

# Industrier och bostäder i förtätning



DELRAPPORT • STADSUTVECKLINGSZONER 2017-2019  
TEMA 1 Malmö



# Innehåll

## INDUSTRIER OCH BOSTÄDER I FÖRTÄTNING

1. Bakgrund till Stadsutvecklingszoner..	4
2. Malmös arbetsmetod.	5
3. Deltagare tema 1 .....	5
4. Problemformulering och beskrivning av tema 1 .....	7
Kan industri och bostäder samexistera i stadsmiljö? .....	7
Kvarteret Kampen .....	7
5. Målkonflikter och nuläge .....	9
Översiktsplan för en tät och blandad stad .....	9
Inbyggda målkonflikter vid en tät och blandad stad .....	10
6. Rättsliga förutsättningar .....	11
Plan- och bygglagen .....	11
Miljöbalken .....	12
Sevesolagen .....	15
Lag om skydd mot olyckor .....	16
Lag om transport av farligt gods .....	16
7. Reflektioner från arbetsmöten .....	16
Behovet av prioriteringar .....	17
Frågan om skyddsavstånd .....	17
Miljöaspekter .....	Fel! Bokmärket är inte definierat.
8. Vad har vi för manöverutrymme? Bör vi ändra spelreglerna? .....	18
9. Avslutande reflektioner	

## Författare:

Marléne Engström,

*projektledare Stadsutvecklingszoner (inledning och avslutande reflektion)*

Anna Westberg,

*jurist Stadsbyggnadskontoret Malmö stad*

Andrea Hjärne Dalhammar,

*jurist Miljöförvaltningen Malmö stad*

## 1. Bakgrund till Stadsutvecklingszoner

Detta projekt är ett resultat av en uppvaktnings från Vinnova att ta del av deras satsning på Policy labs. Projektet sträcker sig från hösten 2017 och avslutas i december 2019.

Tillsammans med berörda myndigheter ska projektet identifiera målkonflikter och andra utmaningar inom befintlig lagstiftning och tillhörande policys, som påverkar möjligheterna till hållbar stadsutveckling med inriktning en tät och blandad stad. Det rör sig främst om infrastruktur, kommunal service och nya bostäder och vilken påverkan en sådan stadsplanering kan ge på hälsoskyddet samt på andra kommersiella eller privata intressen, och därmed även på allmänna intressen som arbetsplatser och social och ekonomisk hållbarhet. Inom projektet analyseras tillämpning av och utrymmen inom befintlig lagstiftning utifrån ett långsiktigt och holistiskt perspektiv. Förslag till tillämpning och till lagändringar ges där sådant behov identifieras. Deltagande parter är Malmö stad, Älvstranden utveckling AB, Göteborgs stad, Boverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Länsstyrelsen i Skåne.

Fokus i projektet ligger främst på vilka processer och målkonflikter som komplexa sammanhang leder till, där hantering av lagrum, samverkan och bristande kommunikation om uppdrag kan leda till onödiga fördröjningar eller fördyrande processer i en genomförandefas, eller till ett resultat som inte är eftertraktat eller avsett. Malmö och Älvstranden är huvudaktörer inom projektet och arbetar utifrån varje stads definierade problemområden, utmaningar och möjligheter.

Huvudsyftet i Stadsutvecklingszoner är att utmana och belysa de regelverk som omfattar en hållbar stadsutveckling, utifrån ett antal olika praktiska exempel. Projektansökan har också berört frågor som rör samverkan och processer som har betydelse för frågorna, från idéfas till genomförandeskedet.

- Vi tror på att transparenta och lösningsorienterade arbetssätt i stadsutvecklingsprocesser

sen minskar antalet målkonflikter och ger ett effektivare arbete från vision till genomförande av en långsiktigt hållbar stad.

- Genom projektet Stadsutvecklingszoner tror vi att det gemensamma arbetet och en gemensam lärandeprocess parterna emellan kommer ge viktiga erfarenheter att kunna implementeras i syfte att ytterligare förbättra kommunikation, samverkan och beslutsfattande i komplexa stadsutvecklingsfrågor.
- Detta gör vi genom att sätta identifierade frågeställningar i en fysisk kontext i pågående processer hos respektive part och därmed involvera aktörer och synliggöra utmaningar på olika nivåer.

Detta är stora problemet. Vad är särkrav? Vad får vi sätta krav på? Staten vill att vi ska lösa men de hindrar det genom lagstiftning. Staten säger inga särkrav, inte ha avtal på det här sättet.

Projektet är upplagt så att gemensamma lärandeseminarier mellan parterna sker med jämna mellanrum, för att fånga och diskutera exempelvis, lagtillämpning och utmaningar samt projektarbetets utveckling och för att föra gemensam dialog gentemot Boverket. Deltagande parter representerar myndigheterna kopplade till stadsutvecklingsfrågorna. Erfarenheterna från dessa seminarier sammanställs därefter och analyseras mot gällande lagstiftning och rättspraxis.

## 2. Malmös arbetsmetod

I Malmö har vi valt att arbeta utifrån teman; baserade på de vanligaste ”svåra” frågorna när Malmö skall bygga den täta staden. Varje tema diskuteras inom tre arbetsmöten, där fokus i varje möte läggs på att beskriva och definiera målkonflikter i både juridisk hänsyn och från hållbarhetssynpunkt, samt planeringsaspekter

och ett genomförandeperspektiv. Härfter följer ett mer lösningsfokuserat angreppssätt, där både befintlig lagstiftning används, men också för att tydliggöra till exempel nya behov av juridiska manöverutrymmen och samsyn i tolkning och tillämpning på flera nivåer både inom kommun och stat.

Tema 1 som utgör denna rapport fokuserade på frågan om industrier och bostadsbyggande i den täta staden. Aktuellt case som användes var utvecklingen av Kv Kampen i Malmö.

### 3. Deltagare tema 1

Deltagare i arbetsmötena har varit erfarna handläggare och medarbetare från flera förvaltningar inom Malmö stad. Till sista träffen bjöds även extern kompetens in.

Studentmedarbetare och dokumentatörer under temat har varit Anna Svantesson och Marie Vigren, studenter vid Klimatstrategisk påbyggnad vid Lunds universitet.

