

Utlåtande 2016-06-10

Bergs, Nacka kommun – kompletterande synpunkter

Carl-Johan Engström

Sammanfattning

Tomträttsinstitutet innebär att en kommun – efter att tomträttshavaren under lång tid kunnat utveckla och förvalta en verksamhet – kan återta marken för annan markanvändning. Skälen för det ska vara välgrundade. Tomträttsinnehavaren kan vända sig mot att uppsägning inte grundas i tillräckliga skäl.

De intressen som föreligger i detta ärende är följande

Intresset av en hamnverksamhet. Enligt de myndigheter som har att avgöra den frågan är intresset att anse som enskilt.

Intresset av försörjningstrygghet. Det är belagt att möjligheter att försörja regionen från andra hamnar och depåer föreligger. Konsekvenserna av en snabb avveckling är inte så stora att ansvariga myndigheter har bedömt att ingripande åtgärder är nödvändiga.

Verksamhetsutövarens intresse är därmed att anse som enskilt.

Försörjningsstruktur. En utifrån försörjning av regionen är en lösning med lägre riskexponering i tätbefolkade delar av regionen från hamnar robusta för en osäker utveckling mot olika typer av framtida förnybara bränslen. Bergs hamn uppfyller inte dessa krav.

Bostäder. Kommunen har enligt lag skyldighet att planera bostadsförsörjningen. Det är vidare ett allmänt intresse enligt 2 kap PBL och således ett allmänt intresse.

Hållbar stadsutveckling. Nacka kommuns utvecklingsstrategi för västra Sicklahalvön, inkl Bergs hamn, uppfyller höga anspråk att möta de krav på hållbarhet, som det råder konsensus kring i aktuell forskning. Det förstärker det allmänna intresset av att omvandla Bergs hamn till en stadsdel om ca 5000 invånare i kommunen.

Slutsats. Det allmänna intresset av bostäder och stadsutveckling står inte emot något riksintresse. Kommunen har därmed starka skäl för sin uppsägning. Verksamhetsutövarens skäl mot en sådan framstår främst som ett enskilt intresse.

Uppdraget

Jag har på uppdrag av Nacka kommun ombetts kommentera Circle K Sverige AB och de utredningar som gjorts på deras beställning och som i vissa avseenden anser att mitt tidigare yttrande är baserat på en felaktig tolkning av RUFSS 2010.

I det följande behandlar jag först frågor om vad som enligt lag och förordning är att anse vara allmänna intressen samt vilka processer som krävs för att de kan anses vara det. Jag vill därefter lyfta de allmänna intressen som i detta ärende kan anses avgöra om kommunen har tillräckliga skäl för en uppsägning. Innan jag gör en slutlig bedömning av dem, vill jag utvidga frågan om hur ett samhälle ställer om till uthållig utveckling och hur enskilda beslut ska bedömas i förhållande till detta övergripande förhållningssätt. Slutligen gör jag en sammanvägning av de allmänna intressena som nu står mot varandra i ärendet.

En utgångspunkt för mitt utlåtande är att det här inte rör sig om två parter med likvärdig rätt att avgöra vad som är allmänna intressen. Tomträttsinstitutet innebär att en kommun – efter att tomträttshavaren under lång tid kunnat utveckla och förvalta en verksamhet – kan återta marken för annan markanvändning. Skälen för det ska vara välgrundade. Tomträttsinnehavaren kan vända sig mot att uppsägning inte grundas i tillräckliga skäl.

