

**Prövning av
industrilokalisering
enligt
naturresurslagen**

Betänkande av Vetokommittén

SOU

1989:105

Ref



Statens offentliga utredningar
1989:105
Bostadsdepartementet

Prövning av industrilokalisering enligt naturresurslagen

Betänkande av Vetokommittén
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast beställare inom regeringskansliet)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1989

ISBN 91-38-10459-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för bostadsdepartementet

Genom beslut den 25 maj 1989 bemyndigade regeringen chefen för bostadsdepartementet, statsrådet Lönnqvist, att tillkalla en kommitté med högst io ledamöter med uppdrag att redovisa formerna för det kommunala inflytandet vid regeringens tillåtlighetsprövning av vissa industrianläggningar m. m. enligt 4 kap. naturresurslagen. Med stöd av detta benyndigande tillkallades som ledamöter i kommittén den 8 juni 1989 f. d. statsrådet Svante Lundkvist, tillika ordförande, samt riksdagsledamöterna Barbro Andersson, Birger Andersson, Knut Billing, Gunnar Nilsson, Nils Nordh, Ulla Orring, Ulla Pettersson, Jan Strömdahl och bonden Anders Nordin. Kommittén har arbetat under namnet vetokommittén.

Som experter åt utredningen förordnades den 21 juni 1989 departementsrådet Erik Casten Carlberg och kanslirådet Rolf Lindell samt departementssekreterarna Jörgen Nilsson och Lena Noreland.

Som sekreterare åt utredningen förordnades den 8 juni 1989 förbundsjuristen Annika Gustafsson.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande (SOU 1989: 105) Prövning av industrilokalisering enligt naturresurslagen.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 4 december 1989

Svante Lundkvist

Barbro Andersson Birger Andersson Knut Billing Gunnar Nilsson

Nils Nordh Anders Nordin Ulla Orring Ulla Pettersson

Jan Strömdahl

/Annika Gustafsson

Innehåll

Förkortningar	6
Sammanfattning	7
Författningsförslag	9
Förslag till lag om ändring i lagen (1987: 12) om hushållning med naturresurser m. m.....	9
1 Utgångspunkter för vårt förslag	13
1.1 Inledning.....	13
1.2 Det kommunala inflytandet före naturresurslagens tillkomst.....	14
1.3 Det kommunala inflytandet i naturresurslagen.....	16
1.4 Kommitténs sammanträffande med företrädare för kommuner, myndigheter och företag.....	19
1.5 Kommitténs frågestunder angående viss grundlagsfråga.....	22
1.6 Avvägningen mellan nationella och lokala intressen.....	25
1.7 Information om etableringens konsekvenser.....	27
2 Kommitténs förslag	29
2.1 Anläggningar för omhändertagande av miljöfarligt avfall.....	29
2.2 Energianläggningar m. m.....	31
2.3 Villkor för undantag av anläggningar från vetorätten.....	32
2.4 Val mellan alternativa lokaliseringsplatser.....	34
2.5 Hur undantagsärenden skall handläggas.....	36
2.6 Kommunens ställning vid tillståndsprövning.....	41
2.7 Illustration av huvuddragen i lokaliserings- och prövningsprocessen.....	43
3 Specialmotivering	45
Reservationer	
1. Av Birger Andersson (c).....	47
2. Av Jan Strömdahl (vpk).....	50
3. Av Anders Nordin (mp).....	51
Bilagor	
Bilaga 1. Kommittédirektiven.....	59
Bilaga 2. Markanvändningslagstiftningen.....	63
Bilaga 3. Naturresurslagen – Regeringsprövning av stora industriplanläggningar m. m.....	73

Förkortningar

BoU	Bostadsutskottet
dir.	direktiv
kap.	kapitel
NRL	Lag om hushållning med naturresurser m. m. (SFS 1987: 12)
PBL	Plan- och bygglagen (SFS 1987: 10)
prop.	Regeringens proposition
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SAKAB	Svensk Avfallskonvertering Aktiebolag
SFS	Svensk författningssamling
SKB	Svensk Kärnbränslehantering AB
SKN	Statens kärnbränslenämnd
SOU	Statens offentliga utredningar
rskr.	riksdagens skrivelse

Sammanfattning

Vissa större industrianläggningar får enligt 4 kap. naturresurslagen inte etableras utan tillstånd av regeringen. Enligt nu gällande regler får regeringen lämna tillstånd till en sådan anläggning endast om den berörda kommunen har tillstyrkt en lokalisering. Kommunens inflytande i detta sammanhang brukar kallas den kommunala vetorätten.

Vid behandlingen av förslaget till naturresurslag ansåg riksdagen att det i vissa undantagssituationer måste finnas en möjlighet för regeringen att mot en kommuns avstyrkan lämna tillstånd till en lokalisering. Riksdagen ansåg att frågan behövde övervägas ytterligare bl. a. mot bakgrund av vilka utredningar m. m. som skall läggas till grund för ett tillståndsbeslut och hur kommunens synpunkter skall komma till uttryck beträffande detaljlokaliseringen och anläggningens utformning i övrigt.

En utgångspunkt för kommitténs arbete borde enligt direktiven vara att kommunen liksom i dag bör ha ett mycket starkt inflytande även över tillkomsten av etableringar som är av stor betydelse för landet.

För att ta del av kommunernas erfarenheter av kontroversiella industrietableringar har kommittén inbjudit kommunpolitiker till sammanträde med kommittén. Vidare har kommittén inbjudit representanter för aktuella industrigrenar och myndigheter.

Mot bakgrund av vad som kom fram vid dessa sammanträden och med ledning av vad kommittén i övrigt erfarit föreslår vi att lokaliseringen av anläggningar med uppgift att från hela landet ta hand om miljöfarligt avfall skall prövas enligt 4 kap. naturresurslagen. Detta innebär att regeringen skall pröva lokaliseringen av sådana anläggningar.

Vidare föreslår vi att regeringsprövningen beträffande anläggningar för energiförsörjningen utvidgas så att även andra anläggningar med stor påverkan på omgivningen omfattas av prövningsplikten än sådana som är avsedda för fossilt bränsle och har en tillförd effekt om minst 200 megawatt.

Den kommunala vetorätten skall finnas kvar. Endast i vissa noggrant definierade situationer och för vissa särskilt angivna anläggningar skall regeringen få meddela tillstånd till en anläggning utan att kommunen tillstyrkt etableringen. Det kan vara fallet om det är av stort nationellt intresse att en anläggning kommer till stånd, om en etablering inom landet är nödvändig och om de lokala miljöeffekterna kan godtas. De anläggningar som kommittén föreslår skall kunna undantas från den kommunala vetorätten är sådana som krävs för omhändertagande av kärnavfall eller miljöfarligt avfall samt anläggningar som är av särskild betydelse för den framtida energiförsörjningen.

En nyhet är att företaget i kontroversiella lokaliseringsärenden måste redovisa flera lika väl utredda lokaliseringsalternativ i olika kommuner i sin ansökan. Detta har i sin tur medfört vissa ändringsförslag beträffande regeringens handläggning av ärenden enligt 4 kap. naturresurslagen.

En annan nyhet är kravet på att det sökande företaget skall redovisa en s. k. miljökonsekvensbeskrivning för var och en av de platser man anser kan komma i fråga för lokalisering.

Ändringarna har tillkommit i syfte att säkra valet av den lämpligaste platsen för lokalisering av den typ av anläggningar med stor miljöpåverkan som berörs i lagstiftningen och därvid stärka kommunernas ställning i samband med lokaliseringsprövning av industrianläggningar.

Vpk:s, centerpartiets och miljöpartiets ledamöter har utvecklat sina ståndpunkter i särskilda reservationer fogade till kommitténs förslag.

Författningsförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1987: 12) om hushållning med naturresurser m. m.

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 1 och 3 §§ i lagen (1987: 12) om hushållning med naturresurser m. m.¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. Tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m. m.

1 §

Följande slag av nya anläggningar får inte utföras utan tillstånd av regeringen:

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,

5. cementfabriker,

6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,

Följande slag av nya anläggningar får inte utföras utan tillstånd av regeringen:

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,

5. cementfabriker,

6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,

¹Lagen omtryckt 1987: 247.

Nuvarande lydelse

7. anläggningar för eldning med fossilt bränsle om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,

8. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 3 kap. 5 §.

Tillstånd av regeringen krävs även för att bygga plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden och för att ankra eller förtöja sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av annan anledning.

Föreslagen lydelse

7. *energianläggningar med en tillförd effekt om minst 200 megawatt samt andra anläggningar med anknytning till energiförsörjningen och med stor omgivningspåverkan,*

8. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 3 kap. 5 §.

9. *anläggningar med uppgift att från hela landet eller i ett internationellt samarbete ta hand om miljöfarligt avfall.*

Tillstånd av regeringen krävs även för att bygga plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden och för att ankra eller förtöja sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av annan anledning.

3 §

Tillstånd enligt 1 eller 2 § får lämnas om hinder inte möter på grund av bestämmelserna i 2 eller 3 kap. eller med hänsyn till andra allmänna planeringssynpunkter och om kommunfullmäktige har tillstyrkt att tillstånd lämnas.

Tillstånd enligt 1 eller 2 § får lämnas om hinder inte möter på grund av bestämmelserna i 2 eller 3 kap. eller med hänsyn till andra allmänna planeringssynpunkter och om kommunfullmäktige har tillstyrkt att tillstånd lämnas.

Om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att en anläggning för omhändertagande av kärnavfall, en anläggning för energiförsörjning av sådan typ som i 4 kap. 1 § 7 p. sägs eller en anläggning för omhändertagande av miljöfarligt avfall från hela landet kommer till stånd och om ingen lämpligare plats för anläggningen har stått att finna, får dock regeringen lämna tillstånd även om kommunfullmäktige inte har tillstyrkt detta.

1 Utgångspunkter för vårt förslag

1.1 Inledning

Fortsatt starkt kommunalt inflytande

Samhällsutvecklingen har inneburit stora förändringar i fråga om utnyttjandet av mark och vatten. De förändringar som sker påverkar i allt högre grad vår miljö. Detta ställer större krav på den fysiska planeringen. Såväl samhällets organ som de enskilda människorna har ett ansvar för utformningen och vården av den yttre miljön. Alla människor är beroende av vissa gemensamma anläggningar. Det gäller också företag, organisationer och myndigheter. Sådana anläggningar rör ofta fler än en kommun. Det kan gälla t. ex. riksvägar, järnvägar, kraftledningar, hamnanläggningar, flygplatser och större anläggningar för energiproduktion eller avfallshantering.

Åtskilliga av dessa anläggningar har avsevärda konsekvenser för miljön och det är inte ovanligt att det uppstår konflikter och problem i samband med diskussioner om tillkomsten av sådana anläggningar. Motsättningarna kan bero på att olika intressegrupper inte har samma syn på hur samhället bör utvecklas och hur samhällsplaneringen bör bedrivas. Den gällande ordningen, med en överordnad naturresurslag som lägger fast ramarna för riksintressen i fråga om markanvändningen och en plan- och bygglag som ger regler för hur den fysiska planeringen skall genomföras, är avsedd att garantera att allmänheten får komma till tals och att hänsyn tas till skilda intressen. Bestämmelserna om samråd vid planläggning och om remittering av planförslag till en betydligt utvidgad krets av intressenter är härvid av stor betydelse. Intresseorganisationerna och den allmänhet som engagerar sig i planärenden är ofta väl insatta i ärendena och kan därför tillföra ärendena värdefulla synpunkter och förslag.

Den kommunala vetorätten i naturresurslagen är ett uttryck för den starka ställning den kommunala självstyrelsen skall ha i vår de-

mokrati. Utgångspunkten för kommitténs arbete är därför enligt direktiven att kommunen liksom i dag bör ha ett starkt inflytande även över tillkomsten av etableringar i kommunen som är av betydelse för en större region eller för landet i dess helhet.

PBL och det kommunala inflytandet

En av grundtankarna bakom plan- och bygglagen (PBL) är att kommunerna skall garanteras ett starkt inflytande över den lokala miljön. Genom att länsstyrelsens fastställelseprövning av planer har slopats förs beslutanderätten i flertalet frågor som rör bebyggelse och närmiljö till kommunerna. Endast i vissa särskilt angivna situationer ankommer det på länsstyrelsen att agera genom att ta upp en av kommunen beslutad plan till prövning. Det gäller om länsstyrelsen anser att kommunen inte tillräckligt har beaktat ett riksintresse eller ett mellankommunalt intresse eller att hälsoskydds- eller säkerhetsfrågor inte har beaktats.

PBL har således givit kommunerna en ökad självbestämmanderätt i sådana markanvändningsfrågor som rör bebyggelseutvecklingen. Kommunens intentioner skall konkretiseras i översiktsplanen. Varje kommun skall före den 1 juli 1990 ha antagit en översiktsplan. Översiktsplanen förutsätts behandla långsiktiga strategiska frågor för markanvändning och byggande. Den avses utgöra ett värdefullt stöd vid prövningen av sådana verksamheter som kräver tillstånd av statliga eller kommunala myndigheter. Genom översiktsplanering öppnas alltså möjligheter att i förväg ta reda på hur olika lokaliseringsoptioner förhåller sig till det allmännas intressen inom kommunens område. (En översikt av markanvändningslagstiftningen ges i bilaga 2).

1.2 Det kommunala inflytandet före naturresurslagens tillkomst

Som ett led i den fysiska riksplaneringen infördes år 1972 136 a § i byggnadslagen. Den avsåg att möjliggöra en bred och allsidig prövning av stora industrianläggningar genom regeringens försorg och att

förhindra lokalisering av verksamheter i strid med riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen. Regeringsprövningen omfattade industriella eller liknande verksamheter som är av väsentlig betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar. Med hänsyn till den ingripande påverkan på bygden som miljöstörande verksamheter kan medföra föreskrevs att tillstånd till lokalisering av sådan verksamhet inte fick medges utan att den kommun till vilken verksamheten var tänkt att förläggas har tillstyrkt detta.

Den kommunala vetorätten enligt 136 a § byggnadslagen har fullföljts i fyra fall som gällde större industrilokaliseringar. Bestämmelserna om det kommunala vetot torde emellertid ha påverkat förutsättningarna också för åtskilliga andra lokaliseringsval. När företag vid sina kontakter med berörda kommuner fått klarhet i deras inställning har det som regel varit möjligt att inrikta förprojekteringen till platser som kommunerna kunnat godta. De fall då vetorätten använts är följande:

- * Nynäshamns kommun motsatte sig bifall till en ansökan av statens vattenfallsverk om att få nyanlägga en fossileldad kraftstation i Norvikområdet (beslut av regeringen 1975-06-12).
- * Västerviks kommun avstyrkte bifall till en ansökan av statens vattenfallsverk om att få nyanlägga en gasturbinstation på ön Lusäma (beslut av regeringen 1976-12-02).
- * Varbergs kommun avstyrkte bifall till en ansökan av Svensk Petroleumlagring Tre AB om att få uppföra en anläggning för beredskapslagring i Varberg (beslut av regeringen 1977-12-22).
- * Falköpings och Skövde kommuner avstyrkte bifall till en ansökan av Loussavaara-Kiirunavaara AB om tillstånd till viss forskning och produktionsverksamhet med brytning av högst 1,1 miljoner ton alunskiffer per år vid Ranstad (beslut av regeringen 1978-01-19).

1.3 Det kommunala inflytandet i naturresurslagen

Departementspromemorians förslag

I departementspromemorian med förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m. (Ds Bo 1984: 3) förutsattes att kravet på tillstyrkan från den berörda kommunen fortfarande skulle gälla som huvudregel om en verksamhet prövas av regeringen med hänsyn till hushållningen med landets mark- och vattentillgångar. I vissa extrema undantagssituationer skulle dock tillstånd få meddelas mot kommunens vilja, nämligen om det gällde en anläggning som var nödvändig för landet och om ingen lämpligare lokalisering ståt att finna.

I samband med remissbehandlingen av promemorian framkom att remissinstanserna var delade i sin inställning till den kommunala vetorätten. Några remissinstanser ifrågasatte om det kommunala vetot överhuvudtaget skulle behållas. Andra tog upp frågan om formerna för kommunalt inflytande när det gäller lokalisering av sådana verksamheter som bedöms vara särskilt viktiga för landet i dess helhet. Dessa remissinstanser ansåg att det var nödvändigt att finna en lösning för sådana situationer då ingen kommun är beredd att tillstyrka att en anläggning, som från nationell synpunkt är angelägen eller rent av nödvändig, lokaliseras till den egna kommunen. Särskilt påpekades bristen att promemorian saknade förslag om formerna för det kommunala inflytandet i samband med sådana lokaliseringar. Några remissinstanser ansåg att lagen borde kompletteras med regler som ger en kommun rätt att ta ut ersättning av exploatören/industriföretaget för att täcka kostnaderna för utrednings- och planeringsinsatser som behövs för att bedöma ett företags lämplighet med hänsyn till hushållningen med naturresurser. Flera remissinstanser ansåg att det är riksdagen som bör fatta beslut om lokalisering av en anläggning i strid mot kommunens vilja.