Andrea Hjärne	Miljöförvaltningen Kansli och juridik (1,2,3)
Henrik Carlsson	Miljöförvaltningen Miljö- och hälsoskyddsavdelningen (1,2,3)
Simon Alskans	Miljöförvaltningen Miljö- och hälsoskyddsavdelningen (1,2,3)
Kenneth Fryklander	Stadsbyggnadskontoret Strategiavdelningen (1,2,3)
Asterios Tolikas	Stadsbyggnadskontoret Planavdelningen (1,2,3)
Mikael Ström Remin	Stadsbyggnadskontoret Planavdelningen (3)
Katarina Garre	Stadsbyggnadskontoret Stadsarkitektavdelningen (1,3)
David Melander	Stadsbyggnadskontoret Stadsarkitektavdelningen (2)
Anna Westberg	Stadsbyggnadskontoret (1,2,3)
Christian Röder	Fastighetskontoret (1,2,3)
Sanja Nagalo Culik	Miljöförvaltningen Miljö- och hälsoskyddsavdelningen (2)
Daniel Axelsson	Länsstyrelsen i Skåne (1)
Anders Nilsson	Tengbom arkitekter (3)
Josephine Nellerup	Stadsbyggnadskontoret (3)
Marianne Dock	Stadsbyggnadskontoret Strategiavdelningen (3)
Hanna Björklund	Stadsbyggnadskontoret Strategiavdelningen (3)
Kristoffer Widestam	Stadsbyggnadskontoret Strategiavdelningen (3)

### 4. Problemformulering och beskrivning av tema 1

#### Kan industri och bostäder samexistera i stadsmiljö?

I takt med stadsutvecklingen, bostadsbyggnationen och pågående omvandling av gamla verksamhetsområden blir det allt mer angeläget att ta ställning till i vilken utsträckning och hur vi kan blanda stadens olika funktioner. För att åstadkomma en nära, tät och blandad stad och på ett optimalt sätt kunna utnyttja tillgänglig mark, är det enligt Malmö stads översiktsplan från 2014 (*reviderad 2018*) önskvärt att verksamheter och bostäder ska kunna finnas sida vid sida. En förutsättning är förstås att det

ta inte medför oacceptabla hinder eller risker för verksamhetsutövare och boende och även fungerar ur andra aspekter. Särskilt problematisk är kombinationen industri och bostäder. Verksamheternas omgivningspåverkan samt lagstiftning tillkommen att skydda respektive intressent gör det många gånger svårt att förena boende och industri, framförallt vad gäller farliga verksamheter och industri med miljöbalkstillstånd.

- Finns det utrymme att med dagens regler förena industri och bostäder i högre utsträckning än vi kanske tror?
- Vilka miljö- och hälsoaspekter är dimensionerande i bedömningen, vilka prioriteringar kan eller bör göras?

- Kan vi genom regeländringar eller förändringar i tillämpning och stadsplanering underlätta för dessa båda användningsområden att samexistera?
- Kan vi åstadkomma en attraktiv stadsmiljö där vi vill leva, arbeta och bo om vi blandar industri och boende?

## Kvarteret Kampen

Av Malmö kommuns översiktsplan framgår att den del av industriområdet där fastigheten Kampen 25 är belägen på längre sikt ska omvandlas till s.k. blandad stadsbebyggelse. I närhet till fastigheten planeras den nya tågstationen vid Rosengård, vilket innebär att fastigheten kommer att ligga i kollektivtrafiknära läge. I mars 2017 beslutade Stadsbyggnadsnämnden i Malmö stad att bevilja det kommunala bostadsbolaget MKB ett tidsbegränsat bygglov<sup>1</sup> för uppställning av bostadsmoduler, miljögård och parkering på fastigheten, under en tid om tio år från dagen för beslutet.

Stadsbyggnadsnämnden gjorde bedömningen, också mot bakgrund av att det var frågan om en tillfällig etablering, att bullervärdena inte skulle komma att överstigas så att det fanns skäl att neka bygglov och att sökanden kunnat påvisa att risken att orsaka överskridande av normen för luftutsläpp är liten. Man gjorde den sammanvägda bedömningen att nyttan för sökanden var större än olägenheten för verksamheterna. I ett senare yttrande till mark- och miljödomstolen har stadsbyggnadsnämnden anfört, att man efter en samlad avvägning bedömer att det finns förutsättningar för närliggande industrier att samexistera med de planerade tidsbegränsade bostäderna.

I remissyttrande<sup>2</sup> avrådde stadens miljönämnd mot beviljandet av bygglov, med hänvisning till närheten till industrier.

Miljönämnden anförde att det i fastighetens närområde finns ett flertal industrier och en del av dem med tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Tre av dessa nämndes särskilt, varav en av dem är en så kallad Sevesoverksamhet, för vil-

1 - SBK dnr 2016-003092.

2 - Miljöförvaltningens yttrande 2016-11-07, meddelat enligt delegation, över ansökan om bygglov för nybyggnad av modulbostäder på fastigheten Kampen 25. MN ärende 312:07761-2016.

ken det gäller särskild lagstiftning<sup>3</sup> med anledning av de omgivningsrisker som föreligger på grund av verksamhetens omfattande hantering av mycket farliga kemikalier.

Nämnden påtalade att ingen av industrierna utnyttjar hela sitt miljö tillstånd, vilket innebär att samtliga kan öka sin produktion betydligt jämfört med dagens situation. En av verksamheterna, ett bageri, har dessutom initierat en tillståndsansökan om utökad produktion.

Miljönämnden menade att lämpligheten med att planera bostäder eller dylikt så nära tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter kan ifrågasättas. Rättskraften i ett miljö tillstånd begränsar tillsynsmyndigheternas handlingsfrihet. Endast i stränga undantagsfall kan myndigheten ställa krav på industrin. Miljönämnden hänvisade till bland annat följande, vilket belyser komplexiteten vid bostadsbyggande nära industrier:

- Bullervillkor nattetid kan inte klaras vid bostäderna och kan störa sömnen hos de boende. Det saknas ljuddämpad sida för bostäderna i bygglovsansökan.
- Två verksamheterna i närområdet som omfattas av miljö tillstånd har kyltorn som kan avge vattendimma till omgivningen. Om legionellabakterier växer till i anläggningarna och sedan sprids till omgivningen med vattendimman innebär det allvarliga hälsorisker och kan orsaka dödsfall. Därför måste alla verksamheter med kyltorn och liknande anläggningar (t.ex. skrubbrar för rening av processluft genom vatten) ha säkra rutiner för kontroll och skötsel. Även om miljönämnden har tillsyn över verksamheterna finns det alltid kvarstående risk för omgivningen<sup>4</sup>.
- En industri i närområdet, dock inte med miljö tillstånd, använder lösningsmedel och det har förekommit klagomål på lukt från industrin.

3 - Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

4 - Ett flertal utbrott har uppmärksammats i media, bland annat spreds legionellasmittad vattendimma från ett kyltorn i Kista, vilket misstänktes ha medfört åtta insjuknade varav fyra avled.

- Det förekommer höga halter av klorerade kolväten i grundvattnet på intilliggande fastighet. Sådana sprider sig lätt, är flyktiga och sprids uppåt i porluften och kan tränga in i ovanpåliggande byggnader.

