Regeringens proposition 1985/86:3

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

Prop.
1985/86: 3

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokollet den 19 juni 1985.

På regeringens vägnar

Gertrud Sigurdsen

Hans Gustafsson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag om hushållning med naturresurser m. m. Lagförslaget innehåller följande slag av bestämmelser:

Grundläggande hushållningsbestämmelser som till övervägande del motsvarar 9 § byggnadsstadgan och nuvarande s. k. verksamhetsanknutna riktlinjer i den fysiska riksplaneringen.

Hushållningsbestämmelser som ersätter de s. k. geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen.

Bestämmelser som ersätter 136 a § byggnadslagen om regeringsprövning av vissa industrianläggningar m. m.

Bestämmelser som reglerar uppgifterna för och ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter och kommunerna vid tillämpningen av den nya lagen.

Hushållningsbestämmelserna är avsedda att tillämpas vid planläggning och prövning av lov enligt den nya plan- och bygglagen samt i mål och ärenden enligt vattenlagen, miljöskyddslagen, naturvårdslagen, lagen om vissa torvfyndigheter, väglagen, lagen innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar och lagen om vissa rörledningar.

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

Propositionens lagförslag

Förslag till

Lag om hushållning med naturresurser m. m.

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skall användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning främjas.

2 § Bestämmelserna i 2 och 3 kap. skall tillämpas enligt vad som är föreskrivet i plan- och bygglagen (0000: 000), vattenlagen (1983: 291), miljöskyddslagen (1969: 387), naturvårdslagen (1964: 822), lagen (1985: 620) om vissa torvfyndigheter, väglagen (1971: 948), lagen (1902: 71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar och lagen (1978: 160) om vissa rörledningar.

2 kap. Grundläggande hushållningsbestämmelser

1 § Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

2 § Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär.

3 § Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.

4 § 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.

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

5 § Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.

Områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

6 § Mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtag-

ligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

7 § Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa.

Områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

8 § Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

Områden som är av riksintresse för anläggningar som avses i första stycket skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

9 § Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

10 § Om ett område enligt 5–8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller en del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde.

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot hushållningsbestämmelserna i 3 kap.

3 kap. Särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet

1 § De områden som anges i 2–6 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om hinder inte möter enligt 2–6 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i detta kapitel utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 2 kap. 7 § andra stycket.

2 § Inom följande områden skall turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön:

Kustområdet och skärgården i Bohuslän från riksgränsen mot Norge till Lysekil

Kustområdet i Halland

Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden

Kustområdet i Skåne från Örnahusen söder om Skillinge till Åhus

Kustområdena och skärgårdarna i Småland och Östergötland från Oskarshamn till Arkösund

Kustområdena och skärgårdarna i Södermanland och Uppland från Oxelösund till Herräng och Singö

Kustområdet och skärgården i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde

Kustområdet och skärgården i Norrbotten från Bondöfjärden till riksgränsen mot Finland

Öland

Gotland

Sjö- och åslandskapet vid Romeleåsen i Skåne

Åsnen med öar och strandområden och områdena söder därom utmed Mörrumsån och vid sjön Mien till Pukaviksbukten och Listerlandet

Vänern med öar och strandområden

Vättern med öar och strandområden

Tiveden med områdena vid sjön Unden och sjön Viken samt området utmed Göta kanal mellan Karlsborg och Sjötorp

Området Dalsland-Nordmarken från Mellerud och sjön Ånimmen vid Vänern till sjösystemet från Dals-Ed i söder till Årjäng och Östervallskog i norr

Fryksdalen från Kil till Torsby samt området utmed övre delen av Klarälven inom Torsby kommun

Mälaren med öar och strandområden

Området Malingsbo-Kloten mellan Storå, Kopparberg, Smedjebacken och Skinnskatteberg

Området utmed Dalälven från Avesta till Skutskär

Siljan och Orsasjön med öar och strandområden samt området utmed Oreälven, sjön Skattungen och Oresjön med området söder därom över Gulleråsen och Boda till Rättvik

Området utmed Ljusnan från Färila till Bergvik

Vindelådalen

Fjällvärlden från Transtrandsfjällen i söder till Treriksröset med undantag för de fjällområden som anges i 5 §.

3 § Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde samt på Öland får anläggningar som avses i 4 kap. 1 § första stycket inte komma till stånd.

4 § Inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna.

Anläggningar som avses i 4 kap. 1 § första stycket får komma till stånd endast på platser där anläggningar av sådant slag redan finns.

5 § Inom fjällområdena Långfjället-Rogen, Sylarna-Helags, Skäckerfjällen, Burvattnet, Hotagsfjällen, Frostviken-Borgafjällen, Marsfjällen-Vardofjällen, Artfjället, Tärna-Vindelfjällen, Sarek-Mavas, Kebnekaise-

Sjaunja, Rostu och Pessinki får bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.

6 § Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får inte utföras i följande vattenområden:

Torneälven	
Kalixälven	
Piteälven	
Vindelälven	
I Dalälven	Västerdalälven uppströms Hummelforsen och Österdalälven uppströms Trängslet
Ljungan	uppströms Storsjön
I Indalsälven	Åreälven, Ammersån uppströms Överammer, Storån-Dammån samt Hårkan uppströms Hotagen
I Ångermanälven	Lejarälven, Storån uppströms Klumpvattnet, Långselån-Rörströmsälven, Saxån, Ransarån uppströms Ransarn samt Vojmån uppströms Vojmsjön
Vapstälven	
Moälven	
Lögdeälven	
Öreälven	
I Umeälven	Tärnaån, Girjesån och Juktån uppströms Fjosoken
I Skellefteälven	källflödena uppströms Sädvajaure respektive Riebnes
Byskeälven	
I Luleälven	Stora Luleälven uppströms Akkajaure, Lilla Luleälven uppströms Skalka och Tjaktjajaure samt Pärlälven
I Råneälven	Rörån-Livasälven.

Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får inte heller utföras i följande älvsträckor:

I Klarälven	sträckan mellan Kärrbackstrand och Edebäck
I Dalälven	Västerdalälven nedströms Skiffsforsen samt sträckan mellan Näs bruk och Gysinge
I Ljusnan	sträckan mellan Hede och Svegssjön samt sträckan mellan Laforsen och Malmyrströmmen
I Umeälven	Tärnaforsen mellan Stor-Laisan och Gäuta.

Första och andra styckena gäller inte vattenföretag som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

4 kap. Tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m. m.

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

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

4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,
6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,
7. anläggningar för eldning med fossilt bränsle om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,
8. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 3 kap. 5 §.

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

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

Statliga myndigheter som får kännedom om anläggningar och åtgärder som avses i första stycket skall underrätta regeringen om detta.

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

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

4 § Om det finns särskilda skäl, får regeringen i ett visst fall medge undantag från kravet på tillstånd enligt 1 §.

5 § Tillstånd enligt 1 eller 2 § får förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen och göras beroende av att saken inom viss tid fullföljs genom ansökan om prövning enligt miljöskyddslagen (1969: 387).

6 § Till böter eller fängelse i högst två år skall den dömas som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. påbörjar en anläggning eller vidtar någon annan åtgärd som anges i 1 § utan att regeringen har meddelat tillstånd eller medgett undantag från kravet på tillstånd,
2. påbörjar eller fortsätter utförandet av en anläggning eller en åtgärd sedan regeringen enligt 2 § har beslutat att anläggningen eller åtgärden inte får utföras utan tillstånd, eller
3. inte rättar sig efter ett villkor eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av detta kapitel, om överträdelsen inte är ringa.

5 kap. Myndigheternas uppgifter, ansvarsfördelning m. m.

1 § Varje myndighet som skall tillämpa denna lag skall se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen (0000: 000) och sådant planeringsunderlag som belyser hushållningsfrågan finns tillgängliga i målet eller ärendet.

Om myndigheten begär det, är kommunen skyldig att tillhandahålla planer enligt plan- och bygglagen samt planeringsunderlaget till dessa.

Länsstyrelsen skall ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med naturresurser i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som skall tillämpa denna lag.

2 § Regeringen får i visst fall besluta att en eller flera kommuner skall redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen i sin planering enligt plan- och bygglagen (0000: 000) avser att tillgodose ett intresse som rör hushållningen med naturresurser. Statliga myndigheter skall anmäla till regeringen om det uppkommer behov av sådan redovisning.

3 § Länsstyrelsen har tillsyn i länet över hushållningen med naturresurser och efterlevnaden av vad som föreskrivs i eller beslutas med stöd av 4 kap.

De centrala förvaltningsmyndigheterna har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med naturresurser. Statens planverk har den allmänna uppsikten över hushållningen med naturresurser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.

Bostadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 juni 1985

Närvarande: statsrådet Sigurdsen, ordförande, och statsråden Gustafsson, Hjelm-Wallén, Peterson, Boström, Göransson, Dahl, Hellström, Thunborg

Föredragande: statsrådet Gustafsson

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

1 Inledning

Regeringen beslöt den 23 maj detta år att genom proposition föreslå riksdagen att anta ett förslag till ny plan- och bygglag (PBL). Förslaget, som har granskats av lagrådet, har som ett av sina viktigaste syften att decentralisera ansvaret för planläggning och för den lokala miljön till kommunerna. Förslaget innebär i det avseendet att kommunala planer för bebyggelseutveckling och användning av mark- och vattenområden normalt skall bli gällande genom kommunens beslut att anta planen. Staten skall kunna ingripa mot kommunala planer endast om vissa i lagen angivna intressen inte blivit tillgodosedda. De intressen som därvid åsyftas är främst sådana s. k. riksintressen beträffande mark- och vattenområdens användning som omfattas av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. PBL-förslaget förutsätter att dessa statliga intressen preciseras genom lagbestämmelser.

En lagreglering av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen förutsattes redan vid behandlingen av prop. 1972: 111 om hushållning med mark och vatten. Civilutskottet (CU 1972: 35) hänvisade därvid till det då pågående utredningsarbetet inom den s. k. bygglagutredningen. Därefter har en lagreglering föreslagits eller förutsatts i flera olika sammanhang av såväl regeringen som riksdagen.

I motion 1981/82: 1921 av Olof Palme m. fl. om naturvården uttalas bl. a. att regeringen bör låta göra en utvärdering av det omfattande utredningsarbete rörande naturresurser som pågår. Vidare förordas att den fysiska riksplaneringen, med utredningsmaterialet om naturresurserna som grund, bör utvidgas till att omfatta också de naturresurser som i dag inte behandlas i riksplaneringen. Enligt motionen bör regeringen låta utreda frågan om behovet av en särskild lagstiftning för att värna om naturresurserna. Jordbruksutskottet anförde i sitt utlåtande (JoU 1982/83: 4) bl. a. att det finns skäl att utreda behovet av en övergripande lagreglering om hushållning med naturresurser och hemställde att riksdagen skulle ge regeringen detta tillkänna. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan (rskr 38).

Mot bakgrund av de nu angivna omständigheterna upprättades i början av år 1984 inom bostadsdepartementet – efter samråd med jordbruksdepartementet och övriga berörda departement – en promemoria (Ds Bo 1984: 3) med förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m. samt förslag till ändringar i ett tiotal lagar som är av betydelse i sammanhanget. Promemorian har remissbehandlats.

På grundval av förslaget i promemorian beslutade regeringen den 6 december 1984 att remittera ett förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m. (NRL) till lagrådet. Lagrådet avlämnade den 9 maj 1985 sitt yttrande över lagförslaget.

Jag vill nu ta upp förslaget till NRL. Förslaget omfattar frågor som berör flera departements ansvarsområden och jag har i de skilda frågorna samrått med berörda statsråd. Jag vill här erinra om att regeringen genom beslut den 25 april och den 13 juni i år har remitterat förslag till följdlagstiftning till PBL och NRL till lagrådet. Så snart yttrande från lagrådet över dessa remisser föreligger avser jag att återkomma till regeringen med förslag till proposition i följdlagstiftningsfrågorna.

I detta ärende bör till protokollet fogas dels promemorians lagförslag och den sammanfattning som promemorian innehåller, *bilaga 1*, dels en förteckning över de instanser som avgett remissyttranden m. m. med anledning av promemorian, *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom bostadsdepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (Dnr F 309/84.). Vidare bör till protokollet fogas dels det till lagrådet den 6 december 1984 remitterade förslaget till NRL, *bilaga 3*, dels lagrådets yttrande över förslaget, *bilaga 4*.

Jag kommer i det följande att bygga vissa av mina resonemang på erfarenheter från den fysiska riksplaneringen. Mot den bakgrunden bör som *bilaga 5* till protokollet i detta ärende fogas en redogörelse för det hittillsvarande arbetet med den fysiska riksplaneringen.

Lagrådet framför på vissa punkter kritik mot det remitterade lagförslaget och förordar vissa ändringar av detta. I några avseenden anser lagrådet att det finns anledning att utveckla frågor om tillämpningen av de föreslagna lagreglerna. Jag har funnit anledning att på vissa punkter tillmötesgå lagrådet och föreslå ändringar i det remitterade förslaget. I sak är ändringarna marginella. Lagrådets synpunkter tar jag upp i anslutning till min behandling av de olika sakfrågorna och de enskilda paragraferna i lagförslaget.

2 Reformbehoven och lagförslagets huvudsakliga inriktning

Sammanfattning

- Erfarenheterna från den fysiska riksplaneringen och den praktiska tillämpningen av riksdagens riktlinjer för hushållningen med mark- och vattenområden av riksintresse läggs till grund för en lag om hushållning med naturresurser m. m. (NRL).
- Bestämmelserna i NRL skall syfta till att främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning med marken, vattnet

och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelserna skall tillämpas vid beslut enligt olika författningar i frågor som rör användningen av mark- och vattenresurserna.

- Riksdagens riktlinjer i den fysiska riksplaneringen skall upphöra att gälla sedan NRL har trätt i kraft.
- För att de allmänt hållna reglerna i NRL skall få avsedd verkan krävs ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning. Den fysiska planering som bedrivs hos kommuner samt statliga myndigheters utredningsverksamhet skall ge underlag för tillämpningen av NRL. Länsstyrelsen får rollen som samordnare av statens intressen i frågor som rör användningen av mark- och vattenområden inom länet. Länsstyrelsen får också till uppgift att ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med naturresurser och som finns hos statliga myndigheter.
- Kommunernas roll vid tillämpningen av NRL följer av PBL. Översiktsplanen enligt PBL används som instrument för att belysa samhällets – dvs. statens och kommunens – syn på vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in vid framtida beslut om användningen av mark- och vattentillgångarna. Ståndpunktstagandena i översiktsplanen skall utgöra underlag för tillämpningen av NRL:s bestämmelser i mål och ärenden enligt de lagar som anknyts till NRL.
- Genom detaljplan eller områdesbestämmelser kan tillämpningen av NRL läggas fast med bindande verkan för efterföljande markanvändningsbeslut.
- Kommunerna skall vara skyldiga att på begäran tillhandahålla planer enligt PBL och planeringsunderlaget till dessa åt de myndigheter som skall tillämpa NRL.
- NRL bör bestå av fem kapitel med följande huvudsakliga innehåll:

  1 kap. med bestämmelser om lagens inriktning och tillämpningsområde

  2 kap. med de grundläggande bestämmelser som behövs för att främja en lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt bestämmelser om den särskilda hänsyn som skall tas vid markanvändningsbeslut inom områden som av olika skäl är av riksintresse – en motsvarighet till de verksamhetsanknutna riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen

  3 kap. med bestämmelser som ersätter de geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen

  4 kap. med bestämmelser som motsvarar en del av 136 a § byggnadslagen och som föreskriver regeringsprövning av viss industriell eller liknande verksamhet

  5 kap. med bestämmelser om vissa tillämpningsfrågor m. m.

2.1 Bakgrund

Den dåvarande regeringen beslöt den 9 september 1982 om remiss till lagrådet av ett förslag till lag om hushållning med mark- och vattenområden av riksintresse. Lagförslaget grundades på riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. I remissen redovisades endast översiktligt hur tillämp-

ningen av lagen var tänkt. Avsikten var att denna lagrådsremiss skulle följas av en ny remiss om samordningen mellan den föreslagna lagen och annan lagstiftning.

Lagrådsremissen återkallades på mitt förslag genom beslut av regeringen den 4 november 1982. Som skäl för ett återkallande anförde jag bl. a. följande:

Den föreslagna lagen är avsedd att tillämpas vid beslut enligt de författningar i vilka detta särskilt föreskrivs. Arbetet med att utforma lagregler om anknytningen mellan den föreslagna lagen och andra författningar som rör användningen av mark och vatten har påbörjats inom bostadsdepartementet. Eftersom tillämpningen av lagen i stor utsträckning blir beroende av hur denna anknytning utformas, är det enligt min mening lämpligt att hela lagstiftningsfrågan övervägs i ett sammanhang. Överväganden behöver också göras beträffande sambandet mellan en lagreglering av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen och det förslag till ny plan- och bygglag som nu bereds inom bostadsdepartementet.

Vid sin behandling av den förut nämnda motionen 1981/82: 1921 om naturvården anförde jordbruksutskottet i sitt betänkande 1982/83: 4 om ändring av naturvårdslagen 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 naturresurs 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 återanvänding 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.

Det förslag till NRL som mot denna bakgrund lades fram i den förut nämnda departementspromemorian har i allt väsentligt godtagits av remissinstanserna. Jag skall med anledning av en viss remisskritik senare återkomma till namnfrågan.

Jag vill nu ta upp några frågor som enligt min mening är av grundläggande betydelse för utformningen av en lag om hushållning med naturresurser.

Brister i nuvarande regelsystem

Landets naturresurser utgör en av de grundläggande förutsättningarna för vårt välstånd. Ett fortsatt utnyttjande av naturresurserna 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 bl. a. i hög grad på hur väl vi förmår hushålla med naturresurserna och slå vakt om markens och vattnets produktionsförmåga.

Möjligheterna att utnyttja naturresurserna påverkas givetvis av planer och andra beslut om hur marken och vattnet och den fysiska miljön i övrigt får användas, bl. a. för bebyggelse och anläggningar samt för produktion och annan försörjning. För många verksamheter i samhället är beskaffenheten av de naturresurser som finns i ett visst område – på eller i marken, under sjö- eller havsbottnen eller i vattnet – avgörande för hur anspråken ställs på att få använda marken och vattnet i området. Det gäller för jordbruket, skogsbruket, renskötseln och fiskenäringen men också för vattenkraft-, torvbrytnings- och gruvföretag.

För andra verksamheter betyder ett områdes läge i förhållande till tätorter, transportleder och olika nyttigheter mer än markens eller vattnets fysiska beskaffenhet och innehåll. Detta gäller t. ex. i åtskilliga fall för tillverkningsindustrin och som regel för serviceverksamheter. För bebyggelseutvecklingen är lokalklimatet och kvaliteten hos natur- och kulturmiljön viktiga faktorer.

Det är naturligt att nya och ändrade anspråk på användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt i många fall medför konflikter mellan företrädare för den pågående markanvändningen och dem som har önskemål om förändringar. Allemansrätten i vårt land och det brett förankrade miljöintresset gör att många människor berörs och engageras av sådana frågor. Motsättningarna är av olika karaktär. Konflikter mellan exploateringsintressen å ena sidan och de areella näringarnas eller naturvårdens och kulturminnesvårdens intressen å den andra sidan är inte ovanliga. Exploateringsintressena tar sig ofta uttryck i byggnads- och anläggningsverksamhet, mineralutvinning och andra ingrepp som förändrar natur- och kulturmiljön och som kan påtagligt påverka förutsättningarna för biologisk produktion och annan användning av marken och vattnet.

Motsättningar i fråga om hur marken och vattnet skall utnyttjas kan också ha sin grund i skiljaktiga uppfattningar mellan pågående industriell eller liknande verksamhet och nya exploateringsönskemål. I vissa fall kan det vara fråga om långsiktiga industriella exploateringsönskemål som skulle äventyras om kortsiktiga exploateringsintressen tillgodosågs.

När de motstående önskemålen i fråga om markens och vattnets användning inte går att förena, måste beslut fattas som avgör frågan till förmån för något eller några av intressena. Samhället har sedan lång tid ställt upp regler för hur olika intressen och önskemål skall vägas mot varandra i sådana konfliktsituationer. Regler härom finns i byggnadslagstiftningen och i en rad andra lagar. Det regelverk som successivt vuxit fram har blivit omfattande och svåröverskådligt och berör många olika verksamheter. Ett stort antal prövningsmyndigheter är inkopplade i beslutsprocessen.

Regler som tillkommit vid olika tidpunkter präglas var och en helt naturligt av sin tids värderingar. Också nyare lagstiftning präglas i vissa fall av äldre uppfattningar och synsätt. Starkt förenklat kan man säga att tidigare lagstiftning huvudsakligen var inriktad på att få till stånd en effek-

tiv användning av olika naturresurser utan att motstående intressen eller långsiktiga följder för samhällsutvecklingen och samhällsekonomin beaktades särskilt mycket. Modernare lagstiftning innehåller mera av avvägningsmöjligheter, men grundsynen präglas fortfarande i många fall av att det är ett sektoriellt intresse som i första hand skall tillgodoses. I vissa lagar framhävs således främst den tekniska och ekonomiska effektiviteten, i andra den sociala omtanken och i ytterligare andra framför allt omsorgen om natur- och kulturmiljön.

Dessa skillnader i fråga om lagstiftningens inriktning medför att myndigheter, som med utgångspunkt i olika lagar har att bedöma hur ett visst mark- eller vattenområde lämpligen bör användas, kan ha att tillämpa lagregler som i skilda hänseenden är bristfälligt eller inte alls samordnade inbördes. Frågor av stor betydelse för många intressen i samhället avgörs i vissa fall från renodlat sektoriella utgångspunkter utan att tillräckliga avvägningar görs i förhållande till de övriga intressena. De meningsmotsättningar som av naturliga skäl ofta finns i enskilda ärenden kan därigenom komma att förstärkas, vilket bl. a. kan medföra betydande förseningar i beslutsprocessen.

Förutsättningar för en god hushållning

Av vad jag nu har anfört framgår enligt min mening att det finns ett klart behov av en lagreglering med vars hjälp kraven på hushållning med och omsorg om naturresurserna kan ställas. Det är 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 olika 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 olika slag, av utsläpp av giftiga eller försurande ämnen och av bullerstörningar. Möjligheterna att etablera eller utveckla industriell produktion eller energiproduktion i ett område kan på motsvarande sätt begränsas av bostadsbebyggelse eller av anordningar för friluftsliv och rekreation i det omedelbara grannskapet. Behovet av skyddszoner för riskdämpning kring vissa verksamheter medför restriktioner bl. a. för bebyggelseutvecklingen. Vissa industriella och liknande anläggningar har också en sådan storlek att inverkan på landskapsbilden blir betydande. Bedömningar av den inverkan en viss åtgärd kan få för olika intressen måste inrymma överväganden om effekter av sådana slag. En naturresurslag bör medföra att sådana överva-

ganden görs vid statliga och kommunala myndigheters beslut om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

En god hushållning med naturresurserna förutsätter att det i mål och ärenden som gäller användningen av mark- eller vattenområden finns tillgång till ett tillräckligt bra kunskapsmaterial. Materialet måste belysa de konkurrensförhållanden som råder och de effekter för motstående intressen och för utvecklingen på lång sikt som kan bli följden av olika prioriteringar. Bestämmelserna i en naturresurslag bör därför också ge utgångspunkter för sammanställning av det material som behövs för tillämpningen av lagen.

I vårt ekonomiska system tas flertalet konkreta initiativ när det gäller att utnyttja naturresurserna av enskilda människor och av privata eller samhällsägda företag. Också statliga och kommunala förvaltningar vidtar åtgärder av olika slag som har betydelse för naturresurshushållningen. Förvaltningarna påverkar resursutnyttjandet bl.a. genom olika planer och program för sin verksamhet. Det ligger i sakens natur att sådana initiativ och planer ofta utgår från överväganden som är knutna till de företags- och kommunalekonomiska villkoren för den verksamhet det gäller. Det är också naturligt att sådana ekonomiska intressen tillmäts stor tyngd i beslutssammanhang. Det följer både av att intressenterna är många och har en betydande styrka och av statens och kommunernas önskan att främja ekonomisk tillväxt och sysselsättning i syfte att öka vårt välstånd.

De intresseavvägningar som är ofrånkomliga om besluten skall tillgodose kravet på god hushållning innebär i många fall att de nu avsedda ekonomiska intressena skall bedömas i förhållande till ekologiska, sociala eller samhällsekonomiska intressen av mer långsiktig karaktär. Det är de senare intressena som behöver få stöd av bestämmelser i en naturresurslag, så att de får tyngd i avvägningssammanhang. Det gäller ju att slå vakt om den materiella grunden för produktion och välfärd också för framtida generationer. Dessa utgångspunkter för vad en lag om hushållning med naturresurser bör innehålla ligger helt i linje med miljöpolitikens mål att trygga alla människors rätt till en god livsmiljö.

Jag anser det mot denna bakgrund vara naturligt att en naturresurslag får en inriktning mot skydd av långsiktiga och för landet väsentliga värden som inte kan väntas bli tillräckligt beaktade utan stöd av en lag. Detta innebär inte att en sådan lag ensidigt bör främja bevarandeintressen och långsiktiga försörjningsbehov. 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 i ett kortsiktigt perspektiv. En naturresurslag som innehåller sådana grundläggande bestämmelser kommer enligt min mening att främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

Det lagförslag som jag nu kommer att lägga fram, inriktas på frågor om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. 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 grund för ingripande mot pågående användning av dessa resurser.

Den nya lagen skall få genomslagskraft genom de olika speciallagar som styr markanvändningen. Den skall tillämpas då myndigheter fattar beslut i mål och ärenden enligt dessa speciallagar och blir därmed ett instrument för att påverka och samordna myndigheters beslutsfattande i riktning mot en bättre hushållning med naturresurserna. Därmed bör dessa resurser också komma att utnyttjas på ett sätt som gagnar samhället som helhet.

2.2 Grunder för en lagreform om naturresurshushållning

Mitt förslag: Erfarenheterna från den fysiska riksplaneringen och den praktiska tillämpningen av riksdagens riktlinjer för hushållningen med mark- och vattenområden av riksintresse läggs till grund för en lag om hushållning med naturresurser m. m. (NRL).

Promemorieförslaget: Överensstämmer med mitt förslag (se promemorian s. 39–42).

Remissinstanserna: Endast några få remissinstanser har haft erinringar mot promemorieförslaget i denna del.

Skälen för mitt förslag: Kunskaperna om sambanden i naturen har ökat snabbt under de senaste decennierna. Skador på naturen till följd av utsläpp av olika ämnen är väl kända för alla. Utredningar av olika slag om miljöfrågor har gjorts och även lett till förändringar av lagstiftningen i syfte att få till stånd ett bättre skydd för vår natur- och kulturmiljö.

Med hänsyn till behovet av en bättre hushållning med naturresurser i landet och de brister i samordningen mellan olika lagar som styr hushållningen med våra naturtillgångar finns det, som jag angav tidigare, skäl att nu föreslå en övergripande lagreglering om hushållning med naturresurser m. m.

Det kan vara på sin plats att här något beröra naturresurs- och miljökommitténs överväganden. Kommittén har behandlat naturresursfrågorna i vid bemärkelse i sitt betänkande (SOU 1983: 56) Naturresursers nyttjande och hävd. Kommittén framhåller, med hänvisning till naturens och samhällets ömsesidiga påverkan, att en naturresurshushållning bör omfatta alla led i naturresursutnyttjandet. Eftersom huvudsyftet med allt sådant utnyttjande är försörjning, anser kommittén att hushållningen i solidaritet med kommande generationer bör syfta till att trygga försörjningen på såväl kort som lång sikt och att den även måste innefatta åtgärder som syftar till att förebygga negativa sidoeffekter av naturresurshanteringen. Hushållningen bör också inbegripa en tekniskt effektiv hantering av naturresurserna och deras användning.

Kommittén anser att naturresurshushållningen bör bygga på en ekologisk grundsyn. En sådan grundsyn innebär enligt utredningen att naturresurshanteringen inriktas så att ekosystemens och de biokemiska kretsloppens förmåga att varaktigt producera nyttigheter för människorna bibehålls eller ökas. För att få till stånd en ökad värdegemenskap i samhället i

dessa frågor anser kommittén att följande fem etiska normer bör utgöra grund för hushållningen med naturresurser:

- människan måste utnyttja naturen; men när hon väl tagit den i bruk bör hon fortsätta att bruka den på ett sådant sätt att ekosystemens produktionsförmåga bibehålls
- oumbärliga ekologiska processer och livsviktiga system skall vidmakthållas
- genetisk variation skall bevaras
- användningen av icke förnybara naturresurser skall vara inriktad på uthållighet
- människan skall skyddas mot skadliga miljöbetingelser, särskilt mot sådana som kan ge avsevärt försämrad livskvalitet eller ärftliga skador på släktet.

Hushållningsfrågorna gör sig naturligtvis särskilt gällande i fråga om icke förnyelsebara naturresurser och oåterkalleliga miljöförändringar.

Kommittén anser att en effektiv hushållning med icke förnyelsebara resurser innebär en hantering där återvinningsgraden är hög eller där förbrukningen av resurser leder till att andra resurser skapas.

Med hänsyn till osäkerheten huruvida användbara metoder kommer att finnas för substitution, återvinning eller avfallsanvändning bör sträng sparsamhet iakttas med icke förnyelsebara 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 största möjliga utsträckning. Kommittén föreslår en rad åtgärder men lägger inte fram något förslag om lagstiftning för att få till stånd en bättre hushållning med naturresurserna.

Som konstaterats i departementspromemorian är det försök som har gjorts av kommittén att behandla naturresurshushållningen utifrån en totalsyn på hushållningsfrågorna av stort värde. Det är emellertid inte 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. De grundläggande synsätten i kommitténs förslag bör emellertid bilda utgångspunkt även för ett mera begränsat reformarbete med inriktning på att åstadkomma en bättre hushållning med våra naturresurser.

En rimlig utgångspunkt för ett sådant reformarbete är, som också föreslås i departementspromemorian, att bygga vidare på erfarenheterna från den fysiska riksplaneringen. Syftet med riktlinjerna i denna planering är att åstadkomma en god hushållning med mark- och vattentillgångar som är av särskild betydelse för hela landet. Den motion om naturvården som jag redovisade i inledningen syftar till en bättre planering och kunskap innan icke förnyelsebara naturresurser tas i anspråk för att därigenom en bra hushållning skall kunna nås. Att i den reform jag nu föreslår bygga vidare på idéerna i den fysiska riksplaneringen är även väl förenligt med jordbruksutskottets uttalanden med anledning av motionen.

Den fysiska riksplaneringen utgör ett led i en kunskapsuppbyggnad som är en förutsättning för hushållning i vid mening. Kunskapsuppbyggnaden avser förhållanden som är av betydelse för bedömning främst av frågor om

användningen av mark- och vattenresurserna. Utgångspunkten för den fysiska riksplaneringen är att hushållningen med mark och vatten skall ske med ett långsiktigt perspektiv och baseras på en ekologisk grundsyn. I riksdagsbeslutet från år 1972 (prop. 1972: 111 bil. 2, CU 35, rskr 348) angavs tre huvuduppgifter för den fysiska riksplaneringen, nämligen

- att kartlägga dels de långsiktiga önskemål som skilda intressen riktar mot mark och andra naturtillgångar, dels de tillgångar som svarar mot anspråk som kan förutses
- att analysera i vilken utsträckning det föreligger konflikter mellan olika anspråk och klarlägga konsekvenserna av alternativa sätt att utnyttja naturresurserna samt
- att i den mån det är motiverat av riksintresse dra upp riktlinjer för hushållning med sådana naturtillgångar som är eller kan väntas bli efterfrågade av skilda intressen eller som är särskilt känsliga för miljöpåverkan.

Den fysiska riksplaneringen har fungerat i stort sett enligt de idéer som riksdagen lade fast år 1972. Ett omfattande arbete med program och planer har utförts i samarbete mellan staten och kommunerna. Detta arbete har lett till en utvecklad översiktsplanering i kommunerna och därigenom till en god överblick över många frågor som rör användningen av mark och vatten.

2.3 Samordnade regler för tillståndsprövning och den huvudsakliga inriktningen av reglerna

Mitt förslag: Bestämmelserna i NRL skall syfta till att främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelserna skall tillämpas vid beslut enligt olika författningar i frågor som rör användningen av mark- och vattenresurserna.

Riksdagens riktlinjer i den fysiska riksplaneringen skall upphöra att gälla sedan NRL har trätt i kraft.

Promemorieförslaget: Överensstämmer med mitt förslag (se promemorian s. 42–45).

Remissinstanserna: Med några få undantag har remissinstanserna tillstyrkt promemorieförslaget att i en särskild lag skall läggas fast gemensamma grundregler – av i stort den utformning som promemorieförslaget innehåller – för att avgöra markanvändningskonflikter. Många remissinstanser uttrycker sin tillfredsställelse över att förslaget innebär att riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen lagregleras och att förslaget bygger vidare på det riksplanearbete som utvecklats sedan början av 1970-talet. Ett litet antal remissinstanser har motsatt sig att promemorieförslaget läggs till grund för lagstiftning. Svenska naturskyddsföreningen förkastar förslaget med främst den motiveringen att det dels avviker markant från hittills gällande tankegångar att samhällsutvecklingen skall vila på en ekologisk

grund, dels innebär att omformuleringar av nu gällande riksplaneriktlinjer gjorts som innebär att bevarandeaspekter tonas ned till förmån för en ordnad exploatering av naturresurser. Styrelsen för miljövårdsprogrammet vid Lunds universitet anser sig inte heller kunna stödja promemorieförslaget, främst på grund av att det saknas en helhetsbild och att endast delar av naturresursområdet omfattas. Svenska kraftverksföreningen ifrågasätter nyttan och behovet av den nya lagen och framhåller bl. a. att lagförslaget i alltför hög grad tillgodoser bevarandeintressen på bekostnad av produktionsintressen. Näringslivets byggnadsdelegation avstyrker förslaget, särskilt därför att detta ger upphov till en alltför ensidig intresseavvägning till förmån för offentliga allmänna intressen.

Vissa remissinstanser anser att de föreslagna reglerna getts en alltför vag utformning och att avvägningen mellan olika intressen bör styras hårdare. Från några håll framförs dock synpunkter på att förslaget i vissa avseenden i för stor utsträckning ger uttryck för färdiga avvägningar. Statens industriverk pekar t. ex. på att en lagstiftning där vissa intressen prioriteras framför andra innebär en risk för låsning till nulägets värderingar av olika intresseanspråk.

När det gäller lagens rubrik har flera remissinstanser varit kritiska. Flera länsstyrelser påpekar att "lag om hushållning med naturresurser m. m." har gett anledning till en rad missuppfattningar och missförstånd. Vanligast sägs vara att lagförslaget uppfattas som en slags kompletterande naturvårdslag. Flertalet av de remissinstanser som tar upp namnfrågan föreslår att lagen benämns "lag om hushållning med mark och vatten" eller ges en rubrik som anknyter till mark- och vattenhushållningsbegreppet i den fysiska riksplaneringen.

Skälen för mitt förslag: Som jag tidigare föreslagit bör erfarenheterna från den fysiska riksplaneringen läggas till grund för utformningen av reglerna i NRL. Det finns därför anledning att här något belysa hur riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen fungerar.

Riktlinjerna är ett slags handlingsregler som tillämpas vid beslut som rör användningen av mark- och vattenresurserna i områden som av skäl som anges i riktlinjerna är av stor betydelse för landet som helhet. Redovisning av vad riktlinjerna bör leda till när det gäller användningen av områdena har förutsatts ske och har också skett i kommunernas översiktliga planering och planläggning.

När det gäller tillämpningen i enskilda ärenden av riktlinjerna och användningen av det material som har kommit fram under program- och planeringsskedena i den fysiska riksplaneringen, kan till en början konstateras att riktlinjerna har spelat en central roll för plan- och tillståndsbeslut enligt byggnadslagstiftningen. Riksplaneringen har som jag nyss nämnde bedrivits med nära anknytning till de planeringsformer som byggnadslagstiftningen erbjuder. Planer och tillståndsbeslut enligt denna lagstiftning skall grundas på ett förhållandevis vittomfattande synsätt på hushållningsfrågor. Sålunda finns i byggnadslagstiftningen sedan länge regler om hänsynstaganden till andra sektorer än byggnadssektorn. Det har därför väl gått att tillämpa de av riksdagen uppställda riktlinjerna för hushållning med mark och vatten vid plan- och tillståndsbeslut enligt byggnadslagstiftningen.

I åtskilliga av de övriga lagar som behandlar frågor med anknytning till riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen finns bestämmelser som föreskriver att allmänna intressen skall beaktas. Riktlinjerna har härigenom – i enlighet med vad som förutsattes av riksdagen – kunnat beaktas i en relativt stor utsträckning även vid tillämpningen av dessa lagar. Regeringen har utfärdat ett cirkulär (1973: 15) till samtliga statsmyndigheter om beaktande av riktlinjer för hushållningen med mark och vatten. I cirkuläret anbefaller regeringen samtliga statsmyndigheter att som vägledande vid varje beslut som är av betydelse för användningen av mark eller vatten beakta de riktlinjer som statsmakterna har dragit upp för hushållningen med dessa naturtillgångar. I ett särskilt cirkulär (1978: 227) har regeringen erinrat de statliga myndigheterna om riktlinjerna för de s. k. obrutna fjällområdena.

Man kan med fog påstå att olika myndigheter genom riktlinjerna och det underlagsmaterial som utarbetats i samverkan mellan staten och kommunerna för att belysa och precisera riktlinjerna, har fått ett bättre underlag för att bedöma den hänsyn till allmänna intressen som skall tas vid beslut enligt olika lagar. Här kan erinras om att högsta domstolen i vissa fastighetsmål haft riksdagens riktlinjer som grund för sitt ställningstagande och därvid som underlag använt kommunernas översiktsplaner där markanvändningsfrågan belysts utifrån riktlinjerna. Även i vissa vattenmål har riktlinjerna och det underlagsmaterial som utarbetats i riksplaneringen utgjort grund för domstolarnas bedömning av målen. Även om kommunernas planer i första hand avser riktlinjernas inverkan på bebyggelseplanering, kan planerna och underlaget för dem vanligtvis direkt användas även vid prövning av andra verksamheters förhållande till riktlinjerna.

Arbetet med riksplaneringen har således fört med sig en viss enhetlighet vid tillämpningen av allmänt hållna hänsynsregler i olika lagar. Det torde råda enighet om att detta också fört med sig positiva effekter för hushållningen med våra mark- och vattentillgångar – inte minst genom ett ökat samarbete mellan olika myndigheter och intressegrupper i samhället när det gällt att klara ut hushållningsförutsättningarna inom olika områden.

Nu ställs från bl. a. riksdagen krav på att en bättre hushållning med naturresurserna skall åstadkommas. Man kan då konstatera att hushållning med naturresurser i stor utsträckning handlar om hur mark- och vattenområden, med ämnen och material och vad som i övrigt finns i områdena, tas i anspråk för olika ändamål eller påverkas av olika verksamheter inom eller i närheten av områdena. Som jag utvecklade i inledningen av min föredragning uppträder det i sådana situationer intressemotsättningar av många olika slag.

Genom att kunskapsmaterialet om mark- och vattenfrågor av nationell betydelse har behandlats i den kommunala fysiska planeringen – i kommunöversikter och markdispositionsplaner – har det i dessa frågor också funnits ett forum där olika åsikter har kunnat brytas om vad hushållningsriktlinjerna bör föra med sig. De i översiktsplanerna uttryckta slutsatserna har utgjort ett värdefullt material för planering av sådana verksamheter som kräver tillstånd av statliga eller kommunala myndigheter innan mark- och vattenområden får tas i anspråk. Möjlighet finns ju härigenom att i

förväg ta reda på hur olika lokaliseringsalternativ eller utformning av projekt förhåller sig till det allmännas intressen i olika områden. En del konflikter kan härigenom undvikas eller lösas redan på planeringsstadiet för ett visst projekt, och komplikationer som fördröjer tillståndsprocessen behöver normalt inte uppkomma.

En god hushållning med naturresurserna bör förena kraven på att trygga landets försörjning med naturresurser på lång sikt, att slå vakt om god natur- och kulturmiljö och att tillgodose samhällsbyggandets markbehov. Genom att i NRL ge utgångspunkter för hur avvägningar skall göras mellan skilda intressen i olika typer av beslut som gäller användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt och ange vilka olika typer av hänsyn som därvid skall tas, bör en bättre hushållning med naturresurser kunna åstadkommas. Därmed bör också olägenheter som följer av nuvarande sektoruppdelade lagstiftning och förvaltning kunna motverkas i väsentliga avseenden. Beslutsprocessen bör härigenom kunna bli mer effektiv.

Syftet med bestämmelserna i NRL bör vara att främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelserna bör ha karaktären av gemensamma grundregler som skall tillämpas i mål och ärenden enligt olika lagar som styr användningen av mark- och vattenresurser.

I 1 kap. 1 § i det till lagrådet remitterade förslaget föreskrivs som en grundläggande regel att marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skall användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning främjas. *Lagrådet* har i sitt yttrande föreslagit att uttrycket "den fysiska miljön i övrigt" skall utgå ur lagtexten, bl. a. eftersom de paragrafer där uttrycket används enligt lagrådet endast handlar om mark- och vattenområdens användning för olika ändamål. Jag skall återkomma till den frågan i specialmotiveringen men vill redan nu säga att jag anser att uttrycket bör behållas.

Jag redovisade tidigare att flera remissinstanser har varit kritiska mot lagens rubrik. Även *lagrådet* har diskuterat rubriken och tar i anslutning till detta upp bl. a. lagstiftningstekniken och innehållet i NRL. Lagrådet påpekar därvid bl. a. att man av lagens rubrik kunde vänta sig att lagen skulle ge en fullständig och heltäckande bild av samhällets syn på hur våra naturresurser skall uttnyttjas. Lagrådet konstaterar att lagen inte ger en sådan bild och pekar dessutom på att man för att förstå lagen måste tillägna sig även innehållet i de författningar som anknyts till NRL. Lagrådet uttalar att det i och för sig hade varit önskvärt att en fullständigare och bättre överblickbar lag om naturresursernas utnyttjande lagts fram än den föreslagna. Några synpunkter på uppbyggnaden av och innehållet i en sådan lag framförs dock inte. Lagrådet anser emellertid att NRL har en funktion att fylla som ett led i lagregleringen av resursutnyttjandet och konstaterar vidare att, även om NRL inte är avsedd att omedelbart tillämpas inom alla områden där resursutnyttjandet behöver regleras, lagen kommer att vara den centrala författningen på området.

Som jag också nämnde tidigare, anser jag att hushållning med naturresurser i stor utsträckning handlar om hur mark- och vattenområden med ämnen och material och vad som i övrigt finns i områdena får tas i anspråk

för olika ändamål eller påverkas av olika verksamheter inom eller i närheten av områdena. De bestämmelser som jag kommer att föreslå rör enligt min mening de för medborgare i allmänhet mest påtagliga delarna av vår naturresurshushållning. Mot den bakgrunden kan jag inte se några vägande skäl för att ändra den rubrik på lagen som introducerats genom departementspromemorian. Någon ändring har heller inte föreslagits av lagrådet.

Frågan om vilka hushållningsregler som bör ingå i NRL kommer jag att närmare gå in på senare. Jag vill emellertid redan här redovisa vissa principer som bör gälla för innehållet i lagen.

En central lag som NRL som skall tillämpas vid beslut enligt olika andra lagar bör, som framgår av mina tidigare resonemang, inriktas på sådana frågor där det är av vikt att få till stånd en beslutssamordning. Bestämmelserna bör mot den bakgrunden inriktas på att ge vägledning för att avgöra konkurrensfrågor om mark- och vattenanvändning. Det har framförts synpunkter på att förslaget saknar en helhetssyn i frågan om hushållning med naturresurser. Ett par remissinstanser har anmärkt att promemorieförslaget i hög grad representerar den geografiska synen på lösningen av miljöproblem och naturresurshantering, vilket anses vara otillräckligt att lägga till grund för en hushållningslag inom naturresursområdet. Av det jag nyss uttryckte följer att avsikten med NRL inte är att den skall innehålla *alla* regler som kan behövas för att nå en god hushållning. En lag med den inriktning som jag här har skisserat måste ses som ett led i samhällets naturresurspolitik. Om det t. ex. behövs bättre hushållningsregler på ett område som endast berör en speciell lag, bör detta i många fall kunna regleras direkt i den lagen. Det kan t. ex. gälla utsläpp av miljöfarligt avfall som bör regleras i miljöskyddslagstiftningen. Jag återkommer till detta när jag behandlar frågor om samordning med annan lagstiftning.

Det är framför allt när det gäller ianspråktagande av områden för skilda verksamheter som beslut enligt skilda lagar med olika utgångspunkter kan komma i konflikt med varandra. Mot den bakgrunden finner jag det naturligt att en lag av nu aktuellt slag får en inriktning mot arealhushållning. En utgångspunkt för de regler som föreslås i promemorian har ju också varit riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen och byggnadslagstiftningens regler för planering av markområden för olika ändamål. Givetvis innebär inte det lagförslag som jag nu lägger fram en slutlig avgränsning av lagens tillämpningsområde. Det är naturligt att lagen förändras successivt när det uppkommer behov av nya allmänna riktlinjer för att samordna beslut som gäller marken och vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

Vissa remissinstanser har ansett att de hushållningsregler som tas upp i promemorian är alltför vagt utformade, medan andra varnar för en alltför stor bundenhet till färdiga avvägningar. Även *lagrådet* har tagit upp frågan om att lagreglerna är allmänt avfattade. Efter att ha konstaterat att NRL i första hand innehåller avvägningsregler för situationer då det föreligger konkurrerande anspråk på marken och vattnet instämmer lagrådet i mitt uttalande i remissen att det knappast är möjligt att i lagen precisera hur utfallet bör bli i olika konkurrenssituationer och anför vidare följande:

Lagen syftar därför inte längre än till att ge riktlinjer för de bedömningar som måste göras i olika situationer såsom vid kommunernas planläggning enligt PBL och vid myndigheternas prövning av vissa tillståndsärenden. Till detta kommer att lagen anger de långsiktigt angelägna hushållningskraven. Nya och förändrade anspråk skall kunna vinna beaktande inom ramen för de nu föreslagna reglerna. De grundsatser på vilka NRL sålunda vilar har lett till att många av lagens bestämmelser är mycket allmänt hållna. Avvägningsreglerna ger stort utrymme för skönsmässiga bedömningar. Företräde skall ges åt "sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning" och det skyddsvärda intresset skall "så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada" intresset. De skyddsvärda intressena anges stundom med begagnande av begrepp och termer som inte är entydiga såsom "natur- eller kulturmiljön", "friluftslivet" och "värdefulla ämnen eller material". Skyddet anges gälla mot bl. a. "exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön". När ett visst intresse skall åtnjuta ett absolut skydd framför andra konkurrerande intressen anges detta vanligen med orden att intresset "har stor betydelse i ett nationellt perspektiv". I motiven till bestämmelserna görs uttalanden avsedda att ge reglerna ett mera preciserat innehåll. Även om detta är en lagstiftningsteknik som numera ofta används, bör man ställa det kravet att de som berörs av lagen skall av lagtexten kunna bilda sig en någorlunda säker uppfattning om lagens innehåll och dess rättsverkningar. För den enskilde har lagen betydelse med avseende på hans möjligheter att använda sina mark- och vattenområden. Lagens bestämmelser om vad som i ett nationellt perspektiv är ett skyddsvärt intresse blir avgörande för statens möjligheter att enligt 12 kap. PBL ingripa i kommunernas rätt att bestämma om mark- och vattenområdenas användning och om bebyggelse. Med hänsyn till dessa och andra rättsverkningar kan en alltför stor spänning mellan lagtext och motiv inte godtas. Enligt lagrådets mening balanserar förslaget på gränsen för vad som i detta hänseende är förenligt med god lagstiftning. Det må framhållas att remissinstanser som yttrat sig över den departementspromemoria som ligger till grund för förslaget redovisar helt olika uppfattningar om förslagets innebörd i fråga om konkurrensen mellan exploaterings- och bevarandeintressen (s. 15). Under alla förhållanden måste iakttas att lagtexten återspeglar motiven och att de senare inte tillför lagen något som inte kan utläsas av lagtexten. På flera punkter har lagrådet funnit anledning att anmärka på bristande överensstämmelse mellan lagtext och motiv. Lagrådet återkommer härtill vid granskningen av de särskilda paragraferna. Om de synpunkter och förslag, som lagrådet i det sammanhanget för fram, i huvudsak beaktas, får dock NRL-förslaget en sådan utformning att det får anses vara i lagstiftningstekniskt hänseende godtagbart. Lagrådet har härvid beaktat att det ej kan undvikas att en lag med NRL:s inriktning och syfte får en relativt allmän avfattning.

För egen del vill jag framhålla att NRL i första hand skall innehålla avvägningsregler för situationer då samhället har väsentliga intressen att bevaka från markpolitiska utgångspunkter. Det är då naturligt att reglerna utformas så att de ger samhället stöd för att bestämma över förändringar med hänsyn till vad som är lämpligast från allmän synpunkt. Eftersom reglerna till övervägande del skall tillämpas vid beslut där breda markpolitiska bedömningar måste göras, måste regelsystemet utformas så att det finns utrymme för avvägningar. Syftet med lagen är naturligtvis att redovisa vilka intressen som har en särskild betydelse för samhällsutvecklingen

och som på grund härav skall ges ett försteg framför andra intressen när markanvändningsfrågor skall avgöras. Det är dock knappast möjligt – vilket också lagrådet medger – att i en lag precisera hur utfallet bör bli i olika konkurrenssituationer i olika områden. Det viktigaste är enligt min mening att lagen ger klart uttryck för *inriktningen* av de bedömningar som måste göras i det enskilda fallet. När det gäller lagrådets resonemang om "spänningen" mellan lagtext och motiv vill jag anföra följande.

Som även lagrådet framhållit kan det inte undvikas att en lag med den inriktning som jag har beskrivit får en relativt allmän avfattning. Jag anser det emellertid då vara viktigt att riksdagen genom motivuttalanden till en sådan lag ger uttryck åt de grundläggande resonemang som i enskilda ärenden bör ligga till grund för de bedömningar som skall göras. Eftersom NRL är inriktad på att främja en lämplig utveckling från allmän synpunkt inom olika mark- och vattenområden och en viss frihet måste finnas att lokalt avgöra vilken utveckling man önskar, blir det naturligtvis en avvägningsfråga hur hårt man från statsmakternas sida bör styra sådana avgöranden. De bestämmelser som det remitterade lagförslaget innehåller ansluter nära till gällande bestämmelser i byggnadslagstiftningen och till riksdagens riktlinjer i den fysiska riksplaneringen. Motiven till bestämmelserna ansluter nära till de uttalanden om tillämpning av riktlinjerna som riksdagen har gjort. Lagrådets förslag till preciseringar av lagtexten med utgångspunkt i motiven kan dock i några fall anses ge mindre avvägningsmöjligheter än om tillämpningsinriktningen endast anges i motiven. Jag anser sammanfattningsvis att lagrådets förslag i stort sett innebär förbättringar och bör följas. Jag vill här också peka på att sådana överväganden som förutsätts enligt mitt förslag till NRL i dag görs vid prövning av ärenden enligt flera olika lagar och att övervägandena därvid måste göras med utgångspunkt i bestämmelser som endast anger att hänsyn till allmänna intressen skall tas vid tillståndsprövningen. Motivuttalandena till sådana bestämmelser ger oftast föga eller ingen ledning för tillämpande myndigheter. Man kan säga att NRL anger i huvudsak vad som utgör de allmänna intressena i mark- och vattenanvändningsfrågor och att därför bestämmelserna i NRL innebär betydande konkretiseringar i förhållande till gällande lagstiftning. Jag ser detta som en stor fördel för alla berörda. NRL torde därmed bl. a. leda till en större enhetlighet än för närvarande när det gäller att bedöma allmänna intressen.

Jag vill här i likhet med många remissinstanser också framhålla, att man genom att lagreglera de hushållningsprinciper som generellt bör ligga till grund för beslut som rör användning av naturresurserna löser vissa problem som förelegat när det gäller tillämpningen av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Frågor rörande riksplaneringen har behandlats av riksdagen vid åtskilliga tillfällen under 1970-talet. Därvid har tidigare beslut om riktlinjer för hushållning med mark och vatten successivt kompletterats och preciserats. Detta har fört med sig en kritik från många håll att det är svårt att skaffa sig en överblick över vad som gäller i olika avseenden inom den fysiska riksplaneringen. Under senare år har också förts diskussioner i olika sammanhang om vilken rättslig status riktlinjerna har. De olika uppfattningar som därvid har framförts har medfört osäkerhet på många håll om riktlinjernas betydelse.

Dessa frågor behandlades av konstitutionsutskottet i dess granskningsbetänkande till 1980/81 års riksmöte (KU 1980/81: 25 s. 28ff). Utskottet, som hade uppmärksammat att den rättsliga innebörden av riktlinjerna inte alltid uppfattades på ett klart och tydligt sätt, ansåg att dessa tolkningssvårigheter knappast var förvånande med hänsyn till riktlinjernas karaktär av riksdagsuttalanden utan direkt samband med lagstiftning. Enligt utskottets mening kan konsekvenserna av nuvarande förhållanden i längden bli bristande enhetlighet i tillämpningen och rättsosäkerhet.

De lagregler jag kommer att föreslå avses ersätta samtliga riksdagens riktlinjer för den fysiska riksplaneringen, varför riktlinjerna bör upphöra att gälla när NRL träder i kraft.

2.4 Underlag för prövning av hushållningsfrågor. PBL och en naturresurslag – kommunernas roll. Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna

Utgångspunkter

När jag nu föreslår att man skall införa samordnade hushållningsregler för tillståndsprövning enligt vissa lagar har en viktig utgångspunkt för mitt ställningstagande varit att olika myndigheter, var och en inom sitt ansvarsområde, gör en bred prövning av förutsättningarna för olika företag från hushållningssynpunkt. Jag anser att betydande rationaliseringsvinster bör uppkomma om planeringsunderlag som utarbetas löpande och bedömningsunderlag som framställs hos olika myndigheter kan användas i skilda beslutssammanhang. Det är mot den här bakgrunden som gemensamma utgångspunkter för prövningen av nya eller förändrade verksamheter bör finnas. Jag har nyss allmänt redovisat inriktningen av de regler som NRL bör innehålla. De speciallagar som rör användningen av naturresurser bör kompletteras med regler som innebär att NRL skall tillämpas vid beslut enligt den särskilda lagen. För att ta ett exempel bör alltså bl. a. vattenlagen (1983: 291, ändrad senast 1984: 913) kompletteras med bestämmelser, som innebär att, vid prövning av frågor om tillstånd till vattenföretag, inte bara vattenlagen utan också NRL skall tillämpas. För vattenlagens del innebär detta närmast en precisering i vissa avseenden av tillåtlighetsstadgandet avseende "allmänna planeringssynpunkter" i 3 kap. 1 §.

För att allmänt hållna hushållningsregler skall kunna tillämpas i enskilda mål och ärenden måste det finnas ett utredningsmaterial som belyser hushållningsfrågorna i det aktuella fallet. Jag har tidigare framhållit att den fysiska riksplaneringen fört med sig en betydande utveckling av den kommunala fysiska översiktsplaneringen samt att kommunöversikter och markdispositionsplaner ofta belyser hushållningsfrågor även utanför det område som riksdagens riktlinjer täcker. Även hos statliga myndigheter har arbetet med den fysiska riksplaneringen fört med sig en bred kunskapsuppbyggnad om hushållningsfrågor.

Jag har redan förutskickat att de hushållningsbestämmelser som jag kommer att föreslå bygger på riksdagens riktlinjer i den fysiska riksplaneringen och de regler som redan i dag styr beslut enligt byggnadslagstift-

ningen, främst 9§ byggnadsstadgan (1959:612, 9§ ändrad senast 1975:460). Mot den bakgrunden anser jag det vara lämpligt att, innan jag närmare går in på själva hushållningsreglerna, behandla vissa frågor om kunskapsunderlag och om samordning av planeringsunderlag som bör ligga till grund för tillämpningen av NRL. Jag skall också ta upp vissa frågor om ansvarsfördelning och samordning av beslut.

Kunskapsförsörjning

Mitt förslag: För att de allmänt hållna reglerna i NRL skall få avsedd verkan krävs ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning. Den fysiska planering som bedrivs hos kommuner samt statliga myndigheters utredningsverksamhet skall ge underlag för tillämpningen av NRL. Länsstyrelsen får rollen som samordnare av statens intressen i frågor som rör användningen av mark- och vattenområden inom länet. Länsstyrelsen får också till uppgift att ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med naturresurser och som finns hos statliga myndigheter.

Promemorieförslaget: Överensstämmer med mitt förslag (se promemorian s. 103–108).

Remissinstanserna: Så gott som samtliga remissinstanser ansluter sig till de i promemorian angivna utgångspunkterna för kunskapsförsörjning. Några stryker under den kommunala planeringens betydelse för att syftet med de föreslagna hushållningsbestämmelserna skall kunna uppnås. Åtskilliga remissinstanser – däribland många kommuner – anser det tillfredsställande att länsstyrelsens samordnande roll på det statliga området läggs fast.

Vissa remissorgan hävdar att promemorieförslaget överskattar omfattningen och den omedelbara användbarheten av befintlig kunskap. Bl. a. framhålls att ytterligare insatser behövs för att forskningsresultat om naturmiljöns tillstånd skall vinna praktisk tillämpning. Vidare pekas på brister när det gäller underlaget för att bedöma förutsättningarna för energiproduktion samt mineral-, vatten- och fiskefrågor. Åtskilliga remissinstanser pekar dock på möjligheter att förbättra kunskaperna och ger också praktiska förslag i sådan riktning. Flera remissorgan betonar vikten av att prioritera kunskapsförsörjningsfrågorna inom en i huvudsak oförändrad total resursram.

Skälen för mitt förslag: Under senare år har pågått en diskussion i vårt land om s. k. miljökonsekvensbeskrivningar för större exploateringsföretag efter en modell som har tillämpats i bl. a. USA. I sin renodlade form behandlas där frågorna om konsekvensbeskrivningar i en särskild ordning som föregår behandlingen av ett exploateringsärende. Beskrivningar av denna förberedande art har emellertid enligt promemorian medfört en betydande tungroddhet i hanteringen, bl. a. därför att man i tidiga skeden ofta inte känt till vilka besvärligheter som behöver lösas vid själva pröv-

ningen av exploateringsföretaget. Systemet i USA med konsekvensbeskrivningar i större ärenden har enligt promemorian också medfört betydande extra kostnader och mycket stor tidsutdräkt i många fall, eftersom man inte har haft en framförhållning genom utredningar och fysisk planering angående olika områdens kvaliteter för skilda användningssätt.

I det system som traditionellt tillämpas i Sverige ankommer det i första hand på den som söker tillstånd till ett exploateringsföretag att belysa verkningarna av företaget på ett sådant sätt att förutsättningarna för tillstånd kan bedömas. Prövningsmyndigheten bereder sedan berörda myndigheter, sakägare och vissa andra intressenter tillfälle att tillföra ärendet det material de anser behövs för att man på ett riktigt sätt skall kunna bedöma ärendet. Enligt vissa lagar har dessutom prövningsmyndigheten möjlighet att själv föranstalta om de ytterligare utredningar som myndigheten finner nödvändiga för att det skall vara möjligt att avgöra ett ärende på ett tillräckligt genomtänkt sätt. Sådana utredningar skall normalt bekostas av sökanden i ärendet.

Erfarenheterna av den i Sverige traditionellt tillämpade modellen är i långa stycken positiva, även om man kan konstatera vissa brister. Det finns enligt min mening inte nu anledning att frångå den modellen.

Hushållningskrav av den typ som NRL bör innehålla syftar i första hand till att främja en utveckling som långsiktigt bedöms fördelaktig från allmän synpunkt. När sådana frågor skall belysas bör det, som också framhållits i promemorian, av naturliga skäl ankomma på samhället att klargöra sin inställning och tillföra ärendena det utredningsmaterial som är nödvändigt för att avgöra om enskilda företag passar in i en utveckling som från samhällets synpunkter är önskvärd.

Det är av stort värde om samhällets strategi i fråga om utvecklingen inom olika områden är så tydligt uttalad att företag och enskilda på ett tidigt stadium kan ta erforderlig hänsyn härtill i sin egen planering.

Betydande kunskapsunderlag i hushållningsfrågor finns redan tillgängligt

Genom utrednings- och programarbete hos statliga myndigheter och genom arbete med fysisk planering hos kommunerna finns redan inom vida områden material som kan läggas till grund för tillämpning av de hushållningsbestämmelser som jag kommer att föreslå senare. I första hand gäller detta frågor om användningen av mark- och vattenområden för olika ändamål. Betydande material finns emellertid också om naturresurser i övrigt och om effekterna av olika produktionsmetoder m. m. Också sådant material kan användas när reglerna skall tillämpas på företag av skilda slag.

En stor del av det material som nu används vid beslut som rör användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt har utarbetats och ställts samman som en direkt följd av riksdagens beslut om den fysiska riksplaneringen. I arbetet med riksplaneringen har de ansvariga myndigheterna var och en för sin sektor haft att självständigt redovisa sådana områden som myndigheten har ansett inrymma företeelser av riksintresse. För att åstadkomma en sådan redovisning har det varit nödvändigt att ta

ett brett grepp för sektorn i fråga. Det har inneburit att ett betydande kartläggningsarbete har utförts och att åtgärdsplaner och program av skilda slag har upprättats som belyser även andra företeelser än sådana som är av riksintresse.

Sektormyndigheternas material har bearbetats och anpassats med hänsyn till lokala förhållanden m.m. i en samrådsprocess mellan myndigheten, länsstyrelsen och kommunen under program- och planeringsskedena i den fysiska riksplaneringen. Genom detta arbete har de statliga myndigheterna och kommunerna i allt väsentligt kunnat komma fram till vad riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen om olika verksamheter för med sig i fråga om användning av mark- och vattentillgångar i olika områden.

För områden som omfattas av geografiska riktlinjer har riksdagen tagit ställning till vilka kvaliteter hos områdena som skall särskilt värnas. Dessa riktlinjer är avsedda att ge konkreta handlingsregler för beslutsfattarna när det gäller att bedöma verksamheter som kan störa områdenas kvaliteter. Områdena är grovt avgränsade på kartor i propositioner och riksdagsbeslut där de har behandlats. Även i fråga om innehållet i dessa riktlinjer och den närmare avgränsningen av områdena har de statliga myndigheterna och kommunerna i allt väsentligt kunnat komma överens om hur dessa frågor bör behandlas vid planläggning och tillståndsprövning. Endast i fråga om de obrutna fjällområdena har regeringen beslutat om mer preciserade gränser.

I den fysiska riksplaneringen har begreppet "riksintresse" använts för att beteckna områden som omfattas av riksdagens riktlinjer. I samband med att NRL-förslaget remitterades till lagrådet framhöll jag att ordet riksintresse ofta används i andra sammanhang i en mycket vidare bemärkelse och att detta i många fall har lett till missförstånd om syftena med och innehållet i den fysiska riksplaneringen. Det har t.ex. varit svårt att förstå att åtskilliga riksintressanta företeelser eller verksamheter inte är riksintressen i den mening som begreppet har i den fysiska riksplaneringen. I promemorian används uttryckssättet "områden av stor betydelse i ett nationellt perspektiv" och liknande uttryckssätt som ersättning för begreppet riksintresse. I lagrådsremissen fann jag att de uttryck som används i promemorian på ett bra sätt beskriver syftet med bestämmelserna, dvs. att reglera mark- och vattenanvändningen i avgränsade områden med särskilda kvaliteter. Jag använde därför den terminologi som finns i promemorian. *Lagrådet* har tagit upp denna terminologifråga och påpekar att begreppet "riksintresse" förekommer redan i den proposition som låg till grund för 1947 års byggnadslag (prop. 1947: 131 s. 73). Lagrådet anser att promemorians uttryckssätt för att ersätta begreppet riksintresse i den fysiska riksplaneringen inte är väl valt. Lagrådet framhåller särskilt att ordet "riksintresse" sedan lång tid är väl inarbetat när det gäller planläggning av hur mark och vatten skall användas. Att ordets innebörd i den fysiska riksplaneringen kunnat missförstås torde enligt lagrådet främst ha sin förklaring i att det varit mycket svårt för både myndigheter och enskilda att få en samlad överblick över riksdagens riktlinjer som återfinns i ett flertal riksdagsbeslut. När nu riktlinjerna, både de verksamhetsanknutna och de geografiska, lagregleras anser lagrådet att det inte torde finnas

något utrymme för att missförstå begreppet "riksintresse" i sammanhanget. Lagrådet föreslår därför att detta begrepp används i stället för den terminologi som jag förordade i lagrådsremissen. Som framgick av mitt anförande till propositionen om PBL har lagrådets argument övertygat mig om att begreppet "riksintresse" bör användas i de bestämmelser i NRL som ersätter riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Det i lagrådsremissen använda uttryckssättet "områden som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv" bör således bytas ut mot uttryckssättet "områden som är av riksintresse".

Den beskrivna samarbetsordningen när det gällt att precisera områden som är av riksintresse och att avgränsa områden med geografiska riktlinjer har fungerat tillfredsställande. Den bör därför vara väl ägnad att tillämpa även i förhållande till de bestämmelser som jag kommer att föreslå.

I de delar som bestämmelserna i NRL motsvarar nu gällande riktlinjer finns som sagts redan i stort sett det material som behövs för att beslutsmyndigheter skall kunna ta ställning till konkurrensfrågor om mark- och vattenanvändningen. För de bestämmelser som innebär en ändring av riktlinjerna måste myndigheterna naturligtvis se över och komplettera underlagsmaterialet för bestämmelsernas tillämpning.

Av betydelse i sammanhanget är emellertid att NRL avses få ett vidare tillämpningsområde än riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Jag syftar då på att riktlinjerna tar sikte enbart på hushållning med mark- och vattenområden av riksintresse, medan bestämmelserna i NRL skall reglera även hushållningen med mark- och vattenområden i övrigt. De utredningsinsatser som på grund härav kan behövas för att bredda underlagsmaterialet blir dock enligt min mening inte mer omfattande än att de kan klaras med nuvarande resurser. Det beror på att det material som de statliga myndigheterna har tagit fram för att belysa riktlinjernas tillämpning innehåller en bredare behandling av hushållningsfrågorna än vad som direkt föranleds av riktlinjerna. Även i övrigt finns det hos sektormyndigheterna utredningar och program för olika verksamheter och områden, som kan läggas till grund för tillämpningen av NRL.