Åtskilliga remissinstanser, huvudsakligen kommuner, ställde sig avvisande till den föreslagna inskränkningen i vetorätten. En fullständig lista över de remissyttranden och särskilda skrivelser som lämnats med anledning av förslagen finns som bilaga till propositionen om naturresurslagen (prop. 1985/86: 3).

Regeringens remiss till lagrådet och propositionen

I regeringens remiss om naturresurslagen som överlämnades 1984 till lagrådet, poängteras vikten av att kommunerna garanteras ett starkt inflytande över den lokala miljön. Att öka kommunernas inflytande framhålls som ett av de väsentligaste syftena med PBL-förslaget. Det kommunala inflytandet borde därför vara betydande också beträffande sådana industrietableringar som kan komma att prövas av regeringen enligt naturresurslagen. I princip borde tillstånd till en sådan anläggning inte få lämnas om inte den kommun till vilken anläggningen avses bli lokaliserad tillstyrkt detta.

I likhet med promemorian konstateras i regeringens remiss till lagrådet att vissa anläggningar som omfattas av tillståndsplikt emellertid kan vara av sådan nationell betydelse att de måste kunna lokaliseras till någon plats inom landet. Om alla kommuner som kan komma i fråga motsätter sig lokalisering i ett sådant fall skulle anläggningen – med ett oinskränkt kommunalt veto – inte kunna komma till stånd inom landet. Detta ansågs inte rimligt. I regeringens remiss till lagrådet föreslogs därför en möjlighet för regeringen att i sådana fall låta riksintresset ta över det lokala intresset så att tillstånd till en anläggning kan ges även om den berörda kommunen inte har tillstyrkt detta. Det påpekades i detta sammanhang att denna möjlighet för regeringen att mot kommunens vilja besluta om en lokalisering borde användas ytterst restriktivt. Huvudregeln skulle fortfarande vara att kommunen skall ha tillstyrkt lokaliseringen för att denna skall få komma till stånd. Den i lagrådsremissen angivna lösningen blev också den som föreslogs i propositionen (1985/86: 3) om naturresurslagen.

I propositionen berördes också den av vissa remissinstanser framförda synpunkten att riksdagen, i stället för regeringen, bör fatta beslut om lokalisering av en anläggning i strid mot kommunens vilja. Departementschefen anförde där som sin uppfattning att denna lösning inte är framkomlig eftersom riksdagen enligt 11 kap. 8 § regeringsformen inte får fullgöra en förvaltningsuppgift i vidare mån än som följer av grundlag och riksdagsordning.

Bostadsutskottets ställningstagande

Bostadsutskottet anförde bl. a. i sitt betänkande (BoU 1986/87: 3) att frågan om det kommunala vetot ytterligare borde övervägas inom regeringens kansli eller i annan ordning. Utan att närmare binda dessa överväganden ansåg utskottet att det mot en kommuns avstyrkan och med de förbehåll utskottet givit uttryck för måste vara möjligt att fatta beslut om lokalisering av sådana etableringar som skall prövas enligt naturresurslagen. En lösning på vetofrågan borde utgå ifrån detta synsätt. Det kan emellertid finnas anledning, menade utskottet, att ytterligare överväga bl. a. vilka utredningar som skall läggas till grund för ett tillståndsbeslut samt hur kommunens synpunkter efter tillåtlighetsprövningen skall komma till uttryck när det gäller lokaliseringen i detalj och den närmare utformningen av anläggningen. Dessa synpunkter resulterade i att riksdagen inte antog propositionsförslaget vad gäller 4 kap. 3 § andra stycket naturresurslagen¹.

För närvarande gäller alltså att en lokalisering av en anläggning som prövas enligt 4 kap. naturresurslagen inte kan komma till stånd inom landet om de kommuner som kan komma i fråga motsätter sig en etablering.

Detta förhållande och det av riksdagen godtagna uttalandet av bostadsutskottet i denna fråga är sålunda bakgrunden till direktiven för kommitténs arbete (se bilaga 1).

¹Paragrafens andra stycke hade följande lydelse i prop. 1985/86:3:

"Om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att en viss anläggning kommer till stånd inom landet och om ingen annan i tekniskt, ekonomiskt eller annat hänseende lämpligare plats för anläggningen har stått att finna än den som ansökningen avser, får dock regeringen lämna tillstånd även om kommunfullmäktige inte har tillstyrkt detta."

1.4 Kommitténs sammanträffande med företrädare för kommuner, myndigheter och företag

Kommunföreträdarna

I syfte att skaffa sig kunskap om de önskemål, erfarenheter och problem som finns hos kommunerna och hos berörda myndigheter och företag inbjöd kommittén till två frågestunder. Inbjudan riktades bl. a. till ett antal kommunpolitiker med erfarenhet av frågor om industrietablering och om kommunalt inflytande i samband därmed.

De kommunala företrädarna beskrev vilka frågor som aktualiseras vid större industrietableringar i kommunen. Informationen till allmänheten ansågs mycket viktig. Det är väsentligt att företaget engagerar sig och gör stora ansträngningar för att få ut korrekt och begriplig information till dem som berörs av industrilokaliseringen. Exempel nämndes på fall där kommunpolitiker ställt sig positiva till en etablering vars genomförande senare försvårats därför att informationen till allmänheten varit bristfällig. Den kraftiga oppositionen mot företagets planer hade kanske kunnat mildras om informationen från företagen varit bättre.

Kommunföreträdarna framhöll betydelsen av vissa insatser av goodwill-karaktär för att kompensera kommunen vid en kontroversiell etablering. Från befolkningens sida upplever man det ibland som om man inom kommunen "offrade" sig för det övriga landet. Om man ställer upp och tar emot en miljöstörande anläggning vill man känna att man så att säga får något i stället. Som exempel på önskvärda åtgärder nämndes att utnyttja den tänkta etableringen som utgångspunkt för lokalisering av attraktiva aktiviteter i anslutning till verksamheten i fråga, exempelvis på forsknings- och utbildningssidan. I detta sammanhang betonades att de aktuella företagen ofta sysselsätter personal med mycket hög teknisk kompetens. Ett önskemål var således att kommunerna inte bara fick ta emot de kontroversiella anläggningarna utan att tillfället också utnyttjades att decentralisera en del av sådan administration, forskning och utveckling som kan anknytas till verksamheten.

Transportfrågornas betydelse framhölls från flera håll. Här borde staten kunna engagera sig genom att medverka till att för kommunen lämpliga lösningar kom till stånd som kan begränsa en tillkommande verksamhets inverkan på markanvändningen och miljön.

De svåraste frågorna i samband med etablering av miljöstörande industri ansågs vara hälso- och säkerhetsfrågor, luftföroreningar, påverkan på vattnet och i vissa fall buller. Det framhölls att de kommuner till vilka miljöstörande industri lokaliserades måste kunna få gehör för effektivast möjliga miljövårdsåtgärder.

De kommunala företrädarna ansåg att vetorätten var väsentlig för kommunerna *men* att det kan finnas speciella lokaliseringar som kan omöjliggöras om inte någon möjlighet öppnas för staten att, då det nationella intresset så kräver, fatta beslut i strid mot en kommuns vilja. Lokalisering av större miljöstörande industrier utgör ofta svåra problem för kommunerna. Det ansågs rimligt att staten tar på sig det yttersta ansvaret för lokaliseringsbeslutet i de fall anläggningarna är av nationell betydelse och när det bedöms vara av synnerlig vikt att de kommer till stånd inom landet.

Kravet på att alternativa lokaliseringsplatser prövas ansågs vara mycket viktigt. En kommun som utsätts för ett undantag i vetorätten måste känna sig övertygad om att företaget fått anstränga sig att söka alternativa lokaliseringsplatser och att staten vid sin prövning funnit att just den plats som slutligen utpekats bäst svarar mot kravet på den lämpligaste lokaliseringsplatsen. Det får inte bli så att mindre välbeställda kommuner "köps" genom löften om olika ekonomiska fördelar. Alla kommuner skall ha samma rätt att säga nej till en etablering. Statens inflytande över dessa frågor skall garantera att alternativ kommer fram och att bästa möjliga plats väljs.

När det gällde vilka anläggningar som kan komma i fråga för undantag från vetorätten framfördes flera olika synpunkter. Bl. a. framhölls som otillfredställande att anläggningar för omhändertagande av miljöfarligt avfall för närvarande inte omfattas av prövningsplikten enligt 4 kap. naturresurslagen. Dessa anläggningar ansågs ha sådana miljöeffekter att de rimligen borde falla under regeringens prövning.

Som exempel på andra anläggningar för vilka regeringen borde åläggas det yttersta ansvaret nämndes främst anläggningar för hantering av kärnavfall. Större energianläggningar som bedöms vara nödvändiga för att de av riksdagen fattade energipolitiska besluten skall kunna uppfyllas nämndes också.

De kommunala företrädarna ansåg vidare att grunderna för bedömning av det nationella intresset måste preciseras så långt möjligt. Lagen fick inte ges en så vid tolkningsmöjlighet att regeringen i oträngt mål kan inkräkta på kommunernas självbestämmande.

Myndighets- och företagsrepresentanterna

De inbjudna myndighets- och företagsrepresentanterna som företrädde Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB), Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) och Statens kärnbränslenämnd (SKN) redogjorde för sina erfarenheter av lokaliseringsfrågor. En genomgående uppfattning var bl. a. att dessa anläggningar ofta är tekniskt mycket avancerade och sysselsätter personal med hög kompetens. Detta borde ses som en tillgång för den ort till vilken företaget lokaliseras. Det framhölls som angeläget att företagen borde satsa mycket på att informera kommunerna och den berörda befolkningen om etableringen för att söka få en så positiv attityd som möjligt till företaget. Industrins möjligheter att fungera skulle väsentligt försvåras av ett bestående lokalt motstånd till etableringen.

Företagsrepresentanterna redovisade sina hittillsvarande ansträngningar att få sina verksamheter till stånd och anmälde betydande svårigheter att få gehör i kommunerna. Man fann dock inte anledning att kräva ett undantag från vetorätten eftersom det är viktigt för företagen att känna sig välkomna i kommunen. Men för det fall att en sådan möjlighet skulle öppnas ansåg de att deras verksamheter, dvs. hanteringen av miljöfarligt avfall och kärnavfall, borde komma i fråga för möjligheten av ett sådant undantag. Ett aktivare agerande från statens sida när det gäller att underlätta viktiga lokaliseringar fann man angeläget.

1.5 Kommitténs frågestunder angående viss grundlagsfråga

En fråga som diskuterats i kommittén är om beslut om lokalisering mot en kommuns vilja skall få fattas av riksdagen eller regeringen. Folkpartiet har i en partimotion 1985/86: 89, anfört att beslut om en etablering, trots avstyrkan från den berörda kommunen endast bör få fattas av riksdagen. Med anledning härav erinrade bostadsutskottet om att riksdagen enligt 11 kap. 8 § regeringsformen (RF) ej fick fullgöra förvaltningsuppgift i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen (BoU 1986/87: 3 s 44 f.)

För att få denna fråga ytterligare belyst inbjöd kommittén professorn i statskunskap Nils Stjernquist, Lund och departementsrådet Marianne Eliason, justitiedepartementet. Nils Stjernquist var expert i bl. a. grundlagsberedningen och Marianne Eliason är chef för enheten för stats och förvaltningsrätt.

Sammanfattningsvis framkom följande.

En utgångspunkt för vad riksdagen respektive regeringen får besluta om är bestämmelsen i 11 kap. 8 § RF.

"Rättsskipnings- eller förvaltningsuppgift får ej fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen."

Det gäller således att skilja mellan vad som är förvaltningsbeslut och vad som inte är det. Utmärkande för ett förvaltningsbeslut är att det avser ett visst konkret fall. Rättsskipning fullgörs av domstolarna.

Fördelningen av normgivningskompetensen mellan riksdagen och regeringen bygger på principen att de centrala delarna av normgivningen skall ligga hos riksdagen. I grundlagspropositionen (prop. 1973: 90) fastslogs att i överensstämmelse med den dåvarande ordningen borde principen vara att riksdagen inte skulle vara ett förvaltande eller rättsskipande organ utan att förvaltnings- och rättsskipningsuppgifterna skulle ligga hos regeringen, förvaltningsmyndig-

heterna och domstolarna. Redan på grund av sin organisation och sammansättning var riksdagen som regel inte lämpad att handha uppgifter av sistnämnda slag utan borde i huvudsak ägna sig åt de uppgifter som följer med dess innehav av normgivnings- och finansmakten och åt kontrollen av rikets styrelse och förvaltning.

En annan utgångspunkt är lagbegreppet. Rättsregler som beslutas av riksdagen ges formen av lagar. Riksdagen får dock inte stifta lag vars innehåll strider mot någon av rikets grundlagar. Detta innebär bl. a. att riksdagen inte i strid med föreskrifterna i 2 kap. RF får inskränka vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna. Ett annat exempel är att riksdagen inte i strid med 11 kap. 8 § RF får tillägga sig rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter genom lagbeslut.

Till rättsregler räknas inte beslut som riksdagen i samband med budgetreglering eller på annat sätt fattar om användningen av beviljade anslag eller om riktlinjer för en viss statsverksamhet.

En rättsregel kännetecknas, enligt förarbetena till RF, i princip av att den är,

1. bindande för myndigheter och enskilda.
2. en generell föreskrift. Därav följer att en lag måste avse ett obestämt antal fall och ett geografiskt område som inte är alltför litet. De flesta lagar brukar dock gälla hela riket.

Även om anledningen till en lags tillkomst är att söka i att det gäller att komma till rätta med en konkret situation, måste lagen vara generellt utformad. Ett uppmärksammat fall har varit rätten för det allmänna att ingripa i en arbetskonflikt. Justitieministern anförde härutinnan i grundlagspropositionen (1973: 90 s. 204):

Jag är medveten om att det inte är helt lätt att ange innebörden av kravet på generell tillämpbarhet. Enligt min mening får en lag anses uppfylla detta krav om den exempelvis avser situationer av visst slag eller vissa typer av handlingsätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt

berör en i allmänna termer bestämd krets av personer. En lag som anger tidpunkten för en folkomröstning eller formulering av den fråga som skall ställas till folket får sålunda anses vara generellt tillämpbar, eftersom den gäller för alla som deltar i folkomröstningen. Motsvarande gäller enligt min uppfattning i fråga om lag som avbryter en arbetskonflikt. Det blir däremot med den uppfattning beträffande lagbegreppet som jag nu har gett uttryck för inte möjligt för riksdagen att genom lag besluta i särskilt fall om angelägenhet i vilken avgörandet enligt gällande rätt ankommer på regeringen, domstol eller annan myndighet.

Ytterligare exempel på fall där en konkret situation tagits till intäkt för att stifta en särskild lag är "lex Backström" och "lex Kockum". I rättsfallet RÅ 1980 I ; 92 prövades frågan om "lex Kockum" uppfyllde kravet på generell tillämplighet. Fallet gällde reglerna om företags rätt till förlustutjämning vid inkomstbeskattning. Regeringsrätten fann att lagändringarna visserligen hade föranletts av ett konkret fall (statens förvärv av Kockums varv) men att de enligt sin ordalydelse var generellt tillämpliga. Vidare framgick i motiven till lagstiftningen klart att en generellt gällande lagstiftning var åsyftad. Regeringsrätten betraktade därför lagändringarna som giltiga.

Ett fall där lagrådet diskuterade denna fråga gällde lagen (1977: 140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle m. m. Den gällde nämligen kärnkraftanläggningar som fanns vid lagens ikraftträdande och vilka inte hade tillförts kärnbränsle före den 8 oktober 1976.

Det var i praktiken fråga om sex stycken och det skulle ju inte komma till flera. Lagrådet i frågasatte om kravet på generell utformning verkligen var tillgodosett när lagen enligt förslaget inte skulle bli tillämplig i fråga om kärnreaktorer till vilka möjligen tillstånd i framtiden kunde komma att lämnas (prop. 1976/77: 53 s. 32 f.). Föredraganden ansåg i propositionen att så var fallet eftersom det i motiven till RF sägs att kravet är uppfyllt om lagen avser en i allmänna termer bestämd krets av personer (a.a. s. 38).

En lag som slog fast att en anläggning för hantering av avfall skulle placeras på en viss angiven plats torde komma i konflikt med bestämmelserna i 11 kap. 8 § RF. Det är en förvaltningsuppgift, som måste ankomma på regeringen eller en förvaltningsmyndighet, att fatta beslut om en enskild lokalisering i strid mot kommunens vilja. Stöd för beslutanderätten måste dock finnas i lag.