Miljönämnden hänvisade också till behovet av arbetstillfällen för att skapa en hållbar stad i enlighet med *miljöbalkens mål om bland annat en samhällsekonomiskt långsiktig god hushållning av mark och fysisk miljö*. Nämnden menade att om bostäder byggs i industriområden som det aktuella finns det en risk att dessa industrier och de arbetstillfällen de ger, försvinner från Malmö.

Bygglov meddelades trots miljönämndens invändningar och överklagades av bland annat fastighetsägare och två företag i närområdet. Båda företagen bedriver miljöfarlig verksamhet som bedrivs med tillstånd meddelat enligt miljöbalken. Länsstyrelsen upphävde bygglovet och upphävandet fastslogs av mark- och miljödomstolen<sup>5</sup>.

Mark- och miljödomstolen motiverade sitt beslut sammanfattningsvis på följande sätt: Det finns ett starkt allmänt och enskilt intresse av att kunna erbjuda den typ av boende som bolaget sökt tidsbegränsat lov för. Samtidigt finns det ett starkt motstående intresse framför allt av att befintliga och planerliga verksamheter i området även fortsättningsvis ska kunna bedrivas och dessutom utvecklas på platsen. Ett tidsbegränsat bygglov kan förstås beviljas även för en åtgärd som står i strid med användningsbestämmelse i detaljplan.

De nu aktuella modulerna avses placeras i område där det planerligt och sedan lång tid bedrivs ett antal olika verksamheter, vilka i olika utsträckning genererar omgivningspåverkan i form av t.ex. buller, utsläpp och andra olägenheter. De aktuella rikt- och gränsvärdena enligt verksamheternas olika miljötillstånd klaras, även om det inte är med omfattande marginal.

Samtidigt konstaterar mark- och miljödomstolen att det finns ett mycket starkt enskilt intresse av att verksamheterna även fortsättningsvis kan bedrivas och framför allt utveck-

las på platsen. Det bör därför – även om fråga är om tidsbegränsat lov – ställas förhållandevis långtgående krav på sökanden att visa att de lovsökta åtgärderna inte riskerar inskränka verksamheterna, vare sig utifrån nu rådande förhållanden eller under lovtiden.

Domstolen kom fram till slutsatsen att sökanden, det kommunala bostadsbolaget, inte tillräckligt har kunnat visa att de tillfälliga bostäderna inte riskerade att inskränka de verksamheter som bedrivs i området på ett oacceptabelt sätt. Även om det finns starka intressen som talar för de lovsökta åtgärderna, ansåg domstolen att det inte förelåg tillräckliga skäl för att bifalla ansökan om tidsbegränsat bygglov.

## 5. Målkonflikter och nuläge

### Översiktsplan för en tät och blandad stad

Sammanfattningsvis framgår bland annat följande av Malmö stads översiktsplan, vilket är utgångspunkten för arbetet i detta projekt.

Malmö ska vara en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar stad och en attraktiv plats att bo och verka i. Social balans och goda livsbetingelser innebär ett samhälle som ger förutsättningar för dagens och framtidens medborgare att skapa sig ett gott liv. Ekonomisk dynamik och hållbarhet betyder att staden och dess näringsliv kan utvecklas långsiktigt, skapa värden och ge inkomster och försörjning till malmöborna.

Ett resurseffektivt samhälle och ekologisk ut hållighet innebär att på lång sikt säkerställa och tillfredsställa människors basbehov. Natur- och klimatgivna förutsättningar måste beaktas och ekosystemens produktionsförmåga bevaras. Det är av avgörande betydelse för Malmös utveckling att skapa en socialt balanserad stad med goda livsbetingelser för alla. Tydliga prioriteringar ska generera en robust stadsstruktur som präglas av närhet, som är tät och grön, som läker samman staden – socialt och fysiskt – och som ger goda förutsättningar för ett livskraftigt näringsliv, och därmed arbetstillfällen.

5 – Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, dom 2017-12-19, mål nr P 2902-17.

En övergripande prioritering är att Malmö främst ska växa inåt. Resurser ska sparas genom att bygga staden tätare. Malmö är en stad som kan vara "nära" ur flera olika synvinklar. Den täta staden ska vara flexibel och yteffektiv. Malmö ska byggas som en funktionsblandad stad för ett intensivt och rikt stadsliv.

Tillväxtfrämjande insatser för att bidra till välfärd för malmöborna, fler arbetstillfällen och försörjning har central betydelse för stadens utveckling. Plats ska ges för ett mångsidigt näringsliv. Fler mötesplatser behöver skapas och trygghet och jämställdhet i stadsrummet öka. God folkhälsa är en förutsättning för en positiv utveckling, för välfärd och för tillväxt.

### **Inbyggda målkonflikter vid en tät och blandad stad**

Förtätning av staden medför en rad utmaningar när ibland motstridiga intressen ska samsas om ytan. I Boverkets skrift "Rätt tätt - en idéskrift om förtätning av städer och orter" (2016) nämns många av dessa utmaningar och intressen som ska samsas om ytan.

#### **Fordon/trafik**

Förtätning som utförs på rätt sätt kan innebära hälsoförbättringar exempelvis genom att fordonstrafiken minskar och underlag för kollektivtrafiken ökar. Bullerexponering kan både minska t.ex. genom mindre och långsammare trafik, men också öka genom kortare avstånd till bullrande verksamheter. Förtätning som sker strategiskt kan kompletteras exempelvis genom miljözoner där bensin- och dieseldrivna fordon inte får köra. Forskning visar dessutom att en sådan minskning av luftföroreningar från fordon drivna av fossila bränslen skulle minska antalet nyinsjuknade barn i astma, förekomsten av bronkit, antal demensfall och antalet sjukdagar.

#### **Hälsa**

Vid den större omställning som en förtätning innebär, är det alltså av vikt att ha ett förebyggande och långsiktigt angreppssätt så att de positiva effekterna förstärks och de negativa undviks. Om förtätningen sker på ett sätt som senare visar sig medföra oönskade effekter, med samhällskostnader som kan vara såväl i ekono-

Särkrav som begrepp måste tydliggöras! För bostadsaktörer är särkrav något helt annat. Det är egentligen en detalj kring bostadens utformning, inte på vilken plats. Detta är ett begrepp som egentligen ska inkludera allt. Ibland måste vi kunna tillämpa särkravslösningar, men ställer semantiken och tolkningen av vad är särkrav är, till det.

miska termer som i ökad ojämlikhet i hälsa och annan missad måluppfyllelse. Det är därför av vikt att synliggöra och förebygga de risker som kan uppstå för människors hälsa vid bostadsbebyggelse nära industriella verksamheter i Malmö.<sup>6</sup>

Vissa stadsområden och vissa delar av de olika industriområdena kan vara mer lämpliga att förtäta än andra och i samband med förtätning kan förebyggande och riskreducerande åtgärder behöva genomföras.