Som några remissinstanser har påpekat saknas det dock på vissa områden tillräckliga kunskaper för att göra de nödvändiga avvägningarna i hushållningsfrågor. Jag skall återkomma till vissa sådana kunskapsfrågor när jag har gått igenom mitt förslag till hushållningsbestämmelser och då redovisa vissa områden där jag anser att utredningsinsatser bör göras ganska omgående. I övrigt vill jag framhålla – i likhet med vad som sägs i promemorieförslaget – att det inte så mycket är fråga om att ta fram helt nya utredningar och kunskapsunderlag i anslutning till NRL utan snarare att ställa samman redan befintligt material på ett sådant sätt att det kan tillgodogöras i mål och ärenden om ianspråktagande av naturresurserna. Nytt kunskapsmaterial kommer fram successivt. Det viktiga är att beslutsfattarna får tillgång till och kan använda det material som finns framtaget. Fortsatt utrednings- och programarbete hos sektormyndigheterna bör naturligtvis bedrivas på ett sådant sätt att materialet kan nyttiggöras vid tillämpningen av NRL. Det bör vara en fråga för regeringen att genom föreskrifter se till att de statliga sektormyndigheternas arbete får en sådan inriktning.

I den fysiska riksplaneringen har länsstyrelsen rollen som samordnare av statens intressen i frågor som rör användningen av mark- och vattenområden inom länet. Erfarenheterna är goda av länsstyrelsernas insatser som samordnare och förmedlare av kunskaper om användningen av fysiska resurser. Jag föreslår att länsstyrelsen även i NRL får denna samordningsroll. Det bör också ankomma på länsstyrelsen att ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med naturresurser och som finns hos statliga myndigheter. Sådant planeringsunderlag bör länsstyrelsen vara skyldig att på begäran ställa till förfogande för de myndigheter som skall tillämpa NRL.

Samhällets intressen i användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt företräds i stor utsträckning också av kommunerna. Som har redovisats tidigare har det under arbetet med den fysiska riksplaneringen skett en betydande utveckling av den kommunala fysiska planeringen. Kunskapsmaterialet beträffande mark- och vattenfrågor av riksintresse har i allt väsentligt kommit till uttryck i den kommunala översiktsplaneringen. Kommunöversikterna har visat sig vara väl lämpade för att konkretisera riksdagens riktlinjer för hushållningen med mark och vatten och ger ofta ett gott underlag och god vägledning för beslut i konkreta ärenden som rör markanvändningen.

De kommunala översiktsplanerna har som tidigare nämnts kommit till genom ett samspel mellan staten och kommunerna, där nationella och lokala markanvändningsintressen har samordnats. Det är naturligtvis av stort intresse för kommunerna att på ett tidigt stadium i planeringsprocessen klara ut markanvändningsfrågorna, särskilt sådana som har nationell räckvidd där staten kan ha ett intresse att påverka kommunernas planering. Kommunernas fysiska planer kommer enligt min uppfattning även i fortsättningen att vara de mest betydelsefulla källorna för att bedöma frågor om lämplig mark- och vattenanvändning i konkreta ärenden.

PBL och en naturresurslag — kommunernas roll

Mitt förslag: Kommunernas roll vid tillämpningen av NRL följer av PBL. Översiktsplanen enligt PBL används som instrument för att belysa samhällets – dvs. statens och kommunens – syn på vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in vid framtida beslut om användningen av mark- och vattentillgångarna. Ståndpunktstagandena i översiktsplanen skall utgöra underlag för tillämpningen av NRL:s bestämmelser i mål och ärenden enligt de lagar som anknyts till NRL.

Genom detaljplan eller områdesbestämmelser kan tillämpningen av NRL läggas fast med bindande verkan för efterföljande markanvändningsbeslut.

Kommunerna skall vara skyldiga att på begäran tillhandahålla planer enligt PBL och planeringsunderlaget till dessa åt de myndigheter som skall tillämpa NRL.

Promemorieförslaget: Förslaget i promemorian bygger på de överväganden som jag redovisade i samband med beslutet att remittera förslaget till PBL till lagrådet och överensstämmer med mitt förslag (se promemorian s. 111–125).

Remissinstanserna: De remissinstanser som har tagit upp frågan om sambandet mellan PBL och en naturresurslag tillstyrker i allmänhet de överväganden och förslag som promemorian innehåller. Några remissinstanser har ifrågasatt om kommunerna har sådan kompetens att de kommunala planerna kan läggas till grund för efterföljande beslut utan att planerna kontrollerats och godkänts av länsstyrelserna. Åtskilliga instanser, bl. a. planverket, delegationen för samordning av havsresursverksamheten och flera kommuner stryker särskilt under att översiktsplanen bör spela en central roll för tillämpningen av den föreslagna naturresurslagen. Ett par remissinstanser anser att frågan om kommunens roll när översiktsplanen inte ger underlag för avvägningar i mål och ärenden bör belysas ytterligare. Näringslivets byggnadsdelegation förklarar sig befara att översiktsplanen kommer att bli styrande och påpekar att riskerna för en kommunal låsning och bundenhet vid föråldrade prioriteringar är avsevärda med en sådan styrande översiktsplanering. Från några håll har begärts att en kommande proposition om PBL bör innehålla regler om standardnivån för den första översiktsplanen. Några länsstyrelser har efterlyst bättre möjligheter för länsstyrelserna att ingripa i planfrågor som berör regionala intressen.

Skälen för mitt förslag: Jag vill inledningsvis erinra om 2 kap. 2 § i PBL-förslaget där det föreskrivs att vid planläggning och vid prövning av bygglov och förhandsbesked inte bara PBL utan också NRL skall tillämpas. Kommunernas fysiska planer enligt PBL kommmer bl. a. på grund härav att spela en viktig roll som underlag för tillämpningen av NRL. Som vidare följer av förslaget till PBL skall statens inflytande över kommunernas beslut i markanvändningsfrågor begränsas väsentligt i jämförelse med gällande byggnadslagstiftning. Kommunerna skall själva besluta om planer. Statens möjligheter att ingripa mot planbesluten i sak inskränks enligt PBL-förslaget till frågor som rör hushållningen med mark- och vattenområden av riksintresse, till mellankommunala frågor och till frågor som rör hälsa och säkerhet. Genom sin planläggning enligt PBL avses således kommunen få ett företräde när det gäller att bestämma om markanvändning av betydelse för bebyggelseutvecklingen i kommunen. Kommunernas tillämpning av NRL i sådana markanvändningsfrågor bör mot den här bakgrunden vägleda även statliga myndigheters beslut.

Jag vill vidare erinra om att avgränsningen av de hushållningsfrågor som skall anses vara av riksintresse och som av den anledningen kan utgöra en grund för staten att ingripa i kommunens planläggning och beslut om bygglov och förhandsbesked, i förslaget till PBL har förutsatts ske genom regler i NRL. De åsyftade reglerna är de som avses ersätta riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Dessa regler får därmed en i viss mån annan roll än den som riktlinjerna har spelat. Jag återkommer till detta men vill redan här nämna att riktlinjerna bl. a. på grund härav bör ändras i vissa avseenden i samband med lagregleringen.

Mot bakgrund av den betydelse PBL-planer avses få för tillämpningen av NRL, finns det skäl att här återknyta till PBL-förslaget och beskriva hur PBL-planerna är tänkta att inverka på efterföljande beslut som rör mark- och vattenanvändningsfrågor. Jag kommer också att belysa översiktplanens funktion som utredningsinstrument.

Detaljplan och områdesbestämmelser

De planformer i PBL-förslaget som har rättsverkningar – detaljplan och områdesbestämmelser – styr efterföljande beslut enligt PBL på så sätt att det råder förbud att t. ex. meddela bygglov i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Mindre avvikelser får dock medges om avvikelserna är förenliga med syftet med planen eller bestämmelserna.

Detaljplan skall enligt 5 kap. 1 § PBL användas för prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning.

Områdesbestämmelser kan enligt 5 kap. 16 § i PBL-förslaget antas för att inom ett visst område, som inte omfattas av detaljplan, säkerställa syftet med översiktsplanen eller tillgodose ett riksintresse enligt NRL. Flertalet av de frågor som kan regleras genom områdesbestämmelser gäller bebyggelse och bebyggelsemiljö. Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är att man genom områdesbestämmelser kan lägga fast grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för olika ändamål.

Enligt PBL-förslaget är det, som jag nyss har nämnt, kommunen själv som antar detaljplaner och områdesbestämmelser. Statens möjligheter att ingripa är i huvudsak begränsade till frågor av nationellt eller mellankommunalt intresse och till sådana fall där ett genomförande av planen eller bestämmelserna kan medföra risker från hälsoskyddssynpunkt eller olycksfallsrisker. När en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser och beslutet inte kan anses tillgodose de intressen som staten sålunda skall bevaka, kan länsstyrelsen med stöd av 12 kap. PBL besluta att pröva kommunens beslut och vid behov även upphäva beslutet i dess helhet eller, om kommunen har medgett det, i en viss del.

När beslut att anta detaljplan eller områdesbestämmelser har vunnit laga kraft, har således det allmännas intressen, såväl statliga som kommunala, klarats ut i de frågor som planen eller bestämmelserna behandlar. De avvägningar som kan ha föranletts av enskildas motstående intressen har också klarats ut.

Som jag nyss nämnde får lov enligt PBL – t. ex. bygglov – i princip inte strida mot detaljplaner eller områdesbestämmelser. I förslaget till PBL har förutskickats (5 kap. 36 §) att inte heller beslut enligt speciallagar skall få strida mot sådana planer och bestämmelser. Förslag till sådana följdändringar i annan lagstiftning som föranleds av bl. a. PBL-förslaget har som jag tidigare nämnt remitterats till lagrådet.

Områdesbestämmelser kommer regelmässigt att anknyta till kommunens översiktsplan, och det normala torde bli att man i översiktsplanen också kommer att redovisa behovet av detaljplanering.

Översiktsplan

Enligt 1 kap. 3 § PBL skall varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen och som i stort skall ange hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske.

I korthet har i den allmänna motiveringen till PBL-förslaget syftena med översiktsplanen angetts vara

att med ledning av PBL:s allmänna bestämmelser ange grunddragen i användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för bebyggelseutvecklingen som en del i och en förutsättning för den övergripande långsiktiga kommunplaneringen

att redovisa behandlingen av områden som är av riksintresse – särskilt som grund för samråd mellan staten och kommunen om markanvändningen och tillståndsprövningen

att där det behövs ge närmare riktlinjer för kommande planläggning, bebyggelseutveckling och andra miljöförändringar

att ge kommuninvånare, sakägare och andra intressenter information om markanvändningen i stort samt inriktningen för avsedda miljöförändringar.

Översiktsplanen förutsätts behandla de långsiktiga, strategiska frågorna för markanvändning och byggande och närmast vara av programmässig, vägledande art. Planens uppgift bör bl. a. vara att ge en samlad information om hur kommunfullmäktige anser att PBL:s allmänna bestämmelser för planläggning och bebyggelse i princip bör tillämpas inom kommunen.

I översiktsplanen skall kommunen enligt 4 kap. 1 § PBL ange

1. grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse

2. hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt lagen (0000: 000) om hushållning med naturresurser m. m.

Det bör här också sägas att översiktsplanen består av en särskild handling med riktlinjer samt en eller flera kartor (4 kap. 2 §). Om det är lämpligt kan riktlinjerna tas in på karta. Till planen skall också fogas en planbeskrivning som redovisar planeringsförutsättningarna, skälen till den utformning av planen som har valts samt de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen.

Av motiven till reglerna om översiktsplan framgår att planen i stort skall kunna användas för sådana behov som kommunöversikter, markdispositionsplaner och områdesplaner i dag tillgodoser. Översiktsplanen utgörs av de aktuella översiktliga fysiska planerna och avser både kommunen som helhet och olika delområden. Vid behov kan översiktsplanen fördjupas för avgränsade områden. Formellt sett sker detta genom att planen ändras i de berörda delarna. På det sättet kan erforderliga nyanseringar göras av föreslagen markanvändning och av riktlinjer inom begränsade områden.

Av stort intresse i det här sammanhanget är formerna för upprättande och antagande av den kommunala översiktsplanen och av ändringar i den. I förslaget till 4 kap. 3 § PBL föreskrivs att samråd angående planförslaget skall ske med länsstyrelsen, regionplaneorganet och kommuner som berörs av förslaget. Även andra som kan ha ett väsentligt intresse av försla-

get skall beredas tillfälle till samråd. Länsstyrelsen har i PBL-förslaget getts en särskild roll som samrådspartner. Enligt 4 kap. 5 § skall länsstyrelsen sålunda *dels* ge råd om tillämpningen av 2 kap. PBL, dvs. om de grundläggande kraven för planering och tillståndsprövning och verka för att områden som enligt NRL är av riksintresse får en användning som stämmer överens med bestämmelserna i den lagen, *dels* verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt och *dels* ta till vara statens intressen.

Man kan konstatera att förfarandet vid upprättande av översiktsplan är uppbyggt så att olika intressenter i ett tidigt skede skall få möjligheter att påverka planens utformning, vilket bör ge goda möjligheter till samförståndslösningar. Det underlagsmaterial som länsstyrelsen har och som kan ha betydelse för planens utformning och genomförande skall länsstyrelsen ställa till kommunens förfogande. Den roll som länsstyrelsen, enligt vad som har sagts tidigare, bör ha som samordnare av statliga och andra intressen som rör hushållningen med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt har särskilt poängterats också i förslaget till PBL.

Översiktsplanens innehåll m. m.

Hur bestäms då innehållet i kommunens översiktsplan? Översiktsplanen är en kommunal plan och skall främst redovisa de kommunala angelägenheter som anges i PBL. Planen kommer därmed i första hand att behandla mål och riktlinjer för en lämplig bebyggelseutveckling i kommunen. I planen kommer sannolikt också att finnas redovisningar av kommunens syn på sådana markanvändningsfrågor som direkt eller indirekt har betydelse för bebyggelseutvecklingen. Man kan emellertid förvänta att kommunerna kommer att använda översiktsplanen även för att redovisa sin syn på frågor om användning av marken, vattnet och den fysiska miljön i vidare mening än som följer av enbart bebyggelseutvecklingsfrågor.

Översiktsplanen kommer således i stor utsträckning att handla om hur olika mark- och vattenområden avses bli disponerade. När planen utformas skall – som jag nämnde tidigare – inte bara bestämmelserna i PBL utan också NRL tillämpas (2 kap. 2 § PBL). Till grund för planens riktlinjer om användningen av marken och vattnet skall alltså läggas de hushållningsbestämmelser som kommer att finnas i NRL.

För att kommunen skall kunna besluta riktlinjer för bedömningen av bebyggelsefrågor måste naturligtvis markanvändningsförutsättningarna i kommunens olika delar utredas och bedömas. När det gäller hushållningskrav inom sådana områden som i NRL kommer att anges vara av riksintresse har kommunen direkt ålagts att i översiktsplanen redovisa hur den avser att tillgodose dessa krav.

Även om kommunen begränsar redovisningen av sin syn på markanvändningen till att avse bebyggelsefrågor, kommer översiktsplanen med redovisningen av planförutsättningar, planeringsunderlag m. m. att vara användbar som grund även för bedömningar i markanvändningsärenden som inte hänger omedelbart ihop med bebyggelsefrågorna. Man torde

dessutom kunna utgå från att kommunen och länsstyrelsen, i samband med upprättandet av översiktsplanen eller ändring av den, även diskuterar redovisningar i planen av sådant material om resurshushållningsfrågor som ligger vid sidan av bebyggelsefrågorna men som lämpligen bör komma till uttryck i översiktsplanen.

Som framgår av den lämnade redovisningen finns förutsättningar för att översiktsplanen skall kunna utgöra ett bra instrument för att belysa samhällets syn på vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in vid framtida beslut om användning av mark- och vattentillgångarna.

Översiktsplanens slutliga innehåll bestäms av kommunen ensam. I den mån man under samrådet inte har kommit överens om utformningen av planen, kan den således tänkas få en utformning som inte tillgodoser länsstyrelsens synpunkter. Innan kommunen antar planen skall planförslaget ställas ut för granskning. Om förslaget inte tillgodoser de krav som länsstyrelsen har framfört under samrådet, bör länsstyrelsen vid utställningen till att börja med överväga vilka invändningar som fortfarande har den tyngden att länsstyrelsen enligt sin tillsynsfunktion är skyldig att påtala dem.

Detta innebär att länsstyrelsen, när det gäller sakinnehållet, skall granska om planförslaget

1. tillgodoser riksintressen enligt NRL
2. innebär att markanvändningsfrågor som angår två eller flera kommuner har samordnats på ett lämpligt sätt samt
3. innebär att en viss bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Länsstyrelsens erinringar skall ställas samman i ett granskningsyttrande till kommunen (4 kap. 9 §). Om länsstyrelsen inte har haft några erinringar i de angivna avseendena, innebär PBL-systemet att kommunen skall kunna räkna med att staten inte kommer att anföra några invändningar när de frågor som behandlas i översiktsplanen senare fullföljs genom att kommunen antar detaljplaner eller fattar beslut av annat slag.

Som jag sade tidigare har vissa länsstyrelser krävt bättre möjligheter att agera i regionala frågor gentemot kommunerna. Kravet hör snarast hemma i behandlingen av PBL, men jag vill här något beröra frågan. Enligt min mening är de regionala frågorna en form av mellankommunala frågor som länsstyrelsen enligt PBL har att särskilt bevaka. Det åligger således länsstyrelsen att vid samråden med kommunerna om fysiska planer ta upp och belysa de regionala frågorna och vid behov också diskutera dem med de olika kommuner som kan ha intresse i frågan. I den mån de berörda kommunerna är ense om att en regional fråga i en kommun kan lösas på visst sätt, finns det normalt inte något skäl för länsstyrelsen att driva den regionala frågan i en riktning som strider mot de berörda kommunernas vilja.

Länsstyrelsens granskningsyttrande skall fogas till planen (4 kap. 2 §). I de fall kommunen antar en översiktsplan mot vilken länsstyrelsen riktat kritik i sitt granskningsyttrande, får myndigheter, allmänhet m. fl., som har intresse av planen, därigenom vetskap om att det råder olika meningar om hur allmänna intressen skall tillgodoses i ett visst område.

Som antytts i departementspromemorian ankommer det på länsstyrelsen att agera med hjälp av de medel som PBL ger, om en kommun antar en översiktsplan som på ett oacceptabelt sätt avviker från länsstyrelsens granskningsyttrande. Länsstyrelsens möjligheter i det avseendet är att med stöd av 12 kap. 1 och 4 §§ PBL förordna om prövning av efterföljande beslut om detaljplan, områdesbestämmelser eller bygglov, om beslutet strider mot länsstyrelsens uppfattning i frågor som länsstyrelsen är satt att bevaka. Länsstyrelsen kan också – utan att avvakta ett sådant efterföljande beslut – med hänvisning till 12 kap. 6 § PBL, hos regeringen begära föreläggande för kommunen att inom viss tid anta en detaljplan eller områdesbestämmelser med ett visst innehåll. Initiativ till ett sådant föreläggande kan naturligtvis också tas av andra myndigheter. Planföreläggande enligt 12 kap. 6 § PBL kan dock endast komma i fråga om det behövs för att tillgodose nationella eller mellankommunala intressen.

Underlåter länsstyrelsen eller andra statliga myndigheter att agera mot kommunala översiktsplaner, får det enligt min mening uppfattas som att man från statens sida accepterar kommunens ståndpunkt i de frågor som styrs enligt PBL.

Genom den nu beskrivna ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gäller att bedöma den från allmän synpunkt lämpliga utvecklingen i fråga om mark- och vattenanvändningen blir det naturligtvis betydelsefullt vilka hushållningsfrågor som är av riksintresse och som länsstyrelsen således skall självmant bevaka för statens räkning.

I frågor om användningen av mark- och vattenområden för ändamål som sammanhänger med bebyggelseutvecklingen är det kommunens ansvar att med tillämpning av bl. a. bestämmelserna i NRL självständigt bedöma vad som utgör en från allmän synpunkt lämplig utveckling. Även om man kan utgå från att länsstyrelsen, i enlighet med vad som tidigare sagts om dess roll i planeringsfrågor, kommer att kunna bidra med underlag för upprättande av planer, är det självklart att kommunerna själva i hög grad måste utreda planeringsförutsättningarna och redovisa dessa i planbeskrivningar.

Den kommunala översiktsplanen – liksom detaljplaner och områdesbestämmelser – och det material som utarbetas i samband med att planer upprättas eller ändras kommer mot den nu redovisade bakgrunden att bli en viktig del i det utredningsmaterial som läggs till grund för beslut även enligt andra lagar än PBL. På grund härav bör i NRL föreskrivas en skyldighet för kommunerna att tillhandahålla myndigheter som skall tillämpa NRL de planer enligt PBL och det planeringsunderlag som kommunerna har tagit fram. Jag vill nämna att kommunerna redan i dag tillhandahåller prövningsmyndigheterna sådant planeringsunderlag. Mitt förslag innebär alltså inte några kostnadsökningar för kommunerna.

Innan jag går in på översiktsplanens betydelse för efterkommande beslut, vill jag ta upp ett par av de tidigare redovisade remissynpunkterna. Beträffande kommunernas kompetens att självständigt hantera planer vill jag framhålla att förfarandet för upprättande av planer i PBL är utformat så att – utöver den utredningskapacitet som finns i kommmunerna – expertsynpunkter från den statliga sidan skall tillföras planärendena på ett så tidigt stadium som möjligt. Jag anser att det i våra kommuner finns tillräck-

lig kunskap för att på ett klokt sätt ta till vara synpunkter som tillförs ärendena från olika håll. När det gäller avvägningar om utvecklingen som berör endast den egna kommunen, anser jag det dessutom självklart att det är kommunen själv som skall göra avvägningarna utifrån tillgängligt material. Har en fråga vidare aspekter, finns i PBL ett system för att lösa konflikter mellan kommuner och mellan staten och kommunerna. Jag vill också skjuta in att enskilda personer alltid har möjlighet att överklaga de beslut enligt PBL som får rättsverkan mot dem.

När det gäller synpunkten att standardnivån för den första översiktsplanen bör regleras, vill jag framhålla att förhållandena mellan kommunerna varierar avsevärt och därmed också planläggningsbehoven. Min uppfattning är att kommunerna är skickade att själva ta ansvar för att planeringen sköts på ett tillfredsställande sätt. Jag utgår dessutom från att planverket och länsstyrelserna kommer att bistå kommunerna med råd hur olika planläggningsproblem kan lösas. Något behov av att särskilt lagreglera standarden på den första översiktsplanen finns enligt min mening inte.

Översiktsplanens betydelse för efterföljande beslut

Vilken betydelse får då översiktsplanen för beslut i enskilda ärenden som rör mark- och vattenanvändningen? Jag skall först lämna en redovisning av översiktsplanens verkningar för beslut enligt PBL, och därefter kommer jag att behandla frågan om översiktsplanens ställning vid prövning av ärenden enligt annan lagstiftning.

Beslut enligt PBL

I områden som inte omfattas av detaljplan skall enligt 8 kap. 12 § PBL bygglov lämnas om vissa angivna förutsättningar är uppfyllda. I lagtexten anges inte något krav på att den åtgärd för vilken lov söks är förenlig med kommunens översiktsplan. I stället föreskrivs att åtgärden skall vara lämplig på platsen med hänsyn till 2 kap. PBL. Mot bakgrund av att översiktsplanen skall upprättas med tillämpning av bestämmelserna i 2 kap. och utgöra underlag för beslut om användningen av mark och vatten samt om kommunens närmare planläggning, kommer bygglov i praktiken att av byggnadsnämnden prövas med ledning av de uttalanden som kommunfullmäktige i översiktsplanen kan ha gjort beträffande det område som är aktuellt.

Översiktsplanen utgör en sammanvägning av olika allmänna intressen. Staten och kommunen har i de allra flesta fall i stora drag enats om riktlinjerna för den framtida markanvändningen. Även kommunmedborgarna har haft tillfälle att påverka dessa riktlinjer som med nödvändighet måste bli ganska grova.

När beslut fattas om planen eller när enskilda ärenden enligt PBL avgörs, skall inte bara allmänna utan också enskilda intressen beaktas. I motiven till PBL (avsnitt 12.2.4) stryks under att enskilda intressen naturligtvis beaktas i översiktsplanen i den mån de är kända vid planarbetet. Gäller det en ändring av översiktsplanen för ett begränsat område, där

bebyggelse inom kort skall ske, är naturligtvis de enskilda intressena bättre kända och klarlagda än annars. För det mesta vet dock planerare och politiker inte mycket om vad alla fastighetsägare har för avsikter inom den närmaste framtiden. Inte heller kan översiktsplanen normalt tänkas ta en entydig ställning till detaljfrågor, t. ex. lämpligheten av alla enstaka nya byggnader. Mot den här bakgrunden konstateras i motiven, att det är först när den enskilde ansöker om att t. ex. få bygga ett hus, som den förutsatta avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen kan göras på ett meningsfullt och slutligt sätt.

Översiktsplanens ställning för efterföljande beslut enligt PBL kan beskrivas så, att de beslutande organen på kommunal och statlig nivå skall se riktlinjerna i översiktsplanen som den allmänna sektorns samlade rekommendationer, som är grundade huvudsakligen på de allmänna bestämmelserna i 2 kap. Översiktsplanen är ett beslutsunderlag som kan ge förhandsupplysningar om vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in vid framtida beslut om markanvändningen. I motiven till PBL-förslaget utvecklade jag den frågan på följande sätt (avsnitt 12.2.4):

Om någon t. ex. vill bygga inom ett område där översiktsplanen anger att bebyggelse bör få tillkomma, medför inte denna angivelse i och för sig att bygglov skall meddelas. En närmare prövning måste göras av den byggandes önskemål, främst om den plats där bebyggelsen avses ske – i sig och med hänsyn till omgivningen – är lämplig för detta ändamål. Om översiktsplanen i stället anger, att ytterligare bebyggelse inte är lämplig inom området, måste på motsvarande sätt gälla att bygglov inte kan vägras enbart genom en hänvisning till riktlinjen i översiktsplanen. Byggnadsnämnden måste i detta fall noggrannt pröva förefintligheten och tyngden av det allmänna intresse som kommer till uttryck i översiktsplanen i den aktuella delen och om intresset verkligen skulle motverkas genom den sökta åtgärden. Kanske ligger byggnadsplatsen i utkanten av ett stort, något oklart avgränsat skydds- eller bevarandeområde. Det är inte säkert att syftet med riktlinjen har samma tyngd inom hela området. Det kan också vara så att byggnader av ett visst slag eller för ett särskilt ändamål väl kan förenas med det angivna allmänna intresset.

Vilken betydelse som översiktsplanen får som underlag för beslut i enskilda ärenden blir mot den här bakgrunden också i hög grad beroende av hur konkret och nyanserat planen är utformad.

Som jag tidigare nämnde kan det uppkomma fall där kommunens och länsstyrelsens uppfattningar skiljer sig i fråga om den lämpliga utformningen av översiktsplanen. Av länsstyrelsens granskningsyttrande skall då framgå om den situationen råder. I dessa fall får inte den enskilde och byggnadsnämnden någon samlad vägledning om hur 2 kap. PBL och därmed också NRL bör tillämpas.

En osäkerhet av det här slaget kan naturligtvis bli besvärande för såväl enskilda som beslutsmyndigheterna. I motiven till PBL uttalade jag (avsnitt 12.2.4) att byggnadsnämnden i de nu avsedda fallen bör ta initiativ till planläggning genom detaljplan eller områdesbestämmelser, om ett flertal ansökningar aktualiseras inom ett område där delade meningar råder om hur de allmänna intressena skall tillgodoses. Genom sådana initiativ kan

med stöd av bestämmelserna i 12 kap. PBL om statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m. slutligt avgöras vilken uppfattning – kommunfullmäktiges eller länsstyrelsens – som skall gälla.

Beslut enligt annan lagstiftning än PBL

När jag vid föredragningen av PBL-förslaget behandlade allmänna principer för samordningen mellan PBL och annan lagstiftning (avsnitt 21), anförde jag beträffande översiktsplanens effekter bl. a. att den starka ställning som kommunerna föreslås få i sådana markanvändningsfrågor som kan styras med stöd av PBL, naturligtvis inte utan vidare får brytas genom att tillstånd med stöd av annan lagstiftning lämnas till verksamheter m. m. som är helt oförenliga med kommunens planering för bebyggelse och därmed sammanhängande frågor. Jag anförde också att det synsätt som jag hade redovisat ifråga om översiktsplanens betydelse för beslut enligt PBL, i allt väsentligt borde kunna anläggas även på beslut enligt annan lagstiftning.

Jag har tidigare lämnat en redogörelse för ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gäller bestämmandet i bebyggelsefrågor och för de effekter som detaljplaner och områdesbestämmelser avses få på beslut enligt annan lagstiftning än PBL. När det gäller effekterna av kommunens ståndpunktstaganden i översiktsplanen vill jag erinra om att översiktsplanen skall tjäna som *underlag* för beslut enligt PBL. I detta sammanhang är det av särskild betydelse att de bestämmelser som skall tillämpas vid upprättande av översiktsplanen och vid ändring av den, skall utgöras bl. a. av de hushållningsbestämmelser som kommer att finnas i NRL. Som jag har utvecklat tidigare är en av de grundläggande idéerna med en central lag om hushållning med naturresurser att man skall få gemensamma utgångspunkter för att bedöma mark- och vattenanvändningsfrågor vid tillståndsprövning enligt olika lagar och därigenom också uppnå samordningsvinster. Eftersom översiktsplanen skall upprättas med tillämpning av NRL:s regler, kan den tjäna som underlag även för tillämpningen av NRL i mål och ärenden enligt andra lagar än PBL.

Frågan om bebyggelseutvecklingen i en kommun är i stort avgörande för strukturen också på markanvändningen i övrigt i kommunen. Kommunens ståndpunktstaganden i bebyggelsefrågor sådana de kommer till uttryck i översiktsplanen bör således få stor betydelse för de avvägningar som statliga myndigheter har att göra med stöd av NRL och annan lagstiftning. Som också konstateras i förslaget till PBL kommer ett dokument av översiktsplanens karaktär – även om det inte är bindande vare sig för myndigheter eller enskilda – i praktiken att få stor betydelse vid beslut i markanvändningsfrågor, eftersom det redovisar den planerade utvecklingen i kommunen och har antagits av kommunens beslutande församling.

Det är bl. a. mot denna bakgrund man skall se den tidigare föreslagna ordningen för kunskapsförsörjning (avsnitt 2.4) som innebär att översiktsplanen i samband med prövningen av mål och ärenden enligt olika speciallagar kommer att spela en viktig roll vid sidan av de sammanställningar av beslutsunderlag som länsstyrelsen och andra statliga myndigheter, enligt vad jag har föreslagit tidigare, bör få i uppdrag att ombesörja.

Jag framhöll tidigare att översiktsplanen utgör en sammanvägning av olika allmänna intressen i fråga om mark- och vattenanvändningen och att det, när den enskilde i ett konkret ärende har preciserat sina önskemål, måste göras en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.

I många fall kommer emellertid översiktsplanen inte att ge något närmare svar på frågan om ett enskilt företag, som inte kräver lov enligt PBL, är förenligt med en lämplig utveckling från allmän synpunkt eller inte. Ett par remissinstanser har begärt en belysning av kommunens roll i sådana fall. Jag vill med anledning härav framhålla att den berörda kommunen genomgående bereds tillfälle att avge yttrande i mål och ärenden enligt de lagar som bör anknytas till NRL. Kommunens uppfattning kommer således regelmässigt prövningsmyndigheterna till del. Vilken betydelse det kommunala yttrandet tillmäts blir även i dessa fall beroende av hur väl underbyggt yttrandet är.

När jag behandlade frågan om kunskapsförsörjning påpekade jag att kommunerna i sin översiktsplan kan komma att belysa och lägga synpunkter även på sådana frågor som inte har omedelbart samband med bebyggelseutvecklingen. I sådana fall kan kommunens ståndpunktstaganden inte tillmätas samma tyngd som när det gäller bebyggelsefrågorna. Rör det sig om bedömningar av en lämplig lokal utveckling från allmän synpunkt som står mot enskilda intressen, bör det emellertid i första hand vara kommunens och inte statliga företrädares uppfattning som vägs mot det enskilda intresset.

När det gäller ståndpunktstaganden i översiktsplanen om hur kommunen avser att tillgodose nationella intressen torde det normala bli att länsstyrelsen och kommunerna enats om översiktsplanens innehåll. I dessa fall finns normalt inte anledning för tillståndsprövande myndigheter att frångå de avvägningar som framgår av översiktsplanen. Jag vill emellertid erinra om att regeringen – även om länsstyrelsen och kommunen är överens om översiktsplanens utformning – har möjlighet att ingripa genom planföreläggande enligt förslaget till 12 kap. 6 § PBL om planen enligt regeringens uppfattning inte på ett tillfredsställande sätt tillgodoser nationella intressen.

2.5 Regeringsprövning av vissa industrianläggningar

Vid 1972 års beslut om fysisk riksplanering infördes bestämmelser om regeringsprövning av viss industriell eller liknande verksamhet i 136a § byggnadslagen (1947: 385, 136a § ändrad senast 1983: 517). Prövningen var avsedd att utgöra ett led i genomförandet av den fysiska riksplaneringens riktlinjer. Senare har frågor om hushållning med energi och träfiberråvaror förts in i paragrafen.

Propositionen om PBL innehåller ingen motsvarighet till 136a §. En motsvarighet till en del av paragrafen har emellertid tagits in i 4 kap. i det till lagrådet remitterade NRL-förslaget. Jag återkommer till mitt förslag i den delen och med en redovisning av remissutfallet (avsnitt 6). Redan nu vill jag emellertid anmäla att jag inte ansluter mig till *lagrådets* förslag att 4 kap. NRL skall brytas ut till en särskild lag.

2.6 Uppläggningen av en naturresurslag

Mitt förslag: NRL bör bestå av fem kapitel med följande huvudsakliga innehåll:

1 kap. med bestämmelser om lagens inriktning och tillämpningsområde

2 kap. med de grundläggande bestämmelser som behövs för att främja en lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt bestämmelser om den särskilda hänsyn som skall tas vid markanvändningsbeslut inom områden som av olika skäl är av riksintresse – en motsvarighet till de verksamhetsanknutna riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen

3 kap. med bestämmelser som ersätter de geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen

4 kap. med bestämmelser som motsvarar en del av 136 a § byggnadslagen och som föreskriver regeringsprövning av viss industriell eller liknande verksamhet

5 kap. med bestämmelser om vissa tillämpningsfrågor m. m.

Promemorieförslaget: Överensstämmer med mitt förslag (se promemorian s. 51).

Remissinstanserna: Den i departementspromemorian föreslagna uppläggningen av NRL har accepterats av remissinstanserna.

3 Grundläggande hushållningsbestämmelser

Sammanfattning

- NRL innehåller en grundläggande bestämmelse 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. Företräde skall ges sådan användning som främjar en från allmän synpunkt god hushållning.
- I NRL föreskrivs att stora mark- och vattenområden, som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön, så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan påverka områdenas karaktär. Det föreskrivs också att mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.
- 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. Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skyddas så långt möjligt mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

- De mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk skyddas genom NRL så långt möjligt mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande. Sådana områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket ges ett särskilt starkt skydd.
- I NRL tas in bestämmelser till skydd för mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet. Sådana områden skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt uppmärksammas. Bestämmelserna ger ett särskilt starkt skydd för områden som är av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet.
- I NRL införs bestämmelser som innebär att mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan hindra eller påtagligt försvåra utvinning av fyndigheterna. Ett särskilt starkt skydd införs för områden som innehåller sådana fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse.
- Mark- och vattenområden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpade för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning och avfallshantering skyddas så långt möjligt mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Vissa anläggningar av de angivna slagen är av stor betydelse för landet. Områden som är lämpade för sådana anläggningar är av riksintresse och ges genom NRL ett särskilt starkt skydd.
- Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skyddas genom NRL så långt möjligt mot åtgärder som kan hindra eller påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Sådana områden som är av riksintresse därför att de behövs för totalförsvarets anläggningar ges genom NRL ett särskilt starkt skydd.
- I NRL införs en bestämmelse som vid konkurrens mellan flera oförenliga riksintressen ger företräde åt det intresse som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Om ett område eller en del av detta behövs för en anläggning för totalförsvaret, ges försvarsintresset företräde.

3.1 Utgångspunkter

Allmänt

Som jag nyss angav bör 2 kap. NRL innehålla grundläggande bestämmelser som skall tillämpas vid planläggning och prövning av lov enligt PBL och vid prövning av mål och ärenden enligt vissa speciallagar för att främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelserna bör ange vilka allmänna intressen som särskilt skall beaktas vid sådana avvägningar för

att en god hushållning skall uppnås. De allmänna intressen som därvid kommer i förgrunden är, i enlighet med min redogörelse i det föregående, sådana som har central betydelse för att trygga en uthållig användning av naturresurserna i vårt land, bevara god natur- och kulturmiljö samt främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande.

I 2 kap. NRL bör till att börja med finnas en motsvarighet till gällande bestämmelser om planläggning i 9 § byggnadsstadgan. Dessa tar sikte på att planläggning enligt byggnadslagen skall främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling inom det område, som planen skall avse. I 9 § byggnadsstadgan anges bl. a. att hänsyn skall tas till den allmänna samfärdselns, energihushållningens, försvarets och andra för riket gemensamma behov samt att områden av betydelse för naturvården och kulturminnesvården om möjligt skall bevaras.

Samhällsutvecklingen medför ständigt nya eller förändrade anspråk på marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Detta måste uppmärksammas när de grundläggande hushållningsreglerna utformas. Ett ökat utnyttjande av inhemska energikällor kräver t. ex. att mark- och vattenområden reserveras särskilt för detta ändamål. Utvinning av biomassa och torv liksom utnyttjandet av vindkraft kan påverka mark- och vattenanvändningen inom relativt stora arealer. Även omställningen till fastbränsleanläggningar för värme- och elförsörjning och ökade anspråk som riktas mot kustnära havsområden för energiproduktion och vattenbruk, innebär att konkurrensen om mark- och vattenresurserna kan komma att öka. En tillväxt av den svenska och utländska turismen kan medföra dels ökade anspråk på bebyggelse och anläggningar för turism och friluftsliv i fjällvärlden, vid kuster och insjöar och i älvdalar, dels starkare krav på bevarande av orörd natur och värdefulla kulturmiljöer. När det gäller bebyggelseplaneringen inriktas den visserligen i ökad utsträckning på förtätning och förnyelse av den befintliga bebyggelsemiljön, men anspråk på nya markområden och nya lokaliseringsanspråk kan dock förutses från olika verksamheter som är knutna till våra tätorter.

De grundläggande hushållningsbestämmelserna bör utformas så att användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt sker på ett sådant sätt att en god hushållning med naturresurserna säkerställs också i ett långsiktigt perspektiv.

Jag har tidigare sagt att erfarenheterna från den fysiska riksplaneringen bör utgöra grund för uppläggningen av NRL och att riksdagens riktlinjer bör komma till uttryck i den nya lagen.

Erfarenheterna av den fysiska riksplaneringen visar att innehållet i gällande riktlinjer också är väl lämpat att ligga till grund för utformningen av bestämmelser i NRL om mark- och vattenområden som är av riksintresse. När riktlinjerna nu skall omformas till sådana bestämmelser, måste emellertid en översyn och anpassning göras av dem, så att de passar in i det lagtekniska sammanhang som jag har beskrivit tidigare.

Huvudsyftet med den fysiska riksplaneringen är att långsiktigt klara ut konkurrensen om mark- och vattenanvändningen mellan olika intressen. De av riksdagen beslutade riktlinjerna syftar till att få till stånd en god hushållning med sådana mark- och vattenresurser som är av gemensamt

intresse för hela landet. Vissa av riktlinjerna anger hur verksamheter eller intressen, som det är av nationell betydelse att främja eller styra, bör behandlas då de står i motsatsställning till någon annan användning av marken eller vattnet. Dessa s. k. *verksamhetsanknutna riktlinjer* omfattar naturvården, kulturminnesvården, friluftslivet, jordbruket, fisket, rennäringen, fritidsbebyggelsen och försvaret. Vissa uttalanden finns också om bl. a. industrin och kommunikationerna. Jag återkommer senare (avsnitt 4) till de geografiska riktlinjerna.

Flertalet av de verksamheter och intressen som omfattas av de verksamhetsanknutna riktlinjerna bör ofta ges en särställning vid avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja mark och vatten även utanför områden som är av riksintresse. NRL bör därför mera allmänt ge sådana verksamheter och intressen en prioriterad ställning. De områden som är av riksintresse på grund av att de inrymmer eller kan inrymma de aktuella verksamheterna eller intressena bör dessutom skyddas särskilt genom bestämmelser i NRL.

Sedan riksdagen år 1972 beslutade om riktlinjer för hushållning med mark och vatten har vissa frågor som då betraktades som mindre betydelsefulla blivit viktigare. Nya önskemål och behov som behöver uppmärksammas i ett nationellt perspektiv har också växt fram. Det gäller bl. a. inom energiområdet, för s. k. infrastrukturella anläggningar och beträffande utnyttjandet av vattenresurserna – både sötvattnet och havsresurserna. Även skogsbrukets intressen har uppmärksammats i större utsträckning. Behovet av bestämmelser som ger ledning för resursutnyttjandet för sådana ändamål bör därför, som också angetts i promemorieförslaget, övervägas i förevarande sammanhang.

De förslag till grundläggande hushållningsbestämmelser som jag nu kommer att lägga fram överensstämmer i allt väsentligt med förslagen i departementspromemorian. Som jag redovisat tidigare (avsnitt 2.3) har promemorieförslaget i stort fått ett positivt mottagande av flertalet remissinstanser. Åtskilliga instanser har uttalat att promemorieförslaget fyller ett viktigt behov och att de föreslagna bestämmelserna i huvudsak är lämpligt utformade. Kritiken mot förslaget från vissa remissorgan avser främst utformningen av enskilda bestämmelser. Jag återkommer till den kritiken i anslutning till min genomgång av de bestämmelser som jag anser bör finnas i NRL.

Fritidsbebyggelse

Bland de bestämmelser jag kommer att föreslå skall ingå i 2 kap. NRL återfinns motsvarigheter till de verksamhetsanknutna riktlinjerna utom i fråga om fritidsbebyggelsen. Mot bakgrund av den centrala plats som frågan om fritidsbebyggelsen har intagit i 1970-talets arbete med den fysiska riksplaneringen vill jag, innan jag går närmare in på de konkreta hushållningsbestämmelserna, närmare redovisa mina skäl för att inte föreslå någon grundläggande bestämmelse om fritidsbebyggelse.

I den fysiska riksplaneringen finns dels uttalanden om fritidsbebyggelse i de områden som omfattas av de geografiska riktlinjerna, dels vissa mycket

allmänt hållna riktlinjer i övrigt. Det är en motsvarighet till dessa allmänt hållna riktlinjer som jag anser inte behövs i NRL. Dessa riktlinjer innebär att fritidsbebyggelsen bör utvecklas i mer planmässiga former än som var fallet under 1960-talet och början av 1970-talet. I prop. 1972: 111 framhölls att kravet på en mer planmässig utveckling av fritidsbebyggelsen utgår från önskemålet att skillnader i naturtyper och andra förutsättningar för fritidsbebyggelse samt skillnader i exploateringstryck inom olika delar av landet skall komma till uttryck och beaktas i samband med att kommunerna överväger en lämplig bebyggelseutveckling i sin planering för kommunens olika delar.

I samband med ställningstagandena till program- och planeringsskedena i den fysiska riksplaneringen har riktlinjerna för fritidsbebyggelsens utveckling förtydligats. I första hand har angetts hur bebyggelsen bör utvecklas inom de områden som omfattas av de geografiska riktlinjerna med hänsyn till det huvudsyfte som dessa riktlinjer har, nämligen att så långt möjligt bevara de stora natur- och kulturvärden samt de särskilda förutsättningar för turism och friluftsliv som finns inom dessa områden. För övriga delar av landet har betonats att det finns mycket stora områden som är väl lämpade för utveckling av fritidsbebyggelse i olika former.

Fritidsbebyggelsens tillväxt har kunnat följas genom de redovisningar som har gjorts av kommuner och länsstyrelser inom den fysiska riksplaneringens ram och genom särskilda inventeringar som statens lantmäteriverk har genomfört. Kommunerna har i betydande omfattning följt de riktlinjer som statsmakterna beslutat om. Planmässiga överväganden har kommit till stånd i stor utsträckning genom riktlinjer för bebyggelseutvecklingen i de kommunöversikter som i princip alla kommuner har utarbetat och antagit.

Sedan slutet av 1970-talet har den ändrade samhällsekonomiska situationen med åtföljande åtstramningar i hushållens ekonomi inneburit att byggandet av fritidshus har minskat mycket kraftigt. Under år 1980 tillkom enligt bedömningar som redovisas i betänkandet (SOU 1982: 23) Fritidsboende inte mer än ca 2 000 nya fritidshus i landet, vilket kan jämföras med ett tillskott på 25–30 000 fritidshus per år när tillväxten var som starkast under 1960-talet.

Det saknas anledning att tro att förhållanden liknande dem under 1960-talets senare del och början av 1970-talet skall återkomma. Även om samhälls- och privatekonomin skulle tillåta en betydligt snabbare tillväxt av bebyggelsen än f. n., är numera beredskapen i kommunerna god genom de kunskaper om mark- och vattenresurserna som föreligger och genom de planeringsåtgärder som har vidtagits under 1970-talet.

De utredningar som under de senaste åren genomförts om fritidsboende och om turism och friluftsliv (SOU 1982: 23 Fritidsboende, SOU 1983: 43 Områden för turism och rekreation samt SOU 1983: 45 Turism och friluftsliv 2) pekar i den riktningen att åtgärder från samhällets sida i första hand bör inriktas på att förbättra förutsättningarna för rekreation och friluftsliv, så att åtgärderna kommer de många människorna till del. Att skapa goda förutsättningar för en rik fritid i vardagen genom satsningar på närrekreation blir alltmer angeläget. Behovet av att mark avsätts för sådana ändamål kommer jag att återkomma till.

För fritidsbebyggelsens del är det ett starkt önskemål att nya former av sådan bebyggelse i förhållandevis enkla och billiga former kan utvecklas på rimliga avstånd från permanentbostäderna. Det bör utifrån markhushållningssynpunkt finnas goda förutsättningar för en sådan utveckling, om naturvårds-, friluftslivs- och andra motstående intressen beaktas på ett genomtänkt sätt. Flera kommuner, bl. a. Stockholms kommun, har tagit initiativ till att utveckla enkel, tätortsnära fritidsbebyggelse.

I mitt anförande till propositionen om turist- och rekreationspolitiken m. m. (prop. 1983/84: 145) framhöll jag att det är angeläget att odlingslotter, koloniträdgårdar och stadsnära fritidsbebyggelse kommer till stånd i ökad omfattning, men att sådan bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar samtidigt inte bör tillåtas ta i anspråk värdefulla områden för naturvård och friluftsliv i tätorternas närhet eller inkräkta på andra viktiga rekreationsintressen. När det gäller hushållningen med jordbruksmark framhöll jag som min bedömning att odlingslotter eller koloniträdgårdar, där huvuddelen av marken används för odling, bör kunna förläggas till jordbruksmark utan hinder av gällande riktlinjer för hushållning med jordbruksmark, om en sådan förläggning i övrigt bedöms lämplig.

Den utveckling som beskrivits och den förbättrade planeringsberedskapen i kommunerna gör att det enligt min mening saknas skäl att i NRL ta in särskilda bestämmelser om fritidsbebyggelse bland de grundläggande hushållningsbestämmelserna. Jag återkommer i det följande (avsnitt 4) till behovet av bestämmelser för bl. a. fritidsbebyggelsens utveckling inom områden som bör omfattas av geografiska bestämmelser.

3.2 Avvägningar vid beslut om användning av mark och vatten

Mitt förslag: NRL innehåller en grundläggande bestämmelse 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. Företräde skall ges sådan användning som främjar en från allmän synpunkt god hushållning.

Promemorieförslaget: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag (se promemorian s. 54 och 55).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan ansluter sig till promemorieförslaget. Bl. a. åtskilliga kommuner hävdar att förtydliganden behövs för att klargöra att avvägningar skall främja en långsiktigt god resurshushållning.

Skälen för mitt förslag: En grundläggande utgångspunkt för planläggning av olika områden enligt byggnadslagstiftningen är att planläggningen skall ske så att den främjar en ur allmän synpunkt lämplig utveckling inom det område som planen skall avse (9 § byggnadsstadgan). Mark skall i princip användas för det ändamål för vilket den är mest lämpad med hänsyn till

läge, terräng- och grundförhållanden samt övriga omständigheter. Dessa grundregler tillämpas också vid beslut om bebyggelse utanför planlagda områden. Om det riktas olika anspråk mot ett och samma mark- eller vattenområde och dessa inte går att förena ges sådana anspråk företräde som främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling. Denna grundsyn som har präglat samhällets styrning av bebyggelseutvecklingen bör nu sätta sin prägel även på beslut utanför byggnadslagstiftningens ram som gäller användning av mark- och vattenområden.

En bestämmelse av den nu föreslagna innebörden medför bl. a. att de myndigheter som med tillämpning av NRL skall avgöra mål eller ärenden om ändrad markanvändning, skall bedöma om den ansökta förändringsåtgärden är av den arten och avses få en sådan utformning att den påtagligt kan försvåra villkoren för sådana verksamheter och intressen, vars behov det är ett *allmänt intresse* att skydda. Om så är fallet och om tillkomsten av den ansökta åtgärden i sig själv inte är av allmänt intresse, ligger det oftast i en god hushållning att se till att åtgärden inte kommer till stånd på den platsen. Ett och samma område är emellertid inte sällan lämpligt att utnyttja för flera olika verksamheter samtidigt. I många konkurrenssituationer behöver det inte i första hand vara fråga om att förhindra en viss verksamhet. Det kan i stället gälla att överväga verksamhetens närmare lokalisering inom området eller att ställa upp sådana villkor för verksamhetens bedrivande eller utformning att tillräcklig hänsyn tas till det intresse eller den verksamhet som behöver skyddas.

I departementspromemorians lagförslag har tagits in bestämmelser (2 kap. 1 §) som innebär, att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål vartill de är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov samt att företräde skall ges sådan användning som främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling.

Vissa remissinstanser – kammarkollegiet, naturvårdsverket, länsstyrelsen i Stockholms län samt Uppsala, Göteborgs och Örnsköldsviks kommuner – anser att uttrycket *föreliggande behov* är alltför snävt och inte inkluderar hänsyn till framtida eller på längre sikt uppkommande behov. För egen del anser jag att denna kritik inte är befogad. Enligt min mening täcker uttrycket såväl anspråk på förändringsåtgärder som anspråk på bevarande och skydd av natur- och kulturmiljö och av pågående användning av marken och vattnet. Den dokumentation som tas fram av myndigheterna för att belysa NRL:s hushållningsbestämmelser kommer, tillsammans med kommunernas planer för bebyggelseutvecklingen i övrigt, att ge uttryck också för långsiktiga behov i olika avseenden. Uttrycket "föreliggande behov" måste därvid inrymma även behovet att reservera mark- och vattenområden för framtida aktiviteter som anses viktiga för samhällsutvecklingen på lång sikt.

Bl. a. samerättsutredningen, Svenska samernas riksförbund och Uppsala kommun menar att ordet *utveckling* inte bör utnyttjas i en bestämmelse om avvägningar i konkurrensfrågor. Enligt Uppsala kommun har ordet en otvetydig innebörd av förändring och är således inte alls neutralt i samband med avvägningar mellan bevarande och förändring. Jag delar denna uppfattning och föreslår att bestämmelsen i stället skall uttrycka att företräde

skall ges sådan användning som främjar en från allmän synpunkt god hushållning.

Skogsstyrelsen anser, med hänvisning till sin uppfattning att skogsbruk mera sällan är helt oförenligt med andra intressen som behandlas i NRL, att det klart bör framgå av lagtexten att man normalt bör syfta till en *kombinerad användning av mark- och vattenområden.*

Jag delar skogsstyrelsens uppfattning att en mångsidig användning av mark- och vattenområden ofta är både möjlig och lämplig. Detta gäller inte bara för skogsområden. Som framhålls i departementspromemorian ligger också allmänt i en god resurshushållning att slå vakt om möjligheterna till mångsidig användning av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Ömsesidig hänsyn behövs i fråga om verksamheter som bedrivs inom ett och samma område eller i det omedelbara grannskapet. Detta bör komma till uttryck genom att det föreskrivs att mark- och vattenområden skall användas för det eller *de* ändamål vartill de är mest lämpade. Jag vill här peka på vikten av att slå vakt om allemansrätten när det gäller att utforma planer och beslut för en effektiv och ändamålsenlig användning av ett område för olika förekommande intressen.

Sammanfattningsvis ansluter jag mig således till förslaget i promemorian att NRL bör innehålla en grundläggande bestämmelse till stöd för avvägningar i fråga om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelsen bör ge stöd för att i fråga om mark- och vattenanvändningen besluta till förmån för det eller de ändamål för vilka berörda områden är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet, läge samt föreliggande behov. Bestämmelsen bör också ge stöd för att ge företräde åt sådan användning som främjar en från allmän synpunkt god hushållning.

Den nu föreslagna grundläggande bestämmelsen täcker i princip de särskilda regler om olika områden och verksamheter som jag kommer att behandla i fortsättningen. Dessa regler skall ses som förhandsuttalanden om hur avvägningar om användningen av naturresurserna normalt bör göras i de fall som reglerna behandlar. De verksamheter och intressen som tas upp är inte rangordnade sinsemellan. Vid konkurrens mellan dessa om ett område får – om området inte är av stor betydelse i ett nationellt perspektiv för en viss verksamhet eller ett visst intresse – avvägningar göras utifrån den grundläggande avvägningsbestämmelsen.

3.3 Ekologiska utgångspunkter m. m.

Mitt förslag: I NRL föreskrivs att stora mark- och vattenområden, som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön, så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan påverka områdenas karaktär. Det föreskrivs också att mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.

Promemorieförslaget: Överensstämmer i sak med mitt förslag (se promemorian s. 55–57).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan tillstyrker promemorieförslaget. Naturvårdsverket anser att bestämmelserna ger ett förbättrat stöd för att värna om landskapets ekologiska funktion och att miljöskyddet därmed ges en förstärkt ställning. Enligt planverket bör bestämmelserna kunna bli ett bra stöd bl. a. för att värna om naturområden som utan att vara unika dock är värdefulla på grund av läge och funktion i landskapet. Bestämmelserna bör möjliggöra en ökad hänsyn både till flora och fauna och till människans behov av en god naturmiljö.

Vissa kommuner och länsstyrelser i Norrland har riktat kritik mot förslaget till skydd för stora, opåverkade mark- och vattenområden. Bergs kommun, som torde ge uttryck åt en vanlig uppfattning bland kommunerna i Norrlands inland, anser t. ex. att den i promemorian föreslagna bestämmelsen skulle innebära mycket långtgående konsekvenser för glesbygdskommuner med stora orörda områden. Enligt kommunen kan det inte vara rimligt att skydda alla hittills orörda områden mot exploateringsföretag. Inom sådana områden kan finnas resurser som kommunerna gärna skulle vilja utnyttja i framtiden, exempelvis för torvbrytning, gles fritidsbebyggelse etc. Denna typ av bestämmelse "drabbar" enligt Bergs kommun glesbygdskommuner med stora orörda ytor, kommuner som kanske mer än många andra är i behov av att snarare hitta bra möjligheter att utnyttja resurserna i sysselsättningsskapande syfte än att lägga ut dem som bevarandeområden. Länsstyrelsen i Jämtlands län anser det knappast motiverat att tillföra nya områden utöver de obrutna fjällområdena och angränsande skogsområden i länet som skall skyddas mot exploatering av olika slag. Länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län, liksom bl. a. Vilhelmina, Gällivare och Sorsele kommuner, intar liknande ståndpunkter.

Flertalet remissinstanser som kommenterat frågan anser att en bestämmelse om skydd för ekologiskt känsliga områden har en viktig uppgift att fylla. Skogsstyrelsen uppfattar bestämmelsen som ett förstärkt skydd för vissa skogsområden både från skogsproduktions- och naturvårdssynpunkt. Naturvårdsverket påpekar att många områden av den typ som promemorieförslaget avser att skydda, samtidigt har stor betydelse för den vetenskapliga naturvården. Enligt verket bör det därför understrykas att tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen bör bygga på områdenas ekologiska funktion och sårbarhet. Bl. a. kommittén för bevarande av genresurser och nordiska genbanken för jordbruks- och trädgårdsväxter understryker betydelsen av att genetisk variation bevaras och att växt- och djurarter som är beroende av våra mark- och vattenområden bevaras i naturlig evolution.

Skälen för mitt förslag: Som jag framhöll när jag tidigare gick igenom utgångspunkterna för en reform om naturresurshushållningen bör de ekologiska förutsättningarna beaktas vid alla beslut som rör ianspråktagande av mark- och vattenområden. Jag vill innan jag går in närmare på skälen för mitt förslag här erinra om den grundläggande avvägningsregel som jag föreslog skall inleda 2 kap. NRL. I den regeln har hänsynen till de ekologiska förutsättningarna kommit till uttryck genom kravet att hänsyn alltid skall tas till det berörda områdets beskaffenhet vid beslut om markanvändningsförändringar.

De förslag som jag behandlar nu bör således ses som en förstärkning av de ekologiska hänsynen vid avvägningar mot andra intressen när de omständigheter som jag angav i mitt förslag är för handen.

Industrisamhällets utveckling har, som framhålls i promemorian, inneburit stora förändringar i fråga om markens och vattnets användning. Förändringarna har under efterkrigstiden skett i snabb takt och varit mera genomgripande än under tidigare generationer. Urbanisering och förändringar i näringslivets inriktning tar sig uttryck framför allt i förändringar i tätortsmiljön, men natur- och kulturlandskapet på landsbygden påverkas också av olika inslag i det urbaniserade samhället. Det kan gälla trafikleder, kraftledningar, externt lokaliserade industrier, lager och serviceverksamheter, och det gäller naturligtvis också olika anläggningar för fritid och rekreation. Som uttryckts i departementspromemorian har utvecklingen lett till att det framstår som en viktig tillgång för samhället – nu och för kommande generationer – att det finns kvar *större områden som är relativt opåverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön* och som sålunda inte skärs sönder av stora trafikleder eller kraftledningar eller är påverkade av buller och andra miljöstörningar. Att större, sammanhängande landsbygdsområden kan skyddas från mera betydande ingrepp och miljöförändringar är av värde bl. a. för jord- och skogsbruket och för de människor som är verksamma på landsbygden. Ett sådant skydd bidrar också till att behålla handlingsfrihet i det framtida resursutnyttjandet. Särskilt angeläget är det naturligtvis att i de mer tätbefolkade delarna av Sverige slå vakt om tillgången på stora, sammanhängande strövområden som är lämpliga för naturupplevelser och friluftsaktiviteter.

Som jag tidigare redovisade har åtskilliga remissinstanser varit negativa till att ett allmänt skydd för stora relativt opåverkade områden skall gälla i Norrlandslänen.

Jag anser för egen del att det är av betydande värde att slå vakt om handlingsfriheten i resursutnyttjandet inom våra landsbygdsområden, såväl i de mer tätbefolkade delarna av landet som i våra glesbygdsområden. Den regel jag här förordar är främst avsedd att tillämpas på exploateringsföretag och andra ingrepp av betydande storlek, t. ex. nyetablering av industrier eller liknande verksamhet, tätorts- och fritidsbebyggelse av större omfattning med därtill hörande anläggningar, större trafikleder, större ledningsföretag, gruvor och större täkter, terminalanläggningar, upplag och tippar samt farleder och muddringsföretag. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen. Företag av den nu angivna storleksordningen bör enligt min mening alltid föregås av omsorgsfulla lokaliseringsöverväganden. För sådana företag för vilka alternativa lokaliseringsmöjligheter står till buds, bör om möjligt lokalisering ske till områden som redan är påverkade av exploateringsverksamhet, dvs. i anslutning till befintlig samlad bebyggelse, till befintliga industri- och arbetsområden eller inom korridorer i landskapet som redan har tagits i anspråk för trafikleder eller ledningar. Härigenom kan större sammanhängande landsbygdsområden skyddas mot ekologiska påfrestningar, bullerstörningar och störningar på landskapsbilden. Som jag nyss framhöll har detta betydelse för de areella näringarnas utveckling. Det medför också – som Svenska jägareförbundet

har påpekat – att de jaktliga och faunistiska intressena får ett skydd som är välbehövligt.

När det gäller gruvor, liksom större täkter av sten, grus, sand eller torv är lokaliseringsmöjligheterna av naturliga skäl i många fall begränsade. Också för verksamheter av detta slag, som är beroende av lägesbundna naturresurser inom områden av det slag som jag här avser, bör största möjliga hänsyn tas till de berörda skyddsintressena. Om realistiska alternativ finns för verksamheten i anslutning till tidigare exploaterade områden bör således dessa i första hand tillvaratas.

Jag anser alltså att det i 2 kap. NRL bör finnas en bestämmelse till skydd för stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. Jag vill här nämna att enligt det remitterade lagförslaget endast områden som är påverkade av exploateringsföretag skall vara undantagna från skydd. Som *lagrådet* påpekar kan emellertid även ingrepp som inte kan anses utgöra exploateringsföretag ha sådan påverkan på ett område att det saknas skäl för att området skall åtnjuta nu avsett skydd. Jag ansluter mig till lagrådets förslag att sådana områden inte bör omfattas av skyddet. Lagrådet har också tagit upp frågan om innebörden av begreppet "exploateringsföretag". Jag återkommer till detta i specialmotiveringen.

Efterkrigstidens samhällsbyggande och industriella utveckling har lett till en betydelsefull välfärdsutveckling. Samtidigt har naturmiljön utsatts för betydande påfrestningar. Vissa föroreningar m. m. som påverkar vårt land har sina källor i andra länder. De stora utsläppen av försurande ämnen från olika verksamheter är ett av de allvarligaste miljöproblemen som påverkar markens och vattnets produktionsförmåga och hotar viktiga ekosystem. Villkoren för den biologiska produktionen är av många samverkande orsaker särskilt instabila i vissa områden. Det hänger samman med markens och vattnets beskaffenhet, klimatförhållanden, tidigare påverkan av försurning eller förgiftning osv. Sådana *ekologiskt känsliga områden* kan ibland vara artfattiga och ibland kännetecknas av mångformighet och artrikedom. Utvecklingen av olika arter och system i sådana områden ger information som har betydelse för bedömning också av naturmiljöns tillstånd i stort och av utvecklingen vad gäller markens och vattnets produktionsförmåga.

I områden av detta slag är naturligtvis riskerna särskilt stora för att ingrepp i markanvändningen kan medföra bestående skador i naturmiljön. Som exempel på områden som är känsliga för ingrepp kan nämnas delar av de fjällnära skogarna, urskogarna, som numera upptar endast en halv procent av vår produktiva skogsmarksareal, skyddsvegetationen vid våra sandkuster samt vissa våtmarker, sjöar och vattendrag. Detsamma gäller sådana mark- och vattenområden och marina områden som inrymmer sällsynta eller utrotningshotade växter och djur.

Som en följd av att vissa naturtyper har minskat i omfattning har bl. a. en del djurarter fått väsentligt sämre livsmiljöer. Vissa arter är direkt utrotningshotade. De flesta förändringarna i faunan kan hänföras till människans utnyttjande av mark och vatten. Bland ryggradsdjuren har i Sverige hittills under 1900-talet nio arter försvunnit. För närvarande bedöms 15

arter av däggdjur och fåglar vara akut hotade, medan 24 bedöms som sårbara och 23 bedöms vara så sällsynta att även små miljöförändringar kan innebära risk för utrotning. Om man också räknar in det lägre djurlivet bedöms över 240 arter som är bundna till skogsmiljön vara utrotningshotade. Härtill kommer ett stort antal växtarter. Som anges i departementspromemorian tillmäts de biotoper i jord- och skogsbrukslandskapet som är av särskild betydelse för faunan som regel relativt liten betydelse vid beslut om exploateringsåtgärder. Det kan gälla t. ex. rastlokaler, yngelplatser, övervintringsområden och övernattningsplatser.

Med stöd av 14 § naturvårdslagen (1964: 822, 14 § ändrad senast 1974: 1025) kan växter och djur fridlysas. Det finns också möjlighet att reglera jakt inom och tillträde till områden där djurlivet behöver respekteras särskilt (djurskyddsområde). Båda regleringsmöjligheterna har utnyttjats i stor utsträckning. Fridlysning reglerar emellertid i första hand bara allmänhetens uppträdande och påverkar inte förutsättningarna för ändrad markanvändning genom exploatering eller andra ingrepp när tillstånd meddelats enligt andra lagar.

Jag anser det vara angeläget att skyddet förstärks för områden med instabila produktionsförhållanden och ogynnsamma återväxtförutsättningar, för områden som inrymmer växt- och djurarter som är utrotningshotade samt för områden i övrigt som är särskilt ömtåliga och som samtidigt inrymmer särskilda ekologiska värden, har betydelse som genbank e. d. Det är ett viktigt led i hushållningen med våra naturresurser att slå vakt om den genetiska mångfalden i naturen bl. a. genom att skydda arter vilkas existens är hotad.

Utvecklingen under senare år när det gäller naturmiljöns tillstånd i vårt land visar enligt min mening att det finns ett starkt behov av skydd för områden som är särskilt känsliga för försurning. Detta gäller bl. a. vissa sjöar och vattendrag som därför bör kunna skyddas mot exploateringsföretag eller andra ingrepp som kan medföra negativa konsekvenser från ekologisk synpunkt. Även sådana mark- och vattenområden som skadats genom tillförsel av tungmetaller eller av giftiga ämnen från industrier, tätorter eller trafikleder m. m. och som därför blivit avsevärt mer sårbara behöver ges motsvarande skydd. Det skydd som genom NRL bör beredas områdena avser naturligtvis mark- och vattenanvändningsförändringar i eller i anslutning till områdena. Jag vill framhålla att försurningsfrågan i ett vidare perspektiv måste lösas i annan ordning.

Som exempel på områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt vill jag särskilt nämna de sötvattenområden och kuststräckor i vissa regioner, där det under senare år har kunnat konstateras betydande negativa miljöeffekter till följd av övergödning och utsläpp av föroreningar från industrier, tätorter och fritidsbebyggelse. Jag vill erinra om att riksdagen (prop. 1984/85: 10, JoU 10, rskr 30) har beslutat om ändring i miljöskyddslagen så att det blir möjligt att ingripa i nu avsedda fall.

Mot bakgrund av vad jag här har anfört anser jag att NRL, i enlighet med vad som föreslagits i departementspromemorian, bör innehålla en bestämmelse som innebär att mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt så långt det är möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan inverka skadligt på naturmiljön.

Mitt förslag: 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. Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skyddas så långt möjligt mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

Promemorieförslaget: I promemorian föreslås en gemensam regel för brukningsvärd jordbruksmark och *värdefull* skogsmark av det innehåll i övrigt som jag har föreslagit för den brukningsvärda jordbruksmarken (se promemorian s. 57–59).