Om allmänna intressen

1. Vad är allmänna intressen?

Allmänna intressen i frågor om markanvändning och fysisk planering anges i PBL 2 kap. samt MB 3 och 4 kap. Där framgår att företräde ska ges åt sådan markanvändning som från allmän synpunkt medför en god hushållning, vilket närmare anges till

- en ändamålsenlig struktur
- en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper
- en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt
- en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och
- bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet

2. Hur utses allmänna intressen?

Den primära myndigheten att utse allmänna intressen är kommunen, vilket framgår av att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. (3 kap 4§ PBL)

Lagstiftarens syn på vikten av denna skyldighet understryks av att "Den myndighet, som skall tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende, skall i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande *regionplanen eller kommunala översiktsplanen.*" (min kursivering) (Förordn 1998:896 5§)

Riksintressen utses enligt *hushållningsförordningen* (Förordn 1998:896 2§) av tolv myndigheter angivna i förordningen. De har ansvar att göra sin bedömning av vilka områden som är av riksintresse för olika sektorer enligt 3 kap. miljöbalken.

Om de allmänna intressena som är berörda i detta ärende

1. Hamnen som allmänt intresse

Circle K hävdar att Bergs hamn inte kan utses till riksintresse eftersom det rör sig om en privat hamn. Det är fel. Riksintressen som utses av berörd myndighet är i de flesta fall i enskild ägo. Det gäller riksintressen avseende såväl natur- och kulturminnesvård som s.k. exploateringsintressen. Exempelvis är Wallhamn på Västkusten i privat ägo och anses vara av riksintresse av berörd myndighet. Även Stockholms hamnar har varit föremål för prövning på senare tid (se mitt tidigare utlåtande). Bergs hamn har därvid inte bedömts ha en sådan betydelse. Däremot har både Södertälje och Gävle hamnar bedömts vara av riksintresse.

Vad gäller den regionala utvecklingsplanen RUF 2010 redovisar regionplanen flera inriktningsmål som jag också framhöll i mitt förra utlåtande. Det som nu återberörs av Circle K är inte en markerad ståndpunkt utan redovisas i den löpande texten. Den övergripande inriktningen är en förtätning av den centrala regionkärnan av stor betydelse för en hållbar utveckling och en hög konkurrenskraft. Den övergripande inriktningen med markerade beslutspunkter får därför anses ha större tyngd än påpekanden i löptexten. Till detta hör även det faktum att RUF 2010 har horisontår 2030. Circle K har varit ointresserat av en uppgörelse med kommunen. Denna omständighet var okänd under den dåvarande regionplanprocessen.

Circle K har istället av egenintresse inlett en rad rättsliga processer mot kommunen. Circle K har hittills förlorat samtliga tvister och förevarande process är den slutliga. Detta medför att ett eventuellt utslag till förmån för en fortsatt hamnverksamhet inte upphör förrän år 2059. Denna konsekvens har inte beaktats varför RUF 2010 i detta avseende inte är avvägt mot de övergripande målen för regionens utveckling.

I det nu aktuella samrådsförslaget RUF 2050, som år 2018 avses ersätta föregående plan, återfinns två strukturalternativ för regionens utveckling. I båda alternativen är såväl västra Sicklaön och Bergs hamn markerade som områden av allmänt intresse för bebyggelse.

Summerar jag detta är (1) Bergs hamn inte är av riksintresse, (2) det regionala intresset av hamnen är kortsiktigt och långsiktigt motstridigt andra regionala mål samt (3) att kommunens avvägning (som ska tillmätas särskild betydelse) att det allmänna intresset av ny stadsdel är överordnat intresset av en oljehamn.

Verksamhetsutövarens intresse är därmed i detta avseende att betrakta som ett enskilt intresse.

2. Försörjningstrygghet

Circle K har låtit göra en analys genom konsultföretaget 4C Strategies. Av analysen framgår att den utgår från WSP:s, på uppdrag av Stockholms hamnar, Stockholmsregionens framtida oljeförsörjning, slutrapport 2014. Den rapporten återropades av mig i mitt förra utlåtande. 4C-analysen gör andra riskbedömningar, men tillför inget nytt beträffande försörjningen.

Det som emellertid är av intresse i detta sammanhang är att konsulten gjort egna prognoser om det fossila bränsleförsörjningsbehovet. De står i strid med den utvecklingstakt som krävs om Sveriges ska vara fossilbränslefritt 2050. Omställning bör enligt Utredningen om fossilfri fordonsteknik SOU 2013:84 ske snabbast i storstadsregionerna som har störst förutsättningar för andra transportslag.