#### **Arbetsstillfällen, klimat, dagvattenhantering**

Industrier kan medföra fara för hälsa och säkerhet, eller olägenhet på annat sätt, t.ex. genom trafik- och verksamhetsbuller, störande belysning, vibrationer, farliga transporter, lukt, ohälsosamma utsläpp till luft, brandfara, explosionsrisk m.m. Nya bostäder i närområdet till en industri kan också innebära att verksamheten beläggs med restriktioner, alternativt inte kan expandera och utvecklas på platsen. Industrin som ger arbetsstillfällen och är viktig för den lokala ekonomin ska kunna fortleva och vid behov expandera. Annat som behöver belysas kan vara hur dagvattenhantering och klimatanpassning samt energiförsörjning ska ske i en tät stad.

#### **Samhällsservice**

I "Rätt tätt - en idéskrift om förtätning av städer och orter" framhålls att det finns en gräns för hur tätt man kan bygga innan livet i staden

6 – Estimated health benefits of exhaust free transport in the City of Malmö, southern Sweden, Anna Oudin och Ebba Malmqvist, institutionen för laboratoriemedicin vid Lunds universitet.

eller stadsdelen försämrar.<sup>7</sup> En representant för Malmö stad belyser några av de svårigheter som stadens planerare ställs inför: Konkurrensen om marken ökar, vilket gör det svårt att hitta mark för samhällsservicen. Det är också svårt att göra prognoser, särskilt i utbyggnadsområden, eftersom bostadsbyggandet styrs av privata aktörer – kommunen tvingas jobba reaktivt snarare än proaktivt.<sup>8</sup>

## 6. Rättsliga förutsättningar

För frågeställningen i detta tema är främst följande lagar relevanta:

- plan- och bygglagen (PBL, 2010:900)
- miljöbalken (MB, 1998:808), lag (1999:381)
- om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (den så kallade Sevesolagen).
- Även lag (LSO, 2003:778) om skydd mot olyckor och lag (2006:263) om transport av farligt gods har särskild betydelse vid förtätning kring industrier. Dessa lagar beskrivs närmare nedan.

### Plan- och bygglagen

#### Detaljplan

Områden ska enligt 2 kap 2 § PBL användas för det eller de ändamål de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov, och företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Detta är en av de bestämmelser som enligt 2 kap PBL ska beaktas vid planläggning.

Genom en s.k. detaljplan kan kommunen inom tätbebyggt område reglera vilken typ av bebyggelse som är tillåten och också närmare reglera bl.a. omfattning och placering av bebyggelsen. Inom område som är bebyggt eller är tänkt att byggas kan finnas många olika intressen och tänkt användning av mark, som inte självklart är förenliga med varandra. Genom regler om bebyggelsens användning och

7– Rätt tätt - en idéskrift om förtätning av städer och orter” (Boverket 2016), sid 7.

8 – Rätt tätt - en idéskrift om förtätning av städer och orter” (Boverket 2016), Kristoffer Arvidsson, sid 15.

placering kan man t.ex. säkerställa säkerhetsavstånd med hänsyn till verksamhet som innebär säkerhetsrisker eller som kan medföra störning t.ex. i form av buller. Syftet med detaljplanering är att skapa en förutsägbarhet genom att på förhand i ett sammanhang, få utrett och bedömt lämpligheten av önskad bebyggelseutveckling och därefter få fastlagt för fastighetsägare, allmänhet, myndigheter m.fl. i ett juridiskt bindande dokument, detaljplanen, hur bebyggelsen får utvecklas inom ett visst område och säkerställa att det finns en fungerande infrastruktur.

#### Bygglov

Oavsett om det finns en detaljplan eller inte krävs som huvudregel ett s.k. bygglov för att få göra en ny- eller tillbyggnad, eller ändra användning av en befintlig byggnad. Vid bygglovsprövningen tar byggnadsnämnden ställning till om kraven i PBL är uppfyllda vad gäller lämplighet vilket inom detaljplanerat område innebär en prövning av om byggnationen är förenlig med eventuell detaljplan, samt om de övriga krav för bygglov som ställs upp i PBL är uppfyllda, bl.a. att det som byggs ska vara lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden samt inte innebära fara eller betydande olägenhet för omgivningen.

Om detaljplanen anger användningen J-industriändamål innebär det alltså att bara verksamhet förenlig med det ändamålet kan få permanent bygglov.

Skulle byggnadsnämnden anse tänkt bebyggelse enligt en lovansökan olämplig trots att den är förenlig med gällande detaljplan, har nämnden möjlighet att vilandeförklara ansökan och ändra detaljplanen i syfte att förhindra byggnation enligt det sökta bygglovet.

#### Tidsbegränsat lov

Det grundläggande syftet med tidsbegränsat lov är att man ska ha möjlighet att vidta åtgärd som inte uppfyller kraven för permanent bygglov, t.ex. genom att den avviker från detaljplan, under förutsättning att åtgärden avses pågå under en begränsad tid.<sup>9</sup> Det räcker att

9– Jfr även t.ex. MÖD:s dom den 24 april 2015, P 10151-14.



någon förutsättning för bygglov är uppfyllt för att ge tidsbegränsat bygglov, och det är alltså möjligt att ge tidsbegränsat lov även om åtgärden strider mot en användningsbestämmelse i en detaljplan. Vissa grundläggande krav bör dock alltid vara uppfyllda, såsom att åtgärden inte ska medföra fara eller betydande olägenhet för omgivningen. En avvägning måste som alltid göras mellan olika motstående enskilda och allmänna intressen.

I sin dom i mål P 2902-17 avseende tidsbegränsat lov för bostäder på Kampen 25 anförde mark- och miljödomstolen att en lämplighetsprövning måste göras med en avvägning mellan de intressen som talar för åtgärden och de motstående allmänna och enskilda intressen som skyddas av PBL och annan lagstiftning. Normalt bör det krävas förhållandevis starka skäl för att ge bygglov för en åtgärd som bedöms innebära en större olägenhet än vad som accepteras i fråga om lov som inte är tidsbegränsade. Ett grundläggande krav som bör vara uppfyllt är att en byggnad inte ska placeras så att den eller dess avsedda användning medför fara eller betydande olägenhet för omgivningen enligt 2 kap. 9 § PBL.