Frågan om ett undantag av anläggning från den kommunala vetorätten skulle strida mot kommunallagens bestämmelser om att kommun själv äger vårda sina angelägenheter diskuterades. Därvid konstaterade Stjernquist att ett sådant undantag inte skulle komma att stå i strid mot den kommunala kompetensen sådan den kommit till uttryck i kommunallagen och i rättspraxis.

1.6 Avvägningen mellan nationella och lokala intressen

När det gäller avvägningen mellan nationella och lokala intressen kan det finnas anledning att skilja på två olika typer av ställningstaganden:

- a) skall ett markområde få tas i anspråk för miljöstörande industriell verksamhet eller för anläggningar i anslutning till sådan verksamhet. Denna fråga leder till ett ställningstagande till lämplig markanvändning genom ett *planbeslut* för ett visst område.
- b) skall en viss industriell anläggning med vissa egenskaper få etableras på ett visst markområde. Denna fråga leder till ett ställningstagande till lämpligheten av en viss etablering på viss plats, ett *lokaliseringsbeslut* för en viss anläggning.

I prop. 1985/86: 3 s. 76 beskrev departementschefen sin syn på vilka markbehov som kan finnas för anläggningar av nationell betydelse.

Det är naturligtvis nödvändigt att anläggningar som kräver kontinuitet och sammanhang, t. ex. sådana som sträcker sig över kommungränserna, verkligen kan komma till utförande. Det kan gälla en väg, en kraftledning, ett ledningssystem för

vattendistribution eller distribution av naturgas etc. Det kan gälla en flygplats eller en telemast som ingår i ett nationellt system vilket inte kan fylla det avsedda syftet om anläggningen inte kan komma till stånd på en viss plats. Det kan vidare vara fråga om anläggningar för industrin eller energiproduktionen eller avfallshanteringen, vilka behöver komma till stånd för att landets eller en landsdels behov av en viss produkt, av energi eller av lagring och destruktion av avfall skall kunna tillgodoses. Markbehov för anläggningar av detta slag kan i vissa fall vara av riksintresse.

De typer av anläggningar som nu har angetts kommer självfallet att behandlas i den fysiska planeringen som sker med stöd av PBL. De har som regel en påtaglig betydelse för bebyggelseutvecklingen och ger viktiga förutsättningar för denna. Staten bör ha ett avgörande inflytande över att anläggningar m. m. som är av nationell betydelse kan komma till stånd och användas på ett för hela landet lämpligt sätt. Så som föreslagits i promemorian bör naturresurslagen mot den här bakgrunden innehålla en bestämmelse som gör det möjligt för staten att ta ett slutligt ansvar för användningen av mark- och vattenområden som behövs för nu avsedda anläggningar.

I 12 kap. PBL finns regler för den statliga kontrollen beträffande områden av riksintresse m. m. Statens möjligheter att med stöd av dessa bestämmelser påverka kommunala planbeslut för områden som behövs för anläggningar av betydelse från nationell synpunkt utgår från bestämmelserna om riksintressen i 2 och 3 kap. naturresurslagen. Dessa bestämmelser är dock inte slutgiltigt avgörande vid regeringsprövning av tillåtligheten av en viss anläggning enligt 4 kap. naturresurslagen. För dessa anläggningar gäller ju den kommunala vetorätten. (En genomgång av de regler som finns i 4 kap. naturresurslagen och som reglerar regeringsprövning av stora industri-anläggningar ges i bilaga 3).

Kommuner kan ha olika skäl att motsätta sig en etablering trots att den är av nationellt intresse. I första hand kan det vara fråga om miljömässiga skäl. Det ökade miljömedvetandet och engagemanget har fäst människors blickar på vissa typer av exploateringsföretag, främst med avseende på den miljöpåverkan företagen kan tänkas medföra.

Invånarnas oro kan göra det mycket svårt för en kommun att tillstyrka en etablering som man bl. a. från sysselsättningssynpunkt skulle vilja välkomna. Kommunens invånare och förtroendevalda kan också önska få prövat motiven för varför en lokalisering just inom deras kommun ansetts vara den mest lämpade.

Ytterligare en anledning till tveksamhet från kommunens sida kan vara kommunalekonomiska skäl. Kommunen kan genom lokaliseringen komma att åsamkas särskilda kostnader, betingade av de krav på åtgärder som omsorgen om miljön kräver, även om huvudprincipen är att företagen skall svara för sådana kostnader.

Kommunalekonomiska påfrestningar torde vara enklare att komma till rätta med än de miljömässiga. Genom det så kallade planmonopolet har kommunen ju beslutanderätten över markanvändningen och planutformningen i detalj. I exploateringsavtal kan kommunen ställa långtgående krav på prestationer från företagets sida.

Det kan dock finnas fall då en kommun drabbas av andra kostnader än vad som kan tillgodoses genom exploateringsavtal. Det kan exempelvis gälla kostnader för särskilt omfattande utrednings- och planeringsinsatser. För att underlätta en lokalisering kan också sådana åtgärder aktualiseras som ligger utanför företagets möjligheter att medverka i. Sådana åtgärder kan i vissa fall skrivas in som villkor i samband med lokaliseringsbeslutet. Vi behandlar dessa frågor i avsnitt 2.6.

1.7 Information om etableringens konsekvenser

Informationen från företaget såväl till kommunen som till allmänheten har stor betydelse. Ansvaret för att allmänheten får en korrekt beskrivning av etableringens konsekvenser vilar i första hand på det sökande företaget självt. Det ankommer främst på lokala och regionala myndigheter att bevaka och pröva sådana beskrivningar. Länsstyrelsen har rollen som samordnare av statens intressen i frågor som rör användningen av mark- och vattenområden inom länet. Länsstyrelsen skall medverka till att ta fram det planeringsunderlag som

finns att tillgå hos statliga myndigheter och som har betydelse för hushållningen med naturresurser. Kunskapsmaterialet beträffande mark- och vattenfrågor skall komma till uttryck i de kommunala översiktsplanerna. Den beskrivning som lämnas i översiktsplanen av allmänna intressen som bör uppmärksammas i beslut om markens och vattnets användning bör vara ett viktigt stöd för bedömningen av konsekvenserna av en aktuell etablering.

2 Kommitténs förslag

- * Vetoätten behålls som huvudregel.
- * Anläggningar med uppgift att ta hand om miljöfarligt avfall från hela landet eller i ett internationellt samarbete skall omfattas av prövningsplikten enligt naturresurslagen.
- * Anläggningar med anknytning till energiförsörjningen och som har stor omgivningspåverkan skall omfattas av prövningsplikten enligt naturresurslagen.
- * En möjlighet öppnas att undanta vissa anläggningar från vetoätten
 - om anläggningen är av stort nationellt intresse,
 - om det är synnerligen angeläget att anläggningen lokaliseras inom landet,
 - om ingen lämpligare plats inom landet stått att finna,
 - om anläggningen avser omhändertagande av miljöfarligt avfall eller kärnavfall eller om den har anknytning till energiförsörjningen och har stor omgivningspåverkan.

2.1 Anläggningar för omhändertagande av miljöfarligt avfall

När det gäller det miljöfarliga avfallet har olika åtgärder vidtagits för att öka samhällets insyn och kontroll över de olika leden i hanteringen. I propositionen (prop. 1987/88: 85) Miljöpolitiken inför 90-talet sägs att ansvaret för att ta hand om det miljöfarliga avfallet vilar på den verksamhet som på olika sätt ger upphov till miljöfarligt avfall samt på kommunerna i kraft av det s. k. kommunala bortforslingsmonopolet. Vidare sägs där att det avgörande ansvaret för att lösa avfallsproblemen – helst redan i valet av råvaror och produktionsmetoder – vilar på industrin. Kommittén vill understryka angelägenheten av att de som producerar avfall utnyttjar alla

möjligheter för att minimera avfallsmängden och se till att man tar hand om avfallet så effektivt som möjligt.

Enligt förordningen (1985: 841) om miljöfarligt avfall gäller särskilda bestämmelser för vissa slag av kemiskt avfall (miljöfarligt avfall)¹. Bl. a. gäller att sådant avfall får slutligt omhändertas yrkesmässigt endast av Svensk Avfallskonvertering Aktiebolag (SAKAB) eller av den som fått särskilt tillstånd (12 §). Bestämmelserna gäller dock inte om det slutliga omhändertagandet sker i anslutning till den anläggning där avfallet uppkommer (4 §). Industriföretag får också utan tillstånd i egen anläggning behandla miljöfarligt avfall som inte har uppkommit i anslutning till företaget, om tillstånd för anläggningen har meddelats med stöd av miljöskyddslagen (1969: 387) och om företaget därvid nyttjar endast en mindre del av anläggningens kapacitet. Även en kommun får bedriva långtidsförvaring av miljöfarligt avfall (17 §).

I promemorian om naturresurslagen (Ds Bo 1984: 3) gjordes följande bedömning beträffande behovet av prövning för dessa anläggningar.

Sådana anläggningar för slutligt omhändertagande av miljöfarligt avfall som kräver tillstånd enligt den nämnda förordningen kan, om de är av större omfattning, orsaka betydande miljöstörmningar och andra ingrepp i omgivningen. Även för dessa anläggningar kan därför obligatorisk prövningsplikt övervägas. Med tanke på svårigheten att klart ange vilka anläggningar som alltid bör provas bör i stället väljas den lösningen att regeringen förbehåller sig prövningen efter en bedömning i det enskilda fallet.

Enligt kommitténs mening finns det med hänvisning till senare erfarenheter välgrundad anledning att låta dessa anläggningar bli föremål för en särskilt omsorgsfull lokaliseringsprövning med möjlighet för regeringen att slutgiltigt fastställa den mest lämpade platsen.

Kommittén föreslår därför att anläggningar som skall ta hand om miljöfarligt avfall från hela landet eller i ett internationellt samarbete

¹För närvarande pågår arbete i miljö- och energidepartementet med syfte att föreslå vissa ändringar i förordningen om miljöfarligt avfall.

som regel bör bli föremål för tillståndsprövning enligt 4 kap. naturresurslagen.

2.2 Energianläggningar m. m.

I nu gällande lydelse av 4 kap. naturresurslagen anges att anläggningar för eldning med fossilt bränsle med en tillförd effekt av minst 200 megawatt inte får uppföras utan tillstånd av regeringen. Det står redan nu klart att det kan bli aktuellt att utnyttja också biobränslen i storskaliga energianläggningar. Kommittén föreslår därför att oberoende av vilket bränsle som utnyttjas energianläggningar med en tillförd effekt av minst 200 megawatt bör bli föremål för tillståndsprövning enligt 4 kap. naturresurslagen. En omläggning av energiförsörjningen med avveckling av kärnkraften som energikälla, kommer att kräva också andra anläggningar i en omfattning och av en typ som kommittén inte har möjlighet att mera exakt förutse. Vilka anläggningar det konkret kan bli fråga om blir ytterst beroende av riksdagens val av energipolitik. Som exempel kan dock nämnas stora gruppstationer för vindkraft och större anläggningar för lagring och tryckutjämning av naturgas.

Det finns enligt kommitténs mening grundad anledning anta att det såväl från kommunal som nationell synpunkt blir viktigt att bestämma lokaliseringsplats för vissa av dessa anläggningar genom den särskilda prövning som naturresurslagen förutsätter med möjligheter för regeringen att slutgiltigt fastställa den lämpligaste platsen.

Kommittén anser det rimligt att bereda utrymme för en lokaliseringsprövning enligt 4 kap. naturresurslagen av sådana anläggningar som från nationell synpunkt kan bli nödvändiga för att fullfölja riksdagens beslut om den framtida energiförsörjningen. Det blir därmed också möjligt för de kommuner som kan komma att beröras av sådana anläggningar att ställa krav på en allsidig lokaliseringsprövning hos regeringen.

2.3 Villkor för undantag av anläggningar från vetorätten

Enligt kommitténs uppfattning skall huvudregeln vara att regeringen inte får lämna tillstånd till en etablering om inte kommunfullmäktige i den berörda kommunen har lämnat sitt medgivande. Kommittén är ense om att i vissa särskilda fall skall anläggningar kunna undantas från den kommunala vetorätten. Det är rimligt att en etablering som är av stor nationell betydelse och synnerligen angelägen, skall kunna komma till stånd inom landet trots att alla de kommuner som uppfyller rimliga lokaliseringskriterier motsätter sig en etablering. Det bör därför finnas en möjlighet för regeringen att låta det nationella intresset ta över det lokala och ge tillstånd till en anläggning även om kommunen inte har tillstyrkt detta.

Kommittén finner det angeläget att markera vikten av den restriktivitet som måste råda vid regeringens prövning av om viss anläggning skall undantas från vetorätten. Undantag bör komma i fråga endast om anläggningen är av stort nationellt intresse, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att den kommer till stånd inom landet och om ingen från miljösynpunkt, i tekniskt, ekonomiskt eller i annat hänseende lämpligare plats för anläggningen har stått att finna än den som ansökningen avser. Med uttrycket "i annat hänseende" avses enligt prop. 1985/86: 3 s. 192 den inställning som har redovisats av de kommuner som kan komma i fråga.

Kravet på att en anläggning både skall vara av nationell betydelse och att det skall vara synnerligen angeläget att den lokaliseras inom landet gör att antalet anläggningar där ett undantag från vetorätten kan bli nödvändigt torde vara mycket begränsat. Utgångspunkten vid hantering av dessa ärenden bör vara att parterna skall komma fram till en samförståndslösning så att varken vetorätten eller möjligheten att undanta vissa anläggningar från denna behöver utnyttjas.

I fråga om vilken typ av anläggningar som kan komma att uppfylla de nämnda kriterierna vill vi anföra följande.

Som exempel på anläggningar av sådan vikt att de *måste kunna lokaliseras inom landet* har i våra direktiv nämnts anläggningar av betydelse för landets självförsörjning i en avspärningssituation eller för rikets försvar och säkerhet eller anläggningar som i övrigt är av en mycket stor betydelse för landet. Anläggningar för omhändertagande av miljöfarligt avfall är ett exempel. Med hänsyn till de krav på specialiserat omhändertagande som finns för vissa typer av miljöfarligt avfall sänds för närvarande en del utomlands för destruktion. Ett internationellt samarbete kan i vissa fall vara välmotiverat med hänsyn till de nyss nämnda kraven på specialiserat omhändertagande. Det är däremot inte förenligt med landets intresse av att visa framsynthet och lojalitet i miljöfrågor om export av miljöfarligt avfall ses som ett sätt att slippa ta hand om det inom landet.

Omfattande förberedelser pågår för att på ett säkert sätt ta hand om och slutförvara avfall från våra kärnkraftverk. För kärnavfallets del är det aktuellt med val av plats en bit in på 1990-talet.

Som vi tidigare framhållit får anläggningar som kan bli nödvändiga i olika delar av landet för att fullfölja riksdagens energipolitiska beslut i samband med kärnkraftsavvecklingen en särskild betydelse i ett nationellt perspektiv.

Kommitténs uppfattning är att endast anläggningar som har till uppgift att ta hand om använt kärnbränsle och annat kärnavfall, miljöfarligt avfall eller som är nödvändiga för att fullfölja riksdagens beslut om den framtida energiförsörjningen bör kunna komma i fråga för undantag från vetorätten.

Under förutsättning av en sådan restriktiv tillämpning bedömer kommittén att det föreslagna undantaget av anläggningar från vetorätten inte kommer att inverka negativt på strävandena i planlagstiftningen att öka det kommunala självbestämmandet.

2.4 Val mellan alternativa lokaliseringsplatser

- * Sökanden skall presentera förslag till lokaliseringsplatser i flera kommuner
- * Sökanden skall redovisa miljökonsekvensbeskrivningar

Minskad central styrning av planläggningen, större lokalt inflytande och en allt större medvetenhet och kunskap om miljöfrågor har hos allmänheten skärpt uppmärksamheten på valet av lämpliga platser för sådana anläggningar som är miljöstörande eller befaras komma att bli det. En utgångspunkt för samhällsplaneringen bör vara att begränsa miljöstörande anläggningars inverkan så mycket som möjligt och att genom bl. a. val av teknik minska störningarna på miljön.

Vid val av de alternativa platser som bör analyseras och jämföras vid prövning av en anläggning för vilken ett undantag från vetorätten kan bli nödvändig, bör man fästa stort avseende vid de kriterier för lokalisering som har betydelse från nationell synpunkt. Som exempel på sådana kan nämnas de krav som verksamheten kan ställa på särskilda geologiska förhållanden, tillgång till djuphamn eller på särskilda transportförhållanden.

Avgörande i detta skede är också varje områdes miljömässiga, tekniska, ekonomiska m. fl. förutsättningar för etablering. I vissa fall är ett realistiskt urval av lämpliga platser regionalt begränsat. När avvägning skall göras mellan alternativa platser måste de långsiktiga miljöeffekterna liksom kommunernas synpunkter på de lokala förutsättningarna tillmätas mycket stor betydelse. Geografiska, infrastrukturella och befolkningsmässiga förhållanden har grundläggande betydelse. Eventuella motstående eller konkurrerande intressen såsom rekreations-, bevarande- eller exploateringsintressen måste också beaktas. Kommunernas intentioner härvidlag bör normalt framgå av deras översiktsplaner. Kommittén understryker nödvändigheten av att översiktsplanerna utformas så att detta syfte tillgodoses.

