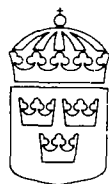


Jordbruksutskottets yttrande

1985/86:3y

om förslag till lag om hushållning med naturresurser
m. m.



JoU
1985/86:3y

Till bostadsutskottet

Genom beslut den 5 november 1985 har bostadsutskottet berett jordbruksutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1985/86:3 om en lag om hushållning med naturresurser m. m. (NRL) jämte motioner.

Utskottet har funnit lämpligt att i sitt yttrande behandla delar av partimotionerna 1985/86:86 (c), 1985/86:88 (m), 1985/86:89 (fp) och 1985/86:93 (vpk) samt av motion 1985/86:92 av Gunhild Bolander (c), vilka samtliga väckts med anledning av propositionen. Utskottet yttrar sig även över den fristående motionen 1984/85:2146 av Paul Jansson m. fl. (s) vilken hänvisats till bostadsutskottet för beredning. Slutligen överlämnas ett antal till jordbruksutskottet hänvisade fristående motioner med utskottets yttrande till bostadsutskottet för behandling i samband med propositionen, nämligen motionerna 1984/85:2237 av Sven Munke (m) och 1984/85:2244 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c), yrkande 3 samt motionerna 1985/86:Jo301 av Bengt Kronblad (s), 1985/86:Jo727 av Sven Munke (m) och 1985/86:Jo799 av Karin Söder m. fl. (c) yrkande 22.

Uppvaktningar, hearings m. m.

Enligt överenskommelse mellan jordbruksutskottet och bostadsutskottet har jordbruksutskottet mottagit uppvaktningar och anordnat hearings angående NRL-förslagets verkningar för de areella näringarna och samordningen med naturvårds- och miljöintressen m. m. Ett flertal skrifter och andra opinionsyttringar i angivna ämne har inlämnats till utskottet.

Företrädare för Lantbrukarnas riksförbund, Sveriges Skogsägareföreningars riksförbund och Svenska Cellulosa- och Pappersbruksföreningen har lämnat synpunkter på bl. a. bestämmelserna i NRL-förslaget om skyddet av jordbruks- och skogsmark då fråga uppkommer om markanvändning för andra ändamål samt på vissa frågor i proposition 1985/86:1 om en ny plan- och bygglag (betr. plan- och bygglagen, se JoU 1985/86:1y).

Också från Sveriges Jordägareförbund och Sveriges Häradsallmänningars förbund har synpunkter lämnats på NRL-förslagets effekter för markägandet m. m.

Svenska Samernas riksförbund har anfört synpunkter på rennäringens ställning i det kommande planarbetet m. m.

Representanter för lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, statens naturvårds-

verk och domänverket har lämnat ingående information om de aktuella lagförslagens verkningar inom sina resp. ansvarsområden.

JoU 1985/86:3y

Enligt lagförslaget skall naturresurslagens bestämmelser tillämpas enligt vad som är föreskrivet i bl. a. plan- och bygglagen (PBL). Förslag till ny plan- och bygglag har framlagts i proposition 1985/86:1. Även den propositionen har av bostadsutskottet överlämnats till jordbruksutskottet för yttrande. Härvidlag hänvisas till JoU 1985/86:2 y.

Några huvuddrag i propositionen

I propositionen föreslås en lag om hushållning med naturresurser m.m. Lagen föreslås träda i kraft vid samma tidpunkt som plan- och bygglagen, dvs. den 1 januari 1987.

Bostadsministern framhåller inledningsvis att förslaget till en ny plan- och bygglag (prop. 1985/86:1) har som ett av sina viktigaste syften att decentralisera ansvaret för planläggning och för den lokala miljön till kommunerna. Staten skall kunna ingripa mot kommunala planer endast om vissa i lagen angivna intressen, främst riksintressen och frågor som berör flera kommuner, inte blivit tillgodosedda. PBL-förslaget förutsätter att dessa statliga intressen preciseras genom lagbestämmelser. Sådana bestämmelser meddelas i NRL där en övergripande lagreglering sker om hushållning med naturresurser.

Den nya lagen innebär att den nuvarande fysiska riksplaneringen (FRP) lagfästs för att ligga till grund vid beslut enligt PBL m. fl. lagar, varvid beslutsrätten i stor utsträckning decentraliseras till kommunal nivå. Riksdagens riktlinjer i den fysiska riksplaneringen skall upphöra att gälla när NRL träder i kraft. Den nya lagen reglerar till skillnad från FRP även intressen som icke upphöjs till riksintressen.

Enligt lagens inledande paragraf skall marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt användas så, att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning främjas (1:1).

Genom lagen vill man åstadkomma en samordnad syn på mark- och vattenhushållningen i samhället. Lagen är därför enligt förslaget övergripande i förhållande till ett antal andra lagar. Dess bestämmelser skall tillämpas när beslut fattas enligt PBL och vissa andra lagar, bl. a. miljöskyddslagen (ML), vattenlagen (VL) och naturvårdslagen (NVL). Däremot är lagen inte överordnad skötsellagar som skogsvårdslagen (SkvL) och lagen om skötsel av jordbruksmark (1:2).

I 2 kap., anges de grundläggande hushållningsbestämmelserna. Utgångspunkten är att mark- och vattenområden skall användas för ändamål som områdena är mest lämpade för. Följande kriterier används: områdenas beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Enligt propositionen inryms i formuleringen även behovet av att reservera mark- och vattenområden för framtida aktiviteter. Företräde skall ges för allmänna intressen (2:1).

Särskilt skydd ges

– mot exploatering av stora mark- och vattenområden som är relativt opåverkade (2 kap. 2 §).

- från ekologisk synpunkt särskilt känsliga områden (2:3),
 - brukningsvärd jordbruksmark (2:4),
 - skogsmark som har betydelse för skogsnäringen (2:4),
 - mark och vatten av särskild betydelse för rennäringen, yrkesfisket, vattenbruket (riksintresse) (2:5),
 - områden av betydelse med avseende på naturvärden, kulturvärden, friluftslivet (riksintresse) (2:6),
 - områden som innehåller värdefulla ämnen eller material (riksintresse) (2:7),
 - områden särskilt lämpliga för anläggningar för industriproduktion, vattenförsörjning, avfallshantering m. m. (riksintresse) (2:8).
- Vid konkurrens mellan riksintressen enligt 5–8 §§ i ett område skall företräde ges åt ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning. Försvarsintresset ges allmänt företräde (2:10).

I 3 kap. ges hushållningsbestämmelser för vissa geografiska områden vilka i sin helhet bedöms vara av riksintresse i något visst hänseende (3 kap. 1 §).

- Vissa angivna kust-, sjö-, fjäll- och andra områden. I dessa skall turismens och – främst det rörliga – friluftslivets intressen särskilt beaktas vid bedömningen av miljöingrepp genom exploateringsföretag m. m. (3:2),
- Kustområdena längs norra Bohuslän, Småland – Östergötland från Simpevarp till Arkösund, Höga kusten i Ångermanland samt Öland skall hållas fria från stora miljöstörande anläggningar som kräver regeringsbeslut (3:3),
- Vid övriga kustavsnitt och skärgårdar i västra, södra och östra Sverige söder om Forsmark införs restriktioner för fritidsbebyggelsen samt för stora anläggningar på platser som hittills varit fria från sådana (3:4),
- Inom vissa fjällområden tillåts bebyggelse och anläggningar endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen och det rörliga friluftslivet (3:5),
- Älvar och älvsräckor som enligt tidigare riksdagsbeslut skall undantas från utbyggnad (3:6).

I 4 kap. ges föreskrifter om att regeringen skall besluta om tillstånd till nybyggnad av viss miljöstörande industri, motsvarande bestämmelserna i 136 a § byggnadslagen.

Med hänvisning till bestämmelserna i PBL meddelas i 5 kap. vissa bestämmelser om samspelet mellan staten och kommunerna vid beslut i naturresursfrågor. Bl. a. föreskrivs att myndigheter som har att tillämpa lagen skall se till att planer och planeringsunderlag föreligger i målet. Vederbörande kommun är skyldig att tillhandahålla planer. Länsstyrelsen har ansvar för att ställa samman utredningar och annat material av betydelse. Den skall även tillhandahålla planeringsunderlag (5:1).