Att en verksamhet "tar höjd" för en annan utveckling än den demokratiskt beslutade är ett tydligt uttryck för ett enskilt intresse och kan därmed inte göras gällande som ett allmänt intresse.

Sedan mitt förra utlåtande har Södertälje hamn under 2016 beviljats utökat tillstånd för att kunna hantera ökade mängder bränsle. Hamnen har därmed en förmåga att hantera samtliga volymer från både Bergs gård och Loudden om oljebolagen skulle välja den lösningen.

De risker som konsultrapporten lyfter beträffande en alltför kort utvecklingstid är en konsekvens av Circle K:s agerande och kan inte återropas som en omständighet som talar för att oljeverksamheten ska kvarstå eftersom de allmänna intressena av Bergs hamn som del av staden som Nacka kommun gjort gällande varit kända i 15 år. Tillspetsat uttryckt: att omställningen blir snabb och kostsam är inte ett allmänt intresse utan ett enskilt.

I länsstyrelsens sammanfattande redogörelse inför aktualitetsförklaringen av översiktsplanen i Nacka står följande: "Under förutsättning att uppsägningen av verksamhetsutövaren fullföljs stödjer länsstyrelsen kommunens intention att fortsatt utreda möjligheten till bostadsbebyggelse på området och därmed integrera området som en del av västra Sicklaöns

stadsbebyggelse.” Detta bekräftar av att ansvarig myndighet inte finner skäl att agera, trots vetenskap om att Bergs hamn är föremål för kommunen stadsutvecklingsplanering.

3. Försörjningsstruktur

Verksamhetsutövarens inlaga tar upp en rad risker förknippade med bränsletransporter i alternativa lägen. Någon motsvarande riskbedömning av Bergs hamn görs inte, vilket är oseriöst. Det ändrar inte min tidigare bedömning av risker. Övergripande gäller för fossilbränslen:

att införsel, depåer etc bör flytta mot regionens periferi. Det kan ske eftersom det rör sig om högvärdiga produkter som tål längre transporter;

att strategiska hamnar ska vara robusta inför en utveckling mot en mer diversifierad försörjning och införsel av en rad olika produkter.

En försörjning av regionen *utifrån* ökar robustheten och minskar riske exponeringen då den mest tätbefolkade regiondelen avlastas transporter med farligt gods. En sådan omställning – som innebär en viss fördyring – kan enligt samrådsförslaget till ny regionutvecklingsplan (RUF 2050) driva på omställningen mot ett fossilbränslefritt samhälle.

Hamnen i Berg uppfyller inte dessa kriterier medan hamnen i Södertälje och hamnen i Gävle är (a) förberedda på ett övertagande av fossilbränslen, (b) har stora expansionsareor med flexibilitet att hantera andra bränslen, (c) har både väg- och järnvägsförbindelser samt (d) är lämpligt lokaliserade i förhållande till bebyggelse.

4. Behovet av bostäder

Behovet av bostäder är utförligt behandlat i mitt tidigare utlåtande. Det har ytterligare understrukits av Boverkets bedömning att 700 000 bostäder behöver tillkomma inom en tioårsperiod. Kommunen är enligt *Lag om kommunernas bostadsförsörjnings-ansvar skyldig* (2000:1383) att sätta mål för samt planera insatser för att nå uppsatta mål. Målen ska enligt lagen ta hänsyn till nationella och regionala mål av betydelse för bostadsförsörjningen. Uppgårelsen mellan staten, landstinget i Stockholms län och Nacka kommun om att bygga 13 500 bostäder i kommunen före 2030 är helt enligt lagens intentioner.

Bostadsförsörjningen är ett allmänt intresse också direkt uttalat i 2 kap 3§ PBL. Med bostäder avses inte enbart själva bostaden. De ska ingå i en ändamålsenlig struktur och en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper.

Det allmänna intresset av bostäder är odiskutabelt.