Remissinstanserna: Promemorieförslaget har väckt ett betydande intresse hos remissinstanserna och har föranlett ett starkt splittrat remissutfall. Lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen och företrädare för jord- och skogsbruket anser, liksom åtskilliga länsstyrelser och företrädare för de fackliga organisationerna, att staten bör ha ett avgörande inflytande över kommunernas tillämpning av bestämmelserna vid planläggning och beslut enligt PBL. Det övervägande antalet kommuner anser liksom flertalet remissinstanser i övrigt att promemorieförslaget i huvudsak är väl avvägt. Flera remissinstanser anser att jord- och skogsbruket behöver ha en stark ställning vid avvägningar med stöd av NRL:s bestämmelser också mot andra intressen än de som tar sig uttryck i form av bebyggelse och anläggningar och att promemorieförslaget inte tillgodoser detta behov. Några remissinstanser anser att promemorieförslaget är otydligt när det gäller frågan om den inbördes avvägningen mellan å ena sidan brukningsvärd jordbruksmark och å andra sidan värdefull skogsmark i det fall alternativ lokalisering av ett exploateringsföretag inte står att finna på annan mark.

Åtskilliga remissinstanser har kritiserat utformningen av den i promemorian föreslagna bestämmelsen. Skogsbrukets företrädare pekar på svårigheter när det gäller att peka ut särskilt värdefulla områden för skogsbruk. Domänverket framhåller t. ex. att skogsproduktionen per ytenhet allmänt sett är mycket lägre i Norrlands inland än i södra Sverige men att skogsbrukets betydelse långtifrån är mindre i norr. Som följd härav anser verket att det kan hävdas att all skogsmark är värdefull för landet från skogsbrukssynpunkt. Också Skogsindustriernas samarbetsutskott framhåller att all skogsmark är värdefull från näringens synpunkt.

Länsstyrelsen i Kronobergs län hävdar att den i promemorian föreslagna bestämmelsen för skogsmarkens del utgår från en felaktig parallell med jordbruksmarken. Länsstyrelsen anför att frågan om hänsyn till skogsbrukets intressen vid lokalisering av tillkommande bebyggelse har varit en av huvudpunkterna i den studie av fritidsbebyggelse i södra Sveriges inland, som länsstyrelserna i Kronobergs, Kristianstads och Hallands län utfört och att det av rapporten från studien framgår att det inte i första hand är *arealen* av de årligen tillkommande byggnaderna (med tomtmark och gator

etc.) som utgör ett väsentligt problem för skogsbruket. Problemet är snarare *bebyggelsestrukturen*. Ett nytt hus med en tomtmark om kanske tusen kvadratmeter kan vid olämplig placering medföra ledningsgator med areal om flera tusen kvadratmeter för el- och teleledningar. Det eller de hus som orsakar intrång behöver självt inte alls ligga i skogsmark. Ett hus i skogen kan emellertid medföra nya eller utvidgade hänsynszoner enligt 1 § skogsvårdslagen (1979: 429) som väsentligt överstiger tomtmarkens areal. Placeringen av bebyggelse kan även på andra sätt försämra skogsbrukets förhållanden. Länsstyrelsen föreslår därför att bestämmelsen ges en mer preciserad lydelse.

Länsstyrelsen i Hallands län framför liknande synpunkter som länsstyrelsen i Kronobergs län.

Skälen för mitt förslag: Hushållningen med *jordbruksmark* har ägnats stor uppmärksamhet i den fysiska riksplaneringen. Som riktlinje gäller att brukningsvärd jordbruksmark inte får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar om en från samhällets synpunkt tillfredsställande lösning kan åstadkommas på annan mark. I början av 1970-talet togs ca 6000 ha jordbruksmark per år i anspråk för tätortsutbyggnad. En markant minskning skedde under senare delen av 1970-talet. Under perioden 1975–1980 togs enligt promemorian endast ca 2000 ha/år i anspråk för tätortsändamål. Som framhålls i promemorian är ett viktigt skäl till att markkonsumtionen avtagit under senare år att byggandet av både bostäder och arbetslokaler m. m. har minskat.

Enligt promemorian föreligger det i allt väsentligt goda erfarenheter från tillämpningen av riksdagens riktlinje för jordbruksmarken. Kraven på hushållning behandlas i stort sett tillfredsställande i kommunernas planering. De har också fått en god förankring i det allmänna medvetandet. Mot denna bakgrund hävdas i promemorian att det saknas tillräckliga skäl att nu föreslå att staten skall ha ett avgörande inflytande på frågan om hur kraven tillgodoses i bebyggelseplaneringen.

Jordbruksmarken är en begränsad resurs med avgörande betydelse för att trygga livsmedelsförsörjningen i landet. Oberoende av vilken produktionsinriktning som från tid till annan befinns lämplig, anser jag det vara angeläget att den mark som är lämpad för ändamålet också i framtiden får ett tillfredsställande skydd. NRL bör därför innehålla en bestämmelse i överensstämmelse med nu gällande riktlinje i den fysiska riksplaneringen för hushållningen med jordbruksmark. Brukningsvärd jordbruksmark bör få tas i anspråk för bebyggelse och anläggningar endast om exploateringen tillgodoser väsentliga samhällsintressen som inte kan tillgodoses på ett från samhällets synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark. Sådana samhällsintressen kan vara t. ex. bostadsförsörjningsbehovet, intresset av att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra, att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem samt att säkerställa viktiga rekreationsintressen.

Enligt min mening är ett skydd för den brukningsvärda jordbruksmarken av stor betydelse för den långsiktiga hushållningen med naturresurser i vårt land. I fall då det saknas från allmän synpunkt tillfredsställande alternativ för samhällsutbyggnad och sålunda brukningsvärd jordbruks-

mark likväl måste tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar, anser jag det därför vara viktigt att ingreppen utformas på ett sätt som innebär så begränsad inverkan som möjligt för jordbruket.

Jag redovisade tidigare att några remissinstanser anser promemorieförslaget vara otydligt i fråga om den inbördes avvägningen mellan skyddad jordbruks- och skogsmark när annan mark inte finns att tillgå. Vid en sådan avvägning bör i första hand sådan mark undantas från exploatering, som har den bästa biologiska produktionsförmågan.

Åtskilliga remissinstanser är kritiska till promemorians förslag att skyddet av jordbruksmarken vad gäller PBL:s beslutsområde blir en renodlat kommunal angelägenhet.

Som jag anförde nyss är erfarenheterna från kommunernas hantering av riksdagens riktlinje om jordbruksmark i allt väsentligt goda. Jag utgår från att kommunerna, i de fall de anser sig tvingade att ta i anspråk bruknings-värd jordbruksmark för utbyggnadsändamål, kommer att i översiktsplanen redovisa de alternativa utbyggnadsområden som har studerats och även belysa konsekvenserna från allmän synpunkt av de olika alternativen. Om exploateringen berör större sammanhängande jordbruksbygder och jordbruksmark av hög kvalitet, kan det vara nödvändigt att också redovisa möjligheterna till alternativ lokalisering till annan del av den berörda kommunen eller regionen. Ett fortsatt interkommunalt samarbete i planeringsfrågor behövs således i landets viktigaste jordbruksbygder för att möjligheterna till en långsiktigt god resurshushållning skall kunna tas till vara.

Frågan om vilka hänsyn som bör tas till *skogsbrukets* intressen vid planering och beslut om markanvändningen har behandlats i prop. 1978/79: 110 med förslag till riktlinjer för skogspolitiken m. m. Föredraganden framhöll därvid bl. a. att skogsbruket måste betraktas som ett riksintresse i planeringen men att det givetvis inte kan undvikas att skogsmark ibland tas i anspråk för andra ändamål än skogsproduktion. Sådana förändringar av markanvändningen måste dock föregås av översiktlig planering på lokal och regional nivå, där man försöker nå lösningar som innebär att skogsmark inte tas i anspråk, om likvärdiga och från skogsbrukets synpunkt lämpligare lösningar kan åstadkommas. Om skogsmark ändå behöver tas i anspråk, borde enligt föredraganden i första hand sådan mark väljas som från skogsproduktionens synpunkt bäst kan undvaras i det aktuella området. Riksdagen anslöt sig till dessa uttalanden (JoU 1978/79: 30, rskr 387).

Enligt promemorieförslaget får värdefull skogsmark tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om exploateringen tillgodoser väsentliga samhällsintressen som inte kan tillgodoses på ett från samhällets synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark.

Flera remissinstanser har, som jag redovisade tidigare, varit kritiska till den utformning som bestämmelsen om skydd för skogsmarken har getts i promemorian.

De redovisade remissynpunkterna visar på tolkningssvårigheter i fråga om begreppet värdefull skogsmark. Skogsnäringen är en av landets mest betydelsefulla näringar och allt talar för att skogen kommer att vara av stor

betydelse för landets ekonomi och för sysselsättningen även på lång sikt. Det är därför viktigt att skogsmark inte tas i anspråk på sådant sätt att landets försörjning med skogsråvara försvåras. Skogsindustrin svarar ensam för omkring 20 procent av bruttoexporten och har således stor betydelse för landets utrikeshandelsbalans. Skogsindustrin måste få bedrivas lönsamt och konkurrenskraftigt. En förutsättning för detta är att skogsbruket kan försörja industrin med inhemsk råvara, framtagen med rationella och kostnadsbesparande metoder. Jag vill här erinra om vad bl. a. länsstyrelsen i Kronobergs län har anfört om att t. ex. olämpligt lokaliserade bostadsbyggnader kan inskränka möjligheterna att bedriva ett effektivt skogsbruk. Mot den här bakgrunden bör enligt min mening all skogsmark som har betydelse för skogsnäringen ges ett skydd genom NRL. Skyddet bör utformas så att denna skogsmark så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk. Jag återkommer senare till vissa frågor om skogsbruk i fjällvärlden (avsnitt 4.6).

Företrädare för skogsnäringarna är kritiska mot att promemorieförslaget inte behandlar skogsmark som ett riksintresse i NRL:s mening. De har också framhållit att jord- och skogsbruket behöver en stark ställning även vid avvägningar mot andra intressen än de som tar sig uttryck i bebyggelse och anläggningar.

Enligt min mening är det varken lämpligt eller erforderligt att ta in en särskild bestämmelse till skydd för skogsmark bland de hushållningsbestämmelser i NRL som öppnar möjlighet för länsstyrelsen att ingripa mot en kommuns planbeslut och beslut om bygglov. Som anges i promemorian bedrivs skogsbruk på mer än hälften av landarealen. En sådan särskild bestämmelse skulle därför komma att innebära att staten skulle få stort inflytande över kommunala planer och övriga beslut enligt PBL inom större delen av landets yta. Detta skulle klart strida mot strävandena till ökad självständighet för kommunerna i förhållande till staten i markanvändningsfrågor. Jord- och skogsägarna får genom mitt förslag en stark ställning gentemot exploateringsintressen av skilda slag och jag utgår ifrån att de själva väl kan bevaka denna ställning.

När det gäller jord- och skogsbrukets ställning i förhållande till andra intressen än sådana som tar sig uttryck i bebyggelse eller anläggningar har jag uppfattat det så, att näringarnas företrädare i första hand anser de i promemorian föreslagna reglerna till skydd för rennäringen, friluftslivet och den vetenskapliga naturvården vara ett hot mot ett rationellt bedrivet jord- och skogsbruk.

Som jag senare skall återkomma till (avsnitt 7) anser jag att det för närvarande saknas anledning att föreskriva att NRL skall tillämpas vid beslut enligt skogsvårdslagen (1979: 429, ändrad senast 1983: 427) och lagen (1979: 425) om skötsel av jordbruksmark (ändrad senast 1984: 197). Metoderna för bedrivande av jord- och skogsbruk bör enligt min uppfattning också i fortsättningen utvecklas inom de ramar som anges i dessa skötsellagar, bl. a. vad avser hänsyn till naturmiljön. Endast sådana åtgärder inom ramen för jord- och skogsbruksverksamheten som är tillståndspliktiga enligt t. ex. miljöskyddslagen (1969: 387, omtryckt 1981: 420, ändrad senast 1984: 912) och vattenlagen kommer att prövas med ledning av bestämmelserna i NRL.

En annan sak är – som också framhålls i promemorieförslaget (s. 151–155) – att det material som utgör underlag för NRL:s tillämpning kan bli av stor betydelse för att bedöma den hänsyn som skall tas till bl. a. naturvårdens och friluftslivets intressen vid skötseln av jordbruksmark och skogsmark. Det bör enligt min mening vara av betydande värde för dem som bedriver jord- och skogsbruk att genom detta underlagsmaterial få kännedom om de övriga allmänna intressen som riktas mot mark- och vattenområden där jord- och skogsbruk bedrivs.

Med anledning av bl. a. skogsstyrelsens uttalanden om att skogsbruk mera sällan är helt oförenligt med andra intressen som tas upp i NRL, vill jag erinra om att mitt förslag till en grundläggande avvägningsbestämmelse i 2 kap. NRL (avsnitt 3.2) ger stöd för att särskilt beakta möjligheterna till mångsidig användning av mark- och vattenområden. Bestämmelsen ger enligt min mening goda förutsättningar för ömsesidiga hänsynstaganden inom områden som är av intresse för såväl jord- och skogsbruket som de nämnda bevarandeintressena.

Jag vill när det gäller skogsbruksfrågorna slutligen framhålla att det är av stor betydelse att formerna för samråd mellan kommunerna och skogsbrukets företrädare utvecklas så att skogsvårdsorganisationens kunskaper om skogsbruket kan utnyttjas i kommunernas planering och beslut om mark- och vattenområden. Jag finner det mycket tillfredsställande att skogsstyrelsen har uttalat sin ambition att utöka kontakterna med kommunerna och att därvid eftersträva väl fungerande former för hur skogsnäringens intressen bättre än hittills skall kunna beaktas i den kommunala planeringen.

3.5 Rennäringen samt yrkesfiske och vattenbruk

Mitt förslag: De mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk skyddas genom NRL så långt möjligt mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande. Sådana områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket ges ett särskilt starkt skydd.

Promemorieförslaget: Överensstämmer i sak med mitt förslag (se promemorian s. 59–60 och 72–73).

Remissinstanserna: Förslaget har mött en genomgående positiv reaktion vad gäller skyddet för fisket och vattenbruket. När det gäller renskötseln är reaktionen splittrad. Vissa kommuner och länsstyrelser, liksom Svenska kommunförbundet och företrädare för bl. a. skogsbruket och gruvnäringen, hävdar att renskötseln getts en alltför stark ställning i förslaget. Vattenöverdomstolen, samerättsutredningen, Svenska samernas riksförbund och Same Ätnam hävdar att det föreslagna skyddet är otillräckligt. Bl. a. lantbruksstyrelsen, kammarkollegiet och planverket ansluter sig i huvudsak till den föreslagna regleringen.

Skälen för mitt förslag: Rennäringen och fisket har svårt att hävda sina intressen när tunga exploateringsintressen ställer krav på att få utnyttja mark- och vattenområden där näringarna bedrivs. Exploateringsåtgärder i

de för näringarna särskilt viktiga områdena kan få långtgående konsekvenser genom att grundläggande förutsättningar för näringarnas bedrivande kan ryckas undan. Därför har det i flera sammanhang övervägts att införa ett starkt skydd för sådana områden. Sålunda föreslogs i rapporten (SOU 1979: 54) Hushållning med mark och vatten 2 att en ny lagstiftning borde innehålla en bestämmelse om att särskild hänsyn skall tas till speciellt värdefulla områden för fisket och rennäringen i samband med plan- och tillståndsbeslut. Förslaget i rapporten fick ett i huvudsak positivt bemötande av de remissinstanser som behandlade frågan.

Rennäringen

Rennäringens markanvändning har ägnats relativt stor uppmärksamhet under senare år, främst med utgångspunkt i näringens betydelse för den samiska kulturen. I prop. 1972: 111 framhölls att utvecklingen inom fjällområdet med bl. a. en ökad turism bör styras i en sådan riktning att samiska intressen inte skadas och helst på ett sådant sätt att samerna själva får del av utvecklingens positiva sidor.

Rennäringens markanspråk har ofta fått träda tillbaka för andra viktiga markanvändningsintressen. Främst gruvbrytning, vattenkraftutbyggnad och utbyggnad av vägar har lett till förluster av renbetesmark och till att flyttningsleder stängts av. Skyddet i rennäringslagen (1971: 437, ändrad senast 1981: 835) mot ändrad markanvändning inom renskötselområdet är begränsat till åretruntmarkerna. Skyddet gäller inte heller i förhållande till företag som prövas i särskild ordning (30 § rennäringslagen). Inom åretruntmarkerna gäller skyddet vidare i stort sett med samma styrka, oavsett hur de olika markområdenas betydelse för rennäringen varierar. Dessa variationer kan vara stora. Vissa områden inom de olika samebyarna – inom både åretruntmarkerna och vinterbetesmarkerna – har mycket stor betydelse för möjligheterna att bedriva renskötsel.

Som framhålls i promemorian, är det angeläget att i NRL införa bestämmelser för att så långt möjligt skydda mark- och vattenområden som är av betydelse för rennäringen mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande. Sådana bestämmelser innebär att verksamheter och företag inom renskötselområdet, som är tillståndspliktiga enligt de lagar som kommer att anknytas till NRL, prövas även med hänsyn till sin inverkan på renskötseln i den berörda samebyn.

Rennäringen är en förutsättning för den samiska kulturen. Riksdagen har i olika sammanhang uttalat att den samiska kulturens fortlevnad måste garanteras. Detta innebär att det måste finnas grundläggande förutsättningar för rennäringen inom i princip varje sameby, nämligen en säker tillgång till sådana områden inom både åretruntmarkerna och vinterbetesmarkerna som har avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva renskötsel. Det kan gälla bl. a. flyttningsleder, särskilt sådana avsnitt där på grund av terränghinder m. m. alternativa framkomstvägar saknas. Det kan också gälla viktiga kalvningsland och områden med särskilt goda betesförhållanden. De viktigaste delarna av renskötselmarkerna bör därför ges ett starkt skydd i NRL mot exploatering. Som påpekas i promemorian är det därvid

av största betydelse att beakta de funktionella samband som måste finnas mellan olika delområden för att renskötsel skall vara möjlig och samekulturens fortbestånd därmed garanteras.

Med hänsyn till vad jag nu har sagt får sådana områden som har avgörande betydelse för möjligheten att varaktigt bedriva renskötsel i en viss sameby anses vara av riksintresse. I NRL bör därför föreskrivas att dessa områden skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande. Härigenom kan staten också ingripa i den kommunala planläggningen om den skulle strida mot denna föreskrift.

Som jag nämnde tidigare är remissreaktionen splittrad när det gäller rennäringens behandling i promemorieförslaget.

Bland remissorganen är det endast Sorsele och Vilhelmina kommuner som anser att renskötseln överhuvudtaget inte bör ges skydd genom bestämmelserna i NRL. Renskötselns krav på naturresurser är enligt dessa kommuner alltför allmänna för att de skall kunna ges en rimlig precisering. Sorsele och Vilhelmina kommuner motsätter sig att en reglering genomförs enligt förslaget, eftersom konsekvenserna för kommunerna bedöms vara oöverskådliga.

Flera kommuner och länsstyrelser i Norrland hävdar, liksom bl. a. Skogsindustriernas samarbetsutskott, att bestämmelserna till skydd för renskötselns intressen måste utformas så att avvägningar mellan de areella näringarnas intressen kan ske på lika villkor. Länsstyrelsen i Jämtlands län anser t. ex. att promemorieförslaget innebär att rennäringen ges en starkare ställning än andra näringar i områdena utanför renbetesfjällen. Också Svenska kommunförbundet har tolkat promemorian så att rennäringen kommer att äga företräde gentemot annat markutnyttjande i stora delar av Norrlands inland. Rennäringen har därigenom enligt förbundet fått en alltför stark ställning i lagförslaget. Länsstyrelsen i Västerbottens län förordar för sin del att renskötseln inte skall ingå bland de bestämmelser i NRL, över vilkas tillämpning i den kommunala bebyggelseplaneringen staten har det yttersta ansvaret.

Svenska samernas riksförbund hävdar att promemorieförslaget har betydande brister när det gäller att tillgodose rennäringens behov av mark och vatten. Den avgörande bristen i förslaget är enligt förbundet att skyddet för rennäringen kommer att gälla endast i förhållande till verksamheter som regleras i det urval speciallagar som föreslås anknutna till NRL. Turismen och skogsbruket, vilka enligt förbundet är de två enskilda verksamheter som i dag mer än andra innebär hot mot rennäringen, lämnas utanför lagens tillämpningsområde.

Flera remissinstanser tar upp frågan om promemorieförslagets ställning i förhållande till rennäringslagen. Enligt vattenöverdomstolen synes denna lag tillförsäkra näringen ett mer omfattande skydd gentemot exploateringsintressen än den i promemorian föreslagna bestämmelsen. Storumans kommun hävdar att rennäringens behov av skydd bäst tillgodoses genom rennäringslagen samt genom att rennäringen tillförsäkras ett inflytande i planeringsprocessen.

Rennäringslagen är i första hand en skötsellag, vars huvuduppgift är att reglera förhållanden i samband med rennäringens bedrivande. Som jag

nämnde tidigare innehåller rennäringslagen för vissa områden också regler om den hänsyn markägare skall ta till renskötseln. De områden det är fråga om är de s. k. åretruntmarkerna, dvs. i huvudsak renbetesfjällen i Jämtlands län och områdena ovanför odlingsgränsen i Västerbottens och Norrbottens län. Den som äger eller brukar mark inom dessa områden får enligt 30 § rennäringslagen i princip inte ändra användningen av marken på ett sätt som medför avsevärd olägenhet för renskötseln. Verkan av den bestämmelsen förtas emellertid i viss mån genom att den, enligt 30 § andra stycket, inte hindrar att mark används i enlighet med fastställd detaljplan eller för företag vars tillåtlighet skall prövas i särskild ordning. Mitt förslag om särskilda regler i NRL för renskötselområden innebär en förstärkning av rennäringens ställning i kommunernas planering och i mål och ärenden enligt de lagar som anknyts till NRL.

Genom bestämmelserna i PBL och NRL ges kommunerna goda möjligheter att styra samhällsbyggandet på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt. Detta gäller inte minst i fråga om lokalisering och utformning av anläggningar och områden för turismen. De nu föreslagna bestämmelserna bör ge berörda samebyar ett inflytande på kommunernas fysiska planering och på beslut om planer och exploateringsåtgärder m. m. enligt de lagar som anknyts till NRL i områden som är av betydelse för renskötseln i de olika samebyarna.

När det så gäller frågan om avvägningar mellan renskötselns och jord- och skogsbrukets intressen, vilken tagits upp av flera remissinstanser, innebär promemorieförslaget som jag ser det ingen förändring av gällande rätt. Det beror på att – som jag tidigare har nämnt – lagen om skötsel av jordbruksmark och skogsvårdslagen inte anknyts till NRL.

Yrkesfiske

Förutsättningarna för svenskt fiske i Nordsjön har minskat under senare år. Östersjöns betydelse för det svenska fisket har ökat. Vidare har det kustnära fisket fått ökad betydelse. Behovet av varaktigt skydd för reproduktionsområden för fisk uppmärksammas nu mer än tidigare. Exploateringsåtgärder i form av vattenkraftsutbyggnad och vattenöverledningsföretag, annat byggande i vatten och i strandområden med tillhörande utfyllnader samt utvinning av sand och grus i strandområden och under vattnet kan, som också framhålls i promemorian, ha betydande påverkan på fisket. Bl. a. har de strömmande vattnen med sina bestånd av lax och öring påverkats. Försurningen har medfört allvarliga konsekvenser i vissa insjövatten.

Problem som sammanhänger med utsläpp av föroreningar från tätorter och industrier har under senare år kunnat bemästras allt bättre. Samtidigt har frågor om konsekvenserna för vattenmiljön och för fisket av t. ex. dikning av våtmarker och användning av gödselmedel uppmärksammats.

Som även föreslagits i promemorian, bör mot denna bakgrund NRL innehålla en bestämmelse som anger att mark- och vattenområden som är av betydelse för fiskenäringen så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande.

En nödvändig förutsättning för en livskraftig fiskenäring är att det finns ett fullgott skydd för reproduktions-, uppväxt- och fångstområden som har avgörande betydelse för näringen. Detta är enligt min mening en fråga av nationellt intresse. Jag förordar därför att det, i enlighet med promemorieförslaget, införs en bestämmelse som innebär att områden som är av riksintresse för fiskenäringen skall skyddas mot sådana förändringar som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande.

Jag vill nämna att fiskeristyrelsen liksom Sveriges fritidsfiskares riksförbund i sina remissvar hävdar att fritidsfiskets behov av skydd bör beaktas på ett bättre sätt än vad promemorieförslaget ger uttryck för. Det skydd som enligt mitt förslag bör tillkomma yrkesfisket kommer emellertid enligt min bedömning i stor utsträckning också fritidsfisket till del. Det gäller särskilt skyddet för reproduktions- och uppväxtområden. Några särskilda föreskrifter som tar sikte på fritidsfisket anser jag därför inte vara behövliga i den nu aktuella bestämmelsen. Jag återkommer till fritidsfisket när jag tar upp skyddet för mark- och vattenområden som är av betydelse för friluftslivet.

Vattenbruk

Även annan biologisk produktion än de traditionella areella näringarna är beroende av en långsiktig tillgång till särskilda arealer. Biologisk produktion i vattenområden i form bl. a. av odling av musslor och fisk blir allt vanligare och kan på längre sikt få betydelse för ekonomi och sysselsättning.

Även algodling kan komma att få ekonomisk betydelse. Det är därför angeläget att områden där vattenbruk bedrivs eller där det finns särskilt goda förutsättningar för vattenbruk skyddas mot att tas i anspråk för annan verksamhet. Jag vill här också hänvisa till de rapporter som utarbetats inom den s. k. styrgruppen för vattenbruk, som tillsatts av forskningsrådsnämnden och delegationen för samordning av havsresursverksamheten. Mot bakgrund av vattenbrukets ökade betydelse finns det enligt min mening anledning att ta in en bestämmelse i NRL som ger ett skydd för områden som används för eller har särskilt goda förutsättningar för vattenbruk mot åtgärder som påtagligt kan skada näringens bedrivande.

Vattenöverdomstolen anser att vattenbruket i promemorieförslaget har premierats på ett alltför onyanserat sätt i förhållande till andra vattenföretag, t. ex. bortledning av yt- och grundvatten för jordbruksbevattning. Domstolen pekar på de konkurrenssituationer som uppkommer då för vattenbruket erforderligt vatten skall tas från vattendrag med låg vattenföring under vegetationsperioden eller från mindre grundvattenförekomster. Eftersom vattenbruk i regel fordrar god vattenomsättning, kan den föreslagna regeln enligt domstolen få till följd att en i jämförelse med vattenbruk lönsammare jordbruksbevattning inte får komma till stånd. Vattenöverdomstolen anser att en konkurrensregel bör ge det lönsammaste företaget företräde.

Vattenöverdomstolens synpunkter ger mig anledning att här något utveckla hur jag ser på de avvägningar som måste göras i konkurrenssitua-

tioner som den beskrivna. Av den tidigare föreslagna allmänna avvägningsregeln följer att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål vartill de är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet, läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som är lämplig från allmän synpunkt. De verksamheter som tas upp i de följande bestämmelserna i 2 kap. – bl. a. den nu föreslagna bestämmelsen – har där getts *försteg framför andra verksamheter och intressen i avvägningssituationer*. De kan, som jag tidigare har sagt, ses som ett slags förhandsbesked om hur avvägningar enligt den allmänna avvägningsregeln normalt bör utfalla. Om man bortser från de nationella intressena, ger reglerna en möjlighet till avvägning genom att de angivna verksamheterna eller intressena skall skyddas "så långt det är möjligt". Jag återkommer i specialmotiveringen närmare till de uttryckssätt som används men vill redan här säga att i detta uttryck naturligtvis även ligger att ekonomiska lönsamhetsbedömningar skall göras. I en konkurrenssituation kan således olika verksamheter på grund av skyddskravet få vidkännas ökade kostnader för alternativ lokalisering eller särskilda skyddsåtgärder. Hur stora merkostnader som det kan bli fråga om bör bero på hur stort det allmänna intresset är av att verksamheten i fråga kommer till stånd. I den mån rimliga alternativ inte föreligger och det från allmän synpunkt är angeläget att en verksamhet kommer till stånd, finns möjlighet att tillåta verksamheter som är oförenliga med det motstående "priviligierade" intresset. Jag vill stryka under att ett områdes lämplighet från allmän synpunkt för en viss verksamhet skall bedömas i ett långsiktigt perspektiv. I det fall som vattenöverdomstolen tar upp föreligger konkurrens om en resurs mellan två verksamheter som båda anses vara av allmänt intresse att främja. I en situation där det inte finns utrymme för att tillgodose båda verksamheternas behov på ett tillfredsställande sätt, torde det oftast vara rimligt från såväl allmän som enskild synpunkt att ge företräde åt det mest lönsamma utnyttjandet av den resurs som näringarna konkurrerar om. Jag vill skjuta in att det valda exemplet nog sällan förekommer i praktiken. Ett vattendrag av det slag vattenöverdomstolen skisserar, med låg vattenföring under vegetationsperioden, torde endast undantagsvis vara av en beskaffenhet som gör vattenbruk till en lämplig användning.

I tillståndsprövningen för ett vattenbruksföretag bör naturligtvis först och främst ligga att tillse att det aktuella vattenområdet har en lämplig beskaffenhet för det aktuella ändamålet. Häri ligger naturligtvis också att beakta vattendragets ekologiska tålighet för vattenbrukets miljöeffekter. Man torde kunna utgå från att de kommuner där intresset för vattenbruk är stort kommer att i sin översiktsplan ange de områden som anses lämpliga för sådan verksamhet och där kommunen finner det förenligt med en lämplig utveckling att vattenbruk bedrivs. Att bevattningsbehovet för jordbruksföretag som gränsar till sådana områden i rimlig utsträckning skall kunna tillgodoses ligger i den grundläggande avvägningsregelns föreskrift om hänsyn till föreliggande behov.

Jag vill här också anknyta till de synpunkter som framförs av Vattenbrukarnas riksförbund, som framhåller att vattenbruket utgör en viktig resurs för landet när det gäller att utveckla lönsamma företag och att därmed

skapa sysselsättning. Det svenska vattenbruket har också expanderat snabbt under de 4–5 senaste åren, men konflikter med andra vattenintressen har enligt riksförbundet medfört att odlingsföretagen inte har kunnat etableras eller expandera i den takt som hade varit önskvärd för att efterfrågan på svenskodlade produkter skall tillgodoses. Eftersom vattenbruket är en biologisk produktion, vars produktionsresultat till mycket stor del beror av de naturliga förutsättningarna (vattenkvalitet, vattendjup, skyddat läge m. m.) på odlingsplatsen, så står det enligt riksförbundet också klart att vattenbruket måste få möjligheter att använda de vattenområden som är lämpliga för denna produktion, och inte enbart vara hänvisat till de områden som "blir över" då andra vattenanvändare bevakat sina intressen.

Med hänsyn till att vattenbruket är en näring under utveckling, anser jag det för egen del vara angeläget att berörda myndigheter särskilt uppmärksammar behovet av skydd enligt den föreslagna bestämmelsen för de områden utmed våra kuster och i våra sjöar och vattendrag som har goda naturliga förutsättningar för vattenbruk.

3.6 Naturvård, kulturminnesvård och friluftsliv

Mitt förslag: I NRL tas in bestämmelser till skydd för mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet. Sådana områden skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt uppmärksammas. Bestämmelserna ger ett särskilt starkt skydd för områden som är av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet.

Promemorieförslaget: Överensstämmer i sak med mitt förslag (se promemorian s. 61–63 och 74–75).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan tillstyrker promemorieförslaget. Bl. a. Svenska kommunförbundet och några kommuner anser dock att särskilda regler för områden som är av riksintresse inte behövs och att de angivna intressena således inte skall kunna föranleda att staten ingriper i den kommunala planläggningen enligt PBL. Enligt riksantikvarieämbetet och vissa kommuner kan kulturminnesvårdens ställning behöva förtydligas. Åtskilliga kommuner och länsstyrelser önskar en utförligare belysning av frågan om urval och avgränsning av områden som är av riksintresse.

Skälen för mitt förslag: Den långtgående förändring av natur- och kulturmiljön i vårt land som blivit en följd av industrialisering och urbanisering och av stordriften i jord- och skogsbruket är en av många faktorer som har aktualiserat behovet av skydd av sådana inslag i natur- och kulturmiljön som uppfattas vara särskilt värdefulla. Bedömningen av vad som har skyddsvärde har successivt förändrats. Numera anses ofta områden och

miljöer, som tidigare betraktats som relativt vardagliga, ha stort allmänt intresse. I odlingslandskapet gäller det t. ex. ängen och hagmarken. När det gäller naturmiljön kan olika våtmarker tjäna som exempel. I stadsmiljön värdesätts numera också bostads- och arbetsmiljöer som för något decennium sedan ansågs vara helt ointressanta från kulturhistorisk synpunkt.

Vår bebyggelsemiljö har vuxit fram under mycket lång tid. Den har ofta stora kulturella och historiska värden. Den kulturhistoriska byggnadsvården har tidigare främst varit inriktad på vården av enstaka, särskilt värdefulla objekt. Under de senaste årtiondena har dock de värden som finns bevarade i sammanhängande *kulturmiljöer* uppmärksammats alltmer vid sidan av den traditionella monument- och objektvården. En annan viktig förändring är att urvalet av objekt och miljöer inte enbart är en fråga för experter, utan betydande vikt fästs vid allmänhetens och de politiska organens uppfattningar om vad som är värdefullt.

Naturvård innefattar skydd av värden i natur- och kulturlandskapet genom bevarande, hänsynstagande, skötsel och restaurering. Den vetenskapliga naturvården syftar till att skydda och vårda ett så rikt bestånd av naturmiljöer att det finns möjligheter för allmänheten och forskningen att studera och förstå hur natur- och kulturlandskapet har uppstått och förändrats. Den sociala naturvården inriktas främst på att tillgodose allmänhetens behov av områden med rekreationsvärden och goda förutsättningar för friluftsaktiviteter.

Mångfald i natur- och kulturmiljön beroende på kombinationer av olika natur- och bebyggelsetyper gör vissa områden särskilt attraktiva för *friluftsliv*. Andra faktorer som har betydelse för friluftslivet är områdets läge, landskapsbilden, intresseväckande företeelser och områdets kapacitet för friluftslivsutnyttjande med hänsyn till storlek, attraktivitet, tålighet mot störningar och slitage m. m. Variationsrikedomen, särskilt genom inslag av vatten och våtmarker liksom växlingar mellan skog och öppen mark, är också av stor betydelse.

Som konstateras i promemorian har åtskilliga inslag i de senaste decenniernas samhällsbyggande medfört minskad tillgång på *områden för rekreation och friluftsliv i de större tätorternas närhet*. Trafikleder och flygplatser, kraftledningar, industri- och arbetsområden, stormarknader, soptippar, deponeringsplatser och upplag har minskat de lämpliga områdena för rekreation och friluftsliv och i vissa fall gjort att de har blivit svåranvändbara.

Stadsbyggandet väntas under de närmaste åren få en inriktning mot förtätning och komplettering av den befintliga bebyggelsen. Ökade exploateringsanspråk torde därvid komma att riktas mot friområden och parker inom den samlade bebyggelsen. Grönområden i direkt anslutning till bebyggelsen har stor betydelse för trivsel och välbefinnande. Med hänsyn till klimatet i tätorterna och för stadsbebyggelsens ventilation kan grönområden utgöra "lungor" i den eljest sammanhängande stadsbebyggelsen. Sammanhängande stråk av naturmarker genom tätorten och ut i kringliggande naturområden utgör en viktig resurs i många svenska städer. Särskilt för den stora grupp människor som har begränsad rörlighet till följd av

ålder, handikapp eller begränsade ekonomiska förhållanden är det viktigt med tillgång till naturmark nära bebyggelsen.

I likhet med vad som framförs i promemorian anser jag det vara angeläget att mark- och vattenområden som är av betydelse på grund av naturskönhet eller vetenskapliga och kulturella värden eller med hänsyn till friluftslivet, ges ett skydd som innebär att de i första hand används för ändamål som är förenliga med dessa värden. Även från samhällsekonomiska synpunkter är det ett påtagligt intresse att slå vakt om en god natur- och kulturmiljö. Det gäller inte minst i områden där turismen är av stor betydelse för den bofasta befolkningens försörjning. Ett sådant synsätt kommer också till uttryck bl. a. i riktlinjerna för rekreationspolitiken.

Nya behov måste emellertid kunna tillgodoses när det gäller markens och vattnets användning. Det är därför nödvändigt att acceptera fortlöpande förändringar i natur- och kulturmiljön. Förändringarna måste dock prövas och sättas in i ett långsiktigt sammanhang. Så långt det är möjligt bör exploateringsverksamhet styras till sådana platser att de mark- och vattenområden som har särskilt stora värden från bevarandesynpunkt skyddas mot ingrepp.

Mot den här bakgrunden bör 2 kap. NRL innehålla en bestämmelse till skydd för områden som är av betydelse från allmän synpunkt på grund av natur- eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet. Sådana områden bör skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- och kulturmiljön. Av bestämmelsen bör vidare framgå att behovet av områden för rekreation nära tätorter särskilt skall beaktas.

Enligt gällande riktlinjer i den fysiska riksplaneringen bör naturvårdens och kulturminnesvårdens viktigare intresseområden i landet hävdas särskilt mot förändringar som kan skada bevarandevärdena, bl. a. därför att områdena representerar värden som inte kan återskapas eller ersättas om de en gång förstörs. Vidare bör områden som är särskilt värdefulla för friluftslivet skyddas. Kuster och stränder bör inte undandras allmänt utnyttjande genom t. ex. bebyggelse som utsläcker allemansrätten.

Genom den bestämmelse som jag nyss föreslog ges områden av betydelse för naturvårds-, kulturminnesvårds- och friluftslivsintressena ett generellt grundskydd. Sådana områden som är av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet behöver ges ett särskilt starkt skydd. Den nyss föreslagna bestämmelsen bör därför kompletteras med en särskild regel som anger att områden som är av riksintresse för de angivna intressena skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- och kulturmiljön.

Jag vill här ta upp vissa frågor om valet av begrepp för att uttrycka de aktuella bevarandeintressena. *Lagrådet* har behandlat dessa frågor i anslutning till 2 kap. 6 § i det remitterade förslaget och därvid anfört bl. a. följande:

I paragrafen används begreppen naturvård och friluftsliv var för sig. Lagrådet vill med anledning härav erinra om den betydelse som i tidigare lagstiftningsarbete lagts in i ordet naturvård. I prop. 1964: 148 med förslag till naturvårdslag framhålls på s. 35 att naturvården inte kan ses som ett

självändamål utan att den ytterst syftar till att tillfredsställa mänskliga behov, såsom vetenskaplig forskning, ostörd upplevelse av vacker natur och stärkande friluftsliv i därför lämpad miljö. Även åtgärder i syfte att säkerställa naturområden för sistnämnda ändamål bör sålunda inrymmas under begreppet naturvård, framhålls det i propositionen. Denna betydelse av begreppet naturvård vidhålls också i prop. 1978/79: 110 med förslag till ändringar i skogsvårdslagen där det på s. 15 sägs att begreppet naturvård innefattar både den vetenskapliga och sociala naturvården, dvs. även friluftsliv och rekreation i olika former, varjämte erinras om att i begreppet natur innefattas också den kulturpräglade naturen, t. ex. gamla lövängar och betesmarker. Det må dock anmärkas att i 3 § lagen (1983: 428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark ordet "friluftslivet" används jämte ordet "naturvården". Enligt lagrådets mening är det inte lämpligt att i NRL använda ett annat uttryckssätt än det som används i naturvårdslagen, särskilt som bestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL skall tillämpas enligt vad som är föreskrivet i bl. a. naturvårdslagen. Skulle det bli aktuellt att företa en allmän översyn av naturvårdslagen bör det nu berörda terminologiska problemet uppmärksammas och en mera enhetlig terminologi eftersträvas. I paragrafens andra stycke bör ordet "friluftslivet" utgå. I första stycket däremot kan ordet "friluftslivet" särskilt anges eftersom bestämmelsen kan sägas innehålla en beskrivning av de olika komponenterna i begreppet naturvård.

I första stycket talas om "vetenskapliga eller kulturella värden". För att det skall vara klart att det endast är markens vetenskapliga naturvärden och inte andra vetenskapliga ändamål för vilka marken kan utnyttjas som skall skyddas bör ordalydelsen i beskrivningen justeras.

– – –

På grund av det anförda bör paragrafen ges följande lydelse.

Mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturskönhet, vetenskapliga eller kulturella naturvärden eller kulturella värden i övrigt eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvården eller kulturminnesvården skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Med anledning av lagrådets synpunkter och förslag vill jag betona att det är angeläget att begreppsapparaten är så enhetlig och enkel som möjligt så att missförstånd undviks. Jag kan dela lagrådets kritik mot den utformning paragrafens första stycke gavs i lagrådsremissen. Jag kan däremot inte ansluta mig till lagrådets förslag till utformning av paragrafen, bl. a. därför att begreppsapparaten blir splittrad och att de kulturhistoriska värdena kan uppfattas som underordnade i förhållande till "kulturella naturvärden". Jag anser dessutom att det nya begreppet "kulturella naturvärden" är mindre väl valt.

Paragrafen bör utformas enkelt, med väl kända och accepterade samt i den praktiska hanteringen sedan länge tillämpade begrepp. I första stycket bör därför endast begreppen "naturvärden" och "kulturvärden" användas tillsammans med begreppet "friluftsliv". I sak innebär inte detta någon ändring i förhållande till det remitterade förslaget.

Med anledning av lagrådets förslag till utformning av paragrafens andra stycke vill jag erinra om att man i arbetet med den fysiska riksplaneringen

medvetet har angett friluftslivet skilt från naturvården i övrigt. Detta har ansetts befogat eftersom det bl. a. i vissa fall kan finnas motsättningar mellan friluftslivsintressena och naturvården i övrigt. Jag är därför inte beredd att frångå mitt förslag på denna punkt.

Genom vad jag nu har föreslagit uppnår man även en överensstämmelse mellan uttrycken i första och andra stycket vilket enligt min uppfattning gör bestämmelsen entydigare och lättare att tillämpa.

När jag tidigare talade om skydd för områden av betydelse för yrkesfisket framhöll jag att det föreslagna skyddet också kommer fritidsfisket till del. Som jag där redovisade, anser bl. a. fiskeristyrelsen och Sveriges fritidsfiskares riksförbund att fritidsfiskets och därmed främst handredskapsfiskets intressen måste beaktas på ett bättre sätt än som skett i promemorieförslaget. Jag anser dock att fritidsfiskets intressen, utöver de som är gemensamma med fiskenäringens, bör sammankopplas med friluftslivsfrågorna. De av mig föreslagna bestämmelserna till skydd för områden av betydelse för bl. a. friluftslivet bör således vara tillämpliga också på de reproduktions-, uppväxt- och fångstområden som har särskild betydelse för fritidsfisket.

När det gäller tillämpningen av de nu föreslagna bestämmelserna vill jag anknyta till vissa synpunkter som skogsstyrelsen tagit upp. Enligt promemorieförslaget skall åtgärder som innebär att natur- och kulturmiljön temporärt påverkas på ett sätt som gör det möjligt att återskapa de skyddade värdena normalt inte beröras av skyddet. Åtgärder inom jord- och skogsbruket som inte kräver tillstånd torde enligt skogsstyrelsen normalt tillhöra denna krets av åtgärder. Styrelsen motiverar utförligt sin anslutning till promemorieförslaget i denna del genom att hänvisa till det dynamiska förlopp som skogsekosystemet genomgår med eller utan människans påverkan. All skog som är yngre än 80 år, dvs. ca 60% av den svenska skogsmarken, har tillkommit genom aktiva åtgärder i skogsbruket. Styrelsen konstaterar att många av de områden, biotoper och lokaler som i dag är intressanta för naturvård, friluftsliv och kulturminnesvård har tillskapats genom skogliga insatser under detta sekel. Enligt skogsstyrelsen går det således normalt att förena dessa intressen med ett rationellt skogsbruk under ömsesidigt hänsynstagande. Styrelsen konstaterar samtidigt att skogsvårdslagens hänsynsregler naturligtvis inte alltid är tillräckliga. Inom områden där naturvårds- eller kulturminnesvårdsintressen kräver särskilt starkt skydd måste främst naturvårdslagen tillämpas för att erforderligt skydd skall åstadkommas.

För egen del anser jag att det synsätt som skogsstyrelsen ger uttryck åt i åtskilliga fall bör kunna läggas till grund för tillämpningen av de bestämmelser jag här föreslår. När det gäller kulturlandskapets och då även stadsmiljöns utveckling är det angeläget att skilja på ingrepp som har bestående negativ inverkan på de värden som skall skyddas och temporära åtgärder som är förknippade med verksamheten på en viss plats och som inte hindrar att värdena kan återskapas. Som också framhålls i specialmotiveringen till promemorieförslaget (s. 209) bör emellertid även åtgärder som temporärt kan ha mycket stor negativ påverkan så långt möjligt undvikas i här aktuella områden. I fråga om kulturlandskapet och bebyg-

gelsemiljön är det vidare viktigt att uppmärksamma möjligheterna att genom god planering och utformning av åtgärderna skapa nya kvaliteter och bestående värden i vår miljö.

Som jag redovisade tidigare har remissinstanserna i allmänhet accepterat promemorieförslaget som ju i sak överensstämmer med mitt förslag. De anmärkningar som har framförts avser dels att staten på grund av anknytningen mellan PBL och NRL skall ha möjlighet att ingripa i den kommunala planeringen med hänvisning till att riksintressen inom naturvårdens, kulturminnesvårdens eller friluftslivets områden står på spel, dels att frågor om avgränsning av de områden som berörs av de föreslagna bestämmelserna inte är tillräckligt belysta.

Malmö kommun anser sålunda att kulturmiljöbegreppets roll i NRL behöver förtydligas. Riksantikvarieämbetet efterlyser en mera samlad behandling av de kulturhistoriska bevarandefrågorna i den nya lagstiftningen (NRL och PBL). Flera remissinstanser diskuterar behovet att anknyta kulturminnesvårdens speciallagstiftning till NRL för att uppnå en väl avvägd tillämpning av bestämmelserna. Det finns därför anledning att här något utveckla vad som enligt min mening bör ligga i NRL:s kulturmiljöbegrepp. Frågorna om vilka lagar som bör anknytas till NRL återkommer jag till senare (avsnitt 7).

Som jag förut nämnde var kulturminnesvården tidigare framför allt inriktad på att skydda och bevara vissa utvalda objekt som kunde uppfylla bestämda kulturhistoriska och konstnärliga kriterier. Successivt har kulturminnesvården kommit att inriktas alltmer mot hela den av människan uppbyggda och påverkade miljön. I rapporten (SOU 1971: 75) Hushållning med mark och vatten understryks hur viktigt det är att vidga intresset från de unika företeelserna till de karakteristiska. I beslut om kulturpolitiken har riksdagen uttalat att insatserna bör gälla *hela samhällets historia* och inte bara den s. k. högreståndskulturen, liksom att även arvet från det gamla bondesamhället samt den framväxande industrialismen och de därmed sammanhängande folkrörelserna måste föras vidare. För att kulturminnesvårdens urval av skyddsvärda miljöer och objekt skall kunna spegla hela samhällets historia förutsätter detta givetvis att urvalet har en stor bredd. Områden med olika kulturhistoriskt innehåll kan ju t. ex. inte ersätta varandra.

Den viktiga roll som naturlandskapets utnyttjande spelat, liksom miljöaspekterna i det historiska perspektivet ger en självklar anknytning till naturvården. I kulturminnesvårdens urval av skyddsvärda miljöer och objekt har under senare år särskilt lyfts fram vad som är av intresse för turism och rekreation eller har betydelse från pedagogisk synpunkt. Det får anses vara en viktig uppgift för kulturminnesvården att åskådliggöra hur människan lärt sig utnyttja resurserna i naturen och hur samhället utvecklats, om andra tiders näringsliv och sociala villkor, byggnadsskick, estetiska ideal etc. Det kan emellertid också finnas kulturhistoriska värden som är mera svårgripbara men som för den skull inte är av mindre betydelse från social synpunkt. De av mig föreslagna bestämmelserna om skydd för kulturminnesvårdens intressen syftar till att det skall vara möjligt att slå vakt om ett brett urval av skyddsvärda miljöer och objekt såväl på lands-

bygden som i tätorterna. Även i lagrådsremissen framhöll jag att det kan finnas kulturhistoriska värden som är mera svårgripbara än de som angetts som en uppgift för kulturminnesvården att åskådliggöra. Jag framhöll till detta att miljön t.ex. ger förutsättningar för ett mönster av kontakter, service m. m. i samspelet människor emellan och hänvisade till tätorternas allt rikare och mera sammansatta karaktär. *Lagrådet* har pekat på att därmed snart sagt vilka som helst värden och synpunkter synes kunna vägas in vid tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna och efterlyst mera preciserade motiv. Vad jag avsåg med mitt uttalande var enbart att peka på att det inte går att en gång för alla slå fast vad som kan anses vara av kulturhistoriskt värde. Det väsentliga är enligt min mening att bestämmelserna i det här avseendet ger möjlighet att skydda sådana miljöer och objekt som genom förändringar i synsättet befinns vara av kulturhistoriskt värde. Några mera preciserade motiv anser jag inte erforderliga.

Som jag tidigare nämnt har bl. a. Svenska kommunförbundet ifrågasatt behovet av statligt inflytande över kommunernas planläggning i frågor som gäller natur- och kulturmiljön eller friluftslivet. Kommunförbundet, Landstingsförbundet samt Landskrona, Nybro och Nässjö kommuner synes mena att antalet områden som anses vara av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården och friluftslivet bör starkt begränsas till sitt antal. Dessa remissinstansers mening synes dessutom vara, att riksdagen skall besluta om avgränsningen av dessa områden och att de därför skall behandlas i det kapitel i NRL (3 kap.) som handlar om hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet. Några särskilda regler till skydd för områden av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården och friluftslivet skulle enligt de nämnda remissorganen därmed inte behövas i 2 kap. NRL.

Som framgår av mitt förslag anser jag att staten har ett särskilt ansvar för utvecklingen när det gäller skyddsvärden som har få motsvarigheter i landet eller i större natur- och kulturgeografiska regioner. Jag vill också erinra om vårt lands internationella ansvar när det gäller skydd av områden som har särskilt stor betydelse för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet. Som exempel kan jag här nämna att regeringen har ställt sig bakom den s. k. CW-listan (Convention on Wetlands), vilket innebär ett speciellt ansvar för vissa internationellt betydelsefulla våtmarksområden i vårt land.

Det är enligt min mening inte lämpligt eller praktiskt möjligt att i bestämmelser i NRL konkret ange alla de olika områden, miljöer och objekt som har stora värden i ett nationellt perspektiv. En sådan lagreglering skulle bli otymplig och stelbent. Som jag tidigare framhållit ändras våra värderingar av vad som har skyddsvärde efter hand. Det är angeläget att nya och förbättrade kunskaper på ett smidigt sätt kan föranleda kompletteringar och ändringar i bedömningen av vilka områden, miljöer och objekt som är av riksintresse. Mitt förslag ger goda förutsättningar för det samarbete mellan statliga myndigheter och kommuner som behövs för att säkerställa från nationell synpunkt viktiga skyddsvärden. Jag vill erinra om att enigheten i allmänhet varit stor mellan staten och kommunerna under 1970-talets planeringsarbete när det gäller behandlingen av områden av här aktuellt

slag. Remissopinionen ger mig ingen anledning att anta att situationen i detta avseende nu skulle vara förändrad.

Jag vill också nämna att flera remissinstanser har tagit upp principfrågor för avgränsning och precisering av de områden som är av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården och friluftslivet. Jag skall återkomma till detta i samband med att jag behandlar vissa speciella tillämpnings- och kunskapsfrågor (avsnitt 5).

3.7 Områden som innehåller värdefulla ämnen eller material

Mitt förslag: I NRL införs bestämmelser som innebär att mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan hindra eller påtagligt försvåra utvinning av fyndigheterna. Ett särskilt starkt skydd införs för områden som innehåller sådana fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse.

Promemorieförslaget: Överensstämmer delvis med mitt förslag. Utöver vad jag har föreslagit föreslås i promemorian att det i NRL skall finnas en regel som anger att värdefulla ämnen eller material, på vilka brist råder eller kan befaras uppkomma, får utvinnas eller i stor omfattning användas endast om det saknas rimliga möjligheter att tillgodose föreliggande behov genom att befintliga gruvor och täkter utnyttjas eller genom att redan använt material eller annat ersättningsmaterial används (se promemorian s. 63–64 och 77–78).

Remissinstanserna: Promemorieförslagets bestämmelser har i huvudsak vunnit anslutning från remissinstanserna. När det gäller reglerna om hushållning med bristråvaror m. m. riktas emellertid stark kritik från flera remissorgan, som avstyrker promemorieförslaget i denna del.

Skälen för mitt förslag: Som framgår av promemorian förbrukas inom industrin, för energiförsörjningen och för byggnads- och anläggningsarbeten en rad *mineralråvaror*. Ökad utvinning kan bli aktuell för flera olika industrimineral, t. ex. kvarts, kvartsit, fosfor, kalium och kaolin. Inom de svenska malmprovinserna sker en omfattande brytning av främst järn- och sulfidmalmer. Även vissa ytnära och låghaltiga förekomster av t. ex. nickel och vanadin kan bli ekonomiskt utvinningsbara. De svenska alunskiffrarna kan komma att bli intressanta för utvinning främst av energiråvaran kerogen. Även havsområdenas bottnar innehåller värdefulla mineralråvaror. Anspråken på sand och grus är stora, särskilt i storstadsregionerna. Önskemål om torvutvinning för energiändamål föreligger för stora arealer i Götaland, västra Svealand och i Norrlands inland.

Mot denna bakgrund är det angeläget att områden som innehåller kända tillgångar på värdefulla ämnen eller material skyddas mot åtgärder som kan förhindra eller försvåra ett framtida utnyttjande av den ifrågavarande resursen. Verksamheter som bör undvikas i områden med viktiga råvarutillgångar, därför att de kan förhindra eller försvåra ett senare utnyttjande av resurserna, är t. ex. samlad bebyggelse i större omfattning eller känsliga

verksamheter som kan behöva skydd bl. a. mot sådana sprängningar och vibrationer i marken som hänger samman med gruv- och täktverksamhet. En god hushållning bör innebära att sådana känsliga verksamheter inte lokaliseras i omedelbar anslutning till råvaruförekomster för vilka en senare brytning har rimlig sannolikhet. I NRL bör därför finnas en bestämmelse som ger grund för ett sådant skydd.

Frågan om att reservera mark- och vattenresurser för mineralutvinning har inte behandlats särskilt ingående i den fysiska riksplaneringen. I rapporten Hushållning med mark och vatten 2 framhålls att det kan vara ett nationellt intresse att säkerställa att vissa mineraltillgångar kan utvinnas i framtiden och att det därför kan finnas anledning att i en ny plan- och bygglag öppna möjlighet att skydda sådana områden som från nationell synpunkt är särskilt lämpade för utvinning av mineralråvaror så att de inte tas i anspråk för andra verksamheter. PBL-utredningen har i sitt förslag till reglering av riksintressen tagit in en bestämmelse om att det inom områden, som i ett nationellt perspektiv är särskilt lämpade för bl. a. råvaruutvinning, särskilt skall beaktas att en framtida exploatering inte försvåras. Förslaget lämnades i huvudsak utan erinran vid remissbehandlingen av PBL-förslaget.

I promemorian, som också innehåller förslag till en bestämmelse om särskilt skydd för områden som inrymmer ämnen eller material som är av stor betydelse i ett nationellt perspektiv, pekas på vissa tillgångar som kan vara av sådan betydelse. Det kan röra sig om malmer och mineral som med hänsyn till önskemålet om inhemsk produktion i en krissituation är av särskild betydelse från beredskapssynpunkt. Det kan också gälla malmer och mineral med stor samhällsekonomisk betydelse med tanke på exportmöjligheter eller möjligheterna att använda dem som ersättning för importerade råvaror inom den svenska industrin.

Jag delar uppfattningen i promemorian att det finns vissa fyndigheter av ämnen eller material som det finns anledning att särskilt slå vakt om från nationella utgångspunkter och som således får anses vara av riksintresse. Områden som innehåller sådana fyndigheter bör enligt min mening ges ett särskilt starkt skydd genom NRL. I fråga om sådana områden får staten på grund av den föreslagna anknytningen mellan PBL och NRL ett slutligt inflytande över den kommunala planläggningen.

Hovrätten för Nedre Norrland och Sveriges geologiska undersökning (SGU) tar i sina remissvar upp svårigheterna att avgöra vilka ämnen och material som har sådant värde att bestämmelserna bör bli tillämpliga. Specialmotiveringen till promemorieförslaget ger enligt dessa remissinstanser ingen klarhet i frågan. Där föreslås att det bör ankomma på statens industriverk att, i samråd med SGU och statens naturvårdsverk, ta fram sådant beslutsunderlag som kan belysa vilka ämnen och material som har sådant värde att möjligheterna till utvinning bör skyddas.

För egen del anser jag det vara naturligt att de myndigheter som besitter sakkunskap inom ämnesområdet ges ansvaret att bedöma vilka råvaruresurser i marken och vattnet som behöver ges sådant skydd som bestämmelserna syftar till. Avsikten med mitt förslag till bestämmelser är ju närmast att ge stöd för de samhällsplanerande organen, inte minst för

kommunerna, att slå vakt om möjligheterna att exploatera viktiga malm- och mineraltillgångar, torvtillgångar m. m. genom att undvika etablering av verksamheter som kan hindra eller påtagligt försvåra en från samhällets synpunkt önskvärd utvinning.

De föreslagna bestämmelserna är enligt min mening väl ägnade att främja ett konstruktivt samarbete mellan företrädare för utvinningsintressena och berörda kommuner. Det bör i hög grad också ligga i de berörda företagens intresse att medverka till att kommunerna tidigt får del av kunskapsunderlag kring utvinning. Därigenom blir det möjligt för kommunerna att i sin planering överväga förutsättningarna för och behovet av sådant skydd som bestämmelserna avser.

Som jag nyss redovisade har stark kritik riktats mot förslaget om en hushållningsregel för ämnen och material på vilka brist råder eller kan befaras uppkomma. Koncessionsnämnden för miljöskydd anser sålunda att en tillståndsprövning enligt den föreslagna bestämmelsen kan antas bli både omfattande och tidsödande. Statens industriverk avstyrker bestämmelsen. Enligt industriverket torde visserligen förekomsten av en brist tendera att i ett kortare perspektiv göra utvinning av ämnet lönsammare och därmed få som effekt att utvinning stimuleras. I dagsläget är dock enligt industriverket lönsamheten i ämnesutvinning generellt sett låg. I det längre perspektivet verkar också olika mekanismer tillbakahållande på utvinningen av en allt knappare resurs. Sålunda tenderar de relativa kostnaderna för utvinning av sådana resurser att öka. Detta driver på utvecklingen av teknik som gör framtagning av ersättningsmaterial billigare. Sammantaget bidrar dessa omständigheter till att styra efterfrågan bort från bristmaterialet. Industriverket hävdar också att det globalt sett torde vara ytterst få – om ens några – mineralresurser som hotas av brist i den meningen att de i fysisk bemärkelse skulle vara på väg att ta slut.

Också SGU avstyrker med liknande motivering den föreslagna bestämmelsen. Enligt SGU bortser man i promemorieförslaget från att Sverige har en omvärld med internationell handel av bl. a. mineralråvaror. Om bristråvaran finns i Sverige, betingar den på världsmarknaden normalt ett högt pris som gör att den naturligen är en ekonomiskt utvinningsbar och efterfrågad exportprodukt som tillför landet inkomster. Finns produkten att tillgå genom återanvändning till ett lågt pris, torde en nyetablering av utvinning i de flesta fall inte komma till stånd. Ett för högt pris på varan gör att den slås ut av substitut. Beträffande frågan om självförsörjning i ett avspärrningsläge betonar SGU att uppstartningstiden för mineralutvinning är mycket lång. Avgörande för en exploatering av en mineralfyndighet är möjligheten att avsätta produkten på en inhemsk eller utländsk marknad. Frågan om att spara någon tekniskt-ekonomiskt utvinningsbar fyndighet i marken för framtida bruk har enligt SGU hittills – framför allt i fråga om malm- och industrimineralförekomster – inte haft någon större aktualitet, då det i första hand gällt att över huvud taget hitta någon fyndighet av intresse för exploatering.

Nämnden för statens gruvegendom (NSG) bedömer också att behovet av de föreslagna bestämmelserna är ytterst begränsat. NSG vill emellertid inte förneka att fall av misshushållning kan förekomma. I departements-

promemorian (sid. 225) talas om tendenser till sådana i fråga om grustäkter. Inom mineralindustrin i övrigt är sådana tendenser enligt NSG utomordentligt sällsynta. Med något enstaka undantag är förhållandet i stället det motsatta. En ökad utvinning inom landet skulle vara angelägen för så gott som alla metaller och industrimineral. Lagregler som skapar osäkerhet härvidlag är enligt NSG knappast ägnade att stimulera till en ökad inhemsk försörjning. Vad avser den praktiska tillämpningen av den föreslagna regeln kan dessutom förutses utomordentligt svåra avvägningar, där hänsyn skall tas till ekonomiska och tekniska förhållanden hos såväl svenska som utländska producenter och detta i ett långt tidsperspektiv. Om lagregler av denna typ skall finnas – vilket kan vara motiverat för någon enstaka typ av utvinning – bör de enligt NSG:s mening preciseras, i första hand i fråga om vilka material eller ämnen som avses. Om man endast avser grus och andra enklare mineralprodukter bör detta enligt NSG klart framgå.

Flera remissinstanser, t. ex. naturvårdsverket och vissa kommuner och länsstyrelser, har funnit den föreslagna hushållningsbestämmelsen väl motiverad. Naturvårdsverket framhåller att behoven av att ta i anspråk nya mark- och vattenområden för utvinning av ämnen eller material kan minskas genom att pågående utvinning sker så fullständigt som möjligt. Därmed främjas en god hushållning såväl med material som med mark, vatten och miljö. Kalmar kommun pekar på bestämmelsens värde när det gäller grustäkter. Enligt kommunen är det angeläget att ersättningsmaterial används så mycket som möjligt, så att det värdefulla och icke förnyelsebara naturgruset inte blir en bristvara i framtiden.

Syftet med den i promemorian föreslagna hushållningsbestämmelsen är att trygga en varaktig försörjning av bristråvaror och att möjliggöra en från allmän synpunkt angelägen utvinning. I promemorian (s. 64) uttrycks att hushållningsbestämmelsen också är motiverad med hänsyn till hushållningen med naturresurser i vidare mening. Utvinning av ämnen och material ur marken och vattnet är nämligen som regel förenad med betydande ingrepp i landskapet och utsläpp av föroreningar i miljön.

Kritiken mot förslaget ger vid handen att en allmänt hållen regel om hushållning med bristråvaror blir mycket svår att tillämpa i praktiken och att den endast torde vara aktuell för enstaka typer av ämnen och material. Även om bestämmelsen således skulle kunna få betydelse för t. ex. hushållningen med våra sand- och grustillgångar, anser jag att tillämpningsfrågorna måste belysas närmare innan en reglering med den nu avsedda inriktningen kan övervägas.

Mitt förslag: Mark- och vattenområden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpade för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning och avfallshantering skyddas så långt möjligt mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Vissa anläggningar av de angivna slagen är av stor betydelse för landet. Områden som är lämpade för sådana anläggningar är av riksintresse och ges genom NRL ett särskilt starkt skydd.

Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skyddas genom NRL så långt möjligt mot åtgärder som kan hindra eller påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Sådana områden som är av riksintresse därför att de behövs för totalförsvarets anläggningar ges genom NRL ett särskilt starkt skydd.

Promemorieförslaget: Överensstämmer i sak med mitt förslag (se promemorian s. 64–66, 75–77 och 78–79).

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i frågan tillstyrker promemorieförslaget i huvudsak eller lämnar detta utan erinran. Vissa förtydliganden begärs i fråga om kriterierna för bedömning av områden av stor betydelse i ett nationellt perspektiv.

Bl. a. statens vattenfallsverk anser att det bör klart uttalas i motiven att vattenkraftsanläggningar hör till de energiproduktionsanläggningar som omfattas av lagbestämmelsen. Svenska kraftverksföreningen har pekat på att förslaget inte ger någon ledning vid avgränsningen mellan lokala och nationella intressen. Föreningen anser bl. a. att det uttryckligen bör fastslås att utbyggnad av ett enskilt vattenkraftprojekt – även om det är litet – skall anses ha nationellt intresse, om projektet ingår i den grupp av utbyggnader som enligt beslut av statsmakterna erfordras för att det energipolitiska målet skall uppnås.

Vägverket noterar med tillfredsställelse att promemorieförslaget innefattar ett skydd för nyttjandet av vägar med såväl regionalt som nationellt intresse. Vägverket konstaterar emellertid, utan att motsätta sig förslaget, att vägintressen som inte har nationell betydelse kan bli svårare att hävda för vägverket. Följden kan enligt verket bli att en dyrare vägsträckning måste väljas, eftersom staten inte får några möjligheter att formellt påverka den kommunala bebyggelseplaneringen när det gäller vägsträckningar som inte kan anses ha nationell betydelse. Vägverket framhåller samtidigt att även länsvägnätet bör kunna bli föremål för länsstyrelsens ingripande, exempelvis när det gäller bristande samordning mellan kommuners planering eller om bebyggelse blir olämpligt placerad eller behovet av skydd mot olyckshändelser inkl. trafikolyckor ej tillgodosetts.

SJ framhåller att det är mycket angeläget att i samhällsplaneringen bevaka strategiskt viktiga passager förbi terränghinder av olika slag när det gäller terrängkorridorer för kommunikationer.

Luftfartsverket anser det vara tillfredsställande att det etableras en ordning genom vilken den framtida användningen av flygplatser som har ett nationellt intresse kan tryggas.

Enligt överbefälhavaren (ÖB) och försvarets fastighetsnämnd synes de i promemorian föreslagna bestämmelserna vara tillfredsställande utformade för att tillförsäkra totalförsvarets intressen avsett skydd. Civilförsvarsstyrelsen anser att bestämmelserna torde ge ett gott stöd i konkurrenssituationer om ett mark- eller vattenområde. Styrelsen betonar emellertid att civilförsvarets intressen i fråga om markanvändningen i mycket ringa utsträckning är knuten till behov av mark- och vattenområden för egna ändamål. Civilförsvarets intressen hänför sig till all form av markanvändning som påverkar förutsättningarna för civilförsvarsverksamheten. Civilförsvarets intressen i fråga om användning av mark- och vattenområden är således i hög grad en fråga om hur andra samhällsfunktioner använder områdena. Civilförsvarsstyrelsen anser det vara tveksamt om promemorieförslaget ger tillräckligt stöd för att hävda dessa intressen. Bestämmelserna bör därför enligt civilförsvarsstyrelsen kompletteras med en skrivning med innebörden att vid användning av mark- och vattenområden för olika ändamål sådana hänsyn skall tas att totalförsvarets intressen så långt möjligt blir tillgodosedda.