Om det vid val av plats finns flera som ur nationell synvinkel förefaller likvärdiga, bör den plats väljas som medför den minsta skadan på motstående intressen och som bäst främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling. Liksom när det gäller avvägningar i övrigt mellan skilda anspråk på markanvändning skall särskild hänsyn tas till långsiktiga och för samhället gemensamma behov. I detta sammanhang blir den obligatoriska beskrivningen av etableringens miljökonsekvenser ett viktigt urvalsinstrument (se nedan sid 37).

Valet kan slutligen komma att stå mellan flera i och för sig lämpade områden i olika kommuner men där en kommun, som har den plats som framstår som mest lämpad, avstyrkt medan andra ställt sig positiva till etablering. I sådant fall bör naturligtvis en plats inom en kommun som tillstyrker lokalisering väljas. En sådan lösning är dessutom mer förenlig med principen om den kommunala självstyrelsen och det aktuella företags intresse av att uppnå en samförstånds-lösning.

En verklig svårighet uppträder först om ingen kommun är beredd att anvisa ett lämpligt område. Om regeringen därvid finner det oundgängligen nödvändigt att utnyttja undantagsregeln med hänsyn till det nationella intresset, får ett sådant beslut om lokalisering inte minska företags ansvar för att ge nödvändig information till den berörda kommunen och allmänheten så att alla konsekvenser av lokaliseringen blir korrekt belysta.

När verksamheten etablerats behövs en fortlöpande kontroll och tillsyn så att det lokaliserade företaget tillvaratar varje möjlighet till effektivare hantering av sin verksamhet från miljösynpunkt. Denna kontroll ankommer på berörda kommunala myndigheter och på länsstyrelsen som tillsynsmyndighet enligt naturresurslagen.

Ansökan skall omfatta minst två alternativa lokaliseringsplatser i olika kommuner där likvärdiga utredningar har genomförts och sammanställts av företaget bl. a. på basis av den information som inhämtats från berörda myndigheter under samrådsskedet. Bl. a. bör företaget ange i vad mån lokaliseringsalternativen överensstämmer med allmänna intressen i översiktsplanerna. I mycket speciella fall, t. ex. då

det kan styrkas att etableringen inte lämpligen kan ske på annat än *en* plats, bör företaget kunna medges undantag från skyldigheten att redovisa fullständiga uppgifter om lokaliseringssalternativ i andra kommuner.

2.5 Hur undantagsärenden skall handläggas

Kommittén bedömer att de få ärenden där undantag från vetorätten inte kan uteslutas bör kunna inrymmas i det nuvarande prövningsförfarandet, med den skärpning av kraven på redovisning av möjliga alternativa lösningar och av deras miljökonsekvenser som ett sådant undantagsbeslut motiverar.

Företagets förberedelser

Redan innan ett företag ger in en ansökan enligt 4 kap. naturresurslagen bör företaget genom kontakt med regeringskansliet och berörda länsstyrelser inom de delar av landet som bedöms vara tänkbara för lokaliseringen, söka ta reda på inom vilka områden som lokaliseringssalternativ bör sökas med hänsyn till företagets behov och till övergripande planeringsintressen. Utgångspunkten bör därefter vara att företaget självt skall svara för att i samråd med lokala och regionala myndigheter ta fram ett så välunderbyggt prövningsmaterial som möjligt för tänkbara lokaliseringsplatser. Vad företaget redan i samrådsskedet bör bedöma är bl. a. inverkan av en eventuell lokalisering på natur- och kulturmiljön i vid bemärkelse. Etableringens betydelse för näringsliv och sysselsättning måste också undersökas, liksom hur transporter till och från anläggningen påverkar aktuella lokaliseringssorter. Företaget, som ju är expert på sin egen verksamhet, har också ansvar för att ge information till kommunala och statliga myndigheter som är saklig och samtidigt lättillgänglig.

Företaget bör genom kontakt med de kommuner som inrymmer lokaliseringsplatser söka utröna deras intresse för att ta emot den aktuella anläggningen. Det är viktigt att de aktuella kommunerna får tillgång till all information som företaget inskaffat. Det gäller inte minst företagets eget behov av särskilda fysiska förutsättningar på

lokaliseringsplatsen, förväntad miljöpåverkan, effekter på näringsliv, sysselsättning och bostadssituation i kommunerna. Annat som kan behöva belysas är transportfrågorna och de faktorer som talar för att anläggningen är av nationell betydelse och måste kunna lokaliseras inom landet. Det är naturligt att varje för etablering aktuell kommun också ges bästa möjliga information om de alternativa lokaliseringssorter i andra kommuner som företaget undersökt.

Det bör vara av värde för företaget att redan i ett tidigt skede kontakta de myndigheter som kan ha synpunkter på verksamhetens betydelse från rikssynpunkt. Det är länsstyrelsens uppgift att informera om vilka myndigheter som bör komma i fråga.

Företagets ansökan

Ett viktigt moment i regeringens handläggning är framställningen av en s.k. uppgiftslista som upprättas i bostadsdepartementet för varje ärende som kommer in för prövning. Listan anpassas efter respektive ärendes art och omfattning. Vissa uppgifter krävs alltid, t. ex. beskrivning av verksamheten, markanvändning och miljöeffekter, sysselsättningskonsekvenser, transportbehov och beredskapssynpunkter. Andra uppgifter såsom planerad bränsleförsörjning och vattenbehov, efterfrågas beroende på vilken verksamhet det gäller. Då uppgiftslistan färdigställts skickas den till företaget som sedan upprättar sin ansökan med ledning av denna.

I ärenden där undantagsbeslut kan bli aktuellt bör företaget redan i sin ansökan till regeringen redovisa vad som kommit fram vid samråden med berörda kommuner och vad företaget har gjort för att tillmötesgå kommunernas intressen. Här gäller det främst åtgärder som vidtagits för att genom information till kommunerna och allmänheten redovisa företagets verksamhet, dess betydelse för samhället och konsekvenserna av en etablering för sysselsättning och miljö. Av särskilt intresse är en redovisning av de miljörisker som kan förknippas med den typ av verksamhet som företaget representerar. Vidare bör företaget visa hur det avser att eliminera eller minimera dessa risker och hur företaget i övrigt är berett att uppfylla de krav som berörda

kommuner uppgett sig komma att ställa vid en etablering. Kommunen skall därvid kunna kräva att företaget betalar sådana kostnader som överstiger vad normalt förberedelsearbete för planläggning vanligen medför.

En *miljökonsekvensbeskrivning*¹ skall fogas till ansökan. Kommittén anser det vara naturligt att kommunen avgör vilka krav som bör ställas på en sådan beskrivning och att det utredningsarbete som behövs utförs av oberoende expertis på företagets bekostnad. Beskrivningen skall utvisa den tänkta industrilokaliseringens effekter på natur- och kulturmiljön, på människors hälsa och säkerhet och på allmänna markanvändningsintressen lokalt och regionalt. Vid kommunens beställning av denna konsekvensbeskrivning bör särskilt uppmärksammas de intressen som miljö- och hälsoskyddsnämnden har att bevaka. För att stödja kommunen när det gäller att bedöma omfattning och innehåll i konsekvensbeskrivningen bör länsstyrelsen ges möjlighet att komma med synpunkter på kommunens beställning men också att bedöma rimligheten i kommunens krav.

Ansökan skall belysa de lokaliseringalternativ som företaget övervägt samt, som vi tidigare framhållit, en fördjupad beskrivning av minst två alternativa lokaliseringsplatser i olika kommuner.

Då ansökan kommit in till regeringen kan den sedvanliga handläggningen för industrilokaliseringsärenden enligt 4 kap. naturresurslagen påbörjas (se bil. 3).

Remissförfarandet

Handläggningen av ansökan i regeringen inleds med att ansökan skickas på remiss till myndigheter, organisationer och berörda kom-

¹Riksdagen har med anledning av regeringens miljöpolitiska proposition anført att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till hur miljökonsekvensanalyser systematiskt kan infogas i den svenska planeringsprocessen. Syftet skall enligt jordbruksutskottet vara att minska de negativa miljöeffekterna när ett projekt är på väg att genomföras eller beslut som innebär miljöpåverkan är på väg att fattas. Omfattningen av miljökonsekvensanalysen bör härvid stå i rimligt förhållande till det beslutet avser men ett minimikrav måste enligt utskottet vara att miljökonsekvenserna av ett beslut redovisas på samma sätt som sker för de ekonomiska konsekvenserna. (Regeringsbeslut 1989-02-23.)

muner. Det är lämpligt att remissen i detta skede "riktas" på så sätt att verksamhetens nationella betydelse, de valda lokaliseringsalternativen och miljökonsekvenserna på de berörda lokaliseringsplatserna blir så fullständigt belysta som möjligt.

Kommunens beslutsunderlag

Under förutsättning att företaget i sin ansökan så fullständigt som möjligt sökt belysa den tänkta industrietableringen och dess konsekvenser bör denna tillsammans med den opartiska miljökonsekvensbeskrivningen vara ett viktigt underlag för kommunfullmäktiges prövning av förutsättningarna för att tillstyrka lokalisering i berörda kommuner.

Det är angeläget att kommunerna får en så lång remisstid att de får möjlighet att ta del av de olika sektorsmyndigheternas remissvar och tillräckligt utrymme för politisk behandling innan de fattar beslut i lokaliseringsfrågan.

Regeringens beslut

Då remisstiden gått ut och berörda kommuner lämnat sitt medgivande eller sitt avstyrkande till en lokalisering vidtar regeringens slutliga prövning av ärendet.

Om ingen kommun tillstyrkt lokalisering måste regeringen särskilt uppmärksamma fyra frågor som kommittén anser vara grundläggande när man skall besluta om ett undantag av anläggningar från det kommunala vetot

- * Är verksamheten av stor nationell betydelse?
- * Är en etablering inom landet nödvändig?
- * Är den av företaget förordade platsen det bästa alternativet?
- * Kan de lokala miljöeffekterna godtas?

Om kommunen avstyrkt en lokalisering är det naturligtvis av stor vikt att regeringen gör en ingående prövning av det nationella intressets

tyngd. För att ett undantag av anläggning från vetorätten skall få beslutas bör krävas en grundlig utredning om behovet av den aktuella anläggningen. Det räcker inte med att anläggningen i fråga är av stort intresse, exempelvis ekonomiskt och sysselsättningsmässigt eller som komplettering till företagets övriga verksamhet. För att anläggningen skall vara av nationellt intresse krävs dessutom att den som sådan fyller ett behov för landet i sin helhet eller för en viss större region. Det skall också visas att det är av avgörande betydelse att den kommer till stånd inom landet.

Regeringens prövning av lokaliseringsalternativen blir särskilt betydelsefull vid en kommunal avstyrkan. Av speciellt intresse är företagets inverkan på natur- och kulturmiljön. Om regeringen finner andra tänkbara alternativ till de av företaget sökta lokaliserings-orterna kan det resultera i att regeringen avslår företagets ansökan.

Miljöskyddsaspekterna intar en framskjuten plats bland de intressen som skall beaktas vid regeringsprövningen enligt 4 kap. naturresurslagen. Koncessionsnämnden för miljöskydd har därför en viktig roll vid beredningen av dessa tillståndsärenden. Nämnden skall ge en allsidig belysning av miljöskyddsaspekterna. Handläggningen i koncessionsnämnden av remissvar i ärenden som skall prövas av regeringen sker på samma sätt som i övriga ärenden i nämnden. Det innebär bl. a. att nämnden i regel håller offentligt sammanträde och besiktning på de platser som är aktuella. Nämnden kan också föranstalta om ytterligare utredningar.

Miljökonsekvensbeskrivningen för aktuella lokaliseringsplatser har vid regeringens slutliga prövning av ärendet kompletterats med koncessionsnämndens yttrande varför anläggningens samlade miljöeffekter torde var väl utredda. Vi förutsätter således att koncessionsnämnden fullföljer sin beredning av lokaliseringsärendet trots en eventuell kommunal avstyrkan.

Om regeringen finner att ett undantag av anläggningen från vetorätten är nödvändigt vidtar prövningen av de villkor för verksamheten som kan komma att fastställas i tillståndsbeslutet.

2.6 Kommunens ställning vid tillståndsprövning

Den starka ställning som kommunen normalt har i planprocessen medför att kommunerna för att underlätta lokaliseringen kan ställa vissa krav på de företag som önskar etablera sig i kommunen. Kraven eller villkoren kan uppställas i exploateringsavtal och avtalets bestånd kan göras beroende av att kraven blir tillgodosedda. I det läget har kommunen en stark förhandlingsposition, eftersom kommunen kan låta bli att anta den plan som är en förutsättning för företagets möjligheter att etablera sig i kommunen.

Kommunens möjligheter härvidlag kvarstår i och för sig, även i det fall regeringen fattar beslut om lokalisering mot kommunens vilja. Kommunens inflytande har dock, i och med ett sådant regeringsbeslut, naturligtvis påverkats. Det är därför angeläget att kommunen, efter regeringens beslut bereds möjlighet att komma in till regeringen med preciserade krav på anläggningen i fråga, vilka villkor man önskar få tillgodosedda etc.

Vi föreslår därför att regeringens beslut delas upp i två steg.

1. Beslut om att anläggningen i fråga motiverar ett undantag från vetorätten.

Beslut om till vilken plats företaget skall lokaliseras.

Därefter bereds kommunen tillfälle till yttrande angående villkor m. m.

2. Beslut om villkor för etableringen.

Villkor för att tillgodose allmänna intressen

Tillstånd enligt 4 kap. naturresurslagen får förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen och göras beroende av att saken inom en viss tid fullföljs genom ansökan om prövning enligt miljöskyddslagen. Med stöd av bestämmelsen kan det exempelvis krävas att sökanden bekostar eller vidtar åtgärder för att tillgodose allmänna intressen, som annars inte skulle kompenseras, eller vidta åtgärder av skade-

förebyggande karaktär. Det kan gälla t.ex. en förstärkning av det allmänna vägnätet kring en anläggning som ger upphov till omfattande transporter eller att delta i kostnader för oljeskyddsberedskap m. m. (4 kap. 5 § naturresurslagen, prop. 1985/86: 3 s. 194).

Vid behov kan regeringen även meddela föreskrifter för att tillgodose intressen som regleras i de lagar för vilka tillståndsprövningen enligt 4 kap. naturresurslagen är bindande. Sålunda kan det i vissa fall vara angeläget att t.ex. föreskrifter meddelas om försiktighetsmått som skall iakttas med hänsyn till miljöskyddslagens bestämmelser eller föreskrifter som kan föranledas av en energipolitisk bedömning enligt fastbränslelagens bestämmelser (prop. 1985/86: 3 s. 194).

Regeringen får i händelse av att en lokalisering måste beslutas med stöd av undantagsmöjligheten i det kommunala vetot därefter ta ställning till de särskilda krav och önskemål som kommunen framfört vid sidan av vad som ovan redovisats. Decentralisering av forskning och utbildning nämndes av kommunföreträdarna som exempel på tänkbara åtgärder. Det kan gälla att utnyttja förutsättningar till ytterligare sysselsättnings- och utbildningsmöjligheter i den berörda kommunen där även insatser från statens sida kan komma i fråga.

Kommittén vill för sin del understryka angelägenheten av att sådana möjligheter provas och tillvaratas när regeringen fastställer villkoren för tillståndet.

Regeringsbeslutet skall avse etablering på den plats inom kommunen som varit föremål för bedömning när de olika alternativen diskuterats och på vilken bl. a. den nödvändiga miljökonsekvensbeskrivningen genomförts.

Den närmare utformningen av etableringen vad avser anpassning till omgivningen och lokalisering inom anvisat område avgörs av kommunen i samband med detaljplaneringen och bygglovsprövningen.

2.7 Illustration av huvuddragen i lokaliserings och prövningsprocessen

Företagets förberedelser

- * kontakt med regeringskansliet och länsstyrelser
- * utredning av problem som rör miljö- och sysselsättningsfrågor m. m.
- * kontakt med kommuner inom lämpliga områden
- * kommunernas inställning



Företagets ansökan, bör särskilt belysa:

- * verksamhetens betydelse från nationell synpunkt
- * tänkbara lokaliseringsalternativ
- * lokala miljöeffekter



Remiss till myndigheter med flera



Kommunens beslutsunderlag

- * ansökan
- * kommunala planer och program
- * myndigheters och organisationers remissvar
- * miljökonsekvensbeskrivning



Regeringens beslutsunderlag

- * kommunens yttrande ja/nej med ev. villkor
- * koncessionsnämndens yttrande
- * övriga myndigheters och organisationers remissvar

Om kommunalt nej prövar regeringen särskilt

- * stort nationellt intresse
- * etableringens nödvändighet
- * lokaliseringsalternativ
- * lokala miljökonsekvenser

**Regeringsbeslut om lokalisering mot kommunens vilja – delbeslut**

- * Lokaliseringen har sådan betydelse att inskränkning i vetorätten får ske
- * Lokaliseringens tillåtlighet avgörs

**Återremiss till kommunen**

Kommunen ges tillfälle att framföra ytterligare synpunkter på de villkor man vill att regeringen skall fastställa.