Regeringen får i visst fall begära in redovisning av kommun beträffande tillgodoseende av intresse som rör naturresurshushållningen (5:2).

Tillsynsmyndighet enligt lagen är länsstyrelsen, medan de centrala förvaltningsmyndigheterna har uppsikt över naturresurshushållningen, var och en inom sitt verksamhetsområde. Statens planverk har den allmänna uppsikten över hushållningen med naturresurser (5:3).

Förutsättningar för en god hushållning – inledande bestämmelser

Bostadsministern anför i propositionen att det enligt hans mening finns ett klart behov av en lagreglering med vars hjälp kraven på hushållning med och omsorg om naturresurserna kan ställas. Samhället har visserligen sedan lång tid ställt upp regler för hur olika intressen och önskemål skall vägas mot varandra i konfliktsituationer om markens och vattnets användning. Grundsynen präglas dock i många fall av att det är ett sektoriellt intresse som i första hand skall tillgodoses. Mot den bakgrunden är det enligt föredraganden angeläget att skapa en för olika lagar gemensam grund för att avgöra konkurrensfrågor om mark- och vattenanvändningen.

Bestämmelserna i en naturresurslag bör uttrycka samhällets grundläggande synsätt när det gäller vad som är en god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. De bör vara tillämpliga i mål och ärenden enligt speciallagar som reglerar mark- och vattenanvändningen. En naturresurslag bör komplettera sådana speciallagar och få betydelse t. ex. när det är fråga om att ett visst område helt eller delvis behöver tas i anspråk för ett nytt ändamål eller när någon vill starta en ny verksamhet som kan ogynnsamt påverka möjligheterna att använda mark- eller vattenområdena i grannskapet.

Förutsättningarna för en god bostads- och arbetsmiljö, för friluftsliv och rekreation och för jord- eller skogsbruk kan påverkas negativt t. ex. av en olämplig lokalisering eller utformning av anläggningar av skilda slag, av utsläpp av giftiga eller försurande ämnen och av bullerstörningar. Omvänt kan möjligheterna att etablera eller utveckla industriell produktion eller energiproduktion i ett område begränsas av bostadsbebyggelse m.m. Skyddszoner kan behöva inrättas för riskdämpning. Vissa industriella och andra anläggningar har också sådan storlek att inverkan på landskapsbilden blir betydande.

Naturresurslagen bör enligt propositionen få en inriktning mot skydd av långsiktiga och för landet väsentliga värden som inte kan väntas bli tillräckligt beaktade utan stöd av en lag. Lagens grundläggande syfte bör vara att främja en användning av naturresurserna som är förnuftig för samhället vid en allsidig, samlad bedömning, både i ett långsiktigt och ett kortsiktigt perspektiv. Den valda inriktningen innebär att det skapas en för olika lagar gemensam grund för att avgöra konkurrensfrågor i samband med beslut som rör ändrad användning av mark- och vattenresurserna. Lagen är däremot inte avsedd att utgöra grunden för ingripande mot pågående användning av dessa resurser, anför bostadsministern.

I propositionen erinras om naturresurs- och miljökommitténs utredning vilken sammanfattas i betänkandet (SOU 1983:56) Naturresursers nyttjande och hävd. Enligt kommittén bör en naturresurshushållning omfatta alla led i naturresursutnyttjandet. Därvid bör sträng sparsamhet iakttas med icke förnybara resurser. Ett hushållningsmål av detta slag innebär enligt kommittén att krav behöver ställas på exploateringstakt, utvinnings- och produktionsmetoder, konsumtions- och resthanteringspolitik samt på återbruk i

Bostadsministern framhåller att det inte är möjligt att i detta sammanhang anlägga ett så brett perspektiv på hushållningsfrågorna som kommittén har gjort. Det skulle medföra ett mycket omfattande arbete med översyn av lagregler och andra handlingsregler av olika slag.

I partimotioner har tagits upp frågor om behovet över huvud taget av en naturresurslag resp. om lagens omfattning och allmänna inriktning.

Enligt motion 66 (m) är naturresurslagen så vagt skriven att den blir till ringa stöd för beslutsfattarna. Motionärerna anser lagen vara obehövlig. Det lagskydd som är nödvändigt för en förnuftig hushållning med Sveriges naturresurser och för ett bevarande av värdefulla naturområden kan inrymmas i byggnadslagstiftningen och angränsande lagar, t. ex. naturvårdslagen och miljöskyddslagen. Med den motiveringen yrkas i motion 88 (m) att riksdagen avslår propositionen och hos regeringen begär förslag om ett starkare skydd för bevarandevärda naturområden (yrkandena 1 och 2).

Enligt motion 85 (c) borde en lag om hushållning med naturresurser innehålla övergripande miljöaspekter och utgöra ram för miljölagstiftning och inte enbart för fysisk planering. Det behövs en övergripande målsättning för hur vi skall hantera våra naturresurser inom ramen för en ekologisk helhetssyn, anser motionärerna. I stället har regeringen presenterat en restriktionslista för ett samhälle som inte är i balans med naturen. Centern är dock beredd att pröva lagförslaget från de förutsättningar som nu gäller. Motionärerna anser att det inledande stadgandet i lagen ger uttryck för en grundinställning som innebär ett kraftigt försvagande av bevarandaspekten jämfört med den inställning som präglade arbetet med den aktuella lagstiftningen under center-folkparti-regeringens tid. En lag som har som ambition att ge ramen för att skydda unika natur- och kulturvärden måste ha en relativt precis utformning. En definitiv inriktning som skall ligga fast måste därför vara att vi skall hushålla med naturresurser, vara aktsamma med vår natur och skydda unika naturvärden för varje ingrepp. Kortsiktiga ekonomiska intressen får inte föranleda en omprövning av denna grundinställning (yrkande 2).

I motion 89 (fp) markeras uppfattningen att det nu framlagda förslaget ger främst naturvärden en alltför svag ställning. Av största betydelse är att lagens tillämpningsområde inte gäller för jord- och skogsbruk. Detta innebär enligt motionärerna en allvarlig försvagning från naturvårdssynpunkt. 1 kap. 2 § bör därför kompletteras så att NRL skall tillämpas även enligt lagen om skötsel av jordbruksmark resp. skogsvårdslagen (yrkande 1).

Enligt motion 93 (vpk) bör ett bredare perspektiv på hushållningen med naturresurserna anläggas än det som kommer till uttryck i lagförslagets 1 kap. 1 §. Motionärerna hänvisar till 1975 års riksdagsbeslut då kravet på en ekologisk inriktning och förändring av varuproduktionen lades fast som ett viktigt och långsiktigt mål (prop. 1975:32, JoU 1975:10). Ett liknande hushållningsmål anges också i naturresurs- och miljökommitténs betänkande (SOU 1983:56) Naturresursers nyttjande och hävd. Vpk anser att det nu är rätt tillfälle att anlägga det bredare perspektivet på hushållning som på sikt leder till att produktionens inriktning och metoder inrättas efter ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen (yrkande 1).

Utskottet vill först erinra om att det nu föreliggande regeringsförslaget är resultatet av fleråriga överväganden. Den 9 september 1982 remitterade den dåvarande regeringen (c, fp) ett förslag till lag om hushållning med mark- och vattenområden av riksintresse till lagrådet. Lagrådsremissen återkallades av den senare tillträdde socialdemokratiska regeringen med hänvisning till att denna lagstiftning lämpligen borde behandlas samtidigt med den planerade plan- och byggnadslagstiftningen. Riksdagen hade samma år att ta ställning till en motion (s) om ändring av naturvårdslagen. I det sammanhanget anförde utskottet bl. a. följande:

Utskottet anser i likhet med motionärerna att omsorgen om våra begränsade naturresurser måste vara utgångspunkten för all verksamhet som kräver utnyttjande av sådana resurser. Därför är det nödvändigt att allt utnyttjande av dessa tillgångar föregås av en noggrann planering. Vid den måste omsorgen om naturvärdena beaktas. Innan en icke förnyelsebar naturresurser tas i anspråk måste det klarläggas om den kan ersättas i produktionen med annat material. Det gäller att stimulera en övergång från icke förnyelsebara till förnyelsebara naturresurser. I det sammanhanget måste möjligheterna till återanvändning belysas. Som riksdagen i samband med behandlingen av förslagen om återvinning och omhändertagande av avfall 1975 anslutit sig till bör det innan en produktionsprocess sätts i gång klarläggas hur det avfall som blir en följd av produktionen skall tas om hand och återanvändas på nytt. Enligt utskottets uppfattning finns det, som motionärerna framhåller, skäl att utreda frågan om behovet av en övergripande lagreglering med vars hjälp kraven på hushållning med och omsorg om naturresurserna kan ställas. (JoU 1982/83:4.)