Skälen för mitt förslag: Riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen innehåller i fråga om industriell produktion vissa anvisningar beträffande miljöstörande och särskilt resurskrävande industrier. Riktlinjerna har till syfte att förhindra lokalisering till kusterna i södra Sverige, om den kan skada möjligheterna att utnyttja kustområdena för rekreation och att bevara värdefulla områden för naturvård och kulturminnesvård etc. Riktlinjerna anvisar emellertid också lämpliga platser vid kusterna för sådan miljöstörande industri som har särskilda krav på lokaliseringsförutsättningar, t. ex. tillgång till djuphamn eller stora vattenkvantiteter. Markreservationer bör därför enligt riktlinjerna göras på vissa bestämda platser. Dessa riktlinjer kommer jag att behandla när jag senare kommer in på frågor om särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet.

Riktlinjerna innehåller dessutom vissa allmänt hållna uttalanden om lokalisering av miljöstörande industrier till övriga delar av landet. För lokalisering av produktionsanläggningar i övrigt eller utbyggnad av infrastrukturen finns i den fysiska riksplaneringen vissa allmänna uttalanden beträffande bl. a. vägar och kraftledningar.

I sitt förslag till ny plan- och bygglag tog PBL-utredningen in en bestämmelse om att det vid plan- och tillståndsbeslut särskilt skall beaktas att flygplatser, hamnar, sjötrafikleder, vägar och ledningar kan komma till stånd i den utsträckning som behövs med hänsyn till trafikförsörjningen eller behovet av ledningar mellan eller inom regioner. Som motiv för bestämmelsen anförde utredningen bl. a. att det är viktigt för staten att kunna hävda kommunikationsintressen så att de blir tillgodosedda i den kommunala planeringen. Det gäller här ofta övergripande tekniska system som kräver kontinuitet och sammanhang för att de skall fylla sin funktion. Ett motsvarande förslag fördes fram i rapporten Hushållning med mark och vatten 2.

Dessa förslag togs emot positivt vid remissbehandlingen. Några remissinstanser ansåg att även områden för anläggningar för energiproduktion, avfallsanläggningar samt vissa typer av teleanläggningar borde omfattas av bestämmelsen.

Riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen när det gäller försvaret har inte getts något annat innehåll än att det i prop. 1972: 111 framhålls att försvarets företrädare bör ges möjlighet att på ett tidigt stadium delta i den fysiska planeringen. I den till regeringens beslut med anledning av programskedet fogade promemorian (prop. 1975/76: 1 bil. 1) framhålls att försvarets markbehov och omgivningskrav bör vägas in i planeringen på ett med andra samhällsintressen jämbördigt sätt.

Jag vill innan jag går vidare in på skälen för mitt förslag peka på att det i 9 § byggnadsstadgan föreskrivs att vid planläggning tillbörlig hänsyn skall tas till bl. a. den allmänna samfärdselns, energihushållningens, det militära försvarets och civilförsvarets intressen.

Vid beslut om markens och vattnets användning är det nödvändigt att stor hänsyn tas till allmänna intressen som hänger samman med *samhällsbyggandet* i vid mening, med *industriproduktionen*, med *energiförsörjningen* och med *totalförsvaret*. Att anläggningar som behövs för avgörande funktioner i samhället får en lämplig lokalisering och en ändamålsenlig utformning är angeläget inte minst från samhällsekonomisk synpunkt. Samtidigt är sådana anläggningar ofta storskaliga och för med sig omgivningskonsekvenser som gör att man måste ta stor hänsyn till andra intressen vid deras lokalisering och utformning. Det gäller att finna lösningar som förenar teknisk och ekonomisk effektivitet med social omtanke och hushållning med naturresurserna. Anläggningar av det här slaget bör så långt möjligt förläggas till områden där intrånget blir så litet som möjligt för biologisk produktion, för bevarandeintressen och för intresset av en god bebyggelsemiljö. Att finna lämpliga eller åtminstone godtagbara lokaliseringar kräver som regel betydande ansträngningar och samverkan mellan många parter i samhället.

Som framhålls i promemorian är vissa typer av anläggningar starkt beroende av naturförutsättningarna på en viss plats. Det kan gälla tillgången till en djuphamn, förutsättningarna att utvinna vindkraft i större skala eller att få åtkomst till en mineralfyndighet av särskilt värde. Det kan också vara fråga om fallhöjder eller naturgivna möjligheter att anordna vattenmagasin för energiproduktion. Tekniska system för transporter och försörjning kräver kontinuitet och sammanhang för att de skall fungera på ett rimligt och ekonomiskt sätt. Inom de korridorer i landskapet som bildas längs olika ledningssystem behöver hänsyn tas till systemets funktion. Flygplatser kan medföra störningar inom stora områden. Detta tillsammans med topografiska krav och krav på inpassning i flygtrafiknätet gör det nödvändigt att man vid beslut om markanvändning i flygplatsers närhet tar hänsyn till flygplatsens utrymmesbehov i vid mening.

Möjligheterna att utnyttja de typer av anläggningar m. m. som nu har angetts måste så långt möjligt beaktas vid beslut om olika åtgärder som rör markanvändningen i direkt berörda eller angränsande områden. Det kan t. ex. gälla att undvika bebyggelse i närheten av en verksamhet som ger

upphov till miljöstörningar. Om så inte sker kan nämligen inskränkningar eller begränsningar i verksamheten behöva föreskrivas. Även områden som enligt planer eller program angetts som behövliga för sådana anläggningar men som inte behöver tas i anspråk förrän i ett senare skede, måste respekteras på motsvarande sätt vid beslut om ändrad markanvändning.

Av vad jag nu har anfört följer att NRL bör innehålla en bestämmelse som innebär att mark- och vattenområden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

Det är naturligtvis nödvändigt att anläggningar som kräver kontinuitet och sammanhang, t. ex. sådana som sträcker sig över kommungränserna, verkligen kan komma till utförande. Det kan gälla en väg, en kraftledning, ett ledningssystem för vattendistribution eller distribution av naturgas etc. Det kan också gälla en flygplats eller en telemast som ingår i ett nationellt system vilket inte kan fylla det avsedda syftet om anläggningen inte kan komma till stånd på en viss plats. Det kan vidare vara fråga om anläggningar för industrin eller energiproduktionen eller för avfallshantering, vilka behöver komma till stånd för att landets eller en landsdels behov av en viss produkt, av energi eller av lagring och destruktion av avfall skall kunna tillgodoses. Markbehov för anläggningar av detta slag kan i vissa fall vara av riksintresse.

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

Med anledning av de redovisade remissynpunkterna vill jag framhålla att vattenkraftsanläggningar naturligtvis är sådana anläggningar för energiproduktion som omfattas av den av mig föreslagna bestämmelsen. Jag anser det också vara självklart att fallsträckor, som enligt riksdagens beslut bör få byggas ut för att landets energitillförsel skall tillgodoses i enlighet med besluten om energipolitiken, skall omfattas av det särskilda skydd som enligt mitt förslag omfattar områden av riksintresse.

Med anledning av vägverkets synpunkter vill jag framhålla att bedömningen av frågan om ett visst vägområde är av riksintresse bör göras med andra utgångspunkter än de som gäller för indelningen i riksvägar och länsvägar. Jag anser att t. ex. en strategiskt viktig passage, som medför stora tekniska och samhällsekonomiska fördelar för uppbyggnaden av det regionala vägnätet, kan anses vara av nationell betydelse och således skall kunna säkerställas för vägändamålet med stöd av den aktuella bestämmelsen.

Jag vill tillägga att också vissa andra typer av anläggningar som behövs för att uppfylla regionala behov kan anses vara så viktiga att få till stånd att det är en angelägenhet för hela landet. Det kan t.ex. gälla avfallsanläggningar och tekniska försörjningssystem som är nödvändiga för en regions utveckling. Den föreslagna bestämmelsen bör därför vara tillämplig också i sådana fall.

Totalförsvarets behov av mark- och vattenområden utgår från intressen som är gemensamma för hela landet. Anläggningar som är av särskild betydelse i detta sammanhang är, som anges i promemorian, befästningsanläggningar, övnings- och skjutfält, flygplatser, ammunitionsförråd, radarstationer, radio- och teleanläggningar etc. Med anledning av totalförsvarspropositionen år 1982 betonade försvarsutskottet att samhällets ökade sårbarhet gör det angeläget att hänsyn tas till totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen under fredstid (prop. 1981/82: 102, FöU 18, rskr 374). Det gäller bl.a. förutsättningarna för beredskaps- och fredstidslagring m.m. Det är uppenbart att anspråk som ställs från totalförsvaret i och för sig alltid kan sägas beröra nationella intressen, eftersom försvaret är en nationell angelägenhet. Staten bör därför ha möjlighet att påverka markanvändningen i anslutning till anläggningar m.m. för totalförsvaret. I PBL-förslaget har detta till en del blivit tillgodosett genom att ÖB getts besvärsrätt över beslut som berör försvarets intressen.

Det är dock enligt promemorian bara i vissa fall som markanspråk från totalförsvarets sida har den karaktären att anspråket måste tillgodoses på en viss plats. Många gånger har anspråken inte heller sådan vikt att de i en konkurrenssituation obetingat bör ha försteg framför andra intressen av allmän betydelse.

Mot denna bakgrund bör skyddet för sådana mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret utformas i huvudsak efter samma principer som jag nyss förordade beträffande områden av betydelse för vissa anläggningar. I NRL bör därför tas in en bestämmelse som innebär att mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan hindra eller påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Beträffande markanvändningen inom sådana områden kommer staten inte att kunna ingripa direkt i den kommunala planläggningen enligt PBL. Om en kommun finner att försvarsintressen i visst fall bör vika med hänsyn till ett annat allmänt intresse, kan dock den frågan komma att överprövas efter överklagande av ÖB.

Det finns naturligtvis också områden som försvaret måste få disponera för olika ändamål med hänsyn till försvarsintressena. Det gäller i första hand områden som det är nödvändigt att använda för anläggningar för det militära försvaret. Det kan dock inte uteslutas att även vissa anläggningar för andra delar av vårt försvar i en del fall måste lokaliseras till ett visst område. Sådana områden, som således *behövs* för totalförsvaret, bör genom NRL skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Dessa områden är att jämställa med de områden som jag för andra verksamheter eller intressen angett som områden av riksintresse. När det gäller sådana områden bör staten självklart kunna ingripa, om ett kommunalt beslut enligt PBL innebär att skyddsbehovet inte blir tillgodosett.

Som framgår av den redovisade remisskritiken anser ÖB, försvarets fastighetsnämnd och civilförsvarsstyrelsen att bestämmelserna i promemorieförslaget är tillfredsställande för totalförsvarets del när det gäller konkurrens om mark- och vattenområden. Konsekvenserna av civilförsvarsstyrelsens förslag till utvidgning av bestämmelserna, vilket innebär att hänsyn skall tas till totalförsvarets intressen vid all användning av mark- och vattenområden för olika ändamål, kan inte överblickas. Som civilförsvarsstyrelsen erinrar om, skall emellertid kommunerna med början budgetåret 1984/85 ta över ansvaret för ledningen av civilförsvaret på lokal nivå i krig och för den planläggning som sammanhänger därmed. Detta innebär bl. a. att varje kommun kommer att upprätta en s. k. skyddsplan för sitt område. Denna plan kommer givetvis att utgöra ett mycket viktigt underlag för bedömningar som rör behovet av hänsyn till civilförsvarets krav vid planläggning och tillståndsprövning på lokal nivå i övrig samhällsplanering. Genom organisationsförändringen finns goda förutsättningar för en ändamålsenlig samordning mellan totalförsvarsintressena och övriga berörda intressen. Någon utvidgning av de föreslagna bestämmelserna på det sätt som civilförsvarsstyrelsen har förordat behövs enligt min mening därför inte.

3.9 Avvägningar mellan motstående nationella intressen

Mitt förslag: I NRL införs en bestämmelse som vid konkurrens mellan flera oförenliga riksintressen ger företräde åt det intresse som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Om ett område eller en del av detta behövs för en anläggning för totalförsvaret, ges försvarsintresset företräde.

Promemorieförslaget: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i frågan tillstyrker promemorieförslaget i huvudsak. Bl. a. åtskilliga kommuner hävdar dock att förtydliganden behövs för att klargöra att avvägningar skall främja en långsiktigt god resurshushållning.

Skälen för mitt förslag: Bestämmelserna till skydd för områden som är av riksintresse för vissa verksamheter eller intressen skall enligt vad jag har föreslagit utformas så att det berörda området skall skyddas mot åtgärder som är oförenliga med det ändamål som gör att området är av riksintresse.

Det förekommer naturligtvis att ett och samma område är av riksintresse med hänsyn till flera sinsemellan oförenliga intressen. I sådana fall måste en avvägning kunna göras till förmån för ett av intressena. Jag anser att de utgångspunkter som enligt mina tidigare förslag skall gälla allmänt vid avvägningar mellan konkurrerande intressen också bör ligga till grund för avvägningar mellan de intressen jag nu behandlar. En god hushållning på lång sikt bör således utgöra grunden för de avvägningar som skall göras.

Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, bör

företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Om ett område behövs för en anläggning för totalförsvaret, bör försvarsintresset dock ges företräde.

4 Bestämmelser som ersätter de geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen

Sammanfattning

- I NRL samlas i ett särskilt kapitel de 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 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 älvsträckor som undantas från vattenkraftsutbyggnad och dessa älvars dalgångar samt vissa områden i övrigt som har särskilt stora värden för turism och friluftsliv. Den fysiska riksplaneringens riktlinjer för större delen av kusten i Norrland, för ett tiotal insjöområden och för delar av ett tiotal älvdalgångar ersätts inte av särskilda geografiska bestämmelser.
- I en inledande bestämmelse i 3 kap. NRL anges att de områden som omfattas av de geografiska bestämmelserna i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Syftet med bestämmelsen är att skydda dessa värden mot exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som påtagligt kan skada områdenas bevarandevärden. Om det finns särskilda skäl, får dock utvinning av fyndigheter av ämnen och material som är av riksintresse komma till stånd i områdena. Av bestämmelsen framgår också vad som allmänt skall gälla för utvecklingen av befintliga tätorter och lokalt näringsliv samt för anläggningar som behövs för totalförsvaret. De olika områdena och vad som särskilt skall gälla för vart och ett av dem anges i de följande bestämmelserna i 3 kap.
- För områden som är särskilt viktiga för turismen och friluftslivet, främst det rörliga friluftslivet, föreskrivs att dessa intressen särskilt skall beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön.
- Industriella och liknande anläggningar som har stor inverkan på miljön får inte utföras inom de s. k. obrutna kustområdena eller på Öland. Sådana anläggningar kan få utföras inom de s. k. högexploaterade kustområdena och vid Kalmarkusten och Gotlandskusten på platser där liknande anläggningar redan finns. Inom dessa senare kustområden skall

också gälla att fritidsbebyggelse får komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock även viss annan fritidsbebyggelse komma till stånd.

- Om det finns särskilda skäl för att utvinna sådana fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse och som ligger inom ett obrutet fjällområde, får regeringen ge tillstånd till detta. Skogsbruk bör bedrivas med särskild försiktighet inom dessa fjällområden. Frågor om skogsbruk i allmänhet i de fjällnära skogarna övervägs i annan ordning.
- I NRL tas in bestämmelser om förbud mot att utföra vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål i de älvar och älvsträckor som enligt riksdagens beslut är undantagna från vattenkraftsutbyggnad. Bestämmelserna omfattar också bi- och källflöden till de älvar som är helt outbyggda samt biflödena till och vattenområdena uppströms undantagna älvsträckor i de fall områdena uppströms är outbyggda. Förbudet mot vattenkraftsutbyggnad omfattar inte sådana företag som orsakar endast obetydlig miljöpåverkan.
- De områden som omfattas av geografiska bestämmelser avgränsas i NRL grovt med hjälp av ortnamn och geografiska namn som är lokaliserande. Den närmare avgränsningen sker i samband med planläggning enligt PBL.

4.1 Behovet av särskilda geografiska bestämmelser

Mitt förslag: I NRL samlas i ett särskilt kapitel de 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.

Promemorieförslaget: Överensstämmer med mitt förslag (se promemorian s. 81–82).

Remissinstanserna: Ansluter sig med några få undantag till bedömningen i promemorian av behovet av bestämmelser som ersätter de geografiska riktlinjerna.

Skälen för mitt förslag: När statsmakterna beslutade om den fysiska riksplaneringen år 1972 anfördes i fråga om de geografiska riktlinjerna att de är grundläggande för hushållningen med naturresurserna. Enligt prop. 1972: 111 bör de därför gälla som långsiktiga riktlinjer och i sina grunddrag inte frångås utan att synnerliga skäl föreligger. I promemorieförslaget framhålls att dessa bedömningar av riktlinjernas betydelse fortfarande har giltighet. De remissinstanser som uttalar sig i frågan delar denna uppfattning.

Jag vill till att börja med erinra om att de geografiska riktlinjerna är resultatet av avvägningar som grundas på de verksamhetsanknutna riktlin-

jerna. Med utgångspunkt i de senare har särskilda överväganden gjorts för sådana större områden i landet som har speciellt stora värden för naturvården, kulturminnesvården och friluftslivet och där konkurrensen om de fysiska resurserna är eller kan förväntas bli särskilt framträdande. För dessa områden, som i sin helhet har bedömts vara av riksintresse, har statsmakterna genom riktlinjerna angett hur avvägningar i frågor om användningen av mark och vatten bör göras. Sådana geografiska riktlinjer finns för kustområdena, fjällområdena, huvudälvarnas dalgångar, vissa insjöområden samt för de s.k. primära rekreationsområdena. Riktlinjer finns också om undantag från vattenkraftsutbyggnad i vissa älvar och älvsträckor.

De geografiska riktlinjerna gäller sålunda i första hand skydd för områden som i ett nationellt perspektiv har bedömts vara särskilt viktiga på grund av de natur- och kulturvärden som finns i områdena och därmed deras särskilda förutsättningar för turism och friluftsliv. Större miljöförändringar som skadar dessa skyddsvärden bör enligt riktlinjerna inte få komma till stånd inom områdena. Riktlinjerna innebär att statsmakterna har tagit ställning till hur mark- och vattenanvändningen i vissa viktiga avseenden bör inriktas i områdena. Innebörden är således, som jag nyss angav, att avvägningar redan har gjorts utifrån ett nationellt perspektiv mellan olika intressen att utnyttja områdena.

Jag delar de bedömningar som redovisas i departementspromemorian om de geografiska riktlinjernas centrala betydelse för en långsiktigt god hushållning med våra naturresurser och att en motsvarighet till riktlinjerna behövs också framdeles. Jag förordar därför att bestämmelser införs som i allt väsentligt motsvarar de geografiska riktlinjerna. Med hänsyn till att dessa riktlinjer på ett markant sätt skiljer sig från de verksamhetsanknutna, bör bestämmelserna enligt min mening samlas i ett särskilt kapitel i NRL. Av bestämmelserna bör i stort framgå vilka områden som berörs. Därmed garanteras riksdagen inflytande över bl.a. urvalet av områden. Detta har förordats i promemorian och fått ett starkt stöd av remissinstanserna. Jag återkommer senare till frågan om områdenas geografiska avgränsning (avsnitt 4.8).

I promemorian framhålls att bestämmelserna bör få ett starkt genomslag vid planläggning och beslut enligt PBL och enligt annan lagstiftning som innehåller betydelsefulla regler för användningen av mark- och vattenresurserna. Staten bör i förhållande till kommunerna ha det slutliga avgörandet över hur marken och vattnet inom områdena får användas i de avseenden som bestämmelserna behandlar. Det stora flertalet remissinstanser ställer sig bakom promemorieförslaget på denna punkt. Några kommuner som i stor omfattning berörs av förslaget är dock starkt kritiska och menar att förslaget rycker undan den grundläggande principen i PBL om decentralisering till kommunerna av ansvaret för mark- och vattenanvändningen och miljöutformningen i övrigt. Svenska kommunförbundet framför liknande synpunkter.

Jag har förståelse för den kritik som dessa kommuner framför. Som jag tidigare har framhållit anser jag det emellertid nödvändigt att staten tar ett slutligt ansvar för hushållningen med mark- och vattenområden som är av

riksintresse. Med hänsyn till vad jag nyss anförde om de geografiska bestämmelsernas centrala betydelse för en god hushållning med våra samlade naturresurser och bestämmelsernas långsiktiga karaktär, anser jag att ett statligt ansvar är naturligt och särskilt viktigt just i fråga om tillämpningen av dessa bestämmelser. Jag vill samtidigt betona att det statliga ansvaret och inflytandet inte sträcker sig över alla markanvändnings- och bebyggelsefrågor inom de avsedda områdena. Det begränsas självfallet till de frågor som behandlas i bestämmelserna. Jag vill också stryka under att det är i huvudsak genom kommunal fysisk planering som de geografiska bestämmelserna kommer att konkretiseras. Detta kommer då, liksom hittills i den fysiska riksplaneringen, att ske i en samrådsprocess mellan berörda kommuner och länsstyrelser, i vilken det ges goda möjligheter att klara ut uppkommande meningsskiljaktigheter m. m.

Av de geografiska bestämmelser som jag nu kommer att föreslå följer att en helhetssyn skall anläggas på vad som är en lämplig utveckling inom de berörda områdena. I många fall behövs ett interkommunalt planeringssamarbete. Eftersom det dessutom gäller områden med starka nationella värden, har länsstyrelserna ett särskilt ansvar för att biträda kommunerna i arbetet med översiktsplanerna och därvid verka bl. a. för att planerna samordnas på ett lämpligt sätt. I flera fall är det önskvärt med samordning också över länsgränserna och i några fall med samordning över riksgränsen mot Norge och Finland.

Jag är övertygad om att det samråd som enligt PBL-förslaget skall ske mellan länsstyrelsen som företrädare för statliga intressen och kommunen i det helt övervägande antalet fall kommer att leda till att eventuella meningsskiljaktigheter i fråga om bestämmelsernas innebörd och tillämpning mellan statliga och kommunala intressen klaras ut. Jag förutsätter härvid att länsstyrelsen som företrädare för staten anlägger ett översiktligt synsätt och koncentrerar sig på frågor som är väsentliga med hänsyn till syftet med bestämmelserna.

Norrköpings kommun sätter i fråga om bestämmelser som skall motsvara de geografiska riktlinjerna bör införas utan att samtliga kommuner som berörs av lagförslaget bereds tillfälle att yttra sig. Med anledning härav vill jag framhålla att staten och kommunerna i samråd har behandlat frågor om mark- och vattenanvändningen inom de aktuella områdena sedan början av 1970-talet i arbetet med den fysiska riksplaneringen. Vidare har samtliga kommuner haft möjligheter att yttra sig över PBL-utredningens betänkande år 1979 som innehöll förslag om lagreglering av de geografiska riktlinjerna. I samband med remitteringen av departementspromemorian valdes i samråd med Svenska kommunförbundet ut ca 80 kommuner som bereddes tillfälle att yttra sig över förslaget. Under remisstiden lämnades en omfattande information om förslaget i varje län. Till dessa informationstillfällen inbjöds företrädare för samtliga landets kommuner. Jag finner mot denna bakgrund att frågan om en lagreglering av de geografiska riktlinjerna är väl beredd och att det saknas skäl till ytterligare remissbehandling.

Mitt förslag: De geografiska bestämmelserna 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 älvsträckor som undantas från vattenkraftsutbyggnad och dessa älvars dalgångar samt vissa områden i övrigt som har särskilt stora värden för turism och friluftsliv. Den fysiska riksplaneringens riktlinjer för större delen av kusten i Norrland, för ett tiotal insjöområden och för delar av ett tiotal älvdalgångar ersätts inte av särskilda geografiska bestämmelser.

Promemorieförslaget: Överensstämmer med mitt förslag (se promemorian s. 83–97).

Remissinstanserna: Tillstyrker eller har med några få undantag inte haft något att erinra mot promemorieförslaget.

Skälen för mitt förslag: Som jag har angett tidigare har de områden som jag föreslår skall omfattas av geografiska bestämmelser särskilt stora värden för i första hand naturvården, kulturminnesvården, turismen och friluftslivet. Jag kommer nu att behandla de olika områden som bör omfattas av geografiska bestämmelser.

Kustområdena

Tre kustområden i landet har i den fysiska riksplaneringen angetts som s. k. *obrutna kustområden* mot bakgrund av att de i jämförelse med andra kustområden är förhållandevis litet påverkade av exploatering av skilda slag. Dessa kustområden är norra Bohusläns skärgårdskust, Östergötlands och norra Kalmar läns skärgårdskust samt Höga kusten i Ångermanland. Områdena har stora natur- och kulturvärden och goda förutsättningar för friluftsliv och turism. Alla tre områdena utgör s. k. primära rekreationsområden. Stora miljöpåverkande industrianläggningar saknas i stort sett inom områdena. Fritidsbebyggelsen är inte lika omfattande som i andra för sådan bebyggelse attraktiva kustområden.

Riktlinjerna för de obrutna kustområdena syftar till att inrikta mark- och vattenanvändningen så att områdenas nuvarande karaktär bevaras. Sålunda bör enligt riktlinjerna etablering av miljöstörande industrier undvikas helt inom områdena. De bör genom skyddsåtgärder och planering disponeras så att ett allsidigt utnyttjande för fritidsändamål och turism blir möjligt. Vissa delar av områdena – främst de ytterskärgårdar som är endast obetydligt påverkade av exploatering – bör med hänsyn till flora och fauna helt undantas från ytterligare bebyggelse och från friluftsliv i intensiva former. Fritidsbebyggelse bör enligt riktlinjerna medges endast om den är förenlig med naturvårdens, kulturminnesvårdens och friluftslivets intressen och om större, sammanhängande områden kan bevaras i huvudsak opåverkade av bebyggelse.

De obrutna kustområdena utgör en mycket stor tillgång i ett nationellt perspektiv för naturvården och kulturminnesvården och för turism och friluftsliv i olika former. Bestämmelser som skyddar områdena mot stora miljöförändringar bör tas in i NRL. Jag finner det särskilt angeläget att bestämmelserna uttrycker ett skydd mot etablering av stora miljöstörande industrier och liknande företag. Jag återkommer senare till frågor om lokalisering av miljöstörande industrianläggningar m. m. till kusterna (avsnitt 4.5).

Med s. k. *högexploaterade kustområden* avses i den fysiska riksplaneringen vissa längre kustavsnitt som är förhållandevis starkt påverkade av tätorter, industrier och fritidsbebyggelse. De högexploaterade kustområdena utgörs av södra Bohusläns kust, Hallandskusten, Skånekusten, Blekingekusten, Bråvikenområdet och Svealandskusten upp till Öregrund.

De högexploaterade kustområdena har liksom de obrutna kusterna stora värden för naturvården, kulturminnesvården, friluftslivet och turismen. Fyra av de primära rekreationsområdena ligger helt eller delvis inom dessa kustområden. Konkurrensen om marken mellan bevarandeintressen och exploateringsintressen är stor. Syftet med gällande riktlinjer är att de förhållandevis begränsade delar av områdena som fortfarande är oexploaterade och samtidigt har stora bevarandevärden, också i fortsättningen skall kunna utnyttjas för friluftsliv och rekreation på ett allsidigt sätt. Miljöstörande industrier skall med hänsyn till konkurrerande intressen styras till vissa platser inom kustområdena.

Fritidsbebyggelse bör enligt riktlinjerna i princip medges endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om man i vissa områden medger större tillskott av fritidsbebyggelse, bör sådana former för bebyggelsen väljas som möjliggör ett högt utnyttjande av fritidsbostäderna och som ger förutsättningar för fritidsboende också för sådana grupper av befolkningen som inte äger fritidshus. Det fåtal kvarvarande större områden som är förhållandevis oexploaterade bör enligt riktlinjerna inte komma i fråga för fritidsbebyggelse.

Jag vill för egen del framhålla dessa områdens särskilda betydelse som utflykts- och semesterområden för stora delar av befolkningen – inte minst på grund av att stora delar av områdena ligger nära de mest tätbefolkade områdena i landet. Jag föreslår att det införs bestämmelser om de högexploaterade kustområdena i NRL. Bestämmelserna bör ta sikte på att skydda de förhållandevis begränsade kustavsnitt som är någorlunda oexploaterade och har stora värden med hänsyn till naturvården och kulturminnesvården, så att de kan utnyttjas för friluftsliv och rekreation på ett allsidigt sätt. Till behovet av preciseringar vad gäller tätortsutveckling, fritidsbebyggelse och lokalisering av miljöstörande industrianläggningar m. m. återkommer jag i det följande (avsnitt 4.3 och 4.5).

Öland och Gotland

Öland och Gotland har i förhållande till landet i övrigt en särpräglad natur med unika värden. Hela Öland och stora delar av Gotland är av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet. Båda öarna

är primära rekreationsområden. Enligt riktlinjerna för Öland och Gotland bör turismens anspråk på mark- och vattenanvändningen tillgodoses med beaktande av att öarnas speciella karaktär bevaras. Fritidsbebyggelse bör medges endast om den är förenlig med naturvårdens, kulturminnesvårdens och friluftslivets intressen och om bebyggelsen uppförs i former som möjliggör att öarna kan utnyttjas allsidigt för friluftsliv och turism. Större, sammanhängande områden som är förhållandevis opåverkade av fritidsbebyggelse bör bevaras opåverkade. Det är särskilt angeläget att åtgärder för skydd och utveckling samordnas.

Öland och Gotland bör enligt min mening självklart omfattas av särskilda geografiska bestämmelser i NRL med hänsyn till öarnas unika värden när det gäller naturen, landskapet och bebyggelsen samt öarnas mycket stora värden för turism och friluftsliv. Som föreslås i promemorian bör Öland jämställas med de obrutna kustområdena och Gotlandskusten med de högexploaterade kustområdena när det gäller lokalisering av stora, miljöstörande industriella eller liknande anläggningar.

Remissinstanserna har inte ifrågasatt att öarna skall omfattas av geografiska bestämmelser. Några remissinstanser lämnar dock kritiska synpunkter på förslaget i promemorian om förutsättningarna för lokalisering av stora industriella och liknande anläggningar. Berörda kommuner är kritiska också till förslagen beträffande fritidsbebyggelse. Ölandskommunerna ställer sig frågande till vad som skall gälla för utvecklingen av de areella näringarna och övriga näringsgrenar.

Jag kan förstå de synpunkter som förs fram av kommunerna även om jag anser att farhågorna är starkt överdrivna. Bl. a. dessa synpunkter har föranlett mig att överväga vissa preciseringar i förhållande till promemorieförslaget så att missförstånd undviks. Jag återkommer till detta när jag tar upp bestämmelsernas innehåll (avsnitt 4.3 och 4.5).

Fjällområdena

I riktlinjerna för hushållning med mark och vatten anges att det är en utomordentligt viktig uppgift att skydda våra sista orörda fjällområden mot exploatering. I 1972 års beslut angavs vissa väglösa områden som skulle undantas från tyngre exploatering. I det fortsatta arbetet med den fysiska riksplaneringen har gjorts en samlad bedömning av vilka delar av fjällområdena som särskilt bör skyddas mot exploatering och andra ingrepp som påverkar deras karaktär. En avgränsning av s. k. *obrutna fjällområden* har därefter gjorts av riksdagen (CU 1977/78: 8, rskr 99) på förslag i prop. 1977/78: 31. Genom detta beslut uppställdes även riktlinjer för markanvändningen i områdena. Riktlinjerna avseende skogsbruket och byggandet av skogsbilvägar behandlades även i prop. 1980/81: 71 om avgränsning av obrutna fjällområden. Den närmare avgränsningen av dessa fjällområden har bestämts av regeringen i beslut den 29 april 1982. Genom besluten ändrades även benämningarna på vissa av områdena.

Avgränsningen av områdena har skett med utgångspunkt i att de utanför en zon på ca 8 km från väg skall ha en yta på minst 500 km^2. Avståndet till väg antas motsvara en halv dagsetapps vandring, varför områdena kan

antas vara i huvudsak opåverkade av aktiviteter på och i anslutning till vägar. Stora delar av områdena innehåller betydande värden för naturvården. Inom områdena finns sällsynta och i en del fall utrotningshotade djurarter. Områdena är betydelsefulla för rennäringen och därmed för den samiska kulturen. Riktlinjerna för de obrutna fjällområdena innebär att områdena i princip skall undantas från alla typer av tunga exploateringsföretag. Riktlinjerna innebär också att stor restriktivitet skall iakttas med att bedriva skogsbruk.

Till följd av att betydande delar av fjällvärlden har tagits i anspråk för vägar, mineralutvinning, vattenkraftsutbyggnad, turistanläggningar m. m., har tidigare sammanhängande och ostörda områden kommit att delas upp på ett sätt som många gånger har varit till förfång för t. ex. djurlivet, renskötseln och fjällvandringsturismen. Vår generation har ett stort ansvar för att värna om de kvarvarande, i stort sett orörda fjällområdena. De obrutna fjällområdena bör därför skyddas genom bestämmelser i NRL.

Bestämmelserna bör innebära att tung exploatering i princip inte får tillåtas inom områdena. I lagrådsremissen föreslog jag att bebyggelse och anläggningar bör få komma till stånd endast för rennäringens, den vetenskapliga forskningens eller det rörliga friluftslivets behov. *Lagrådet* anmärker med anledning härav att det inte kan uteslutas att det inom de obrutna fjällområdena kan förekomma fast bosättning av annat slag, t. ex. fjällägenheter. I den mån sådan bosättning förekommer är det lagrådets uppfattning att lägenhetsinnehavarnas intressen bör beaktas på samma sätt som rennäringens. Jag har inhämtat att fast bosättning i form av fjällägenheter förekommer i dessa fjällområden och ansluter mig därför till lagrådets förslag att bestämmelserna kompletteras så att det framgår att bebyggelse och anläggningar får komma till stånd även för den bofasta befolkningen.

Det bör vidare framgå av bestämmelserna att även andra åtgärder än de nyss nämnda skall genomföras på ett sätt som bevarar områdenas karaktär. Till frågor om skogsbruk och mineralbrytning i dessa områden återkommer jag i det följande (avsnitt 4.6).

Också för *fjällvärlden utanför de obrutna fjällområdena* finns riktlinjer i den fysiska riksplaneringen. Fjällvärlden har avgränsats som ett i huvudsak sammanhängande, kalfjällsdominerat område från Transtrandsfjällen i söder till gränsen mot Norge och Finland i norr. Inom detta stora område har, som nyss behandlades, särskilt avgränsats de obrutna fjällområdena som har unika bevarandevärden. Även i fjällvärlden utanför dessa områden är bevarandevärdena mycket stora. Detta gäller för naturvården och i ännu högre grad för friluftslivet. Den kalfjällsdominerade fjällvärlden är också av grundläggande betydelse för rennäringen. Vidare har den ett mycket stort värde för turismen. Fem av de primära rekreationsområdena ligger så gott som helt inom den kalfjällsdominerade fjällvärlden.

Riktlinjerna innebär (prop. 1978/79: 213) att de delar av fjällvärlden utanför de obrutna fjällområdena som har stora rekreationsvärden bör disponeras så att områdena kan utnyttjas allsidigt för turism och friluftsliv, under förutsättning att detta inte strider mot naturvårdens och rennäringens intressen. Fritidsbebyggelse bör undvikas i områden som ligger i

anslutning till obrutna fjällområden och i andra områden som har stor betydelse för naturvården, friluftslivet och rennäringen. I de områden där bebyggelse kan medges, bör i första hand sådana former för bebyggelsen väljas som medger ett högt utnyttjande av fritidsbostäderna och som ger förutsättningar för fritidsboende för breda grupper av befolkningen. Större, sammanhängande områden som i stort sett är opåverkade av bebyggelse bör bevaras opåverkade.

Det finns enligt min mening starka skäl att räkna med att anspråken på att få exploatera delar av den kalfjällsdominerade fjällvärlden kommer att vara betydande också i framtiden. De anspråk som man nu kan räkna med gäller mineralbrytning, fritidsbebyggelse och viss kraftproduktion. Dessutom har intresset för ett aktivare skogsbruk ökat under de senaste åren. Exploateringsanspråken riktas främst mot dalgångarna mellan fjällmassiven, där bevarandeintressena och rennäringens intressen ofta är starka.

Med hänsyn till fjällvärldens betydande natur- och kulturvärden och stora betydelse för rennäringen, turismen och friluftslivet bör i NRL tas in bestämmelser som svarar mot riktlinjerna och som skyddar dessa intressen.

Flera remissinstanser anser att det i promemorian föreslagna skyddet för fjällområdena får stora negativa konsekvenser för mineralbrytning och skogsbruk. Som jag nämnde nyss återkommer jag till frågor om bl. a. mineralbrytning och skogsbruk (avsnitt 4.3 och 4.6).

Områden med särskilt stora värden för turism och friluftsliv

På förslag i prop. 1975: 46 har riksdagen beslutat att 25 områden i landet, som är särskilt lämpade för turism och rekreation, skall vara s. k. *primära rekreationsområden* (CU 1975/76: 2, rskr 46). Områdena sammanfaller av naturliga skäl till stora delar med de kust- och fjällområden m. fl. som jag tagit upp tidigare. De har benämnts Sydskånes sjö- och åslandskap, Östskåne, Kullaberg–Hallandsåsen, Åsnen –Listerlandet, Öland, Gotland, Östergötlands och norra Kalmar läns skärgårdar, norra Bohusläns skärgård, Värmlands och Dalslands sjöområde, Tiveden–Göta Kanal, Södermanlands skärgård, Mälaren, Fryksdalen, Siljansbygden, Ljusnan, Dalafjällen, Härjedalsfjällen, Åre, Nordingrå, Vindelälven, Tärna–Graddis fjällvärld, Norrbottens skärgård, Abisko–Kebnekajsefjällen, Malingsbo–Kloten samt nedre Dalälven. Syftet med beslutet om primära rekreationsområden har varit bl. a. att få till stånd erforderlig planeringssamverkan inom områdena samt att ange hur staten avser att prioritera stöd till utbyggnad av anläggningar för turism och friluftsliv.

Vid sidan av övriga riktlinjer i den fysiska riksplaneringen som berör de primära rekreationsområdena gäller för dessa att planeringen av områdena skall utgå från syftet att de på ett ändamålsenligt sätt skall kunna användas för friluftsliv och turism. Det innebär bl. a. att särskilda hänsyn kan behöva tas till friluftslivet men även till naturvården och kulturminnesvården. Fritidsbebyggelse bör medges bara om naturvårdens, kulturminnesvårdens och friluftslivets intressen samtidigt kan tillgodoses och om bebyggelsen möjliggör ett allsidigt utnyttjande av områdena för rekreation (prop. 1978/79: 213).

Sedan år 1979 har det pågått ett arbete inom berörda kommuner och länsstyrelser med att utarbeta s.k. utvecklingsprogram för de primära rekreationsområdena. Rekreationsberedningen, som har haft uppdrag att följa arbetet och redovisa resultatet till regeringen, har i betänkandet (SOU 1983: 43) Områden för turism och rekreation redovisat bl.a. sina överväganden och förslag med anledning av det arbete som genomförts.

När det gäller frågan om markhushållning anser beredningen att fortsatt uppmärksamhet behövs på två punkter, nämligen avseende behovet av dels skydd för de värdefullaste delområdenas natur- och miljövärden, dels en strategisk planering för turistorternas utveckling och för de områden som nyttjas intensivt för friluftsliv i olika former. Beredningen betonar att man måste anlägga ett långsiktigt perspektiv på markhushållningen i de primära rekreationsområdena. Det är även angeläget att uppmärksamma utvecklingstendenser som kan äventyra områdenas egenart i olika avseenden och därmed minska deras värde som resurs för friluftsliv och turism i ett långt tidsperspektiv. Utvecklingsprogrammen visar enligt beredningen att det är nödvändigt att turismens anspråk beaktas i de överväganden om markens användning som görs inom ramen för den kommunala planeringen.

Som också föreslagits i departementspromemorian bör områden som på grund av sina natur- och kulturvärden har särskilt goda förutsättningar för turism och friluftsliv omfattas av geografiska bestämmelser i NRL som innebär att de särskilda värdena bevaras och att områdena används på ett sätt som är förenligt med turism- och friluftslivsintressena. Med tanke på kriterierna bakom urvalet av de s.k. primära rekreationsområdena är det naturligt att bestämmelserna bör avse främst dessa områden. Som jag strax skall återkomma till bör bestämmelserna omfatta ytterligare ett par områden.

Det stora flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran att bestämmelser av det angivna slaget tas in i NRL. Svenska kommunförbundet anser dock att turism och friluftsliv är av stor betydelse för alla kommuner och att därför några särskilda rekreationsområden inte bör pekas ut. Förbundet menar vidare att det i högsta grad är en kommunal angelägenhet att ordna för turism och friluftsliv. Staten bör stödja och stimulera en önskvärd utveckling för denna sektor på annat sätt än genom lagstiftning. De föreslagna bestämmelserna bör därför enligt förbundet överföras till andra delar av lagförslaget. Liknande synpunkter framförs av landstingsförbundet och några enstaka kommuner.

Jag delar uppfattningen att turism och friluftsliv har betydelse för alla kommuner och att det i hög grad är en kommunal angelägenhet att planera för en utveckling av turismen och friluftslivet. Detta har också kommit till uttryck i den turistpolitiska proposition som riksdagen ställde sig bakom våren 1984 (prop. 1983/84: 145, KrU 22, rskr 353). Jag kan däremot inte förstå att en sådan inställning skulle innebära att det är olämpligt att ange att vissa områden i landet har särskilt stora värden för turism och friluftsliv på grund av naturskönhet och kulturvärden m.m. Sådana värden är en angelägenhet för hela nationen och inte bara för berörda kommuner.

Jag vill här också uttrycka att en särskild omsorg om våra viktigaste

rekreationsområden blir allt angelägnare. Jag baserar min uppfattning på de utredningar som har visat hur ojämlika förhållandena i vårt samhälle fortfarande är bl. a. när det gäller möjligheterna för människor att under semestrar och ledigheter besöka vackra rekreationsområden, bo i fritidshus och över huvud taget att komma till nya miljöer. Jag anser att både staten och kommunerna har ett stort ansvar för att se till att våra värdefullaste rekreationsområden inte exploateras på ett sätt som utestänger stora grupper av befolkningen från att utnyttja dem. Det bör vara staten som anger utgångspunkter för vad som är en från allmän synpunkt lämplig mark- och vattenanvändning inom dessa rekreationsområden. Detta sker lämpligen genom lagstiftning.

De primära rekreationsområdena har sinsemellan mycket olika förutsättningar för turism och rekreation. De naturgivna förutsättningarna, klimatförhållandena och läget i förhållande till de stora befolkningskoncentrationerna gör att de är attraktiva för turism och rekreation av olika skäl. Sammantaget utgör de primära rekreationsområdena en mycket betydelsefull mark- och vattenresurs i ett nationellt och internationellt perspektiv. Olika typer av åtgärder erfordras i syfte att hushålla med områdenas resurser för turism och friluftsliv. Jag återkommer närmare till dessa frågor i specialmotiveringen.

Några remissinstanser anser att även vissa områden i landet som inte är primära rekreationsområden har kvaliteter som gör att de bör omfattas av sådana bestämmelser som jag nyss har förordat. Sålunda framhåller länsstyrelsen i Stockholms län att den norra delen av Stockholms skärgård har lika stora kvaliteter för turism och friluftsliv som den södra och att därför samma regler bör gälla för hela Stockholms skärgård. Länsstyrelsen i Hallands län anser att Hallandskusten har kvaliteter som gör att området bör omfattas av bestämmelserna. Rekreationsberedningen har redovisat samma uppfattning som länsstyrelserna om dessa två områden. Jag delar denna uppfattning och föreslår att hela Stockholms skärgård samt Hallandskusten omfattas av de bestämmelser som jag nyss förordat. Däremot kan jag inte biträda ett förslag som framförts från Nybro och Emmaboda kommuner om att området Åsnen-Listerlandet skall utvidgas till att omfatta det område som kallas "Glasriket". Detta förslag utgår från önskemål om att ge området högre status i turistsammanhang och att därmed underlätta bl. a. marknadsföringen av området, således helt andra syften än de som ligger bakom mitt förslag.

Marks kommun har föreslagit att området vid sjön Lygnern skall omfattas av bestämmelserna. Lygnernområdet tillhör enligt min uppfattning inte den kategori områden som bestämmelserna skall avse. Området har däremot i den hittillsvarande fysiska riksplaneringen i sin helhet bedömts vara av riksintresse för friluftslivet och kommer – om inte en annan bedömning av områdets värde görs i fortsättningen – att omfattas av de bestämmelser som jag föreslagit tidigare (avsnitt 3.6) till skydd för områden som är av riksintresse för bl. a. friluftslivet. Därmed torde kommunens önskemål i praktiken bli tillgodosett.

Undantag från vattenkraftsutbyggnad

När det gäller riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen om undantag från vattenkraftsutbyggnad vill jag erinra om att dessa utgår från de mycket stora naturvårds-, kulturminnesvårds- och friluftslivsintressen som finns utefter berörda älvar och älvsträckor samt självfallet från de betydande värden som outbyggda vattensystem har också för andra intressen, t. ex. fisket och rennäringen. Det är alltså samma typer av värden som ligger bakom riktlinjerna om undantag från vattenkraftsutbyggnad som i fråga om övriga geografiska riktlinjer i den fysiska riksplaneringen. Bestämmelser om att vissa älvar och älvsträckor skall undantas från vattenkraftsutbyggnad bör därför tas in i NRL. Jag återkommer senare (avsnitt 4.7) med konkreta förslag vad gäller dessa bestämmelser.

Vissa andra områden

F. n. finns geografiska riktlinjer även för *vissa andra kust- och insjöområden samt älvdalar* än de jag hittills har behandlat. Riktlinjerna – som omfattar bl. a. Norrlandskusten och områdena kring sjöarna Bolmen, Fegen, Sommen m. fl. samt de större älvarnas dalgångar – anger i första hand behov av särskilda planeringsinsatser i syfte att få till stånd en lämplig avvägning mellan bevarandeönskemål och exploatering. Riktlinjerna är i väsentliga avseenden inriktade på uppbyggnadsskedet i den fysiska riksplaneringen. Det materiella innehållet i dessa riktlinjer är begränsat.

Behovet av planeringsriktlinjer finns knappast kvar när den kommunala översiktsplaneringen blir obligatorisk enligt PBL. Därför bör de nu avsedda riktlinjerna med några undantag inte tas in som bestämmelser i NRL.

Mitt förslag i denna del överensstämmer med promemorieförslaget som tillstyrkts eller lämnats utan erinran av det stora flertalet remissinstanser. Några länsstyrelser och kommuner anser dock att bestämmelser som motsvarar riktlinjerna bör tas in i NRL. Länsstyrelsen i Jönköpings län uppfattar promemorieförslaget som en ambitionssänkning och menar att områdena kring sjöarna Bolmen, Fegen och Sommen är av mycket stor betydelse för bl. a. friluftslivet i södra Sveriges inland. Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att ett avskaffande av de särskilda riktlinjerna för vissa insjöområden aktualiserar en översyn av vilka områden som bör anses vara av riksintresse för naturvården och friluftslivet. Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att det tydligare bör framgå av förslaget att hittillsvarande riktlinjer avses vara oförändrade i sak.

Jag vill med anledning av remissynpunkterna särskilt markera att mina förslag tidigare innebär att flertalet av de nu berörda insjöområdena och älvdalarna samt delar av de s. k. övriga kustområdena får ett starkt skydd på andra sätt, nämligen dels genom att flera av områdena kommer att omfattas av de bestämmelser som jag har föreslagit för de primära rekreationsområdena och för sådana älvar och älvsträckor som skall vara undantagna från vattenkraftsutbyggnad, dels genom de bestämmelser som jag har föreslagit (avsnitt 3.6) för sådana områden som är av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet. Jag delar dock bedöm-

ningen av länsstyrelsen i Kronobergs län att mina förslag beträffande bl. a. insjöområdena kan motivera en översyn av vilka områden som bör betraktas vara av riksintresse för i första hand naturvården och friluftslivet.

För *Kalmarkusten* samt *Vänern* och *Vättern* med angränsande strandområden anser jag – i överensstämmelse med förslaget i promemorian – att det behövs särskilda bestämmelser även i fortsättningen. Inom dessa områden är konkurrensen om marken och vattnet likartad den som gäller för huvuddelen av kustområdena i södra och mellersta Sverige. Områdena har betydande natur- och kulturvärden. Samtidigt är de av stort intresse för sjöfart och industrilokalisering liksom för fritidsbebyggelse, turism och friluftsliv. Också värdena för fisket är betydande. Jag förordar alltså att Kalmarkusten samt Vänern och Vättern med strandområden skall omfattas av de geografiska bestämmelserna i NRL. Kalmarkusten bör därvid omfattas av samma bestämmelser som de högexploaterade kustområdena och Vänern och Vättern av de bestämmelser som bör gälla för områden som har särskilda värden för turism och friluftsliv.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län har pekat på vissa konkurrensfrågor som följer av den militära verksamheten vid Vättern. Jag återkommer till denna fråga i det följande (avsnitt 4.3).

4.3 Vissa allmänna frågor om bestämmelsernas innehåll

Mitt förslag: I en inledande bestämmelse i 3 kap. NRL anges att de områden som omfattas av de geografiska bestämmelserna i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Syftet med bestämmelsen är att skydda dessa värden mot exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som påtagligt kan skada områdenas bevarandevärden. Om det finns särskilda skäl, får dock utvinning av fyndigheter av ämnen och material som är av riksintresse komma till stånd i områdena. Av bestämmelsen framgår också vad som allmänt skall gälla för utvecklingen av befintliga tätorter och lokalt näringsliv samt för anläggningar som behövs för totalförsvaret. De olika områdena och vad som särskilt skall gälla för vart och ett av dem anges i de följande bestämmelserna i 3 kap.

Promemorieförslaget: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. Jag föreslår dock vissa preciseringar i förhållande till promemorieförslaget (departementspromemorian s. 98–99).

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, främst kommuner, uttrycker osäkerhet om promemorieförslagets innebörd vad gäller bl. a. frågor om utveckling av näringsliv och tätorter.

Skälen för mitt förslag: Som jag har angett tidigare finns det många motstridiga anspråk på att utnyttja marken och vattnet inom de områden som jag föreslår skall omfattas av de geografiska bestämmelserna. Ett grundläggande syfte med NRL är att lagen skall möjliggöra långsiktigt lämpliga avvägningar mellan olika intressen och anspråk. De geografiska

bestämmelserna skall uttrycka de avvägningar som har gjorts med hänsyn till önskemålet att åstadkomma ett erforderligt skydd för de betydelsefulla natur- och kulturvärden som berörda områden inrymmer och som gör att områdena i deras helhet är av riksintresse.

Jag vill erinra om att de geografiska riktlinjerna har formulerats utifrån den konkurrens som rådde mellan exploateringsintressen samt bevarande- och rekreationsintressen i början av 1970-talet då riksdagen fattade sitt första beslut om den fysiska riksplaneringen. De exploateringsintressen som därmed kom att särskilt uppmärksammas var den miljöstörande industrin och fritidsbebyggelsen.

Eftersom bestämmelserna i NRL skall ge uttryck för *långsiktigt* angelägna hushållningskrav, är det enligt min mening viktigt att bestämmelserna inte görs för tidsbundna vad gäller intressen som konkurrerar om mark- och vattenanvändningen. Förändringar sker ständigt i fråga om markanspråk m. m. i samhället. Nya anspråk uppstår till följd av den tekniska utvecklingen, förändrade miljökrav, ändrade prisrelationer mellan olika energislag etc. Nya kunskaper liksom den tekniska utvecklingen förändrar tidigare uppfattningar. Jag finner mot denna bakgrund i enlighet med promemorieförslaget att bestämmelserna bör ges en generell inriktning.

Ett sådant mera generellt skydd mot olika exploateringsintressen och andra ingrepp i miljön gör det dock enligt min mening nödvändigt att det för vissa intressen finns möjligheter att i särskilda fall medge exploatering trots att detta kan strida mot bevarandeintressena. Bestämmelserna bör ge uttryck för detta.

Ett stort antal remissinstanser har lämnat synpunkter på promemorians lagförslag i denna del och framfört önskemål om vissa preciseringar m. m. Jag tar nu upp synpunkter som lämnats när det gäller mineralbrytning m. m., fritidsbebyggelse, tätortsutveckling och lokalt näringsliv samt försvarsintressen.

Utvinning av värdefulla ämnen eller material

Promemorieförslaget behandlar frågor om utvinning av ämnen eller material dels från utgångspunkten att det är ett angeläget hushållningsintresse att skydda områden med värdefulla ämnen eller material mot åtgärder som kan försvåra en utvinning, dels utifrån att de områden som föreslås bli omfattade av geografiska bestämmelser skall skyddas mot exploateringsföretag som kan skada områdenas natur- och kulturvärden m. m. Jag har tidigare (avsnitt 3.7) redovisat mina förslag till skydd för områden som innehåller värdefulla ämnen eller material.

I fråga om förutsättningarna för mineralbrytning i de områden som föreslås bli omfattade av 3 kap. NRL är det enligt några remissinstanser svårt att få en klar uppfattning om vad som bör gälla enligt promemorieförslaget. Nämnden för statens gruvegendom anser t. ex. att oklarheten är betydande beträffande de områden som har särskilt stora värden för turism och friluftsliv. Nämnden framhåller också att det är svårt att avgöra i vilken utsträckning brytning, anrikningsprocesser, transporter etc. kan vara förenliga med de värden som skall skyddas. Nämnden motsätter sig

inte att vissa områden undantas från ingrepp i form av mineralbrytning m. m., men anser att områdena måste definieras klarare än vad som gjorts i promemorian.

Jag delar uppfattningen att vissa preciseringar behöver göras i förhållande till promemorieförslaget beträffande förutsättningarna för utvinning av ämnen och material.

Som jag tidigare har redovisat syftar de geografiska bestämmelserna till att skydda bl. a. berörda områdens mycket stora natur- och kulturvärden. Dessa värden är naturligtvis inte lika starka överallt inom områdena. Det är därför fullt möjligt att inom områdena lokalisera bebyggelse och olika typer av anläggningar så att bebyggelsen eller anläggningarna inte påtagligt skadar bevarandevärdena. Det är först i fall då en avsedd exploatering kommer i konflikt med bevarandevärdena som bestämmelserna skall leda till att exploatering inte tillåts.

Bestämmelsernas innebörd bör alltså vara att bebyggelse och anläggningar får tillåtas inom områdena om inte bevarandevärdena träds för när. Det gäller således att finna en acceptabel lokalisering och utformning av det aktuella exploateringsintresset. För anläggningar för utvinning av ämnen eller material är dock inte ett sådant resonemang tillfyllest, eftersom fyndigheterna är lägesbundna. Jag anser därför att det skall finnas en möjlighet att i särskilt angelägna fall – t. ex. när fyndigheten har stor samhällsekonomisk betydelse – utvinna mineraltillgångar m. m., även om en sådan utvinning skulle strida mot syftet med de geografiska bestämmelserna. Detta bör komma till uttryck i en undantagsbestämmelse i 3 kap. NRL som innebär att anläggningar för utvinning av ämnen eller material utan hinder av bevarandeintressena får komma till stånd i områdena, om det finns särskilda skäl.

I sådana konfliktfall strider intresset av utvinning mot bevarandevärden av riksintresse. För att en utvinning skall få ske, bör då krävas att utvinningen är av mycket stor betydelse från näringspolitiska eller sysselsättningsmässiga utgångspunkter. Som *lagrådet* påpekar bör det krävas att utvinningen är av riksintresse. Ju starkare bevarandeintresset är i det enskilda fallet, desto tyngre måste brytningsintresset vara för att en avvägning till förmån för det senare skall kunna göras. Det följer av den bestämmelse som jag tidigare föreslagit (avsnitt 3.9) för avvägningar mellan motstående riksintressen. Jag återkommer senare till frågan om mineralbrytning inom de obrutna fjällområdena (avsnitt 4.6).

Som jag nämnt tidigare bör NRL innehålla bestämmelser om regeringsprövning av stora miljöstörande industriella anläggningar m. m. – en motsvarighet till en del av 136a § byggnadslagen. Jag kommer beträffande denna regeringsprövning att föreslå bl. a. att regeringen i vissa fall skall kunna förbehålla sig rätten att pröva enskilda anläggningar (avsnitt 6.4). Jag utgår från att denna förbehållsmöjlighet kommer att bli aktuell att utnyttja i fall då en angelägen utvinning står mot ett mycket starkt bevarandeintresse. Jag vill också redan nu nämna att jag anser att regeringsprövning alltid skall ske i fall då utvinning av ämnen eller material aktualiseras inom de obrutna fjällområdena.

Med anledning av de synpunkter som nämnden för statens gruvegendom

har framfört, vill jag betona att bestämmelserna i 2 kap. NRL till skydd för bl. a. naturvårds-, kulturminnesvårds- och friluftslivsintressen ger mera preciserade förutsättningar för tillämpningen av de särskilda geografiska bestämmelserna. Jag vill erinra om att de avvägningar som aktualiseras, till stor del kommer att göras i samband med den obligatoriska kommuntäckande översiktsplaneringen enligt PBL. Intresseavvägningar kommer således i många fall att översiktligt redovisas på ett tidigt stadium till ledning för efterkommande prövning i enskilda mål och ärenden. Det är alltså i första hand genom kommunala planer som sådana preciseringar kommer att göras, som nämnden för statens gruvegendom har efterlyst.

Fritidsbebyggelse

Enligt förslaget i promemorian får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse inom kustområdena från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark samt utmed kusten på Gotland. För övriga områden som enligt promemorieförslaget bör omfattas av geografiska bestämmelser gäller för fritidsbebyggelse den generella bestämmelsen att exploateringsföretag får komma till stånd endast om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. I promemorians specialmotivering utvecklas hur den generella bestämmelsen bör tillämpas för de olika områdestyperna.

Ett 20-tal remissinstanser framför kritik mot promemorieförslagets behandling av fritidsbebyggelsefrågorna. Bl. a. länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar samt Göteborgs och Bohus län anser att förslaget till lagtext är inkonsekvent då det endast uttrycker vad som bör gälla inom de högexploaterade kustområdena men inte inom andra områden. Länsstyrelserna menar att detta skapar oklarhet och efterlyser likartade regler beträffande fritidsbebyggelsen för bl. a. de högexploaterade och obrutna kustområdena.

Naturvårdsverket, planverket och länsstyrelsen i Stockholms län anser att promemorieförslagets bestämmelse om fritidsbebyggelse i de högexploaterade kustområdena är välmotiverad. Planverket och länsstyrelsen anser dock att bestämmelsen inte bör hindra enkla fritidsbostäder nära tätorterna. Även länsstyrelsen i Uppsala län, Stockholms och Landskrona kommuner, Svenska kommunförbundet och Göteborgsregionens kommunalförbund framhåller att enkel fritidsbebyggelse nära tätorterna bör kunna tillåtas inom dessa kustområden. Naturvårdsverket anser dock att stugbyar och enkla former av fritidshus bör omfattas av bestämmelsen när det gäller strandområdena och större oexploaterade områden.

Länsstyrelsen i Gotlands län anser att NRL bör ge klart uttryck för bättre möjligheter än f. n. att få till stånd sådan fritidsbebyggelse som efterfrågas, dvs. också enskilt ägd fritidsbebyggelse inom kustområdena, under förutsättning att själva strandzonen hålls fri. Norrköpings och Gotlands kommuner framför liknande synpunkter.

Jag har tidigare framhållit att jag anser det vara av största vikt att våra mest värdefulla rekreationsområden inte tas i anspråk för ändamål som

utestänger stora grupper av befolkningen från att besöka och utnyttja områdena. Erfarenheterna visar att det i dessa avseenden är stora risker förknippade med exploateringar för fritidsbebyggelse. Samtidigt ser jag det som angeläget att alla de människor som önskar bygga en enkel sommarstuga, skall få bättre möjligheter att göra detta också inom de områden som bör omfattas av de geografiska bestämmelserna i NRL. Jag ser mycket positivt på de åtgärder som vidtas av bl. a. Stockholms kommun i syfte att få till stånd en enkel, tätortsnära fritidsbebyggelse. Jag delar alltså de synpunkter som förs fram av remissinstanserna om att enkla fritidsbostäder nära tätorterna under vissa förutsättningar bör kunna tillåtas också inom de högexploaterade kustområdena. Enligt min uppfattning bör bl. a. kommunerna vidta aktiva åtgärder för att underlätta för breda grupper av befolkningen att få tillgång till enkla fritidsbostäder. Åtgärder av betydelse kan t. ex. gälla upplåtelseformen för marken eller regler i samband med upplåtelse av bebyggelsen som så långt möjligt förhindrar spekulation i värdehänseende m. m.

Preciseringarna i lagtexten bör emellertid enligt min mening inte föras för långt när det gäller fritidsbebyggelsefrågorna. Då kan i likhet med vad som utmärker gällande riktlinjer uppstå en skevhet i behandlingen av olika exploateringsintressen. *Lagrådet* har riktat kritik mot det remitterade lagförslaget i denna del. Det finns enligt min mening skäl att ta fasta på kritiken och justera bestämmelserna om fritidsbebyggelse. Jag återkommer till detta när jag behandlar bestämmelser för områden av särskild betydelse för turism och friluftsliv (avsnitt 4.4) och i specialmotiveringen (3 kap. 4 §).

Tätortsutveckling och lokalt näringsliv

Som jag tidigare angav syftar naturligtvis inte de geografiska bestämmelserna till att generellt förhindra exploateringsföretag inom de vidsträckta områden som är berörda. Tvärtom är det önskvärt att olika verksamheter kan lokaliseras inom områdena så att t. ex. en utveckling av det lokala näringslivet kan komma till stånd. Även de tätorter med tillhörande anläggningar som ligger i områdena måste självfallet kunna utvecklas. Många kommuner, bl. a. Haninge, Eskilstuna, Borgholm, Mörbylånga, Gotland, Tanum, Strömstad, Västerås och Leksand, liksom Svenska kommunförbundet uttrycker stark oro för att de geografiska bestämmelserna skall lägga hinder i vägen i dessa avseenden. Lantbruksstyrelsen och skogsstyrelsen framhåller att bestämmelserna inte bör få hindra ett normalt jord- och skogsbruk. Fiskeristyrelsen menar att de inte bör få medföra olägenheter för ett livskraftigt yrkesfiske eller begynnande vattenbruk. Styrelsen betonar vikten av att den bofasta befolkningens intressen tillräckligt kan beaktas. Liknande synpunkter framförs av Lantbrukarnas riksförbund och Sveriges skogsägareföreningars riksförbund.

Dessa synpunkter har övertygat mig om att det bör framgå direkt av lagtexten att bestämmelserna om skydd för natur- och kulturvärden inom områdena inte syftar till att hindra en normal utveckling av befintliga tätorter eller lokalt näringsliv. Frågor om tätortsutvecklingen inom områ-

dena bör enligt min mening så långt möjligt vara en uppgift som kommunerna beslutar om själva – det följer av PBL-förslaget. Jag bedömer att en sådan ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna i allt väsentligt skall kunna upprätthållas också inom de områden som omfattas av geografiska bestämmelser. Jag kommer att utveckla närmare i specialmotiveringen vad jag lägger i begreppen befintliga tätorter och lokalt näringsliv och vilken hänsyn som bör tas till bevarandeintressena.

Med anledning av vad remissinstanserna framför om jord- och skogsbruk erinrar jag om vad jag anfört tidigare (avsnitt 2.1) om att NRL inte skall medföra några inskränkningar i pågående markanvändning.

Totalförsvarsintressen

ÖB påpekar i sitt yttrande att huvuddelen av de områden som föreslås bli omfattade av geografiska bestämmelser har stort intresse för försvarsmakten med hänsyn bl. a. till gränsförsvarets behov. ÖB menar att försvarsmakten inte kan uppfylla alla de bestämmelser som föreslås i promemorian för bl. a. kust- och fjällområdena. Som jag antytt tidigare har länsstyrelsen i Skaraborgs län pekat på konkurrensfrågor som följer av den militära verksamheten vid Vättern.

Jag anser att de geografiska bestämmelserna inte skall hindra att anläggningar som *behövs* för totalförsvaret kan komma till stånd. Detta bör komma till uttryck i lagtexten.

4.4 Bestämmelser om områden av särskild betydelse för turism och friluftsliv

Mitt förslag: För områden som är särskilt viktiga för turismen och friluftslivet, främst det rörliga friluftslivet, föreskrivs att dessa intressen särskilt skall beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön.

Promemorieförslaget: Har en annan avfattning men syftet är detsamma som med mitt förslag (se promemorian s. 92–94).

Remissinstanserna: Har i huvudsak godtagit att skyddet för områdena utformas i enlighet med promemoriförslaget.

Skälen för mitt förslag: I samband med att jag redogjorde för vilka områden som bör omfattas av bestämmelserna i 3 kap. NRL, redovisade jag min syn på den betydelse som vissa områden har för turism och friluftsliv. Dessa kvaliteter hos områdena bör naturligtvis vidmakthållas. Mot den bakgrunden anser jag att 3 kap. NRL bör innehålla en särskild bestämmelse som skyddar områdena mot åtgärder som är oförenliga med turismens och friluftslivets intressen. *Lagrådet* har föreslagit att bestämmelsen härom utformas på ett annat sätt än i det remitterade förslaget, eftersom detta enligt lagrådet dåligt återspeglar avsikten med bestämmelsen. Lagrådet påpekar att det av remissens motiv framgår att turismens och friluftslivets intressen inte är de enda som skall fälla avgörandet utan

att de får vägas mot andra markanvändningsintressen. Lagrådet anför vidare följande:

Sålunda sägs det att turistanläggningar inte bör förläggas så att utvecklingen av annat näringsliv eller av bostadsbyggandet försvåras. Vidare anges att kustområdenas värden för turism och friluftsliv inte bör få gå förlorad genom alltför omfattande satsningar på anläggningar för turism och friluftsliv. Det bör av lagtexten framgå att avvägningar av detta slag är åsyftade.

Av motiven att döma avses med friluftsliv bl. a. fritidsbebyggelse. Men av motiven framgår också att det främst är det s. k. rörliga friluftslivets intressen som denna paragraf skall tillgodose. Med fritidsbebyggelse och fritidsanläggningar avses nämligen i första hand bebyggelse och anläggningar för kollektiv användning såsom stugbyar, vandrarhem, campingplatser och småbåtshamnar. Det starka betonandet av andra fritidsboendeformer än den traditionella, enskilt ägda fritidsbebyggelsen framgår inte av lagtexten. Denna kan tas till intäkt för andra prioriteringar än dem departementschefen åsyftar.

För att få bättre överensstämmelse mellan lagtext och motiv föreslår lagrådet att paragrafens ingress får följande lydelse. "Inom följande områden skall turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön."

Jag ansluter mig till lagrådets förslag.

4.5 Särskilda bestämmelser om lokalisering vid kusterna av miljöstörande industriella och liknande anläggningar samt fritidsbebyggelse

Mitt förslag: Industriella och liknande anläggningar som har stor inverkan på miljön får inte utföras inom de s. k. obrutna kustområdena eller på Öland. Sådana anläggningar kan få utföras inom de s. k. högexploaterade kustområdena och vid Kalmarkusten och Gotlandskusten på platser där liknande anläggningar redan finns. Inom dessa senare kustområden skall också gälla att fritidsbebyggelse får komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock även viss annan fritidsbebyggelse komma till stånd.