5. Hållbar stadsutveckling

Sedan klimatmötet COP 21 i Paris i december 2015 finns det ett globalt och rättsligt bindande klimatavtal som innebär ett ramverk för klimatarbetet i världens länder för en lång tid framöver. Men de miljö- och klimatmässiga utmaningarna är enbart *en* dimension av hållbarheten. Städerna ska samtidigt ge förutsättningar för ett gott liv, socialt och kulturellt, underlätta hållbar konsumtion och social sammanhållning samt rymma större delen av framtidens ekonomiska verksamheter som skapar utkomst och sysselsättning. (FN:s *Agenda 2030* som ska antas på Habitat III, 2016)

Att åstadkomma en tillräckligt snabb omställning av städers struktur, funktionssätt och innehåll så att de och dess invånare verksamt bidrar till en hållbar utveckling är en av samhällets allra

största utmaningar. Dels ökar befolkningen i Stockholmregionen snabbt de närmaste decennierna, dels ska den befintliga strukturen, uppbyggd under lång tid, också ställas om. På några decennier ska städernas utsläpp av klimatpåverkande gaser och påverkan på naturresurser och ekosystem nedbringas radikalt och städerna samtidigt utvecklas till goda livsmiljöer och innehålla merparten av framtidens arbetstillfällen. Tid för tvekan eller att fatta beslut "business-as-usual" saknas. Beslut som påverkar stadsutvecklingen måste främja hållbarhet – varje gång.

Forskning på området har under det senaste decenniet varit intensiv. Mistra Urban Futures är den största svenska forskningsinsatsen på området och den statliga Delegationen för Hållbara Städer har avsatt betydande resurser för utvecklingsprojekt.

Det finns en konsensus kring att en tätare och mer funktionsintegrerad stad (Riksdagen rapport 2010/11:RFR3, *Hållbara städer – med fokus på transporter, boende och grönområden*, Civilutskottet, Trafikutskottet. Miljö- och jordbruksutskottet),

- innebär totalt mindre interna transporter samt främjar gång-, cykel- och kollektivtrafikresande
- effektiviserar användningen av redan gjorda investeringar i infrastruktur och service
- främjar tekniskt avancerade försörjningssystem för energi, VA- och materialflöden med åtföljande bättre kretsloppsanpassningar och klimategenskaper
- tar mindre obebyggd mark i anspråk

Forskningen visar vidare att vissa av stadens rumsliga egenskaper främjar både hållbarhet och utvecklingen av framtidsorienterade ekonomiska verksamheter dvs. omställningen till vad som ofta kallas 'grön tillväxt'. Exempel på sådana samband är:

- tjänstebaserade verksamheter söker lokalisering till centrala och traditionellt stadlika delar av staden¹
- stabila platser för innovationer (förutom institutioner som universitet och science parks) i ökad utsträckning växer fram i innerstäder²
- tjänste- och upplevelsenärningar förbrukar mindre energi samt medverkar till trivsamma och trygga offentliga rum.

Nackas utveckling av västra Sicklahalvön – inklusive Bergs – uppfyller ovanstående krav genom närhet till framtida tunnelbana, möjligheter att "läka samman" tidigare enskilda bostadsområden samt tillföra verksamheter och service.

Mot denna bakgrund framstår Circle K:s bedömning att 2000 bostäder för upp mot 5000 invånare i Bergs hamn är ett svagt allmänintresse, som okunnig.

6. Slutsats

Det finns ett starkt intresse från Nacka kommun – väl känt under lång tid – att omvandla Bergs hamn till en stadsdel med bostäder på ca 5000 invånare samt service och verksamheter.

Detta allmänna intresse står inte emot något riksentresse. Kommunen har därmed starka skäl för sin uppsägning. Verksamhetsutövarens skäl framstår främst som ett enskilt intresse.

¹ *Stadsregioners utvecklingskraft – trender och nya perspektiv*, KTH STOUT rapport 1 2008

² Klaus Kunzmann, *Cultural Industries and the Creative City Fever*, föredrag 2011