Varför domstolen ansåg att det förelåg hinder för tidsbegränsat lov var just att det inte var visat att åtgärderna inte kunde riskera att inskränka de verksamheter som bedrivs inom industriområdet på ett oacceptabelt sätt. Domstolen uttalade att det finns ett mycket starkt enskilt intresse av att verksamheterna kan bedrivas och utvecklas varför förhållandevis långtgående krav kan ställas på sökanden att visa att de lovsökta åtgärderna inte riskerar inskränka verksamheterna.

## Miljöbalken

Enligt balkens portalparagraf 1 kap 1 § *syftar balken till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö*. Balken ska tillämpas bland annat så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter och så att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

Verksamheter som är stora och viktiga, inte bara kommunen som vill göra annat och fastighetsägare som är låsta p.g.a. detta. Om det inte finns incitament att ändra lägger de "en död hand" över vissa delar i området. De har tillstånd men hur ska det hanteras? Hur kan staden möta problematiken och även fastighetsägare. De vill utvecklas och kan bidra mer till regionen.

Av hushållningsreglerna framgår också att ett markområde ska användas för ändamål som är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och behov. Företråde ska ges en sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning (3 kap. 1 § MB).

## Val av bästa plats

De allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel är grundläggande bestämmelser vid tillämpningen av balken. I lokaliseringsbestämmelsen (2 kap 6 §) regleras vilka krav som ska ställas på den som tar i anspråk mark- eller vattenområden. Bestämmelsen gäller alla verksamheter och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse, men bara när en plats tas i anspråk för en ny typ av användning. Det kan röra sig om såväl en industri som ett flerfamiljshus eller en förskola. För befintlig verksamhet är det istället vanligen försiktighetsprincipen (3 §) som är avgörande för vilken verksamhet som kan accepteras. Lokaliseringsbestämmelsen gäller även vid utvidgningar av befintliga verksamheter eller utbyggnad av befintliga anläggningar, och i fall som avser fullständig omprövning av miljötillstånd, vilket kan medföra krav på omlokalisering. Bestämmelsen gäller också för bostäder som lokaliseras i närheten av befintliga verksamheter. I lokaliseringsbestämmelsen framgår att en plats ska väljas som dels är lämplig<sup>10</sup>, dels orsakar minsta möjliga olägenhet<sup>11</sup>. Det innebär alltså att bästa möjliga plats ska väljas. En viss loka-

10 – I förhållande till miljöbalkens mål enligt 1 kap. 1 § MB

11 – I en bedömning enligt bland annat risken för olägenhet för människors hälsa enligt 9 kap 3 § MB.

lisering ändå kan anses vara godtagbar utifrån en bedömning av om det går att vidta varaktiga skyddsåtgärder som medför mindre risk för störningar enligt 2 kap 3 § MB. En rimlighetsavvägning ska också göras enligt 2 kap. 7 § MB, både vid en lokaliseringsbedömning och när det avvägs vilka krav som kan ställas på en befintlig verksamhet.<sup>12</sup>

Lokaliseringsbestämmelsens tredje stycke förbjuder att miljötillstånd meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om verksamheten visserligen strider mot planen, men planen kan komma att ändras inom en snar framtid, kan tillstånd meddelas med villkoret att det endast gäller om planen ändras<sup>13</sup>. Det finns också undantag från förbudet för fall av mindre avvikelser från detaljplan eller områdesbestämmelser som inte motverkar planens eller bestämmelsernas syfte. Något förbud finns inte vad gäller anmälnings- eller andra icke tillståndspliktiga verksamheter, men förbudet har framförallt ett förtydligande syfte:

- Ett tillstånd enligt miljöbalken ger ju inte någon *rätt* att bryta mot annan lagstiftning, som exempelvis detaljplan och andra föreskrifter och bestämmelser meddelade med stöd av plan- och bygglagen.

Det finns inget motsvarande tydligt förbud i plan- och bygglagen om att meddela bygglov eller beslut om detaljplan som strider mot ett miljötillstånd, eller innebär att tillståndshavaren inte kan uppfylla meddelat tillstånd med medföljande villkor. Miljötillståndets rättskraft enligt 24 kap 1 § MB har alltså inte någon egentlig rättslig verkan mot planmyndigheten.

#### *Tillståndsplikt och tillståndets rättskraft*

För miljöfarliga verksamheter kan det krävas tillstånd eller anmälan enligt miljöbalken innan verksamheten får påbörjas, enligt en lista i miljöprövningsförordningen (2013:251, MPF) och bilaga till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). Verksamheter som påverkar miljön mest ska söka tillstånd hos mark- och miljödomstol (så

12 – Prop. 1997/98:45, del 2, s. 657.

13 – Prop. 1997/98:45, del 2, s. 842.

Viktig grej som inte fungerar idag inom Miljöbalken. Omprövning av tillstånd men ingen driver från myndigheterna. Företag initierar om de vill söka nytt. Länsstyrelsen ska starta omprövningsprocess. Miljöförvaltningen kan också göra det. Vad är premisserna för det? Ompröva deras villkor och inte platsen de har.

kallade A-verksamheter), verksamheter som påverkar miljön något mindre ska söka tillstånd hos miljöprövningsdelegation vid länsstyrelse (B-verksamheter), mindre verksamheter måste istället anmäla till kommunala miljönämnden (C-verksamheter). De flesta miljöfarliga verksamheterna behöver varken tillstånd eller anmälan, men ska följa kraven i miljöbalken och kommunala miljönämnden kan ställa krav i föreläggande och förbud.

Om tillståndsplikt saknas för en verksamhet kan tillsynsmyndigheten, med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd. Förutsättningen är att verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Det går också att ansöka frivilligt om tillstånd.

En verksamhetsutövare som vill bedriva en viss verksamhet vill kunna känna sig säker på att förutsättningarna för verksamheten inte kan förändras hur som helst. Denna trygghet får verksamhetsutövaren genom att ett miljötillstånd har rättskraft, 24 kap 1 § MB: Alla som kunnat föra talan i målet anses vara bundna av tillståndet. Tillsynsmyndigheten har inte rätt att ställa hårdare krav än vad som anges i tillståndet och villkoren (undantag finns om det är brådskande och nödvändigt för att undvika ohälsa eller allvarlig skada på miljön). Det är vad som anges i tillståndet och dess villkor som får rättsverkan. En av begränsningarna av tillståndets rättskraft är därför att skyddet mot ingripanden bara gäller gentemot miljöbalkens egna bestämmelser. Tillståndsprövning enligt

miljöbalken ersätter inte (om inte specifika undantag har föreskrivits) prövningar enligt annan lagstiftning, exempelvis bygglovsansökan enligt PBL.