Promemorieförslaget: Överensstämmer i stort med mitt förslag som dock innehåller preciseringar i fråga om fritidsbebyggelse (se promemorian s. 83–87).

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser att de bestämmelser som föreslås för de obrutna kustområdena och Öland är för långtgående.

Skälen för mitt förslag: När det gäller riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen för lokalisering av miljöstörande industriella och liknande anläggningar till kusterna vill jag till att börja med erinra om att föredragande statsrådet i prop. 1972: 111 anförde bl. a. att den fysiska riksplaneringens

huvuduppgift när det gäller industrin är att möjliggöra sådana långsiktiga lokaliseringsöverväganden som behövs för att vi skall kunna hushålla med mark- och vattentillgångar som har stor betydelse för landet som helhet samt begränsa miljöstörningarna. Föredraganden framhöll särskilt att lokaliseringsmöjligheterna är begränsade för sådana industrier som kräver speciella naturresurser, såsom tillgång till djuphamn eller stora kvantiteter råvatten. Det är angeläget att sådana resurser så långt möjligt tas till vara. För denna typ av industri, vars etablering samtidigt ofta innebär konflikter med väsentliga miljö- och naturvårdsintressen, borde enligt föredraganden därför bl. a. göras markreservationer i andra områden än de som från rikssynpunkt är av särskilt intresse för naturvård, kulturminnesvård och friluftsliv.

De riktlinjer som från dessa utgångspunkter har lagts fast innebär att etablering av större, miljöstörande eller särskilt resurskrävande industrier m. m. inte skall tillåtas inom de obrutna kustområdena. Sådana industrianläggningar skall inom de högexploaterade kustområdena tillåtas endast i områden som redan har öppnats för dessa typer av industrier. Vidare skall mark reserveras för sådana industrityper i anslutning till vissa platser inom de högexploaterade kustområdena, nämligen Lysekil, Stenungsund, Värö, Karlshamn, Norrköping, Nyköping-Oxelösund och Nynäshamn. Detta urval har gjorts med hänsyn till att de angivna platserna har speciella lokaliseringsförutsättningar som de av riktlinjerna berörda typerna av industrier ofta behöver.

Riktlinjerna medger således lokalisering av de behandlade industrityperna till de tätorter vid de högexploaterade kustområdena som redan har någon av de industrityper som avses och under förutsättning att miljöförhållandena medger etablering av ytterligare sådana industrier. Att statsmakterna angett att mark skall reserveras i anslutning till de nyss angivna platserna är ett uttryck för de avvägningar som har gjorts om vad som kan anses vara lämpliga områden vid kusterna – bl. a. med hänsyn till motstående intressen – för mera omfattande industrietableringar med speciella lokaliseringskrav.

Riktlinjerna har haft stor styrverkan på så sätt att de obrutna kustområdena och orörda delar av de högexploaterade kustområdena kunnat hållas fria från miljöstörande industrianläggningar. Berörda kommuner har genom antagna eller fastställda fysiska planer reserverat mark för ytterligare sådana industrier på de nyss angivna platserna.

Jag delar bedömningen i promemorian att en motsvarighet till riktlinjerna beträffande industrilokalisering till kusterna bör tas in som bestämmelser i NRL. Genom den etablering som skett vid de tidigare angivna platserna och genom de planeringsåtgärder som där vidtagits, är det tillfyllest att bestämmelserna uttrycker att stora miljöstörande industrier och liknande anläggningar får komma till stånd endast i områden där denna typ av verksamhet redan förekommer.

Jag delar också uppfattningen i promemorian att ingrepp i miljön genom etablering av nya stora industriella eller liknande anläggningar på Öland skulle få långtgående negativa effekter varhelst sådana ingrepp skulle ske. Det bör därför framgå direkt av lagen att sådana anläggningar inte får komma till stånd på Öland.

När det gäller Gotland är det inte befogat att ha lika långtgående bestämmelser som för Öland. På Gotland finns – jämfört med Öland – områden som inte är fullt så känsliga för miljöingrepp och som är mindre attraktiva för friluftsliv och turism. Det finns, som också framhålls i promemorian, starka skäl att iaktta mycket stor restriktivitet med att tillåta miljöstörande industriell eller liknande verksamhet på Gotland med tanke på öns stora bevarandevärden, men det bör ges möjligheter till sådan verksamhet under samma förutsättningar som jag nyss har föreslagit för de högexploaterade kustområdena. Motsvarande bör också gälla för Kalmarkusten.

Jag vill betona att de typer av anläggningar som bestämmelserna tar sikte på, är anläggningar vilkas lokalisering i ett nationellt perspektiv har betydelse för den långsiktiga hushållningen med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Jag har funnit att den lagtekniska lösning som har föreslagits i promemorian, dvs. att en hänvisning görs till uppräkningen i 4 kap. NRL av anläggningar som skall prövas av regeringen, är lämplig. Jag återkommer till de typer av anläggningar som bör omfattas av bestämmelserna när jag redovisar mina förslag om regeringsprövning av stora industrianläggningar m. m. (avsnitt 6).

Med anledning av synpunkter som förts fram bl. a. av Östhammars, Borgholms och Mörbylånga kommuner samt länsstyrelsen i Kalmar län finns skäl att erinra om vad jag anfört tidigare om att de geografiska bestämmelserna inte skall hindra utvecklingen av befintliga tätorter eller lokalt näringsliv.

Västerviks och Mörbylånga kommuner samt länsstyrelsen i Kalmar län anmärker att det på Öland och inom den del av kustområdet i länet som föreslås bli undantagen från lokalisering av miljöstörande anläggningar m. m. redan finns vissa sådana anläggningar. Konkret nämns bl. a. Cementas anläggning i Degerhamn på Öland och Eds cellulosafabrik vid kusten samt vissa anläggningar i Västervik och Gamleby. Dessa anmärkningar ger mig anledning att påpeka att de bestämmelser som jag föreslår för de obrutna kustområdena och för Öland tar sikte på att förhindra etablering av nya företag. En förnyelse av befintliga företag får prövas mot bakgrund av det grundläggande syftet med de geografiska bestämmelserna och kan således tillåtas, om den kan genomföras utan att påtaglig inverkan uppstår på de bevarandevärden som bestämmelserna tar sikte på att skydda.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anför beträffande de platser vid kusterna som har angetts som lämpliga för lokalisering av stora industrianläggningar att Tunabergsområdet i Nyköpings kommun, som har ansetts utgöra en del av området Nyköping-Oxelösund, inte bör komma i fråga för sådan industrilokalisering. Länsstyrelsen hänvisar till den väl genomarbetade kommunala och interkommunala planering som har genomförts för området. Mitt förslag innebär att miljöstörande industrianläggningar m. m. får komma till stånd endast på platser där liknande verksamhet redan förekommer. Därmed kommer Tunabergsområdet inte i fråga för lokalisering av sådana anläggningar.

Statens vattenfallsverk, KRAFTSAM och Svensk kärnbränsleförsörjning tolkar promemorieförslaget angående de obrutna kustområdena så att bestämmelserna skulle hindra undersökningar av berggrunden i syfte att

finna lämpliga områden för slutförvaring av kärnbränsle. Instanserna anser att det är olämpligt att undanta vissa områden i landet från förberedande undersökningar om var de bästa förutsättningarna för sådan förvaring finns. Promemorieförslaget, som jag alltså ställer mig bakom, hindrar i och för sig inte dylika undersökningar, om de utförs så att de inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Däremot är det riktigt att förslaget, med den hänvisning som föreslås till lagförslagets 4 kap., skulle omöjliggöra en anläggning för slutförvaring av kärnbränsle inom de nämnda områdena. Jag finner inte skäl att förorda någon ändring i förhållande till promemorieförslaget med anledning av synpunkterna från de nu nämnda remissinstanserna.

I promemorian framhålls att det inte går att utesluta att det beträffande vissa typer av industriell eller liknande verksamhet, som kan klassificeras som miljöstörande, kommer att ställas anspråk på lokalisering till platser bl. a. vid de högexploaterade kusterna där sådan verksamhet inte förekommer. Det kan gälla t. ex. stora vindkraftsaggregat och gruppstationer för vindkraft. Det kan också gälla verksamheter som är beroende av stort vattendjup eller som innebär utvinning av en lägesbunden naturresurs. Promemorieförslaget innebär i detta avseende att miljöstörande verksamhet, som är beroende av lägesbundna naturresurser, bör kunna få komma till stånd också på andra platser än där sådan verksamhet förekommer, om synnerliga skäl föreligger. Syftet med en sådan bestämmelse är att möjliggöra lokalisering av verksamheter för vilka lokaliseringsförutsättningar uppenbarligen inte finns i områden där miljöstörande verksamhet redan förekommer. Beträffande de obrutna kustområdena och Öland innebär dock promemorieförslaget ett förbud mot sådana verksamheter.

Flera remissinstanser har framfört synpunkter med anledning av promemorieförslaget i denna del. Statens planverk anser sålunda att det är motiverat med en stor återhållsamhet med att tillåta lokalisering av miljöstörande anläggningar på andra platser än där sådana redan finns. Vad gäller vindkraftverk menar dock planverket att regeringen bör ges möjlighet att pröva lokalisering av sådana även på Öland och inom de obrutna kustområdena. Statens vattenfallsverk och statens energiverk samt några av de berörda kommunerna framför liknande synpunkter. Svenska kraftverksföreningen och KRAFTSAM menar att förslaget innebär avsevärda inskränkningar i förutsättningarna att anlägga vindkraftverk och anser att det i realiteten borde finnas goda möjligheter att samordna kraftintresset med jordbruk, turism och friluftsliv. Naturvårdsverket anser att förslagen i promemorian är väl avvägda och pekar vad gäller Öland bl. a. på riskerna ur fågelskyddssynpunkt med stora vindkraftverk. Med hänsyn till flyttfågelsträcken är nämligen riskerna med vindkraftsaggregat enligt verket särskilt stora på Öland och på Falsterbonäset.

Enligt min mening kan det vara av stor betydelse för landet att vissa företag som är beroende av lägesbundna resurser kan tillåtas utanför de tidigare angivna platserna och de andra områden där miljöstörande verksamhet redan förekommer. Jag har redan tidigare behandlat förutsättningar härför i fråga om utvinning av ämnen eller material.

När det gäller vindkraften är det en självklarhet att lokalisering måste kunna ske vid de delar av kusterna där vindförhållandena är tillräckligt goda, antingen på land nära kustlinjen eller i vattnet utanför kusten. Bestämmelser för de högexploaterade kusterna och Gotland bör inte utesluta möjligheter till sådan lokalisering.

Mitt förslag innebär att det – med något undantag – skall vara förbjudet att lokalisera sådana miljöstörande anläggningar som enligt 4 kap. NRL skall prövas av regeringen, till de obrutna kusterna och till Öland. Som jag redan har angett kommer jag senare (avsnitt 6.2) att gå igenom vilka typer av anläggningar m. m. som avses. Jag vill dock redan här nämna att jag inte kommer att föreslå att vindkraftverk tas upp bland de anläggningar som alltid skall prövas av regeringen. Skulle en utbyggnad av stora vindkraftsanläggningar aktualiseras på t. ex. Öland, utgår jag dock från att regeringen genom beslut i varje enskilt fall (se avsnitt 6.4) förbehåller sig prövningen av sådana anläggningar. Med hänsyn till syftet med de geografiska bestämmelserna för Öland, torde en sådan prövning komma att utfalla så att omfattande vindkraftsutbyggnader inte kan tillåtas.

Till skillnad från promemorieförslaget kommer jag senare (avsnitt 6.2) att föreslå att byggande m. m. av plattformar, som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden, alltid skall prövas av regeringen. Med hänsyn till de uttalanden som riksdagen tidigare har gjort, bl. a. med anledning av regeringens redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen (prop. 1978/79: 213, CU 1979/80: 6, rskr 87), om förutsättningarna för byggande av oljeutvinningsplattformar vid Kålvik-Lunnevikenområdet på Hogdalsnäset i Strömstads kommun, bör NRL utformas så att det inte kommer att föreligga ett förbud mot byggande av sådana plattformar och därtill direkt anknuten verksamhet inom detta område på Hogdalsnäset. Bestämmelsen härom bör emellertid inte ta sikte enbart på Hogdalsnäset utan gälla för de obrutna kusterna över huvud taget och för Öland. Det innebär alltså bl. a. att det inte kommer att råda något uttryckligt förbud mot att bygga den avsedda typen av plattformar vid det obrutna kustområdet i Kalmar och Östergötlands län, vid Höga kusten i Ångermanland eller på Öland.

Motivet till att öppna möjligheter att bygga oljeutvinningsplattformar vid Hogdalsnäset i Strömstads kommun var bl. a. att de unika djupvattentillgångar som finns utanför Hogdalsnäset skulle kunna utnyttjas för själva byggnadsarbetena. Motsvarande motiv finns int för de nämnda kustområdena vid ostkusten eller för Öland. Sannolikt kommer det inte att framföras några önskemål att få utnyttja kustområdena på ostkusten eller Öland för byggande m. m. av dylika plattformar. Skulle sådana önskemål ändå uppstå, innebär mitt förslag att regeringen enligt 4 kap. NRL alltid skall pröva tillåtligheten av företaget. Därvid skall bl. a. bestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL tillämpas.

Jag vill i detta sammanhang också erinra om vad jag tidigare (avsnitt 4.3) anförde om anläggningar för utvinning av ämnen eller material inom områden som kommer att omfattas av bestämmelserna i 3 kap. NRL. Mitt förslag i detta avseende innebär – med undantag för utvinning av uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av

kärnbränsle – inte heller något absolut förbud mot sådana anläggningar inom de s. k. obrutna kustområdena eller på Öland. Jag vill dock betona att det enligt min mening endast i undantagsfall kan komma i fråga att tillåta utvinning av ämnen och material inom nyss nämnda områden, om utvinningen skulle bedömas strida mot bevarandeintressena. Jag utgår från att det också i dylika fall blir regeringen som kommer att fatta beslut genom att den förbehåller sig prövningen med stöd av 4 kap. NRL.

Fritidsbebyggelse

Som jag tidigare har angett (avsnitt 4.3) bör särskilda regler gälla i fråga om tillåtligheten av fritidsbebyggelse inom kustområdena från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark samt utmed kusten på Gotland. Av skäl som jag då angav bör en justering göras av bestämmelserna om fritidsbebyggelse i det remitterade förslaget. Jag återkommer till frågan i specialmotiveringen.

4.6 Särskilda frågor som rör fjällvärlden

Mitt förslag: Om det finns särskilda skäl för att utvinna sådana fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse och som ligger inom ett obrutet fjällområde, får regeringen ge tillstånd till detta. Skogsbruk bör bedrivas med särskild försiktighet inom dessa fjällområden. Frågor om skogsbruk i allmänhet i de fjällnära skogarna övervägs i annan ordning.

Promemorieförslaget: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag (se promemorian s. 87–92).

Remissinstanserna: De remissinstanser som företräder bevarandeintressena och rennäringen anser att restriktionerna beträffande skogsbruk och mineralutvinning skall vara hårdare än vad som föreslås i promemorian. Flera av de berörda länsstyrelserna och kommunerna samt företrädare för skogsbruket och mineralbrytningsintressena har motsatt uppfattning.

Skälen för mitt förslag: Jag har tidigare redovisat mina skäl för att de obrutna fjällområdena och den övriga fjällvärlden bör omfattas av de geografiska bestämmelserna i NRL (avsnitt 4.2). Jag angav då också hur jag anser att bestämmelserna bör utformas med hänsyn till bevarandeintressena, turismen och rennäringen. Jag har tidigare (avsnitt 4.3) mera allmänt behandlat förutsättningarna för utvinning av värdefulla ämnen och material inom de områden som skall omfattas av 3 kap. NRL. Jag skall nu behandla frågor om mineralbrytning i de obrutna fjällområdena och frågor om skogsbruk i fjällvärlden.

Mineralbrytning i de obrutna fjällområdena

Som föreslagits i departementspromemorian bör avsteg från den restriktivitet mot åtgärder inom de obrutna fjällområdena som jag tidigare förordat

kunna göras i fråga om mineralbrytning om det finns särskilda skäl. Kunskaperna om mineralförekomster i dessa fjällområden är mycket ofullständiga. Skulle prospekteringsverksamhet visa att det finns fyndigheter som det är av stort samhällsintresse att bryta, bör en utvinning kunna komma till stånd utan att det skall behövas en lagändring för detta. Tillåtlighetsprövningen i sådana fall bör göras av regeringen enligt de bestämmelser som jag kommer att föreslå senare (avsnitt 6).

Bl. a. Vetenskapsakademien, Stockholms universitet, naturvårdsverket, Svenska naturskyddsföreningen och Svenska fjällklubben riktar kritik mot promemorieförslaget i denna del. Naturvårdsverket anser att de skäl som anförs i promemorian inte förefaller övertygande sedda mot bakgrund av de utomordentligt starka skyddsintressena. Verket anser att endast riksdagen bör kunna pröva frågan om mineralbrytning i de obrutna fjällområdena.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att den begränsade möjlighet till mineralutvinning som förslaget innebär ger för osäkra förutsättningar för att prospektering skall vara av intresse för gruvföretagen. Liknande synpunkter framförs av bl. a. SGU samt Sorsele och Vilhelmina kommuner. SGU anger att gruvföretagen i stort sett har upphört med prospekteringsverksamhet inom områdena som en följd av gällande riktlinjer i den fysiska rikplaneringen. Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att gruvverksamhet bör underlättas något i förhållande till promemorieförslaget.

Jag anförde tidigare att vår generation har ett stort ansvar för att värna om de kvarvarande, i huvudsak orörda fjällområdena och att bestämmelserna för de obrutna fjällområdena skall ge ett starkt skydd för bevarandeintressena. Samtidigt är jag medveten om att malmer och mineraltillgångar som utvinns i fjälltrakterna har mycket stor betydelse för de närmast berörda bygderna. De har också stor betydelse för den allmänna ekonomiska utvecklingen i vårt land. Mot denna bakgrund bör mineralbrytning och gruvdrift kunna tillåtas om det finns särskilda skäl.

Vid behandlingen av prop. 1977/78: 31 med riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för vissa s. k. obrutna fjällområden anförde civilutskottet (CU 1977/78: 8) i fråga om mineralutvinning i områdena bl. a. följande:

De av bostadsministern förordade riktlinjerna utgår beträffande gruvdrift och annan mineralutvinning från den allmänna utgångspunkten att det är angeläget att utvecklingsmöjligheterna för vårt lands gruvnäring blir goda liksom att det inte kan uteslutas att starka önskemål om brytning kan komma att föras fram. En vägning mot bevarandeintressena leder emellertid fram till slutsatsen att gruvdrift i områdena bör tillåtas endast om mycket starka samhällsintressen talar för detta. En från samhällets synpunkt mycket angelägen gruvdrift bör dock enligt bostadsministern tillåtas endast under den förutsättningen att brytningen kan genomföras på ett sådant sätt att områdets tillgänglighet inte ökar väsentligt och att skadan från naturvårdssynpunkt blir liten. Föreligger denna förutsättning bör enligt propositionen regeringen kunna ge tillstånd till gruvdrift.

– – –

Utskottet ansluter sig till det grundläggande innehållet i de i propositionen förordade riktlinjerna, dvs. att endast mycket starka samhällsintressen bör leda till att gruvdrift bör komma i fråga. Den förordade och preciserade

förutsättningen att områdets tillgänglighet inte ökar väsentligt och att skadan från naturvårdssynpunkt blir liten kan emellertid knappast strikt hävdas mot de tyngst motiverade brytningsintressena. Konflikten får då lösas från fall till fall genom beslut, i regel vid prövning av fråga om gränsändring. Den restriktiva utgångspunkten bör slås fast för att inte grundläggande syften skall gå förlorade, men avvägningarna måste i praktisk hantering bli beroende också av den vikt man tillmäter ett aktuellt brytningsprojekt.

Vad civilutskottet sålunda anförde bör enligt min mening ligga till grund för tillämpningen av den nu föreslagna undantagsbestämmelsen för mineralbrytning och gruvdrift. Med uttrycket "mycket starka samhällsintressen" skall enligt min mening förstås t. ex. för landet starka näringspolitiska eller sysselsättningsmässiga skäl eller försörjningsberedskapsskäl. I fall då regeringen anser att brytning kan tillåtas, får närmare prövas de villkor som bör knytas till ett tillstånd. Därvid följer av de hushållningsbestämmelser som jag tidigare förordat att de ingrepp som en brytning för med sig så långt möjligt skall begränsas. Det ligger dock i sakens natur att gruvdrift och annan mineralbrytning vanligtvis innebär inte obetydliga skador på naturmiljön. I fall då brytningsintresset är mycket tungt motiverat, måste man således acceptera att skadan blir påtaglig. I sådana fall är det enligt min mening naturligt, som också civilutskottet anfört, att ett brytningstillstånd i regel åtföljs av ett beslut om ändring av det obrutna områdets gränser.

Skogsbruksfrågor

I den nyss nämnda prop. 1977/78: 31 föreslogs inte några detaljerade riktlinjer för skogsbruket i de obrutna fjällområdena. I stället hänvisades till skogsvårdslagen och till att reglering av skogsbruket borde ske successivt, i takt med att underlag utarbetas. Däremot redovisades de begränsningar som av biologiska skäl gäller för skogsbruket i fjällområdena och vilka begränsningar som till följd härav ansågs vara naturliga. Frågan om skogsbruk togs på nytt upp i prop. 1980/81: 71 om avgränsning av obrutna fjällområden (CU 14, rskr 155). Därvid hänvisades till den nya skogsvårdslag som riksdagen hade beslutat och som hade trätt i kraft den 1 januari 1980. I propositionen uttalades att de vidare överväganden som hade förutskickats i prop. 1977/78: 31 förutsattes ske inom ramen för tillämpningen av skogsvårdslagen och att det inte var erforderligt med ytterligare detaljerade föreskrifter. Samtidigt erinrades om vad som tidigare hade sagts (prop. 1977/78: 31) om förutsättningarna för skogsbruk inom områdena.

Jag vill erinra om att den nya skogsvårdslagen, till skillnad från den äldre lagen, även gäller statens och kyrkans skogar. Den nya lagen är alltså tillämplig på all skog. Lagen föreskriver krav på tillstånd från skogsvårdsstyrelsen för avverkning inom områden som har angetts som svårföryngrade (19 §). Detta krav gäller även för avverkning som görs för att skogsmarken skall användas till annat än för virkesproduktion. Större delen av skogsmarken inom de obrutna fjällområdena ingår i det svårföryngrade

området. I samband med att tillstånd till avverkning m. m. ges, kan skogsvårdsstyrelsen besluta om åtgärder som begränsar eller motverkar olägenheter och tryggar återväxten (19 §). All slutavverkning som omfattar mer än 0,5 ha skall anmälas i förväg till skogsvårdsstyrelsen (17 §). Om länsstyrelsen för visst område har begärt det, överlämnar skogsvårdsstyrelsen sådana anmälningar till länsstyrelsen. Länsstyrelsen har därvid möjlighet att, innan någon avverkning sker, ingripa med stöd av naturvårdslagen. Slutligen bör nämnas att skogsvårdsstyrelsen enligt den nya skogsvårdslagen ges möjlighet att i särskilda fall föreskriva vilka åtgärder som skall vidtas med hänsyn till naturvårdens intressen (24 §).

Även om således nu gällande skogsvårdslag ger möjligheter för myndigheterna att ingripa i samband med skogsbruksåtgärder i de obrutna fjällområdena, anser jag att det ökade intresset för skogsavverkning allt närmare kalfjället gör det angeläget att särskilt betona de obrutna fjällområdenas speciella skyddsvärden.

Skogsstyrelsen anför i sitt remissyttrande att det är riktigt att avstå från skogsbruk i de obrutna fjällområdenas inre partier. I områdenas yttre delar bör dock skogsbruk få bedrivas där biologiska förhållanden så medger. Avverkningstradition och föryngringsförhållanden bör enligt styrelsen få vara vägledande för om man skall avverka genom slutavverkning eller s. k. fjällskogsblädning. Domänverket och skogsstyrelsen framhåller att det är viktigt att restriktioner för skogsbruket begränsas till de obrutna fjällområdena. Skyddszoner utanför dessa kan inte accepteras.

Stockholms universitet anser att s. k. rationellt skogsbruk över huvud taget inte bör få förekomma inom de obrutna fjällområdena. Naturvårdsverket bedömer att endast ca 15 000 ha skogsmark inom områdena är belägna så att skogen med nuvarande föryngringsmetoder kan komma i fråga för skogsbruk. Med hänsyn till att dessa skogar enligt verket ligger vid den allra översta gränsen för barrskogens utbredning i fjällen och att de ofta ingår som delar i värdefulla urskogar samt att det nästan uteslutande är fråga om statens mark, ifrågasätter verket om inte ett totalförbud mot avverkningar utom för husbehov bör gälla inom de obrutna fjällområdena. Detta torde enligt verket inte innebära några väsentliga skillnader i förhållande till promemorieförslaget, men man skulle undvika tolkningsproblem samt eventuella misstag och felaktiga åtgärder med hänsyn till svårigheterna att få till stånd återväxt.

Av vad jag anfört tidigare framgår att jag anser att skyddet för de obrutna fjällområdena skall vara mycket starkt. Jag förordar därför att skogsbruk, när det kan tillåtas enligt skogsvårdslagen, skall bedrivas så att områdenas karaktär inte påverkas. Sådant hänsynstagande, som skogsvårdsstyrelsen kan föreskriva i samband med att tillstånd ges för avverkning, får dock inte innebära ett avsevärt intrång i pågående markanvändning. Om skyddet skall vara starkare, måste naturvårdslagens regler användas.

Jag vill här också mera allmänt redovisa min syn på skogsbruk i de s. k. fjällnära skogarna, dvs. skogsbruk i de skogar som ligger ovanför den s. k. skogsodlingsgränsen. Frågan berör betydande delar av fjällvärlden utanför de obrutna fjällområdena. Promemorieförslaget innehåller i dessa delar

inget förslag, utan hänvisning sker till att överväganden pågår i särskild ordning.

Skogsstyrelsen hänvisar i sitt yttrande till dessa särskilda överväganden och påpekar att det, mot bakgrund av pågående inventeringar och utredningar, om några få år kommer att finnas ett betydligt bättre kunskapsunderlag för att fatta riktiga beslut både vad gäller skogbrukets bedrivande och samordningen mellan skilda intressen i dessa områden.

Jag delar skogsstyrelsens uppfattning. Under år 1984 avslutades betydande inventeringsarbeten beträffande urskogar och hänglavsbärande skogar. Också inventeringsarbetet inom ramen för naturvårdsverkets s. k. fjällplanering är numera genomfört. Arbete har också påbörjats med en mera samordnad markanvändningsplanering i fjällnära områden i Jämtlands och Norrbottens län. Vissa inledande försök i Jämtlands län redovisades av länsstyrelsen till bostadsdepartementet i mars 1985. Redovisningen har remissbehandlats och beredning har påbörjats inom regeringskansliet. Jag kommer senare att ta upp frågan om lämpliga former för en samordnad markanvändningsplanering för berörda områden inom hela fjällvärlden. Jag vill i detta sammanhang tillägga att samrådsförfarandet mellan samebyar och skogsägare under år 1984 utökades och gavs enhetliga former. Slutligen görs f. n. betydande insatser av såväl lantbruksuniversitetet och skogsvårdsorganisationen, inkl. domänverket, som ett flertal forskare för att bättre klarlägga och sammanfatta kunskaperna när det gäller skogsföryngring i de fjällnära områdena.

Först när en utvärdering har gjorts av de olika insatser som pågår eller nyss avslutats, kan man enligt min mening på ett vederhäftigt sätt ta ställning till om det behövs särskilda regler för skogsbruk i de fjällnära skogarna. Jag vill emellertid framhålla att den osäkerhet som råder när det gäller återväxtmöjligheter, förutsättningar för en livskraftig rennäring etc. bör leda till att man iakttar stor återhållsamhet när det gäller skogsbruksåtgärder inom de berörda skogsområdena.

Jag vill också erinra om att länsstyrelsen, genom det anmälningsförfarande som gäller enligt skogsvårdslagen, kan få information om planerade avverkningar. I den mån avverkning skulle ha tillåtits av skogsvårdsstyrelsen och om länsstyrelsen bedömer att avverkning inte bör ske, kan länsstyrelsen genom tillämpning av naturvårdslagen stoppa eller reglera avverkningen. Härvid kan också naturvårdslagens ersättningsbestämmelser bli tillämpliga. Till följd av att staten är den största markägaren i fjällområdena torde dock ersättningsbeloppen bli förhållandevis små.

4.7 Vattendrag som skall undantas från vattenkraftsutbyggnad

Mitt förslag: I NRL tas in bestämmelser om förbud mot att utföra vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål i de älvar och älvsträckor som enligt riksdagens beslut är undantagna från vattenkraftsutbyggnad. Bestämmelserna omfattar också bi- och källflöden till de älvar som är helt outbyggda samt biflödena till och vattenområdena uppströms undantagna älvsträckor i de fall områdena uppströms är outbyggda. Förbudet mot vattenkraftsutbyggnad omfattar inte sådana företag som orsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

Promemorieförslaget: I promemorian redovisas motiv för och föreslås att NRL skall innehålla bestämmelser om att vissa älvar och älvsträckor skall vara undantagna från vattenkraftsutbyggnad (departementspromemorian s. 94–96).

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har redovisat invändningar mot promemorieförslaget. Svenska byggnadsarbetareförbundet förordar med instämmande från LO att de älvar och älvsträckor som skall omfattas av bestämmelserna anges först efter det att erforderliga beslut fattats med anledning av kärnkraftens avveckling och produktionen av elektrisk energi är säkerställd.

Skälen för mitt förslag: Jag har tidigare angett varför jag anser att bestämmelser som från resurshushållningssynpunkt reglerar vattenkraftsutbyggnad naturligen hör hemma i NRL (avsnitt 4.2).

I promemorieförslaget uttalas att ett angivande av de älvar och älvsträckor som bör omfattas av bestämmelsen om undantag från vattenkraftsutbyggnad bör ske när statsmakterna tagit ställning till vattenkraftberedningens förslag till plan för den fortsatta utbyggnaden. Svenska byggnadsarbetareförbundet anför med anledning härav att det skulle vara synnerligen olyckligt att genom precisering i NRL föregripa kommande riksdagsbeslut med anledning av förslag från 1981 års energikommitté och eventuellt efterföljande utredningar om vad avvecklingen av kärnkraften fordrar i fråga om tillskott av ytterligare vattenkraft. LO intar samma ståndpunkt.

På grundval av vattenkraftberedningens förslag i betänkandet (SOU 1983: 49) Vattenkraft fattade riksdagen i juni 1984 beslut om den fortsatta vattenkraftsutbyggnaden (prop. 1983/84: 160, BoU 30, rskr 388). Beslutet innebär bl. a. att riksdagen har ställt sig bakom en plan för utbyggnad av vattenkraften som skall möjliggöra ett produktionstillskott om minst 2.5 TWh/år. Riksdagen har nyligen med anledning av prop. 1984/85: 120 om riktlinjer för energipolitiken beslutat bl. a. om en komplettering av planen för vattenkraftsutbyggnad (BoU 1984/85: 25, rskr 364). Genom dessa beslut kan nivån 66 TWh/år i energitillskott från vattenkraften uppnås.

Riksdagsbesluten innebär i fråga om riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen att dessa ändras på två punkter, nämligen så att Bure älv och en del av Ljusnan vid Edänge inte längre omfattas av riktlinjerna. Förteckningen

i 11 kap. 1 § 4 vattenlagen (1983: 291) över älvar och älvsträckor som skall omfattas av bestämmelserna om regeringsprövning har ändrats i enlighet med riksdagens beslut.

Riksdagsbeslutet nu i vår om riktlinjer för energipolitiken innebär naturligtvis inte en garanti för att just de älvar och älvsträckor som nu är undantagna från vattenkraftsutbyggnad kommer att vara det för all framtid. Jag vill erinra om att näringsutskottet i sin behandling av prop. 1984/85: 120 (NU 30) ansåg att vissa förberedande studier för dessa älvar och älvsträckor – med undantag för de fyra stora huvudälvarna – är av värde för kommande energipolitiska beslut så att sådana beslut grundas på ett så aktuellt och genomarbetat underlag som möjligt.

Trots den osäkerhet som även fortsättningsvis kommer att råda beträffande vattenkraftens roll i energiproduktionssystemet på längre sikt i samband med avvecklingen av kärnkraften, anser jag att en uppräkning av de älvar och älvsträckor som bör undantas från vattenkraftsutbyggnad bör ske i NRL. Detta föregriper självfallet inte kommande riksdagsbeslut om vattenkraftens roll i den svenska energiförsörjningen. Riksdagen är nämligen när som helst, t. ex. när man nästa gång tar ställning till energipolitiken, oförhindrad att ompröva tidigare beslut. Jag kan inte heller se att det skulle innebära någon praktisk skillnad att göra en ändring i NRL jämfört med att ändra i riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen och i vattenlagen så som skett i fråga om Bure älv och Edänge i Mellanljusnan.

Uppräkningen i NRL av de älvar och älvsträckor som skall undantas från vattenkraftsutbyggnad skall självfallet följa vad riksdagen har beslutat. Detta innebär att bestämmelserna skall omfatta de älvar och älvsträckor som räknas upp i 11 kap. 1 § 4 vattenlagen.

Som jag har redogjort för tidigare (avsnitt 2.3) skall NRL anknytas till ett antal andra lagar, bl. a. vattenlagen. Eftersom NRL kommer att innehålla ett principiellt förbud mot utbyggnader i de älvar och älvsträckor som är förtecknade i 11 kap. 1 § 4 vattenlagen, saknas det anledning att ha kvar det nu gällande kravet på regeringsprövning av företag i dessa vattendrag. I den tidigare omnämnda lagrådsremissen den 13 juni i år med förslag till följdändringar med anledning av PBL och NRL har föreslagits bl. a. att 11 kap. 1 § vattenlagen ändras i enlighet med vad jag nu har anfört.

Vattenöverdomstolen anför i sitt yttrande att innebörden av uttrycket "utbyggnad för vattenkraftsändamål", som användes i departementspromemorian, inte närmare har angetts. Promemorian innehöll i denna del inget annat än en markering av att en lagreglering om undantag från vattenkraftsutbyggnad borde ske i en naturresurslag. När jag nu ställer mig bakom promemorieförslaget måste självfallet konkretiseringar göras av vad undantaget skall omfatta. I likhet med vattenöverdomstolen anser jag att undantaget bör innefatta inte bara uppförande av kraftverk och dammar utan även vattenregleringar och vattenöverledningar samt åtgärder för sådana företag.

Hittillsvarande erfarenheter av handläggningen av ärenden enligt vattenlagen och av arbetet med NRL har aktualiserat ett behov av vissa klarlägganden även i övrigt av vad undantaget från vattenkraftsutbyggnad bör omfatta. Även en del remissinstanser påpekar detta, bl. a. vattenöverdom-

stolen och Älvräddarnas samarbetsorganisation. För att skapa ökad klarhet för kraftbolagen och andra som berörs av vattenkraftsutbyggnader skall jag nu närmare behandla frågor om undantagets geografiska räckvidd, åtgärder som kan godtas i anslutning till redan befintliga vattenkraftsanläggningar samt vissa frågor om små vattenkraftverk.

Biflöden och källflöden

När det gäller frågan om bestämmelsernas räckvidd råder det en viss oklarhet i fråga om behandlingen av biflöden och källflöden. Enligt min mening måste ett ställningstagande i dessa avseenden baseras på de grundläggande utgångspunkterna för bestämmelserna i NRL, nämligen att marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skall användas så att man främjar en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god och långsiktig hushållning. Ett av huvudsyftena med lagförslaget är att det skall bidra till att god natur- och kulturmiljö bevaras. Att särskilda bestämmelser skall gälla för vattenkraftsutbyggnad i vissa vattendrag är en konkretisering av detta huvudsyfte. När det gäller de älvar som är helt outbyggda och de älvar som inte är utbyggda uppströms det älvavsnitt som är undantaget från vattenkraftsutbyggnad, måste inriktningen enligt min mening vara att skydda berörda vattenområden som sammanhängande ekologiska och hydrologiska system. Detta innebär att bi- och källflöden i dessa fall bör omfattas av bestämmelserna om undantag från vattenkraftsutbyggnad. Jag föreslår således att undantaget ges denna omfattning.

När det gäller övriga från vattenkraftsutbyggnad undantagna älvsträckor anser jag inte att det är lika klart att käll- och biflöden skall omfattas av skyddet mot utbyggnad. I dessa fall torde riktlinjerna inte i första hand syfta till att bevara sammanhängande ekologiska och hydrologiska system utan mera till att skydda själva älvsträckan från utbyggnad, t. ex. på grund av dess naturskönhet eller dess stora värde för friluftsliv och turism. Vattenkraftsutbyggnad har i dessa fall redan skett uppströms den aktuella sträckan, varigenom denna som ekologiskt och hydrologiskt system redan har påverkats. Utbyggnader i biflöden påverkar därför som regel älvsträckans skyddsvärden i mindre grad. För denna typ av älvsträckor förordar jag därför att undantaget från utbyggnad skall avse endast huvudflödet. Skulle den situationen ändå uppstå att en utbyggnad i ett käll- eller biflöde till en sådan undantagen älvsträcka bedöms medföra väsentlig skada för bevarandevärdena hos älvsträckan, torde bestämmelserna i vattenlagen erbjuda tillräckliga möjligheter att beakta detta, särskilt som avsikten är att bl. a. de regler som jag tidigare har föreslagit skall ingå i 3 kap. NRL skall tillämpas vid tillståndsprövning enligt vattenlagen. En dylik utbyggnad kan prövas av regeringen med stöd av 11 kap. 3 § vattenlagen. Det ankommer på kammarkollegiet att uppmärksamma regeringen på denna typ av projekt. Även andra myndigheter som har intressen att bevaka, t. ex. naturvårdsverket och riksantikvarieämbetet, kan givetvis väcka fråga om regeringsprövning.

I några fall finns redan vattenkraftsanläggningar i de älvar och älvsträckor som jag föreslår skall vara undantagna från vattenkraftsutbyggnad. I prop. 1977/78: 57 om riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för vattendrag i norra Svealand och Norrland anfördes att ett undantag från utbyggnad inte bör innebära att smärre åtgärder som hänför sig t. ex. till redan företagen reglering helt skall förhindras. Civilutskottet (CU 1977/78: 9) uttalade med anledning av propositionen i denna del att tillåtligheten av ersättningsbyggnader samt ombyggnader och effektiviseringar i redan befintliga kraftverk under vissa förutsättningar skall kunna prövas utan hinder av att åtgärden berör ett undantaget område. Enligt min mening bör ett sådant synsätt gälla också i fortsättningen. Ersättningsbyggnader, ombyggnader och effektiviseringar bör kunna tillåtas om de har endast obetydlig miljöpåverkan, dvs. om åtgärderna endast i ringa utsträckning påverkar de bevarandevärden som utgjort motiv för att älven eller älvsträckan skall undantas från vattenkraftsutbyggnad. Detta bör komma till uttryck i lagtexten.

Tillåtligheten av små vattenkraftverk

Intresset för s. k. minikraftverk har ökat under senare år. Med minikraftverk menar jag anläggningar med en högsta effekt av 1,5 MW. I prop. 1983/84: 160 om fortsatt vattenkraftsutbyggnad uttalade föredraganden att en utbyggnad av minikraftverk kan ge betydande sysselsättningstillskott, även om energitillskottet blir begränsat. Statens energiverk har i rapporten (1984: 4) Små vattenkraftverk föreslagit olika åtgärder för att främja tillkomsten av sådana vattenkraftverk. I prop. 1984/85: 120 föreslogs mot bakgrund av nämnda rapport att ett särskilt, tidsbegränsat stöd skulle införas för s. k. förprojektering och investering i små vattenkraftverk. Riksdagen beslöt enligt förslaget.

Minikraftverk kan ge avsevärda effekter på miljön beroende bl. a. på hur anläggningen utformas. Vattenöverdomstolen pekar i sitt yttrande på att minikraftverk i mindre vattendrag i förhållande till varje producerad energienhet regelmässigt dels kostar mera, dels medför mera omfattande skador än kraftverk i större vattendrag. Vattenöverdomstolen anser att, om minikraftverk tillåts i vattendrag som i övrigt undantas från vattenkraftsutbyggnad, särskild vikt måste fästas vid möjligheterna att tillgodose fiskets behov och att ta hänsyn till naturvärdena. Till följd av minikraftverkens dåliga lönsamhet föreligger enligt vattenöverdomstolens erfarenhet små möjligheter att ålägga skadeförebyggande åtgärder såsom minimitappning till förmån för fisket och landskapsbilden.

Även om jag allmänt sett är positivt inställd till en ökad satsning på minikraftverk, följer enligt min mening direkt av gällande riktlinjer att i princip ingen utbyggnad för vattenkraftsändamål kan tillåtas i de nu avsedda älvarna och älvsträckorna. Jag anser dock att det i vissa speciella fall bör kunna komma i fråga att göra undantag från en sådan princip. I förhållande till vad jag anförde i lagrådsremissen vill jag precisera i vilka situationer undantag bör kunna komma i fråga. Detta bör kunna aktualiseras endast i två situationer. Den ena avser fall då andra alternativ för att

ordna energiförsörjningen för enstaka hushåll, t. ex. dragning av en kraftledning, kan innebära större inverkan på miljön än ett minikraftverk. Den andra situationen avser fall då det på den aktuella platsen redan finns en anläggning som påverkar vattendraget, t. ex. en dammanläggning eller liknande. I det fallet kan tillkomsten av ett minikraftverk t. o. m. innebära vissa fördelar, t. ex. om det innebär att en befintlig, dåligt underhållen flottningsdamm samtidigt kan restaureras. En förutsättning för att utbyggnad i sådana fall skall kunna tillåtas bör dock alltid vara att åtgärden kan vidtas utan att syftet med bestämmelsen om undantag från vattenkraftsutbyggnad förfelas. Jag anser också att man bör kunna ställa särskilda krav på åtgärdernas utformning med tanke på naturvården, fisket och landskapsbilden.

Av vad jag nu anfört följer enligt min mening att det inte kan tillåtas att ett flertal minikraftverk med var för sig obetydlig miljöpåverkan, men med en sammantagen negativ effekt på miljön, kommer till stånd i en viss undantagen älv eller älvsträcka. Detta skulle direkt strida mot syftet med skyddet för älvarna och älvsträckorna.

Vad jag nu har anfört om möjligheterna att tillåta minikraftverk bör komma till uttryck i NRL i samma undantagsbestämmelse som jag nyss förordade för bl. a. ombyggnader och effektiviseringar.

Älvarnas namnformer

I samband med riksdagens beslut om den nya vattenlagen tog civilutskottet (CU 1982/83: 2 y) upp frågan om namnformerna på de älvar och älvsträckor som då var aktuella att räkna upp i vattenlagen. Civilutskottet hade inhämtat yttrande i frågan från statens lantmäteriverk, som i sin tur hade hört ortnamnsarkivet i Uppsala. I yttrandena föreslogs att en del av de namnformer som användes i lagförslaget skulle ändras. Jordbruksutskottet (JoU 1982/83: 30) anförde med anledning härav att det inte då fanns tillräcklig anledning att frångå de namnformer som redan var förankrade i riksdagsbeslutet år 1977 om förbud mot utbyggnad av älvar och älvsträckor. Enligt utskottet torde en eventuell ändring av namnformerna lämpligen kunna behandlas i samband med överväganden om en precisering av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Jag tar därför upp denna fråga nu.

Jag anser det angeläget med en god vård av våra ortnamn och andra geografiska namn. De representerar stora kulturhistoriska värden. Enligt vad jag kunnat finna bygger lantmäteriverkets förslag till civilutskottet på principer som jag kan ställa mig bakom. Principerna innebär att allmänt brukade namn bör väljas och att de allmänna kartorna bör vara vägledande vid återgivningen av ortnamn i officiella sammanhang. Jag föreslår därför ändringar av namnformerna på vissa älvar och älvsträckor i enlighet med lantmäteriverkets förslag. (Verkets förslag finns intaget i JoU 1982/83: 30).

4.8 Områdenas geografiska avgränsning

Mitt förslag: De områden som omfattas av geografiska bestämmelser avgränsas i NRL grovt med hjälp av ortnamn och geografiska namn som är lokaliserande. Den närmare avgränsningen sker i samband med planläggning enligt PBL.

Promemorieförslaget: Överensstämmer i stort sett med mitt förslag (se promemorian s. 99–102).

Remissinstanserna: Det stora flertalet instanser har inte framfört några erinringar mot promemorieförslaget. Några remissinstanser anför dock principiella synpunkter på hur gränserna för områdena bör läggas fast, och ett tiotal instanser har konkreta synpunkter på hur olika områden bör avgränsas.

Skälen för mitt förslag: Jag anser att de områden som skall omfattas av geografiska bestämmelser bör vara så väl definierade som möjligt. Kammarkollegiet anser att man i detta avseende bör gå längre än vad som föreslås i promemorian och förordar som en lösning bland flera att man till lagen knyter en karta som anger områdenas utbredning. Andra lösningar som framförs av kammarkollegiet är att preciseringen sker genom en regeringsförordning med tillhörande karta eller att det överlämnas till en central förvaltningsmyndighet att närmare bestämma områdenas gränser med ledning av lagtexten.

Jag anser att det skulle föra för långt att i en karta som bifogas lagen närmare precisera områdenas utbredning. En sådan lösning skulle kunna innebära en olycklig låsning som t. ex. kan förhindra välgrundade justeringar av gränserna som de statliga myndigheterna och kommunerna kommer fram till i samband med det konkreta fysiska planeringsarbetet. Jag är inte heller beredd att ansluta mig till kammarkollegiets övriga förslag. De är inte tillräckligt väl anpassade till den planerings- och samrådsprocess som utvecklats inom ramen för den fysiska riksplaneringen och som enligt PBL-förslaget skall tillämpas också i fortsättningen.

Jag har funnit att promemorieförslaget i huvudsak är väl avvägt i de avseenden jag nu behandlar. Jag ställer mig alltså bakom förslaget att det direkt av lagen, genom att områdena benämns och grovt avgränsas med geografiska namn och ortnamn som är lokaliserande, skall framgå vilka områden som omfattas av bestämmelserna. Jag förordar emellertid att benämningarna i promemorian kompletteras med geografiska namn och ortnamn som medför att avgränsningen blir klarare. Områdenas geografiska utbredning i stort framgår av kartfiguren (se kartbilaga). Jag återkommer strax med vissa förtydliganden med anledning av lagrådets yttrande.

Flera remissinstanser har, som jag nyss nämnde, lämnat synpunkter på promemorians förslag till avgränsningar och på den karta som bifogades promemorian. Några instanser, bl. a. länsstyrelsen i Blekinge län och Sydvästra Skånes kommunalförbund, anser att det varit svårt att tolka kartan och efterlyser preciseringar av områdesgränserna. Ett tiotal remissinstanser anger konkret hur man anser att olika områden bör avgränsas.

Jag vill erinra om att de områden som jag föreslår skall omfattas av geografiska bestämmelser, i samtliga fall omfattas av gällande riktlinjer i den fysiska riksplaneringen. Som jag har angett tidigare är områdena i de flesta fall grovt redovisade på kartor i tidigare propositioner och riksdagsbeslut om den fysiska riksplaneringen. För de obrutna fjällområdena har regeringen beslutat om mera preciserade gränser. Bakom de avgränsningar som har redovisats i propositionerna och riksdagsbesluten ligger som jag redan sagt en omfattande planerings- och samrådsprocess som genomförts under den fysiska riksplaneringens program- och planeringsskeden. Därvid har områdena redovisats bl. a. i kommunöversikter och av länsstyrelserna på planeringskartor i skala 1:250 000 eller 1:500 000. Anpassningar av gränserna till lokala förhållanden har kunnat ske i denna process.

Både statliga myndigheter och kommunerna har därför goda kunskaper om de områden det är fråga om och hur de bör avgränsas mera i detalj. Sådana mera detaljerade avgränsningar sker lämpligen i samband med den obligatoriska översiktsplaneringen enligt PBL. Det är först i samband med att fysiska planer upprättas som det är möjligt att beakta de lokala förutsättningarna på sådant sätt att det är rimligt att bestämma mera preciserade gränser med utgångspunkt från bestämmelsernas syfte.

Utöver vad jag nu har anfört bör enligt min mening bl. a. följande utgångspunkter gälla för de överväganden om områdenas avgränsning som skall göras i samband med den kommunala fysiska planeringen.

Kustområdenas gräns ut mot havet bör bestämmas inom en zon på 1–3 sjömil utanför den s. k. baslinjen. Detta stämmer överens med förslaget i promemorian som i denna del har godtagits av remissinstanserna. I begreppet Gotlandskusten bör inbegripas Fårö, Storsudret och Östergarn med hänsyn till dessa områdens mycket stora värden för bl. a. naturvården och kulturminnesvården.

De områden som enligt mina tidigare förslag är av särskilt stor betydelse för turism och rekreation bör avgränsas med hänsyn till områdenas värden för naturvården och kulturminnesvården och *inte* med hänsyn till ekonomiska eller organisatoriska önskemål som har samband med turismen som näringsgren. Sådana utvidgningar av kustområdet i Norrbottens län och av området Dalsland-Nordmarken till att omfatta hela kommuner som har föreslagits av berörda länsstyrelser bör alltså inte aktualiseras. När det gäller Vänern och Vättern samt övriga sjöar som berörs av bestämmelserna bör sjöytorna ingå helt i områdena.

De obrutna fjällområdena är väl definierade genom tidigare beslut. De gränser som regeringen beslutat har föregåtts av omfattande samråd och planeringsarbete och bör även i fortsättningen ligga fast. Jag vill dock erinra om vad jag anfört om gränsändringar i fall då regeringen ger tillstånd till mineralutvinning i områdena (avsnitt 4.6).

För den övriga fjällvärlden bör gälla som utgångspunkt att ett i stort sett sammanhängande område från fjällområdena i Dalarna till Sveriges nordgräns mot Norge och Finland skall omfattas av de geografiska bestämmelserna. I begreppet fjällvärlden bör ingå kalfjällsdominerade områden och mellanliggande dalgångar. Med kalfjällsdominerade områden avses områden som utgör kalfjäll samt därtill anslutande skogsklädda områden inom 5

km från kalfjällsgränsen. Till fjällvärlden bör också räknas huvuddelen av de primära rekreationsområden som hittills har benämnts Dalafjällen, Härjedalsfjällen, Åre, Tärna-Graddis fjällvärld, Abisko-Kebnekaisefjällen samt en del av det område som har benämnts Vindelälven.

När det gäller avgränsningen av älvdalarna i anslutning till de älvar och älvsträckor som bör undantas från vattenkraftsutbyggnad, bör utgångspunkten vara de avgränsningar som gjorts i samband med program- och planeringsskedena i den fysiska riksplaneringen. Vattenområdenas avgränsning med hänsyn till tillämpningen av bestämmelserna om undantag från vattenkraftsutbyggnad har jag behandlat tidigare (avsnitt 4.7).

I lagrådsremissen uttryckte jag att det system som jag nu har redogjort för – med lokaliserande geografiska benämningar på områdena i lagen och en närmare avgränsning av områdena i samband med den kommunala fysiska planeringen – bäst tillmötesgår motstridiga önskemål om, å ena sidan, tillräckligt långtgående preciseringar och, å andra sidan, erforderligt handlingsutrymme så att inte bestämmelserna blir alltför otympliga i den praktiska hanteringen.

Jag anförde vidare att, om statliga myndigheter och kommuner inte kan komma överens om områdenas avgränsning i samband med att kommunala planer enligt PBL upprättas, reglerna i PBL om statlig kontroll beträffande nationella intressen får tillämpas. Därvid kan det bli aktuellt för regeringen att besluta hur ett visst område skall avgränsas mera i detalj.

Lagrådet tar i sitt yttrande upp ett resonemang om avgränsningsfrågan och anför bl. a. följande:

Vad lagrådet erfarit från den försöksverksamhet som pågår i anledning av PBL och NRL visar också att vissa länsstyrelser och kommuner arbetar från utgångspunkten att de geografiska områdena exakt skall anges i planen. Råder det oenighet mellan länsstyrelsen och en kommun om hur stort det skyddsvärda området bör vara ligger det nära till hands att under samrådsskedet söka lösa konflikten genom en överenskommelse som tar sig uttryck i en gräns på en karta. I sista hand kan det, som departementschefen säger, bli aktuellt för regeringen att besluta hur ett visst område skall avgränsas mer i detalj. Att områdena är klart avgränsade underlättar på sitt sätt statliga och kommunala myndigheters tillämpning av NRL och därtill anknutna lagar. Således torde ett beslut av en länsstyrelse enligt 12 kap. 4 § PBL att pröva bygglov som regel böra avse ett bestämt område. Också för den enskilde är det ofta en fördel att veta vilken mark som faller inom ett skyddsområde. Å andra sidan talar syftet med bestämmelserna om skydd för vissa riksintressanta områden mot en strikt gräns. Det ligger nämligen i sakens natur att gränsen inte kan vara densamma för alla slag av tilltänkta åtgärder. På en plats på ett visst avstånd från en skyddad kust där en stor industrianläggning uppenbarligen aldrig kan tillåtas möter kanske inte hinder mot ett exploateringsföretag av annan inriktning och mindre omfattning. Att gränserna blir olika med hänsyn till exploateringsföretagens typ och miljöstörande effekt utgör ett måhända avgörande argument för att de geografiska områdenas gränser bör vara obestämda och flytande. Svårigheten att bestämma influensområdet exakt illustreras också av departementschefens uttalande (s. 233) att de obrutna fjällområdenas bevarandevärden inte får äventyras genom att exploateringsåtgärder vidtas "alldeles utanför de obrutna områdenas gränser". Enligt lagrådets mening

bör departementschefen vid lagstiftningsärendets fortsatta beredning till ledning för kommunernas och de statliga myndigheternas planarbete något närmare utveckla sina synpunkter på den nu berörda frågan.

Som jag redan angett är det min uppfattning att det först i samband med konkret planläggningsarbete enligt PBL är möjligt att bestämma områdesavgränsningarna i detalj. Självfallet bestäms i sådana situationer normalt också en strikt gräns. En sådan underlättar naturligtvis prövningen av bygglov m. m. Den gräns som därvid läggs fast bör utgå från syftet med bestämmelserna i 3 kap. NRL. Det är enligt min mening inte acceptabelt – och dessutom onödigt – att länsstyrelsen när avgränsningsfrågan behandlas hävdar att "buffertzoner" skall ingå i området av det skälet att länsstyrelsen vill garantera en ingripandemöjlighet om ett exploateringsanspråk skulle dyka upp i denna buffertzon. Mina förslag i propositionen om PBL innebär nämligen att staten, dvs. i första hand länsstyrelsen, kan gripa in mot kommunala beslut som innebär att ett riksintresse hotas oavsett om hotet ligger inom ett område av riksintresse eller i sådan närhet av området att riksintresset hotas.

Lagrådets resonemang om olika exploateringsföretags typ och miljöstörande effekt är något som kommunen och länsstyrelsen måste ta fasta på i ett konkret ärende då ett exploateringsanspråk aktualiseras som kan innebära påverkan på ett område som är av riksintresse enligt 3 kap. Det är härvid ointressant om exploateringsanspråket ligger inom det riksintressanta området eller utanför den gräns som har bestämts för området på det sätt jag nyss redogjorde för. Det som är intressant är exploateringsföretagets inverkan på riksintresset.

5 Vissa utredningsfrågor m. m.

5.1 Kunskapsunderlag i fråga om områden av riksintresse

De bestämmelser som jag har föreslagit i fråga om områden av riksintresse kommer att få särskild betydelse vid olika beslut om markens och vattnets användning. Vid beslut enligt PBL får bestämmelserna dessutom betydelse när det gäller ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. Det finns därför skäl att närmare precisera vilka krav som bör ställas på det kunskapsunderlag som måste finnas för tillämpningen av bestämmelserna. Som jag tidigare har framhållit har den hittillsvarande ordningen fungerat tillfredsställande när det gäller att närmare ange områden som är av riksintresse för olika verksamheter. Den ordningen bör i stort kunna tillämpas även efter en lagreglering av riktlinjerna. Detta innebär att ansvariga centrala sektormyndigheter för resp. verksamhet och intresse måste utarbeta ett kunskapsmaterial som redovisar vad myndigheten bedömer vara områden av riksintresse för sektorn i fråga.

Mitt förslag till NRL innebär att man måste se på behovet att ange områden som skall omfattas av bestämmelserna om riksintressen på ett delvis annorlunda sätt än vad som varit fallet i den hittillsvarande fysiska riksplaneringen. Det beror på att riktlinjerna lagregleras som en del i en

bred naturresurslag, i vilken även ingår allmänna hushållningskrav som till en del bygger på riktlinjerna. Kriterierna för vad som är att betrakta som områden av riksintresse inom en viss sektor bör därför ses över och preciseras. Också det förhållandet att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna i fråga om beslut enligt PBL läggs fast, gör att kriterierna för de områden inom vilka staten skall ha ett starkt inflytande så långt möjligt bör preciseras. Följande bör gälla mera allmänt.

När det gäller *naturvården, kulturminnesvården* och *friluftslivet* bör de ansvariga myndigheterna – naturvårdsverket och riksantikvarieämbetet – ha tillgängligt ett aktuellt kunskapsunderlag som innehåller de områden i landet som myndigheterna anser vara av riksintresse för resp. sektor. Beträffande friluftslivet har de områden som anses vara riksintressanta getts en mycket omfattande areal vid avgränsningarna. I en situation då grundläggande hushållningskrav ger friluftslivsintressena ett starkare skydd generellt sett, kan det inte vara rimligt att så stora områden betraktas som riksintressen vilka skall ges ett särskilt starkt skydd. De områden som skall anses vara av riksintresse bör därför kunna begränsas i förhållande till tidigare gjorda bedömningar.

Det resonemang som jag nu fört beträffande friluftslivets intresseområden gäller också för de s. k. större områdena av betydelse för kulturminnesvården. Åtskilliga av de områden som tidigare bedömts vara av riksintresse torde erhålla ett tillräckligt skydd genom de föreslagna grundläggande hushållningskraven.

Också för naturvården finns ett behov att se över vilka områden som skall anses vara av riksintresse, men för naturvårdens vidkommande har kriterierna för att avgränsa områdena varit mera genomarbetade. Detsamma gäller för kulturminnesvårdens miljöer och objekt.

Vad jag här har anfört överensstämmer med det synsätt som angetts i departementspromemorian. Några remissinstanser har framfört synpunkter på avgränsningsfrågorna som det finns anledning att här redovisa.

Enligt naturvårdsverket bör den i promemorieförslaget förordade översynen av de s. k. riksobjekten för friluftslivet främst innebära en precisering av riksintressenas kvaliteter och de hänsyn dessa kräver. Även om en sådan översyn skulle visa att särskilt väsentliga skyddsvärden är begränsade till vissa delar av områdena, anser verket det vara befogat att tidigare gjorda avgränsningar består. Naturvårdsverket framhåller, liksom Friluftsfrämjandet, att friluftslivet ofta kräver stora ytor och att stora sammanhängande, mångsidiga områden har ett särskilt värde från rekreationssynpunkt.

Skogsstyrelsen hävdar att många av de tidigare redovisade områdena av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården och friluftslivet varit både odefinierade och mycket stora. Styrelsen anser därför att skyddet för nationella intressen endast bör avse de delar av de tidigare redovisade områdena, för vilka det är särskilt motiverat med ett skydd för att tillgodose det nationella intresset. Också Skogsindustriernas samarbetsutskott understryker nödvändigheten av att en begränsning av tidigare utpekade områden kommer till stånd, särskilt när det gäller de mycket stora områden som angetts som riksintressanta för friluftslivet. Målsättningen måste

enligt samarbetsutskottet vara att avgränsa vad som verkligen är skyddsvärt och att anpassa ambitionerna till samhällets resurser för säkerställandeåtgärder.

Även länsstyrelsen i Västerbottens län anser att de tidigare redovisade riksintresseområdena i många fall varit schematiska. Det har därför inte alltid varit lämpligt att i handläggningen hävda riksintresset över hela områdenas utsträckning. Riksintressenas innebörd klarläggs enligt länsstyrelsen närmast i de markanvändningsplaner som utförs. Ett typexempel kan vara områden för friluftslivet där vissa delar kan behöva skyddas från alla ingrepp, andra kan vara lämpade för bebyggelse i planerade former medan ytterligare andra kan behöva reserveras för olika typer av rekreationsanläggningar osv. Länsstyrelsen ansluter sig mot den bakgrunden till promemorieförslaget vad gäller behovet att i vissa fall begränsa områdenas omfattning i förhållande till nuvarande redovisning. Också åtskilliga kommuner anser att de tidigare avgränsade områdena av riksintresse i vissa fall behöver preciseras.

Som jag anförde tidigare behöver de områden som i den hittillsvarande fysiska riksplaneringen har redovisats som riksintressanta för friluftslivet samt de s.k. större områdena av betydelse för kulturminnesvården ses över och begränsas. Enligt min mening är det viktigt att uppmärksamma att de tidigare avgränsningarna gjordes i inledningsskedet av den fysiska riksplaneringen. Under den tid som förflutit har kunskaperna starkt förbättrats, vilket bör underlätta en tydlig dokumentation av skyddsvärda delområden, miljöer och objekt inom de mycket stora områden som angetts vara av riksintresse för friluftslivet eller kulturminnesvården. Jag anser att den tidigare redovisningen inom ramen för den fysiska riksplaneringen i vissa fall närmast får ses som en översiktlig och allmänt hållen erinran från ansvariga myndigheter om att vissa stora områden i landet som helhet har ett särskilt stort värde för kulturminnesvården eller friluftslivet.

För tillämpningen av bestämmelserna om hänsyn till områden av riksintresse anser jag det således vara angeläget med en klar och tydlig dokumentation av vad som utgör områden, miljöer och objekt med stora värden i ett nationellt perspektiv för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet. Det är ju, som jag tidigare framhållit, ett starkt skydd som skall hävdas. Myndigheternas arbete med att dokumentera värdena och ge underlag för planläggning och tillståndsbeslut bör, så som bl.a. Länsarkitektföreningen samt flera länsstyrelser och kommuner framhåller, inriktas så att riksintresseområdena kan preciseras och avgränsas i kommunala översiktsplaner på ett sätt som är ägnat att belysa de väsentliga skyddsintressena. Jag vill alltså betona att avgränsningen av områdena skall göras utifrån de värden som verkligen är skyddsvärda. Vid de bedömningar som därvid görs är det – som jag var inne på när jag behandlade avgränsningen av områden som omfattas av 3 kap. NRL (avsnitt 4.8) – inte meningen att de statliga myndigheterna skall ta till "säkerhetszoner" för att försäkra sig om ett statligt inflytande om en exploateringsåtgärd aktualiseras i närheten av det riksintressanta området. Skulle en sådan åtgärd aktualiseras följer av PBL-förslaget att staten ändå har inflytande i ett sådant fall. Det

framgår nämligen av 12 kap. 1 § PBL att staten kan ingripa om en kommunal plan innebär att ett riksintresse inte har tillgodosetts och det gäller självfallet oavsett om exploateringsåtgärden som ifrågasätts ligger inom eller i sådan anslutning till riksintresset att detta påverkas.

Som har framgått av övervägandena tidigare är kunskapsunderlaget för att avgränsa områden av riksintresse för *rennäringen* och *yrkesfisket* inte lika gott som för t. ex. naturvården och kulturminnesvården. Dessutom kan de för rennäringen viktigaste intresseområdena variera över tiden genom att t. ex. viktiga vinterbetesområden under en period kan minska i betydelse genom skogsbruksåtgärder, medan normalt mindre viktiga områden under motsvarande period kan öka i betydelse genom förbättrad lavtillväxt etc. Därmed ändras också flyttningsvägarna och betesområdena vid flyttningarna. Motsvarande förekommer i viss mån också för fisket. Det är av dessa skäl inte möjligt att på samma sätt som för naturvården etc. ställa krav på att ansvariga myndigheter för rennäringen och fisket skall kunna precisera kunskapsunderlaget lika långt. Man får emellertid utgå från att det genom lantbruksnämndernas och fiskenämndernas försorg, i samverkan bl. a. med berörda näringsorganisationer och kommuner, med tiden växer fram ett allt bättre kunskapsunderlag för att bedöma olika områdens betydelse för näringarna.

Med anledning av att vissa remissinstanser har pekat på svårigheter att ange områden av särskilt stor betydelse för rennäringen vill jag framhålla att det torde vara viktigare att en grundläggande redovisning görs av olika markområdens betydelse för skilda led i rennäringens bedrivande, än att de områden avgränsas i förväg som med hänsyn till sin avgörande betydelse för rennäringen i en viss sameby är av riksintresse för rennäringen. För att den av mig föreslagna bestämmelsen om de sistnämnda områdena skall få den avsedda betydelsen, är det självfallet inte nödvändigt att en heltäckande kartläggning av sådana områden görs i ett sammanhang och innan NRL träder i kraft.

Kunskapsunderlaget bör för de bestämmelser som gäller *värdefulla ämnen och material* principiellt kunna utformas på ett liknande sätt som för naturvårdens m. fl. intressen. Nuvarande kunskaper gör dock att man får tänka sig att kunskapsunderlaget byggs upp successivt. I ett första skede bör inriktningen vara att få bättre kunskap om sådana områden mot vilka riktas anspråk som är oförenliga med ett utnyttjande av de resurser som översiktligt kan bedömas finnas i områdena.

Beträffande de bestämmelser som gäller behovet av mark- och vattenområden för större *anläggningar* av olika slag och för *totalförsvarsintressen* bör, som också framhålls i promemorian, utgångspunkten vara, att myndigheterna bör kunna redovisa ett väldokumenterat material som underlag för den kommunala planeringen. Materialet bör i princip omfatta alla anspråk på mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för de ifrågavarande verksamheterna, oberoende av om anspråken kan anses vara av lokalt, regionalt eller nationellt intresse. Tydlig skillnad bör naturligtvis göras mellan anspråk som följer av redan etablerad verksamhet och anspråk som följer av planer och program för verksamhetens utveckling. När det gäller etablerad verksamhet bör materialet ange de områden där

staten behöver ha kontroll över bebyggelseutvecklingen m. m. När det gäller nya markanspråk torde det inte alltid vara nödvändigt att den ansvariga centrala myndigheten i förväg anger vad myndigheten anser vara av riksintresse för sektorn i fråga. Det finns anledning att utgå från att kommunerna normalt tar stor hänsyn till de anspråk som myndigheterna redovisar, eftersom det är ett allmänt intresse att de typer av anläggningar som bestämmelsen avser kommer till utförande. Syftet med en särskild bestämmelse om riksintressen i dessa fall är att, då det finns delade meningar mellan staten och kommunen, det nationella intresset av att anläggningen i fråga kan komma till stånd och utnyttjas skall kunna hävdas. Det blir då länsstyrelsens sak under samråden med kommunen i planläggningsfrågor att, på grundval av det material som den ansvariga centrala myndigheten har redovisat, hävda det nationella intresset.

