1,2}	-	3	2	2	-	-		
Offshore	3	-	8	-	2	1	1	-		
Hamn	-	-	4	3	-	1	-	-		
Gruva	1	-	3	-	-	-	-	-		
Bilfabrik	2	-	-	-	1	-	-	1		
Oljelager ³	-	-	-	-	-	-	-	-		
Summa 124 (%)	48 (39)	18 (15)	18 (15)	13 (10)	12 (9)	6 (5)	5 (4)	4 (3)		

¹⁾ företaget påtalar avtal med kommunen.

²⁾ företaget påtalar avtal med annat företag.

³⁾ hemligt ärende, ej analyserat.

4.3.4 Regeringens villkor för lokaliseringar

Resursperspektivet kom alltså endast i liten omfattning till uttryck i själva lokaliseringsfrågan. Kan då de villkor som föreskrevs i besluten om bifall av en ansökan ge en annan bild av regeringens ambitioner att hushålla med naturresurserna? Analysen av villkoren förväntas också ge en föreställning om vilka särintressen eller verksamheter som regeringen ansåg att företagen skulle ta hänsyn till eller ge ekonomisk kompensation för sina intrång i pågående markanvändning.

Regeringen förenade alltid bifall av ansökan med ett villkor om att verksamheten skulle påbörjas före ett visst datum, i annat fall förföll tillståndet. Tidsvillkoret sätter FRP:s flexibilitet och anpassbarhet i fokus. Normalt sattes tidsvillkoret till ungefär fyra år från dagen för regeringens beslut. En innebörd av tidsvillkoret var att tillstånd till lokalisering skulle förverkligas inom en nära framtid. I annat fall skulle marken hållas tillgänglig för andra verksamheter. Enskilda företag kunde alltså inte genom ett bifall enligt 136a § BL försäkra sig om marktillgång på lång sikt och därmed, utan att sätta igång verksamheten, låsa markanvändningen på en plats till förfång för andra projekt. Paragrafen skulle användas för att pröva aktuell, inte presumtiv markanvändning. Till exempel påpekade Planverket att Vattenfall 1976 försökte garantera sig mark i Nynäshamns kommun utan att projektet skulle genomföras inom en nära framtid. Regeringen hann dock inte fatta beslut i ärendet då kommunfullmäktige använde vetorätten.²⁴

För att analysera övriga villkor i besluten har vi kategoriserat dem i grupper med villkor som förekom i mer än ett beslut (tabell 4:7). Själva kategoriseringen var problematisk så till vida att villkoren i vissa fall var specifika för en verksamhet. Antalet villkor varierade också mellan besluten. Det förekom att enbart tidsvillkoret föreskrevs lika väl som att ett större antal villkor föreskrevs i samma beslut. Förutom att tvingande villkor ibland föreskrevs tog regeringen i ett mellanparti av beslutstexten ställning till vissa problem som aktualiserats under beredningen. Strategin var att förutsätta att vissa frågor skulle tas upp i samråd med myndigheter, KN:s prövning m.m., men frågorna föreskrevs inte som villkor. Genom att referera till enskilda remissvar och diskutera specifika frågor fann regeringen vanligtvis att synpunkterna var rimliga, gjorde dem till sina och förutsatte att företag och myndigheter skulle beakta dem. Det innebar att beslutstexten kunde innehålla en rad förutsättningar som inte alltid omformulerades till villkor i besluten.

Karaktäristiskt för flertalet villkor är inte oväntat att de på ett eller annat sätt hade med teknik och miljöpåverkan att göra. Utsläppen i miljön av vissa ämnen skulle begränsas, och speciell teknik för att begränsa utsläpp skulle väljas eller utprovas. Till exempel förekom krav på att företag under projekteringen skulle underlätta för installation av bästa tillgängliga reningsteknik. Andra villkor med miljöaspekter var att företag skulle samråda med någon myndighet för att upprätta planer för naturvård, olycksberedskap och andra skyddsfrågor. Form och kvalitet för samråden preciserades inte, det lämnades till den ansvariga myndigheten att avgöra. Vidare förekom att flexibilitet i resursutnyttjandet förespråkades exempelvis beträffande krav på att kraftvärmeverk skulle byggas så att flera olika energiråvaror kunde användas.

Den övre gräns som i förekommande fall sattes för företagens utsläpp i miljön var bindande för KN:s prövningen på så sätt att nämnden inte fick föreskriva mildare villkor. Vid fyra tillfällen har emellertid regeringen föreskrivit att företaget skulle tillämpa bästa tillgängliga teknik. Detta var strängare villkor än vad KN normalt bestämmer, eftersom nämnden också ska ta hänsyn till det ekonomiskt rimliga i kravet på teknikval.

I två ärenden förenades besluten med villkor som innebar att andra företag än det som ansökt om prövningen skulle agera genom att uppfylla löften som dessa ställt under beredningen. Detta skedde innan lagen kompletterades med att tillkomsten skulle ingå i prövningen. Särskilt samarbetsvilliga var kanske KemaNord och Berol Kemi när de underlättade för lokalisering av en ångkracker i Stenungsund. De lovade att i sina anläggningar på platsen minska utsläppen av svaveldioxid i luft så att det sammanlagda utsläppet av svaveldioxid från de tre anläggningarna inte ökade när ångkrackern togs i bruk.²⁵ I samband med lokaliseringen av en polypropenfabrik i Stenungsund försäkrade Esso Chemical att inte utnyttja sitt tillstånd enligt ML, att anlägga en liknande fabrik inom samma område.²⁶

Vid ett fåtal tillfällen bestämde regeringen att företag ekonomiskt skulle kompensera andra särintressen för olägenheter som företaget orsakade. Regeringen föreskrev normalt ett maximibelopp i kronor, enligt det innevarande årets priser, som skulle betalas till någon företrädare inom offentlig sektor för ett specifikt intresse. Beloppet varierade betydligt mellan intressen. Till exempel föreskrevs högsta belopp till kulturvården på mellan 7000 - 141000 kr, medan Sjöfartsverket komparerades med upp till 7 miljoner kr.

Tabell 4:7 Förekomst av olika kategorier av villkor som förenades med regeringens tillstånd enligt 136a § Byggnadslagen att nylokalisera en verksamhet.

Villkor	Antal	%
1 Teknikval m.h.t		
- teknik och miljö	8 ²	(10)
- att utnyttja flera energikällor	5	(6)
2 Pröva och/eller använda viss teknik	8	(10)
3 Särskilda begränsningar för anläggningens bruk	4 ³	(5)
4 Samråda med myndigheter om beredningsplaner, brandskydd, naturskyddsplaner m.m	12	(15)
5 Särskilda miljökrav		
- begränsade utsläpp	6	(8)
- resursförbrukning	2	(2)
6 Underställda projektet prövning i KN	8	(10)
7 Ekonomiskt kompensera för		
- infrastruktur	7	(9)
- militärt försvar	3	(4)
- intrång i andra intressens verksamhet	6	(8)
8 Övriga villkor	10	(13)
Summa	79	(100)

- 1) tidsvillkoret är ej medräknat.
- 2) villkoret "ekonomiskt sett bästa teknik" samt "bästa tillgängliga teknik" föreskrevs 2 respektive 4 gånger.
- 3) tre av villkoren var förknippade med SKBF:s lager för kärnavfall. Bland annat fick endast visst avfall lagras.
- 4) villkor som endast förekommit vid ett tillfälle.

Ett undantag från maximibelopp gjordes för Skånska Cements plattformsarbeten i Kålvik. Regeringen krävde att företaget skulle "erlägga en avgift om fem kronor per ton av den vikt plattformen har när den bogseras bort från tillverkningsområdet" till friluftsliv och vetenskaplig kultur- och naturvård.²⁷

Möjligheten för regeringen att genom prövningen begränsa resursförbrukningen utöver vad som förutsattes i enskilda ansökningar har inte utnyttjats. Så gott som samtliga ansökningar som bifallits har fått tillstånd att tillverka produkter, använda råvaror och omvandla energi i den omfattning som angetts i ansökan. Undantaget är ett raffinaderi som fick tillstånd att använda sju av de tio ton råolja som ansökan avsåg. Raffinaderiet uppfördes dock aldrig.²⁸ Att möjligheten att begränsa resursförbrukningen inte har utnyttjats kan ges minst två förklaringar. Det ena stödjer antagandet om pröv-

ningens betydelse för regeringens hantering av konkurrens och protester. Genom 136a § BL och förfarandet i prövningen har regeringen på legitim grund kunnat agera i samband med lokalisering av FRP-industri bland annat för att dämpa konflikter i markanvändningen. Sett ur den synvinkeln har det inte varit angeläget att begränsa produktionens inriktning och omfattning. Den andra förklaringen är att företagen helt enkelt inte ansökt om att förbruka mer resurser än vad som varit motiverat ur hushållningssynpunkt.