Tillståndsvillkoren är tillståndsmyndighetens ställningstagande till vad som anses vara en acceptabel risk för olägenhet för människors hälsa. Det är miljötillsynsmyndighetens skyldighet att löpande se till att villkoren följs (26 kap 1 § MB). I fråga om miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Om verksamhetens omgivningar har förändrats eller någon annan ny omständighet ger anledning, kan det finnas anledning för tillsynsmyndigheten att villkoren omprövas. Så sker dock ytterst sällan eftersom det är myndigheterna och inte verksamhetsutövaren som ska ansöka om omprövning och stå för utredningen.

*Omprövning av tillstånd och tillståndsvillkor*  
Tillståndsmyndigheten kan föreskriva att tillståndet ska vara tidsbegränsat (16 kap 2 § MB), annars är tillståndet i princip evigt och kan bara ändras enligt mycket begränsade möjligheter som anges i MB 16 kap. I propositionen till miljöbalken<sup>14</sup> framförs att tillstånd i ökad utsträckning ska kunna meddelas för begränsad tid, när det finns behov av det och då särskilt för stora verksamheter som har en kraftig miljöpåverkan. Tidsbegränsade tillstånd skulle möjliggöra fler omprövningar av miljötillstånd eftersom tillsynsmyndigheterna inte behöver lägga resurser på att ansöka om omprövning. Naturvårdsverket har i maj 2016 konstaterat att i de få fall verksamheter tidsbegränsas så rör det framförallt mindre verksamheter (främst tåker och vindkraftverk). Bristen på tillämpning av tidsbegränsning och omprövning innebär flera negativa konsekvenser ur ett samhällsperspektiv, menar Naturvårdsverket. Det kan exempelvis innebära att gamla tillstånd inte är anpassade till nuvarande förhållanden.

### *Tillsyn*

Tanken är att tillsynsmyndigheten ska initiera en omprövning av tillståndsvillkoren eller tillståndet, i det fall att dessa borde ändras eller upphävas på grund av nya omständigheter. Ett

exempel kan vara att bostäder har uppförts i en sådan närhet till verksamheten att villkoren om exempelvis utsläpp av luftföroreningar inte är tillräckliga för att undvika olägenhet för de boende.

Verksamhetsutövaren kan även själv begära ändring av tillståndet eller villkoren, MB 24:8. Möjligheten för utövaren att ansöka om att upphäva och mildra villkor regleras i MB 24:8 st. 1 p. 2. Förutsättningarna för omprövning enligt MB 24:8 st. 1 p. 2 är restriktiva. Exempelvis finns ett uppenbarhetsrequisit för att ett villkor inte längre behövs eller att det är strängare än nödvändigt.

## Sevesolagen

För att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor för människor och miljö har EU antagit det så kallade Sevesodirektivet<sup>15</sup>. I Sverige är direktivet infört genom Sevesolagstiftningen, som omfattar lagen (1999:381) förordningen (2015:236) och föreskrifterna (MSBFS 2015:8) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, samt genom särskilda bestämmelser i miljöbalken, plan- och bygglagen och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Lagstiftningen är uppkallad efter den miljö- och hälsokatastrof som ägde rum i den italienska staden Seveso år 1976 när flera kilogram av ett dioxin släpptes ut i luften från lagringstankar hos en liten kemisk fabrik.

*Kommunen* har ansvar för att:

- upprätta en plan för räddningsinsatser för verksamheter på den högre kravnivån.<sup>16</sup>
- genomföra god fysisk planering som i möjligaste mån separerar samtliga Seveso-verksamheter från annan verksamhet.<sup>17</sup>
- Uppfylla kraven på information till berörd allmänhet: Enligt Sevesolagen har alla personer som löper risk för att drabbas av kon-

15 – EU direktiv 2012/18/EU av den 4 juli 2012 om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG.

16 – Detta ska göras av Räddningstjänst Syd, som dock inte på ett tydligt sätt har fått sig tilldelad den uppgiften i förbundsordningen.

17 – Detta bör säkerställas genom såväl översiktsplan som detaljplaner.

Menar när miljötillstånd ges. Struntade de i i ex. Nyhamnen. Tillstånd idag är bara bedömt på nuläget. Blir ett bekymmer när tillstånd inte är begränsade i tid. Är två synsätt som ska mötas som inte fungerar. Då borde tillstånd ges vad markanvändning har avsikt i framtiden. Ta hänsyn till stadens utveckling i ÖP och ge längre tillstånd. Bra om vi kan känna oss trygga i 40 år istället för 5 år. Tryggare för verksamheter än att få korta tillstånd.

sekvenserna av en allvarlig kemikalieolycka vid en Sevesoanläggning rätt att få information om riskerna med verksamheten, vilka säkerhetsåtgärder som ska vidtas och hur de förväntas agera om en allvarlig olycka skulle inträffa, det vill säga hur de ska skydda sig. Kommunen delar ansvaret med verksamhetsutövaren om hur informationen ska nå ut till allmänheten.<sup>18</sup>

- Informationen från verksamheter på den högre kravnivån ska bland annat informera om vilka skyddsåtgärder som ska vidtas och hur de personer som löper risk att påverkas ska handla vid en olycka. Kommunen har ansvaret att informera allmänheten om de Sevesoverksamheter som finns i kommunen. Informationen ska kunna nås via kommunens webbplats. Eftersom Räddningstjänst Syd har hand om kommunens räddnings-

18 – Se 14, 14 a §§ i lagen (SFS 1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, 12 § och bilaga 4 i förordningen (SFS 2015:236) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor samt 7, 8 §§ i föreskrifterna (MSBFS 2015:8) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

tjänst ska informationen kunna nås från både förbundets och kommunens webbplatser. Informationen ska ses över och uppdateras när väsentliga förändringar genomförs vid en Sevesoverksamhet. Den information som ska finnas tillgänglig för allmänheten för Sevesoverksamheter på den högre kravnivån ska regelbundet och utan begäran lämnas till allmänheten, dock minst vart femte år. Informationen ska samtidigt lämnas till den som bedriver hälso- och sjukvård, skolverksamhet eller annan aktivitet som besöks av allmänheten, om området där aktiviteten bedrivs kan påverkas av en allvarlig kemikalieolycka.

Ovanstående behöver beaktas inför nybyggnation i närheten av en Sevesoverksamhet.

### Lag om skydd mot olyckor

En kommun ska ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras. Kommunen ska också ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt *de risker för olyckor som finns i kommunen* och som kan leda till räddningsinsatser. Handlingsprogrammen skall antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. (3 kap 3 och 8 §§)

Frågor som kan behöva utredas inför bostadsbebyggelse i närhet av industri är bland annat räddningstjänstens tillgänglighet, bland annat hur omgivningen ser ut så att det finns möjlighet att genomföra fönsterutrymning. Det är också av vikt att handlingsprogrammen beaktas och uppdateras vid förtätning nära verksamheter som kan innebära risker.