Jag vill här också framhålla att åtskilliga sådana verksamheter som är av nationellt intresse bedrivs av enskilda intressenter. Det är naturligtvis av stor betydelse att också dessa intressenter har en god framförhållning i sin planering och delger de myndigheter som handhar frågor om fysisk planering det underlag som kan vara av betydelse för planläggningen i kommunerna.

Frågor om vilka kriterier som bör vara uppfyllda för att ett område skall anses vara av riksintresse för en viss verksamhet kommer jag att behandla ytterligare i specialmotiveringen.

Myndigheternas resurser

Jag har när jag tidigare redogjorde för det kunskapsunderlag som behövs för tillämpningen av NRL (avsnitt 2.4) framhållit att en stor del av detta underlag redan finns tillgängligt genom att de föreslagna bestämmelserna i stor utsträckning tillämpas redan i gällande ordning. De myndigheter som berörs har resurser för att klara kunskapsförsörjningen. När det gäller de särskilda utredningsfrågor som jag nyss har redovisat, avser dessa i stor utsträckning en översyn av tidigare utförda utredningar m. m. De ytterligare utredningsinsatser som behövs avser frågor som de berörda myndigheterna har ett ansvar för redan nu. Jag anser därför att någon förstärkning av myndigheternas resurser inte behövs med anledning av mina förslag.

5.2 Särskilda utredningsfrågor

Mitt förslag: I NRL tas in en bestämmelse som ger regeringen 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. Länsstyrelsen och andra statliga myndigheter åläggs att anmäla till regeringen om det uppkommer behov av sådan redovisning.

Promemorieförslaget: Överensstämmer i sak med mitt förslag (se promemorian s. 125–127).

Remissinstanserna: Promemorieförslaget har allmänt accepterats av remissinstanserna.

Skälen för mitt förslag: Genom PBL och NRL kommer den fysiska riksplaneringen att ingå i den normala planeringen som bedrivs av kommunerna. Kommunerna har att redovisa och beakta riksintressena som de anges i NRL. Förfaranderegleрna i PBL ger garantier för att en dialog kommer till stånd mellan staten och kommunerna i samband med planläggning, och ytterst ansvarar staten för att riksintressen och mellankommunala intressen tas till vara.

Som framhålls i promemorian kan man också utgå från att det inte bara i planläggningssammanhang utan också i övrigt upprätthålls kontakt mellan länsstyrelser och kommuner genom ömsesidig information om den planering som pågår på olika håll hos myndigheterna.

I kontakterna mellan staten och kommunerna kan det bli aktuellt att överväga bl. a. om nya mark- och vattenanvändningsfrågor som bedöms viktiga för hushållningen med naturresurserna 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. Det kan därvid visa sig lämpligt att låta en eller flera kommuner till regeringen redovisa sin syn på frågor av det angivna slaget, innan några närmare åtgärder vidtas från regeringens sida. NRL bör därför innehålla en bestämmelse som ger regeringen rätt att besluta om sådana redovisningar.

När det gäller behov av att samordna verksamheter i flera kommuner för att lösa större frågor om hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt, kan på motsvarande sätt behov finnas att få till stånd en redovisning från kommunerna av deras syn på hushållningsfrågorna. Även i sådana fall bör således regeringen ha möjlighet att besluta om redovisning från en eller flera kommuner.

I lagrådsremissen konstaterade jag att en del remissinstanser har uttryckt farhågor för att markanvändningsbeslut enligt PBL främst i förhållande till jordbruket och skogsbruket kan få negativa effekter för näringarnas ekonomi. Jag anförde därvid att den redovisningsmöjlighet som jag nyss beskrivit skulle kunna utnyttjas av regeringen i fall då det fanns anledning att förmoda att de samlade effekterna av många kommunala beslut enligt PBL skulle få allvarliga konsekvenser för näringarna. Jag förutskickade också att jag i propositionen med förslag till PBL avsåg att föreslå regeringen ett tillägg till bestämmelserna om planföreläggande (12 kap. PBL) som skulle möjliggöra för regeringen att ingripa mot kommunala beslut som bedöms kunna innebära allvarliga men för näringarna. Jag vill nu erinra om att det – på de skäl jag anförde vid min föredragning av propositionen om PBL i fråga om reglering av bebyggelse m. m. i naturvårdslagen (prop., avsnitt 5.4.3) – inte längre finns behov av en sådan planföreläggandemöjlighet.

När jag tidigare redovisade min syn på kunskapsförsörjningen i anslutning till hushållningsbestämmelserna (avsnitt 2.4) framhöll jag, att utgångspunkten måste vara att det grundläggande materialet för att bedöma det allmännas intressen i ett ärende skall tillföras ärendet av kommunen och länsstyrelsen. Sökanden belyser naturligtvis sina egna intressen i ett ärende, och eventuella motstående enskilda intressen tillförs normalt ärendet av sakägarna, dvs. de personer som berörs av ett tillstånd.

Redan nu finns en långtgående planering hos kommuner och länsstyrelser som belyser markanvändningsfrågorna. Som har angetts tidigare torde det normala bli att befintligt kunskapsmaterial är tillfyllest för att man skall kunna ta ställning till och bedöma de allmänna intressena i ett tillståndsärende.

När det gäller företag med stor omgivningspåverkan kan det emellertid vara svårt att bedöma hur ett visst företag förhåller sig till de hushållningsbestämmelser som här har föreslagits. Det gäller främst i sådana fall då områden av riksintresse berörs. Särskilda utredningar kan då bli erforderliga. I vissa fall kan sökanden själv utföra eller låta utföra dessa, men det kan också bli nödvändigt att uppdra åt någon statlig myndighet eller särskild sakkunnig att närmare belysa en fråga.

Som jag nyss sade är det en utgångspunkt att det bl. a. ankommer på kommunerna att belysa det allmännas intressen. De utredningar som behövs för detta torde ibland kunna vara av sådant slag att de knappast kan anses ingå i kommunens normala planeringsansvar. Det kan vara rimligt att kommunen i sådana fall har möjlighet att ta ut ersättning av sökanden i ett ärende för sådana utredningar. Svenska kommunförbundet har, när det gäller regeringsprövning av industrianläggningar m. m., i sitt remissyttrande föreslagit att det i NRL införs regler som ger en kommun rätt att ta ut ersättning av exploatören/industriföretaget för utrednings- och planeringsinsatser som behövs för bedömningen av ett företags lämplighet med hänsyn till hushållningen med naturresurser. Enligt förbundet visar erfarenheterna från senare tid att kommunerna behöver ett sådant lagreglerat stöd.

I vissa lagar som avser tillståndsprövning av verksamheter finns regler om skyldighet för sökanden att bekosta utredningar som tillståndsmyndigheten beslutar om. Sådana regler finns t. ex. i miljöskyddslagen (14 §) och i vattenlagen (20 kap. 6 §). Det är självklart att sådana regler kan användas när det gäller att i mål enligt den aktuella lagen belysa frågor av det slag som regleras i NRL. Kommunerna har naturligtvis möjlighet att peka på behovet av utredning i vissa avseenden, och det finns inget hinder för beslutsmyndigheten att, om det är lämpligt, ge något kommunalt organ i uppdrag att utföra utredningen.

Många goda skäl talar för att regeringen bör ha möjligheter att i samband med tillståndsprövning enligt 4 kap. NRL besluta om utredningar som skall bekostas av sökanden. Regler med denna innebörd kan också vara av intresse vid tillståndsprövning enligt andra lagar. Enligt min mening behöver emellertid närmare undersökas hur regler av detta slag bör utformas.

Jag är således inte beredd att nu lägga fram något förslag. Jag avser att i annat sammanhang föreslå regeringen att en särskild utredare tillkallas för att utreda dessa frågor.

6 Regeringsprövning av stora industrianläggningar m. m.

Sammanfattning

- I NRL – 4 kap. – tas in bestämmelser om att vissa industrianläggningar m. m. inte får utföras utan tillstånd av regeringen. Bestämmelserna ersätter 136 a § byggnadslagen om regeringsprövning av industrianläggningar m. m. vad avser hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar.
- Följande slag av nya anläggningar får inte utföras utan tillstånd av regeringen: järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk, massafabriker och pappersbruk, fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion, fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel, cementfabriker, anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen om kärnteknisk verksamhet och anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställnig av kärnbränsle, anläggningar för eldning med fossilt bränsle om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 MW samt anläggningar för att utvinna ämnen och material inom obrutna fjällområden. Tillstånd av regeringen krävs även för att bygga plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas i havsområden och för att ankra eller förtöja sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av annan anledning.
- Regeringen kan i vissa fall medge undantag från kravet på tillstånd.
- Regeringen kan under vissa förutsättningar besluta att en anläggning eller åtgärd, som inte är obligatoriskt prövningspliktig, inte får utföras utan tillstånd.
- Regeringen är i princip förhindrad att lämna tillstånd om inte den kommun inom vars område etableringen skall ske, har tillstyrkt detta. I vissa undantagssituationer kan dock regeringen lämna tillstånd utan hinder av att kommunal tillstyrkan inte föreligger.
- Regeringsprövningen enligt NRL av stora industrianläggningar m. m. samordnas med prövningen enligt miljöskyddslagen, fastbränslelagen och vattenlagen.
- Länsstyrelsen har tillsyn över efterlevnaden av vad som föreskrivs i och beslutas med stöd av 4 kap. NRL. Straffbestämmelserna skärps jämfört med nuvarande regler.

Mitt förslag: I NRL – 4 kap. – tas in bestämmelser om att vissa industrianläggningar m. m. inte får utföras utan tillstånd av regeringen. Bestämmelserna ersätter 136a § byggnadslagen om regeringsprövning av industrianläggningar m. m. vad avser hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar.

Promemorieförslaget: Överensstämmer med mitt förslag (se promemorian s. 129–133).

Remissinstanserna: Flertalet har inte haft något att erinra mot promemorieförslaget. Några instanser är dock kritiska mot det föreslagna prövningssystemet och föreslår i stället en prövning som mer anknyter till prövningen enligt miljöskyddslagen. Några remissinstanser anser att bestämmelserna om regeringsprövning bör arbetas in i PBL eller miljöskyddslagen.

Skälen för mitt förslag: Bestämmelserna i 136a § byggnadslagen om regeringsprövning av viss industriell eller liknande verksamhet infördes, efter förslag i prop. 1972: 111 bil. 2 om hushållning med mark och vatten (CU 35, rskr 348), som ett av flera genomförandemedel i den fysiska riksplaneringen. Bestämmelserna har därefter kompletterats vid flera tillfällen. Nu gällande prövningsregler innebär att regeringen skall pröva tillkomsten och lokaliseringen av industriell eller liknande verksamhet, som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi, med träfiberråvara eller med landets samlade mark- och vattentillgångar. Nyanläggning av vissa uppräknade verksamheter skall alltid prövas av regeringen. I vissa fall kan dock regeringen medge undantag från denna prövningsskyldighet. Även för andra anläggningar än de som är uppräknade i lagrummet och för utvidgningar av verksamheter kan i ett enskilt fall beslutas om regeringsprövning.

Som jag nämnt tidigare har i lagrådsremissen angående PBL förutsatts att den framtida regleringen av ett prövningsförfarande motsvarande det i 136a § byggnadslagen skall övervägas i arbetet med en naturresurslag.

Mot det prövningssystem som i dag finns i 136a § har från skilda håll, framför allt från näringslivets organisationer, i remissyttranden över departementspromemorian men även i andra sammanhang, framhållits att det behöver förbättras och förenklas. Det har även hävdats att prövningen är onödig och därför bör avskaffas. De remissinstanser som ställt sig kritiska till promemorieförslaget är bl. a. koncessionsnämnden för miljöskydd, statens industriverk, ett antal kommuner och Näringslivets byggnadsdelegation.

Vad gäller *hushållningen med energi och med träfiberråvaror* innehåller promemorian inga regler om regeringsprövning. Behovet av en prövning med hänsyn till dessa hushållningsaspekter övervägs f. n. i särskild ordning inom regeringskansliet. Jag tar därför inte upp den frågan i detta sammanhang. Jag vill emellertid erinra om att det i fastbränslelagen (1981: 599, omtryckt 1984: 641) har införts en energipolitisk prövning av kolanvänd-

ning (prop. 1983/84: 158, NU 44, rskr 390). Enligt dessa bestämmelser, som trädde i kraft den 1 juli 1984, krävs tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för anläggningar med en tillförd effekt överstigande 500 kW. Tillstånd behövs dock inte om tillstånd till anläggningen har meddelats enligt 136 a § byggnadslagen.

När bestämmelserna om regeringsprövning med hänsyn till *hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar* infördes i byggnadslagen år 1972 var det primära syftet att tillgodose hushållningen med mark- och vattenområden av stor betydelse från nationell synpunkt. Avsikten var att utifrån riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen få till stånd en tidig, allsidig och enhetlig prövning av sådana industriella verksamheter som tar i anspråk eller förändrar karaktären hos naturresurser som det råder särskild knapphet på och som är eller kan väntas bli föremål för konkurrerande anspråk. Att prövningen lades på regeringen motiverades bl. a. med att ingen annan än regeringen kunde åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bl. a. miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Framför allt ansågs det viktigt att avgöranden av de ifrågavarande slagen träffades av ett organ som det går att utkräva politiskt ansvar av (prop. 1972: 111 bil. 2 s. 361 f).

Sedan bestämmelserna i 136 a § infördes har en i väsentliga avseenden annorlunda situation inträtt vad gäller kunskapsförsörjningen och planeringsläget. Som jag tidigare redovisat har i den fysiska riksplaneringen staten och kommunerna i samarbete utfört ett omfattande arbete med program och planer. Detta har medfört att det nu finns ett mera tillförlitligt underlag för att göra lokaliseringsöverväganden beträffande miljöstörande och resurskrävande industrier. Detta har i sin tur medfört att regeringen numera inte har anledning att i samma utsträckning som i den fysiska riksplaneringens inledningsskede pröva verksamheter med hänsyn till hushållningen med mark och vatten. Regeringen har därför i flera fall kunnat medge undantag från prövningsskyldigheten. Av samma skäl har regeringen i minskad utsträckning haft anledning att förbehålla sig prövningen av verksamheter. Antalet ärenden, som avsett mark- och vattenhushållningsprövning, har bl. a. därför minskat under senare år.

Den ordning som jag har föreslagit för att ge NRL:s bestämmelser genomslagskraft innebär att bestämmelserna skall tillämpas i mål och ärenden enligt de författningar i vilka detta särskilt föreskrivs. Sådana föreskrifter bör tas in i flera av de lagar där beslutsfattandet berör sådana anläggningar vilka nu omfattas av prövningsskyldigheten enligt 136 a § med avseende på hushållning med mark och vatten. Härigenom skapas garantier för att NRL:s hushållningsbestämmelser beaktas vid tillståndsprövningen av dessa verksamheter.

Det kan mot den nu angivna bakgrunden ifrågasättas om det finns något behov av att pröva t. ex. en industrietablering i annan ordning än enligt den speciallagstiftning som är tillämplig beträffande verksamheten i fråga. För egen del anser jag dock att en regeringsprövning behövs i vissa fall. De huvudsakliga skälen till min uppfattning är följande.

Vissa etableringar har på grund av sin betydande omfattning eller eljest ingripande beskaffenhet en mycket stor inverkan på omgivningen. Anlägg-

ningarnas storlek och deras omgivningskonsekvenser innebär risker för konflikter med ett stort antal andra markanvändningsintressen. Etableringarna berör och engagerar oftast många människor. Etableringarna ställer också ofta stora krav på olika samhälleliga följdinvesteringar, t. ex. i form av vägar och annan infrastruktur. Normalt har också en etablering betydelse för sysselsättningen och utvecklingen inom en större region, ibland t. o. m. för hela landet.

Prövningen enligt speciallagstiftningen av etableringar av detta slag drar erfarenhetsmässigt ut på tiden, bl. a. som en följd av de möjligheter till överklaganden som finns. Ibland kan prövning behövas enligt flera lagar, t. ex. byggnadslagen (1947: 385, omtryckt 1981: 872, ändrad senast 1983: 517), miljöskyddslagen och lagen (1974: 890) om vissa mineralfyndigheter (minerallagen, ändrad senast 1984: 676).

Det är enligt min mening naturligt att regeringen har inflytande över och tar ett politiskt ansvar för tillkomsten och lokaliseringen av industriella och liknande etableringar, som medför stor omgivningspåverkan och som samtidigt ofta har stor betydelse för sysselsättningen eller för andra viktiga samhällsintressen.

Även flertalet av de remissinstanser som har ställt sig kritiska till det i promemorian föreslagna prövningssystemet delar i och för sig denna uppfattning. Ett förslag till ändrad prövningsordning som skisseras av bl. a. koncessionsnämnden för miljöskydd och statens industriverk innebär sålunda inte att regeringsprövningen av de nämnda etableringarna skulle slopas. Däremot föreslås en ändrad handläggningsordning som i huvudsak går ut på att förfarandet inleds hos koncessionsnämnden, som sedan med eget yttrande underställer regeringen ärendet för avgörande.

En sådan handläggningsordning innebär dock att regeringsprövningen och därmed också det definitiva beskedet i lokaliseringsfrågan kommer i ett sent skede i prövningsprocessen och i sökandens planeringsprocess. Dessutom blir regeringens möjlighet till inflytande i praktiken avsevärt beskuren med tanke på att projekteringen då har drivits relativt långt.

Enligt min mening ligger det såväl i sökandens som i det allmännas intresse att i ett tidigt skede kunna få klarlagt om en etablering kan tillåtas på en viss plats. Är lokalisering till den tilltänkta platsen olämplig eller är det tveksamt om verksamheten över huvud taget bör få komma till stånd i landet, är det viktigt att sökanden får besked härom innan projekteringen har drivits alltför långt. Ett positivt tillståndsbeslut på grundval av en allsidig och samlad bedömning av etableringen innebär en garanti för sökanden att fortsätta sitt projekteringsarbete. Som jag senare (avsnitt 6.6) kommer att föreslå bör nämligen regeringens beslut som regel vara bindande vid efterföljande prövning enligt speciallagstiftningen. Visserligen kan därvid den närmare utformningen av projektet modifieras, men det behöver som regel inte förändras i någon avgörande utsträckning.

För att regeringsprövningen skall tjäna syftet att ge företagen ett tidigt besked i etableringsfrågan är det viktigt att prövningen inte drar ut på tiden. Det är därför angeläget att den verkligen får den avsedda övergripande karaktären utan tidsödande granskning av olika detaljfrågor.

De hushållningsbestämmelser som enligt vad jag tidigare har förordat bör ingå i NRL bör självfallet vara tillämpliga vid regeringsprövningen. I enlighet med vad jag nyss anförde om prövningens syfte bör regeringen kunna väga in även andra allmänna intressen än de som avhandlas i NRL, t. ex. sysselsättning, regional balans, råvarutillgång samt energi- och industripolitiska mål. En sådan allsidig prövning görs enligt nuvarande bestämmelser och föreslås även i departementspromemorian. Förslaget har inte mött någon erinran från remissinstanserna.

Lagrådet har tagit upp frågan om inte regeringsprövningen av vissa företag bör tas in i en särskild lag. Lagrådet pekar på den av mig beskrivna utvecklingen, som jag också redovisade i lagrådsremissen, och anför att de motiv som år 1972 föranledde att bestämmelserna i 136 a § byggnadslagen infördes som ett av flera genomförandemedel i den fysiska riksplaneringen inte längre kvarstår. Lagrådet anser också att det, om NRL:s regelsystem genomförs såsom förutskickas i remissen, kommer att finnas effektiva medel för att i det enskilda fallet styra lokaliseringen av industriell verksamhet som tar i anspråk eller förändrar karaktären hos naturresurser av nationellt intresse. Mot denna bakgrund anför lagrådet – i likhet med vad jag själv anfört – att det måste ifrågasättas om det finns behov av att pröva t. ex. en industrietablering i annan ordning än enligt den speciallagstiftning som är tillämplig beträffande verksamheten i fråga. Lagrådet tar vidare upp vissa av de argument för en regeringsprövning som jag nyss har redogjort för och anför att den reglering som föreslås – så som lagrådet uppfattar den – har karaktären av en allmän etableringsprövning när det gäller vissa industrianläggningar. Lagrådet anser att det starkt måste ifrågasättas om en etableringslagstiftning med angivet innehåll och utformning har sin plats i NRL och anför vidare följande:

Att bestämmelserna fogats in i NRL inger naturligtvis läsaren den föreställningen att de utgör en integrerande del av lagstiftningen om hushållningen med naturresurser. Så synes emellertid inte vara fallet. Någon direkt koppling finns t. ex. inte mellan de inledande bestämmelserna i 1 kap. 1 § och bestämmelserna i 4 kap. En annan sak är att hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. skall vara tillämpliga vid regeringsprövningen. För undvikande av de misstolkningar som kan uppstå genom att bestämmelserna om tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m. m. finns infogade i NRL förordar lagrådet att 4 kap. bryts ut ur lagförslaget för att bilda en särskild lag. Ett ytterligare skäl härför är den stora betydelse bestämmelserna har för utbyggnaden av industrier i riket. Lagen kan lämpligen benämnas lag om tillåtlighetsprövning av vissa industrianläggningar m. m. Anknytningen till NRL får då ske enligt den teknik som valts i NRL. Skulle emellertid syftet med 4 kap. vara att alltjämt endast hushålla med landets mark- och vattenområden och bestämmelserna sålunda anses ha sin plats i NRL, bör detta klart framgå av lagtexten i den inledande paragrafen i 4 kap.

Med anledning av lagrådets synpunkter vill jag peka på att regeringens prövning enligt 136 a § byggnadslagen har karaktär av etableringsprövning. Förutom styrningen av lokaliseringen av vissa industrier i enlighet med riksdagens riktlinjer i den fysiska riksplaneringen har förutsatts att rege-

ringen beträffande vissa större företag – som på grund av sin betydande inverkan på den omgivande fysiska miljön kan sägas ha betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar – skall pröva lokaliseringen med hänsyn till bl. a. miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Jag skall strax återkomma till vilka slag av anläggningar som generellt skall kräva tillstånd av regeringen men vill redan nu framhålla att urvalet har skett mot bakgrund bl. a. av att anläggningarna har sådan karaktär att de normalt har stor betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar. Jag vill också här nämna att jag kommer att föreslå att regeringen genom beslut i varje enskilt fall skall kunna förbehålla sig prövning av andra anläggningar än de nu avsedda, om en viss anläggning kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet. Urvalet av anläggningar som skall prövas och förutsättningarna för att regeringen skall kunna förbehålla sig prövning visar enligt min mening tillräckligt tydligt att frågorna om hushållning med landets samlade mark- och vattentillgångar utgör den centrala beståndsdelen i prövningen. Att bestämmelserna om prövningen tas in i NRL understryker också detta. Däremot är det inte meningen – vilket också gäller för prövningen enligt 136 a § byggnadslagen – att prövningen *endast* skall avse hushållningen med mark- och vattenområden. Jag vill här vidare peka på att regeringsprövningen även syftar till att i ett sammanhang få tillståndsfrågan avgjord enligt flera lagar där frågorna om användning av mark- och vattenområden för olika ändamål är centrala och där bestämmelser om prövningen nu i allt väsentligt blir preciserade i NRL. Mot den här bakgrunden anser jag till skillnad mot lagrådet att bestämmelserna har sin plats i NRL. Jag kan inte heller dela lagrådets uppfattning att det finns behov av att i den inledande paragrafen i 4 kap. NRL precisera prövningens omfattning.

Regeringens beslut bör på samma sätt som f. n. kunna förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen. Tillståndet bör även kunna göras beroende av att saken inom viss tid fullföljs genom ansökan om prövning enligt miljöskyddslagen. Detta stämmer överens med dagens ordning och med förslaget i promemorian. Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot detta.

De närmare formerna för en regeringsprövning har övervägts av en arbetsgrupp inom regeringskansliet. Gruppens arbete har redovisats i PM 1984–09–29, Regeringsprövning av industrianläggningar m. m. Möjligheter till förenkling. Sammanfattningsvis anser arbetsgruppen att den prövningsordning som har föreslagits i departementspromemorian angående NRL ger den enklaste och snabbaste handläggningen jämfört med andra diskuterade alternativ, bl. a. det som koncessionsnämnden och industriverket har föreslagit.

6.2 Prövningspliktiga anläggningar m. m.

Mitt förslag: Följande slag av nya anläggningar får inte utföras utan tillstånd av regeringen: järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk, massafabriker och pappersbruk, fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion, fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel, cementfabriker, anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen om kärnteknisk verksamhet och anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställnig av kärnbränsle, anläggningar för eldning med fossilt bränsle om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 MW samt anläggningar för att utvinna ämnen och material inom obrutna fjällområden. Tillstånd av regeringen krävs även för att bygga plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas i havsområden och för att ankra eller förtöja sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av annan anledning.

Promemorieförslaget: Överensstämmer i stort med mitt förslag. I promemorian föreslås dock att obligatorisk prövningsplikt skall gälla för vindkraftverk av viss storlek (se promemorian s. 133–139). Samtidigt krävs det enligt promemorieförslaget inte något tillstånd för byggande m. m. av plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas i havsområden.

Remissinstanserna: Promemorieförslaget godtas i allmänhet. Ett par remissinstanser anser dock att lagtexten bör preciseras i vissa avseenden. Vidare ifrågasätter några remissinstanser om tillståndsplikten bör omfatta samtliga angivna anläggningar. Även förslag om att ytterligare anläggningar skall vara prövningspliktiga framförs.

Skälen för mitt förslag: I 136a § andra stycket byggnadslagen finns angivet de slag av nyanläggningar som alltid skall prövas av regeringen. Förteckningen omfattar sådana verksamheter som generellt sett ansetts ha betydelse för hushållningen med sådana mark- och vattentillgångar som är värdefulla från nationell synpunkt.

I det föregående har jag föreslagit att en regeringsprövning skall avse sådana etableringar som – samtidigt som de har betydelse för viktiga samhällsintressen – har stor påverkan på omgivningen. Att uttömmande ange vilka anläggningar och verksamheter som är av sådan beskaffenhet att de bör vara obligatoriskt prövningspliktiga är inte möjligt. Inte bara en verksamhets art utan även dess lokalisering och utformning i det enskilda fallet är härvid av betydelse. Vissa anläggningar och verksamheter har dock normalt sådan inverkan på omgivningen att deras tillkomst och lokalisering som regel bör prövas av regeringen. Beträffande dessa bör därför föreskrivas att regeringsprövning alltid skall ske. Även andra anläggningar och verksamheter bör, som jag senare (avsnitt 6.4) kommer att föreslå, i vissa fall kunna prövas av regeringen. Självfallet finns det även bland de typer av anläggningar och verksamheter som bör vara obligato-

riskt prövningspliktiga sådana som i ett visst fall inte är av den betydelsen att det är motiverat med en regeringsprövning. Det är emellertid omöjligt att i lagtexten för alla typer av anläggningar och verksamheter göra en meningsfull gränsdragning mellan etableringar som inte behöver prövas och sådana som bör omfattas av prövningsplikten. Därför bör det öppnas en möjlighet för regeringen att i enskilda fall medge undantag från kravet på tillstånd. Den frågan kommer jag att behandla i det följande (avsnitt 6.3).

Uppräkningen av prövningspliktiga anläggningar och verksamheter bör göras så fullständig som möjligt, så att det endast i undantagsfall blir aktuellt att pröva en anläggning eller verksamhet som inte ingår bland de särskilt uppräknade. Både för kommunerna och för berörda företagare ger en sådan ordning en fastare grund för planering och åtgärder av olika slag.

De etableringar som är av sådan beskaffenhet att de bör prövas av regeringen gäller normalt nya anläggningar. Utvidgning av en pågående verksamhet har endast i undantagsfall sådan inverkan på omgivningen att en särskild regeringsprövning är nödvändig. Normalt är den detaljprövning som sker enligt annan lagstiftning tillräcklig i dessa fall. Jag föreslår därför att obligatorisk prövningsplikt föreskrivs endast beträffande nyetablering av anläggningar. Att även utvidgningar i vissa undantagsfall bör kunna prövas av regeringen kommer jag att behandla senare (avsnitt 6.4). Jag återkommer strax också till frågan om prövning av plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden.

De anläggningar som anges i 136a § andra stycket byggnadslagen och som prövas med hänsyn till hushållningen med mark och vatten ansågs vid paragrafens tillkomst generellt sett ha betydelse för hushållningen med sådana mark- och vattentillgångar som är värdefulla från nationell synpunkt. I likhet med vad som har föreslagits i departementspromemorian anser jag att förteckningen i 136a § byggnadslagen över de prövningspliktiga anläggningarna utgör en lämplig utgångspunkt för att bedöma vilka anläggningstyper som bör prövas enligt NRL. Detta synsätt har inte mött någon erinran från remissinstanserna.

Förteckningen över prövningspliktiga anläggningar har vid remissbehandlingen av departementspromemorian föranlett synpunkter från en del remissinstanser. Även i andra sammanhang har från enskilda och organisationer framförts synpunkter i denna fråga.

Jag övergår nu till att behandla de förändringar i förhållande till nuvarande bestämmelser och promemorieförslaget som bör genomföras i fråga om prövningspliktens omfattning.

Fabriker för petrokemisk produktion och framställning av kemikalier

Beträffande de anläggningar som omfattas av den nuvarande prövningsplikten för fabriker där det framställs oorganiska eller organiska kemikalier avser produktionen ofta framställning av mindre volymer kemikalier. Anläggningarnas påverkan på omgivningen är i dessa fall inte särskilt betydande. Flertalet av de verksamheter för vilka regeringen har medgett undantag från prövningsskyldigheten enligt 136a § byggnadslagen har av-

sett nyanläggningar av mindre, kemiska fabriker. Något skäl att ha en obligatorisk prövningsplikt för dessa mindre anläggningar finns enligt min mening inte. Vid tung petrokemisk produktion och vid framställning av baskemikalier kan man dock normalt räkna med en mer betydande omgivningspåverkan. Mot denna bakgrund föreslår jag att prövningsplikten enligt NRL begränsas till fabriker för tung petrokemisk produktion och för framställning av baskemikalier. Med denna gränsdragning kommer exempelvis fabriker för framställning av fin- och specialkemikalier inte att omfattas av den obligatoriska prövningsplikten. Jag kommer att exemplifiera detta ytterligare i specialmotiveringen.

Anläggningar för kärnteknisk verksamhet m. m.

Enligt 136 a § andra stycket 5 och 6 byggnadslagen skall nyanläggning av atomkraftanläggningar och anläggningar för upparbetning av atombränsle prövas av regeringen. Andra verksamheter som rör hanteringen av uran kan enligt nuvarande bestämmelser prövas av regeringen efter beslut i varje enskilt fall. I de fall frågan om prövning av sådana verksamheter har aktualiserats, har regeringen beslutat om prövning. Sålunda har i flera fall anläggningar för förvaring av radioaktivt avfall prövats av regeringen enligt 136 a § byggnadslagen.

En ny lag om kärnteknisk verksamhet trädde i kraft den 1 februari 1984 (prop. 1983/84: 60, NU 17, rskr 135, SFS 1984: 3). Lagen syftar bl. a. till att tillvarata säkerheten vid kärnteknisk verksamhet. Enligt 5 § i den nya lagen krävs tillstånd för all kärnteknisk verksamhet. Frågor om tillstånd prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I förordningen (1984: 14) om kärnteknisk verksamhet (ändrad senast 1984: 180), har regeringen meddelat vissa generella tillstånd och delegerat beslutanderätten i vissa tillståndsfrågor till statens kärnkraftinspektion och statens strålskyddsinstitut. Delegationen avser tillståndsfrågor som rör bl. a. mindre mängder kärnämnen och rätt att ta befattning med sådana ämnen för vissa angivna ändamål, såsom undervisning, forskning m. m.

Förslaget om prövningsplikt för kärntekniska anläggningar har kommenterats av några remissinstanser. SGU anser att det saknas skäl att föreskriva prövningsskyldighet för anläggningar för att bearbeta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle. Den prövning som sker enligt minerallagen är enligt SGU:s mening tillräcklig. Statens vattenfallsverk anser det rimligt att frågan om prövning av t. ex. en urangruva bedöms på samma sätt som prövningen av annan gruvverksamhet, dvs. genom beslut om prövning i det enskilda fallet. Liknande synpunkter framförs av KRAFTSAM och Svensk kärnbränsleförsörjning AB (SKBF).

I likhet med vad som föreslås i promemorian anser jag att även andra anläggningar inom kärnenergiområdet än de som nu omfattas av prövningsplikt enligt 136 a § normalt är av sådan betydelse att de bör bli föremål för en allsidig prövning av regeringen.

Kärnteknisk verksamhet prövas visserligen redan nu av regeringen enligt lagen om kärnteknisk verksamhet. Denna prövning är emellertid inrik-

tad på de säkerhets- och strålskyddsproblem som föreligger vid det avsedda företaget. Prövningen enligt NRL skall som jag tidigare har berört avse övergripande frågor rörande verksamhetens effekter på markanvändning och miljö, transporter, sysselsättning m. m. Prövningen enligt de båda lagarna omfattar således helt skilda frågor. Jag anser bl. a. därför att en prövning enligt såväl NRL som lagen om kärnteknisk verksamhet i vissa fall kan vara befogad.

Det är dock inte rimligt att prövningsplikten enligt NRL skall gälla för alla kärntekniska anläggningar som omfattas av bestämmelserna i lagen om kärnteknisk verksamhet. Den lagen reglerar även mycket små anläggningar, t. ex. lokaler där kärnämnen eller radioaktiva preparat förvaras. Den avgränsning av prövningsplikten som har föreslagits i promemorian är enligt min mening lämplig. Det innebär att prövningsplikten bör omfatta sådana företag beträffande vilka den kärntekniska prövningen skall göras av regeringen. Krav på tillstånd enligt NRL kommer därmed inte att gälla för anläggningar beträffande vilka regeringen enligt lagen om kärnteknisk verksamhet har delegerat rätten att besluta om tillstånd. Jag återkommer senare (avsnitt 6.6) till frågan om en samordning mellan prövningen enligt NRL och den kärntekniska prövningen.

Som ett led i uranhanteringen ingår brytning av uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle. Sådan verksamhet innebär oftast omfattande anspråk på mark och vatten och kan medföra betydande miljöstörningar. Med hänsyn till riksdagens beslut om avveckling av kärnkraften är det inte aktuellt med brytning av uran i Sverige för den svenska kärnkraftsproduktionen. Skulle trots detta uranbrytning i Sverige aktualiseras, bör regeringen självfallet pröva frågan. Obligatorisk prövningsskyldighet bör därför enligt min mening föreskrivas beträffande anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle.

Fossileldade anläggningar

Ångkraftsanläggningar och andra fossileldade anläggningar med en tillförd effekt överstigande 500 MW är nu prövningspliktiga enligt 136 a § byggnadslagen. Regeringen har under senare tid regelmässigt förbehållit sig prövningen även av fossileldade anläggningar med en tillförd effekt som understigit 500 MW. Prövningsplikt för fossileldade anläggningar föreslås i departementspromemorian gälla även enligt NRL. På grund av det arbete som då pågick inom regeringskansliet med att utarbeta förslag till riktlinjer i samband med användningen av kol för energiändamål lämnades dock inte något förslag vid vilken storleksgräns prövningsplikt skall inträda.

Som jag tidigare har nämnt (avsnitt 6.1) krävs enligt fastbränslelagen tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för koleldade anläggningar med en tillförd effekt överstigande 500 kW. Tillstånd enligt den lagen behövs dock inte om tillstånd till anläggningen meddelats enligt 136 a § byggnadslagen. I propositionen uttalade föredraganden bl. a. (s. 57) att regeringen bör förbehålla sig prövningen enligt 136 a § byggnadslagen av alla förbränningsanläggningar med en tillförd

effekt om minst 200 MW och att föreskrifter om prövningsplikt för sådana anläggningar bör tas in i NRL. Föredragandens uttalanden lämnades utan erinran av riksdagen.

Förslaget om prövningsplikt för fossileldade anläggningar har kommenterats av några remissinstanser. Beträffande frågan vid vilken storleksgräns prövningsplikt bör inträda anser statens planverk och länsstyrelsen i Stockholms län att gränsen i enlighet med vad som förordades i prop. 1983/84: 158 om vissa kolfrågor bör bestämmas till 200 MW. Statens naturvårdsverk anser däremot att endast anläggningar med en tillförd effekt överstigande 500 MW bör vara generellt prövningspliktiga. Enligt statens vattenfallsverk och KRAFTSAM bör prövningsplikt inte gälla för kraftvärmeverk, medan däremot en generell prövningsplikt kan övervägas för kondensanläggningar.

Enligt min mening bör prövningsplikt enligt NRL gälla för stora fossileldade anläggningar. Anläggningar som prövas enligt NRL bör, i likhet med vad som nu gäller, inte omfattas av prövningen enligt fastbränslelagen. Vid tillståndsprövningen enligt NRL bör regeringen beakta sådana energipolitiska bedömningar som görs vid prövning enligt fastbränslelagen. Beträffande frågan om den storleksgräns som bör gälla för prövningsplikten enligt NRL delar jag den uppfattning som framfördes i den nämnda propositionen om vissa kolfrågor. Jag föreslår alltså att prövningsplikt föreskrivs för alla fossileldade anläggningar med en tillförd effekt om minst 200 MW.

Vindkraftsanläggningar

I promemorian föreslås att prövningsplikt skall gälla för större vindkraftverk.

Jag delar bedömningen i promemorian att större vindkraftverk har en sådan påverkan på omgivningen i form av buller, inverkan på landskapsbilden m. m. att det finns betydande risker för konflikter med andra markanvändningsintressen, såsom jordbruk, bevarandeintressen m. m. Stora vindkraftverk bör därför även enligt min mening prövas av regeringen. Behovet av en sådan prövning har inte heller ifrågasatts av remissinstanserna.

Det har emellertid visat sig vara svårt att ange vilka kriterier som bör vara avgörande för frågan om prövning skall ske eller inte. Remissutfallet är delat i denna fråga. Det är vidare oklart vilken omfattning en framtida utbyggnad av vindkraft i Sverige kan tänkas få. F. n. finns endast ett fåtal anläggningar.

Mot denna bakgrund anser jag det mindre lämpligt att nu föreskriva en obligatorisk prövningsplikt för vindkraftverk. En ordning som jag senare kommer att föreslå (avsnitt 6.4) och som innebär att regeringen i varje enskilt fall kan besluta om prövning är enligt min mening att föredra. Regeringen kan då från fall till fall bedöma om ett vindkraftverk skulle få sådan påverkan på omgivningen att en regeringsprövning bör komma till stånd. Jag anser det sannolikt att regeringen regelmässigt kommer att förbehålla sig prövningen av sådana vindkraftverk som är av storleksordningen att de enligt promemorieförslaget skulle omfattas av obligatorisk prövningsplikt.

Vissa anläggningar inom de obrutna fjällområdena

Jag har tidigare föreslagit att utvinning av ämnen eller material inom obrutna fjällområden skall kunna tillåtas om det finns särskilda skäl för detta. Med tanke på den stora påverkan på omgivningen som en sådan verksamhet kan medföra – och som jag tidigare har utvecklat närmare (avsnitt 4.6) – bör prövningsplikt gälla för anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de obrutna fjällområdena.

Byggande och ankring m. m. av plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas i havsområden

Regeringen har i beslut under hösten 1984 förbehållit sig prövning enligt 136 a § byggnadslagen av verksamhet för montering, reparation och ombyggnad av plattformar för s. k. offshoreverksamhet. Tidigare har regeringen efter förbehållsbeslut prövat tillverkning av oljeutvinningsplattformar.

Frågan om prövning av verksamheter för byggande m. m. av plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas i havsområden har inte behandlats i departementspromemorian.

De plattformar som kan bli aktuella i svenska havsområden är normalt sådana som är avsedda för utvinning av olja eller gas på mycket stora vattendjup. Många av dessa plattformar torde komma att ställa speciella krav på vattenområdena beträffande bl. a. vattendjup, skyddade lägen och inseglingsförhållanden, vilket begränsar antalet möjliga lägen. De arbeten som normalt utförs med plattformarna – byggande, montering, ombyggnad, reparation, underhåll och liknande åtgärder – samt plattformarnas storlek påverkar omgivningen på sådant sätt att det finns betydande risker för konflikter med andra intressen, t. ex. fisket, friluftslivet, naturvården och sjöfarten. De speciella krav på vattenområdena som jag nyss nämnde, innebär att anspråk på lägen för plattformar främst torde komma att riktas mot kusten i Göteborgs och Bohus län. I detta kustområde bör, enligt vad jag tidigare har föreslagit, speciella hushållningsregler gälla med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns där. Enbart ankring eller förtöjning av en plattform kan i dessa områden medföra stora konflikter, främst genom den betydande inverkan på landskapsbilden som det medför. Av de skäl som jag nu har anfört anser jag att det bör krävas tillstånd för att bygga plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas i havsområden och för att ankra eller förtöja sådana plattformar för reparation eller ombyggnad eller av annan anledning.

Enligt regler som jag senare kommer att föreslå skall regeringen i särskilda fall kunna medge undantag från kravet på tillstånd. Självfallet kan det gälla också plattformar. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen.

Andra typer av anläggningar

En utvidgad prövningsskyldighet enligt 136 a § byggnadslagen med hänsyn till hushållningen med mark och vatten har föreslagits dels i remissyttran-

den över departementspromemorian (Ds Bo 1980: 2) Tillåtlighetsprövning av viss industriell verksamhet m. m., Översyn av 136 a § byggnadslagen, dels i yttranden som i övrigt kommit in till regeringen. Dessa förslag gäller bl. a. gruvor, hamnar, fiber- och spånskivefabriker, flygplatser, militära övnings- och skjutfält, större vattenföretag, anläggningar för omhändertagande av miljöfarligt avfall, större s. k. risklaboratorier och anläggningar för hybridisering av genetiskt material.

Förslag om prövningsplikt för ytterligare anläggningar framförs även i remissyttrandena över promemorieförslaget om NRL. Enligt fiskeristyrelsen bör sålunda prövningsplikt övervägas för vågkraftverk. Med hänsyn till att skogen är en viktig naturresurs anser Göteborgs kommun att prövningsplikt bör införas för sågverk och vissa andra skogsindustriella anläggningar.

Jag har nyss föreslagit att prövningsplikt skall gälla för gruvor för brytning av uran m. m. och anläggningar för mineralutvinning i obrutna fjällområden. Det är enligt min mening inte befogat att föreskriva generell prövningsplikt enligt NRL för övriga typer av gruvor.

Beträffande övriga anläggningar som enligt de nyss nämnda förslagen bör omfattas av prövningsplikt gäller liksom för gruvor att de i vissa fall kan vara av sådan betydelse att en mer övergripande prövning av tillkomsten och lokaliseringen bör ske av regeringen enligt bestämmelserna i NRL. Detta kan vara fallet om verksamheten medför särskilt stor omgivningspåverkan eller avses förläggas till ett sådant område för vilket de tidigare föreslagna (avsnitt 4) särskilda hushållningsbestämmelserna skall gälla. Oftast har dock dessa anläggningar liksom många gruvor inte så stor inverkan på omgivningen att det är nödvändigt med en särskild regeringsprövning. Att föreskriva generell prövningsplikt för dessa anläggningar anser jag därför inte vara befogat. I stället bör behovet av prövning övervägas från fall till fall enligt den ordning som jag senare kommer att föreslå (avsnitt 6.4).

Vad gäller prövningen av skogsindustriella anläggningar med hänsyn till deras betydelse för hushållningen med träfiberråvaror pågår det, som jag tidigare har nämnt, överväganden inom regeringskansliet.

6.3 Undantag från krav på tillstånd

Mitt förslag: Regeringen kan i vissa fall medge undantag från kravet på tillstånd.

Promemorieförslaget: Överensstämmer med mitt förslag (se promemorian s. 139).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte haft något att erinra mot förslaget. Svenska kommunförbundet och Norrtälje kommun föreslår dock att regeringen i stället för att avstå från prövningen bör tillämpa en förenklad tillståndsprövning. Om promemorieförslaget genomförs, förutsätter kommunförbundet m. fl. att den berörda kommunen alltid kommer att höras. Några kommuner anser vidare att undantag inte bör få meddelas utan att den berörda kommunen har medgett detta.

Skälen för mitt förslag: Enligt 136a § femte stycket byggnadslagen kan regeringen för ett visst fall medge undantag från prövningsskyldigheten, om verksamheten inte är av den betydelse som anges i första stycket, dvs. bl. a. om den inte har väsentlig betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar.

Som jag har anfört i det föregående (avsnitt 6.1) har de anläggningar och verksamheter för vilka obligatorisk prövningsskyldighet enligt de nu föreslagna bestämmelserna skall gälla, normalt sett stor inverkan på omgivningen. I vissa fall kan det emellertid inträffa att en etablering är av så begränsad omfattning att en prövning inte är motiverad. I sådana fall bör regeringen, i likhet med vad som nu gäller, kunna medge undantag från kravet på tillstånd. Jag ser ingen anledning att för dessa fall föreslå någon form av förenklad tillståndsprövning.

Jag återkommer till det av vissa remissinstanser framförda kravet på kommunal tillstyrkan när jag behandlar frågan om det kommunala inflytandet (avsnitt 6.5).

När undantag från tillståndskravet aktualiseras, bör en översiktlig bedömning av företagets betydelse göras. Huruvida kommunen därvid bör lämnas tillfälle att yttra sig får bedömas från fall till fall. Det torde många gånger komma att visa sig naturligt att kommunens yttrande inhämtas. Något krav på kommunalt yttrande anser jag dock inte bör föreskrivas.

6.4 Prövning efter särskilt beslut

Mitt förslag: Regeringen kan under vissa förutsättningar besluta att en anläggning eller åtgärd, som inte är obligatoriskt prövningspliktig, inte får utföras utan tillstånd.

Promemorieförslaget: Överensstämmer med mitt förslag (se promemorian s. 140–142).

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har kommenterat förslaget. Enligt dessa behöver bestämmelserna preciseras.

Skälen för mitt förslag: Enligt 136a § sjunde stycket byggnadslagen kan regeringen besluta om prövning även av andra verksamheter än de för vilka prövningsskyldighet särskilt har föreskrivits (förbehållsbeslut).

Jag har tidigare (avsnitt 6.2) föreslagit att uppräkningen i lagtexten av prövningspliktiga anläggningar och verksamheter skall göras så fullständig som möjligt. Som jag då framhöll är det dock inte möjligt att uttömmande ange alla anläggningar eller verksamheter som bör prövas av regeringen. Även andra etableringar än de obligatoriskt prövningspliktiga kan i ett särskilt fall vara av sådan beskaffenhet, att prövning bör ske. Regeringen bör därför, liksom nu är fallet, ha möjlighet att i enskilda fall besluta att en viss anläggning eller verksamhet inte får anordnas utan tillstånd av regeringen.

Huruvida krav på tillstånd skall uppställas eller inte, måste naturligtvis bedömas från fall till fall. Vissa allmänna kriterier kan dock ställas upp.

Tillstånd bör exempelvis fordras om en anläggning eller verksamhet orsakar betydande miljöstörningar eller andra betydande ingrepp i naturen. Inte bara verksamhetens art utan även dess lokalisering och utformning i det enskilda fallet har betydelse när det gäller att bedöma om en etablering får sådana effekter att den inte bör få utföras utan tillstånd. Det kan exempelvis finnas anledning att pröva en anläggning med utsläpp av svavel och andra försurande ämnen inom särskilt försurningskänsliga områden, även om anläggningen normalt inte behöver prövas.

Regeringen har med stöd av gällande regler i flera fall förbehållit sig prövningen av hamnar, framför allt större kolhamnar. Beträffande vissa hamnanläggningar kan det ifrågasättas om inte obligatorisk prövningsskyldighet bör införas. Svårigheten att på ett enkelt och entydigt sätt avgränsa sådana hamnar gör dock att den nuvarande ordningen med beslut i varje enskilt fall är att föredra.

Jag har tidigare (avsnitt 6.2) föreslagit att anläggningar för brytning av uran m. m. liksom anläggningar för utvinning av mineral inom obrutna fjällområden alltid skall kräva tillstånd. Även annan mineralutvinning kan orsaka betydande påverkan på omgivningen genom ingrepp i landskapet och utsläpp av föroreningar. Med tanke på att många projekt är av mindre omfattning är det emellertid, som jag tidigare har sagt, inte befogat att införa prövningsskyldighet för all mineralutvinning, utan den nuvarande ordningen med beslut i varje enskilt fall är att föredra.

I detta sammanhang vill jag också erinra om vad jag nyss anförde om prövning av större vindkraftverk (avsnitt 6.2).

Utvidgningar av befintliga verksamheter är i allmänhet inte av sådan beskaffenhet att en regeringsprövning behövs. I undantagsfall, t. ex. om utvidgningen är omfattande i förhållande till den redan befintliga verksamheten, kan dock även en utvidgning ha sådan inverkan på omgivningen att den är att jämställa med en nyetablering. I sådana fall bör regeringen därför ha möjlighet att besluta om prövning. Regeringen har under senare år endast i några enstaka fall förbehållit sig prövningen av utvidgning av en pågående verksamhet. Även den prövningsordning som jag nu föreslår torde medföra att antalet förbehållsbeslut kommer att bli litet.

I likhet med vad som har föreslagits i departementspromemorian anser jag att statliga myndigheter på samma sätt som nu bör vara skyldiga att till regeringen anmäla behov av regeringsprövning när det gäller etableringar som till sin beskaffenhet är att jämställa med de obligatoriskt prövningspliktiga. En uttrycklig föreskrift härom bör tas in i NRL. Givetvis kan anmälan göras även av den som skall svara för en etablering och av den berörda kommunen.

6.5 Det kommunala inflytandet

Mitt förslag: Regeringen är i princip förhindrad att lämna tillstånd om inte den kommun inom vars område etableringen skall ske, har tillstyrkt detta. I vissa undantagssituationer kan dock regeringen kan lämna tillstånd utan hinder av att kommunal tillstyrkan inte föreligger.

Promemorieförslaget: Överensstämmer med mitt förslag (se promemorian s. 142–144).

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser, däribland Svenska kommunförbundet, en bred majoritet av kommunerna och samtliga länsstyrelser som yttrat sig i frågan tillstyrker promemorieförslaget. Några instanser anser att det bör ankomma på riksdagen att behandla sådana fall då de nationella intressena bör ta över de lokala. En del instanser, däribland flera kommuner, framhåller att några inskränkningar i dagens kommunala vetorätt inte bör göras. Den föreslagna ändringen i kommunernas vetorätt strider enligt några remissinstansers mening mot hittillsvarande strävanden från statsmakterna att öka det kommunala självbestämmandet.

Några kommuner anser vidare att regeringen inte bör få medge undantag från kravet på tillstånd utan att den berörda kommunen har medgett detta.

Skälen för mitt förslag: När 136 a § infördes år 1972 omfattade prövningen industriella eller liknande verksamheter som är av väsentlig betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar. Med hänsyn till den ingripande påverkan på bygden som sådana verksamheter kan medföra föreskrevs att tillstånd till lokalisering inte får medges utan att den kommun till vilken verksamheten är tänkt att förläggas har tillstyrkt det. Denna kommunala vetorätt har använts i fyra fall.

En grundtanke i lagrådsremissen angående PBL är att kommunerna skall garanteras ett starkt inflytande över den lokala miljön. Den statliga kontrollen begränsas i huvudsak till att bevaka riksintressen, frågor som berör flera kommuners intressen samt vissa hälsoskydds- och säkerhetsfrågor rörande bebyggelse. Samma grundsyn bör prägla bestämmelserna om kommunernas inflytande över tillkomsten av sådana industrietableringar m. m. som skall prövas enligt NRL. Liksom i dag bör kommunerna därför ha ett betydande inflytande. Tillstånd bör i princip inte få lämnas om inte den kommun där etableringen skall ske har tillstyrkt detta.

Vissa anläggningar som enligt mitt förslag skall omfattas av regeringsprövningen enligt NRL kan emellertid vara av sådan nationell betydelse att de måste kunna lokaliseras till någon plats inom landet. Det kan t. ex. gälla anläggningar av betydelse för landets självförsörjning i en avspärrningssituation eller för rikets försvar och säkerhet eller anläggningar som i övrigt är av en mycket stor betydelse för landet. Exempel på sådana anläggningar kan vara ett lager för kärnavfall eller för annat avfall, som uppkommit genom verksamheter i landet, eller mycket betydelsefulla mineralfyndigheter.

Om alla kommuner som kan komma i fråga motsätter sig en lokalisering i ett sådant fall, skulle etableringen – med ett kommunalt veto – inte kunna komma till stånd inom landet. Detta kan enligt min mening inte vara rimligt. Om lokalisering av en viss anläggning inom landet verkligen är nödvändig, bör det därför finnas en möjlighet för regeringen att låta riksintresset ta över det lokala intresset och ge tillstånd till anläggningen även om kommunen inte har tillstyrkt detta.

Mot bakgrund av det svenska kärnkraftsprogrammet och riksdagens beslut att avveckla kärnkraften kan dock inte uranbrytning betraktas som en nationell angelägenhet av sådan karaktär att det skulle kunna bli aktuellt att inskränka det kommunala vetot.

Många remissinstanser som har tillstyrkt den i promemorian föreslagna utformningen av det kommunala inflytandet har uttryckligen förutsatt att möjligheten att lämna ett tillstånd mot en kommuns vilja kommer att tillämpas på det restriktiva sätt som har redovisats i promemorian.

Jag har samma syn på denna fråga. En möjlighet för regeringen att i speciella fall lämna tillstånd mot kommunens vilja måste användas ytterst restriktivt. Huvudregeln måste även i fortsättningen vara att kommunen skall ha tillstyrkt för att tillstånd skall få lämnas. Föreligger inte en sådan tillstyrkan, bör i första hand alternativa lokaliseringar övervägas och närmare utredas. Det får förutsättas att stora ansträngningar görs för att i samråd med de därvid berörda kommunerna finna en lämplig lokalisering som kan få kommunal tillstyrkan. Först om det visar sig att ingen av de kommuner där det finns en godtagbar plats är beredd att tillstyrka lokaliseringen, bör det kunna komma i fråga att göra avsteg från principen om kommunal tillstyrkan och låta regeringen bestämma den plats där lokalisering får ske.

Många instanser betonar vikten av att regeringens tillstånd föregås av noggranna utredningar om alternativa lokaliseringsplatser och att kommunen på ett tidigt stadium får insyn i det utredningsmaterial som skall ligga till grund för beslutet. Hur stora krav som skall ställas på utredningar om alternativa lokaliseringar får bedömas från fall till fall med hänsyn till bl. a. verksamhetens art och dess påverkan på miljön. Innan regeringen fattar beslut om tillstånd bör det dock vara tillfredställande utrett att någon lämpligare plats inte står att finna.

I en situation där det kan bli aktuellt att gå emot kommunens vilja är det enligt min mening självklart att kommunens synpunkter på etableringen måste tillmätas stor betydelse och tillgodoses så långt möjligt. Det kan t. ex. bli fråga om att jämka omfattningen av den aktuella verksamheten eller att föreskriva speciella villkor för dess tillkomst och drift. Lika självklart är det att berörda kommuner på ett tidigt stadium får insyn i det aktuella utredningsmaterialet.

Några remissinstanser, bl. a. Uppsala kommun och ett par universitetsfakulteter, anser att inskränkningen i kravet på kommunal tillstyrkan bör preciseras till att gälla bestämda anläggningar, t. ex. lager för kärnavfall. Som jag nyss nämnde kan ett lager för kärnavfall vara av sådan nationell betydelse att det måste kunna lokaliseras inom landet. Även andra anläggningar kan dock ha sådan betydelse. Det är enligt min mening inte möjligt att ange exakt vilka typer av anläggningar som undantagsmöjligheten skall omfatta. Jag kan därför inte biträda remissinstansernas uppfattning på denna punkt.

Några remissinstanser har vitsordat att det i och för sig är rimligt att de nationella intressena vid en viss etablering får ta över de lokala men hävdat att dessa frågor bör behandlas av riksdagen. Eftersom riksdagen enligt 11 kap. 8 § regeringsformen inte får fullgöra en förvaltningsuppgift i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen, är den förordade lösningen inte möjlig. Enligt min mening är den i promemorian föreslagna ordningen den lämpligaste. Jag förordar därför att promemorieförslaget genomförs.

De regler som enligt vad jag nu har föreslagit skall gälla vid regeringens tillståndsprövning ger kommunen ett mycket starkt inflytande i fråga om lokaliseringen av anläggningar med stor omgivningspåverkan, även om det i undantagsfall blir möjligt att gå emot kommunens vilja. Jag kan därför inte dela uppfattningen att den föreslagna ändringen i den kommunala vetorätten skulle – som ett par remissinstanser hävdat – strida mot strävandena att öka kommunernas självbestämmande.

Sammanfattningsvis anser jag således, i likhet med vad som har föreslagits i departementspromemorian, att kommunerna i princip skall ha en vetorätt i frågor om tillstånd till sådana etableringar som skall prövas av regeringen enligt NRL. Om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att en viss anläggning kan komma till stånd inom landet och om ingen annan i tekniskt, ekonomiskt eller annat hänseende lämpligare plats för anläggningen stått att finna, bör dock regeringen kunna lämna tillstånd även om kommunen inte har tillstyrkt detta.

Vad gäller det av vissa remissinstanser framförda kravet på kommunal tillstyrkan innan regeringen i ett visst fall medger undantag från kravet på tillstånd vill jag erinra om att ett beslut om undantag från prövningsplikten innebär bl. a. att anläggningen inte har den ingripande påverkan på omgivningen som motiverar regeringsprövning. Att ställa krav på kommunal tillstyrkan för sådana beslut anser jag inte rimligt. Jag vill i detta sammanhang även erinra om det inflytande över lokaliseringen som PBL-förslaget kan ge kommunen.

6.6 Samordning med annan lagstiftning

Mitt förslag: Regeringsprövningen enligt NRL av stora industrianläggningar m. m. samordnas med prövningen enligt miljöskyddslagen, fastbränslelagen och vattenlagen.

Promemorieförslaget: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag (se promemorian s. 144–148). I promemorian behandlas dock inte frågan om samordning med fastbränslelagen.

Remissinstanserna: Några invändningar av betydelse mot förslaget har inte framförts.

Skälen för mitt förslag: Jag nämnde inledningsvis att jag avser att i annat sammanhang lägga fram ett samlat förslag om följdlagstiftning till bl. a. PBL och NRL. Mot den bakgrunden skall jag här huvudsakligen endast diskutera behovet av en samordning av regeringsprövningen enligt 4 kap. NRL och den prövning av anläggningar m. m. som sker enligt olika specialagar.

De anläggningar och verksamheter som enligt vad jag tidigare (avsnitt 6.2) har föreslagit alltid skall prövas av regeringen, är normalt prövningspliktiga även enligt PBL-förslaget och miljöskyddslagen. För kärntekniska anläggningar gäller dessutom bestämmelserna i den kärntekniska lagstiftningen, för brytning av uran m. m. bestämmelserna i minerallagen och för fossileldade anläggningar bestämmelserna i fastbränslelagen. För byggan-

de m. m. av plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden kan i vissa fall tillstånd enligt vattenlagen behövas.

En reglerad samordning av prövningen enligt NRL med den prövning som skall ske enligt speciallagar behövs endast i fråga om de anläggningar och verksamheter som obligatoriskt skall prövas av regeringen. Mot denna bakgrund bör en samordning med NRL övervägas endast beträffande prövningen enligt PBL, miljöskyddslagen, lagen om kärnteknisk verksamhet, minerallagstiftningen, fastbränslelagen och vattenlagen.

Som jag inledningsvis nämnde beslutade regeringen den 13 denna månad om remiss till lagrådet av förslag till följdlagstiftning till PBL och NRL. Remissen omfattade bl. a. förslag till samordning av regeringsprövningen enligt NRL med prövningen enligt miljöskyddslagen och vattenlagen. När jag nu redovisar mina överväganden i samordningsfrågan tar jag emellertid för sammanhangets skull även upp prövningen enligt dessa båda lagar.

PBL

För en anläggning som skall prövas enligt 4 kap. NRL måste normalt detaljplan upprättas. Som jag nyss föreslog bör tillstånd enligt NRL som regel få lämnas endast efter kommunal tillstyrkan. Detta krav på kommunal tillstyrkan får anses innebära tillräckliga garantier för att planläggning skall komma till stånd i den omfattning som behövs eller att befintliga planer anpassas till tillståndsbeslutet. I de undantagsfall då det kan komma i fråga att regeringen går emot kommunens avstyrkan i tillståndsärendet torde man kunna utgå från att det berörda området är av riksintresse och att området därför enligt de tidigare föreslagna reglerna (avsnitt 3.8) skall skyddas mot åtgärder som kan hindra eller påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningen. Det får förutsättas att länsstyrelsen i en sådan situation med stöd av bestämmelserna i 12 kap. PBL bevakar det statliga intresset av att anläggningen kan komma till stånd på den aktuella platsen. Regeringen kan i dessa fall även genom ett planföreläggande tvinga kommunen att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser så att anläggningens tillkomst inte hindras eller försvåras (12 kap. 6 § PBL).

Några särskilda regler om en samordning mellan NRL och PBL torde mot den angivna bakgrunden inte behövas. Min uppfattning i denna fråga stämmer överens med promemorieförslaget.

Miljöskyddslagen

Om regeringen enligt 136 a § byggnadslagen har prövat frågan om tillkomsten och lokaliseringen av en viss verksamhet med hänsyn till hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar, är beslutet bindande vid prövning enligt miljöskyddslagen (2 § andra stycket miljöskyddslagen). Enligt 6 § första stycket sistnämnda lag får miljöfarlig verksamhet, som kan befaras medföra olägenhet av väsentlig betydelse, utövas endast om särskilda skäl föreligger. Om olägenheterna av den miljöfarliga verksamheten

är av den art eller omfattning att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsenligt försämrade eller att betydande förlust från naturvårdssynpunkt uppkommer eller att liknande allmänna intressen skadas avsevärt, är verksamheten förbjuden. Endast regeringen kan då under vissa i paragrafen angivna förutsättningar lämna tillstånd till verksamheten. Bestämmelserna i 6 § första och andra styckena gäller dock inte beträffande verksamheter som har prövats enligt 136 a § byggnadslagen med hänsyn till hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar (6 § tredje stycket). Skall regeringen pröva en verksamhet med hänsyn till detta hushållningsintresse, får frågan om tillstånd enligt miljöskyddslagen inte avgöras innan regeringsprövningen har skett (9 § miljöskyddslagen). Vidare gäller att, om regeringen har lämnat tillstånd till en verksamhet efter prövning utifrån det nämnda hushållningsintresset, igångsättningsmedgivande enligt 21 a § miljöskyddslagen får lämnas utan hinder av att vissa föreskrifter om samråd m. m. inte har iakttagits.

I den nyss nämnda lagrådsremissen har föreslagits att miljöskyddslagen skall ändras så att motsvarande samordning kommer att gälla beträffande regeringsprövningen enligt NRL och prövningen enligt miljöskyddslagen.

Lagen om kärnteknisk verksamhet

Några bestämmelser om en samordning mellan prövningen enligt 136 a § byggnadslagen och lagen om kärnteknisk verksamhet finns inte i nuvarande lagstiftning. Frågan berördes i samband med tillkomsten av den nya lagstiftningen på kärnenergiområdet. För att inte föregripa det då pågående översynsarbetet av prövningssystemet enligt 136 a § byggnadslagen såg emellertid föredraganden ingen anledning att då lägga fram ett förslag till en samordning (prop. 1983/84: 60 s. 65 f).

Med den utformning av regeringsprövningen enligt NRL som jag har förordat kommer denna att avse övergripande frågor, såsom anläggningens lokalisering, art och omfattning samt frågor om markanvändning och miljö, energi, transporter och sysselsättning. Ett annat syfte med prövningen är att på ett tidigt stadium få klarlagt om en större investering skall kunna påbörjas. Prövningen enligt lagen om kärnteknisk verksamhet är å andra sidan inriktad på de säkerhets- och strålskyddsproblem som föreligger vid den avsedda anläggningen och om den föreslagna förläggningsplatsen med hänsyn till dessa intressen är godtagbar.

Skillnaderna i syftet med regeringsprövningen enligt NRL och prövningen enligt kärnkraftslagstiftningen gör det svårt att uppnå en tidsmässig samordning. Föreliggande säkerhets- och strålskyddsfrågor kan dessutom endast preliminärt bedömas innan beslut fattats om en viss angiven förläggningsplats. Med hänsyn till vad jag nu har anfört anser jag det inte meningsfullt med en samordning av prövningen enligt NRL och lagen om kärnteknisk verksamhet. Självfallet kommer det vid beredningen inom regeringskansliet av dessa ärenden att hållas fortlöpande kontakter mellan de berörda departementen. Vid mitt ställningstagande i frågan har jag också beaktat att det på kärnkraftsområdet finns endast ett litet antal anläggningar för vilka frågan om tillstånd återstår att pröva.

Minerallagstiftningen

Rätten att utnyttja mineraltillgångar regleras i gruvlagen (1974: 342, ändrad senast 1982: 627) och minerallagen.

Regeringen beslutade våren 1983 att en parlamentarisk kommitté skall se över minerallagstiftningen (Dir 1983: 41).

Enligt vad som sägs i promemorian bör frågan om en samordning mellan minerallagstiftningen och 4 kap. NRL tas upp av minerallagskommittén. Därför har i promemorian inte lagts fram något förslag till en sådan samordning.

I sitt yttrande över promemorian om NRL framhåller minerallagskommittén att det är osannolikt att ett betänkande kan avges i sådan tid att en ny lagstiftning inom mineralområdet kan träda i kraft samtidigt med NRL. Kommittén framhåller vidare att det är angeläget att inte det fortsatta arbetet med NRL föregriper kommitténs fortsatta överväganden.

Mot bakgrund av vad som nu anförts är jag inte beredd att nu lämna något förslag till lösning av samordningen mellan minerallagstiftningen och NRL.

Fastbränslelagen

Enligt 3 a § fastbränslelagen krävs tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för att uppföra, installera eller ändra en eldningsanläggning så att den får ett utförande för huvudsaklig eldning med kol, om anläggningen avses få en tillförd effekt överstigande 500 kW. Tillstånd krävs också för att elda i en anläggning med annat utförande än som nyss nämnts, om anläggningens tillförda effekt överstiger 500 kW.

Tillstånd enligt fastbränslelagen behövs inte om tillstånd till anläggningen har meddelats enligt 136 a § byggnadslagen. Bestämmelsen härom bör ändras så att den i fortsättningen avser tillstånd enligt 4 kap. NRL. Jag avser att återkomma till regeringen om detta när jag lägger fram förslag till proposition i följdlagstiftningsfrågorna.

Vattenlagen

I 3 kap. vattenlagen finns bestämmelser om allmänna förutsättningar för vattenföretag.

Enligt 1 § nämnda kapitel får ett vattenföretag inte komma till stånd, om det med hänsyn till valet av plats eller på något annat sätt möter hinder från allmänna planeringssynpunkter.