Sammantaget visar analysen av villkoren i besluten att en majoritet av villkoren grundades på en hushållningsambition i mycket vid bemärkelse på så sätt att regeringen med villkoren gav ett visst uttryck för en hänsyn till miljöpåverkan. Hänsyn till resursförbrukning har fått en otydligare framtoning. Regeringen har sällan ansett det angeläget att tvinga enskilda företag att ekonomiskt kompensera för sina intrång i andra särintressen på platsen. Många av regeringens villkor för enskilda verksamheter kan dessutom synas milda vad gäller företagens motprestationer.

4.4 Remissanalys

4.4.1 Remissinstanser - en materialkommentar

Målsättningen med detta avsnitt är att analysera hur aktörer ställt sig till de ärenden som prövats enligt 136a § BL. Vi inleder med att kommentera remissinstanser och remissmaterial.

Kommunfullmäktige och KN hade speciella roller i beredningen. KN skulle alltid bedöma om enskilda projekt var tillåtligt enligt ML. Fram till 1981 var ordningen formellt den att KN skulle börja sin prövning av verksamheten *efter* att regeringen fattat beslut enligt 136a § BL. Första juli 1981 trädde en ny regel i kraft som innebar att KN kunde förbereda sitt beslut parallellt med beredningen i regeringskansliet, men inte fatta beslut innan regeringen fattat sitt beslut. Genom den praxis som utvecklades gick det i praktiken till på detta sätt redan före 1981 (jfr Westerlund 1982 s. 66).

Kommunfullmäktiges särskilda position i beredningen gällde inte bara vetorätten. De villkor för verksamheter som fullmäktige ställde i sina remissvar var bindande på så sätt att regeringen var tvungen att skriva in dessa villkor i sina beslut om bifall till en ansökan. Fullmäktiges villkor var emellertid begränsade till att enbart få omfatta allmänna intressen som berördes av en verksamhet. Andra

fordringar fick kommunföreträdare ta upp i förhandlingar och avtal direkt med företaget. Övriga aktörer kunde enbart föreslå villkor för verksamheten och göra regeringen uppmärksam på problem kring en lokalisering. Vilka remissinstanser som anmodades eller bereddes tillfälle att yttra sig över en ansökan avgjordes från fall till fall. Vissa instanser, så som länsstyrelse, Planverket och SNV anmodades emellertid regelbundet att yttra sig över ansökningar.

Kanske kan det förefalla motiverat att analysera olika remissinstanser med avseende på tematiska argument - sysselsättning, regional utveckling m.m. - som åberopats i remissvar och skrivelser. Så har vi gjort endast i begränsad utsträckning, och skälen är följande. För det första begränsade remissinstanserna vanligtvis sina svar till ett sektorsperspektiv. Till exempel skrev Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) om sysselsättning, Överbefälhavaren (ÖB) skrev om försvarsfrågor, Sprängämnesinspektionen skrev om skyddsfrågor o.s.v. Det intressanta här är att aktörerna normalt begränsade sina svar till sektorsproblem, vilket fick till följd att frågor om platsens lämplighet och produktionens nödvändighet endast undantagsvis togs upp i remissvaren. Vidare, att de kanske kontroversiella frågorna om hur olika aspekter kunde vägas mot varandra helt och hållet lämnades till regeringens avgörande. Detta är i och för sig ett vanligt sätt att lämna remissvar (se t.ex. Ericsson 1985). En viktig konsekvens av detta var att regeringen alltid hade en majoritet av remissinstanser som stöd för bifallsbeslut eftersom snäva sektorsperspektiv sällan motiverade enskilda remissinstanser att yrka avslag på en ansökan (se tabellerna 4:8 och 4:9). Materialet kan dock inte ge belägg för att regeringen normalt har följt någon eller några aktörers remissynpunkter, bortsett från kommunfullmäktiges.

För det andra skulle alltid till exempel sysselsättning och teknik redovisas i ansökningarna, vilket inneburit att företagen direkt eller indirekt argumenterat för projektens berättigande ur sysselsättningsynpunkt (även om privata industrier inte primärt etableras för att skapa sysselsättning). Vidare vore det anmärkningsvärt om kommunfullmäktige och länsstyrelse inte nämnt en lokaliserings fördelar för exempelvis sysselsättningen i kommunen. Intressantare är att både kommuner, länsstyrelser och företag som varken var direkt berörda av en lokalisering, eller själv var sökande ibland agerande för att hindra eller omlokalisera en verksamhet som prövades. Ovan skildrades till exempel att företag i Stenungsund samarbetat för att hjälpa ett annat företag att få regeringens tillstånd enligt 136a § BL.

att lokalisera en verksamhet. Men även motsatta aktioner har alltså förekommit, vilket vi återkommer till nedan.

För analysen har vi kodat arkiverade remissvar, skrivelser, brev m.m. med avseende på aktörernas inställning till den aktuella lokaliseringens lämplighet. Svaren har vi sammanställt med avseende på om aktörerna var positiva, negativa eller passiva inför den tilltänkta lokaliseringen. Varje kategori är dessutom uppdelade i underkategorier. Positiva svar är indelade i tillstyrkande, tillstyrkande förbundet med villkor eller att ansökan lämnats utan erinran. Även negativa svar är uppdelade i tre underkategorier. Den ena anger att sektorsintresset motiverade avslagsyrkandet. Den andra innehåller svar där miljöargument åberopades, exempelvis försurning, buller eller vattenförorening. Den tredje underkategorin består av svar där avstyrkan motiverades med hänsyn till resurshushållning eller konflikter med intentionerna i FRP. Passiva svar slutligen härrör dels från de remissinstanser som krävt bättre underlagsmaterial för att kunna ta ställning till ansökan, dels från de instanser som inte preciserat sig i fråga om lokaliseringen. Ur svarens undertext i det senare fallet kan man vanligtvis utläsa en positiv attityd till en lokalisering. Till exempel svarade AMS flitigt med att referera arbetsmarknadsläget i den aktuella regionen eller kommunen och påminde om reglerna för arbetsförmedling. Endast undantagsvis tog AMS explicit ställning för en lokalisering. När det gäller svar från privatpersoner, miljöorganisationer och andra organisationer har emellertid förtecknet i opreciserade svar implicit varit negativt.

Remissvaren har vi behandlat så att det slutgiltiga yttrandet i förekommande fall kodats. Det var för övrigt endast undantagsvis som någon remissinstans förändrade åsikt i ett andra, slutgiltigt yttrande. När aktörer upprepade gånger skrivit till regeringen i samma ärende har detta kodats som ett svar. Analysen omfattar ansökningar som bifallits och avskrivits. Motivet för att inte analysera avslag och beslut om undantag från prövning är att de senare inte remissbehandlades, medan de förra är få och inte ger något ytterligare bidrag till analysen.

Remissvaren är särredovisade i ett antal enskilda aktörer och sammanslagna i aktörskategorier. De enskilda aktörerna är kommunfullmäktige, länsstyrelse, KN, Planverket, SNV och SMHI. Skälet är att samtliga dessa aktörer har miljö och/eller planfrågor inom sitt ansvarsområde. Andra aktörer inom offentlig sektor samlas under kategorin sektorsföreträdare. Vidare redovisas näringslivs- respektive

fackföreningsrepresentanter var för sig. Från näringslivet kom majoriteten av svaren från branchorganisationer. Fackföreningarna var alla LO-föreningar. Miljöorganisationerna dominerades av Naturskyddsföreningen (SNF), i enskilda fall kompletterad med lokala miljöorganisationer. Kategorin övriga organisationer innefattar villaföreningar, politiska partier m.m. Slutligen utgör privatpersoner en egen kategori.

4.4.2 Remissvaren

De dominerande dragen i remissvaren framgår av tabellerna 4:8 och 4:9 och visar på en övervikt på positiva svar och en undervikt av negativa svar. Vidare att tillstyrkanden utan villkor väger över inom kategorin positiva svar. Dessutom framgår att relativt sett fler positiva svar lämnades i ärenden som regeringen biföll än de ärenden som avskrevs. Andelen passiva svar är något högre i de ärenden som avskrevs än de ärenden som bifölls. I svarskategorin passiva dominerar opreciserade svar. Aktörskategorierna miljöorganisationer samt övriga organisationer hade huvudsakligen en negativ inställning till projekten.