**Regeringens beslut angående villkor för lokaliseringen – slutligt beslut**

Villkor för lokaliseringstillståndet fastställs

- * kommunens villkor ev. krav på företaget eller statliga myndigheter för att underlätta en lokalisering
- * övriga villkor för att tillgodose allmänna intressen

3 Specialmotivering

4 kap. 1 §

7. energianläggningar med en tillförd effekt om minst 200 megawatt samt andra anläggningar med anknytning till energiförsörjningen och med stor omgivningspåverkan,

9. anläggningar med uppgift att från hela landet eller i ett internationellt samarbete ta hand om miljöfarligt avfall.

Genom begreppet energianläggningar i 7 p. uttrycks att prövningen skall kunna omfatta även andra anläggningar än sådana som är avsedda för eldning med fossilt bränsle. Med anläggningar som har anknytning till energiförsörjningen och samtidigt har stor omgivningspåverkan avses bl. a. anläggningar som är av särskild betydelse för att fullfölja riksdagens beslut om den framtida energiförsörjningen.

Genom utformningen av 9 p. uttrycks att prövningen av anläggningar för miljöfarligt avfall skall avse endast anläggningar som har betydelse i ett nationellt perspektiv eller för en större del av landet. Av uttrycket "i ett internationellt samarbete" framgår att tillkomsten av en anläggning som skall ta emot miljöfarligt avfall även från annat land skall provas enligt 4 kap.

4 kap. 3 § 2 st

Om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att en anläggning för omhändertagande av kärnavfall, en anläggning för energiförsörjning av sådan typ som i 1 § 7 p. sägs eller en anläggning för omhändertagande av miljöfarligt avfall från hela landet kommer till stånd och om ingen lämpligare plats för anläggningen har stått att finna, får dock regeringen lämna tillstånd även om kommunfullmäktige inte har tillstyrkt detta.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om att regeringen i vissa undantagssituationer får meddela tillstånd till en anläggning trots att kommunfullmäktige inte tillstyrkt detta. De anläggningar som skall kunna undantas från den kommunala vetorätten har begränsats i jämförelse med de prövningspliktiga anläggningarna i 4 kap. 1 §. Genom bestämmelsens formulering kommer undantag att kunna göras för sådana anläggningar som är avsedda för kärnavfall *såsom detta definieras i lag (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet 2 § 3 p.*

Beträffande anläggningar för miljöfarligt avfall avser begränsningen verksamheter för behandling av sådan speciell typ av avfall som motiverar tillkomsten av särskilda riksanläggningar. Med uttrycket *miljöfarligt avfall avses sådant avfall som definieras i förordning (1985: 841) om miljöfarligt avfall.*

Kravet på att det skall vara synnerligen angeläget att anläggningen i fråga lokaliseras inom landet ger uttryck för den restriktivitet som skall gälla vid bedömningen av om en verksamhet skall kunna undantas från den kommunala vetorätten. Av den allmänna motiveringen framgår vilka villkor som skall vara uppfyllda i sådana fall samt hur undantagsärenden skall handläggas.

Reservationer

1. Av ledamoten *Birger Andersson (c)*

Sammanfattning

I reservationen föreslås att den kommunala vetorätten bibehålles. Det undantag som kan förekomma är det fall då riksdagen i särskild lag givit regeringen befogenheter att fatta beslut om lokalisering av en anläggning för miljöfarligt avfall mot kommunens vilja.

Utredningens förslag att regeringen mot kommunens vilja genom ett tillägg i naturresurslagen skall få besluta om lokalisering av anläggningar för kärnkraftavfall, miljöfarligt avfall och stora energi-anläggningar avvisas.

Allmänt

Vid behandlingen av prop. 1985/86: 3 med förslag till en lag omushållning med naturresurser m. m. beslöt riksdagen med ändring av regeringens förslag att det kommunala vetot skulle bibehållas oförändrat. Riksdagen framhöll i sitt beslut (BoU 1986/87: 3) hösten 1986 att en inskränkning inte kunde ske utan ytterligare överväganden.

Den av riksdagen begärda översynen av den kommunala vetorätten har nu genomförts. Regeringskansliet presenterade utredningsdirektiven två och ett halvt år efter det att riksdagen begärt denna översyn. Den parlamentariskt sammansatta utredningen har haft knappt fem månader på sig att genomföra översynen.

Utredningens förslag

Utredningsmajoritetens förslag innebär betydande inskränkningar i den kommunala vetorätten. Undantag från vetorätten skall kunna göras om en anläggning är av nationellt intresse och det är synnerligen angeläget att den lokaliseras inom landet. De verksamheter som avses är omhändertagande av kärnkraftavfall, miljöfarligt avfall och anläggningar med anknytning till energiförsörjningen och med stor omgivningspåverkan.

Sammantaget har således utredningens majoritet bedömt att den kommunala vetorätten kan bibehållas för verksamheter som av kommun och kommuninnevånare inte upplevs alltför kontroversiella och miljöfarliga.

Mitt förslag

Utredningens majoritetsförslag innebär enligt min mening att en grundläggande del i den kommunala självstyrelsen rycks undan. Enligt min mening måste ytterligt starka skäl föreligga för att en inskränkning skall kunna ske. Majoritetens förslag till undantag i 4 kap. 3 § naturresurslagen innebär en väsentlig uppluckring av det kommunala vetot som inte kan accepteras.

Ett avsteg från den absoluta vetorätten kan endast diskuteras i de fall beslut oundgängligen måste fattas om lokalisering av en anläggning för omhändertagande av miljöfarligt avfall. Formerna för ett sådant avsteg måste emellertid vara så utformade att såväl demokrati- som rättssäkerhetsaspekter är tillgodosedda.

Samtidigt måste en stark gemensam strävan vara att välja produktionsprocesser, som både kraftigt reducerar kvantiteten miljöfarligt avfall och starkt minskar avfallets farlighet.

Utgångspunkten bör enligt min mening vara att anläggningar av den typ som avses i 4 kap. 1 § moment 9 – dvs anläggningar med uppgift att från hela landet eller i ett internationellt samarbete ta hand om miljöfarligt avfall – att riksdagen genom särskild lag ger regeringen

möjlighet att besluta om lokalisering av en anläggning för miljöfarligt avfall. En sådan lag bör dock bara avse fall där en ur nationell synpunkt lämplig lokalisering av en anläggning för miljöfarligt avfall för nationellt bruk på grund av den kommunala vetorätten inte kan komma till stånd.

Mitt förslag är således att riksdagen på förslag av regeringen – när ingen annan lösning är möjlig – stiftar en särskild lag som ger regeringen befogenhet att besluta om lokalisering av en viss anläggning för miljöfarligt avfall, som avses i den av utredningen föreslagna lydelsen av 4 kap. 1 § punkt 9 naturresurslagen – dvs denna befogenhet ges generell karaktär och är således i linje med vad som stadgas i 11 kap. 8 § regeringsformen. Lagen skall vara tidsbegränsad.

Riksdagen har både lagstiftnings- och finansmakten. I samband med budgetreglering eller vid något annat tillfälle under riksmötet har riksdagen att – med den detaljeringsgrad riksdagen väljer – besluta om anslag.

Beträffande beredningen av ett konkret ärende innebär mitt förslag således förändringar i jämförelse med majoritetens förslag. I den del som rör de krav som ställs på det företag som ansöker om lokalisering av en anläggning för miljöfarligt avfall kan jag acceptera utredningsförslaget. Jag vill särskilt understryka vikten av att företaget presenterar flera lokaliseringalternativ och redovisar noggranna beskrivningar av konsekvenserna för den omgivande miljön.

Miljöproblemen kräver att såväl enskilda, företag och samhälle tar det ansvar som krävs. Från centerpartiets sida har vi i partimotioner understrukit behovet av miljökonsekvensanalyser vid etablering av olika verksamheter.

Handläggningen av ett konkret ärende, där ett undantag från den kommunala vetorätten kan bli aktuell, bör enligt min mening utformas enligt följande: Företaget meddelar regeringen att ingen lämplig kommun frivilligt godtar att den aktuella anläggningen lokaliseras till kommunen. Regeringen lägger därefter förslag till

riksdagen med en redovisning varför en ny anläggning krävs och vilket beredningsarbete som genomförts för att en sådan anläggning skulle komma till stånd. Kommitténs förslag till prövningsförfarande bör därvid ligga till grund för beredningen. Regeringens förslag skall även innehålla förslag om särskild lag som ger regeringen befogenhet att fatta nödvändiga beslut. Riksdagen fattar därefter beslut om en tidsbegränsad lag. Genom lagen får regeringen möjlighet att fatta beslut i ett enskilt ärende.

Denna modell bör enligt min mening ge garanti för att inget beslut om lokalisering av anläggningar för miljöfarligt avfall kan fattas utan att en öppen och demokratisk prövning har skett.

2. Av ledamoten *Jan Strömdahl (vpk)*

Jag delar i allt väsentligt de slutsatser som kommittén kommit fram till:

att den kommunala vetorätten finns kvar som grundregel i NRL 4 kap.

att prövningsskyldigheten och därmed vetorätten *utvidgas* vad gäller anläggningar för energi och miljöfarligt avfall

att kraven på handläggning av lokaliseringsärenden skärps samt

att en trång och väldefinierad *ventil* (undantagsmöjlighet) i vetorätten införs.

Jag anser att kommittén genom sitt arbete och sina kontakter fått underlag för att denna ventil bör omfatta anläggningar för kärnavfall och miljöfarligt avfall. Däremot har inte tillräckliga skäl redovisats för att ventilen skall omfatta energianläggningar. Enligt min mening kan kärnkraftavvecklingen genomföras utan att kommuner påtvingas sådana anläggningar som de och deras invånare motsätter sig. Energi kan genereras med många olika tekniker och på många olika platser.

Skulle det i framtiden ändå visa sig att en angelägen energianläggning eller annan miljöstörande verksamhet inte accepteras av någon kom-

mun i landet, har regeringen alltid möjlighet att återkomma till riksdagen med förslag till ändring av ventilen. Det är en fördel att riksdagen på detta sätt har kvar sitt inflytande utan att den grundlagsenliga ansvarsfördelningen mellan riksdag och regering rubbas.

Jag vill också påpeka att det idag finns en ganska vid ventil i det kommunala planmonopolet vad gäller alla riksintressanta lokaliseringar som *inte* skall prövas enligt NRL, t. ex. anläggningar för miljöfarligt avfall. Regeringen kan enligt PBL 12 kap. tvinga fram en planläggning för sådan verksamhet. Mitt förslag innebär således, trots ventilen, en skärpning av den kommunala vetorätten totalt sett.

3. Av ledamoten *Anders Nordin (mp)*

1. Miljöpartiet de Gröna har i sitt allmänna idéprogram fastställt att kommunerna skall ha vetorätt i miljöfrågor. Personligen har jag ingen avvikande uppfattning till detta.
2. Miljöpartiet de Gröna i Riksdagen har accepterat att delta i den parlamentariska vetokommittén och har därmed också accepterat att ställa upp på kommittédirektiven.
3. Huvudriktlinjerna i kommittédirektiven är i sig motstridande vilket återspeglar svårigheten i kommitténs uppdrag. Den ena riktningen innebär att kommunens inflytande över etableringar stärks. Den andra innebär att en anläggning skall kunna lokaliseras mot kommunens vilja. Detta måste också anses utgöra huvuddirektivet. Oavsett hur mycket man stärker kommunens inflytande så upphör detta vid en viss situation.
4. Huvudmotsättningen står därför mellan stat och kommun. Mellan riksmakt och kommunmakt. Mellan storpappa och lillasyster. Ur mänsklig och demokratisk aspekt är detta en konflikt som berör den svenske medborgaren när denne har relativt stor kunskap och överblick över sitt närområde. Att legitimera ett angrepp mot människors absoluta vilja där de dessutom besitter den djupaste kunskapen är det

tydligaste tecknet för ett auktoritärt våldsystem. Ett nej, ett stopp från en kommuns innevånare innebär ett nej och ett stopp i alla dess aspekter. Är nej och stoppet samfällt från alla landets kommuninvånare (= innevånarna i Sverige) så tillkommer det endast en totalitär maktgalen elit att inte respektera denna vilja.

5. I NRL 4 kap. 2 § önskar vi en ändrad lydelse:

Ändrad lydelse kursiv text. Nuvarande inom parentes.

"Om en anläggning eller en åtgärd, som inte omfattas av kravet på tillstånd enligt 1 §, kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet, *skall* (får) regeringen i ett visst fall besluta att anläggningen eller åtgärden inte får utföras utan tillstånd enligt detta kapitel."

Motivering: Själva prövningsförfarandet är synnerligen viktigt och innebär att den lokala befolkningen får komma till tals. Därför är det viktigt att en regering inte skall kunna använda sitt omdöme på sådant sätt att vetot upphör genom att en regering underlåter att pröva anläggningen eller åtgärden enligt 4 kap. 1 §. Anläggningar eller åtgärder som kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet måste därför provas enligt 4 kap. 1 §.

6. Avfall från kärnteknisk verksamhet

I första hand vilar ansvaret för att radioaktivt avfall tas om hand om på ett betryggande och säkert sätt på det företag som producerar det radioaktiva avfallet. I andra hand vilar ansvaret på den kommun som inom sina gränser har ett företag som producerar radioaktivt avfall. I tredje hand vilar ansvaret på de kommuner där det sker konsumtion av produkter, som alstrar radioaktivt avfall. Konsumtion av kärnkraftel genererar emellertid inte radioaktivt avfall i konsumtionsledet. Detta innebär i klartext följande. Hittar inte kärnkraftsproducerande företag någon kommun som är villig att upplåta mark för radioaktivt avfall så vilar det fulla ansvaret på var det radioaktiva avfallet skall placeras hos den kommun som nu har anläggningar som producerar

det radioaktiva avfallet. Det är fullständigt oacceptabelt att andra kommuners innevånare skall påtvingas radioaktivt avfall mot sin vilja.

7. Anläggning för energiförsörjning

Det är synnerligen olämpligt att ersätta radioaktivitet med växthuseffekt. Vi motsätter oss på det bestämdaste att vetot upphör vid etablering av storskaliga energianläggningar. Vetot och prövning enligt NRL skall gälla vid alla storskaliga anläggningar.

Motivering: *En* av tankarna bakom den skrivning som vetokommitténs majoritet ställer sig bakom är att man vill ha möjlighet att ersätta kärnkraftverken med fossileldade kraftverk på samma plats. Distributionsnätet av kraftledningar, transformatorer och hela konsumtionssystemets uppbyggnad blir då intakt.

Statens Vattenfallsverk och Sydkraft projekterar stora kol- och gaseldade anläggningar jämte storskaliga demonstrationsanläggningar. Vattenfall har t. ex. planer på att ingå med en ägarandel av 60 % i det s. k. NEX-projektet i Nynäshamn. Där tänker man generera el genom att elda kol och spill- och restoljor som kommer inköpas i Sverige och på världsmarknaden. Sydkraft planerar kol- och/eller gaseldade anläggningar vid Barsebäck.

I enlighet med vad vi sagt under vår punkt 5 ovan och i enlighet med den skrivning som vetokommitténs majoritet föreslår under NRL 4 kap. 1 § p. 7 (energianläggningar med en tillförd effekt om minst 200 megawatt samt andra anläggningar med anknytning till energiförsörjningen och med stor omgivningspåverkan), måste vi förtydliga vad vi menar så att inget missförstånd kan uppstå.

Med hänsyn taget till buller, rök, intransporter och uttransporter i vidaste bemärkelse och allt som hör därtill så menar vi att alla anläggningar, och dess motsvarigheter, med en tillförd effekt om minst 25 megawatt skall prövas enligt NRL. De anläggningar som överstiger en tillförd effekt om 25 megawatt definierar vi som en storskalig anläggning. Detta är dessutom analogt med riksdagens beslut

88/89: Nu 30. (Beslutet innebär att Vattenfall måste gå till riksdagen och ansöka om tillstånd för att etablera kraftverk som överstiger ca 10 megawatts uteffekt).

Vårt förslag på hur man skulle kunna avveckla kärnkraften innebär inte att kärnkraften ersätts med annan storskalig energigenerering och inte heller med fortsatt storkonsumtion av energi.

För ytterligare kunskapsinhämtning hänvisas till Miljöpartiet de Grönas miljöpolitiska rapport "Så kan kärnkraften avvecklas".

Saklig grund för etableringen av energianläggningar där det kommunala vetot skall upphöra saknas därför helt.