### Lag om transport av farligt gods

Vid förtätning kan det komma att byggas bostäder i närheten av vägar och järnväg som är avsedda för transport av farligt gods till Sevesoanläggningar och annan industri. Farligt gods är ämnen och produkter som har sådana

farliga egenskaper att de kan skada människor, miljö och egendom vid en olycka eller felaktig hantering vid transport och lagring.

Gatukontoret i Malmö stad har tagit fram lokala föreskrifter, företrädesvis för tung trafik i Malmö stad enligt rekommendationer från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för transport av farligt gods. Vid planering av bostäder behöver dessa rekommendationer beaktas.

Länsstyrelsen har även tagit fram publikationen Riktlinjer för riskhänsyn i samhällsplaneringen – Bebyggelseplanering intill väg och järnväg med transport av farligt gods. Denna behöver beaktas vid bostadsbyggande i närheten av väg och järnväg som är kopplat till industriella anläggningar.

## 7. Reflektioner från arbetsmöten

Vid diskussionerna med arbetsgrupperna framstod följande som viktigt:

- ekonomi – vad finns för incitament för företag att vidta kostnadskrävande åtgärder för att minska olägenheter och skulle någon annan kunna tänkas betala
- skyddsavstånd – hur kan man minska dem, och vilken marginal måste man ha
- behov av prioriteringar, med utgångspunkt från att olika miljöaspekter har olika dignitet
- företagarperspektivet är viktigt, behov av arbetsplatser av regionalt intresse
- förutsägbarhet och tydliga ställningstaganden är viktigt för alla aktörer
- omprövning av tillstånd i större omfattning skulle öppna möjligheter
- övergripande strategi från kommunen vore önskvärd
- viktigt att ha med sig att bostäder och industri påverkar varandra
- kontor mm kan fungera som buffert

### Behovet av prioriteringar

Genom att bifalla propositionen Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete<sup>19</sup> besluta-

19 – Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377.

de riksdagen om en ny målstruktur för miljöarbetet. Generationsmålet lägger grunden för den miljöpolitik som ska bedrivas och visar inriktningen av den samhällsomställning som krävs för att miljö kvalitetsmålen ska nås. Miljö kvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.

Svårigheterna i genomförandet genom tillämpning av lagstiftningen är att miljömålen kan vara i konflikt, och att prioriteringar och avvägningar måste göras mellan miljömålen.

Inom temat har diskussionen pekat på vikten av att staten ger tydlig vägledning i vilka mål som ska prioriteras eftersom de ofta hamnar i konflikt med varandra och med andra statliga mål, som bostadsbyggandet.

De nationella miljömålen kan ge viss vägledning i vad som ska anses utgöra en långsiktig god hushållning.

Men, det uppfattas ibland så att det parterna anför om den planerade verksamheten, samt lagstiftningens ordalydelse, verkar forma den bild från vilken mark- och miljödomstolen utgår, när domstolen gör sin bedömning.<sup>20</sup>

### Frågan om skyddsavstånd

De skyddsavstånd som ur risk- och hälsoperspektiv tidigare rekommenderades i Boverkets allmänna råd till den tidigare plan- och bygglagen och som var tänkta att ge en samlad syn från myndigheternas sida – *Bättre plats för arbete*<sup>21</sup> – har ansetts för rigida och har i nutida stadsplanering särskilt spelat ut sin roll när det finns en medveten ambition att bygga mer blandad bebyggelse för att reducera bostadsbristen.

Eftersom lagstiftningen har genomgått förändringar sedan 1995 och den tekniska utvecklingen i industrin gått framåt, ska enligt Boverket rapporten användas med försiktighet och i och med införandet av en ny plan- och bygglag

20 – Delmålens formulering som stöd för miljöbalansens rättstillämpning, Naturvårdsverket Rapport 5964 (2009).

21 – *Bättre Plats för Arbete* Boverkets allmänna råd 1995:5.

är enligt Boverket också stora delar av bokens innehåll inaktuellt. Någon myndighetsgemensam uppföljare till rapporten har inte gjorts.<sup>22</sup>

När skyddsavstånden nu frångås blir frågan om hälsorisker än mer komplex och påtaglig. I och med att det inte längre finns generella rekommendationer med standardiserade skyddsavstånd, blir även förutsebarheten låg och utredningsbehovet i det enskilda fallet mer påtagligt. Boverket konstaterar i sin senaste vägledning om hälso- och olycksrisker<sup>23</sup> att hälsoriskerna måste beaktas tidigare i planeringsprocessen, att det finns en brokig flora av riktvärden och gränsvärden på området och att riskanalyser behöver utvecklas. Detta förutsätter i sin tur en ökad kompetens och medvetenhet hos planutredare och projektörer för att bedöma hälsorisker och ställa befogade krav på noggrannare utredningar inför beslut.<sup>24</sup>

## 8. Vad har vi för manöverutrymme? Bör vi ändra spelreglerna?

Den täta staden växer och utvecklas inom ett begränsat geografiskt utrymme. Boendemiljön ska som minimum uppfylla de krav som ställs i lagstiftningen, främst plan- och bygglagen och miljöbalken, men även om man bortser från ”minimikraven” i lagstiftningen är det viktigt med så bra boendemiljöer som möjligt. Ett problem som är uppenbar vid planläggning av den täta staden, är att det inom och mellan lagarna finns målkonflikter som är svåra att hantera utan att vissa aspekter prioriteras så att andra får anpassas eller bortses ifrån.

Målkonflikter i sena skeden är ett misslyckande, särskilt om målkonflikterna inte hanterats genom tydliga och hållbara prioriteringar. Det

---

22 – Efter detta temat varit klart har Boverket under hösten 2018 tagit initiativ till en översyn i dialog med kommuner.

23 – Boverket 2017, rapport 2017:7, Vägledning om krav avseende hälsa säkerhet och risk för olyckor m.m.

24 – Miljöförvaltningen Malmö stad, juni 2017, Målkonflikter vid bostadsbyggande i industriområden - Att tänka på inför förtätning.

är därför av vikt att hänsyn tas i ett tidigt skede till samtliga relevanta förutsättningar och enligt annan lagstiftning än plan- och bygglagen för en långsiktigt hållbar planläggning.

Det är också viktigt att i ett tidigt skede identifiera andra verksamheter och sakägare i omgivningen och fånga upp deras synpunkter. Identifiera begreppet blandad stad och diskutera med planbeställare och andra aktörer vad målet för området är och borde vara och ta fram en - så långt möjligt - gemensam målbild.

Kvarteret Kampen är ett exempel. Förtätning av ett område bör därför föregås av en samlad och långsiktig planering över myndighetsgränser och lagstiftningsområden, med kunskap om varandras uppdrag och behörigheter samt med en gemensam målbild för området. Under ett sådant arbete kan målkonflikter lösas så långt möjligt och prioriteringar pekas ut.