Analysen tyder på att enskilda verksamheters miljöpåverkan vägde olika för olika myndigheter som hanterade likartade problemställningar. KN, Planverket, SNV och SMHI, med plan- och miljöfrågor centralt inom sina fackområden, gjorde vitt skilda bedömningar av enskilda ärenden. Mera konkret innebär det att när till exempel Planverket yrkat avslag på grund av att verket ansett att projektet i fråga stred mot riktlinjer och/eller intentioner i FRP så har exempelvis SNV tillstyrkt ansökan och vice versa. Det har alltså inte funnits någon samsyn mellan dessa myndigheter kring slutsatserna att av- eller tillstyrka en ansökan. Detta blottlägger vilka skilda bedömningar som myndigheter kan komma fram till när det saknas framtagna normer eller kriterier för hur miljön får belastas eller förändras på enskilda platser eller i landet som helhet. Det är rimligt att anta att dessa skiftande bedömningar varit till fördel för regeringens slutgiltiga ställningstagande i specifika ärenden. Ifall exempelvis regionalpolitiska skäl talade för en lokalisering men miljökonsekvenserna av lokaliseringar var diskutabla fanns alltid möjlighet att finna stöd hos vissa "tung" remissinstanser.

Avsaknaden av på förhand ställda krav på redovisning av enskilda verksamheters konsekvenser för miljön aktualiseras även av att det bland svaren från dessa myndigheter finns ett antal yrkanden för att den aktuella verksamhetens miljöpåverkan skulle utredas grundligare

för att det överhuvudtaget skulle vara möjligt att bedöma ansökan. Majoriteten av dessa svar kom från SMHI. SMHI, till skillnad från andra myndigheter, gör sig bemärkt som något av miljöns väktare genom att ofta ställa krav på bättre beslutsunderlag. Som tidigare konstaterats krävde institutet mer genomarbetade uppgifter som underlag i dessa frågor redan in samband med propositionen om FRP. SMHI framstår med andra ord som konsekvent kritiker av belysningen av miljökonsekvenserna både i FRP:s förarbeten och tillämpning. Kritiken är viktig eftersom den sätter regeringens ambitioner med resurshushållning genom FRP i fokus. Det är svårt att tala om resurshushållning när kunskaperna om miljökonsekvenser och lokaliseringsalternativ är bristfälliga.

Inte bara uppfattningarna om riskerna med miljöpåverkan från industrier utan också tolkningarna av FRP:s riktlinjer har varierat mellan myndigheterna. Det är betydande att kommun-fullmäktige och länsstyrelser som berörts av lokaliseringar aldrig yrkat på avslag för att den aktuella lokaliseringen strider mot FRP. Några gånger har också koncentrationsprincipen åberopats för att en lokalisering skulle accepteras i strid mot geografiska riktlinjer. Det vill säga att principen använts för att rättfärdiga remissyrkanden som innebar att avvikelser från riktlinjerna accepterades. Det skedde när Planverket yttrade sig över Vattenfalls kraftverksprojekt i Västerviks kommun. Verket menade att man kunde bortse från att kraftverket var avsett att lokaliseras inom den obrutna kusten eftersom lokaliseringen skulle ske i ett redan befintligt industriområde.²⁹ Motsvarande argumentation förde SNV och SNF i samband med ansökningarna om offshoreverksamhet i Strömstads kommun.³⁰ Det var för övrigt i inledningsskedet av regeringens prövning enligt 136a § BL som argument kring koncentrationsprincipen förekom. Principen föll i dessa sammanhang i glömska under 1980-talet.

En originell tolkning av riktlinjerna och konsekvenserna för miljön gjorde länsstyrelsen i Östergötlands län med anledning av en lokalisering av ett raffinaderi till Oxelösund, Södermanlands län. Länsstyrelsen menade att utsläppen från raffinaderiet skulle komma att spridas i en radie av tio mil från raffinaderiet. Följaktligen skulle den obrutna kusten i Bråviken, söder om Oxelösund, påverkas av utsläppen från en lokalisering som i sig var förenlig med de geografiska riktlinjerna.³¹

Det är rimligt att förvänta sig att de organisationer och privatpersoner som engagerat sig i enstaka lokaliseringar varit kritiska till projekten. Så var också fallet. Men även positiva yttranden lämnades

av dessa aktörskategorier, varvid ett egenintresse många gånger förefaller ha legat bakom ställningstagandet. Det mest påtagliga exemplet är Strömstads fackliga centralorganisation som med ungefär tusen namnunderskrifter bakom sig försökte få regeringen att tillstyrka Skånska Cements planer på att tillverka oljeborrplattformar i Strömstads kommun. Organisationen menade att människor i trakten inte kunde "leva av vacker miljö och orörd natur, vi behöver sysselsättning".³² En liknande ståndpunkt i avvägningen mellan miljö och arbetstillfällen intog Miljövärnet för Västkusten inför planerna på offshoreverksamhet i Strömstads kommun.³³

Vid några andra tillfällen skrev lokala politiska grupper eller enskilda partimedlemmar till statsråd och vädjade om bifall av en ansökan i syfte att trygga sysselsättningen på orten. Ett mera unikt exempel utgör den markägare vilken arrenderat mark till ett företag och argumenterade för att företaget skulle få rätt att lokalisera verksamheten på hans mark.³⁴

Sammantagna har miljöorganisationer, företrädesvis SNF, i ungefär en fjärdedel av sina svar ställt sig bakom lokaliseringar (tabellerna 4:8 och 4:9). Vidare var det få tillfällen då SNF, eller mera temporärt etablerade organisationer, som kritiserade en specifik lokalisering, under beredningen ifrågasatte den produktion som skulle ske i den aktuella industrin. Detta visar att uppmärksamheten var liten på att prövningen gällde lokalisering *och* tillkomst. Det är också ett uttryck för att lokaliseringarna inte alltid var kontroversiella. Att produktionen som sådan sällan ifrågasattes kan delvis vara resultatet av att det till en övervägande del var aktörer inom offentlig sektor som var remissinstanser. Dessa har rimligtvis inte något större intresse av att förändra produktionens inriktning och omfattning då de är beroende av ett väl fungerande näringsliv för sin resursmobilisering.

Säkra uppgifter saknas om hur frekvent kommuner och företag försökt eller lyckats påverka regeringen att fatta ett visst beslut. Materialet ger emellertid vid handen att det har förekommit aktiviteter från såväl näringslivet som kommun- och länsföreträdare både för och mot lokaliseringar. Det förra åskådliggörs av samarbetet inom den kemiska industrin som redan belysts. Men även två andra ärenden bör nämnas. Företag i och kring Landskrona skrev vid upprepade tillfällen, enskilt och tillsammans med representanter för kommunen, och uppmanade regeringen att påskynda ett positivt beslut om en djuphamn i Landskrona. Sysselsättning och lokal ekonomi sattes i fokus.

Tabell 4:8 Remissvar på ansökningar om lokalisering enligt 136a § Byggnadslagen fördelade på aktörs- och svars kategorier. Tabellen omfattar ansökningar som regeringen bifallit. Parentes anger procentsatser för raderna.

Aktörs- kategori	Svarskategori										Summa
	Positiva svar			Negativa svar			Passiva svar		Summa		
	Ja	Ja med villkor	Ingen erintan	Sektors intresse	Miljö- aspekter	Resurs- hushåll- ning	Utred mer	Opre- ciserade			
Kommun	17 (71)	7 (29)									24
Länsst.	19 (79)	5 (21)									24
KN	8 (33)	7 (29)	7 (29)		1 (4)	2 (8)	1 (4)	2 (8)			24
Planverk	12 (50)	6 (25)									24
SNV	8 (33)	10 (42)	4 (17)			1 (4)		1 (4)			24
SMHI	5 (25)	2 (10)	5 (25)								20
Sekt.före.	71 (28)	38 (15)	82 (32)	2 (0,5)	2 (10)	3 (1)		4 (20)			258
Näringsliv	35 (44)	8 (10)	13 (16)	4 (5)	1 (0,5)			9 (3)			80
Fackfören.	26 (57)	5 (11)	8 (17)		4 (5)			2 (3)			46
Miljöorg.	6 (14)	5 (12)	2 (5)		18 (42)	1 (3)		4 (9)			43
Övr.org.	1 (3)		1 (3)		24 (77)	13 (25)		1 (3)			31
Privatpers.	1 (2)				29 (56)			3 (6)			52
Summa	209 (32)	93 (14)	122 (19)	6 (1)	79 (12)	20 (3)	28 (4)	93 (14)			650

Tabell 4:9 Remissvar på ansökningar om lokalisering enligt 136a § Byggnadslagen fördelade på aktörs- och svars-kategorier. Tabellen omfattar ansökningar som avskrivits. Parentes anger procentsats för raderna.