Riksdagen följde utskottet.

Utskottet finner det angeläget att hanteringen av hushållningen med naturresurserna nu lagregleras. Naturresurserna utgör en av de grundläggande förutsättningarna för vårt välbefinnande. Ett fortsatt utnyttjande av dessa resurser är nödvändigt för att vi skall kunna förverkliga sådana centrala mål som ekonomisk balans och tillväxt, en rättvis fördelning av välfärden, full sysselsättning och regional balans. I det långa tidsperspektivet beror kommande generationers välfärd i hög grad på hur väl vi förmår hushålla med naturresurserna och slå vakt om markens och vattnets produktionsförmåga. Som utskottet framhöll hösten 1982 är det därför nödvändigt att allt utnyttjande av våra naturresurser föregås av en noggrann planering, att en övergång från icke förnyelsebara till förnyelsebara resurser stimuleras och att möjligheterna till återanvändning belyses. Mot den bakgrunden avstyrker utskottet moderata samlingspartiets yrkanden i motion 88 om avslag på regeringens förslag kompenserat endast av vissa naturvårdsinsatser (yrkanden 1 och 2).

Vid de intresseavvägningar som är ofrånkomliga innan beslut fattas i frågor om hushållning med naturresurser är det som bostadsministern framhåller de ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressena av långsiktig karaktär som behöver få stöd i en naturresurslag. De får därigenom ökad tyngd i avvägningssammanhang. Det sagda innebär inte att en sådan lag ensidigt bör främja bevarandebestånden och långsiktiga försörj-

ningsbehov. I centerens partimotion 85 understryks angelägenheten av att väsentliga bevarandeintressen får ett effektivt stöd genom den nya lagen. Utskottet finner liksom motionärerna att den inriktningen bör ligga fast, att vi skall hushålla med våra naturresurser, vara aktsamma med vår natur och skydda unika natur- och kulturvärden för ingrepp. Kortsiktiga samhällsekonomiska skäl skall inte få föranleda att skyddet omprövas eller naggas i kanten. Det är å andra sidan angeläget att ambitionen när det gäller skyddsvärda objekt icke sträcker sig längre än till vad som är en realistisk nivå. En begränsning av skyddsvärda områden kan i vissa fall vara nödvändig. Sedan ett objekt väl har förklarats skyddsvärt bör emellertid samhället också ta de ekonomiska konsekvenserna. Utskottet finner således skäl föreligga att riksdagen preciserar riktlinjerna för tillämpningen av 1 kap. 1 § i enlighet med vad utskottet anfört om en starkare betoning av bevarandeintressena och en avgränsning av de skyddsvärda områdena, med anledning av motion 85 såvitt nu är i fråga (yrkande 2).

Utskottets ställningstagande innebär i viss mån även att syftet med vänsterpartiet kommunisternas yrkande i motion 93 om ett vidgat hushållningsperspektiv tillgodoses (yrkande 1). Som bostadsministern framhåller skulle det dock föra för långt att i detta sammanhang anlägga ett så brett perspektiv på hushållningsfrågorna som naturresurs- och miljökommittén gjort. De grundläggande synsätten i kommitténs förslag bör bilda utgångspunkt för det mer begränsade reformarbete som nu pågår för att åstadkomma en bättre hushållning med våra naturresurser.

I 1 kap. 2 § anges de lagar vid vilkas tillämpning naturresurslagens samordnande hushållningsbestämmelser skall gälla, nämligen PBL, vattenlagen, miljöskyddslagen, naturvårdslagen m. fl. lagar. Enligt folkpartiets partimotion 89 (yrkande 1) hör även skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark inordnas under den nya lagen för att säkerställa att naturvårdshänsynen tillbörligen uppmärksammas inom skogs- och jordbruksnäringarna. Utskottet finner icke de skäl motionärerna anfört övertygande. De i motionen nämnda lagarna är till sin grundkaraktär skötsellagar som den enskilde skogs- och jordägaren har att följa under pågående markanvändning. Representanter för skogsstyrelsen har för utskottet framhållit att exempelvis ett införande av tillståndsplikt för all slutavverkning, vilket skulle bli en konsekvens av ett bifall till motionsyrkandet beträffande skogsvårdslagen, skulle öka skogsvårdsstyrelsernas arbetsbörda alldeles orimligt, utan att nämnvärt höja skogsvårdens kvalitet. Utskottet noterar vidare att det i båda lagarna finns regler om hänsyn till naturvårdens intressen. Som bostadsministern påpekar bör man kunna utgå från att såväl skogsägarna som jordbrukarna frivilligt medverkar till en god efterlevnad av de båda lagarnas regler om naturvårdshänsyn. Uppkommande frågor om ändrad markanvändning torde komma att bli bedömda enligt någon, eventuellt flera, av de lagar som enligt 2 § är underkastade naturresurslagens hushållningsbestämmelser. Mot den angivna bakgrunden saknas enligt utskottets mening anledning att biträda motionärernas förslag att naturresurslagens regler skall tillämpas även enligt skogsvårdslagen och enligt lagen om skötsel av jordbruksmark.

NRL innehåller en grundläggande bestämmelse – i 2 kap. 1 § – om avvägningar i fråga om den framtida användningen av marken och vattnet. Bestämmelsen uttrycker att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge samt föreliggande behov. Företråde skall ges sådan användning som främjar en från allmän synpunkt god hushållning. Utskottet har ingen invändning mot bestämmelsens utformning. Dock må framhållas, att vad som i det förgående sagts om angelägenheten av att väsentliga bevarandeintressen får ett effektivt stöd givetvis i hög grad berör de avvägningar som regleras genom lagens andra kapitel.

I 2 kap. 3 § föreskrivs att mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön. Bostadsministern anför i propositionen att bestämmelsen syftar till att skydda främst områden med instabila produktionsförhållanden och ogynnsamma återväxtförutsättningar, områden som inrymmer växt- och djurarter som är utrotningshotade samt områden i övrigt som är särskilt ömtåliga och som samtidigt inrymmer särskilda ekologiska värden och som har betydelse som genbank e. d. Dessutom skall paragrafen användas för att skydda områden som är speciellt känsliga för förorening.

Enligt motion 85 (c) är den aktuella paragrafen oprecis till sin utformning. Den kan därför komma att ges mycket skiljaktiga tolkningar i olika kommuner och län. Ett sådant resultat är givetvis inte acceptabelt. De negativa effekterna bör därför begränsas, exempelvis genom att länsstyrelserna efter samrådsskedet i kommunernas översiktsplanering redovisar till regeringen hur kommunerna avser att tillämpa paragrafen, anser motionärerna.

I propositionen framhålls att det ankommer på länsstyrelser och kommuner att bl. a. genom planläggning enligt PBL ange inom vilka områden som särskild hänsyn behöver tas med tanke på markens och vattnets känslighet från ekologisk synpunkt. Statens naturvårdsverk bör efter samråd med fiskeristyrelsen, lantbruksstyrelsen och skogsstyrelsen lämna underlag i fråga om vilka ekosystem och vilka växt- och djurarter som bör uppmärksammas i länsstyrelsernas och kommunernas arbete.