8. Anläggningar för miljöfarligt avfall

Anläggningar för miljöfarligt avfall definierar vi som alla anläggningar där förtätning och/eller destruktion och/eller förvaring av koncentrerat eller utspätt miljöfarligt avfall handhas samt anläggningar för mellanlagring av sådant miljöfarligt avfall.

Endast vid en etablering av anläggningar för omhändertagande av miljöfarligt avfall kan det finnas anledning att det *kommunala vetot upphör*. Vi har dock en helt annan syn än vetokommitténs majoritet.

Internationellt samarbete

Vi motsätter oss alla former av internationellt samarbete för att ta hand om miljöfarligt avfall.

Motivering: Av flera skäl kan två här nämnas. Ett internationellt samarbete innebär att stor risk finns att man *systembefäster konsumtion och produktion av miljöfarligt avfall*. Kontroll och övervakning minskar medan olycksrisken ökar ju mer det miljöfarliga avfallet transporteras runt på jordklotet i ett s. k. internationellt samarbete. (Den internationella övervakningen av plutonium och andra radioaktiva ämnen (liksom vapenexport) visar klart att någon

fungerande övervakning och kontroll inte kommer att fungera. Sannolikt är att miljöfarligt avfall kommer att hamna på platser där vi minst av allt vill ha det).

Ett flertal svenska företag exporterar för närvarande miljöfarligt avfall. Den exporterade mängden miljöfarligt avfall är större än den mängd avfallsföretaget SAKAB tar hand om i sina anläggningar. Detta är lika oanständigt som att en kommun i Sverige skulle tvingas upplåta markområden för ett företag vars verksamhet uteslutande innebär att importera miljöfarligt avfall från världsmarknaden. Problemet med det miljöfarliga avfallet kan självklart inte heller lösas genom en omdefiniering av begreppet, t. ex. att kalla allt avfall för miljöfarligt.

Enligt vårt sätt att se måste dock förutsättningarna skärpas avsevärt. För att det kommunala vetot skall upphöra vid en etablering av en anläggning för miljöfarligt avfall måste följande förutsättningar vara uppfyllda.

a) Verksamheten som skapar det miljöfarliga avfallet skall ha upphört

Motivering: Vi godtar inte att ett samhälle producerar miljöfarligt avfall. Det miljöfarliga avfallet utgör ett av de allvarligaste hoten mot människans och livets existens på detta klot. Produktionen av miljöfarligt avfall måste därför först stoppas innan någon kan tvingas ta hand om detta. Stoppas inte produktionen så innebär detta att *hela samhället systemanpassas till en produktion av miljöfarligt avfall och en konsumtion av varor som skapar detta farliga avfall.*

Människor kan annars få att tro att miljöfarligt avfall går att oskadliggöra. Endast en del av det miljöfarliga avfallet kan handhas i en destruktionsprocess, dvs. slås sönder till ofarliga beståndsdelar. Anläggningar som tar hand om miljöfarligt avfall är de facto deponeerings- och koncentrationsanläggningar för rester och sopor som är livsfarliga för den omgivande miljön.

b) Tidigare försyndelser

Det kommunala vetot kan därför bara upphöra att gälla när det gäller för samhället att ta hand om tidigare försyndelser eller kommande nu helt okända. Med detta avses restprodukter och avfall där man inte från första början känt till eller varit medveten om att avfallet skulle komma att utgöra ett hot mot miljön.

c) Nuproduktion av miljöfarligt avfall

Inte heller kan det kommunala vetot upphöra att gälla vid en etablering av en anläggning som skall ta hand om miljöfarligt avfall om avfallet nu klassificeras som miljöfarligt. I första hand ansvarar företaget som producerar det miljöfarliga avfallet att detta tas om hand om på ett betryggande och säkert sätt. I andra hand vilar ansvaret på den kommun där verksamheten bedrivs. Detta innebär i förlängningen att varje kommun måste ges rätten att vägra företag etablera sig i kommunen om man känner till att företaget direkt eller indirekt kommer att producera miljöfarligt avfall.

d) Gemensamma kommunala överläggningar

Innan regeringen kan tvinga en kommun att ta emot en anläggning så måste berörda kommuner ha haft överläggningar med varandra för att gemensamt lösa problemet. Det gäller de kommuner som har producerat miljöfarligt avfall, som konsumerat produkter som ger upphov till miljöfarligt avfall och som berörs av transportereringen.

Motivering: Den kommunala vetorätten i naturresurslagen är ett uttryck för den starka ställning den kommunala självstyrelsen och det kommunala ansvaret för sitt närområde som kommunen skall ha i vår demokrati. Eftersom det är inom de områden där innevånarna berörs starkast och drabbas hårdast så måste ett beslut om en lokalisering mot en kommuns vilja användas ytterst restriktivt. Detta betyder att alla andra möjligheter först skall vara prövade. Ansvaret vilar därför på det kommunala planet och kommunala företrädare skall inte kunna undandra sig politiskt ansvar. Ansvaret vilar inte på det nationella

planet där s. k. nationella intressen råder. De s. k. nationella intressena är naturligtvis bara en täckmantel för de ideologier och maktgrupperingar som ansluter sig till ohämmad marknadsekonomisk tillväxt. Det kommunala vetot är därför en mycket skör och bräcklig barriär mot ett samhällssystem vars mål är att, genom profit och/eller tillväxt, omvandla ändliga naturresurser till oanvändbara eller farliga sopor.

e) Det kommunala vetot måste ges grundlagsstatus

Motivering: Historiskt finns en urgammal motsättning mellan centralmakt och lokalintressen. Konflikten har nästan alltid berört den lokala bedömningen av lokala förhållanden kontra centrala bedömningar av samma lokala förhållanden. Lokalintressenas nej till centralmaktens tvång måste därför ges maximal styrka och detta kan endast ske genom att det kommunala vetot erhåller grundlagsstatus. Konstitutionellt är det möjligt för en regering att i princip när som helst lägga fram en proposition till riksdagen där man begär att riksdagen skall stifta en ny lag och avskaffa en annan. Den kommunala vetorätten skulle av en sådan anledning *tyckas* kunna bibehållas som den är. Detta förfarande innebär dock en mycket stor fara. Förfarandet innebär att en praxis byggs upp som innebär att när ett företag inte kan placera sin anläggning i en kommun vänder sig företaget till regeringen. Där får man då stöd med hänvisning till det stora nationella intresset som etableringen innebär.

Riksdagen kommer med tiden att fatta speciallag efter speciallag i takt med de behov företagen anser sig ha. Lagar måste ses som en slags riktlinjer som gäller för en längre period och som också skall fungera som en slags öppna spelregler där alla vet hur spelet skall gå till. Att skapa en lag är en process där hela det organiserade svenska samhället deltar. Under själva lagskapandet fungerar riksdagen och dess partier, som en i positiv bemärkelse återhållande kraft, och som förhindrar missbruk av en regerings möjlighet att initiera stiftandet av lagar.

Naturresurslagen och det kommunala vetot kastreras till ett skämt om regeringen bara behöver ge riksdagen i uppdrag att fatta en speciallag för varje enskilt tillfälle då man vill upphäva det kommunala vetot.

f) Det kommunala vetot upphör i det fall berörda kommuner, som beskrivits under vår punkt d, inte gemensamt kan åstadkomma någon lösning. Regeringens uppgift blir då att finna en lämplig plats i någon av "producentkommunen" eller "konsumtionskommunen".

Kommittédirektiv

Dir. 1989: 24

**Det kommunala inflytandet vid regeringens
tillåtlighetsprövning av vissa industrianläggningar m. m.**

Dir. 1989: 24

Beslut vid regeringssammanträde 1989-05-25

Chefen för bostadsdepartementet, statsrådet Lönnqvist, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att överväga och precisera det kommunala inflytandet vid regeringens tillåtlighetsprövning av vissa industrianläggningar m. m. enligt 4 kap. lagen (1987: 12) om hushållning med naturresurser m. m. (naturresurslagen). Arbetet bör ske med utgångspunkt i riksdagens uttalande om behovet av ytterligare överväganden om det kommunala vetot (rskr. 1986/87: 34).

Bakgrund

En grundtanke i plan- och bygglagen (1987: 10) och naturresurslagen är att kommunerna skall garanteras ett mycket starkt inflytande vid etableringar av olika anläggningar. Vissa större industrianläggningar m. m. får enligt 4 kap. naturresurslagen inte utföras utan tillstånd av regeringen. Regeringen är vid sin prövning förhindrad att lämna tillstånd, om inte kommunfullmäktige i den kommun inom vars område etableringen avses ske har tillstyrkt detta. Det

kommunala inflytandet i detta avseende brukar kallas det kommunala vetot.

I den proposition som låg till grund för naturresurslagen (prop. 1985/86: 3) föreslogs det att regeringen i vissa undantagssituationer skulle kunna lämna tillstånd utan kommunens tillstyrkan, den s. k. ventilen i vetot. I förslaget angavs att regeringen skulle få lämna tillstånd, även om kommunfullmäktige inte hade tillstyrkt detta, om det från nationell synpunkt var synnerligen angeläget att en viss anläggning kom till stånd inom landet och om ingen annan i tekniskt, ekonomiskt eller annat hänseende lämpligare plats för anläggningen hade stått att finna än den som ansökningen avsåg.

Som motiv för förslaget angav föredragande departementschefen att vissa anläggningar kunde vara av sådan nationell betydelse att de måste kunna lokaliseras till någon plats inom landet. Det kunde gälla t. ex. anläggningar av betydelse för landets självförsörjning i en avspärrningssituation, för rikets försvar och säkerhet eller som i övrigt var av mycket stor betydelse för landet. Exempel på sådana anläggningar kunde vara lager för kärnavfall eller för annat avfall, som uppkommit genom verksamheter i landet, eller anläggningar för utvinning av mycket betydelsefulla mineralfyndigheter.

Om alla kommuner som kunde komma i fråga motsatte sig en lokalisering i ett sådant fall, skulle etableringen – med ett kommunalt veto – inte kunna komma till stånd inom landet. Detta fann departementschefen inte vara rimligt. Om lokaliseringen av en viss anläggning inom landet verkligen var nödvändig, borde det därför finnas en möjlighet för regeringen att låta riksintresset ta över det lokala intresset och ge tillstånd till anläggningen även om kommunen inte hade tillstyrkt detta.

Bostadsutskottet (BoU 1986/87: 3) delade uppfattningen att det, med de förbehåll som angivits i propositionen och som närmare kommenterats i utskottsbetänkandet, måste finnas möjlighet för regeringen att mot en kommuns avstyrkan lämna tillstånd till lokalisering av sådana anläggningar som skall prövas enligt naturresurslagen. Utskottet ansåg emellertid att det fanns anledning att ytterligare överväga bl. a. vilka utredningar m. m. som skall läggas till grund för ett tillståndsbeslut och hur kommunens synpunkter efter tillåtlighetsprövningen skall tillgodoses vad avser lokaliseringen i detalj och den närmare utformningen av anläggningen. Utskottet

förordade att frågan övervägdes ytterligare och att regeringen därefter borde lägga fram ett nytt förslag.

Riksdagen biföll bostadsutskottets hemställan beträffande behovet av ytterligare överväganden om det kommunala vetot (rskr. 1986/87: 34).

Uppdraget

Jag föreslår att en kommitté nu tillkallas för att, med utgångspunkt i riksdagens uttalande om behovet av ytterligare överväganden om det kommunala vetot, överväga det kommunala inflytandet vid regeringens tillåtlighetsprövning av vissa industrianläggningar m. m. enligt 4 kap. naturresurslagen.

En utgångspunkt för arbetet bör vara att kommunen liksom i dag bör ha ett mycket starkt inflytande även över tillkomsten av etableringar som är av stor betydelse för landet. Tillstånd bör därför som huvudregel inte få lämnas, om inte kommunfullmäktige i den kommun där etableringen skall ske har tillstyrkt detta. Vissa anläggningar som omfattas av kravet på prövning enligt 4 kap. naturresurslagen kan emellertid vara av sådan betydelse att de måste kunna lokaliseras till någon plats inom landet. Det måste därför också enligt min mening finnas möjlighet att i vissa fall och under vissa förutsättningar besluta om lokalisering till en viss plats mot en kommuns vilja.

Otvivelaktigt är den avvägning mellan nationella och lokala intressen som aktualiseras i sådana situationer av grannliga natur. Kommittén bör därför ha till uppgift att närmare ange under vilka förutsättningar en nationellt viktig anläggning skall kunna lokaliseras till en kommun mot dess vilja. Kommittén bör vidare ange i vilket skede av prövnings-processen som det lämpligen bör klarläggas om en verksamhet är av den betydelsen.

Det bör mot den angivna bakgrunden också vara en uppgift för kommittén att överväga vilken typ av underlag m. m. som behövs i det fall regeringen har att fatta beslut om en lokalisering som avstyrks av berörd kommun. Särskilt bör uppmärksammas vilka krav på utredning av lokaliseringsalternativ som bör ställas. Kommittén bör även överväga hur kommunens synpunkter på anläggningens

detaljlokalisering, omfattning och utformning skall tillgodoses, liksom kommunens synpunkter på villkoren i övrigt för verksamhetens etablering.

För kommitténs arbete bör även gälla direktiven (dir. 1984: 5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförlagens inriktning.

Tidsplan

Kommittéarbetet bör vara slutfört senast vid årsskiftet 1989/90.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anförut hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för bostadsdepartementet

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförlordningen (1976: 119) – med högst tio ledamöter med uppdrag att redovisa formerna för det kommunala inflytandet vid regeringens tillåtlighetsprövning av vissa industrianläggningar m. m. enligt 4 kap. naturresurslagen,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta elfte huvudtitelns anslag Utredningar m. m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens öfverväganden och bifaller hans hemställan.

(Bostadsdepartementet)

Markanvändningslagstiftningen

Översikt

Lagen (1987: 12) om hushållning med naturresurser m. m., naturresurslagen, (prop. 1985/86: 3, BoU 1986/87: 3) syftar till att främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt (1 kap. 1 §). Lagen innehåller grundläggande hushållningsbestämmelser (2 kap.). Vidare definieras bl. a. vissa riksintressen och föreskrivs att områden som innehåller sådana intressen skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka dem. Särskilda hushållningsbestämmelser föreskrivs för vissa geografiskt angivna områden i landet (3 kap.) som i sin helhet är av riksintresse. Regelsystemet ger alltså anvisningar om hur och var riksintressen skall prioriteras i förhållande till andra intressen och i vissa fall inbördes (totalförsvarets intressen har, enligt 2 kap. 10 § en överordnad ställning). Till naturresurslagen har dessutom förts regler om tillståndsprövning av industrianläggningar m. m. (4 kap.) av i stort sett samma innehåll som bestämmelserna i tidigare 136 a § byggnadslagen. Slutligen finns bestämmelser om myndigheternas uppgifter, informations- och samordningsskyldighet m. m. (5 kap.). Av särskild betydelse är att planer enligt plan- och bygglagen skall vara beslutsunderlag vid tillämpning av naturresurslagens hushållningsbestämmelser.

Svensk mark- och miljö rätt kan sägas utgå från att åtgärder och ingrepp i mark och vattenområden, som har eller kan få någon betydelse för allmänna intressen, måste prövas av kommunala eller statliga myndigheter. Om prövningen leder till att en viss åtgärd befinns lämplig från allmän synpunkt, kommer detta till uttryck i offentligrättsliga tillståndsbeslut. Som exempel på sådant offentligrättsligt tillståndsbeslut kan nämnas regeringsbeslut om expropriation av mark för allmänt ändamål. Hänsynen till enskilda intressen påkallar

dessutom ofta en civilrättslig prövning som ibland, t. ex. i expropriationsärendet, innebär att domstol skall avgöra ersättningsfrågan.

Frånsett reglerna om tillstånd för vissa industrianläggningar m. m. innehåller naturresurslagen inte några föreskrifter om tillståndsprövning. Av 1 kap. 2 § naturresurslagen följer att naturresurslagens hushållningsbestämmelser skall tillämpas vid prövning av mål och ärenden enligt de lagar som anknutits till naturresurslagen. Av motiven till 2 kap. naturresurslagen framgår hur urvalet av riksintressen skall gå till. Tillståndsfrågor som innefattar hänsynstaganden till riksintressen i enskilda fall förutsätts bli avgjorda enligt lagstiftning som anknyts till naturresurslagen. Det är här plan- och bygglagen, 1987: 10, (prop. 1985/86: 1, BoU 1986/87: 1) kommer in i sammanhanget. Detta lagkomplex innehåller regler om de kommunala befogenheterna i fråga om marken och vattnet och om hur de kommunala tillståndsbesluten skall fattas. Dessutom finns föreskrifter om hur staten kan ingripa för att skydda riksintressen enligt naturresurslagen. Vid sidan av föreskrifterna i 2 kap. plan- och bygglagen om att naturresurslagen skall tillämpas vid prövning av markanvändningsfrågor finns regler om allmänna intressen som är knutna till bebyggelse, vilka skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse.