Aktörs-kategori	Svarskategori										Summa
	Positiva svar			Negativa svar			Passiva svar			Summa	
	Ja	Ja med villkor	Ingen erinran	Sektorsintresse	Miljö-aspekter	Resurs-hushållning	Utred mer	Oppe-ciserade			
Kommun	10 (72)	3 (21)					1 (7)			14	
Länsst.	6 (33)	8 (44)			1 (6)	1 (6)	1 (6)	1 (6)		18	
KN	6 (50)	2 (17)			3 (25)	1 (8)	1 (6)			12	
Planverk	4 (20)	3 (15)	5 (25)		3 (15)	3 (15)	2 (10)			20	
SNV	4 (19)	7 (33)	1 (5)		2 (9)	5 (24)		2 (9)		21	
SMHI	5 (31)	3 (19)	2 (12)		1 (6)		3 (19)	2 (12)		16	
Sekt.före.	54 (25)	30 (14)	65 (31)		11 (5)	4 (2)	4 (2)	44 (21)		212	
Näringsliv	19 (32)	8 (14)	3 (5)	1 (2)	4 (7)	5 (8)	3 (5)	16 (27)		59	
Fackfören.	15 (31)	8 (16)	10 (20)		1 (2)	1 (2)	3 (6)	11 (22)		49	
Miljöorg.	1 (3)	4 (13)	1 (2)		11 (37)	7 (23)	1 (3)	6 (20)		30	
Övr.org.	2 (5)				27 (68)	3 (8)	6 (15)	1 (2)		40	
Privatpers.	1 (11)				7 (78)		1 (11)			9	
Summa	127 (25)	76 (15)	87 (17)	1 (1)	71 (14)	30 (6)	24 (5)	84 (17)		500	

Med motsvarande argumentation uppvaktades dessutom regeringen vid ett par tillfällen av kommunrepresentanter.³⁵ Händelseförloppet har sin motsvarighet i Södertälje kommun där företrädare för Energiverk agerade för att få lokalisera en hetvattencentral och ett kraftvärmeverk.³⁶ I båda fallen biföll regeringen ansökan.

Kritiken mot lokaliseringarna fördes längs två dominerande linjer. Längs den ena linjen tog man fasta på konkurrensförändringar på marknaden och möjligheterna att utveckla det lokala näringslivet. I dessa fall agerade kommuner, länsstyrelser och företag vilka inte var aktuella för en lokalisering och därför agerade mot den. Längs den andra linjen fokuserade man på miljöförstöringen.

När SKF Steel Engineering 1983 ansökte om att lokalisera ett ferrokromverk i Malmö kommun framstod Älvsborg som en av de mera protektionistiska länen. Tillverkningen i Malmö innebar ökad konkurrens för produktionen i Vargön Alloy AB i Vänersborg och delvis för AB Ferrolegeringar i Trollhättan. Från vitt skilda håll i länet - kommun, fackförening, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), lokalt näringsliv m.fl. - skrev man till regeringen och intygade de båda företagens betydelse för regionen. Man menade att både företagen i Vänersborg och Trollhättan och verksamheter som direkt och indirekt var beroende av dem hotades ifall SKF fick lokalisera sin verksamhet till Malmö.³⁷

Händelsen upprepades två år senare inför Malmö Industrikombinat AB:s planer på ett ferrokiselverk i Malmö kommun. Denna gång agerade länsstyrelsen ensam med en skrivelse till regeringen.³⁸ Älvsborgsregionen blev emellertid aldrig utsatt för den befarade konkurrensen, SKF genomförde nämligen inte sitt projekt och det andra företaget gick i konkurs innan regeringen hade fattat beslut i ärendet. Även i några andra ärenden har kommuner eller länsstyrelser agerat i motsvarande situationer, men då har agerandet stannat vid att hävda att en lokalisering av olika skäl passar bättre i den egna kommunen.³⁹

Näringslivets huvudkritik mot lokaliseringar återknyter till FRP:s förhistoria och temat konflikten mellan tung industri och friluftsliv. Aktuella är här de två gruvprojekt i Stekenjokk och Ljusdal, vilka tidigare nämnts.⁴⁰ Bland andra protesterade ägarna till en restaurang och ett motell i Ljusdal mot gruvbrytningen och krävde att andra näringar skulle lokaliseras till orten. Om gruvbrytningen förverkligades menade de att underlaget för turistnäringarna skulle komma att dras undan. Kommunfullmäktige var å sin sida angelägen

om att få fler arbetstillfällen till samhället och accepterade konsekvenserna för miljö och turism.⁴¹ Ett likartat öde befarade en hotellägare i Blåsjön att turismen där skulle möta till följd av ökad trafik från den expanderade gruvbrytningen i Stekenjokk. Hans huvudkrav var att regeringen skulle bestämma en övre gräns för den dagliga lastbilstrafiken från gruvan genom samhället. Så skedde också.⁴²

När det gäller den andra linjen i kritiken, miljöförstörelsen, erbjuder kritiken mot det så kallade NEX-kombinatet i Nynäshamns kommun ett ovanligt, men intressant exempel på hur företag i närheten av en presumtiv lokalisering av FRP-industri reagerat. Tre befintliga elektronikföretag i området, med särskilda krav på ren luft för sin produktion, menade att ökad stofthalt i luften orsakad av utsläppen från NEX anläggningen skulle försvåra eller omintetgöra förutsättningarna för deras produktion. Ett av företagen befarade också att det skulle bli svårt att rekrytera personal om den yttre miljön försämrades.⁴³ I vad mån detta argument är uttryck för ett nytt synsätt på lokalisering av miljöförstörelse industri under 1980-talet är oklart. Men det fäster uppmärksamheten på att det kanske finns anledning för kommunföreträdare att engagera sig för renare miljö för att kunna locka till sig företag allt eftersom uppmärksamheten på miljöfrågan skärps. Det faktum att riksdagen fattade beslut om att urholka det kommunala vetot mot verksamheter som idag provas enligt 4 kapitel NRL kan ses som ett tecken på en reaktion bland kommunföreträdare att mera värdesätta miljö kvaliteten. De accepterar inte längre lika oförbehållsamt lokaliseringar av miljöförstörelse verksamhet, ökad sysselsättning till trots.

Det har förekommit tillfällen då också kommuner använt miljöpåverkan som argument för att försöka hindra lokaliseringar i grannkommuner.⁴⁴ Med tanke på den nyligen beslutade ventilen i vetorätten är ett remissvar från Lidingö kommun värt att nämnas. Det järnsvampverk som SKF Steel Engineering ville bygga i Värta hamnområde i Stockholms kommun fick Lidingö kommun att kräva utökad vetorätt i egenskap av berörd granne till lokaliseringen. Kravet var rimligt, menade kommunfullmäktige, eftersom anläggningen skulle påverka luft- och vattenkvaliteten och orsaka en avsevärd förändring till det sämre av utsikten från Lidingön.⁴⁵

Det hör till saken att miljöorganisationer, andra organisationer och privatpersoner i huvudsak var kritiska i sina omdömen om projekt, med de undantag som nämnts ovan. Att dessa aktörskategorier på något sätt opponerat sig i ungefär tre fjärdedelar av ärendena ger

emellertid inte en rättvisande föreställning om kritikens omfattning. Många gånger stannade kritiken vid ett remissvar från SNF och/eller enstaka brev till regeringen från andra organisationer eller privatpersoner. Detta utgjorde en majoritet av kritiken från dessa aktörskategorier, och avvek till sin karaktär inte från de synpunkter som utvecklades av andra aktörer.

Nära nog samtliga ärenden som remissbehandlades möttes alltså av kritik, men i själva verket var det i fjorton ärenden som ett mer intensivt motstånd mobiliserades och kom till uttryckt i namninsamlingar, upprepade skrivelser från organisationer och privatpersoner, tidningsartiklar m.m.⁴⁶ Dessa protester kan sägas bilda en motsvarighet till motståndet mot lokaliseringarna till Våröhalvön och Brofjorden under 1960-talet. Ett kännetecken för denna opposition mot lokalisering av FRP-industri var en positiv inställning till industriutveckling i sig och betoning på att industriproduktionen skulle ske i mindre skala och med mera begränsade konsekvenser för miljön. Enskilda organisationer var dessutom påfallande väl pålästa. Med insikter i miljöfrågor, ekonomi, produktionsteknik m.m. kunde de argumentera för att projekt på olika sätt vilade på orealistiska förutsättningar. Därigenom lämnades nya eller omtolkade uppgifter om projekten till ärendeberedningen. Det fanns visserligen kritiker som använde mera emotionella argument än saklig kritik, men poängen är att kritiken ofta var sakligt kvalificerad.