Enligt vad utskottet inhämtat från naturvårdsverket har ett projektarbete numera utförts inom länsstyrelsen i Östergötlands län för att sammanställa underlag för tillämpningen av 2 kap. 3 § NRL inom länet. Projektet genomförs i samråd med planverket och naturvårdsverket och utgör ett av flera utvecklingsprojekt som initierats av planverket vid länsstyrelsernas planeringsavdelningar inför naturresurslagens och plan- och bygglagens genomförande. Genom projektet avser man visa hur ekologiskt särskilt känsliga områden kan avgränsas och redovisa de metodfrågor och överväganden som uppkommit.

Tanken är att länsstyrelsens rapport skall förses med ett förord av planverket och naturvårdsverket gemensamt. Rapporten beräknas före sommaren kunna spridas till främst länsstyrelserna som information om det genomförda arbete. Rapporten bör också kunna vara en enkel, preliminär

vägledning till länsstyrelserna om hur ett underlagsmaterial kan tas fram och redovisas.

JoU 1985/86:3y

Naturvårdsverket planerar att ge rapporten en granskning från vetenskapliga utgångspunkter. Med ledning av de synpunkter som då kommer fram avser verket att i samråd med skogsstyrelsen, lantbruksstyrelsen, fiskeristyrelsen samt planverket under hösten sammanställa en samlad vägledning om underlag m. m. för tillämpning av 2 kap. 3 § NRL.

Genom de föreslagna bestämmelserna i 2 kap. 3 § ställs formella krav på att kommunerna skall göra ekonomiska överväganden bl. a. i sin planering enligt PBL. Med hänsyn till att det för de flesta kommuner är ett nytt problemområde där kommunerna oftast saknar egen kompetens, att metoderna för paragrafens tillämpning är outvecklade och att kunskapsunderlaget är bristfälligt är det angeläget att naturvårdsverket noga följer hur paragrafen tillämpas och överblickar de skilda problem som tillämpningen aktualiserar. Inom naturvårdsverket bedöms därför tillämpningen av 2 kap. 3 § NRL vara en av de frågor som bör ges en hög prioritet inom ramen för såväl naturvårdsverkets som länsstyrelsens tillsynsansvar enligt 5 kap. 3 § NRL.

Utskottet fäster för sin del stor vikt vid att de bedömningar länsstyrelser och kommuner har att göra vid avvägningar enligt 2 kap. 3 § redan från början sker efter enhetliga riktlinjer och med en metodik som har vetenskaplig förankring. Utskottet instämmer således med motionärerna att tillämpningen av lagrummet måste beaktas särskilt av de centrala myndigheterna och länsmyndigheterna. Som framgår av den lämnade redovisningen för det projektarbete som utförs och naturvårdsverkets planering av en uppföljning av projektet, har de ansvariga myndigheterna i hög grad sin uppmärksamhet inriktad på frågan. De synpunkter som anförts i motionen ingår i det pågående arbetet. Någon ytterligare riksdagens åtgärd med anledning av motionen såvitt nu är i fråga synes mot den bakgrunden icke påkallad.

Jordbruksmark och skogsmark

I 2 kap. 4 § NRL anges att brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Vad rör skogsmarken anges i samma paragraf, andra stycket, att sådan mark som har betydelse för skogsnäringen så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

Promemoriaförlaget har väckt stort intresse hos remissinstanserna. Vissa av dem anser att staten bör ha ett avgörande inflytande över kommunens tillämpning av de nu diskuterade bestämmelserna vid planläggning och beslut enligt PBL medan andra remissinstanser anser att promemoriaförslaget är väl avvägt.

Beträffande promemoriaförlaget att skyddet av jordbruksmark vad gäller PBL:s beslutsområde blir en renodlat kommunal angelägenhet anför i propositionen att kommunernas hantering av riksdagens riktlinje om jord-

bruksmark i allt väsentligt är god. I propositionen anføres att kommunerna – om de anser sig tvingade att ta i anspråk brukningsvärd jordbruksmark för utbyggnadsändamål – i en översiktsplan bör redovisa alternativa utbyggnadsområden och därvid belysa konsekvenserna från allmän synpunkt av de olika alternativen. Slutsatsen i propositionen i denna del är sålunda att jordbruksmark inte bör anses som ett riksintresse i NRL:s mening.

Även beträffande skogsmarken har delade meningar framförts om lämpligheten att ta in en bestämmelse i NRL om att skogsmarken skall anses vara ett riksintresse.

Skogsbruk bedrivs på mer än hälften av landarealen. En bestämmelse om att skogsbruk skulle klassas som riksintresse med den innebörd begreppet givits i NRL-förslaget skulle enligt propositionen innebära att staten skulle få stort inflytande över kommunala planer och övriga beslut enligt PBL inom större delen av landets yta. Detta skulle, fortfarande enligt propositionen, strida mot strävanden till ökad självständighet för kommunerna i förhållande till staten i markanvändningsfrågor.

Beträffande jord- och skogsbrukets ställning i förhållande till andra intressen såsom t. ex. rennärings, friluftslivets och den vetenskapliga naturvårdens har farhågor framförts att dessa intressens ställning i NRL skulle vara ett hot mot ett rationellt bedrivet jord- och skogsbruk.

I motionerna 85 (c) yrkande 4 och 92 (c) yrkande 1 hemställs att jord- och skogsbruket skall ha ställning som riksintresse enligt NRL. I den förstnämnda motionen anføres att den nu diskuterade paragrafen har en betydande tyngd och i och för sig borde kunna innebära ett tillräckligt hänsynstagande till viktiga näringar men att kommunerna själva avgör om man lever upp till lagtextens mål. I motion 89 (fp) yrkande 2 förordas att brukningsvärd jordbruksmark skall betraktas som ett riksintresse. I denna motion anføres att skyddet av jordbruksmark skall anses vara ett riksintresse medan det däremot inte anses lämpligt att klassa skogsmark som riksintresse mot bakgrund av att skogsbruk bedrivs på mer än halva landets yta och då det enligt motionärerna inte är möjligt att peka ut vissa begränsade områden av särskilt stort intresse för skogsbruket. Det vore enligt motionärerna därför inte lämpligt att hänföra skogsmarken till riksintressen eftersom begreppet – på grund av skogsbrukets geografiska omfattning – då skulle bli helt meningslöst.

Utskottet delar den uppfattning som hävdas såväl i propositionen som i motionerna om vikten av att jord- och skogsbruket får ett tillfredsställande skydd. Vad i propositionen föreslagits om de avvägningar som skall göras mellan jord- och skogsbruket å ena sidan och konkurrerande intresse å andra har inte heller mött invändningar i motionerna. Som framgått ovan har motionärerna strukit under vikten av att de areella näringarna inte ges ett sämre skydd än vissa andra i och för sig beaktansvärda intressen. Motionärerna anser också att tillräcklig hänsyn tagits till näringarna i NRL.

Utskottet får vidare anföra att jord- och skogsbruket i NRL såvitt avser de grundläggande hushållningsbestämmelserna bör behandlas inbördes lika. Utskottet är icke berett att, så som föreslagits i motion 89 (fp) ge jordbruksmark ställning som riksintresse utan att ge skogsmarken samma ställning. Om de båda näringarna skulle behandlas olika i detta hänseende

torde inte sällan gränsdragningsproblem bli följden och skapa osäkerhet för den enskilde markägaren, för kommunen, länsstyrelsen och övriga myndigheter m. fl. som deltar i planprocessen.