Det är i första hand varje enskild kommun som bestämmer vad som är en från allmän synpunkt lämplig användning av marken och vattnet när det gäller frågor som har anknytning till bebyggelsen och bebyggelsens utveckling. Kommunens bedömningar skall utgå bl. a. från hushållningsreglerna i naturresurslagen och komma till uttryck i översiktsplan, detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen.

Översiktsplanens betydelse

Varje kommun skall senast den 1 juli 1990 ha antagit en översiktsplan (17 kap. 2 § plan- och bygglagen). Översiktsplanen har inte juridiskt bindande verkan i förhållande till enskilda intressen. Bestämmelserna om att översiktsplanen *skall* visa hur kommunen avser att tillgodose

riksintressen enligt naturresurslagen, har samband med översiktsplanens viktiga uppgift att åskådliggöra de samlade allmänna intressen som skall beaktas vid rättsligt bindande beslut av mer detaljerad karaktär. Översiktsplanen kan således betraktas som ett steg av konkretisering mellan lagreglerna om prioritering av allmänna intressen i naturresurslagen och plan- och bygglagen och de bindande besluten enligt plan- och bygglagen och annan lagstiftning.

Plan- och bygglagen ger kommunen möjlighet att avvika från översiktsplanen vid sina beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked men de i översiktsplanen fastlagda riktlinjerna skall redovisa kommunens avsikter på ett sådant sätt att det ger vägledning för planläggning och tillståndsprövning enligt plan- och bygglagen.

Översiktsplanen bör utformas så att den kan utgöra underlag också för beslut enligt vattenlagen, miljöskyddslagen, naturvårdslagen, lagen om vissa torvfyndigheter, väglagen, lagen innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen om vissa rörledningar, luftfartslagen och minerallagen.

Översiktsplanen blir således underlag för olika typer av beslut som rör mark- och vattenanvändning och byggande. Det är i första hand vid kommunens egna beslut enligt plan- och bygglagen som översiktsplanen tjänar till vägledning. Planen bör, enligt motivskrivningarna till naturresurslagen ha motsvarande betydelse när statliga myndigheter fattar beslut enligt andra NRL-anknutna lagar. Det kan t. ex. gälla beslut om förordnande enligt naturvårdslagen för att säkerställa ett bevarandeintresse eller beslut enligt vattenlagen om utbyggnad för energiproduktion eller om skyddsområde för vattentäkt. Lokalisering av verksamheter, t. ex. grustäkt eller miljöstörande verksamheter, kan behöva ske med hänsyn till allmänna intressen som kommunen angivit i översiktsplanen. Kommunen bör således kunna göra översiktsplanen till ett viktigt underlag för andra myndigheters beslut vid prövning av tillstånd till olika verksamheter etc. Översiktsplanens vägledande funktion för olika beslut blir beroende dels på hur väl allmänna intressen har beskrivits, dels på hur kommunen har vägt olika allmänna intressen mot varandra i

konfliktsituationer. Översiktsplanens värde som beslutsunderlag är också beroende av att länsstyrelsen, olika sektorsmyndigheter och berörda intressenter har beretts tillfälle att lämna underlag för planeringen och ge synpunkter på planens innehåll och utformning.

Något om planeringsprocessen

När förslag till översiktsplan upprättas skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och andra kommuner som berörs av förslaget. Även andra som har väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd (4 kap. 3 § plan- och bygglagen). Under samrådet åligger det länsstyrelsen särskilt att ge råd om tillämpligheten av 2 kap. plan- och bygglagen och verka för att riksintressen enligt naturresurslagen beaktas. Dessutom skall länsstyrelsen verka för att sådana mark- och vattenfrågor som angår flera kommuner samordnas på lämpligt sätt. Länsstyrelsen skall också ta tillvara statens intressen (4 kap. 5 § plan- och bygglagen). Resultatet av samrådet ska ställas samman i en samrådsredogörelse (4 kap. 4 § plan- och bygglagen). Efter samrådet och innan planen antas skall den ställas ut under minst 2 månader. Den som vill lämna synpunkter på planförslaget skall göra det skriftligen under utställningstiden (4 kap. 6 § plan- och bygglagen). Kommunen skall sammanställa synpunkterna i ett utlåtande efter utställningen (4 kap. 10 § plan- och bygglagen).

Den statliga kontrollen

Den statliga kontrollen av att kommunernas planläggning och prövning av bebyggelsefrågor sker med respekt för hushållningsreglerna i naturresurslagen utövas av länsstyrelsen eller regeringen som har getts rätt att i efterhand ingripa mot kommunala beslut som inte fyller hushållningskraven i fråga om riksintressen. Rätten att ingripa gäller också i fall där den mellankommunala samordningen brister eller hälsoskyddsintressena åsidosätts. Enligt reglerna i 12 kap. plan- och bygglagen skall länsstyrelsen självant överpröva och upphäva planbeslut och beslut om lov eller förhandsbesked. Regeringen får vidare förelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse och i sista hand själv meddela

erforderliga planbeslut. Det s. k. kommunala planmonopolet kan alltså – låt vara att det endast väntas ske i undantagsfall – brytas genom ett statligt ingripande till skydd bl. a. för riksintressena.

Hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. naturresurslagen

I 2 kap. naturresurslagen finns bl. a. sektorvisa hushållningsbestämmelser till förmån för skogs- och jordbruk, naturvård och kulturminnesvård, industrianläggningar m. m. Kapitlet inleds med en grundläggande bestämmelse om att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov. Uttrycket "föreliggande behov" inrymmer bl. a. behovet att reservera områden "för framtida aktiviteter som anses viktiga för samhällsutvecklingen på lång sikt" (prop. s. 46).

I 2 kap. 8 § första stycket ges bestämmelser till skydd för mark- och vattenområden, som på grund av sin beskaffenhet eller läge, är särskilt lämpliga för anläggningar som behövs för vissa viktiga och nödvändiga funktioner i samhället. Sålunda anges att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

I andra stycket samma paragraf anges att områden som är av riksintresse för sådana anläggningar skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Ett område för en anläggning som har bedömts ha stor betydelse för hela landet har alltså ett starkare skydd enligt detta stycke av paragrafen än det har enligt första stycket.

I propositionen framhålls (s. 75 f.) bl. a. följande. Anläggningarna bör förläggas till områden där intrånget blir så litet som möjligt för biologisk produktion, för bevarandebidraget och för intresset av en god bebyggelsemiljö. Att finna lämpliga eller åtminstone godtagbara

lokaliseringar kräver som regel betydande ansträngningar och samverkan mellan många parter. Vissa anläggningar kan vara starkt beroende av naturförutsättningarna på en viss plats, t. ex. i fråga om tillgång till djuphamn eller andra förhållanden av betydelse för transportmöjligheter. Markbehov för anläggningar för t. ex. energiproduktion eller för lagring och destruktion av avfall kan vara av riksintresse. Även områden, som enligt planer eller program ansetts som behövliga för sådana anläggningar, men som inte behöver tas i anspråk förrän i ett senare skede, måste respekteras vid beslut om ändrad markanvändning. Anläggningarna kommer att behandlas i den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen. De har som regel en påtaglig betydelse för bebyggelseutvecklingen och ger viktiga förutsättningar för denna. Staten bör ha ett avgörande inflytande över att anläggningar som är av nationell betydelse kan komma till stånd och användas på ett för hela landet lämpligt sätt, anför det i propositionen.

Intresseavvägning

Bestämmelserna i 2 kap. 8 § första stycket innebär att kommunerna och de statliga myndigheterna skall ta hänsyn till områden av angivet slag genom att t. ex. inte planera för eller lämna tillstånd till sådana verksamheter inom eller i närheten av områdena som kan hindra eller påtagligt försvåra ett utnyttjande av dessa för de ändamål som avses i paragrafen. Bestämmelserna tar inte bara sikte på att mark skall reserveras för anläggningarna. Åtgärder – t. ex. bostadsbebyggelse – som kan äventyra driften av en anläggning bör inte heller tillåtas i dess närhet (prop. s. 167). Om konkurrerande intressen finns i området skall en avvägning göras av de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av det skydd paragrafen ger. I första hand är avsikten att ge utrymme i det enskilda fallet för samhällsekonomiska hänsynstaganden, t. ex. till regional- eller sysselsättningspolitiska intressen. Även konsekvenserna för berörda enskilda intressen skall vägas in. Enbart ekonomiska hänsynstaganden får dock inte äventyra de värden som bestämmelsen avser att skydda, annat än om en samlad bedömning i enlighet med 2 kap. 1 § naturresurslagen visar att detta främjar en från allmän synpunkt god hushållning (prop. s. 155).

Bestämmelsen i 2 kap. 8 § andra stycket gör det möjligt för staten att i samband med den kommunala planeringen se till att handlingsfriheten beträffande områden som behövs för anläggningar av riksintresse bibehålls. Bestämmelserna innebär således att staten ges möjlighet att se till att markreservation görs för ett visst ändamål av nationellt intresse, men därav följer inte automatiskt att berörd kommun tvingas godta ett visst företag på den aktuella platsen (prop. s. 167). Den frågan avgörs enligt reglerna för tillståndsprövning bl. a. enligt 4 kap. naturresurslagen. Tillämpningen av 2 kap. 8 § kan enligt uttalanden i motiven (s. 168) bli aktuella endast för tillkommande tillståndspliktiga åtgärder.

I 2 kap. 10 § föreskrivs att om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning. Behövs området eller en del av detta för en anläggning för totalförsvaret, skall försvarsintresset ges företräde. Det är kvaliteten i det beslutsunderlag (inkl. bedömningarna i den kommunala planeringen) som prövningsmyndigheten förfogar över, och styrkan i argumentationen om vad som på lång sikt kan anses vara lämpligast från allmän synpunkt, som bör avgöra vilket av de nationella intressen som i visst fall skall prioriteras (prop. s. 169).

Geografiskt angivna hushållningsbestämmelser (3 kap. naturresurslagen)

I 3 kap. naturresurslagen finns hushållningsbestämmelser till förmån för riksintressen i vissa geografiskt avgränsade områden av landet. Dessa bestämmelser innefattar för sådana områden en redan i naturresurslagen gjord prioritering av riksintressena. Inom respektive område skall alltså det för området angivna intresset ha företräde framför annan markanvändning.

De områden som specificeras i 3 kap. 2–6 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse (3 kap. 1 §).

Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får – med vissa undantag – komma till stånd i dessa områden endast om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. I propositionen har uttalats (s. 171) att exploateringsföretag av mindre omfattning i ett normalfall går att förena med bestämmelserna i 3 kap. (utom de som avser de s.k. obrutna fjällområdena och från vattenkraftutbyggnad undantagna vattendrag).

I 3 kap. 3 § uttrycks ett direkt förbud mot etablering av vissa miljöstörande anläggningar i de obrutna kustområdena. Dessa är kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde (Höga kusten) samt Öland. Förbudet gäller sådana anläggningar som kräver tillstånd av regeringen enligt 4 kap. 1 §.

Uteslutna för 4 kap. 1 §-anläggningar är också de s. k. obrutna fjällområdena, i vilka bebyggelse och anläggningar får komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder får vidtas endast om områdenas karaktär inte påverkas (3 kap. 5 §). Av 3 kap. 1 § följer dock att dessa bestämmelser inte utgör hinder för mineralbrytning om särskilda skäl föreligger.

Anläggningar som nämns i 4 kap. 1 § kan däremot med stöd av 3 kap. 4 § andra stycket få komma till stånd i de återstående kustområden från Brofjorden till Forsmark. Dessa kustavsnitt är påverkade av tätorter, industrier och fritidsbebyggelse. Konkurrensen mellan exploateringsintressen och bevarandeintressen är stor. Miljöstörande anläggningar får därför komma till stånd endast på de platser där anläggningar av sådant slag redan finns (prop. s. 84). I samband med den fysiska riksplaneringen lades vissa riktlinjer fast. Dessa innebär bl. a. att mark skall reserveras för sådana industri typer som kräver speciella naturresurser, såsom tillgång till djuphamn eller stora kvantiteter råvatten. Etablering av denna typ av industri innebär ofta konflikter med väsentliga natur- och kulturvärden. I anslutning till följande platser inom de högexploaterade kustområdena har mot den

här bakgrunden markreservationer gjorts: Lysekil, Stenungsund, Värö, Karlshamn, Norrköping, Nyköping, Oxelösund och Nynäshamn. Därutöver är lokalisering tänkbar på andra platser där det redan finns miljöstörande anläggningar. Syftet med dessa markreservationer är att peka på tänkbara lokaliseringalternativ i andra områden än de som från rikssynpunkt är av särskilt intresse för naturvård, kulturminnesvård och friluftsliv.

Beträffande Norrlandskusten, utom Höga kusten och Norrbottens skärgård finns inga geografiskt angivna hushållningsbestämmelser i naturresurslagen. Det innebär givetvis inte att en lokalisering till en plats inom denna del av landet kan ske utan tillämpning av naturresurslagen. De verksamhetsanknutna hushållningsbestämmelserna i 2 kap. blir tillämpliga utan någon på förhand gjord geografisk bedömning i lagen och styr via de kommunala bedömningarna i översiktsplan, detaljplan eller områdesbestämmelser lokaliseringen till de områden som i det konkreta ärendet kan anses särskilt lämpliga för den typ av anläggning det är fråga om.

Vissa områden anses ha särskilt stora värden för turism och friluftsliv. Dessa s. k. primära rekreationsområden har förtecknats i 3 kap. 2 § naturresurslagen. Här återfinns, utöver de redan nämnda obrutna kustområdena och Norrbottens skärgård, i huvudsak följande områden: Hallandskusten, Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden, Sydskaåns sjö- och åslandskap, Österlenskusten, Åsnen-Listerlandet, Gotland, Södermanlands- och Upplandskusten till Singö, Vätern, Vättern och Mälaren, Dalsland-Nordmarken, Tiveden, Malingsbo-Kloten, Fryksdalen, nedre Dalälven, Siljansringen, nedre Ljusnan, Vindelådalen, norra Norrbottenskusten samt i princip återstående delar av fjällkedjan. I dessa områden skall turismens och det rörliga friluftslivets intressen prioriteras. Exploateringsföretag och andra ingrepp kan dock tillåtas. Områdenas natur- och kulturvärden får inte påtagligt skadas. Det blir alltså en bedömningsfråga huruvida miljöstörande anläggningar kan tillåtas i dessa områden.

Den geografiska avgränsning som görs i 3 kap. naturresurslagen är ungefärlig. I propositionen 1985/86: 3 finns en grov kartredovisning

av områdena. Den närmare avgränsningen förutsätts ske i den kommunala översiktsplaneringen (prop. s. 112).

Naturresurslagen – Regeringsprövning av stora industrianläggningar m. m.

I 4 kap. naturresurslagen finns bestämmelser om att vissa industrianläggningar m. m. inte får utföras utan tillstånd av regeringen. Bestämmelserna har ersatt 136 a § byggnadslagen regeringsprövning av industrianläggningar m. m. vad avser hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar.

När regeringsprövningen infördes i byggnadslagen 1972 var syftet att tillgodose hushållningen med mark och vattenområden av stor betydelse från nationell synpunkt. Avsikten var att utifrån riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen få till stånd en tidig, allsidig och enhetlig prövning av lokaliseringen av sådana industriella verksamheter som tar i anspråk eller förändrar karaktären hos naturresurser som det råder särskild knapphet på och som är eller kan väntas bli föremål för konkurrerande anspråk. Att prövningen lades på regeringen motiverades bl. a. med att ingen annan än regeringen kunde åstadkomma en allsidig prövning med sammanvägning av bl. a. miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Framför allt ansågs det viktigt att avgöranden träffades av ett organ som det var möjligt att utkräva politiskt ansvar av.

Prövningspliktiga anläggningar (4 kap. 1 § NRL)

Följande slag av nya anläggningar får inte utföras utan tillstånd av regeringen: järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk, massafabriker och pappersbruk, fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion, fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel, cementfabriker, anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för fram-

ställning av kärnbränsle, anläggningar för eldning med fossilt bränsle om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt, anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 3 kap. 5 § naturresurslagen, (de så kallade obrutna fjällområdena). Tillstånd av regeringen krävs även för att bygga plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden och för att ankra eller förtöja sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av annan anledning.

Tillståndsprövning efter särskilt beslut (4 kap. 2 § NRL)

Enligt 4 kap. 2 § naturresurslagen kan regeringen under vissa förutsättningar besluta om prövning (s.k. förbehåll) även av andra anläggningar eller åtgärder än de för vilka prövningsskyldighet särskilt har föreskrivits. Detta kan bli aktuellt om en anläggning eller åtgärd kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet. Det kan vara fallet om den orsakar betydande miljöstörning eller andra ingrepp i naturen. Såväl nyanläggningar som utvidgningar kan prövas enligt denna bestämmelse. Utvidgning av befintlig verksamhet är dock endast i undantagsfall av sådan beskaffenhet att regeringsprövning behövs. Statliga myndigheter är skyldiga att underrätta regeringen om en anläggning eller åtgärd kan behöva prövas.