Att regeringen bifallit nära hälften av de ärenden som kritiserades särskilt hårt vittnar är ett uttryck för att regeringen i begränsad utsträckning, om alls varit känslig för lokala opinionsröster. En liknande slutsats drar Gunnar Falkemark och Peter Westdahl (1991) kring protesterna mot byggandet av en motorväg genom Brattforsåns dalgång i Bohuslän 1988. "Man kan inte påstå", skriver de, "att det omfattande motståndet mot motorvägssträckan Stenungsund-Uddevalla har verkat avkylande på ledande beslutsfattare" (s. 127).

Vår analys antyder att regeringen genom FRP och 136a § BL avvärjat något av det hot mot politikerns och planerarens trovärdighet i den fysiska planeringen som motsättningar i samband med liknande frågor utgjorde under 1960-talet. Men inte oväntat uppstod konfliktsituationer i markanvändningen även efter att FRP trädde i kraft. Motstånd och kritik mot lokaliseringar kom från vitt skilda aktörskategorier så som offentliga institutioner, näringslivsrepresentanter och miljöorganisationer.

Notförteckning

1. Bostadsministrarna var i kronologisk ordning Ingvar Carlsson(s), Elvy Olsson(c), Georg Danell(m), Birgit Friggebo(fp), Hans Gustafsson(s) och Ulf Lönnqvist(s).
2. Ärenden vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2139/74; Fl 599/75; Fl 2911/77.
3. Ärenden vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2475/74; Fl 2826/74; Fl 585/85.
4. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 597/75.
5. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2142/74.
6. Ärenden vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 925/78; Fl 1642/79.
7. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 534/78.
8. Ärenden vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2139/74; Fl 2142/74.
9. Ärenden vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2917/74; 3350/74; Fl 3461/74.
10. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 3762/74.
11. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2428/74.
12. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2139/74.
13. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2142/74.
14. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2139/74.
15. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2428/74.
16. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 1888/78.
17. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 553/82.
18. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2596/76.
19. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 1044/80.
20. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 597/75.
21. Ärenden vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2139/74; Fl 2428/74.
22. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2911/77.

23. Ibid.
24. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 4022/74.
25. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2826/74.
26. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 3498/74.
27. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2139/74.
28. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2475/74.
29. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 1026/75.
30. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2139/74.
31. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2277/74.
32. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2139/74.
33. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 3762/74.
34. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2917/74.
35. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 599/75.
36. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 1549/79.
37. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2402/83.
38. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 1461/85.
39. T. ex. ärenden vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2277/74; Fl 597/75; Fl 2596/76; Fl 553/82; Fl 1017/85; Fl 1175/85.
40. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 1888/78; Fl 1044/80.
41. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 1044/80.
42. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 1888/78.
43. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 1017/85.
44. T.ex. ärenden vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2277/74; Fl 1201/80; Fl 1175/85.
45. Ärende vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 13/84.
46. Ärenden vid bostadsdepartementet med diarienummer Fl 2139/74 bifall; Fl 2428/74 bifall; Fl 3088/74 avskrivning; Fl 4022/74 veto; Fl 597/75 bifall; Fl 2479/79 avskrivning; Fl 1044/80 avskrivning; Fl 1815/80 avskrivning; Fl 3076/80 avskrivning; Fl 13/84 avskrivning; 218/84 bifall; 585/85 bifall; 1017/85

bifall; Fl 1473/86 bifall.

5 Diskussion

5.1 Miljö- och resursprofil

Tanken på att vissa önskvärda tillstånd kan nås med en riktig rumslig förläggning av ett utval av verksamheter var en gemensam föreställning för de aktörer som förespråkade riksplanering. Idén om rationell resursanvändning är central i lagar och förarbeten som ligger till grund för fysisk planering. I FRP kom denna idé främst till uttryck i resursperspektivet och koncentrationsprincipen.

Med FRP och 136a § BL valde regering och riksdag också att utveckla en flexibel, situationsanpassad planering som kunde möta förändrade politiska förutsättningar och nya anspråk på markanvändningen. Ett uttryck för detta finner vi i riktlinjernas karaktär just som riktlinjer, och att lokaliseringar skulle underkastas regeringens allsidiga prövning. Det var alltså inte ett särskilt tillstånd i miljön som stod i fokus för FRP och 136a § BL, vilket bland annat frånvaron av normer för miljö kvalitet i FRP illustrerar. Det var konflikthantering och ett rationellt resursutnyttjande som var nyckelorden för FRP.

Analysen av 136a § ärenden tyder på att regeringen genom FRP lyckades avvärja de omedelbara problemen som politiker och planerare hade under 1960-talet kring frågor om lokalisering av tung miljöstörande industri. Det gällde dels att hantera konflikter, dels att få insyn i industrilokaliseringar på ett tidigt stadium i lokaliseringsprocessen. Däremot har en miljö- och resursprofil i mycket begränsad omfattning kommit till uttryck i besluten. Kort sagt har regeringen haft möjligheter att genom lokaliseringsprövningen av FRP-industri tillämpa resursperspektivet, men gjort det endast mycket begränsad utsträckning.

Den mera pragmatiska karaktären på regeringens tillämpning av FRP som framträder i vår analys kan delvis ses som en återspeglning av att den socialdemokratiska regeringens initiativ till FRP hade karaktären av ett *ad hoc* beslut fattat i ett krisartat läge. FRP var alltså inte ett på förhand genomtänkt led i en socialdemokratisk strategi för hur mark och vatten skulle disponeras i framtiden. Det är inte orimligt att den pragmatiska tillämpningen var ett medvetet val. Med FRP hade regeringen skaffat sig en eftersträvad insyn i industrilokaliseringar och kunde jämka samman resurshushållning, miljöhänsyn, ekonomisk utveckling m.m. Därmed hade ett centralt

problem som socialdemokraterna återopade under lanseringen av FRP på 1960-talet, att det inom regeringskansliet saknades en gemensam grund för beslut om markanvändning (Forsberg 1992 s. 52f), i allt väsentligt ha fått sin lösning genom FRP och 136a § BL.

Analysen ger vid handen att resursperspektivet endast undantagsvis har tillämpats, medan koncentrationsprincipen fått starkt genomslag. Det är uppenbart att man med resursperspektivet, under förarbetet, hade överbetonat industrins behov av särskilda, unika naturförutsättningar. I samtliga ärenden som vi analyserat, utöver för offshoreverksamheten och SKBF:s lager för radioaktivt avfall, har resursperspektivet inte uttryckligen motiverat ett beslut eller legat till grund för en lokalisering. Man kan emellertid förstå betoningen på resursperspektivet under förarbetet som ett stöd för regeringen att rättfärdiga tilldelningen till industrin av vissa attraktiva delar av kusten, och i möjlig mån söka garantera industrin ett fysiskt expansionsutrymme framgent.

Resursperspektivet blev, att döma av vår analys, överspelat redan i inledningen av lokaliseringsprövningen. Det är dessutom svårt att se vad som i framtiden skulle kunna motivera politiker till ett högt prioriterat resurstänkande i likartade beslutssituationer. Det finns ofta mer angelägna, näraliggande aspekter så som sysselsättning etcetera att prioritera än naturresursfrågorna - det var dock inte möjligt i denna studie att belägga vad som mera precist i det enskilda fallet avgjort utgången av ett ärende. Inte desto mindre fortsätter politiker att i den politiska retoriken hävda att ett resurstänkande motsvarande resursperspektivet i FRP ska vägleda beslut i markanvändningen.¹ Att döma av Worldwatch institutes rapport *Tillståndet i världen '92* är ett resurstänkande och framförallt ett handlande som sätter miljöfrågan i centrum synnerligen angeläget och akut sett ur i ett globalt perspektiv.² Men när det gäller handlandet, praktiken har inte tillämpningen av FRP och 136a § BL visat att miljöfrågan fått en sådan tyngd som varit motiverad med hänsyn till hushållning med naturresurser och mot bakgrund av de förväntningar på detta som gavs i FRP:s förarbeten.

Koncentrationsprincipens genomslag har till stor del sin förklaring i näringslivets bidrag till FRP:s förarbeten genom de kontakter som förekom mellan industrins branschorgan och arbetsgruppen för FRP inom kommunikationsdepartementet (sedermera civildepartementet) (Forsberg 1992 s. 80f). FRP-industrin kunde söka tillstånd för lokalisering till de platser som deras representanter hade deltagit i att peka ut under förarbetet. Det är utan tvekan så att de områden

för lokalisering av FRP-industri som riktlinjerna i FRP angav var av tillräcklig omfattning för industrins behov av expansionsutrymme, och att områdena gav fördelar förknippade med koncentration av industrin. Det är således inte förvånande att de ansökningar enligt 136a § BL som regeringen biföll, med endast två undantag, var oproblematiska vad gällde överensstämmelse med de geografiska riktlinjerna och med koncentrationsprincipen.