Utskottet finner att det – mot bakgrund av vad ovan anförts – finns tillräckliga skäl att utöver vad som görs i propositionen ytterligare betona vikten av att vederbörlig hänsyn, inom ramen för ett decentraliserat synsätt, tas till jord- och skogsbrukets intressen och att så långt möjligt näringarnas berättigade intressen kan tillgodoses. För att ge uttryck åt de ytterligare motiv som bör vägleda lagstiftningen i denna del bör ett nytt första stycke införas i 2 kap. 4 §. Detta stycke bör ges följande lydelse: "Jord- och skogsbruk är näringar av nationell betydelse." Vad nu förordats innebär att dessa näringars ställning icke bör tillmätas mindre vikt än de näringar och intressen vilka enligt 2 kap. 2–9 §§ kan ges ställning av riksintresse, dock utan att principen om ett till kommunerna decentraliserat planeringsansvar avstås. Det torde råda stor enighet om att ett sådant decentraliserat ansvar bör vara en av de bärande utgångspunkterna för ett reformerat plansystem. I motioner har heller inga avgörande invändningar riktats mot propositionerna om en plan- och bygglag och om en naturresurslag i dessa delar. Inte heller i motionerna 66 och 88 (m) – vari avslag yrkats på lagkomplexet i dess helhet – har någon annan mening yppats härvidlag. Utskottet, som finner det betydelsefullt att denna i PBL- och NRL-förslagen grundläggande princip icke frångås, anser emellertid att vad nu förordats innebär en icke ringa anslutning till den uppfattning som kommit till uttryck i de ovan nämnda motionerna (c). Enligt utskottets mening har riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen avseende jord- och skogsbruk i allt väsentligt visat sig lämpliga. De bör därför, som också anförts i propositionen, i princip finnas med även i en NRL. Med det tillägg till 2 kap. 4 § som utskottet föreslagit ovan bör avvägningarna mellan jord- och skogsbruket och med dessa näringar konkurrerande intressen kunna göras inom ramen för det decentraliserade planeringsansvar på vilket väsentliga delar av PBL- och NRL-förslagen vilar. Den betydelse som jord- och skogsbruket har i många kommuner innebär att det finns goda skäl för uppfattningen att kommunerna i sin planering beaktar dessa näringars intressen och att med dessa intressen konkurrerande anspråk behandlas så att de positiva erfarenheterna avseende jord- och skogsbrukets behandling i den fysiska riksplaneringen kan bibehållas. För att ge uttryck för vad nu anförts bör riksdagen alltså med anledning av propositionen och de nu behandlade motionerna komplettera 1 kap. 4 § NRL i enlighet med vad ovan förordats.

Utskottet har i detta sammanhang även uppmärksammat bestämmelsen i 5 kap. 2 § lagförslaget enligt vilken regeringen har rätt att i visst fall besluta att en eller flera kommuner skall redovisa till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer hur kommunen avser att ta hänsyn till en viss fråga som rör hushållningen med naturresurser. Bestämmelsen har tillkommit som ett led i strävanden att garantera att kontakt upprätthålls mellan länsstyrelser och kommuner genom ömsesidig information om den planering som pågår på olika håll hos kommunerna. Bostadsministern anför i propositionen att det kan bli aktuellt att överväga bl. a. om nya mark- och vattenanvändningsfrågor som bedöms viktiga för hushållen med naturresur-

serna bör föras in i NRL. Det kan också uppkomma tveksamhet huruvida en viss mark- eller vattenanvändningsfråga omfattas av de regler som gäller riksintressen eller om de nationella intressena kan anses vara tillvaratagna på ett tillfredsställande sätt i planeringen.

Med det tillägg till 2 kap. 4 § som utskottet föreslagit i det föregående blir det möjligt för regeringen att om så befinns nödvändigt utvidga kontakten mellan staten och kommunerna till att omfatta även planering som inverkar på jord- och skogsbruket som näringar, med stöd av bestämmelsen i 5 kap. 2 §.

Bostadsministern framhåller i propositionen att en mångsidig användning av mark- och vattenområden ofta är både möjlig och lämplig. När det särskilt gäller skogen har skogsstyrelsens företrädare vid utskottets hearing framhållit att skogsnäringens virkesmål i allmänhet är mycket väl förenligt med vad man kallat naturmålet, och att man genom mångbruk av skogen även kan tillgodose allmänhetens intresse av skogen som källa till rekreation och friluftsliv. I motion Jo301 (s) framhålls att trycket på skogen har ökat i och med att tillväxten ständigt förväntas öka. Det finns enligt motionären risk för att skogen enbart uppfattas som virkesproducent, och att ekonomiska hänsyn i allt större utsträckning får företräde framför elementära ekologiska hänsyn. I den storskaliga omvandlingen av den svenska skogen, från en i alla former väl utvecklad diversitet till stora områden av monotona produktionslandskap, blir kraftfulla juridiska styrmedel allt viktigare för att bevara skogens mångfald. Skogen är en intrikat väv av beroendeförhållanden mellan djur, växter och den icke-levande miljön. I motionen framhålls vidare att det framdeles blir allt viktigare att betona skogens fulla betydelse som producent av, inte bara virke, utan även bär, svamp, kött och som en alldeles unik rekreations- och trivselsefaktor. Motionären crinrar om att de senaste decenniernas nyttjande av skogen inneburit en fortskridande utarmning av skogens fauna och flora. Mot den angivna bakgrunden yrkas i motionen på åtgärder för att främja ett bredare resursutnyttjande av skogen. Motionären tänker sig i första hand informationsinsatser och utbildning, eventuellt även kompensation till enskilda skogsägare i tätortsnära områden i form av något lägre skogsbeskattning.

Utskottet instämmer i motionärens uppfattning att vi måste finna former för en skötsel av hela ekosystemet med en verksamhet som helhetsmässigt anpassar samhället till naturens funktioner och som strävar till att upprätthålla produktionen, artsammansättningen och förnyelseförmågan hos naturens olika enheter. Skogen har under senare år – liksom marken och vattnet – utsatts för allvarligt hot genom förurningen och genom andra luftföroreningar som uppenbarligen skadar träden och inverkar menligt på tillväxten. Detta hot bör i första hand mötas genom en minskning av luft- och vattenförorenande utsläpp. Förurningens och luftföroreningarnas skadliga verkan torde emellertid kunna lindras om skogsvården bedrivs förstklassigt med stort hänsynstagande till ekosystemets krav. Mot denna bakgrund samt med hänsyn till den av skogsstyrelsens företrädare hävdade uppfattningen att skogsnäringens virkesmål mycket väl låter sig förenas med naturmålet, ansluter sig utskottet till motionärens önskemål om främjande av ett brett resursutnyttjande av skogen. Ett mångbruk i skogen innebär att det bereds

utrymme både för de areella näringarna och för jakt, fiske, svampplockning, bärplockning, bad och annan rekreation. Det är för övrigt, som bostadsministern framhåller, icke blott skogen som kan utnyttjas för många ändamål. Motsvarande gäller i allmänhet vattenområden och även andra markområden som faller under allemansrätten. Ömsesidig hänsyn behövs i fråga om verksamheter som bedrivs inom ett och samma område eller i det omedelbara grannskapet. Vad utskottet anfört synes ägnat att i det väsentliga tillgodose motionens syfte. Denna påkallar således icke någon ytterligare riksdagens åtgärd.

I 2 kap. lagförslaget ges även bestämmelser om skydd för vissa andra näringar och intressen som berör jordbruksutskottets beredningsområde, nämligen skydd av rennäringsen samt av yrkesfiske och vattenbruk (5 §), skydd av områden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden m. m. (6 §) samt skydd av områden som är särskilt lämpliga för anläggningar för bl. a. vattenförsörjning och avfallshantering (8 §). Utskottet har ingen erinran mot regeringens förslag i dessa delar.

Geografiskt inriktade bestämmelser

I 3 kap. NRL ges bestämmelser som ersätter de geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Samtliga berörda områden har särskilt stora värden när det gäller naturvård, kulturminnesvård, turism och friluftsliv. Områdena är därför i sin helhet av riksintresse. Staten får därmed ett starkt inflytande över mark- och vattenanvändningen i områdena. Det framgår direkt av lagen vilka områden som omfattas av bestämmelserna.

De geografiska bestämmelserna i 3 kap. 2 § behandlar skärgårdarna och kustområdena från gränsen mot Norge till Forsmark. Höga kusten i Ångermanland, Norrbottens skärgård med angränsande kustområde, Öland och Gotland, hela fjällvärlden, älvar och älvars dalgångar samt vissa områden i övrigt som har särskilt stora värden för turism och friluftsliv.

Bestämmelserna i 2 § berör endast i begränsad utsträckning jordbruksutskottets kompetensområde. Utskottet vill dock i detta sammanhang erinra om vad som anförts i samband med behandlingen av lagförslagets inledande bestämmelse. Som därvid framhållits bör en fastare betoning av bevarandeaspekterna när det gäller verkligt skyddsvärda områden få som konsekvens, att antalet och omfattningen av områdena som ges skydd begränsas. Det finns med hänsyn härtill enligt utskottets mening anledning att överväga en koncentrerad av skyddet enligt 3 kap. 2 § till färre områden.