Den helt grundläggande frågan är säkerhet. Människor ska kunna bo och leva i Malmö utan att riskera allvarliga skador på liv och hälsa genom olyckor och naturkatastrofer.

### Behovet av en tydlig målbild!

Inför förtätning är det viktigt att synliggöra och förebygga de risker som kan uppstå för människors hälsa vid bostadsbebyggelse nära industriella verksamheter och andra verksamheter som kan ge påverkan på omgivningen, så att väl avvägda prioriteringar kan göras. Detta är också något som stämmer överens med syftet med miljöbalkens mål.

Under diskussionerna om de tänkta tidsbegränsade bostäderna på Kampen 25 framkom tydligt att det inte är optimalt med en isolerad förändring inom området där lämpligheten av denna bedöms inom ramen för ett bygglövsärende och inte i ett större sammanhang såsom planläggning. Det behövs en sammanhållen plan för området, där de olika stegen med planändringar, bygglöv m.m. är planerade delar av en sammanhållen omvandling av området, som har tydliga slutmål och målprioriteringar.

Tydliga säkerhetszoner och riktlinjer kring vilken typ av bebyggelse som får finnas närmast

de olika industrierna ger förutsebarhet och detta ger i sin tur – tillsammans med tydliga mål för området - investeringsvilja.

### Behov av prioriteringar!

Åtgärder som innebär akuta risker för liv och hälsa bör man aldrig kunna få tillåta. Men när det gäller långsiktiga hälsorisker - ska man kunna väga dessa mot andra angelägna intressen vid beslutsfattande? Och i vilken utsträckning? I ett allt mer komplicerat samhällsbygge är det relevant att ställa sådana frågor.

Lagstiftaren har genom den nya bullerregleringen godtagit viss högre hälsopåverkan från buller, för att ge möjlighet att bygga fler bostäder och tätare stad.

### Kostnadsfördelning!

En viktig fråga är om en omfördelning av ansvaret för kostnader för att minska omgivningspåverkan gör att skyddsavstånd m.m. kan minskas och möjliggöra bostäder närmare befintlig industri? Om ansvaret för sådana kostnader istället skulle kunna åläggas exploatör som vill inkräkta på befintliga skyddsavstånd till industri, skulle inte detta vara en väg framåt?

Tekniska åtgärder och förändring av verksamheten kan medföra minskning av omgivningsspåverkan och behövliga skyddsavstånd och i vissa fall möjliggöra att industri och bostäder kan förläggas närmare varandra. Men sådana åtgärder kostar och det regelverk vi har är uppbyggt på principen att det är verksamhetsutövaren som betalar, det finns ingen ”först till kvarn-princip”.

Verksamhetsutövaren har ett berättigat enskilt intresse att värna sitt skyddsavstånd för att inte dra på sig kostnader. Kommunen har inte möjlighet att bekosta kompenserande åtgärder för industrierna, såsom att bekosta skorstenshöjning eller bullerisolering eller liknande eller erbjuda alternativ anvisad mark annat än till marknadsmässigt pris.

Inte heller kan kommunen kräva att en exploatör som vill bygga bostäder, och som rimligen har det starkaste incitamentet för att bostäder ska kunna samexistera med industri, vidtar

motsvarande kompensationsåtgärder. Kostnaden landar med dagens regler ytterst på verksamhetsutövaren och en annan kostnadsfördelning bygger på frivilliga civilrättsliga avtal.

### Från eviga miljötillstånd till tidsbegränsade?

Man bör överväga om inte utgångspunkten bör vara tidsbegränsade tillstånd.

Tidsbegränsningen kan preciseras i miljöprövningsförordningen, anpassat efter typ av verksamhet – exempelvis 25 år för en gruva och 2 år för en ytbehandlare, med möjlighet till motiverade förlängningar av tiden och förbehåll för omprövningar tidigare under vissa av de förhållanden som idag anges i 24 kap miljöbalken.

Dessutom kan det för villkor, som inte är förutsättningar för att verksamheten ska vara tillåtlig på platsen, istället föreskrivas kortare omprövningstid eller frågan delegeras till tillsynsmyndigheten att föreskriva om i tillsynen, genom förelägganden.

Ett sådant tillståndsinstitut skulle förlägga omprövningskostnaderna och initiativet på verksamhetsutövaren, säkerställa att EU-rätten kan uppfyllas, ge förutsättningar för teknikutveckling och snabbare anpassning till ändrade samhällsförhållanden, tillräcklig förutsebarhet för verksamhetsutövaren samtidigt som tillsyns- och prövningsmyndigheterna sannolikt skulle känna sig tryggare i att alla förutsebara (och inte förutsebara) omständigheter i framtiden inte behöver förutses under tillsynsprövningen. Det i sin tur skulle med största sannolikhet effektivisera och snabba upp prövningsprocessen.

## 9. Slutreflektioner från temats arbetsmöten

I första temat valdes upplägget att träffas vid tre tillfällen för att i grunden diskutera problembilden samt valt case. Deltagarna varierade något, för att ge nya synvinklar och input på frågeställningen. Ett flertal parallella case även från i andra städer lyftes fram som inspiration till lösningar.

Omdömet om träffarna har varit positivt, kollegor som inte alltid ses i vardagen har fått möjlighet grotta i viktiga stadsutvecklingsfrågor och kunnat ta med sig tankar och frågeställningar till ”hemmaplan”.

Möjligheten att arbeta på tvärs av förvaltningarna och även få diskutera med externa aktörer i frågeställningar som är svåra men inte av akut karaktär i linjearbetet, är viktigt.

En viktig grundregel på arbetsmötena har varit deltagarna inte behöver vara överens, nå konsensus i diskussionerna, utan snarare verkligen fokusera på vart målkonflikterna är och vad som stöttar tillämpning och tolkning av det regelverk som finns, och vilken praxis som råder.

Case kv Kampen har varit och är högaktuellt även efter temats ”avslutning” och utmaningarna för MKB och Pågen lever i en aktiv problemlösande dialog under hösten 2018.

Projektet Stadsutvecklingszoner har kunnat följa caset aktivt.

Förhoppningen är att detta PM, tillsammans med annat tidigare material kring frågeställningen industrier och bostadsnära byggande, kommer användas i det fortsatta arbetet i utvecklingen av kv Kampen.

Parallellt har ett internförvaltningsarbete satts igång för att skapa en organisation som bättre kan fånga upp och ställa ”rätt frågor i rätt tid” för att undvika onödiga låsningar och målkonflikter såsom bland annat beskrivs i detta PM när det kommer till utmaningarna kring den täta staden där industrier är ”närmsta granne”.