Vad gäller koncentrationsprincipens framtida tillämpning torde även den ha förlorat i betydelse för lokalisering av FRP-industri. Som vi sett är takten på nylokaliseringen av FRP-industrin långt från så snabb som man föreställde sig under 1960-talet. Med hänsyn till de strukturella förändringar som svensk industri genomgår, med en ökad tyngdpunkt på produktion i mindre skala, kan det vara svårt att framgent motivera lokaliseringar utifrån koncentrationsprincipen. Förändringar som genomförts av lokaliseringsprövningen genom NRL pekar också i den riktningen, vilket vi strax återkommer till.

Att regeringen på sätt och vis gjorde avkall på riktlinjerna när den gav Skånska Cement AB tillstånd att bygga oljeborrplattformar i Kålvik, Strömstads kommun, är ett uttryck för en ambition att underlätta för svensk industri att komma in på en internationell marknad. Beslutet kan ses som ett utslag av att regeringen, inför näringslivets tilltagande internationalisering, ville försöka hålla kvar en exportnäring inom landet och således få tillgång till en ny marknad med allt det innebär för skatteintäkter, exportinkomster m.m. I det perspektivet är tillståndet till offshoreverksamheten att göra ett, som det hette, ringa intrång i det primära rekreationsområdet i norra Bohuslän begripligt. Att regeringen gjorde en speciell tolkning av riktlinjerna till offshoreindustrins fördel illustrerar också att industrins efterfrågan på mark förändrades över tid och ledde till andra markbehov än de som förväntades under FRP:s förarbete. Verkligheten motsvarade inte förutsägelseerna, och idag har industrin generellt i Sverige förmodligen än mindre behov av speciella naturförutsättningar för sin verksamhet, bland annat då stora industrier inte längre nylokaliseras i samma takt som under 1970-talet.

Resurshushållning i en vidare betydelse än vad resursperspektivet innebar fick sitt främsta uttryck i de villkor som ställdes för att regeringens bifall enligt 136a § BL till vissa verksamheter skulle gälla. Med de villkor som förenades med vissa av de bifallna ansökningarna betonades direkta och indirekta krav på begränsningar av miljöpåverkan från specifika verksamheter genom

restriktioner på utsläpp, teknikval, samråd om skyddsfrågor m.m. De krav som ställdes på företagen hade förmodligen i huvudsak kunnat ställas och beslutas av KN. Villkoren var milda och kan knappast ha påverkat näringslivets effektivitet till det sämre i någon nämnvärd omfattning, men villkoren skänkte rimligtvis en viss legitimitet till regeringens beslut om industrilokaliseringarna.

När det gäller enskilda företags förbrukning av resurser har regeringen i princip inte givit uttryck för någon strävan till resurshushållning. Normalt begränsades inte alls resursförbrukningen för verksamheter som fick lokaliseringstillstånd i förhållande till vad det enskilda företaget hade ansökt om.

En betoning av rationalitet i markanvändningen finns emellertid i de tidsvillkor som regeringen satte för att ett beslut om bifall skulle få tas i anspråk av enskilda företag. Regeringen strävade efter att inte binda markanvändningen längre än vad som för stunden bedömdes nödvändigt. Tidsvillkoren visar att endast aktuella projekt skulle få tillstånd enligt 136a § BL och att företag inte skulle kunna hindra annan markanvändning på en plats längre än vad som bedömdes rimligt för att företag skulle få tid på sig att klara ut kvarvarande frågor innan en lokalisering kunde sättas i verket. Strävan efter rationalitet eller flexibilitet i markanvändningen understryks också av att regeringen uppmanade företag att återkalla ansökningar för att inte avslå dem.

Den huvudsakliga framgången med prövningen enligt 136a § BL i förhållande till FRP:s förhistoria är att regeringen fått möjlighet dels att i ett tidigt skede i företagets lokaliseringsprocess ta ställning till enskilda lokaliseringar, dels att legitimera sina beslut om lokalisering av FRP-industri. Genom den allsidiga prövningen och med remissynpunkter bakom sig kunde regeringen alltid finna stöd för sina beslut.

I förhållande till FRP:s förhistoria var regeringen på sätt och vis framgångsrik också med att genom FRP och lokaliseringsprövningen möta de motsättningar i markanvändningen som uppstod när industrilokaliseringar aktualiserades. Det finns emellertid inget som talar för att konflikter i samband med lokaliseringar av FRP-industri minskade jämfört med tiden före FRP:s inrättande. Analysen ger med andra ord fog för antagandet om att FRP och 136a § BL haft betydelse för arbete och beslut på central nivå med markanvändningsfrågor, men varit av mindre betydelse för att minska motsättningar kring lokaliseringar av FRP-industri.

5.2 Naturresurslagen och miljökonsekvensbeskrivningar

Sedan halvårsskiftet 1987 har NRL ersatt FRP. NRL:s 4 kapitel gäller istället för reglerna i 136a § BL. Redan i NRL:s portalparagraf görs klart att en allsidig prövning, motsvarande 136a § BL, ska göras av verksamheter som berörs av reglerna i NRL. I paragrafen heter det att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt ska användas så att en ur ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning främjas (1 kap. 1 § NRL). Det innebär att ekologiska hushållningsfrågor givits en hög status, men att de i beslutsfattandet ska vägas mot ekonomisk tillväxt, sysselsättning m.m. NRL kan alltså i princip ge stöd för vilket beslut som helst, i likhet med vad FRP kunde (jfr Ödmann 1986, 1987a; Porath 1990). En viktig skillnad är att prövningen nu omfattar *nya anläggningar*, det vill säga inte som tidigare enbart industriell och liknande verksamhet. En innebörd i detta är att också flygplatser, broar m.m. kan prövas enligt lagen (Prop. 1985/86:3 s. 122ff). Förändringen är intressant då den visar en ny syn på vad som tolkas in i begreppet miljöstörande verksamhet. Begreppsfrskjutningen avspeglar att FRP-industrins expansion minskat i omfattning och att nu andra slag av anläggningar också betraktas som miljöpåverkande i den art och omfattning att regeringen bör ta ställning till deras lokalisering.

När det gäller resurshushållningsaspekter i FRP har vår analys visat att det saknades kriterier för miljö kvalitet och för miljökonsekvensanalyser av enskilda lokaliseringar. Förslaget i PNI var ett exempel på hur miljökonsekvensbeskrivningar inom ramen för 136a § BL kunde genomföras. Förslaget kom dock aldrig att förverkligas. När det gäller motsvarande prövningar enligt 4 kapitel NRL har inga nämnvärda förändringar härvidlag skett fram till 1991 såvitt vi kunnat utröna. I detta sammanhang är den självkritik som den tidigare socialdemokratiska regeringen utövade innan regeringsskiftet hösten 1991 intressant. Propositionen *En god livsmiljö* (Prop. 1990/91:90) ger besked om att regeringen iakttagit brister i lokaliseringsprövningen vad gäller analysen av miljökonsekvenserna. Det behövs "bättre metoder för att utreda de miljökonsekvenser som olika beslut kan väntas leda till" (ibid. s. 167), skriver regeringen, och syftar på att regler om att MKB ska införas för bland annat lokaliseringsprövning enligt 4 kapitel NRL. I propositionen sägs inget om innehållet i eller kvalitet på en MKB. Tanken är att enskilda MKB ska anpassas till regeringens bedömning från fall till fall. I propositionen görs emellertid klart att

MKB även bör beskriva konsekvenserna i alternativa lägen för en lokalisering och för ett så kallat nollalternativ, det vill säga att inga förändringar sker i befintlig markanvändning (ibid. s. 186ff).

Förslaget är en kritik mot gällande praxis i prövningen enligt 4 kapitel NRL i så motto att regeringen betonar betydelsen av att miljöfrågan får en belysning i prövningen, men propositionen ger inga tydliga besked om vilka tillstånd i miljön som MKB ska verka för eller vilken resurshushållning man vill åstadkomma. Fram till idag har praxis i lokaliseringsprövningen inneburit att beslutsunderlaget ska vara tillräckligt uttömmande för att beslut ska kunna fattas. Detta innefattar naturligtvis även miljöfrågorna. Vad införandet av MKB i NRL i praktiken kommer att resultera i vet ännu ingen. Mot bakgrund av regelutformningen och gällande praxis i lokaliseringsprövningen står emellertid inga påtagliga förändringar för miljö och för markanvändning i sikte enligt vår bedömning.