Den kommunala vetorätten

I 4 kap. 3 § naturresurslagen föreskrivs att regeringen är förhindrad att lämna tillstånd om inte den kommun inom vars område etableringen skall ske, har tillstyrkt detta (den kommunala vetorätten).

Undantag från krav på tillstånd (4 kap. 4 § NRL)

Om det finns särskilda skäl kan regeringen för visst fall medge undantag från kravet på tillstånd. Det kan bli aktuellt om anläggningen eller åtgärden är av mindre omfattning eller av mindre ingripande beskaffenhet när det gäller påverkan på omgivningen. I detta skede har inte uppställts något krav på kommunalt yttrande, men departe-

mentschefen har i prop. 1985/86: 3 sid 135 påpekat att det många gånger kan komma att visa sig naturligt att inhämta kommunens yttrande i sådana fall.

Omfattningen av regeringens prövning

Antalet ärenden som avsett mark och vattenhushållningsprövning har minskat under senare år. Till en del kan det bero på att utvidgningar av tillståndspliktiga verksamheter normalt ej längre prövas av regeringen. Denna ändring i tillämpningen infördes i och med naturresurslagen. Det finns numera också ett bättre planeringsunderlag för att göra lokaliseringsöverbäganden beträffande miljöstörande och resurskrävande industrier. Under senare tid har antalet inkomna ansökningar till regeringen uppgått till fem till tio per år.

Några exempel på fall finns där regeringen förbehållit sig prövningen av exempelvis större hamnar, framförallt kolhamnar. Från senare tid kan nämnas att regeringen förbehållit sig prövningen av det berglaboratorium som skall byggas i anslutning till kärnkraftverket i Simpevarp.

Den nuvarande handläggningen av ärenden som rör prövning av industrianläggningar

Ansökningshandlingarna upprättas i flertalet fall med utgångspunkt i en för projektet särskilt framtagna uppgiftslista. Denna utarbetas inom bostadsdepartementet i samråd med berörda departement. Handlingarna kan i vissa fall behöva kompletteras.

När ansökningshandlingarna i ett ärende enligt 4 kap. naturresurslagen har kommit in till regeringen och eventuellt kompletterats, remitteras de till berörda myndigheter och organisationer. Kommunfullmäktige i berörd kommun måste alltid yttra sig eftersom regeringen inte får lämna tillstånd om kommunen inte har tillstyrkt detta. Remisstiden bestäms vanligen till två månader. Länsstyrelse och kommunfullmäktige får vanligen en månad längre remisstid än centrala myndigheter och organisationer. Syftet med detta är att läns-

styrelsen och kommunen vid sina ställningstaganden skall ha tillgång till yttranden från bl. a. olika sektorsmyndigheter. Koncessionsnämnden har normalt ingen föreskriven remisstid och yttrar sig vanligen sist. Om nämndens hantering av ärendet sägs bl. a. följande i propositionen till naturresurslagen.

Bland de intressen som skall beaktas vid regeringsprövning intar miljöskyddsaspekterna en framskjuten plats. Av den anledningen har koncessionsnämnden en viktig roll vid beredning av dessa tillståndsärenden. Nämnden skall ge en allsidig belysning av miljöskyddsaspekterna. Koncessionsnämnden handlägger remisser i ärenden som skall prövas av regeringen på samma sätt som övriga ärenden hos nämnden. Detta innebär bl. a. att nämnden håller offentligt sammanträde och i regel besiktning på den plats som är aktuell. Vid sådana sammanträden kan berörda intressenter komma till tals. Nämnden kan vidare i mån av behov föranstalta om utredningar. Koncessionsnämndens yttrande till regeringen bör inriktas på att belysa den ifrågavarande anläggningens lokalisering på den aktuella platsen med hänsyn till de krav som ställts i miljöskyddslagen. Miljöskyddsvillkor som är av väsentlig betydelse från lokaliseringssynpunkt bör också belysas av nämnden. Däremot bör yttrande inte avse detaljvillkor. Prop. 1985/86: 3 s. 192.

Sökanden bereds slutligen möjlighet att kommentera de avgivna yttrandena. Samtidigt brukar kommunen och länsstyrelsen ges tillfälle att komplettera sina tidigare yttranden.

Regeringens beslut

Regeringen får endast ge tillstånd till en etablering som är förenlig med bestämmelserna i 2 och 3 kap. naturresurslagen och som dessutom är lämpligt lokaliserad från andra allmänna planeringssynpunkter. Därtill krävs det – som tidigare nämnts – tillstyrkan från kommunfullmäktige (4 kap. 3 § NRL).

I ett tillståndsbeslut anges anläggningens lokalisering samt verksamhetens art och omfattning. Tillståndet kan också förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen som påverkas av etableringen och som annars inte skulle kunna kompenseras. Det kan röra sig om att

sökanden skall betala penningbelopp eller vidta åtgärder för att kompensera eller förebygga skador, t. ex. förstärkning av det allmänna vägnätet kring en anläggning eller oljeskyddsberedskap. Villkoren kan även avse andra allmänna intressen t. ex. närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiska intressen. Villkor kan också ges med hänsyn till de försiktighetsmått som skall iakttas från miljösynpunkt eller till följd av en energipolitisk bedömning enligt fastbränslelagen. Regelmässigt anges den tidpunkt då nödvändiga byggnads- och anläggningsåtgärder senast skall ha vidtagits. Slutligen kan föreskrivas villkor som direkt hänger samman med utförande, igångsättande eller drift av en anläggning. (4 kap. 5 § NRL).

Tidsåtgång

Det tar ca sju till tio månader för att få ett beslut efter det att en ansökan och eventuella kompletteringar har kommit in till regeringen.

Samband med annan lagstiftning

Regeringsprövningen är samordnad med prövningen enligt vissa speciallagar. Detta gäller miljöskyddslagen, fastbränslelagen och vattenlagen.

Regeringens beslut är bindande för prövningen enligt miljöskyddslagen. Koncessionsnämnden för miljöskydd skall vid prövningen enligt miljöskyddslagen föreskriva de ytterligare villkor för verksamheten som krävs från miljöskyddssynpunkt. Det bör påpekas att prövningen enligt miljöskyddslagen får fortgå parallellt med prövningen enligt 4 kap. naturresurslagen; tillstånd enligt miljöskyddslagen får dock inte lämnas innan regeringsprövningen har skett. Tillstånd enligt fastbränslelagen behövs inte om tillstånd har lämnats enligt 4 kap. naturresurslagen. Om ett vattenföretag anges som villkor för viss verksamhet, är vattendomstolen bunden av villkoret vid sin prövning enligt vattenlagen.

När det gäller plan- och bygglagen anses kravet på kommunal tillstyrkan innebära tillräckliga garantier för att planläggning kommer

till stånd i den omfattning som behövs. Några särskilda regler om samordning med plan- och bygglagen finns därför inte.

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
 2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
 3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
 4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
 5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
 6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
 7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
 8. UD:s presstjänst. UD.
 9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
 10. Två nya treåriga linjer. U.
 11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
 12. Den regionala problembilden. A.
 13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
 14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
 15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
 16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
 17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
 18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.
 19. Regionalpolitikens förutsättningar. A.
 20. Tullregisterlag m.m. Fi.
 21. Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. ME.
 22. Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. U.
 23. Parkeringsköp. Bo.
 24. Statligt finansiellt stöd? I.
 25. Rapporter till finansieringsutredningen. I.
 26. Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. Fi.
 27. Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. U.
 28. Utbildningar för framtidens tandvård. U.
 29. Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. U.
 30. Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. U.
 31. Statens mät- och provstyrelse. I.
 32. Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. ME.
 33. Reformerad inkomstbeskattning
 - Skattereformens huvudlinjer. Del 1.
 - Inkomst av kapital. Del 2.
 - Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3.
 - Bilagor, expertrapporter. Del 4. Fi.
 34. Reformerad företagsbeskattning
 - Motiv och lagförslag. Del 1.
 - Expertrapporter. Del 2. Fi.
 35. Reformerad mervärdeskatt m.m.
 - Motiv. Del 1.
 - Lagtext och bilagor. Del 2. Fi.
 36. Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. Fi.
 37. Utländska förvärv av Svenska företag - en studie av utvecklingen. I.
 38. Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. Fi.
 39. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. S.
 40. Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. Fi.
 41. Samerätt och sameting. Ju.
 42. Det civila försvaret. Del 1.
 - Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. Fö.
 43. Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. K.
 44. Översyn av vapenlagstiftningen. Ju.
 45. Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. I.
 46. Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. Fö.
 47. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. S.
 48. Energiforskning för framtiden. ME.
 49. Energiforskning för framtiden. Bilagor. ME.
 50. Stiftelser för samverkan. U.
 51. Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. Ju.
 52. Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. ME.
 53. Arbetstid och välfärd.
 - Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
 - Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. A.
 54. Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. S.
 55. Fungerande regioner i samspel. A.
 56. Fiskprisregleringen och fiskeriadministrationen. Jo.
 57. DO och Nämnden mot etnisk diskriminering
 - de tre första åren. A.
 58. Undantagandepensionärernas ekonomi. S.
 59. Nominering av redovisningskonsulter. C.
 60. Huvudbetänkande från alternativmedicinkommittén. S.
 61. Hälsohem. S.
 62. Alternativa terapier i Sverige. S.
 63. Värdering av alternativmedicinska teknologier. S.
 64. Kommunalbot. C.
 65. Staten i geografin. A.
-

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

66. Begreppet krigsmateriel. UD.
67. Levnadsvillkor i storstadsregioner. SB.
68. Storstadens partier och valdeltagande 1948-1988. SB.
69. Storstadsregioner i förändring. SB.
70. Storstädernas arbetsmarknad. SB.
71. Ny bostadsfinansiering. Bo.
72. Värdepappersmarknaden i framtiden. Fi.
73. TV - politiken. U.
74. Forskningsetisk prövning. Organisation, information och utbildning. U.
75. Etisk granskning av medicinsk forskning. De forskningsetiska kommittéernas verksamhet. U.
76. Att förebygga ALLERGI / överkänslighet. S.
77. Expertbilaga. Beskrivningar av ALLERGI / överkänslighet. S.
78. Statistikbilaga. Omfattning av ALLERGI / överkänslighet. S.
79. Storstadstrafik 4 - Ytterligare bakgrundsmaterial. K.
80. Förenklad handläggning hos HSAN m.m. S.
81. Ny generalklausul mot skatteflykt. Fi.
82. Nedsättning av energiskatter. ME.
83. Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. ME.
84. Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. Bilagedel. ME.
85. Civil personal i försvaret. Uppgifter och kompetens i freds- och krigsorganisationen. Fö.
86. Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor. Fö.
87. Skördeskadeskydd för trädgårdsnäringen. JO.
88. Skadeförsäkringslag. Ju.
89. Översyn av lagen om pliktexemplar. U.
90. Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Första året. U.
91. Statligt förhandlingsarbete. Fi.
92. Prospekteringspolitik. I.
93. Prospekteringspolitik. Rapportdel. I.
94. Särskild redovisningsmetod för enskild näringsverksamhet. Fi.
95. Riksgäldskontoret - en finansförvaltning i staten. Fi.
96. Förenklad handläggning av ansökningar om bostadslån m.m. Bo.
97. Vad händer med folkhögskolan? U.
98. Transplantation - etiska, medicinska och rättsliga aspekter. S.
99. Organdonation och transplantation - psykologiska aspekter. S.
100. Adoptionsfrågor. Ju.
101. Förtidspension och rörlig pensionsålder. S.
102. Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet. UD.
103. Hypoteksinstituten i framtiden. Fi.
104. Terroristlagstiftningen. A.
105. Prövning av industrilokalisering enligt naturresurslagen. Bo.

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

- Levnadsvillkor i storstadsregioner. [67]
- Storstadens partier och valdeltagande 1948-1988. [68]
- Storstadsregioner i förändring. [69]
- Storstädernas arbetsmarknad. [70]

Justitiedepartementet

- Samerätt och sameting. [41]
- Översyn av vapenlagstiftningen. [44]
- Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. [51]
- Skadeförsäkringslag. [88]
- Adoptionsfrågor. [100]

Utrikesdepartementet

- UD:s pressjänst. [8]
- Begreppet krigsmateriel. [66]
- Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet. [102]

Försvarsdepartementet

- Risker och skydd för befolkningen. [17]
- Det civila försvaret. Del 1. [42]
- Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. [42]
- Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. [46]
- Civil personal i försvaret. Uppgifter och kompetens i freds- och krigsorganisationen. [85]
- Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor. [86]

Socialdepartementet

- Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. [39]
- Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. [47]
- Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. [54]
- Undantagandepensionärernas ekonomi. [58]
- Huvudbetänkande från alternativmedicinkommittén. [60]
- Hälsohem. [61]
- Alternativa terapier i Sverige. [62]
- Värdering av alternativmedicinska teknologier. [63]
- Att förebygga ALLERGI / överkänslighet. [76]
- Expertbilaga. Beskrivningar av ALLERGI / överkänslighet. [77]
- Statistikbilaga. Omfattning av ALLERGI / överkänslighet. [78]
- Förenklad handläggning hos HSN m.m. [80]

- Transplantation - etiska, medicinska och rättsliga aspekter. [98]
- Organdonation och transplantation - psykologiska aspekter. [99]
- Förtidspension och rörlig pensionsålder. [101]

Kommunikationsdepartementet

- Fasta Öresundsförbindelser. [4]
- Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]
- Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. [43]
- Storstadstrafik 4 - Ytterligare bakgrundsmaterial. [79]

Finansdepartementet

- Beskattnings av fåmansföretag. [2]
- Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]
- Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]
- Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]
- Tullregisterlag m.m. [20]
- Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. [26]
- Reformerad inkomstbeskattnings - Skattereformens huvudlinjer. Del 1. [33]
- Inkomst av kapital. Del 2. [33]
- Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3. [33]
- Bilagor, expertrapporter. Del 4. [33]
- Reformerad företagsbeskattnings - Motiv och lagförslag. Del 1. [34]
- Expertrapporter. Del 2. [34]
- Reformerad mervärdesskatt m.m. - Motiv. Del 1. [35]
- Lagtext och bilagor. Del 2. [35]
- Inflationskorrigerad inkomstbeskattnings. [36]
- Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. [38]
- Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. [40]
- Värdepappersmarknaden i framtiden. [72]
- Ny generalklausul mot skatteflykt. [81]
- Statligt förhandlingsarbete. [91]
- Särskild redovisningsmetod för enskild näringsverksamhet. [94]
- Riksgäldskontoret - en finansförvaltning i staten. [95]
- Hypoteksinstituten i framtiden. [103]



Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

- Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]
Två nya treåriga linjer. [10]
Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. [22]
Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. [27]
Utbildningar för framtidens tandvård. [28]
Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. [29]
Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. [30]
Stiftelser för samverkan. [50]
TV - politiken. [73]
Forskningsetisk prövning. Organisation, information och utbildning. [74]
Etisk granskning av medicinsk forskning.
De forskningsetiska kommittéernas verksamhet. [75]
Översyn av lagen om pliktexemplar. [89]
Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Första året. [90]
Vad händer med folkhögskolan? [97]

Jordbruksdepartementet

- Fiskprisregleringen och fiskeriadministrationen. [56]
Skördeskadeskydd för trädgårdsnäringen. [87]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Den regionala problembilden. [12]
Mångfald mot enfald. Del 1. [13]
Mångfald mot enfald. Del 2.
Lagstiftning och rättsfrågor. [14]
Regionalpolitikens förutsättningar. [19]
Arbetstid och välfärd.
Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. [53]
Fungerande regioner i samspel. [55]
DO och Nämnden mot etnisk diskriminering — de tre första åren. [57]
Staten i geografin. [65]
Terroristlagstiftningen. [104]

Bostadsdepartementet

- Parkeringsköp. [23]
Ny bostadsfinansiering. [71]

- Förenklad handläggning av ansökningar om bostadslån m.m. [96]
Prövning av industrilokalisering enligt naturresurslagen. [105]

Industridepartementet

- Statligt finansiellt stöd? [24]
Rapporter till finansieringsutredningen. [25]
Statens mät- och provstyrelse. [31]
Utländska förvärv av svenska företag - en studie av utvecklingen. [37]
Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. [45]
Prospekteringspolitik. [92]
Prospekteringspolitik. Rapportdel. [93]

Civildepartementet

- Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]
Integriteten vid statistikproduktion. [3]
Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]
Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]
SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]
Nominering av redovisningskonsulter. [59]
Kommunalbot. [64]

Miljö- och energidepartementet

- Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. [21]
Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. [32]
Energiforskning för framtiden. [48]
Energiforskning för framtiden. Bilagor. [49]
Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. [52]
Nedsättning av energiskatter. [82]
Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. [83]
Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. Bilagedel. [84]

KUNGL. BIBL.

1990-01-03

STOCKHOLM