I motion 1984/85:2146 föreslår Paul Jansson m. fl. (s) att det utfärdas riktlinjer för hur Vänerens vattenresurser skall disponeras i framtiden och vilka åtgärder som behöver vidtas för att få fram en god hushållning. Motionärerna pekar bl. a. på sjöns betydelse som vattentäkt, som resurs för insjöfiske och vattenbruk samt på dess naturvärden. Enligt motionen är Väneren mycket känslig för föroreningar. Dessa har på sina håll också varit mycket omfattande vilket bl. a. medfört svartlistning av fisket i delar av Väneren. Planeringsläget är kartlagt genom samordnade insatser av berörda länsstyrelser och kommuner.

Utskottet delar motionärernas åsikter att utvecklingen av vattenmiljön i Vänern bör styras genom planering. Enligt utskottets uppfattning kommer förutsättningarna härför att förbättras genom de regler som ges i PBL och naturresurslagen. I 3 kap. 2 § förslaget till NRL är Vänern med öar och strandområden upptagen bland de områden inom vilka turismens och friluftslivets intressen särskilt skall beaktas. I andra kapitlet återfinns regler om skydd för yrkesfisket – främst lek- och uppväxtområden samt landnings- och fångstplatser – och vattenbruket, vidare för områden med naturvärden samt områden av betydelse för vattenförsörjningen. Samtliga dessa regler kan tillämpas i samband med planeringsarbetet för vattenkvaliteten i Vänern. Motionens syfte synes således i väsentlig utsträckning tillgodosett genom regeringens förslag. Någon ytterligare riksdagens åtgärd med anledning av motionen synes med hänsyn härtill icke påkallad.

Skogsbruket i de fjällnära områdena

I 3 kap. 5 § meddelas bestämmelser till skydd för den obrutna fjällkedjan. Starka restriktioner läggs på bebyggelse och anläggningar. Undantagna är bl. a. bebyggelse och anläggningar som behövs för rennärigen.

När det gäller skogsvärden i dessa områden förordar bostadsministern att skogsbruk, när det kan tillåtas enligt skogsvårdslagen, skall bedrivas så att områdenas karaktär inte påverkas. Enligt propositionen kommer det om några år att finnas ett betydligt bättre kunskapsunderlag än nu för att riktiga beslut skall kunna fattas både vad gäller skogsbrukets bedrivande och samordningen mellan skilda intressen i dessa områden. Bostadsministern aviserar även att han senare kommer att ta upp frågan om lämpliga former för en samordnad markanvändningsplanering för berörda områden inom hela fjällvärlden.

I motion 93 (vpk) yrkas att en diskussion om skogsbruket i fjällområdena tas upp i samband med behandlingen av paragrafen om obrutna fjällområden.

Riksdagen har under de senaste åren vid upprepade tillfällen granskat skogsbruket i de fjällnära trakterna. Den 16 januari 1985 gav riksdagen som sin mening regeringen till känna vad jordbruksutskottet anförde om nödvändigheten av att iaktta stor återhållsamhet med bedrivande av skogsbruk i de s. k. fjällnära skogarna, om utveckling och effektivisering av samrådsförfarandet mellan skogsbruk och rennärigen samt om ett mera ståndsortsanpassat skogsbruk och skonsammare skogsskötselmetoder m. m. i de fjällnära områdena (JoU 1984/85:20, rskr. 114). Riksdagens ställningstagande grundades på ett ingående och omfattande beredningsarbete inom utskottet och fattades i stor enighet. De rekommendationer utskottet framförde har lett till motsvarande kompletteringar av skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen samt till mera utvecklade former för samråd med rennärigenens företrädare i olika frågor.

I sitt betänkande 1985/86:9 om skogsbruk hösten 1985 underströk utskottet ånyo de uttalanden riksdagen gjort om vikten av att stor återhållsamhet iakttas vid bedrivande av skogsbruk i de fjällnära skogsområdena i avvaktan

på resultatet av pågående planeringsarbete rörande den framtida markanvändningen. Utskottet påfordrade i det sammanhanget ingen ytterligare åtgärd från riksdagens sida vad gäller den här aktuella frågan. Riksdagen anslöt sig till utskottets utlåtande.

Av utskottets båda yttranden i frågan framgår bl. a. följande.

Längs den ca 100 mil långa svenska fjällkedjan från Dalarna till nordligaste Lappland sträcker sig ett nästan oavbrutet bälte av s. k. fjällnära barrskogar. Dessa skogar har tidigare ansetts sakna biologiska förutsättningar för ett ekonomiskt acceptabelt skogsbruk. Skogarna, som i allt väsentligt är koncentrerade till områden ovan domänverkets tidigare skogsodlingsgräns – extrapolerad över andra ägargrupperns mark – omfattar drygt 2 miljoner ha skogsmark, varav 1.5 miljoner ha består av produktiv skogbevuxen mark. Resten betraktas som s. k. impediment. Staten är den dominerande ägaren av skogsmarken ovan skogsodlingsgränsen i alla berörda län utom i Jämtlands län. Fördelat i procent av arealen hänglavbärande barrskog utgör statens ägoinnehav i sistnämnda län 26 %. I Västerbottens län äger staten 92 % och i Norrbottens län 93 %, såvitt avser fjällbyar, och 89 % inom skogsbyarna.

Ett ökat intresse för att utnyttja de fjällnära skogarna i det gängse skogsbruket har under senare år visats från skogsnäringens sida. Orsakerna här till är flera. Kraven på tryggade sysselsättningsmöjligheter i Norrlands inland i förening med skogsindustrins behov av fortsatt försörjning med virkesråvara har sålunda blivit alltmer framträdande. Effektivare skogsföryngringsmetoder samt möjligheten att använda nya, för mark- och klimatförhållandena lämpade trädslag har också medverkat till att göra de fjällnära skogarna intressanta från skogsbrukssynpunkt.

Det statliga ekonomiska stödet till bl. a. skogsvård har också bidragit här till. En ändrad prissättning på skogsbrukets produkter torde även vara en bidragande orsak.

I sitt förstnämnda betänkande redovisade utskottet ett antal inventeringar och andra utredningar som under senare år utförts beträffande förhållandena i de aktuella områdena. En *inventering av urskogsartad fjällnära barrskog* hade under åren 1981–1982 utförts i naturvårdsverkets och skogsstyrelsens regi (SNV PM 1511). Domänverket hade avsatt ca 800 000 ha skogsmark som *domänreservat* längs fjällkedjan. Domänreservatet skulle samordnas med de naturreservat som blir följden av urskogsinventeringen. En *inventering av de hänglavbärande barrskogarna* inom det fjällnära området hade utförts genom berörda lantbruksnämnders försorg. (Lantbruksstyrelsens meddelande 1984:4.) En *undersökning av kvantiteten trädlav* hade påbörjats av renförsöksavdelningen vid Sveriges lantbruksuniversitet. Metoder för *framställning av markanvändningsplaner i fjällnära skogar* prövades i ett program som startat under år 1984. Ett antal forskare hade sommaren 1984 *studerat föryngringsmöjligheterna* inom vissa av domänverket indelade områden ovan den tidigare skogsodlingsgränsen. (Forskarrapporten Skogsföryngring i fjällnära skogar, skogsvetenskapliga fakulteten 1984.) Slutligen erinrades om den fjällutredning som naturvårdsverket bedrivit på regeringens uppdrag under åren 1974–1984, syftande till en naturvårdsplan för hela fjällregionen. Resultatet av fjällutredningen har numera publicerats i verket *Naturvård i fjällen* (Naturvårdsverket informerar, mars 1986).