Notförteckning

1. Exempelvis åberopade mark- och planminister Görel Thurdin nyligen ett sådant förhållningssätt i en artikel i tidskriften *Plan* (nr 1 1992 s. 8).
2. Se Sörlin (1991) för en positivare framtidsbild.

Bilaga 1

Förteckning över ärenden om nylokalisering av industri enligt 136a § Byggnadslagen som regeringen tagit slutgiltig ställning till.

Kommun	Verksamhet	Ankomstdat Beslutsdat	Beslut	Dnr. Fl.
Holmsund	Pappersbruk	1973-03-26 1973-10-12	Bifall	595/73*
Trollhättan	Gasturbin- anläggning, energi	1973-06-06 1973-06-14	Undantag från prövning	1098/73
Södertälje	Ångkrafts- anläggning	1973-06-29 1977-12-21	Avskrivning	632/74
Strömstad	Oljeborr- plattform	1974-02-05 1982-01-21	Bifall, sedan avskrivning	2139/74*
Strömstad	Oljeborr- plattform	1974-01-29 1974-05-10	Avslag	2142/74
Varberg	Beredskaps- lager för olja	1974-02-11 1977-12-22	Avslag Veto (hemlig akt)	2206/74
Oxelösund	Raffinaderi	1974-02-18 1981-03-13	Avskrivning	2277/74
Tanum Oskarshamn Karlskrona	Konstruktion för oljeborr- plattformar	1974-03-22 1974-11-15	Bifall till Karlskrona	2428/74
Lysekil	Raffinaderi	1974-03-27 1975-05-29 1981-04-09	Bifall, delbeslut. Avskrivning	2475/74
Stenungsund	Kemisk industri Ångkracknings- anläggning	1974-05-28 1975-03-13	Bifall	2826/74*
Strömstad	Oljeborr- plattform	1974-06-07 1977-02-10	Avskrivning	2917/74

Tjörn	Hamn	1974-07-03 1981-12-17	Avskrivning	3088/74
Gällivare	Gruva Apatit	1974-07-08 1974-09-20	Undantag från prövning	3099/74
Strömstad	Oljeborrtorn	1974-09-06 1977-02-10	Avskrivning	3350/74
Nynäshamn	Kemisk industri Raffinaderi	1974-09-09 1981-11-19	Avskrivning	3356/74
Strömstad	Oljeborr- plattformar	1974-09-30 1977-02-10	Avskrivning	3461/74
Stenungsund	Kemisk industri Polypropen	1974-10-07 1975-07-24	Bifall	3498/74
Göteborg	Hamn	1974-10-21 1982-08-19	Avskrivning	3588/74
Lysekil	Oljeborr- plattformar	1974-11-05 1977-02-10	Avskrivning	3762/74
Nynäshamn	Kraftverk	1974-12-20 1975-06-12	Avslag Veto	4022/74
Stenungsund	Kemisk industri Oxoanläggning	1975-04-02 1976-06-23	Bifall	597/75
Landskrona	Hamn	1975-03-25 1981-02-12	Bifall	599/75
Gullspång	Ferrolege- ringsverk	1975-06-03 1976-06-17	Bifall	1021/75
Västervik	Gasturbin- anläggning	1975-06-04 1976-12-02	Avslag Veto	1026/75
Karlshamn	Kemisk industri Formalin, spån- harts	1975-08-26 1977-10-27	Bifall	1529/75
Mjölby	Kemisk industri	1975-10-16	Undantag från prövning (hemlig akt)	1776/75
Söderhamn	Kemisk industri Styrenbutaden- latex	1976-02-05 1976-02-19	Undantag från prövning	215/76

Gävle	Kraftvärmeverk	1976-03-26 1977-02-03	Bifall	593/76*
Trelleborg	Kemisk industri Styrenplast	1976-06-29 1976-08-26	Undantag från prövning	1288/76
Lysekil	Gasturbin- station	1976-09-22 1978-03-16	Bifall	1893/76
Uddevalla	Hamn	1976-09-06 1977-11-08	Avskrivning	2596/76
Oskarshamn	Lager för radioaktivt avfall	1977-01-27 1977-09-22	Bifall	312/77* 716/84
Ale	Kemisk industri Tvättkemikalier	1977-06-06 1978-04-06	Bifall	1338/77*
Studsvik Oskarshamn Östhammar	Centrallager för använt kärnbränsle	1977-11-30 1978-12-14	Bifall till Simpevarp, Oskarshamn	2911/77*
Botkyrka	Kraftvärmeverk	1978-03-03 1979-02-22	Avslag	534/78
Söderhamn	Pappersbruk	1978-04-18 1981-08-27	Avslag	925/78
Gullspång	Metallverk	1978-05-22 1978-09-28	Undantag från prövning	1168/78
Strömsund/ Vilhelmina	Gruva	1978-07-14 1981-04-02	Bifall	1888/78
Söderhamn	Kemisk industri Latex	1978-04-22 1978-12-21	Undantag från prövning	2281/78
Örnsköldsvik	Kemisk industri Organisk peroxid	1979-02-26 1979-04-05	Undantag från prövning	423/79
Ale	Kemisk industri Bensyl	1979-05-10 1979-07-05	Bifall	653/79
Södertälje	Hetvatten- central, kraftvärmeverk	1979-07-02 1980-06-26	Bifall	1549/79*

Härnösand	Pappersbruk	1979-07-12 1981-12-03	Avslag	1642/79
Karlshamn	Kondens- kraftverk	1979-11-14 1986-01-15	Avskrivning	2479/79
Tranås	Kemisk industri Polyuretan- cellplast	1980-02-14 1980-03-06	Undantag från prövning	509/80
Ljusdal	Gruva Vanadin	1980-04-14 1984-08-31	Avskrivning	1044/80
Ale	Kemisk industri Bensyl	1980-04-24 1982-01-14	Avskrivning	1201/80 (jfr 653/79)
Stockholm	Värmeverk	1979-02-06 1982-09-16	Avskrivning	1815/80
Ånge	Kemisk industri Väteperoxid	1980-11-04 1980-12-11	Undantag från prövning	2718/80
Arjeplog	Gruva Uranbrytning	1980-12-15 1981-11-19	Avskrivning	3076/80
Lidköping	Kemisk industri Etanol	1981-10-19 1981-11-05	Undantag från prövning	2259/81
Piteå	Aluminium- smältverk	1982-03-17 1983-06-30	Bifall	553/82
Landskrona	Metall- återvinning	1982-10-25 1982-12-09	Undantag från prövning	1889/82
Gullspång	Aluminium framställning	1983-03-10 1983-04-14	Undantag från prövning	546/83
Göinge	Pappers- produkter	1983-04-14 1983-04-28	Undantag från prövning	813/83
Uppvidinge	Utvinning av aluminium ur skrot	1983-07-15 1983-07-28	Undantag från prövning	1474/83
Eskilstuna	Värme- kraft- verk	1983-11-02 1984-08-30	Avskrivning	2114/83
Malmö	Ferrokromverk	1983-12-12 1984-07-11	Bifall	2402/83

Stockholm	Järnsvampverk	1984-01-02 1985-03-14	Avskrivning	13/84
Stockholm	Koleldat kraftverk	1984-02-02 1986-12-11	Bifall	218/84*
Bengtstors	Mjukpapper	1984-02-22 1984-03-15	Undantag från prövning	347/84
Karlstad	Kraftvärme- verk	1984-05-14 1986-12-11	Bifall	943/84*
Lysekil (Strömstad)	Reparation av oljeborrplatt- formar	1984-10-10 1985-05-02	Undantag från prövning	1863/84 (2272/84 790/85 182/85)
Malmö	Kemisk industri Ammoniak	1985-03-30 1987-05-22	Avskrivning	472/85
Uddevalla	Bilfabrik	1985-04-03 1985-06-27	Bifall	585/85*
Nynäshamn	Kemisk industri Bl.a. ammoniak (NEX)	1985-06-11 1987-05-27	Bifall	1017/85
Uddevalla	Kisel- metallverk	1985-07-08 1987-01-23	Avskrivning	1175/85
Malmö	Ferrokiselverk	1985-09-10 1987-05-22	Avskrivning	1461/85
Malmö	Bilfabrik	1986-09-10 1987-05-07	Bifall	1473/86*

* Tillstånd som tagits i anspråk.