Byggnads- och anläggningsarbeten som utgör vattenföretag eller utförs för ett sådant företag får inte heller strida mot fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan. Vattenföretag skall dessutom utföras så att syftet med särskilda bestämmelser i övrigt som gäller för bebyggande eller annan användning av ett mark- och vattenområde inte motverkas (3 kap. 2 §).

I 3 kap. 4 § föreskrivs att ett vattenföretag får komma till stånd endast om fördelarna från allmän och enskild synpunkt av företaget överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av det.

Tanken med den gällande regleringen i vattenlagen är bl. a. att möjliggöra en helhetsbedömning av de för- och nackdelar som är förenade med ett vattenföretag och att samtidigt undvika en dubbelprövning av företaget. I sistnämnda syfte föreskrivs i 3 kap. 6 § 1 att bestämmelserna i 1, 2 och 4 §§ inte gäller vattenföretag som vid prövning av en viss verksamhet enligt 136a § byggnadslagen har angetts som villkor för verksamheten. Genom denna undantagsregel förhindras dubbelarbete hos olika tillståndsmyndigheter liksom risken för att sådana myndigheter kommer till olika resultat vid tillåtlighetsprövningen (prop. 1981/82: 130 s. 103).

I den nyss nämnda lagrådsremissen med förslag till följdlagstiftning till PBL och NRL har föreslagits att 3 kap. 6 § 1 skall ändras så att den blir tillämplig på vattenföretag som vid en prövning enligt NRL har angetts som ett villkor för det tillståndsgivna företaget.

Bestämmelsen i 3 kap. 6 § vattenlagen hindrar inte att prövningen enligt vattenlagen sker före 136a §-prövningen. Det är dock i de flesta fall lämpligt att den vattenrättsliga prövningen anstår till dess prövningen enligt 136a § har skett (prop. 1981/82: 130 s. 418). På motsvarande sätt kan det vara lämpligt att frågan om tillstånd enligt vattenlagen inte avgörs innan prövningen enligt NRL har skett. Enligt promemorieförslaget torde dock någon uttrycklig föreskrift härom inte erfordras. Jag har samma uppfattning.

När regeringen prövar ett företags tillåtlighet enligt NRL följer det av 7 kap. 2 § regeringsformen att behövliga upplysningar och yttranden skall inhämtas från berörda myndigheter m. fl. Någon närmare reglering härom utöver den som finns i regeringsformen behövs enligt min mening inte.

6.7 Tillsyn och ansvar

Mitt förslag: Länsstyrelsen har tillsyn över efterlevnaden av vad som föreskrivs i och beslutas med stöd av 4 kap. NRL. Straffbestämmelserna skärps jämfört med nuvarande regler.

Promemorieförslaget: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag (se promemorian s. 148–149).

Remissinstanserna: Förslaget om länsstyrelsen som tillsynsmyndighet godtas i allmänhet.

Den föreslagna straffskärpningen godtas av remissinstanserna, bl. a. hovrätten för Nedre Norrland.

Skälen för mitt förslag:

Tillsyn

Enligt 1 § byggnadsstadgan (1959: 612, stadgan omtryckt 1981: 873, ändrad senast 1982: 1122) åligger det byggnadsnämnden att bl. a. övervaka efterlevnaden av byggnadslagen, byggnadsstadgan och övriga föreskrifter angående byggandet. Byggnadsnämnden skall enligt 2 § lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. som ett led i inseendet över byggnadsverksamheten ta upp frågan om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning anta att en överträdelse har skett.

Någon motsvarighet till nuvarande bestämmelser om tillsyn beträffande sådana verksamheter som prövas enligt 136 a § byggnadslagen finns inte i PBL-förslaget.

I ett cirkulär till statsmyndigheterna (SFS 1983: 684) har regeringen erinrat om att det åligger myndigheterna att till regeringen anmäla behovet av förbehållsbeslut enligt 136 a § byggnadslagen. Någon uttrycklig skyldighet för statsmyndigheterna att kontrollera att prövning enligt paragrafen kommer till stånd i sådana fall där detta krävs finns däremot inte.

Erfarenheterna har visat att det har varit svårt för byggnadsnämnderna att bedriva en effektiv tillsyn och kontroll i fråga om de verksamheter som berörs av bestämmelserna i 136 a § byggnadslagen. Att nämndens tillsynsskyldighet omfattar även efterlevnaden av bestämmelserna i 136 a § hänger samman med att dessa bestämmelser tagits in i byggnadslagen. Om nu bestämmelserna om regeringsprövning tas in i NRL, upphör detta samband med byggnadslagstiftningen. Det finns då inte längre något skäl att behålla ordningen med byggnadsnämnden som tillsynsmyndighet.

De anläggningar som skall omfattas av reglerna om regeringsprövning i NRL skall som regel prövas även enligt miljöskyddslagen. Tillsynen av miljöfarlig verksamhet utövas av naturvårdsverket, länsstyrelsen och i vissa fall av miljö- och hälsoskyddsnämnden i den berörda kommunen. Det direkta tillsynsansvaret över sådana verksamheter som kräver tillstånd av koncessionsnämnden för miljöskydd åvilar som regel länsstyrelsen. I stor utsträckning har alltså länsstyrelsen redan nu tillsynsuppgifter beträffande flertalet av de anläggningar som enligt mina förslag i det föregående skall prövas enligt 4 kap. NRL. Det är därför lämpligt att länsstyrelsen får ansvaret även för tillsyn över efterlevnaden av vad som föreskrivs i eller beslutas med stöd av 4 kap. NRL. Det ankommer därvid på länsstyrelsen att samråda med och inhämta biträde av de myndigheter som besitter särskild sakkunskap och kompetens inom olika sakområden.

Ansvar

Bestämmelser om ansvar, handräckning m. m. med avseende på 136 a § byggnadslagen finns i lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. Jag föreslår nu att motsvarande bestämmelser – med vissa ändringar som bl. a. innebär en höjning av straffmaximum – tas in i NRL.

Frågan om straffskärpning liksom bestämmelserna om ansvar, handräckning m. m. kommer jag att behandla närmare i specialmotiveringen.

7 Följdlagstiftning

Mitt förslag: NRL skall tillämpas vid planläggning och prövning av lov enligt PBL samt i mål och ärenden enligt vattenlagen, miljöskyddslagen, naturvårdslagen, lagen om vissa torvfyndigheter, väglagen, ellagen och lagen om vissa rörledningar.

Promemorieförslaget: Överensstämmer med mitt förslag (se promemorian s. 151–155).

Remissinstanserna: De förslag till anknytning mellan NRL och andra lagar som lagts fram i departementspromemorian har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Åtskilliga remissinstanser, främst länsstyrelser och kommuner, har dock framhållit att även lagen om skötsel av jordbruksmark och skogsvårdslagen bör anknytas till NRL. Planverket har satt i fråga om inte sektormyndigheternas tillsyn enligt skötsellagarna bör kopplas till NRL mot bakgrund av att de utgångspunkter beträffande långsiktiga miljöhänsyn som föreslås ligga till grund för NRL bör gälla också för åtgärder som vidtas inom jord- och skogsbruket. Några remissinstanser har uttryckligen förklarat sig dela den uppfattning som framförs i promemorian om att skötsellagarna inte nu bör anknytas till NRL. Ett par remissinstanser har ansett att även sådana lagar som expropriationslagen (1972:719), fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144) bör anknytas till NRL.

Skälen för mitt förslag: De hushållningsregler som jag tidigare har föreslagit är inriktade på att ge vägledning för att avgöra frågor om mark- och vattenanvändningen. De kan betecknas som planeringsriktlinjer för alla som bedriver eller avser att bedriva tillståndspliktiga verksamheter som tar i anspråk mark- och vattenområden som kan användas för olika ändamål. Ianspråktagandet kan antingen vara direkt på det sättet att någon vill förändra den pågående användningen av ett område eller indirekt genom att någon vill bedriva en verksamhet på ett visst område på ett sådant sätt att det påverkar intilliggande mark- eller vattenområden.

Avsikten är att NRL skall tillämpas i mål och ärenden enligt de författningar där detta föreskrivs. Mot bakgrund av vad jag nyss anförde blir det aktuellt att ta in en föreskrift om tillämpning av NRL i sådana författningar som innehåller krav på tillstånd för nyetablering av verksamheter eller för utvidgning eller förändring av pågående verksamheter på sådant sätt att det påverkar mark- och vattenområden där verksamheten bedrivs eller intilliggande områden.

För att prövning enligt en viss lag skall anknytas till NRL bör vidare krävas att tillståndsprövningen skall vara sådan att det finns behov av att göra en bred prövning av den ifrågavarande verksamhetens ställning i förhållande till andra mark- och vattenanvändningsintressen. Om hushållningsreglerna i NRL enbart har funktionen att skydda en verksamhet som regleras i en särskild lag finns det, som också påpekas i departementspromemorian, ingen anledning att anknyta en sådan lag till NRL. Så är t. ex. fallet när fångstkvoter för fiskenäringen fastställs för att skapa garantier för en uthållig produktion. När det gäller skötsellagar som skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark, är dessa i allt väsentligt inriktade på att skogsbruk och jordbruk skall bedrivas på ett sådant sätt att markens produktionsförmåga tas till vara. Om man ser endast till skötsellagarnas regler som medel att åstadkomma rationella näringar i ett långsiktigt perspektiv, finns ingen anledning att anknyta lagarna till naturresurslagen. I den mån de innehåller krav på tillstånd för vissa driftsformer och tillståndskravet har uppställts för att hänsyn skall tas också till andra verk-

samheter som konkurrerar om markanvändningen, blir situationen däremot annorlunda.

Som jag nyss redovisade har från främst länsstyrelser och kommuner gjorts gällande att skogs- och jordbrukets skötsellagar bör anknytas till NRL. Flera instanser pekar på att sättet att bedriva de areella näringarna i vissa områden är av avgörande betydelse för att det skall vara möjligt att på sikt behålla natur- och kulturvärdena samt landskapets speciella karaktär och attraktivitet för friluftsliv och turism.

Skogsvårdslagen innehåller förutom skötselföreskrifter också regler om att hänsyn skall tas till naturvården och andra allmänna intressen vid skötseln av skogsmark (1 §). Särskilda tillståndsregler finns också till skydd för svårföryngrad skog och skyddsskog (18 och 19 §§). Det är i första hand naturvårds- och friluftslivsintressen som berörs av sättet att sköta skog. I de norra delarna av landet berörs också rennäringsintressena. Skogsvårdslagen behandlar främst avverkning och plantering av skog. Tillståndsplikt till vissa former av avverkning kan visserligen införas genom föreskrifter med stöd av skogsvårdslagen, men i stort sett ankommer det på varje skogsägare att själv följa de regler som finns i lagen och de föreskrifter som utfärdats med stöd av den. Tillsynen utövas av skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna, som på olika sätt kan ingripa mot skogsägare som bryter mot gällande regler.

Skogsstyrelsen har förklarat sig dela det synsätt som framförs i departementspromemorian och som innebär att skogsvårdslagen inte anknyts till NRL. Bland sina skäl härför har styrelsen särskilt pekat på den skyldighet som styrelsen har att genom råd och anvisningar söka uppnå den enskildes frivilliga medverkan till att de åtgärder utförs som krävs enligt skogsvårdslagen. Man framhåller också att skogsvårdsorganisationen sedan den nya skogspolitiken trädde i kraft år 1980 har utvecklat systematiska och för hela landet enhetliga arbetsrutiner som främst bygger på avverkningsanmälningar och inventeringsdata från den översiktliga skogsinventeringen. Enligt skogsstyrelsen visar vunna erfarenheter att frivillig medverkan uppnås i stor utsträckning, varför föreläggande eller förbud endast sällan behöver tillgripas.

För närvarande finns ett generellt krav på tillstånd enligt skogsvårdslagen endast för slutavverkning i svårföryngrad skog och skyddsskog. Skogsstyrelsen har belyst de effekter som skulle uppstå om ytterligare åtgärder skulle tillståndsprövas enligt skogsvårdslagen för att möjliggöra tillämpning av NRL på ett bredare fält av skogsbruksåtgärder inom hela landet. Det som i första hand skulle kunna vara av intresse är att införa tillståndsplikt till all slutavverkning, med andra ord att ersätta skyldigheten att anmäla planerad slutavverkning med en skyldighet att inhämta tillstånd. Enligt skogsstyrelsen skulle en sådan ändring innebära att årligen omkring 30–40 000 ärenden skulle bli föremål för tillståndsprövning. Styrelsen uppger att skogsvårdsstyrelserna f. n. endast behöver ingripa formellt i omkring 1 000 fall av avverkningsanmälningarna på grund av att de avviker från avverknings- eller naturvårdsbestämmelser i skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen anser att det mot den bakgrunden inte finns någon anledning att införa generell tillståndsplikt för slutavverkning.

Jag anser att man kan skall kunna utgå från att skogsägarna frivilligt medverkar till en god efterlevnad av skogsvårdslagens regler om naturvårdshänsyn. Någon anledning att göra de skötselfrågor som regleras i skogsvårdslagen tillståndspliktiga i vidare utsträckning finns inte f. n.

Jag vill i sammanhanget också erinra om att naturvårdslagens regler om naturvårdsområden (19 §) och naturreservat (7 §) ger möjligheter att införa föreskrifter om avverkning m. m. I mitt anförande till propositionen om PBL förutskickade jag att jag avsåg att föreslå sådana ändringar i naturvårdslagen att kommunerna kan ges möjlighet att inrätta kommunala naturvårdsområden och naturreservat.

Vad jag nu har anfört visar enligt min mening att tillräckliga möjligheter kommer att finnas för att få till stånd sådana avvägningar om skogsmarkens skötsel att skilda intressen kan tillgodoses. Det material som finns och kommer att tas fram för tillämpningen av NRL kommer att vara av stor betydelse för att bedöma den hänsyn som skall tas till naturvårdens och friluftslivets intressen vid skötseln av skogsmark. Detta material bör självfallet användas av skogsvårdsmyndigheterna i deras tillsynsverksamhet och rådgivning till skogsägarna.

Lagen om skötsel av jordbruksmark innehåller regler om brukning av jordbruksmarken. Sedan den 1 juli 1984 finns i den lagen en motsvarighet till skogsvårdslagens regler om hänsyn till naturvårdens intressen. I 6 a § föreskrivs sålunda att hänsyn skall tas till naturvårdens intressen vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket. Enligt förordningen (1979: 426) om skötsel av jordbruksmark (ändrad senast 1984: 198) får lantbruksstyrelsen, efter samråd med statens naturvårdsverk samt riksantikvarieämbetet och statens historiska muséer, meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens intressen. Föreskrifterna får inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

I likhet med skogsvårdslagen bygger lagen om skötsel av jordbruksmark på att markägaren själv tar de hänsyn som krävs. Myndigheterna kan dock meddela närmare föreskrifter i detta avseende. Någon tillståndsplikt för olika åtgärder föreskrivs inte. På samma sätt som i fråga om tillämpningen av skogsvårdslagen får naturligtvis det material som tas fram i anslutning till NRL också betydelse för tillämpningen av lagen om skötsel av jordbruksmark på det sättet, att materialet kan förväntas ge upplysningar om olika områdens kvaliteter i skilda avseenden. Materialet bör därför komma till god nytta för lantbruksmyndigheterna i deras tillsyns- och rådgivningsverksamhet. I likhet med vad jag uttalade i fråga om skogsägarna anser jag att man skall kunna utgå från att lantbrukarna på frivillig bas tar de hänsyn till andra intressen som krävs, i den mån inte den pågående markanvändningen härigenom avsevärt försvåras. Jag delar den uppfattning som framförs i departementspromemorian, att det inte f. n. finns något behov av en tillståndsreglering av frågor om jordbruksdrift som det finns anledning att direkt koppla samman med NRL.

När det gäller de areella näringarna bör man vidare hålla i minnet att de genom gällande lagstiftning och även i mitt förslag till NRL ges viss prioritet i fråga om användningen av marken. De frågor som tilldrar sig

störst intresse i de konflikter mellan jord- och skogsbruksintressen på ena sidan och andra mark- och vattenanvändningsintressen på den andra gäller, som också framhålls i departementspromemorian, användningen av kemikalier. Användningen av bekämpnings- och gödselmedel kan medföra betydande inverkan på möjligheterna att använda mark- och vattenområden för olika ändamål i och omkring spridningsområdet. I de delar som sådan användning är tillståndspliktig kan det vara skäl att göra en något bredare bedömning av markanvändningsfrågor i områdena på det sätt som mitt förslag till NRL reglerar.

Som jag tidigare har nämnt har riksdagen nyligen beslutat om ändring i miljöskyddslagen i syfte att göra det möjligt att komma till rätta med vissa akuta problem med övergödning av föroreningskänsliga vattenområden (prop. 1984/85: 10, JoU 10, rskr 30). Ändringen innebär att regeringen kan förklara ett vattenområde och angränsande marker som ett särskilt föroreningskänsligt område. Regeringen och länsstyrelsen kan meddela generella föreskrifter om de skyddsåtgärder, begränsningar av verksamheter och försiktighetsmått i övrigt som behövs för att tillgodose syftet med regeringsförordnandet. Med mitt förslag att miljöskyddslagen skall anknytas till NRL kommer beslut om föroreningskänsliga områden att föregås av sådana avvägningar som följer av NRL.

Mitt här förda resonemang kring regler för de areella näringarna visar att ett planeringsunderlag av det slag som, enligt vad jag har beskrivit tidigare (avsnitt 2.4), behövs för tillämpning av NRL kan få god användning även vid prövning av ärenden enligt sådana lagar som inte anknyts till NRL.

Lagrådet har tagit upp detta uttalande och anfört följande:

> Lagrådet vill framhålla att det råder oklarhet i frågan vilken betydelse NRL kommer att få på områden reglerade av lagstiftning som formellt inte anknyts till lagen. Departementschefen framhåller (s. 194 ff) att det kunskapsmaterial som finns och kommer att tas fram för tillämpningen av NRL kommer att få god användning vid prövning av ärenden enligt ifrågavarande lagstiftning. Om detta innebär att exempelvis de grundläggande hushållningsbestämmelserna i 2 kap. generellt skall beaktas vid naturresursutnyttjandet, står uttalandet i dålig överensstämmelse med 1 kap. 2 § och dess motiv.

Med anledning av detta uttalande vill jag framhålla att jag naturligtvis inte har tänkt mig att bestämmelserna i NRL skall tillämpas vid prövning enligt andra lagar än de som anknyts till NRL. Däremot kan man konstatera att åtskilliga lagar som inte anknyts till NRL innehåller prövningsgrunder som i vissa avseenden i sak sammanfaller med innehållet i bestämmelserna i NRL. Att det material som utarbetas och ställs samman för tillämpningen av motsvarande bestämmelser i NRL då kommer till användning förefaller mig ganska naturligt.

Som jag redovisade tidigare har ett par remissinstanser föreslagit att expropriationslagen, fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen skall anknytas till NRL. När det gäller expropriationslagen kan man konstatera att de användningsändamål för vilka expropriation kan ske, som regel kräver att tillstånd söks enligt någon av de lagar som enligt

mitt förslag skall ankytas till NRL. Tillståndsprövningen i expropriationsärendet inrymmer en allmän prövning av lämpligheten av och möjligheterna att genomföra expropriationsändamålet, vilket gör det naturligt att NRL:s regler vägs in i prövningen. De markanvändningsförändringar som expropriationen leder till kommer att mera i detalj prövas enligt de lagar som reglerar själva verksamheten. Jag kan mot den här bakgrunden inte se något behov av en anknytning mellan expropriationslagen och NRL. I fråga om beslut enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen är situationen något annorlunda. Som uttalats i departementspromemorian är dessa lagar närmast att betrakta som genomförandelagar för redan fattade beslut om användning av mark och vatten. Det finns emellertid situationer där beslut enligt lagarna självständigt kan styra markanvändningen på ett sätt som inverkar på det framtida utnyttjandet av olika markområden och där det således kan finnas skäl för prövningsmyndigheten att själv grunda beslutet på sådana överväganden som förutsätts i NRL. En eventuell anknytning mellan dessa lagar och NRL förutsätter emellertid ytterligare utredning. Tills vidare är det enligt min mening tillräckligt att lagarna samordnas med PBL på det sätt jag tidigare har berört (avsnitt 2.4).

En naturresurslag av det slag som jag nu har förordat är naturligtvis mest användbar i sådana fall där man kan styra lokaliseringen av en verksamhet eller besluta mera i detalj om de verkningar som en viss verksamhet får medföra för omgivningen. I departementspromemorian har mot den bakgrunden föreslagits att f. n. PBL, vattenlagen, miljöskyddslagen, väglagen, ellagen, lagen om vissa rörledningar och naturvårdslagen anknyts till NRL. Beträffande dessa lagar har också i promemorian konkreta förslag till anknytningar lagts fram och kunnat bedömas av remissinstanserna.

Jag delar bedömningen i promemorian att det är angeläget att få till stånd en samordning mellan de nu angivna lagarna. Jag vill emellertid också föreslå att den av riksdagen nyligen antagna lagen (1985: 620) om vissa torvfyndigheter anknyts till NRL. Enligt den nya lagen skall nämligen vid prövning av frågor om utvinning av torv, göras överväganden av samma slag som förutsätts i förslaget till NRL.

När det gäller samordningen mellan PBL och NRL vill jag erinra om att bestämmelser härom redan har föreslagits i propositionen om PBL. Beträffande samordningen mellan NRL och flertalet av de övriga berörda lagarna har förslag lagts fram i de tidigare nämnda lagrådsremisserna den 25 april och den 13 juni i år. Som jag redan har anmält återkommer jag i annat sammanhang med ett samlat förslag till proposition om följdlagstiftning till bl. a. PBL och NRL.

Jag vill här slutligen nämna något om minerallagstiftningen. Som redovisats i departementspromemorian finns starka skäl som talar för att även gruvlagen, minerallagen och kontinentalsockellagen anknyts till NRL. Att något konkret förslag inte har lagts fram i promemorian beror på att dessa lagar f. n. ses över av den förut nämnda minerallagskommittén. I promemorian konstateras att förslag från kommittén enligt direktiven skall lämnas före utgången av år 1985 och att en samordning av nuvarande gruv- och minerallag med NRL kräver omfattande ändringar i lagarna. Enligt vad

som sägs i promemorian bör samordningsfrågan tas upp av kommittén. I sitt yttrande över departementspromemorian har kommittén anfört att det får anses osannolikt att ett betänkande kan avges i sådan tid att en ny lagstiftning inom mineralområdet kan träda i kraft den 1 januari 1987. Kommittén pekar dock på att gruvdrift är underkastad prövning enligt flera av de lagar som enligt promemorian skall anknytas till NRL och att prövningen av frågor om gruvdrift därigenom ändå i åtskilliga avseenden kommer att bli beroende av NRL:s bestämmelser. Mot den bakgrunden anser kommittén att särskilda bestämmelser i minerallagstiftningen inte är erforderliga under övergångsperioden fram till dess ett förslag från kommittén har genomförts. Jag kan dela kommitténs bedömning och lägger således inte nu fram förslag till ändringar i gruvlagen, minerallagen och kontinentalsockellagen.

Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom bostadsdepartementet upprättats ett förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m.

Specialmotivering till förslaget till lag om hushållning med naturresurser m. m.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 §

Marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skall användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning främjas.

Paragrafen anger NRL:s inriktning och får vid sidan av bestämmelserna i 2 och 3 kap betydelse vid tillämpningen av NRL i mål och ärenden enligt de speciallagar som anknyts till NRL.

NRL:s resursbegrepp, så som detta kommer till uttryck i paragrafens inledande ord, innefattar våra mark- och vattenresurser och den natur- och kulturmiljö som formats av människan.

Uttrycken "marken" och "vattnet" har i princip samma innehåll som uttrycken har haft i arbetet med den fysiska riksplaneringen sedan 1970-talets början. Även de under markytan liggande jordlagren m. m. och grundvattnet samt resurser som finns under sjö- eller havsbottnen omfattas således av begreppen. När det talas om den fysiska miljön i övrigt åsyftas i första hand fysiska resurser som skapats av människan i form av byggnader, anläggningar m. m. Särskilt sociala och samhällsekonomiska synpunkter gör det angeläget att hela den fysiska miljön omfattas av en god hushållning. Paragrafen ger därmed också uttryck åt den vida inriktning som den fysiska planeringen numera har. I denna planering uppmärksammas ju markens och vattnets användning bl. a. för bebyggelse och anlägg-

ningar samt för produktion och för annan försörjning. Även t. ex. våra sötvattenområden och våra kustnära havsområden innefattas numera i den fysiska planeringen för marken och vattnet.

Som jag nämnde i den allmänna motiveringen föreslår *lagrådet* att uttrycket "den fysiska miljön i övrigt" skall utgå ur lagtexten. Lagrådet utgår från att paragrafen inte avser att reglera hur byggnader och anläggningar av olika slag skall användas utan att den endast handlar om mark- och vattenområdenas användning för olika ändamål, bl. a. för bebyggelse och anläggningar. För egen del anser jag att uttrycket bör vara kvar. Enligt min mening ligger det ett värde i att bestämmelsen uttrycker att det inte bara är själva mark- och vattenområdena som sådana som omfattas av bestämmelsen. Paragrafen har en vidare syftning. Bestämmelserna i NRL handlar också om hänsyn till den byggda miljön, landskapsbilden m. m. Dessa frågor ryms enligt min mening inte i uttrycket "mark- och vattenområden". Uttrycket "den fysiska miljön i övrigt" återkommer i 2 kap. 10 § och bör vara kvar även där.

Jag vill nämna att vattenöverdomstolen anser att det av lagtexten bör framgå att grunden under ytvatten och även grundvattnet omfattas av bestämmelserna och att det också vore fördelaktigt om paragrafen gav direkt uttryck för att även de under markytan liggande jordlagren omfattas. Som framgår av vad jag nyss anförde anser jag att detta inte är nödvändigt.

Hur sådana naturresurser som är av särskild betydelse för samhällets utveckling och som det råder brist på skall användas, måste övervägas särskilt noga så att dessa resurser används på ett för samhället riktigt sätt. I första hand gäller det naturligtvis sådana begränsade naturresurser om vars utnyttjande det råder konkurrens. Det sätt på vilket marken och vattnet används inverkar, så som jag har framhållit i den allmänna motiveringen, på möjligheterna att utvinna ämnen och material ur marken och vattnet och påverkar också förutsättningarna för den biologiska produktionen i vid mening. Vid överväganden och beslut om hur marken och vattnet får användas måste hänsyn tas till de konsekvenser som olika användningssätt har för de begränsade naturresurser som är knutna till marken och vattnet. Användningen av den fysiska miljön bör m. a. o. vara inriktad på en god hushållning från ekologiska, sociala och samhällsekonomiska synpunkter.

Det innebär att tillgängliga resurser måste utnyttjas på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt både med hänsyn till olika användningssätt och över tiden. En avvägning måste då göras mellan å ena sidan intresset av att bevara naturresurser för framtiden och å andra sidan värdet av att ta en resurs i anspråk.

I en god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt ligger ett krav att intressen och anspråk som hänger samman med livsmedelsförsörjningen, industrins råvaruförsörjning, energiförsörjningen och samhällsbyggandet skall beaktas. Däri ligger bl. a. ett krav på att lämpliga områden ställs till förfogande för samhällsbyggandets olika led i form av t. ex. anläggningar för produktion och teknisk försörjning, för skilda vetenskapliga, kulturella och rekreativa behov samt för det militära och civila försvaret.

I en god hushållning ingår också att disponera resurserna och att utforma nödvändiga ingrepp med hänsyn till människornas behov och så att mångformigheten i natur- och kulturmiljön bevaras. Beslut om användningen av våra naturresurser innebär i många fall att man måste göra avvägningar mellan ett flertal, ofta motstridiga intressen. Ekologiska, sociala och samhällsekonomiska synpunkter måste därvid vägas mot varandra på ett sätt som sammantaget främjar en god hushållning.

När kunskaperna om de ekologiska konsekvenserna av skilda ingrepp och exploateringsåtgärder är bristfälliga, medför det att man måste iaktta försiktighet med oåterkalleliga förändringar. Ett viktigt inslag i hushållningstanken är bevarande av natur- och kulturvärden och skydd av särskilt ömtåliga mark- och vattenområden. Särskilda bevarandeåtgärder motiveras vidare av behovet att behålla handlingsfriheten för framtida omdispositioner av resursutnyttjandet, av behovet av referensområden för den vetenskapliga forskningen och för att tillgodose människors behov och önskemål bl. a. i fråga om rekreation och estetiska och kulturella upplevelser.

De sociala hänsyn som inryms i kravet på hushållning med naturresurserna är starkt sammanflätade med de ekologiska och samhällsekonomiska hänsyn som tidigare berörts. Frågan om hur mark- och vattenområden används för olika ändamål har stor betydelse från välfärdssynpunkt och med hänsyn till möjligheterna att skapa goda levnadsförhållanden för människorna. Krav på skydd mot för människan skadliga miljöbetingelser är givetvis grundläggande från social synpunkt liksom hävdandet av allemansrätten.

Vid valet mellan att bevara naturresurser eller att ta dem i anspråk bör i princip en samhällsekonomisk bedömning göras av vilken åtgärd som är att föredra. Den samhällsekonomiska värderingen måste göras bl.a. med utgångspunkt i målen för den ekonomiska politiken. Det innebär att effekterna på sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten måste tillmätas stor betydelse. En långsiktig expansion av produktion, investeringar och sysselsättning måste tryggas. Följderna för den regionala balansen och fördelningen av levnadsstandard i landet måste vägas in. Den samhällsekonomiska bedömningen innefattar även ett hänsynstagande till kommunernas ekonomiska situation liksom den påverkan på försörjningsläget som olika åtgärder kan komma att få. De ekologiska och sociala aspekterna har naturligtvis också ett ekonomiskt värde vid en sådan bedömning.

NRL kan sammanfattningsvis sägas syfta till att god natur- och kulturmiljö skall bevaras, att landets försörjning med naturresurser tryggas i ett långsiktigt perspektiv samt att ett ändamålsenligt samhällsbyggande främjas. Både bevarande- och användningsintressen skall alltså beaktas.

2 §

Bestämmelserna i 2 och 3 kap. skall tillämpas enligt vad som är föreskrivet i plan- och bygglagen (0000:000), vattenlagen (1983:291), miljöskyddslagen (1969:387), naturvårdslagen (1964:822), lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, väglagen (1971:948), lagen (1902:71 s.1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar och lagen (1978:160) om vissa rörledningar.

I enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3) är NRL till sin uppläggning närmast att betrakta som ett instrument för att lösa konflikter om utnyttjandet av naturresurser. Det torde knappast vara möjligt för enskilda markanvändningsintressenter att göra sådana planeringsöverväganden som måste ligga till grund för tillämpning av lagen. Överväganden av detta slag kan på ett meningsfullt sätt göras endast i *anslutning till ett prövningsförfarande hos myndigheter.* Enligt 2 § skall därför de grundläggande hushållningsbestämmelserna i 2 kap. och de särskilda hushållningsbestämmelser som enligt 3 kap. gäller för vissa större områden i landet, tillämpas enbart i mål och ärenden enligt de författningar i vilka detta särskilt föreskrivs. Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 7) redovisat de allmänna principer som bör gälla för anknytning mellan NRL och andra författningar. Jag erinrade då om att föreskrifter om tillämpning av NRL:s bestämmelser redan finns intagna i lagförslaget i propositionen om PBL. I det förslag till proposition om följdlagstiftning som jag i annat sammanhang avser lägga fram, kommer jag att föreslå att motsvarande föreskrifter tas in i vattenlagen, miljöskyddslagen, naturvårdslagen, lagen om vissa torvfyndigheter, väglagen, ellagen samt rörledningslagen. På förslag av *lagrådet* har paragrafen utformats så att man direkt av lagtexten skall kunna utläsa vilka författningar som är anknutna till NRL.

Av 4 kap. 3 § framgår att hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. skall tillämpas även vid regeringens tillåtlighetsprövning av stora industrianläggningar m. m.

2 kap. Grundläggande hushållningsbestämmelser

1 §

Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Paragrafens första mening motsvarar i allt väsentligt 9 § andra stycket första meningen byggnadsstadgan. Vad som i detta sammanhang menas med ett områdes beskaffenhet och läge har jag berört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1 och 3). De behov i fråga om markens och vattnets användning som avses i bestämmelsen kan vara av såväl allmän som enskild natur. Behoven kan givetvis vara mycket skiftande. Vissa behov kan t. ex. medföra att åtgärder behöver komma till stånd som innebär en så väsentlig förändring av den pågående användningen att möjligheterna att utnyttja det aktuella mark- eller vattenområdet eller angränsande områden för olika ändamål påtagligt förändras. Det kan också vara fråga om behov att bevara pågående markanvändning med hänsyn till etablerade näringslivsintressen, till kraven på en god bostads-, arbets- och fritidsmiljö eller till kravet på skydd för naturvårdens och kulturminnesvårdens intressen m. m. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen och i specialmotiveringen till 1 kap 1 § hänger de behov som skall uppmärksammas vid

NRL:s tillämpning samman med landets försörjning med naturresurser genom de areella näringarna, råvaru- och energiutvinning m. m., med anspråken på att bevara en god natur- och kulturmiljö samt med samhällsbyggandets krav på att förfoga över lämpliga mark- och vattenområden. I uttrycket "föreliggande behov" ligger som tidigare framgått såväl anspråk på förändringsåtgärder som anspråk på bevarande och skydd av pågående användning av marken och vattnet. Det ligger i sakens natur att långsiktiga intressen skall ges stor tyngd.

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen kan ett och samma mark- eller vattenområde ofta användas samtidigt för skilda verksamheter och intressen. En lämplig användning från allmän synpunkt av ett område kan medföra att vissa företag måste tåla inskränkningar i den avsedda verksamheten eller att skyddsåtgärder kan behöva föreskrivas med hänsyn till andra intressen med vilken verksamheten skall samsas i ett område. Vid bedömningen av den lämpligaste användningen av ett område bör alltid möjligheterna till kombinerad verksamhet beaktas. I paragrafen har detta kommit till uttryck i föreskriften att ett område skall användas *för det eller de* ändamål för vilket området är mest lämpat.

Den regel som tagits in i paragrafens andra mening avser fall då det föreligger konkurrens mellan allmänna och enskilda behov inom ett område och dessa behov inte går att förena. Företräde skall då ges sådan användning som är lämplig från allmän synpunkt. Det ankommer i första hand på kommunerna att göra samlade bedömningar av vad som är en från allmän synpunkt lämplig användning av marken och vattnet i kommunen. Kommunens bedömningar skall utgå bl. a. från hushållningsreglerna i NRL och komma till uttryck i detaljplan, områdesbestämmelser eller översiktsplan enligt PBL. När det är fråga om detaljplan och planen har vunnit laga kraft, är frågan om markens användning därmed avgjord. Detsamma gäller om det finns områdesbestämmelser som innehåller en reglering av markens användning. Är frågan belyst i översiktsplan eller regionplan, är det bl. a. kvaliteten i beslutsunderlaget och styrkan i argumentationen som får betydelse för bedömningen om den i planen angivna markanvändningen är den på lång sikt lämpligaste från allmän synpunkt. I den allmänna motiveringen (avsnitt 2) har jag utvecklat detta närmare.

I naturresursfrågor där kommunala översiktsplaner inte ger tillräcklig ledning kan det material som länsstyrelsen ställer samman och håller aktuellt enligt 5 kap. 1 § ge upplysning om vilka behov som uttryckts av statliga organ och vilka krav på hänsyn till allmänna intressen som finns dokumenterade i det sammanhanget. Prövning av frågor om användningen av marken och vattnet skall således alltid ske på planmässiga grunder, varvid kommunala planer och material från länsstyrelserna tjänar som underlag för bedömningen (se vidare specialmotiveringen till 5 kap. 1 §).

2 §

Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär.

I paragrafen har tagits in bestämmelser om skydd för stora, sammanhängande mark- och vattenområden som är förhållandevis opåverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. Skälen till att införa sådana bestämmelser har jag redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.3).

Intresset i olika delar av landet för skydd av sådana områden beror naturligtvis på vilken utveckling som skett i regionen vad gäller ianspråktagande av landsbygdsområden för urbana ändamål, på efterfrågan vad gäller friluftsaktiviteter m. m. Under arbetet med den fysiska riksplaneringen har kommuner, länsstyrelser och andra statliga myndigheter ställt samman ett material som är användbart när det gäller att bedöma vilka områden som kan beröras av bestämmelsen. Av särskilt intresse är de översikter som upprättats inom länsstyrelserna över lokaliseringen av större exploateringsföretag och över utbredningen av s. k. bebyggelseinfluerade områden.

I denna paragraf, liksom i flera andra paragrafer i 2 kap., föreskrivs att det intresse som behandlas i paragrafen skall "så långt möjligt" skyddas mot vissa ingrepp. Jag har i den allmänna motiveringen när jag behandlade frågor om vattenbruk (avsnitt 3.5) något utvecklat vilka bedömningar detta uttryckssätt bör föranleda vid konkurrens mellan olika intressen. I uttrycket ligger naturligtvis att den avvägning som skall göras mellan det skyddade intresset och motstående intressen skall innefatta hänsynstaganden till de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av det skydd paragrafen ger. I första hand är avsikten att ge utrymme i det enskilda fallet för samhällsekonomiska hänsynstaganden, t. ex. med hänsyn till regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Även konsekvenserna för berörda enskilda intressen skall vägas in. I uttrycket "så långt möjligt" ligger dock också att enbart ekonomiska hänsynstaganden inte får äventyra de värden som bestämmelsen avser att skydda, annat än om en samlad bedömning i enlighet med 2 kap. 1 § visar att detta främjar en från allmän synpunkt god hushållning.

I förevarande paragraf liksom i flera andra paragrafer i NRL anges att ett visst intresse skall skyddas mot åtgärder som "påtagligt kan påverka" detta. Med detta uttryckssätt utesluts bagatellartad påverkan. Endast sådana åtgärder åsyftas som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ inverkan på detta.

På grund av syftet med förevarande paragraf att skydda stora, förhållandevis opåverkade områden mot åtgärder som påtagligt kan påverka deras karaktär, är det endast exploateringsföretag och andra ingrepp av betydande storlek som berörs av bestämmelsen. Paragrafen torde i första hand bli tillämplig i mål och ärenden som avser t. ex. nyetablering av industriell eller liknande verksamhet, tätorts- och fritidsbebyggelse av större omfattning med därtill hörande anläggningar, större trafikleder, större ledningsföretag, gruvor och större täkter, terminalanläggningar, upplag och tippar samt farleder och muddringsföretag. Det gäller alltså sådana anläggningar och åtgärder som kan medföra begränsningar i handlingsfriheten för framtida omdispositioner, ha betydande inverkan på landskapsbilden eller i

övrigt ge upphov till väsentliga störningar som bör undvikas i områdena. För gruvor, liksom större täkter av sten, grus, sand eller torv, är lokaliseringsmöjligheterna av naturliga skäl i många fall begränsade. I dessa fall bör paragrafen tillämpas endast om det uppenbarligen finns realistiska alternativ att tillgodose de behov som föreligger i den berörda regionen från andra gruvor eller täkter.

Jag vill här nämna att *lagrådet* särskilt behandlat begreppet "exploateringsföretag". Lagrådet anför bl. a. följande:

I nu förevarande lagrådsremiss avses med exploateringsföretag enligt specialmotiveringen till denna paragraf etablering av industriell eller liknande verksamhet, tätorts- och fritidsbebyggelse av större omfattning med därtill hörande anläggningar, större trafikleder, större ledningsföretag, gruvor och större täkter, terminalanläggningar, farleder och muddringsföretag. Av specialmotiveringen till 2 kap. 4 § framgår att med exploateringsföretag förstås också företag av mycket mindre omfattning. När det på s. 210 talas om "små exploateringsföretag" synes därmed avses t. ex. koloniområden med odlingslotter. Också en enstaka byggnad synes omfattas av begreppet exploateringsföretag och detta även om byggnaden endast utgör komplettering av befintlig bebyggelse. Å andra sidan säger departementschefen – något motsägelsefullt – på s. 228 att företag som har endast obetydlig omfattning inte anses som exploateringsföretag. Det är enligt lagrådets mening tveksamt om begreppet "exploateringsföretag" är så entydigt att det bör användas i lagtext. Lagrådet har emellertid inte kunnat finna något kort och pregnant uttryck som är att föredra. Ordet "exploateringsföretag" har länge använts i arbetet med den fysiska riksplaneringen. Uttrycket är alltså väl känt just i samband med hushållning med naturresurser och kan knappast vålla missförstånd när det används i NRL. Genom ytterligare uttalanden av departementschefen bör emellertid innebörden av de ovan nämnda något motsägelsefulla uttalandena klargöras.

Jag vill med anledning av lagrådets yttrande endast framhålla att även företag som har liten omfattning är att hänföra till exploateringsföretag. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen till 3 kap. 1 §.

Vissa områden på landsbygden, som endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag, kan vara av betydelse som friområden mellan tätorter eller som rekreationsområden o. d. Det kan i dessa och andra fall vara av betydelse att undvika även smärre ingrepp som, om de förekommer i större antal, kan få stor inverkan på det skyddsvärda området. Grunder för skydd av sådana områden även mot mindre ingrepp, t. ex. enstaka byggnader, finns i andra bestämmelser i NRL, bl. a. 2 kap. 4 och 6 §§. Jag vill framhålla att den nu föreslagna 2 § inte är avsedd att användas för att styra bebyggelsens normala utveckling, t. ex. viss utvidgning av befintlig bebyggelse, eller för att påverka brukningsformerna i jord- och skogsbruket.

Om ett större exploateringsföretag aktualiseras i den typ av område som avses i 2 §, bör utredning göras av möjligheterna att i stället lokalisera verksamheten till områden som redan är påverkade, dvs. i anslutning till samlad bebyggelse, till industri- och arbetsområden eller inom korridorer i landskapet som redan har tagits i anspråk för trafikleder eller ledningar.

Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.

I paragrafen har tagits in bestämmelser om skydd för områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt. Vad som ligger i ekologibegreppet har jag berört i specialmotiveringen till 1 kap. 1 §.

De mark- och vattenområden som skall ges ett skydd genom 3 § är, som jag också har uttryckt i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.3), 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, har betydelse som genbank eller dyl. Ett viktigt syfte med bestämmelsen är att slå vakt om den genetiska mångfalden i naturen genom skydd av arter vilkas existens är hotade.

Den känslighet mot försurning som kännetecknar stora områden i landet, t.ex. de kalkfattiga områdena på västkusten och i Blekinge och Småland, inger naturligtvis stor oro, särskilt för den långsiktiga skogsproduktionen och för fisket. Det är dock inte avsikten att så stora områden, som ju motsvarar hela landsdelar, genom 3 § skall ges ett skydd i detta avseende som sträcker sig längre än vad som följer av miljöskyddslagens regler. Begränsade områden, som i ett landsdelsperspektiv är särskilt känsliga för försurning, bl.a. vissa sjöar och vattendrag, bör däremot kunna skyddas mot exploateringsföretag eller andra ingrepp som kan medföra motsvarande negativa konsekvenser från ekologisk synpunkt. Även sådana mark- och vattenområden som skadats genom tillförsel av tungmetaller eller av giftiga ämnen och som därför blivit avsevärt mer sårbara än andra områden i en viss region bör omfattas av paragrafen.

Urskogsområden och områden med skyddsskog eller ädellövskog uppfyller enligt min mening de kriterier för ekologisk känslighet som jag nyss berörde och bör därför omfattas av paragrafen. Sådana områden får genom bestämmelsen ett skydd mot tillståndspliktiga exploateringsåtgärder och bestämmelsen kompletterar därmed det skydd områdena har genom skogsvårdslagstiftningen och ädellövskogslagen (1984:119).

Det är naturligtvis inte möjligt att generellt för de områdestyper som här berörts ange vilka typer av åtgärder som kan inverka skadligt på naturmiljöns tillstånd. Detta måste bedömas med utgångspunkt i naturmiljöns känslighet för ingrepp i de olika områdena och ingreppens beskaffenhet.

Innebörden av begreppet "så långt möjligt" har jag kommenterat i specialmotiveringen till 2 kap. 2 §.

Kunskap om de områden som avses med förevarande paragraf finns hos kommuner, länsstyrelser, fiskenämnder, lantbruksnämnder och skogsvårdsstyrelser. Det torde normalt komma att framgå av kommunernas översiktsplaner och av länsstyrelsernas planeringsmaterial vilka områden inom resp. län som bedöms vara särskilt känsliga från ekologisk synpunkt. Det bör observeras att skyddet enligt 3 § utgår från överväganden om

naturmiljöns känslighet och inte som bestämmelserna i 6 § från områdenas särart från vetenskaplig eller rekreativ synpunkt.

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.

4 §

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.

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

I enlighet med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.4) innehåller paragrafen bestämmelser som innebär att brukningsvärd jordbruksmark och skogsproduktionsområden som har betydelse för skogsnäringen skall ges ett särskilt skydd mot exploateringsföretag av olika slag.

Paragrafens *första stycke* innebär att brukningsvärd jordbruksmark inte får tas i anspråk för bebyggelse och anläggningar som kan anordnas på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark. Det är endast väsentliga samhällsintressen som kan motivera avsteg från bestämmelsen och då endast under förutsättning att det aktuella exploateringsintresset inte kan tillgodoses på ett från samhällets synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark.

I överensstämmelse med vad som förordades när riktlinjerna om jordbruksmarken infördes i den fysiska riksplaneringen, skall med brukningsvärd jordbruksmark avses mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion. Begreppet har således samma innebörd som enligt lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark.

Av första stycket följer att det i ärenden som rör tillstånd till exploateringsföretag som berör brukningsvärd jordbruksmark måste utredas om inte en lokalisering av företaget på tillfredsställande sätt kan ordnas på annan mark.

Med uttrycket "tillfredsställande" avses att lokaliseringen av exploateringsföretaget skall vara fullt godtagbar från samhällsbyggnadssynpunkt. Självfallet inryms däri att den alternativa lokaliseringen skall vara tekniskt och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig.

Det ianspråktagande som åsyftas i första stycket innefattar åtgärder som på ett varaktigt sätt drar marken ur biologisk produktion. Det är naturligt att tänka på utbyggnad av bostadsområden, industrier, upplag, vägar, ledningar osv. Som jag påpekade i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.4)

bör det däremot vara förenligt med första stycket att använda jordbruksmark för koloniområden med odlingslotter. Detsamma bör gälla komplettering av befintlig bebyggelse med ytterligare någon enstaka byggnad.

I överensstämmelse med förslaget i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.4) har i paragrafens *andra stycke* tagits in en bestämmelse som skall slå vakt om skogsbrukets produktionsområden.

Innebörden av begreppen "så långt möjligt" och "påtagligt påverka" har jag kommenterat i specialmotiveringen till 2 kap. 2 § som innehåller motsvarande begrepp.

Som påpekats av länsstyrelsen i Kronobergs län kan även små exploateringsföretag leda till inte ringa komplikationer för ett rationellt bedrivet skogsbruk. Det är inte bara kravet på hänsyn till den tillkommande byggnaden och verksamheten i och intill den som påverkar möjligheten att sköta skogen. Små exploateringsföretag kan också föra med sig betydande intrång för skogsbruket genom väg- och ledningsdragningar. Det bör här också strykas under att även nya byggnader och anläggningar som inte omedelbart berör skogsmark kan föranleda intrång i en rationell skogsproduktion. Däremot torde det normalt inte orsaka några påtagliga olägenheter om befintlig bebyggelse i skogsområden kompletteras med ytterligare någon bebyggelse.

Avvägningen mellan jord- och skogsbruksintresset resp. exploateringsintresset faller naturligtvis ibland ut till exploateringsintressenas fördel. När så är fallet bör man självfallet se till att anläggningar m. m. lokaliseras och utformas så att jordbrukets eller skogsbrukets intressen skadas så litet som möjligt. Vid prövningen bör då markens kvalitet för biologisk produktion tillmätas betydelse. Bl. a. bör beaktas hur marken har klassificerats, dess arronderingsförhållanden m. m.

Det ankommer på lantbruksnämnden och skogsvårdsstyrelsen att i samråd med länsstyrelsen se till att det finns erforderligt kunskapsunderlag i fråga om vilka områden som inrymmer brukningsvärd jordbruksmark resp. produktionsområden som har betydelse för skogsnäringen.

Beträffande den brukningsvärda jordbruksmarken finns en god kunskap i kommunerna på grund av det skydd för den marken som riksdagens riktlinjer i den fysiska riksplaneringen nu innehåller. När det gäller skogsmarken behövs i flertalet kommuner ett bättre underlag för att bedöma den hänsyn som skall tas till skogsbrukets intressen. Skogsvårdsstyrelserna bör kunna ställa sådant underlag till kommunernas förfogande.

5 §

Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.

Områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

I paragrafens *första stycke* har i enlighet med förslaget i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.5) tagits in bestämmelser om skydd för mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk.

Rennäring bedrivs från Treriksröset i norr till Idre socken i Kopparbergs län i söder. Området omfattar i stort sett hela Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län samt delar av Kopparbergs och Västernorrlands län. Renskötselområdet omfattar både statlig och enskild mark. Renskötseln utövas med olika intensitet i olika delar av området beroende på årstid, naturliga förhållanden, tradition och konkurrerande intressen. Ett underlag för att bedöma vilka mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen och som avses i paragrafens första stycke finns i planverkets och lantbruksstyrelsens rapport år 1978 Rennäringen i kommunernas planering och i det utredningsmaterial som planverket tidigare publicerat i samråd med lantbruksstyrelsen och Svenska samernas riksförbund (44 samebyars redovisning av renskötselns markanvändning, rapport 20). Materialet har bearbetats och sammanfattats på en karta över renskötselns intresseområden (bilaga till lantbruksstyrelsens och statens planverks rapport 44:5 Rennäringen i kommunernas planering).

När det gäller *fiskenäringen* kan åtskilliga vattenområden och vattendrag ha betydelse. För att förstå fiskets speciella planeringsförutsättningar måste man känna till de komplicerade biologiska system som reglerar arternas utbredning i ett vattenområde. Påverkan på en fiskart kan många gånger ge konsekvenser för andra fiskslag. Många ekonomiskt viktiga fiskarter företar långa lek- och näringsvandringar, vilket medför att fångstområden ofta kan ligga långt från reproduktionsområdena. De flesta fiskarter förflyttar sig mellan olika miljöer under levnadsperioden, under olika årstider eller under dygnet. Till bilden av fiskets planeringsproblem hör också att vattnet ständigt är i omlopp. Olika för fisket skadliga ingrepp kan således få återverkningar långt från störningskällan. De områden som är av betydelse för fisket är främst lek- och uppväxtområden samt landnings- och fångstplatser. Det inventeringsmaterial för de olika länen som ställts samman av fiskeristyrelsen och fiskenämnderna är väl ägnat att åskådliggöra vilka områden som är av betydelse för fiskenäringen. *Lagrådet* har i sitt yttrande pekat på att det föreslagna skyddet endast avser fiskenäringen och då inskränkt till det yrkesmässiga fisket, medan däremot fritidsfisket och vad som brukar kallas husbehovsfiske inte skall åtnjuta något skydd enligt 5 §. På lagrådets förslag har därför i både första och andra styckena ordet "fisket" bytts ut mot "yrkesfisket". Begreppet yrkesfiske får i detta sammanhang inte ges en för snäv innebörd. Det bör förutom heltidssysselsatta yrkesfiskare också omfatta andra för vilkas försörjning fisket har väsentlig betydelse.

Av den allmänna motiveringen (avsnitt 3.5) framgår vad som avses med begreppet *vattenbruk*. De områden som används för sådan produktion eller för vilka tillstånd till produktion har getts, skall normalt omfattas av bestämmelserna i första stycket.

Enligt första stycket skall de områden som nu avses, så långt möjligt skyddas mot sådana åtgärder som påtagligt kan försvåra näringarnas bedrivande. Bestämmelserna avser att ge ett grundskydd för näringarna mot åtgärder i samhällsbyggandet och i annan verksamhet som innebär oåterkalleliga ingrepp i de avsedda mark- eller vattenområdena eller som i andra avseenden påtagligt försvårar näringarnas bedrivande. Bestämmelserna

innebär att en sökande i ett mål eller ärende som avser åtgärder med sådana negativa effekter behöver redovisa utredning som klarlägger att praktiskt och ekonomiskt rimliga alternativ inte finns. Vad som ligger i begreppen "så långt möjligt" och "påtagligt försvåra" berörs i specialmotiveringen till 2 kap. 2 § som innehåller motsvarande begrepp.

Paragrafens *andra stycke* behandlar det skydd som bör ges åt områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket. Åtgärder som skulle påtagligt försvåra näringarnas bedrivande får inte tillåtas inom dessa områden.

Skyddet för *rennäringen* i paragrafens andra stycke syftar till att bibehålla förutsättningarna för näringen genom att ge de viktigaste områdena inom varje sameby ett särskilt skydd. Betydelsen av olika markområden inom renskötselområdet varierar starkt. Skyddet skall ta sikte på sådana områden som det med hänsyn till skilda led i rennäringens utövande i olika samebyar är särskilt angeläget att skydda. Sådana områden kan omfatta t. ex. flyttningsleder, kalvningsland samt vissa områden med särskilt goda betesförhållanden. Vid bedömningen av vilka områden som skall anses vara av riksintresse bör beaktas näringens behov av sammanhängande betesområden och tillgång till alternativa betesområden inom de olika årstidsmarkerna samt alternativa flyttningsleder. Vinterbetesmarkernas särskilda betydelse för renskötseln bör särskilt beaktas. Som regel har storleken och kvaliteten på dessa marker en avgörande betydelse för det antal renar som kan hållas.

Det är områden av detta slag som det är av stor betydelse från nationell synpunkt att skydda mot förändringar. Det bör härvid observeras att även förhållandevis begränsade åtgärder kan avsevärt försvåra renskötseln.

Till de områden som är särskilt betydelsefulla för det yrkesmässiga *fisket* hör vissa fångstområden för de fiskarter som har stor betydelse för näringen. Hit hör också sådana områden som har väsentlig betydelse för produktionen av dessa fiskarter, bl. a. lek- och uppväxtområden. Det kan gälla områden av skiftande slag. För lek och uppväxt fordras ofta vattenområden med speciella förutsättningar, t. ex. grundområden eller djuphålor ute till havs eller grunda vikar vid kusten eller strömmande vatten. I undantagsfall kan ett vattendrag i sin helhet vara av sådan stor betydelse som här åsyftas.

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen ankommer det på lantbruksstyrelsen och fiskeristyrelsen att efter hand komplettera sitt befintliga kunskapsunderlag med nya bedömningar om vilka områden som kan anses vara av sådan särskilt stor betydelse för rennäringen resp. yrkesfisket som avses i andra stycket.

6 §

Mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Som har framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.6) måste sådana åtgärder så långt möjligt undvikas som påtagligt skulle skada värden i natur- och kulturmiljön som har betydelse från allmän synpunkt och som inte kan återskapas eller ersättas om de en gång förstörs. Bestämmelser härom har tagits in i 6 §. Paragrafens utformning har jag behandlat i den allmänna motiveringen.

Första stycket anknyter i allt väsentligt till gällande ordning. I 9 § byggnadsstadgan finns sålunda bestämmelser om att bebyggelse med särskilt värde ur historisk eller kulturhistorisk synpunkt eller ur skönhetssynpunkt såvitt möjligt skall bevaras. Vidare föreskrivs i fråga om naturmiljön att områden med särskild naturskönhet eller säregna naturförhållanden samt områden som är särskilt lämpade och behövliga för friluftsliv såvitt möjligt skall bevaras. I förslaget till PBL återfinns ingen motsvarighet till dessa bestämmelser. Det har nämligen förutsatts att en reglering med motsvarande innebörd skall göras i NRL på det sätt som nu föreslås.

De områden som berörs av bestämmelsen i första stycket finns i allt väsentligt kartlagda i kommunala planer samt i utredningar och program som upprättats hos kommunerna och länsstyrelserna.

Inom ett område av betydelse från naturvårdssynpunkt kan bevarandevärdet ligga i t. ex. ett rikt fågelliv, en ovanlig flora eller en kombination av egenskaper som gör området värdefullt för förståelsen av naturen. Bevarandevärdet hos ett område av intresse för friluftslivet kan hänga samman med goda möjligheter till bad, fritt strövande i obebyggda områden, goda förutsättningar för fritidsfiske, båtliv och camping, goda förutsättningar för vintersport o. d. Hos områden av betydelse för kulturminnesvården ligger bevarandevärdet ofta i äldre värdefull bebyggelse eller i karaktären hos ett odlingslandskap med dess kombination av brukningsformer inom jord- och skogsbruket, bebyggelsens struktur, fornminnen och andra lämningar av äldre bosättningar. Ofta är bevarandevärdena gemensamma för naturvården, kulturminnesvården och friluftslivet.

När det gäller områden som behövs för närrekreation är naturligtvis markens användbarhet för utevistelse och rekreation av stor vikt. Naturmark med goda växtbetingelser och god motståndskraft mot slitage har särskilt intresse. I slättbygder kan områden som är fria från bebyggelse och tekniska anläggningar vara viktiga för upplevelsen av sammanhang i landskapet. Ett helhetsperspektiv bör där anläggas på friområdena, som innefattar hänsynstaganden både till produktionsintressen och till rekreativa, estetiska och kulturella värden.

Ett långsiktigt perspektiv måste naturligtvis anläggas på användningen av mark- och vattenområden i tätorternas närhet. Vid lokalisering av ny bebyggelse med därtill hörande anordningar i områden inom och i anslutning till den samlade bebyggelsen behöver omsorgsfulla överväganden alltid göras. I dessa områden råder särskilt stor konkurrens mellan olika anspråk på användning av marken och vattnet. Tätortsbefolkningens behov av områden för närrekreation i olika former och för upplevelser av

olika värden i natur- och kulturmiljön måste avvägas mot behovet av skydd för områden för biologisk produktion och önskemålen att ta områden i anspråk för bostadsbebyggelse, industriell och liknande produktion och för olika andra samhällsbyggnadsändamål. För att begränsa markkonkurrensen är det önskvärt att bebyggelse och anläggningar i tätortsnära områden ges en utformning som innebär ett så effektivt markutnyttjande som möjligt utan att kraven på goda bostads- och arbetsmiljöer åsidosätts.

Många kommuner har gjort betydande insatser för att göra attraktiva naturområden intill tätorterna tillgängliga för närrekreation genom promenad- och cykelvägar och genom att ordna anläggningar för fritids- och sportaktiviteter på lämpliga platser. Ett ökat intresse finns också för välbelägna odlingslotter och koloniträdgårdar.

De områden som är av intresse för närrekreation har i många fall samtidigt stor ekonomisk betydelse för jord- och skogsbruket. Det är därför angeläget att söka undvika eller begränsa motsättningar mellan jord- och skogsbrukets intressen och olika former av friluftsliv i tätorternas närhet. Utöver kommunala markförvärv och inrättande av naturreservat eller naturvårdsområden kan civilrättsliga avtal mellan kommunen och markägarna många gånger vara en lämplig lösning liksom informella överenskommelser om åtgärder som ger markägaren möjlighet att dra nytta av positiva sidor av ett omfattande friluftsliv på fastigheten.

Vid tillståndsprövning av åtgärder som kan påtagligt skada viktiga värden i natur- och kulturmiljön bör naturligtvis först undersökas om det finns möjligheter att tillgodose syftet med åtgärden inom annat område eller på annat sätt som inte medför bestående skador. Som jag tidigare har påpekat är det särskilt angeläget att förhindra bestående skador i natur- och kulturmiljön. I fall då det visar sig nödvändigt att tillåta ett exploateringsföretag eller ett annat ingrepp inom eller i anslutning till ett sådant område som här avses, bör därför åtgärden utformas så att bestående skador i natur- och kulturmiljön i görlig mån begränsas. För att begränsa den påverkan som hänger samman med de direkta ingreppen i landskapet måste stor vikt fästas vid omhändertagande av överskottsmassor och restprodukter, utformning av byggnader och konstruktioner samt efterbehandling av brytningsområden och eljest påverkade områden. Sådana åtgärder har stor betydelse om bestående skador i mark och miljö skall kunna förhindras eller begränsas.

Det kan naturligtvis också vara så att den åtgärd som skall prövas har begränsad betydelse för det värde som skall skyddas eller att den berör en sådan del av ett bevarandeområde som inte är särskilt känsligt för förändringar. Det kan t. ex. vara fråga om en byggnadsplats för ett fritidshus i utkanten av ett stort, något oklart avgränsat bevarandeområde av betydelse för naturvården. Om fritidshuset ges en lämplig detaljlokalisering och utformning, kan det bli så väl anpassat till förhållandena på platsen att det inte vållar någon olägenhet. Självfallet måste frågan emellertid också ses i relation till den bebyggelseutveckling som kan vara att vänta om ett bygglov beviljas. I ett annat fall, t. ex. om det gäller en öppen hed- eller skärgårdsnatur, kan ett enstaka hus ha betydande negativ inverkan på bevarandeintresset och på den grunden strida mot förevarande paragraf.

Innebörden i begreppet "så långt möjligt" har kommenterats i specialmotiveringen till 2 kap. 2 §.

I *andra stycket* har tagits in bestämmelser angående skydd av områden av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet.

Ett område kan vara av riksintresse för naturvården, därför att det särskilt väl belyser viktiga skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling eller är ostört och inrymmer en stor mångfald av naturtyper och biotoper. Det kan vara av särskilt stort intresse också därför att det hyser unika och hotade eller sårbara naturtyper, biotoper eller arter. Områden med nu angivna kvaliteter ges genom bestämmelsen i andra stycket ett särskilt starkt skydd. Bestämmelsen är vidare avsedd att skydda sådana kulturmiljöer som dokumenterar olika utvecklingsperioder i vårt lands historia och är av särskilt värde för forskningen och som sevärdheter för en bred allmänhet. Bestämmelsen skyddar också områden för friluftslivet som har så stora rekreationsvärden på grund av natur- och kulturkvaliteter att de är attraktiva för besökare från stora delar av landet.

För att 6 § andra stycket skall vara tillämpligt bör krävas att området eller miljön i fråga skall ha få motsvarigheter i landet. Det kan gälla områden med representativa exempel på landskapstyper eller naturtyper. Områdena bör särskilt väl belysa olika skeden i natur- och kulturlandskapets utveckling. Det kan också gälla områden av stor betydelse som referensområden för utbildningen och den vetenskapliga forskningen.

När det gäller områden som är av riksintresse för friluftslivet spelar förutsättningarna för naturupplevelser och friluftsverksamhet samt tillgängligheten för allmänheten stor roll. Värderingen hänger samman med hur stort och ostört ett område är, om natur- och kulturföreteelserna är särskilt attraktiva för en nationell publik, t.ex. genom att området har tilltalande utsiktspunkter och utflyktsmål. Att det finns för landet särskilt goda förutsättningar för bad, fiske, båtsport, kanotfärder, vandring eller vintersport kan också innebära att området är av riksintresse. Områdenas tillgänglighet för en bred allmänhet beror bl.a. av kommunikationer till området, övernattningsmöjligheter samt olika anläggningar och anordningar i övrigt.

I samband med programskedet i den fysiska riksplaneringen redovisade naturvårdsverket vilka områden som enligt verkets uppfattning är av riksintresse för naturvården och friluftslivet. Riksantikvarieämbetet gjorde en motsvarande redovisning för kulturminnesvården. Som nämnts i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.1) har dessa områden behandlats av kommunerna i deras arbete med kommunöversikter och markanvändningsplaner under program- och planeringsskedena i den fysiska riksplaneringen. Därvid har de statliga myndigheterna och kommunerna i stort varit överens om hur områdenas värden bör beaktas vid planläggning och tillståndsprövning.

Kännedomen om landets natur- och kulturvärden har avsevärt ökat under den tid som har förflutit sedan de nämnda anspråken redovisades. Regionala program för naturvård och kulturminnesvård finns eller håller på att utarbetas inom flertalet län. Rikstäckande inventeringar har genomförts eller genomförs beträffande t.ex. urskogar och våtmarker. Regering-

en har också ställt sig bakom den s.k. CW-listan (Convention on Wetlands), vilket innebär ett speciellt ansvar för vissa internationellt betydelsefulla våtmarksområden i landet. Dessa förbättrade kunskaper m.m. kan föranleda kompletteringar eller ändringar av de urval av områden som är av riksintresse. Naturvårdsverket och riksantikvarieämbetet har ansvaret för detta urval. I den allmänna motiveringen (avsnitt 5.1) har jag vidare framhållit att de relativt odefinierade, stora områden som i vissa fall angetts som riksintressanta för friluftslivet eller kulturminnesvården nu bör kunna begränsas och preciseras närmare.

Det nya lagtekniska sammanhanget och de ytterligare kunskaper som föreligger, motiverar att naturvårdsverket och riksantikvarieämbetet ser över sitt kunskapsunderlag i fråga om de områden som myndigheterna anser bör omfattas av 6 § andra stycket.

7 §

Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa.

Områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 3.7) har jag belyst det angelägna i att områden som inrymmer kända tillgångar på värdefulla ämnen eller material används på ett långsiktigt, genomtänkt sätt och skyddas mot åtgärder som kan förhindra eller försvåra ett framtida utnyttjande av den ifrågavarande resursen. Bestämmelser som skall främja en god hushållning med sådana ämnen eller material har tagits in i 7 §.

När det i *första stycket* talas om mark- och vattenområden "som innehåller värdefulla ämnen eller material" avses därmed endast sådana råvaruförekomster som finns i marken eller under sjö- eller havsbottnen, dvs. i huvudsak mineralråvaror. Växande skog omfattas sålunda inte. Det är självklart att sådana ämnen och material som finns i stora mängder och är vanligt förekommande i naturen inte behöver något särskilt skydd i en naturresurslag. Syftet med bestämmelsen är att ge möjlighet till framtida utvinning av sådana ämnen och material som bedöms som värdefulla från samhällsekonomiska utgångspunkter. För att markera detta har det föreskrivits att det skall vara fråga om *värdefulla* ämnen eller material. Det bör ankomma på Sveriges geologiska undersökning att efter samråd med statens industriverk och statens naturvårdsverk ta fram beslutsunderlag som kan belysa vilka ämnen och material som har sådant värde som avses i första stycket. I länsstyrelsernas ansvar för tillsynen över naturresurshushållningen i länen ligger att med ledning av detta underlag sammanställa den ytterligare vägledning för planering och tillståndsprövning som behövs beträffande sådana områden inom resp. län som avses i första stycket. Utvinning av de ämnen eller material det kan vara fråga om är inte alltid omedelbart aktuell. Utformningen av första stycket medför att de områden som omfattas av bestämmelserna – i avvaktan på utvinning – kan användas för ändamål som inte hindrar eller påtagligt försvårar en framtida

utvinning. I den allmänna motiveringen har jag gett exempel på åtgärder som bör undvikas i berörda områden i syfte att slå vakt om handlingsfriheten.

Bestämmelsen i första stycket innebär inte något absolut skydd för de ifrågavarande områdena. I den mån områdena behöver användas för andra angelägna ändamål, som hindrar eller påtagligt försvårar framtida utvinning, måste en avvägning göras mellan de olika markanvändningskraven. Detta har markerats med uttrycket att områdena "så långt möjligt" skall skyddas. Innebörden av detta uttryck har jag kommenterat i specialmotiveringen till 2 kap. 2 §.