Utskottet underströk att områden som innefattas i vad som allmänt kallas fjällnära skogar och som i huvudsak är belägna ovanför domänverkets gamla skogsodlingsgräns eller dess förlängning över icke statlig mark hör till de värdefullare områdena i vårt land. Områdenas värde är mångskiftande. De utgör exempel på en storslagen, i många fall förhållandevis orörd och unik natur. De väcker till följd härav ett ökande intresse, bl. a. på forskningens område. Områdena har också avgörande betydelse för den befolkning som skall tjäna sitt uppehälle här. Det gäller särskilt inom skogsbruket och den lokala skogsindustrin samt inom rennäringen. Dessa näringar ger inte bara sysselsättning i sig utan medverkar också till att stärka underlaget för annan sysselsättning och för nödvändig service i de glesbygder det här är fråga om. Det är mot denna bakgrund naturligt att intresse motsättningar uppstår. I och för sig är detta inte något unikt för det fjällnära skogsområdet.

Utskottet erinrade om att skogsvårdslagens inledande paragraf uttryckligen stadgar att hänsyn skall tas inte bara till naturvårdens utan också till andra allmänna intressen. Skogsnäringen skall också verka i samspel med andra samhällssektorer. I enighet härmed skall hänsyn tas till bl. a. rennäringen. Utskottet uttalade sig i detta sammanhang bl. a. för utveckling och effektivisering av samrådsförfarandet mellan skogsbruk och rennäring.

Enligt utskottets mening fanns det alltså anledning att iaktta stor återhållsamhet med bedrivande av skogsbruk i de s. k. fjällnära skogarna.

Utskottet anförde i anslutning till vissa motionsvis framförda förslag om s. k. blädning samt om prövning av småskogsbrukets skogsskötselmetoder i fjällnära skog att föryrgring av skog ställde stora krav på kunskaper och noggrannhet beroende på markförhållanden, klimat, geografisk belägenhet, beståndshistorik m. m. i det enskilda fallet. Inte minst krävdes ingående kunskaper om klimatfaktorernas inverkan i sammanhanget. Allmän enighet syntes nu råda om behovet av ett mera s. k. ståndortsanpassat skogsbruk. Här i låg t. ex. en anpassning av hyggesstorleken, hänsyn även till lokalklimatet, val av rätt föryrgringsmetod, träslag och plantsort m. m.

Utskottet underströk för sin del skogsvårdslagens stadgande om att avverkning inte får ske på annat sätt än genom röjning eller gallring som främjar skogens utveckling eller genom slutavverkning som är ändamålsenlig för anläggning av ny skog. Utskottet ansåg i enlighet härmed att vissa uttalanden från den tidigare omnämnda forskargruppen borde bli vägledande för skogsbruket i här ifrågakommande områden. En minskning av hyggesstorleken (till maximalt 40 ha) och fullständig hyggesrensning samt tillskapandet av en mosaik med skog i olika utvecklingsfaser skulle också starkt gynna spridningen av de för rennäringen så viktiga hänglavarna i detta område.

Forskarna hade framhållit i sammanhanget att ett blädningsskogsbruk naturligtvis skulle ha en positivare inverkan på hänglavsproduktionen. Utskottet delade denna uppfattning men ville starkt understryka att denna avverkningsform borde användas endast om den medgav godtagbar föryrgring. Som lantbruksstyrelsen bl. a. framhållit utgjorde hänglavsinventeringen, liksom den i det föregående redovisade urskogsinventeringen, en viktig del i det beslutsunderlag som skall ligga till grund för hur skogsbruket bör bedrivas med hänsyn till andra markanvändningsintressen i det fjällnära

området. Enligt lantbruksstyrelsens mening borde det för områden ovanför skogsodlingsgränsen där motstridiga markanvändningsintressen föreligger vara möjligt att avvakta med ingripande skogsbruksåtgärder intill dess sådan planering genomförs. I anslutning härtill ville utskottet för sin del förorda största möjliga återhållsamhet med skogsbruksåtgärder i de av samebyarna i hänglavsinventeringen utpekade särskilt viktiga områdena i avvaktan på resultatet av den markanvändningsplanering som igångsatts inom olika delar av renskötselområdet.

Till följd av riksdagens beslut har skogsstyrelsen företagit en omarbetning av sina föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen har också gjort en översyn av vissa bestämmelser om statsbidrag m. m. Nya bestämmelser i överensstämmelse med de av riksdagen gjorda uttalandena har därefter nyligen utfärdats (SKSFS 1985:2 och 3).

På grundval av en inventering av urskogsartad fjällnära barrskog som utförts i naturvårdsverkets och skogsstyrelsens regi har regeringen givit naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta skydds- och förvaltningsformer för 55 urskogsområden. Sammanlagt handlar det om urskogsområden på tillsammans ca 600 000 ha som nu skall få ett permanent skydd och därmed sparas för framtiden. Områdena är belägna i Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. 52 av områdena har avsatts efter överenskommelse mellan naturvårdsverket och domänverket. Därutöver ingår de tre områdena Kirjesålandet, Pärälven och Dellikälven som regeringen hösten 1984 beslutade undanta från skogsavverkningar.

För en närmare redogörelse för bakgrunden till riksdagens beslut hänvisas till utskottets båda betänkanden (JoU 1984/85:20, JoU 1985/86:9).

För fortsatta överväganden om skogsbruket i de fjällnära områdena kommer resultaten av den nu pågående markanvändningsplaneringen att bli av stort värde. Under året 1984/85 disponerade skogsvårdsstyrelserna i de tre nordligaste länen 0,75 milj. kr. för att tillsammans med berörda myndigheter och skogsbrukets företrädare utveckla och pröva metoder för framställning av markanvändningsplaner i fjällnära skogar. Under innevarande budgetår har denna verksamhet något utökats. Planeringsunderlaget i Jämtlands län kommer enligt uppgift från skogsstyrelsen att kunna avslutas under en nära framtid. Det bereds nu i bostadsdepartementet. I Västerbottens och Norrbottens län har man provat olika modeller i Vilhelmina resp. Jokkmokks kommuner. Arbetet beräknas pågå under åtskilliga år och torde förutsätta fortsatt resurstilldelning, bl. a. för framställning av vegetationskartor över de vidsträckta renbetesområdena.

Utskottet får med hänvisning till den lämnade redovisningen framhålla, att beslutsunderlaget för skogsbruket i de fjällnära områdena torde ha förbättrats genom de beslut om undantag av stora områden från skogsbruk som fattats av berörda myndigheter och regeringen samt genom riksdagens uttalanden om ökad återhållsamhet i skogsbruket parat med rekommendationer om ståndortsanpassat skogsbruk och skonsammare skogsskötselmetoder samt med ett effektivt samrådsförfarande med rennärigen. Riksdagens uttalanden har ju också formaliserats genom att skogsstyrelsen inarbetat dem i sina föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen. Enligt utskottets mening bör kunskapsunderlaget för det fortsatta utnyttjandet av de stora

arealer som berörs ytterligare kunna förbättras genom forskningsinsatser och framför allt genom att det nu inledda arbetet på markanvändningsplanering av de fjällnära områdena och renbeteslandet i övrigt fortsätter och fullföljs. Med hänsyn till de klimatiska förhållanden med viktiga temperaturskillnader som konstaterats under olika decennier och sekel i dessa subarktiska områden torde det även framdeles, sedan markanvändningsplaneringen fullbordats, föreligga anledning att iaktta stor försiktighet med skogsbruket i området. Det statliga inflytandet i området kommer enligt NRL att säkras redan därigenom att planeringen i hithörande frågor kommer att angå flera kommuner, men även med hänsyn till lagens bestämmelser om rennäringen, fisket och den vetenskapliga naturvården samt friluftslivet som riksintressen.

JoU 1985/86:3y

Kunskapsförsörjning

I propositionen framhålls att det krävs ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning för att de allmänt hållna reglerna i NRL skall få avsedd verkan. En nära samverkan måste upprätthållas mellan kommun och länsstyrelse som i sin tur har att utnyttja det material som kan tillhandahållas av centrala myndigheter och regionala specialiserade organ. I sammanhanget lämnas även en redogörelse för en diskussion som pågått i vårt land om s.k. miljökonsekvensbeskrivningar för större exploateringsföretag efter en modell som har tillämpats i bl. a. USA. Enligt propositionen har det amerikanska systemet medfört en viss tungroddhet i hanteringen. Anledning saknas enligt bostadsministern att nu frånga den svenska utredningsmodell som tillämpas i vårt land.