Referenser

Litteraturreferenser

- Anton, T. J. (1969) "Policy-Making and Political Culture in Sweden". *Scandinavian Political Studies*. Vol. 4/69. s 88-102.
- Barret, S. och M. Hill (1986) "Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective". Goldsmith, J. M. *New Research in Central-Local Relations*. s 34-59. Gower Publishing Company Ltd. Aldershot.
- Brown, L. R. (ed) (1992) *Tillståndet i världen '92*. Naturskyddsföreningen. Naturvårdsverket (Worldwatch institute).
- Carlsson, B., E. Dahmén, A. Grufman, M. Josefsson och J. Östengren (1979) *Teknik och industristruktur - 70-talets ekonomiska kris i historisk belysning*. Industrins utredningsinstitut. Ingenjörsvetenskapsakademien. Almqvits & Wiksell International. Stockholm.
- Eckerberg, K. (1987) *Environmental Protection in Swedish Forestry. A study of the Implementation Process*. Department of Political Science. Umeå universitet. Umeå.
- Elander, I. och A. Schéele (1989) "Evaluating Housing Renewal Policy in Sweden: An Interest-Oriented Approach". *Journal of Urban Affairs*. Vol. 11. Nr 4. s 397-410.
- Emmelin, L. (1982) *Ekologisk grundsyn*. Naturresurs- och miljökommittén. Bakgrundsrapport 9. Stockholm.
- Emmelin, L. (1983) *Planering med ekologisk grundsyn*. Naturresurs- och miljökommittén. Bakgrundsrapport 13. Stockholm.
- Emmelin, L. (1987) "Några problem inom naturresursplanering". *Naturresurs och samhällsplaneringen*. s 45-62. Statens råd för byggnadsforskning. T16:1987. Stockholm.
- Ericsson, L. (1985) *Ett surt regn kommer att falla. Naturen, myndigheterna och allmänheten*. Bokbox. Lund.
- Falkemark, G. och P. Westdahl (1991) *Att offra västkusten*. Rabén & Sjögren Stockholm.
- Forsberg, H (1992) *En politisk nödvändighet. En studie av den fysiska riksplaneringens introduktion och tillämpning*. Linköping Studies of Arts and Science. Nr 74. Linköpings universitet.
- Ham, C. och M. Hill (1984) *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Wheatsheaf. Brighton.
- Henning, R. (1984) "Industripolitik eller sysselsättningspolitik? En studie i svensk industristödspolitik." Hadenius, A., R. Henning och B. Holmström. *Tre studier i politiskt beslutsfattande*. s 9-68. Almqvist & Wiksell International. Stockholm.
- Hjern, B. (1985) "Implementationsforskning - låt Weber möta Durkheim". *Statsvetenskaplig tidskrift*. Årg. 88. Nr 4. s 293-305.
- Hull, C. J. och B., Hjern (1987) *Helping Small Firms to Grow. An implementation Approach*. Croom Helm. Worcester.
- Kulturmiljövård 1990 nr 2.
- Larsson, T. (1986) *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i*

- maktens centrum*. Studentlitteratur. Lund.
- Lundmark, M. och A. Malmberg (1988) *Industrilokalisering i Sverige - regional och strukturell förändring*. Geografiska Regionstudier. Nr 19. Kulturgeografiska Institutionen. Uppsala Universitet.
- Magnusson, H. (1980) *Kommunerna och den regionala planeringen - en analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen*. Studentlitteratur. Lund.
- Malmberg, B. (1990) *The effects on External Ownership. A study of Linkages and Branch Plant Location*. Geografiska Regionstudier. Nr 24. Kulturgeografiska Institutionen. Uppsala Universitet.
- Maunsbach, T. och B. Mårtensson (1978) *Samhällsplanering - 6 fallstudier. Planeringens förhållande till sociala problem och miljöproblem*. Byggforskningen. R31:1978. Stockholm.
- Palme, O. (1966) "Vi behöver en fysisk riksplanering". *Plan*. 1966. Nr 3. s 91-97.
- Patton, M. Q. (1984) "Qualitative Methods in the Evaluation of Legal Reforms". Edlund, C & Hermerén, G. (eds). *Evaluation Research. MURA Symposium*. s 129-142. Studentlitteratur. Lund.
- Petersson, O. (1989) *Maktens nätverk. En undersökning av regeringskansliets kontakter*. Carlssons. Helsingborg.
- Porath, M. (1990) *Naturresurlagen bara högtidliga deklarationer?* Naturskyddsföreningen. Stockholm.
- Rosén, B. (1987) *Den glömda miljödebatten*. Naturvårdsverket. Solna.
- Rothstein, B. (1986) *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Arkiv avhandlingsserie 21. Lund.
- Sabatier, P. A. (1986) "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy*. Vol. 6. Nr 1. s 21-48.
- Strömdahl, J. och R. Svensson (1972) *Makt och Miljö. Koncentration och utarmning i Sverige. Exemplet fysisk riksplanering*. Wahlström & Widstrand. Stockholm.
- Sörlin, S. (1991) *Naturkontraktet. Om naturumgängets idéhistoria*. Carlssons. Helsingborg.
- Thelander, J och L. J. Lundgren (1989) *Nedräkning pågår. Hur upptäcks miljöproblem? Vad händer sedan?* Naturvårdsverkets förlag. Stockholm.
- Thurdin, G. (1992) "Planering för en god miljö". *Plan*. Årg. 46. nr. 1. s 5-8
- Westerlund, S. (1982) *Kommentarer till miljöskyddslagen*. Publica. Liber Förlag. Helsingborg.
- Ödman, E. (1986) "Naturresurlagen, kommunerna och konfliktlösningen". *Planering med nya lagar*. s 65-88. Byggforskningsrådet. T17:1986. Stockholm.

Tryckta källor

- Civildepartementet 1972:1 *Lagstiftning om fysisk riksplanering. Promemoria utarbetad på grundval av riktlinjer i Hushållning med mark och vatten (SOU 1971:75)*.

- Ds B 1974:2 *Förslag till principprogram för undersökningar av naturförhållanden vid vissa industrilägen*. Bostadsdepartementet.
- Ds Bo 1979:1 *Finansiering och organisation av principprogram för undersökningar av naturförhållanden vid vissa industrilägen*. Bostadsdepartementet.
- DsBo 1984:3 *Förslag till Lag om hushållning med naturresurser m.m.* Bostadsdepartementet.
- Proposition 1972:111 *Angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten*. Civildepartementet.
- Proposition 1975:30 *Om energihushållning m.m.* Jordbruksdepartementet.
- Proposition 1975/76:1 *Redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen*. Bostadsdepartementet.
- Proposition 1980/81:183 *Fortsatt fysisk riksplanering*. Bostadsdepartementet
- Proposition 1989/90:126 *Ändring av Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.* Miljödepartementet.
- Proposition 1990/91:90 *En god livsmiljö*. Miljödepartementet.
- Riksrevisionsverket (1978) *Länsstyrelsernas roll i den fysiska riksplaneringen*. Stockholm.
- SOU 1971:75 *Hushållning med mark och vatten*. Bostadsdepartementet.
- SOU 1975:44 *Etablering av miljöstörande industri*. Bostadsdepartementet.
- SOU 1978:25 *Etablering av miljöstörande industri*. Bostadsdepartementet.
- SOU 1979:54 *Hushållning med mark och vatten 2. Del I Överväganden*. Bostadsdepartementet.
- SOU 1979:55 *Hushållning med mark och vatten 2. Del II Bakgrundsbeskrivning*. Bostadsdepartementet.
- SOU 1983:56 *Naturresursers nyttjande och hävd*. Jordbruksdepartementet.
- SOU 1989:105 *Prövning av industrilokalisering enligt Naturresurslagen*. Bostadsdepartementet.
- Statens naturvårdsverk (1991) *Områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv*. Rapport nr 3771.
- Statens naturvårdsverk och Plan- och Bostadsverket (1990) *Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) i det svenska planerings- och beslutsystemet*.
- Statens Planverk (1970) *Västkusten*. Rapport 5. Del 1-10. Civiltryck. Stockholm.

Otryckta källor

- Bostadsdepartementet. Förteckning över ärenden enligt 136a § Byggnadslagen. Bostadsdepartementets arkiv. Akter från handläggning och beslut i ärenden enligt 136a § Byggnadslagen.
- Riksdagens arkiv. Akter från handläggning och beslut i ärenden enligt 136a § Byggnadslagen.



R28:1993
ISBN 91-540-5558-9
Byggeforskningsrådet, Stockholm

Art.nr: 6813028
Abonnemansgrupp
X. Samhällsplanering

Distribution
Svensk Byggtjänst
171 88 Solna

Cirkapris: 87 kr inkl moms