I motion 1984/85:2244 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) yrkas att riksdagen begär förslag till inrättande av ett system för bl. a. konsekvensbeskrivningar (yrkande 3 delvis). Avsikten bör vara att miljökonsekvensbeskrivningarna skall vara en del av underlaget vid beslut enligt exempelvis miljöskyddslagen och 136 a byggnadslagen. De kan då bidra till att kunskapsluckor upptäcks och till att man genom en allmänt ökad kunskap får insikt om naturresurs- och miljöfrågor i samhället. Därför bör de konsekvensbeskrivningar som redan görs i samband med prövning enligt de nämnda lagarna utvidgas till att även omfatta alternativa projekt som är nödvändiga (inkl. s. k. 0-alternativ). Samma yrkande framställs i motion 1985/86:Jo799 av Karin Söder m. fl. (c).

Utskottet får i anslutning till propositionen framhålla att det enligt det system som traditionellt tillämpas i Sverige i första hand ankommer på den som söker tillstånd till ett exploateringsföretag att belysa verkningarna av företaget på ett sådant sätt att förutsättningarna för tillstånd kan bedömas, och att prövningsmyndigheterna sedan genom remissförfarande skaffar kompletterande upplysningar från berörda myndigheter och intressenter. Som bostadsministern framhåller är erfarenheterna från detta system i huvudsak positiva. Någon anledning att i normalfallet frånga den modellen finns enligt utskottets bedömning icke.

Utskottet har funnit lämpligt att i detta yttrande ta upp två motioner väckta av Sven Munke under allmänna motionstiden 1985 resp. 1986, nämligen motionerna 1984/85:2237 och 1985/86:Jo727. Den förstnämnda är följdmotion till motion 1984/85:2236 vilken behandlats av konstitutionsutskottet. Enligt sistnämnda motion borde förslaget till ny naturresurslag upphöjas till grundlag. Motionen avslogs av riksdagen hösten 1985 (KU 1985/86:5). I följdmotionen yrkas dels att miljö kvalitetsnormer införs för luften med avseende på vissa halter av luftföroreningar, dels att olika miljölagar kompletteras och inordnas under naturresurslagen. I motion Jo727 begärs utredning i syfte att reformera det miljörättsliga systemet. Motionären framhåller att människans välfärd delvis är beroende av hur hon lyckas tillgodogöra sig naturens resurser. Om dessa resurser tar slut, blir otillgängliga för människan eller förstörs genom förgiftning försämras oundvikligen människans livsbetingelser. Välfärden försvinner och i värsta fall går hon under som art. Sammanfattningsvis anser motionären att det miljörättsliga systemet behöver reformeras. Riksdagen bör slå fast att de långsiktiga miljömålen är överordnade andra mål och bygger på en ekologisk grundsyn. De långsiktiga miljömålen bör ges grundlagsskydd. Det miljörättsliga regelsystemet bör samordnas till en enhetlig miljöbalk. Lagstiftningsarbetet bör utgå ifrån miljöns känslighet. Andra aspekter som ekonomiska frågor och sysselsättningsfrågor bör underordnas de långsiktiga miljömålen.

Utskottet finner att de synpunkter som förs fram i de båda motionerna i stora delar bygger på samma grundsyn som den i det föregående berörda naturresurs- och miljökommitténs betänkande. Som utskottet därvid framhållit är det icke möjligt att i det nu aktuella reformarbetet vidta åtgärder av så omfattande natur som där föreslagits. Utskottet avstyrker således motionerna.

Stockholm den 18 mars 1986

På jordbruksutskottets vägnar

Karl Erik Olsson

Närvarande: Karl Erik Olsson (c), Håkan Strömberg (s), Arne Andersson i Ljung (m), Ove Karlsson (s), Lars Ernestam (fp), Martin Segerstedt (s), Sven Eric Lorentzon (m), Jan Fransson (s), Margareta Winberg (s), Kerstin Gellerman (fp), Jens Eriksson (m), Åke Selberg (s), Lennart Brunander (c), John Andersson (vpk) och Leif Marklund (s).

1. Avslag på lagförslaget, m. m.

Arne Andersson i Ljung, Sven Eric Lorentzon och Jens Eriksson (alla m) anför:

I första hand hänvisar vi till konstitutionsutskottets yttrande över förslaget till PBL. (KU 1985/86:8 y). Som däri framhålls bör bostadsutskottet företa en överarbetning av förslaget med hänsyn till regeringsformens stadganden om normgivningsmakten. Enligt vår mening bör jordbruksutskottet icke avlåta sitt yttrande innan PBL:s grundlagsenlighet klarlagts. Vi motsätter oss alltså att jordbruksutskottet avger sitt yttrande redan nu.

I andra hand anser vi, med instämmande i motion 66 (m), att naturvårdslagen är så vagt skriven att den blir till ringa stöd för beslutsfattarna. Lagen är obehövlig. Det lagskydd som är nödvändigt för en förnuftig hushållning med Sveriges naturresurser och för ett bevarande av värdefulla naturområden kan inrymmas i byggnadslagstiftningen och angränsande lagar, t. ex. naturvårdslagen och miljöskyddslagen. De skyddsvärda områdena bör begränsas och ges ett effektivt skydd. Bostadsutskottet bör således avstyrka propositionen i enlighet med motion 88 yrkande 1 samt föreslå riksdagen att med bifall till yrkande 2 i samma motion rikta ett tillkännagivande till regeringen om ett starkare skydd för bevarandevärda naturområden.

2. Ett vidgat hushållningsperspektiv

John Andersson (vpk) anser att den del av utskottets yttrande på s. 7 som börjar med "Utskottets ställningstagande" och slutar med "våra naturresurser" bort ha följande lydelse:

Som anförts i motion 93 bör en naturresurslag vila på en ekologisk grundsyn i enlighet med vad naturresurs- och miljökommittén skisserat i sitt betänkande (SOU 1983:56) Naturresursers nyttjande och hävd. Vpk anser att det nu är rätt tillfälle att anlägga det bredare perspektivet på hushållning som på sikt leder till att produktionens inriktning och metoder inrättas efter ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen. Bostadsutskottet bör därför tillstyrka motion 93 yrkande 1.

3. Jordbruksmark som riksintresse

Lars Ernestam och Kerstin Gellerman (båda fp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 10 med "Utskottet får vidare" och slutar på s. 12 med "i 5 kap. 2 §" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att skyddet av jordbruksmark mot bebyggelse och annan exploatering liksom hittills bör anses vara ett riksintresse. Som framhålls i motion 88 (fp) visar erfarenheterna att det är nödvändigt med strikta hushållningsbestämmelser och möjlighet till direkt statligt ingripande för att detta intresse skall kunna hävdas i områden där öppet landskap enligt vår uppfattning är ett riksintresse.

Bostadsutskottet bör således enligt utskottets mening tillstyrka motionen såvitt nu är i fråga (yrkande 2).

Karl Erik Olsson och Lars Brunander (båda c) anser att den del av utskottets yttrande på s. 18 som börjar "Utskottet får" och slutar "bedömning icke" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det finns anledning beakta de möjligheter som kan erbjudas att förbättra kunskapsförsörjningen i miljöskyddsmål. Utskottet biträder således förslaget i de båda motionerna om ökad användning av miljökonsekvensbeskrivningar i Sverige. Bostadsutskottet bör således tillstyrka motionerna i nu berört avseende.

Särskilt yttrande

Lars Ernestam och Kerstin Gellerman (båda fp) anför:

I motion 99 föreslog folkpartiet att komplettera 1 kap. 2 § så att NRL skall tillämpas även enligt lagen om skötsel av jordbruksmark och skogsvårdslagen (yrkande 1).

Med hänsyn till vad som anförs i yttrandet (s. 7) om den befarade extra arbetsbelastning ett bifall till yrkandet skulle få inom framför allt skogsvårdsorganisationen avstår vi från att yrka bifall till motionen i denna fråga. Vi är dock inte helt övertygade om att bifall till motionsyrkandet skulle medföra den omfattande prövning av ärenden som utskottsmajoriteten förutsätter.