I paragrafens *andra stycke* finns en bestämmelse till skydd för områden som inrymmer sådana fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse. Därmed avses främst fyndigheter av sådana ämnen eller material som är eller bedöms kunna bli av stor betydelse från försörjningsberedskapssynpunkt för landet.

När det gäller områden som inrymmer sådana särskilt värdefulla resurser innebär bestämmelsen att kommunerna och de statliga myndigheterna inte får planera för eller lämna tillstånd till andra verksamheter inom berörda områden som kan förhindra eller påtagligt försvåra ett utnyttjande av resurserna.

Det ankommer som tidigare angetts på berörda statliga myndigheter att tillhandahålla det material som behövs för tillämpningen av paragrafen. Även om inte dessa frågor har behandlats inom ramen för den fysiska riksplaneringens program- och planeringsskeden, finns ett omfattande inventeringsmaterial som kan ställas samman som underlag för planläggning och tillståndsprövning.

Det bör observeras att även andra än statliga myndigheter, t. ex. privata företag, kan tänkas hävda att vissa fyndigheter skall behandlas som riksintressen enligt paragrafen. Det blir i sådana fall i första hand i den kommunala planeringen eller vid de statliga myndigheternas prövning enligt olika speciallagar som det måste avgöras om sådana anspråk är befogade eller inte. I fall av meningsmotsättningar kan frågan efter överklagande bli föremål för regeringens prövning i nästan alla fall. Det bör emellertid understrykas att det endast är naturresurser som är av stor betydelse för landet och som är väl dokumenterade som bör ges skydd genom andra stycket.

8 §

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

Områden som är av riksintresse för anläggningar som avses i första stycket skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

I paragrafen har tagits in bestämmelser till skydd för mark- och vattenområden, som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge, är särskilt

lämpliga för anläggningar som behövs för vissa viktiga och nödvändiga funktioner i samhället. Det är här bl. a. fråga om att slå vakt om sådana lägesbundna naturresurser som är mindre vanligt förekommande och som därför gör vissa mark- och vattenområden särskilt lämpade för sådana anläggningar. Det kan gälla fysiska resurser som kan ha särskild betydelse för möjligheterna att lokalisera viss industri, t. ex. djuphamnsförutsättningar, eller som ger särskilt gynnsamma förutsättningar för vindkraftsproduktion. Även områden med andra särskilt gynnsamma fysiska förutsättningar för vissa typer av anläggningar, t. ex. i fråga om topografi, berggrundens beskaffenhet, tillgång till processvatten eller möjligheten att omhänderta spillvatten, kan ges skydd enligt 8 §. När det gäller kommunikationer och ledningssystem kan det vara fråga om strategiskt viktiga passager förbi terränghinder av olika slag. Möjligheterna att använda sådana passager kan ha stor betydelse för systemets funktion och ekonomi.

Bestämmelserna i *första stycket* innebär att kommunerna och de statliga myndigheterna skall ta hänsyn till områden av angivet slag genom att t. ex. inte planera för eller lämna tillstånd till sådana verksamheter inom eller i närheten av områdena som kan hindra eller påtagligt försvåra ett utnyttjande av dessa för de ändamål som anges i 8 §. Bestämmelserna tar således sikte inte bara på att mark skall reserveras för anläggningarna. Markreservationen skall även innebära krav på hänsyn från andra verksamheter, så att anläggningarna också kan brukas på ett rationellt sätt. Det innebär t. ex. att åtgärder som kan försvåra driften av anläggningen inte bör tillåtas i anläggningens närhet. Om exempelvis bostadsbebyggelse tillåts intill ett område som är avsett för en flygplats, kan detta begränsa möjligheterna att utnyttja flygplatsen, eftersom hänsyn måste tas till bullerstörningar för de boende.

Första stycket innebär inte något förbud mot förändring av markanvändningen inom de skyddade områdena. Om förändringar medges, bör de emellertid anpassas så att några störningar av betydelse för den avsedda anläggningen inte uppkommer. Som exempel kan nämnas att bebyggelse bör kunna medges inom områden som berörs av planerade kraftledningar eller gasledningar under förutsättning att bebyggelsen inte förläggs inom det område som direkt avses för anläggningen eller att inte t. ex. säkerhetsskäl eller andra liknande skäl lägger hinder i vägen för nybebyggelse i anläggningens närhet. Innebörden av uttrycken "så långt möjligt" och "påtagligt försvåra" har jag kommenterat i specialmotiveringen till 2 kap. 2 § som innehåller motsvarande begrepp.

Paragrafens *andra stycke* innehåller bestämmelser till skydd för mark- och vattenområden som är av riksintresse för de anläggningar som räknas upp i paragrafen. Som jag tidigare har påpekat ger bestämmelserna grund för staten att i samband med den kommunala planeringen se till att handlingsfriheten i fråga om användningen av sådana områden bibehålls. Ett ställningstagande av det slaget från statens sida innebär emellertid inte att staten tagit slutlig ställning till att en viss anläggning får utföras i det berörda området. Frågan härom prövas i annan ordning. Bestämmelserna innebär således att staten ges möjlighet att se till att *markreservation* görs för ett visst ändamål, men därav följer inte automatiskt att kommunen tvingas godta ett visst företag på den aktuella platsen.

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.8) skall bestämmelserna vara tillämpliga bl. a. på mark- och vattenområden för anläggningar som ingår i större sammanhängande system av nationellt eller i vissa fall av regionalt intresse. Detta kan när det gäller transportförsörjningen vara fallet beträffande större vägar, järnvägar, kanaler, sjötrafikleder för transporter av gods, flygplatser som ingår i det reguljära flyglinjenätet samt hamnar, som har stor betydelse för godstransporterna till sjöss. Anläggningar för vattenförsörjningen kan utgöras av tunnlar, ledningar m. m., som har stor betydelse för överföringen av exempelvis dricksvatten mellan eller inom olika regioner i landet. Exempel på energidistributionsanläggningar som ingår i större tekniska system kan vara kraftledningar i det riksomfattande stamnätet och ledningar för överföring av olja och gas mellan och inom olika regioner. En ledning för gasdistributionen inom en region kan exempelvis vara av nationell betydelse med hänsyn till energiförsörjningen i landet. När det gäller markbehov för anläggningar för industriell produktion avses främst stora industrianläggningar av det slag som behandlas i 4 kap.

Enligt andra stycket får åtgärder inte vidtas som skulle hindra eller försvåra utnyttjandet eller tillkomsten av en anläggning. Av vad jag har uttalat tidigare framgår att den nu aktuella bestämmelsen lika lite som NRL:s bestämmelser i övrigt ger någon grund för ingripande mot den mark- eller vattenanvändning som redan pågår inom det berörda området. Tillämpning av 8 § kan bli aktuell endast för tillkommande tillståndspliktiga åtgärder.

9 §

Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

I 9 § har tagits in bestämmelser om skydd för områden som har betydelse för totalförsvaret. Som jag har uttalat i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.8) kan de avsedda områdena vara både sådana som skall användas under fredstid, t. ex. övnings- och skjutfält, områden för beredskapslagring o. d., och sådana som avses komma till användning om krigstillstånd råder i landet, exempelvis områden för befästningsanläggningar och krigsflygfält.

Första stycket innebär att kommunerna och de statliga myndigheterna så långt möjligt skall beakta totalförsvarets anspråk genom att t. ex. inte planera för eller lämna tillstånd till andra verksamheter inom berörda områden om detta skulle hindra eller påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Innebörden av uttrycken "så långt möjligt" och "påtagligt försvåra" har jag kommenterat i specialmotiveringen till 2 kap. 2 §. Bestämmelsen tar inte bara sikte på att mark skall reserveras för försvarets ändamål. Den är också avsedd att skydda befintliga anläggningar och områden som har betydelse för totalförsvaret från företag i omgivningen

som kan försvåra utnyttjandet av områdena för försvarets ändamål. Om exempelvis bostadsbebyggelse tillåts intill ett militärt skjutfält, kan detta begränsa möjligheterna att utnyttja skjutfältet, eftersom hänsyn måste tas till bullerstörningar och andra olägenheter för de boende.

Paragrafens *andra stycke* är avsett att ge skydd för områden som måste användas för totalförsvarets anläggningar. Sådana områden är av riksintresse för totalförsvaret. För att detta klart skall framgå av bestämmelserna har andra stycket ändrats i förhållande till det till lagrådet remitterade förslaget.

Det ankommer på de ansvariga myndigheterna, dvs. i första hand överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen och överstyrelsen för ekonomiskt försvar, att ställa samman sådant underlag som behövs för att totalförsvarsintressena skall beaktas vid planläggning och tillståndsprövning.

10 §

Om ett område enligt 5–8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller en del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde.

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot hushållningsbestämmelserna i 3 kap.

Det kan naturligtvis uppkomma fall då två eller flera olika intressen, som enligt bestämmelserna i 5–8 §§ är av riksintresse, står emot varandra inom ett och samma område. Det kan då röra sig om intressen med olika tidsperspektiv. I ett sådant fall skall enligt *första stycket* första meningen den användning ges företräde som på lämpligaste sätt främjar en hushållning med naturresurserna i ett långsiktigt perspektiv. En sådan bedömning innefattar enligt 1 kap. 1 § ekologiska, sociala och samhällsekonomiska hänsynstaganden.

Bedömningar som görs i samband med den kommunala planeringen av vad som i ett visst fall är en från allmän synpunkt lämplig användning av marken och vattnet, är naturligtvis av stort intresse också när det gäller att göra avvägningar mellan olika intressen, som ytterst skall hävdas av staten. Det är kvaliteten i det beslutsunderlag som prövningsmyndigheten sammantaget förfogar över och styrkan i argumentationen om vad som på lång sikt kan anses vara lämpligast ur allmän synpunkt, som bör avgöra vilket av de nationella intressena som i ett visst fall skall prioriteras.

I första stycket andra meningen har föreskrivits att totalförsvarsintresset skall ges företräde om ett område eller en del av det behövs för en anläggning för totalförsvaret. Här avses sålunda områden som måste få disponeras av totalförsvaret om den fastlagda försvarsgraden för landet skall kunna upprätthållas.

I 3 kap. finns särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet, vilka i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. Bestämmelserna innebär för dessa områden att avvägningar om den inriktning av mark- och vattenanvändningen som på lämpligaste

sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt görs redan i de olika paragraferna i 3 kap. I 10 § *andra stycket* har därför föreskrivits att beslut med stöd av första stycket inte får strida mot dessa bestämmelser.

Paragrafens första stycke har ändrats redaktionellt i förhållande till det till lagrådet remitterade förslaget.

3 kap. Särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet

1 §

De områden som anges i 2–6 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om hinder inte möter enligt 2–6 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i detta kapitel utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 2 kap. 7 § andra stycket.

I paragrafen har tagits in bestämmelser som skall gälla för samtliga områden som omfattas av 3 kap. Syftet med bestämmelserna är, som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1 och 4.3), att uttrycka det som är grundläggande också för gällande geografiska riktlinjer i den fysiska riksplaneringen, nämligen att skydda de betydelsefulla natur- och kulturvärden som områdena inrymmer så att dessa värden inte går förlorade genom olika typer av exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön.

I *första stycket* första meningen uttrycks att de områden som anges i 2–6 §§, på grund av de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet är av riksintresse. Det innebär som jag tidigare har påpekat bl. a. att staten med stöd av 12 kap. 1 § PBL kan ingripa mot sådana plan- och tillståndsbeslut enligt PBL som innebär att natur- och kulturvärdena inte tillräckligt beaktas. Det framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 4.2) vilka bedömningar som ligger bakom urvalet av områdena. Urvalet baseras på den process av kunskapsinsamling, programarbete och planeringsåtgärder som vidtagits inom ramen för den fysiska riksplaneringen allt sedan förarbetena startade under senare delen av 1960-talet. Frågor om hur områdena avgränsas har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.8).

I första stycket andra meningen har tagits in en bestämmelse till skydd för områdenas natur- och kulturvärden. Som jag har utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1) och när jag behandlade 2 kap. 10 §, innebär bestämmelsen – i likhet med övriga bestämmelser i 3 kap. – att en vägning mellan olika intressen redan är gjord och att således natur- och kulturvärdena skall ges företräde i konkurrenssituationer. För att bestämmelsen skall kunna tillämpas med önskvärd fasthet, fordras ett tillräckligt väl underbyggt kunskapsunderlag om natur- och kulturvärdena. Även

frågor om kunskapsunderlaget har jag behandlat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4 och 5) och i specialmotiveringen till bestämmelserna i 2 kap. Av vad jag där anfört framgår att ett tillfredsställande underlag i stort sett redan finns tillgängligt och att detta har genomlöpt en planeringsprocess i vilken både ansvariga statliga myndigheter och kommunerna aktivt har deltagit. Kunskapsunderlaget är därför väl känt och förankrat hos dem som i första hand har att tillämpa bestämmelsen.

När första stycket andra meningen skall tillämpas i ett visst ärende måste man utgå från de *samlade* natur- och kulturvärden som finns i hela det geografiska område som är berört i ärendet. Det underlag som finns för tillämpning av 2 kap. 6 § är därvid av stort värde. Jag vill emellertid betona att man – till skillnad från vad som skall iakttas vid tillämpningen av 2 kap. 6 § – inte bara skall göra en bedömning huruvida en viss exploateringsåtgärd påverkar natur- eller kulturvärdena i den närmaste omgivningen. Vid tillämpning av förevarande bestämmelse skall således anläggas ett helhetsperspektiv på vad som är en lämplig utveckling i hela det geografiska område som bestämmelsen omfattar.

Med exploateringsföretag avses de typer av företag som jag har behandlat i specialmotiveringen till 2 kap. 2 §. Med anledning av *lagrådets* påpekande om begreppet "exploateringsföretag" som jag återgav i specialmotiveringen till 2 kap. 2 § vill jag här bara lägga till att exploateringsföretag av mindre omfattning i ett normalfall går att förena med bestämmelserna i 3 kap. med undantag för 3 kap. 5–6 §§. En bedömning måste emellertid göras från fall till fall med utgångspunkt i bestämmelsernas syfte. Med uttrycket "andra ingrepp i miljön" avser jag sådana ingrepp som kan bli en direkt följd av ett visst exploateringsföretag. Det kan gälla upplag, schaktningsarbeten, ingrepp i vegetationen, utsläpp osv.

I andra meningen används uttrycket "påtagligt skadar". Därmed avses sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på de skyddade intressena eller som tillfälligt kan ha stor negativ inverkan på dessa.

Av andra meningen framgår vidare att även 2–6 §§ innehåller regler om förutsättningar för tillkomsten av exploateringsföretag m. m. i områdena.

Jag vill här lägga till att man, när man bedömer vilka exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som kan ha en sådan påverkan som avses i bestämmelsen, måste beakta egenskaperna både hos verksamheten i fråga och hos den plats där den är tänkt att förläggas. Härvid måste naturligtvis bedömas inte bara uppkommande miljöföroreningar och andra störningar för omgivningen utan också de ingrepp i miljön som skulle bli följden av att verksamheten lokaliseras till den aktuella platsen. Så kan t. ex. en verksamhet som allmänt sett borde få endast liten betydelse för den samlade hushållningen med mark- och vattentillgångarna inom ett av de områden som bestämmelsen avser, i ett visst fall få stor betydelse för hushållningen på grund av verksamhetens lokalisering till just den plats det är fråga om.

Av andra meningen följer att man skall göra noggranna överväganden när det gäller valet av plats för exploateringsföretag. Särskilda krav måste också vid behov kunna ställas på utformningen av de anläggningar som kan komma i fråga, så att de t. ex. anpassas till landskapsbilden och de värden som finns i kulturmiljön i övrigt.

Enligt min uppfattning bör t. ex. anläggningar inom huvudparten av industrins olika grenar kunna tillåtas i flertalet av områdena, under förutsättning att lokaliserings- och utformningsfrågorna behandlas med tillräcklig omsorg. Jag vill med anledning av remissynpunkterna också betona att bestämmelserna inte hindrar ett normalt jord- och skogsbruk inom huvuddelen av områdena. I sådana delar av områdena där naturvårds- och friluftslivsintressena är särskilt starka, torde det dock i många fall bli aktuellt att utnyttja de möjligheter som naturvårdslagen ger att reglera de areella näringarna till förmån för friluftsliv m. m.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3) har jag angett att fritidsbebyggelse självfallet inbegrips i begreppet "exploateringsföretag". Jag framhöll då bl. a. att bestämmelserna i 3 kap. bör ge möjlighet till ett differentierat synsätt beträffande fritidsbebyggelse inom varje område. Jag återkommer strax till vad jag avser med detta. Redan nu vill jag dock betona att en utveckling av enkel, tätortsnära fritidsbebyggelse enligt min mening är önskvärd inom många av de områden som berörs av bestämmelserna i 3 kap. under förutsättning att tillräcklig hänsyn tas till bevarandeintressena och friluftslivets intressen.

I enlighet med vad jag anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3) har i *andra stycket* första meningen tagits in en bestämmelse om att skyddet för natur- och kulturvärdena inte skall hindra utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet. Med uttrycket "utveckling av befintliga tätorter" avser jag förändringar av bebyggelse och anläggningar som behövs med hänsyn till en normal befolkningsutveckling, förändringar i bostadsstandarden, behovet av trafikleder, grönområden, service, sysselsättning etc. Med "utveckling av lokalt näringsliv" menar jag en tillväxt i befintliga näringsgrenar eller tillkomst av nya verksamheter i en omfattning som innebär att det finns tillräckliga sysselsättningstillfällen för befolkningen. Vid de bedömningar som görs när bestämmelsen tillämpas bör man också ta i beaktande den befintliga näringslivsstrukturen, tätortsstorleken etc. En utveckling av nya former av vattenbruk, liksom utveckling av småbåtsvarv m. m. får t. ex. anses vara en utveckling av lokalt näringsliv inom kustområdena. Likaså får utbyggnad av turistanläggningar, utveckling av viss fritidsbebyggelse i anslutning till jord- och skogsbruksföretag etc. anses ingå i begreppet lokalt näringsliv i flertalet av de berörda områdena.

I andra stycket första meningen har också tagits in en bestämmelse som innebär att anläggningar som *behövs* för totalförsvaret får komma till stånd inom områdena utan hinder av paragrafens första stycke och 2– 6 §§. Bestämmelsen tar sikte på nödvändiga anläggningar för vårt lands gränsförsvar, liksom på annan försvarsverksamhet där alternativ lokalisering inte kan väljas, t. ex. den verksamhet som bedrivs vid Vättern.

I andra meningen i andra stycket har tagits in en bestämmelse om förutsättningarna att utvinna fyndigheter av ämnen eller material i områdena. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3) har lagtexten i enlighet med *lagrådets* påpekande preciserats så att det direkt framgår att det endast är utvinning av fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse som kan komma i fråga.

När det gäller tillämpningen av andra stycket vill jag också betona att, när ett visst företag har förklarats tillåtligt, självfallet skälig hänsyn skall tas till bevarandevärdena i området vid företagets utförande.

Bestämmelserna i 1 § skall givetvis tillämpas med beaktande av de skilda förutsättningar som gäller för de olika områdena. I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.2–4.7) har jag behandlat sådana förutsättningar för varje områdestyp. Till ledning för tillämpningen vill jag dessutom anföra följande.

Kustområdenas natursköna och kulturellt intressanta områden har ett särskilt stort värde för rekreation och turism för en bred allmänhet. Det är framför allt större industriella anläggningar, täktverksamhet m. m. som utgör ett hot mot bevarandevärdena liksom en exploatering med fritidsbebyggelse som bl. a. utestänger allmänheten från att utnyttja områdena för strövande och bad etc. Det är också viktigt att friluftslivet och turismen utvecklas på ett sådant sätt att områden som är särskilt känsliga t. ex. för slitage eller med hänsyn till floran och faunan skyddas så att erforderlig hänsyn tas till naturvårdsintressena. Detta gäller framför allt för vissa skärgårdsområden. Också olika former av utnyttjande av vattenområden, t. ex. för odling av fisk, måste anpassas till bevarandevärdena. Vissa områden – främst de ytterskärgårdar som bara är obetydligt påverkade av exploatering – bör med hänsyn till flora och fauna undantas från ytterligare bebyggelse och anläggningar för friluftsliv, t. ex. anläggningar för båtlivet.

Jag vill betona att exploatering med fritidsbebyggelse bör kunna tillåtas inom delar av kustområdena. Det är emellertid viktigt att exploateringen föregås av en omsorgsfull planering där tillräcklig hänsyn tas till bevarandeintressena. Vidare måste fritidsbebyggelsen självfallet förläggas så att själva strandzonen hålls fri och så att det är lätt att nå stränderna från vägarna. Med begreppet strand avser jag då inte bara det område som omfattas av strandskyddet enligt reglerna i naturvårdslagen. De föreskrifter som jag föreslår har ett vidare syfte. Lämplig omfattning av det område som bör bevaras fritt från bebyggelse och andra anläggningar får avgöras i den kommunala planeringen med hänsyn till förhållandena på platsen och från den viktiga utgångspunkten att det ligger ett stort värde i att bevara områden med förutsättningar för friluftsliv oexploaterade i anslutning till stranden. Också bebyggelsens utformning och syfte har enligt min mening betydelse för hur man bör se på omfattningen av de områden som bör hållas fria från bebyggelse.

Det är även angeläget att utvecklingen av bebyggelse m. m. sker så att större, sammanhängande områden som är förhållandevis opåverkade av bebyggelse kan bevaras i detta skick. Detta följer redan av 2 kap. 2 §.

Motsvarande utgångspunkter som jag nu angett för kustområdena bör också gälla när bestämmelserna skall tillämpas på områdena vid *Vänern*, *Vättern* och *Mälaren*.

Öland och *Gotland* karaktäriseras dels av landskapstyper med en särpräglad natur, dels av ett odlingslandskap där den brukade marken och bebyggelsen bildar en enhetlig och under lång tid framvuxen struktur som är av mycket stort kulturhistoriskt värde. Det är dessa särpräglade natur-

och kulturvärden som bestämmelsen tar sikte på att skydda. Det öppna landskap som dominerar Öland och vissa delar av Gotland – särskilt Fårö, Storsudret och Östergarn – är speciellt känsligt för ingrepp av olika slag. Bebyggelse och andra anläggningar m. m. bör därför lokaliseras på ett sätt som är anpassat till landskapet och det befintliga bebyggelsemönstret. Nya byggnader bör t. ex. ges en skala och utformning som knyter an till den lokala bebyggelsetraditionen. Särskild försiktighet bör i vissa fall iakttas med att tillåta spridd bebyggelse, speciellt i områden av den öppna karaktär som jag nyss nämnde och i områden som i huvudsak är opåverkade av bebyggelse eller i övrigt har en orörd prägel. Utnyttjandet av de kustnära havsområdena för nya näringsfång liksom förutsättningarna för att tillåta fritidsbebyggelse bör bedömas på motsvarande sätt som för de kustområden som jag just har behandlat.

I *fjällområdena* är det, som framgår av den allmänna motiveringen, framför allt önskemål om mineralbrytning, vattenkraftsutbyggnad, ytterligare fritidsbebyggelse, utveckling av turismen och önskemål om att få bedriva ett intensivt skogsbruk som kan utgöra hot mot natur- och kulturvärdena. I kulturvärdena inbegrips då också rennäringen som en förutsättning för samekulturen. De obrutna fjällområdena innehåller för landet unika bevarandevärden. Bestämmelser till skydd för dessa områden har därför tagits in i en särskild paragraf (5 §). Bevarandevärdena är emellertid mycket betydande också i övriga fjällområden. De områden som är mest värdefulla för friluftslivet och som är lätt tillgängliga från turistorterna och från olika turistanläggningar bör så långt möjligt bevaras obebyggda. Med hänsyn till behoven att utveckla bebyggelse och anläggningar i turistorterna är det enligt min mening nödvändigt med en sträng hushållning med marken i turistorternas närhet. Jag vill också erinra om att fritidsfisket är en viktig del av friluftslivsintressena i fjällvärlden.

Bestämmelserna för fjällområdena innebär att skogsbruket bör bedrivas så att de delområden som har stora bevarandevärden inte föröds. I de för naturvården och friluftslivet särskilt attraktiva och värdefulla områdena kan därför förordnanden enligt naturvårdslagen behöva utfärdas. Jag hänvisar i övrigt till vad jag anfört om skogsbruket i fjällområdena i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.6).

Bestämmelserna i 1 och 5 §§ medför vidare att de obrutna fjällområdenas särskilda bevarandevärden inte får äventyras genom att anläggningar uppförs eller andra exploateringsåtgärder vidtas alldeles utanför de obrutna områdenas gränser, om det inte finns särskilda skäl till detta. Försiktighet bör därvid iakttas inom den zon som har varit utgångspunkten för den närmare avgränsningen av de obrutna fjällområdena (se avsnitt 4.2). Ett huvudsyfte med en sådan försiktighet är att anläggningar inte skall byggas ut så att delar av de obrutna fjällområdena börjar tas i anspråk för ett intensivt friluftsliv. Jag anser därför att man bör vara mycket restriktiv med att tillåta att vägar byggs ut från turistanläggningar och bebyggelseområden mot de obrutna fjällområdena. Det kan däremot naturligtvis vara lämpligt att en turistort som är belägen i anslutning till ett obrutet fjällområde kompletteras och utvecklas i andra riktningar.

För *älvdalarna* till de älvar och älvsträckor som anges i 6 §, bör erinras

om att det, vid sidan av det material som har ställts samman av naturvårdsverket och riksantikvarieämbetet om bl. a. områden av riksintresse, finns en särskild dokumentation av bevarandevärdena genom de utredningar om vattenkraft och miljö som har genomförts.

Älvdalarna sinsemellan är mycket olika till sin karaktär, beroende bl. a. på det geografiska läget och de skilda naturförutsättningar och bebyggelseförhållanden som råder. Även längs en och samma älvdal är variationerna stora. Markanvändningen i älvdalarna och de anspråk som finns på att utnyttja marken för bebyggelse och andra ändamål varierar starkt. Tillämpningen av bestämmelserna i 1 § måste därför anpassas till de förutsättningar som råder i det särskilda fallet. I områden med ett stort bebyggelsetryck eller i områden av särskilt orörd karaktär kan även ett litet tillskott av bebyggelse eller ett annat ingrepp, som allmänt sett inte kan anses vara särskilt omfattande, få stora återverkningar på bevarandevärdena. Samtidigt kan i andra områden, som delvis är bebyggda och där anspråken på mark från olika intressen inte är särskilt framträdande, även en förhållandevis omfattande exploatering i vissa fall gå att förena med bevarandeintressena.

För de områden som omfattas av 2 § och som inte sammanfaller geografiskt med de områdeskategorier som jag nu har kommenterat bör i tillämpliga delar gälla vad jag har angett för kustområdena och älvdalarna.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1) har jag tagit upp behovet av samordnad översiktlig fysisk planering för de områden som berörs av bestämmelserna i 3 kap. Det är först i en sådan planering som de närmare avvägningar som jag nu har behandlat kan redovisas mera konkret. Den obligatoriska översiktsplaneringen enligt PBL blir därför central för tillämpningen av bestämmelserna i bl. a. 3 kap. Jag vill i detta sammanhang också erinra om vad jag anförde i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.8) om sambandet mellan planläggning och den närmare avgränsningen av de områden som omfattas av 3 kap.

För att syftet med bestämmelserna i förevarande paragraf skall nås behöver, som jag redan varit inne på, skyddsåtgärder av olika slag vidtas inom vissa delområden, t. ex. sådana med ett särskilt känsligt växt- eller djurliv. Detta gäller bl. a. inom vissa skärgårdsområden och för delar av Öland, Gotland och fjällvärlden. Möjligheterna att utnyttja naturvårdslagens instrument torde ha särskild betydelse i sådana fall. Ett viktigt underlag när åtgärder av detta slag övervägs är enligt min mening sådana samlade bedömningar av behov av och förutsättningar för säkerställande som kan göras i regionala program för naturvården. Sådana program finns numera för flertalet län i landet.

För kulturhistoriska värden i landskap och bebyggelse utarbetas regionala program för kulturminnesvården i många län. Också för skydd av sådana värden kan inte sällan naturvårdslagens instrument utnyttjas.

2 §

Inom följande områden skall turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön:

Kustområdet och skärgården i Bohuslän från riksgränsen mot Norge till Lysekil

Kustområdet i Halland

Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden

Kustområdet i Skåne från Örnahusen söder om Skillinge till Åhus

Kustområdena och skärgårdarna i Småland och Östergötland från Oskarshamn till Arkösund

Kustområdena och skärgårdarna i Södermanland och Uppland från Oxelösund till Herräng och Singö

Kustområdet och skärgården i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde

Kustområdet och skärgården i Norrbotten från Bondöfjärden till riksgränsen mot Finland

Öland

Gotland

Sjö- och åslandskapet vid Romeleåsen i Skåne

Åsnen med öar och strandområden och områdena söder därom utmed Mörrumsån och vid sjön Mien till Pukaviksbukten och Listerlandet

Vänern med öar och strandområden

Vättern med öar och strandområden

Tiveden med områdena vid sjön Unden och sjön Viken samt området utmed Göta kanal mellan Karlsborg och Sjötorp

Området Dalsland-Nordmarken från Mellerud och sjön Ånimmen vid Vänern till sjösystemet från Dals-Ed i söder till Årjäng och Östervallskog i norr

Fryksdalen från Kil till Torsby samt området utmed övre delen av Klarälven inom Torsby kommun

Mälaren med öar och strandområden

Området Malingsbo-Kloten mellan Storå, Kopparberg, Smedjebacken och Skinnskatteberg

Området utmed Dalälven från Avesta till Skutskär

Siljan och Orsasjön med öar och strandområden samt området utmed Oreälven, sjön Skattungen och Oresjön med området söder därom över Gulleråsen och Boda till Rättvik

Området utmed Ljusnan från Färila till Bergvik

Vindelådalen

Fjällvärlden från Transtrandsfjällen i söder till Treriksröset med undantag för de fjällområden som anges i 5 §.

I 2 § har tagits in en bestämmelse som skall skydda stora värden för turism och friluftsliv mot olämpliga exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön inom de områden som anges i paragrafen. Bestämmelsen utgör i likhet med 3–6 §§ en komplettering av bestämmelserna i 1 §.

Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag. Skälen till detta redovisade jag i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.4).

Benämningarna på områdena har valts så att områdenas geografiska belägenhet och utbredning skall framgå med rimlig tydlighet. Hela eller delar av samtliga s. k. primära rekreationsområden omfattas av förevarande paragraf. De primära rekreationsområdena i fjällregionen ingår i det område som benämns fjällvärlden. Som framgår av paragrafen gäller särskilda bestämmelser för vissa fjällområden som tas upp i 5 § (de s. k. obrutna fjällområdena).

Enligt paragrafen skall turismens och friluftslivets, särskilt det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön. Jag har i specialmotiveringen till 2 kap. 2 § och 3 kap. 1 § behandlat vad som avses med exploateringsföretag. Även innebörden av uttrycket "andra ingrepp i miljön" behandlade jag nyss i specialmotiveringen till 3 kap. 1 §.

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 4.2) har de områden som omfattas av förevarande paragraf olika förutsättningar för turism och friluftsliv. Detta hänger samman med skillnader i naturgivna förutsättningar, klimatförhållanden, läget i förhållande till större befolkningskoncentrationer etc. När paragrafen tillämpas, skall det naturligtvis ske med utgångspunkt från de skilda förutsättningar som gäller för resp. område.

De primära rekreationsområdena i Skåne är t.ex. av stor betydelse särskilt för tätortsbefolkningen i Skåne. De anläggningar som kan komma i fråga inom dessa områden bör i hög grad utformas med hänsyn till de regionala behoven. Motsvarande gäller för de delar av de primära rekreationsområdena på västkusten och i Stockholmsregionen som är särskilt attraktiva för tätortsbefolkningen i resp. region. För dessa områden innebär 2 § bl.a. att delar av områdena bör vara tillgängliga för strövande i skogen, bär- och svampplockning, bad och andra former av friluftsliv som inte kräver utbyggnad av stora rekreationsanläggningar.

Jag vill betona att 2 § skall tillämpas så att den bofasta befolkningens intressen beaktas. Detta kan innebära behov av anpassning av anläggningar m.m. till lokala intressen och förutsättningar. Turistanläggningar bör t.ex. inte förläggas så att utvecklingen av annat näringsliv eller bostadsbyggandet på orten försvåras.

Till ledning för tillämpningen skall jag nu något utveckla hur jag ser på de olika områdenas särskilda värden för turism och friluftsliv och vad detta bör innebära för bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön.

Kustområdenas stora värden för turism och friluftsliv ligger i många fall i att de omfattar både fastland och skärgård. Det är därför viktigt att attraktiva områden både på fastlandet och i skärgården hålls tillgängliga för allmänheten. Det är också viktigt att områdenas värden inte går förlorade genom alltför omfattande och storskaliga anläggningar för turism och friluftsliv.

För berörda kust- och skärgårdsområden innebär förevarande paragraf att attraktiva områden för turism och friluftsliv bör användas så att ett allsidigt utnyttjande möjliggörs. För detta erfordras att obebyggda områden i stor utsträckning förblir obebyggda i likhet med vad jag nyss angav för områdena närmast storstadsregionerna. Anläggningar som kan hindra eller avhålla allmänheten från att utnyttja stränderna bör undvikas. Reservation av mark kan behöva göras för stugbyar, vandrarhem, campingplatser och fritidsbåtshamnar. Större turistanläggningar bör i första hand lokaliseras i anslutning till de befintliga tätorter som har särskilt goda förutsättningar för turism och rekreation.

Båtlivet har utvecklats snabbt sedan början av 1970-talet. Betydande anspråk ställs från bl.a. fritidsbåtsorganisationer på utbyggnad av hamnar

och andra anläggningar. Det har visat sig svårt att finna lämpliga och tillräckliga områden för anläggningar av detta slag. Det är därför angeläget att utbyggnaden av småbåtshamnar m. m. grundas på bedömningar i regional skala av kustområdenas kapacitet för fritidsbåtar. Nya småbåtshamnar bör i första hand förläggas i anslutning till befintliga tätorter eller hamnar.

Den fritidsbebyggelse som förekommer i kustområdena är främst den traditionella, enskilt ägda fritidsbebyggelsen, ofta tillkommen i de mest attraktiva lägena vid stränderna och på skärgårdsöarna. Mot bakgrund av att områdena skall kunna utnyttjas allsidigt för turism och friluftsliv är det angeläget att det utrymme för ytterligare bebyggelse som finns inom områdena i första hand utnyttjas för andra fritidsboendeformer än traditionell, enskilt ägd fritidsbebyggelse. Det gäller alltså sådana boendeformer som jag tidigare har nämnt - stugbyar, vandrarhem och campingplatser – liksom enkel tätortsnära fritidsbebyggelse samt i vissa fall också anläggningar av hotellkaraktär. En strikt hushållning med markresurserna är angelägen i anslutning till kustområdenas turistorter.

Vad jag nu har angett för kustområdena gäller också för områdena vid *Vänern*, *Vättern* och *Mälaren*.

I fråga om *Öland* och *Gotland* måste man, när åtgärder för att utveckla turismen och friluftslivet övervägs, ta särskild hänsyn till öarnas unika natur- och kulturvärden som jag behandlade i specialmotiveringen till 1 §. Särskild uppmärksamhet kan behöva ägnas lokaliseringen och utformningen av boendeanläggningar för turism och friluftsliv på grund av att markområdena omkring sådana anläggningar kommer att utnyttjas intensivt. Även andra typer av anläggningar av betydelse för friluftslivet, såsom vägar, parkeringsplatser och vatten- och avloppsanläggningar, kan fordra särskilda överväganden. Vissa delar av öarna har t. ex. ett vegetationstäcke som är mycket känsligt för slitage. Vidare kan den förhållandevis ringa tillgången på vatten och de mindre goda förutsättningarna att släppa ut avlopp, på många håll innebära att utbyggnadsmöjligheterna är begränsade eller att särskilda krav måste ställas på en utbyggnad. När det gäller anläggningar i anslutning till stränderna, som ju har särskilda natur- och rekreationsvärden, vill jag framhålla som angeläget att lokalisering sker så att viktiga naturvärden inte skadas och så att man inte minskar allmänhetens möjligheter att utnyttja attraktiva strandområden för bad och strövande.

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ innebär att betydande återhållsamhet bör iakttas med att tillåta ny fritidsbebyggelse på Öland och Gotland. Det gäller särskilt i de områden som har speciellt stora bevarandevärden och som därmed också är särskilt attraktiva för turism, dvs. på i stort sett hela Öland samt på Fårö, Storsudret och Östergarn på Gotland. Den mark som i dessa områden bedöms lämplig för fritidsboende bör i första hand användas för anläggningar som är önskvärda för turismens och friluftslivets utveckling.

Också för *fjällvärlden* utanför de obrutna fjällområdena innebär förevarande paragraf att de för turism och friluftsliv särskilt värdefulla områdena bör disponeras så att utrymmen skapas för skilda former av friluftsliv och turism. Mark kan behöva reserveras för olika former av bebyggelse och

andra anläggningar som fordras för att områdena skall kunna utnyttjas allsidigt. Det kan gälla mark för t. ex. stugbyar, vandrarhem, campingplatser, vandringsleder och anläggningar för skidsport. Jag vill samtidigt stryka under att det är angeläget att friluftslivet och turismen även i fjällområdena utvecklas på ett sådant sätt att områden som är känsliga för slitage skyddas och så att erforderlig hänsyn tas till naturvårdsintressena och rennäringen. Härvid kan också vatten- och avloppsfrågorna behöva särskilt uppmärksammas med hänsyn till fjällregionens speciella känslighet för miljöföroreningar.

Behov och förutsättningar för utbyggnad av anläggningar för turism och friluftsliv kan behöva övervägas samlat för större områden, t. ex. för hela Dalafjällen eller hela fjällområdet i Härjedalen, så att en lämplig struktur och omfattning kan erhållas på anläggningarna. Det finns annars risk för att anläggningar byggs upp på alltför många ställen med ett dåligt utnyttjande som följd. En sådan utveckling ligger inte i linje med en god hushållning med mark och vatten. Den kan också motverka rekreationspolitiska och mera långsiktiga regional- och sysselsättningspolitiska önskemål.

Också för fjällområdena följer av bestämmelserna i 1 och 2 §§ att naturvårdens och friluftslivets samt turismens intressen skall prioriteras framför intresset att exploatera för enskilt ägd fritidsbebyggelse.

Inom *övriga områden* som omfattas av 2 § – i huvudsak sjöområden och älvdalsområden – är förhållandena mycket skiftande. Vad jag har anfört i fråga om överväganden och åtgärder för kust- och fjällområdena bör med rimliga anpassningar vara tillämpligt också på dessa övriga områden.

När 2 § tillämpas skall man, liksom i fråga om övriga bestämmelser i NRL, göra en bedömning av vad som är den från allmän synpunkt lämpligaste utvecklingen och därvid anlägga ett långsiktigt perspektiv på mark- och vattenhushållningen. Även om det i ett kortare tidsperspektiv inte synes föreligga behov av t. ex. mark för anläggningar m. m., bör bedömningar göras av vad som på längre sikt är en från allmän synpunkt lämplig utveckling. Markanvändningen bör anpassas till en sådan mer långsiktigt lämplig utveckling.

Jag vill slutligen stryka under att de delar av områdena som har särskilda värden för turism och friluftsliv kommer att anges i kommunala fysiska planer. Därmed konkretiseras paragrafens tillämpning betydligt, vilket bör underlätta bygglovsprövning m. m. enligt PBL och prövningen av mål och ärenden enligt de övriga lagar som enligt 1 kap. 2 § samordnas med NRL.

3 §

Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde samt på Öland får anläggningar som avses i 4 kap. 1 § första stycket inte komma till stånd.

I paragrafen har tagits in en bestämmelse som motsvarar den del av riktlinjerna för s. k. obrutna kustområden som gäller miljöstörande industrier och liknande anläggningar. Motiven till att även Öland bör omfattas av paragrafen framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 4.5).

De områden som räknas upp i förevarande paragraf omfattas även av bestämmelserna i 1 och 2 §§. Syftet med bestämmelserna i 1–3 §§ är för de obrutna kustområdena och Öland att områdenas karaktär skall bevaras (se avsnitt 4.2). Därför bör industriella och liknande anläggningar av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet i princip inte få komma till stånd inom dessa områden. Sådana anläggningar påverkar regelmässigt områdenas karaktär på ett sätt som påtagligt skadar natur- och kulturvärdena.

Paragrafen uttrycker ett direkt förbud mot att anläggningar som avses i 4 kap. 1 § första stycket kommer till stånd inom de angivna områdena. Även andra typer av anläggningar kan självfallet ha en sådan omfattning eller vara av sådan beskaffenhet att de är direkt jämförbara med de som avses i 4 kap. 1 § första stycket. I den allmänna motiveringen (avsnitt 6.4) har jag föreslagit att regeringen efter beslut i det enskilda fallet skall kunna pröva också sådana anläggningar, t. ex. större hamnar, täkter av mineral samt gruvor. Detta kommer till uttryck i 4 kap. 2 §. Jag vill också erinra om vad jag anfört i den allmänna motiveringen om byggande m. m. av plattformar inom i första hand kust- och skärgårdsområdet i norra Bohuslän (avsnitt 4.5).

Väcks frågan om etablering inom de nu avsedda kustområdena av industriella eller liknande anläggningar, som till sin omfattning eller beskaffenhet är direkt jämförbara med de som anges i 4 kap. 1 § första stycket, bör regeringen enligt min mening normalt besluta om prövning av anläggningarna. Det ankommer enligt 4 kap. 2 § på de statliga myndigheterna att underrätta regeringen om behovet av prövning i sådana fall.

4 §

Inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna.

Anläggningar som avses i 4 kap. 1 § första stycket får komma till stånd endast på platser där anläggningar av sådant slag redan finns.

Lagrådet har anfört följande om 4 § i det remitterade lagförslaget:

Paragrafen uppställer som huvudregel att inom de kustområden och skärgårdar varom paragrafen handlar fritidsbebyggelse får komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Från denna huvudregel medges undantag, om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses enligt specialmotiveringen bl. a. att bebyggelsen ingår som ett led i att förbättra områdenas attraktivitet för turism och friluftsliv. Bebyggelse av stugbyar för uthyrning, vandrarhem och enkla campingstugor samt en enkel typ av fritidsbebyggelse i närheten av de större tätortsregionerna skall kunna tillåtas inom dessa områden. Det är alltså inte meningen att helt utesluta den enskilt ägda fritidsbebyggelsen. Det sägs också att kustområdena i fråga "så långt möjligt" bör utnyttjas för andra former

av fritidsbebyggelse än enskilt ägd bebyggelse. Vidare uppställs som villkor för all fritidsbebyggelse inom områdena att bebyggelsen inte äventyrar områdenas speciella miljövärden. Det kan inte anses godtagbart att låta allt det som undantagsregeln sålunda omfattar komma till uttryck i den vaga formuleringen "om det inte finns särskilda skäl till annat". För att paragrafen skall bättre återge vad som synes vara avsett och även i övrigt vinna i klarhet bör den delas upp i två stycken varav det första stycket avser fritidsbebyggelsen och ges förslagsvis följande lydelse. "Inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl, får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna." Därefter bör i ett andra stycke följa den bestämmelse som utgör andra meningen i det remitterade förslaget.

Jag ansluter mig till vad lagrådet har anfört. Paragrafen har utformats i huvudsak i enlighet med lagrådets förslag.

I paragrafens *första stycke* första meningen har tagits in en bestämmelse om fritidsbebyggelse som innebär en högre grad av återhållsamhet med att tillåta sådan bebyggelse än vad som följer av 1 §. Jag har behandlat detta i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3 och 4.5). Anledningen är att den befintliga fritidsbebyggelsen i de berörda kustområdena är omfattande och förlagd inom många av de för friluftslivet mycket attraktiva områdena nära stränderna, både på skärgårdsöarna och på fastlandet. Det förhållandevis begränsade utrymme som finns för ytterligare fritidsbebyggelse inom dessa kustområden bör så långt möjligt utnyttjas för andra former av fritidsbebyggelse än enskilt ägd bebyggelse.

Bestämmelsen i första meningen utgår alltså från önskemålet att bevara allmänhetens möjligheter att nyttja de för friluftslivet kvarvarande värdefulla stränderna och andra värdefulla obebyggda områden. Ny bebyggelse bör således inte lokaliseras på ett sådant sätt att denna tillgänglighet begränsas. Bebyggelse bör därför t.ex. inte tillåtas i sådan närhet av stranden att strandområdet kan uppfattas tillhöra tomtplats eller på annat sätt uppfattas som inte tillgängligt för allmänheten. Det är också viktigt att bebyggelse och andra anläggningar inte förläggs så att de försvårar för allmänheten att nå stränderna från de allmänna vägarna.

Grundregeln är alltså att fritidsbebyggelse bör tillåtas bara i form av kompletteringar av befintlig bebyggelse. Med kompletteringar avser jag sådana tillskott till en befintlig bebyggelsegrupp, som innebär att det av fritidsbebyggelse ianspråktagna området inte ökar nämnvärt i omfattning, eller tillskott som innebär en naturlig avrundning av ett befintligt bebyggelseområde. Kompletteringar av fritidsbebyggelse torde normalt också kunna ske genom förtätning inom befintliga bebyggelseområden.

När det gäller Gotlandskusten med Fårö, Östergarn och Storsudret vill jag i fråga om fritidsbebyggelse i första hand hänvisa till vad jag har anfört i specialmotiveringen till 2 §.

Enligt första styckets andra mening kan dock fritidsbebyggelse få kom-

ma till stånd också i annan form än som kompletteringar till befintlig bebyggelse, om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses bl. a. att bebyggelsen ingår som ett led i att förbättra områdenas attraktivitet för turism och friluftsliv. Jag har tidigare nämnt stugbyar för uthyrning, vandrarhem och enkla campingstugor. Att det är denna typ av anläggningar som avses i första hand framgår av andra meningen, där det anges att företrädesvis sådan bebyggelse som tillgodoser det rörliga friluftslivet får komma till stånd. Särskilda skäl kan också vara – som jag framhållit i den allmänna motiveringen och som kommer till direkt uttryck i paragrafen – att det är fråga om en enkel typ av fritidsbebyggelse i närheten av de större tätortsregionerna. Det som enligt min mening bör utmärka sådan bebyggelse är att man försöker hålla nere kostnaderna, bl. a. genom val av upplåtelseformer, så att bebyggelsen kan efterfrågas av breda grupper i samhället.

Jag vill samtidigt betona, vilket jag också markerat i den allmänna motiveringen, att det även i fråga om de typer av fritidsbebyggelse som jag nu nämnt skall krävas att en utbyggnad föregås av väl genomtänkta lokaliserings- och utformningsstudier. Bebyggelse bör tillåtas först när det övertygande kan visas att grundsyftet med bestämmelserna – att skydda områdenas samlade värden för naturvård och kulturminnesvård samt att bevara värdena för turism och friluftsliv – inte äventyras. Tillstånd till sådan bebyggelse bör därför föregås av överväganden för större områden samtidigt i en översiktlig fysisk planläggning. Också en genomarbetad detaljplaneläggning torde vara erforderlig i flertalet fall varvid utformningsfrågor närmare kan studeras med hänsyn till landskapsbild och kulturmiljö m. m.

I paragrafens *andra stycke* har tagits in en bestämmelse om lokalisering av viss miljöstörande industriell eller liknande verksamhet. Bestämmelsen motsvarar den del av riktlinjerna för högexploaterade kuster som gäller miljöstörande industrier m. m. Motiven till att även delar av Gotland och Kalmarkusten bör omfattas av bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 4.2 och 4.5).

Ett av syftena med att tillåta anläggningar av den karaktär som avses i 4 kap. 1 § första stycket bara på vissa platser inom de berörda kustområdena är att tillgodose bl. a. sådana bevarande- och rekreationsintressen som har behandlats i 1 och 2 §§. Vad jag uttalade i specialmotiveringen till 3 § om anläggningar som är jämförbara med dem som räknas upp i 4 kap. 1 § första stycket, är tillämpligt även på förevarande paragraf.

Ett syfte med bestämmelserna i 4 § är också att anvisa tillräckligt med goda lokaliseringsmöjligheter totalt sett för miljöstörande industriell eller liknande verksamhet som behöver ligga vid kusten. Av den allmänna motiveringen (avsnitt 4.5) framgår att sådana lokaliseringsmöjligheter så långt möjligt bör tas till vara genom att markreservationer kommer till stånd samt att sådana reservationer redan har vidtagits på vissa platser, nämligen Lysekil, Stenungsund, Värö, Karlshamn, Norrköping, Nyköping-Oxelösund och Nynäshamn. Jag har efter en samlad utvärdering kommit fram till att dessa platser, tillsammans med andra befintliga industriområden, säkerställer tillräckliga utvecklings- och lokaliseringsmöjligheter för de nu avsedda slagen av industriverksamheter m. m. De nyss nämnda platserna, som har behandlats ingående i den fysiska riksplane-

ringen, har valts så att de – om än i varierande grad – inrymmer goda lokaliseringsbetingelser, t. ex. vattendjup som är tillräckligt för tungt tonnage, tillgång till sötvatten för processändamål och goda kommunikationsförhållanden.

Jag vill slutligen hänvisa till vad jag anförde i den allmänna motiveringen om utvinning av ämnen eller material (avsnitt 4.3), samt att de bestämmelser i 3 kap. som gäller för de nu behandlade områdena inte utesluter t. ex. lokalisering av vindkraftverk (avsnitt 4.5).

5 §

Inom fjällområdena Långfjället-Rogen, Sylarna-Helags, Skäckerfjällen, Burvattnet, Hotagsfjällen, Frostviken-Borgafjällen, Marsfjällen-Vardofjällen, Artfjället, Tärna-Vindelfjällen, Sarek-Mavas, Kebnekaise-Sjaunja, Rostu och Pessinki får bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.

I överensstämmelse med vad jag anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.2 och 4.6) har i 5 § tagits in bestämmelser om de obrutna fjällområdena. Också denna paragraf har justerats i enlighet med *lagrådets* påpekanden, dels genom tillägg av orden "den bofasta befolkningen" – vilket jag behandlade i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.2) – dels genom att "friluftslivet" har bytts ut mot "det rörliga friluftslivet". Motiven till den sistnämnda ändringen har lagrådet utvecklat på följande sätt:

I specialmotiveringen berör departementschefen gränsdragningsproblem som kan uppstå när det gäller att definiera vad som skall hänföras till anläggningar för friluftslivet. Samtidigt framhåller han som naturligt att inom de obrutna fjällområdena endast lokaliseras anläggningar som är inriktade på rörligt friluftsliv, i första hand enkla övernattningsstugor och raststugor som är avsedda att nyttjas i samband med skidturer, fotvandringar och fiske. Paragrafen vinner i tydlighet om den anger att det är "det rörliga friluftslivet" som avses.

Jag ansluter mig alltså till lagrådets förslag.

Paragrafen innebär att mark- och vattenresurserna inom de berörda fjällområdena skall användas på ett sådant sätt att områdenas karaktär bevaras. Som jag angett i den allmänna motiveringen är områdena förhållandevis orörda och i flera avseenden unika. Det medför att även ganska små förändringar ibland kan ha en avsevärd inverkan på områdenas karaktär.

Det grundläggande i avgränsningen av de obrutna fjällområdena är att områdena i princip saknar *vägar och järnvägar*. För att områdenas orörda karaktär skall bevaras bör huvudprincipen vara att nya vägar och järnvägar inte får anläggas. Vägar som slutar blint inom områdenas yttre delar medför dock i vissa fall så begränsad omgivningspåverkan att de inte

förändrar karaktären på områdena. Det kan gälla vägar som betjänar några enstaka fastigheter eller som behövs för verksamheter, t. ex. rennäringen, som pågår inom området. Vägar som leder in mot de centrala delarna av områdena kan medföra en avsevärd påverkan på områdenas karaktär och bör därför inte tillåtas. Även från denna princip kan dock undantag bli aktuella, nämligen om tillstånd lämnas till mineralutvinning o. d. enligt 1 § andra stycket. Jag återkommer strax till detta.

Av paragrafens första mening framgår att endast sådan *bebyggelse* får komma i fråga inom områdena som har samband med rennäringen, den bofasta befolkningens behov, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. En viss komplettering av den bebyggelse för fast bosättning som finns bör alltså kunna komma i fråga, t. ex. genom att enstaka byggnader uppförs i anslutning till en befintlig grupp med hus. Även vissa byggnader och anläggningar för fjällräddningen bör kunna få komma till stånd, främst med tanke på turismen. Byggnader som är nödvändiga för sådan mineralbrytning som kan godtas enligt 1 § andra stycket måste givetvis också få komma till stånd.

När det gäller anläggningar för det rörliga friluftslivet avses i första hand enkla övernattningsstugor och raststugor som är avsedda att nyttjas i samband med skidturer, fotvandringar och fiske. Det är viktigt att anläggningarnas storlek anpassas till den omgivande naturens kapacitet vad avser t. ex. tålighet mot slitage och fiskevattnens reproduktionsförmåga.

Att de obrutna fjällområdenas karaktär skall bevaras medför att *vattenkraftsutbyggnader* i princip inte kan tillåtas inom områdena. Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.7) föreslagit att de vattendrag som genom riksdagens beslut är undantagna från vattenkraftsutbyggnad skall skyddas genom särskilda bestämmelser i NRL. Dessa bestämmelser finns i 6 §. De älvar och älvsträckor som ligger inom obrutna fjällområden omfattas med några få undantag av 6 §. I fråga om de vattensystem som inte omfattas av 6 § följer av förevarande paragraf att utbyggnad inte får ske om områdenas karaktär påverkas. Små anläggningar för produktion av elkraft för att tillgodose enskilda hushålls behov bör, i likhet med vad jag föreslagit beträffande vattendragen som undantas från utbyggnad, dock kunna tillåtas i vissa fall. Även vissa andra utbyggnadsprojekt bör kunna tillåtas, om de förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan och inte strider mot syftet med skyddet för fjällområdena.

Kraftledningar i fjällvärlden får ofta en avsevärd inverkan på landskapsbilden och miljön. Att karaktären hos de obrutna fjällområdena skall bevaras medför att större ledningar inte kan tillåtas inom områdena. De ledningstyper jag åsyftar är både ledningar som ingår i stamlinjenätet och ledningar i regionala nät. Båda dessa ledningstyper påverkar miljön såväl vid byggnadstillfället som därefter. När det däremot gäller anläggningar för lokal distribution bör ledningar som fyller den bofasta befolkningens, friluftslivets, rennäringens eller den vetenskapliga forskningens behov kunna tillåtas. Ledningsdragningar bör i sådana fall föregås av en noggrann prövning av behovet av ledningen och dess lämpligaste sträckning.

Utöver vad jag anförde i lagrådsremissen vill jag nu tillägga att vad som skall iakttas beträffande kraftledningar också gäller för *telemaster* och liknande anordningar.

Prospektering efter mineral kan normalt anpassas så att några påtagliga effekter på miljön inte uppkommer. Liksom hittills bör prospektering därför kunna bedrivas inom de obrutna fjällområdena, om den sker i former som inte påverkar områdenas karaktär.

Mineralutvinning är normalt en verksamhet som medför betydande miljöpåverkan och som förutsätter att vägar anläggs och byggnader uppförs. Utvinningen pågår vanligtvis under många år. Under denna tid måste man räkna med att utvinningsområdet kan bli lätt tillgängligt och relativt starkt påverkat av exploateringen. Om särskilda skäl föreligger kan enligt 1 § andra stycket mineralbrytning tillåtas trots att detta medför påtagliga ingrepp i områdena. Jag har behandlat detta i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3 och 4.6). Det framgår av 4 kap. 1 § första stycket 8 att frågan om tillstånd till utvinning i dessa fall prövas av regeringen. Därvid kan regeringen ställa sådana villkor för verksamheten som innebär att ingreppen begränsas samt att långtgående återställningsarbeten vidtas efter det att mineralutvinningen avslutats.

När det gäller *skogsbruk* hänvisar jag till vad jag anförde i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.6).

6 §

Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får inte utföras i följande vattenområden:

Torneälven	
Kalixälven	
Piteälven	
Vindelälven	
I Dalälven	Västerdalälven uppströms Hummelforsen och Österdalälven uppströms Trängslet
Ljungan	uppströms Storsjön
I Indalsälven	Åreälven, Ammersån uppströms Överammer, Storån-Dammån samt Hårkan uppströms Hotagen
I Ångermanälven	Lejarälven, Storån uppströms Klumpvattnet, Långselån-Rörströmsälven, Saxån, Ransarån uppströms Ransarn samt Vojmån uppströms Vojmsjön
Vapstälven	
Moälven	
Lögdeälven	
Öreälven	
I Umeälven	Tärnaån, Girjesån och Juktån uppströms Fjosoken
I Skellefteälven	källflödena uppströms Sädvajaure respektive Riebnes
Byskeälven	
I Luleälven	Stora Luleälven uppströms Akkajaure, Lilla Luleälven uppströms Skalka och Tjaktjajaure samt Pärlälven
I Råneälven	Rörån-Livasälven.

Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får inte heller utföras i följande älvsträckor:

I Klarälven	sträckan mellan Kärrbackstrand och Edebäck
I Dalälven	Västerdalälven nedströms Skiffsforsen samt sträckan mellan Näs bruk och Gysinge

I Ljusnan	sträckan mellan Hede och Svegssjön samt sträckan mellan Laforsen och Malmyrströmmen
I Umeälven	Tärnaforsen mellan Stor-Laisan och Gäuta.

Första och andra styckena gäller inte vattenföretag som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

I 6 § har tagits in bestämmelser om förbud mot vattenkraftsutbyggnad i vissa vattenområden och älvsträckor. Paragrafen har justerats i förhållande till förslaget i lagrådsremissen med anledning av riksdagsbeslutet om energipolitiken (BoU 1984/85: 25, rskr 364). Förbudet mot vattenreglering m. m. i andra stycket har därför i fråga om Ljusnan angetts avse sträckan mellan Hede och Svegssjön samt sträckan mellan Laforsen och Malmyrströmmen. Vidare har bestämmelsen om den undantagna delen av Västerdalälven nedströms Skiffsforsen flyttats från första till andra stycket. Eftersom Skiffsforsen är utbyggd följer av vad jag anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.7) att sträckan nedströms skall omfattas av andra stycket.

Jag har i den allmänna motiveringen angett vilka typer av åtgärder som bör omfattas av utbyggnadsförbudet, nämligen vattenkraftverk samt vattenreglering och vattenöverledning för kraftändamål. Detta har kommit till uttryck i *första stycket*. Självfallet räknas till vattenkraftverk också t. ex. vattenbortledningar som behövs för utbyggnaden.

Vattenregleringar och vattenöverledningar för annat än kraftändamål och andra vattenföretag, t. ex. dikningsföretag och vattenuttag för jordbruksbevattning eller för industriändamål, omfattas inte av förbudet. Som jag tidigare behandlat skall emellertid NRL:s regler tillämpas vid prövning enligt vattenlagen. Det innebär att vattendomstolen vid prövning av vattenföretag som inte omfattas av förbudet, ändå skall tillämpa bl. a. bestämmelserna i 3 kap. 1 § NRL. Om det därvid bedöms att företaget strider mot syftet med dessa bestämmelser, skall företaget inte tillåtas. Regeringen har möjlighet att pröva denna typ av företag med stöd av 11 kap. 3 § vattenlagen. Därmed finns enligt min mening tillräckliga garantier för att syftet med förevarande paragraf kan upprätthållas (se avsnitt 4.2 och 4.7).

I den allmänna motiveringen har jag föreslagit att utbyggnadsförbudet skall gälla även bi- och källflöden till de älvar och älvsträckor som anges i första stycket. För att detta klart skall framgå, har förbudet i första stycket anknutits till älvarnas vattenområden. Med detta avses avrinningsområdena.

I *andra stycket* anges de älvsträckor i vissa älvar som inte får byggas ut för vattenkraftsändamål. I överensstämmelse med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen omfattar förbudet här endast de angivna älvsträckorna, inte bi- och källflödena.

I den allmänna motiveringen har jag föreslagit en undantagsregel som innebär att utbyggnadsförbudet inte skall gälla t. ex. ombyggnader och effektiviseringar som har endast obetydlig miljöpåverkan. Undantagsregeln har kommit till uttryck i *tredje stycket*.

Tillstånd till utbyggnad bör enligt undantagsregeln kunna lämnas för smärre åtgärder som hänför sig till en redan företagen utbyggnad, t. ex.

ersättningsbyggnader till ett befintligt kraftverk och ombyggnader eller effektiviseringar, under förutsättning att inverkan på naturmiljön inte ökar i nämnvärd mån. Utformningen av tredje stycket hindrar i och för sig inte att medgivande lämnas även till nya vattenkraftsprojekt. Det torde emellertid vara utomordentligt få, helt nya projekt som har endast obetydlig miljöpåverkan. Jag har i den allmänna motiveringen angett de krav som skall uppfyllas för att s. k. minikraftverk skall kunna tillåtas enligt undantagsregeln. Jag vill erinra om vad jag då framhöll om att undantagsregeln inte medger att ett flertal minikraftverk med var för sig obetydlig miljöpåverkan kommer till stånd i samma älv eller älvsträcka.

4 kap. Tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m. m.

1 §

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

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,
6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,
7. anläggningar för eldning med fossilt bränsle om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,
8. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 3 kap. 5 §.

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

Första stycket i paragrafen motsvarar i huvudsak 136 a § andra stycket byggnadslagen. Andra stycket innebär en nyhet. Där föreskrivs att regeringens tillstånd krävs för vissa åtgärder med plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas i havsområden. Detta utgör en komplettering av prövningspliktens omfattning jämfört med promemorieförslaget, där den frågan inte har behandlats.

Lagrådet har föreslagit att andra stycket skall arbetas in som punkt 9 i första stycket. Härvid bör enligt lagrådet i lagtexten anges att tillfällig ankring eller tillfällig förtöjning inte kräver tillstånd. Något förslag till utformning av en punkt som tar upp plattformsfrågorna har lagrådet inte lämnat.

För egen del anser jag att frågorna om prövning av plattformar som omfattas av andra stycket är speciella. Första stycket handlar om anläggningar av bestämda slag. När det gäller byggande, reparation och nyanläggning m. m. av plattformar rör det sig inte om anläggningar, även om

sådana i vissa fall kan ingå i verksamheten. Jag anser mot den här bakgrunden att lagrådets förslag inte bör följas. Jag återkommer strax till frågan om tillfällig ankring eller tillfällig förtöjning.

Lagförslaget i promemorian innehåller inte någon allmän beskrivning av vilka typer av anläggningar som bör omfattas av prövningsplikten. Ett par remissinstanser, däribland länsstyrelsen i Hallands län, anser dock att lagtexten bör innehålla en sådan beskrivning av de typer av anläggningar som prövningen skall avse. Detta skulle enligt länsstyrelsens mening vara en fördel för förståelsen av 4 kap. och tillämpningen av bestämmelserna i 2 och 4 §§ om möjligheterna för regeringen att i ett särskilt fall besluta om prövning resp. medge undantag från kravet på tillstånd.

Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.1) lämnat en allmän beskrivning av de etableringar som bör omfattas av krav på tillstånd, nämligen sådana som bl. a. har stor inverkan på omgivningen. För att regeringen skall kunna förbehålla sig prövningen av en viss anläggning eller verksamhet måste den vara av samma karaktär som de obligatoriskt prövningspliktiga anläggningarna och verksamheterna. Detta har i 2 § uttryckts på så sätt att regeringen kan besluta om prövning av anläggningar och åtgärder som, utan att vara prövningspliktiga enligt 1 §, är av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet. Motsvarande synsätt bör givetvis ligga till grund för regeringens bedömning om det i ett visst fall finns skäl att enligt 4 § medge undantag från kravet på tillstånd. Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag det inte nödvändigt att det i 1 § lämnas en allmän beskrivning av de typer av etableringar som regeringsprövningen skall avse.

Obligatorisk prövningsplikt gäller enligt *första stycket* endast för nya anläggningar. En ny anläggning är här inte liktydigt med en ny fabriksbyggnad. En ny kompletterande fabriksbyggnad till en befintlig verksamhet är sålunda normalt inte att betrakta som en ny anläggning i den mening som avses i paragrafen. Om den nya byggnaden är avsedd för en verksamhet som har en helt annan omfattning än den redan befintliga eller om det i den nya byggnaden skall bedrivas helt ny verksamhet kan det däremot vara fråga om en prövningspliktig, ny anläggning. Bedömningar av detta slag måste av naturliga skäl göras från fall till fall. Några generella regler kan inte uppställas.

Statens naturvårdsverk påpekar att det i 4 kap. 1 § i promemorieförslaget anges att anläggningar inte får "anordnas" utan tillstånd medan verbet "påbörja" används i straffbestämmelserna i 6 §. Verket anser att det är viktigt att det anläggningsskede vid vilket tillståndsplikten inträder och då överträdelse kan bestraffas, anges noggrant och på ett enhetligt sätt. Verket hänvisar i detta avseende till bestämmelserna i miljöskyddslagen, vari föreskrivs att fabriker eller andra inrättningar inte får "anläggas" utan tillstånd och att därmed enligt praxis avses att ingen del av grundläggnings- eller markarbetena får påbörjas förrän tillståndsfrågan är klar. Motsvarande tidpunkt enligt NRL bör enligt verkets mening preciseras.

I stället för det i promemorian använda uttrycket "anordnas" har i 1 § uttrycket "utföras" valts. Enligt min mening kan uttrycken "utföras" och "anläggas" i detta sammanhang användas som synonyma begrepp. Att en

anläggning inte får utföras utan tillstånd innebär således att tillstånd måste finnas innan grundläggnings- och markarbetena får påbörjas. Att även straffansvar inträder vid denna tidpunkt har enligt min mening kommit till klart uttryck i 6 § i promemorieförslaget.

I paragrafen anges vilka slag av anläggningar som normalt är av sådan beskaffenhet att de inte får anordnas utan tillstånd av regeringen. Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2) föreskrivs obligatorisk prövningsplikt för i stort sett de typer av anläggningar som nu är prövningspliktiga enligt 136 a § byggnadslagen på grund av att de har väsentlig betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar.

Punkt 3 innehåller bestämmelser om prövningsplikt för bl. a. tung petrokemisk produktion. Som jag framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2) innebär detta en begränsning jämfört med nuvarande bestämmelser. Till tung petrokemisk produktion hör bl. a. krackning av nafta och eten, framställning av basplaster, polyeten, polypropen och polyvinylklorid (PVC).

Enligt *punkt 4* krävs tillstånd bl. a. för fabriker för framställning av baskemikalier. Även detta innebär en begränsning jämfört med nuvarande bestämmelser. Som exempel på baskemikalier kan nämnas industriella gaser, svavelsyra, natronlut och andra produkter som normalt utgör bas för en fortsatt industriell vidareförädling. Till de prövningspliktiga anläggningarna hör således inte fabriker för framställning av fin- eller specialkemikalier, t. ex. läkemedelssubstanser, salter av värdefulla metaller, katalysatorer, pigment och papperskemikalier.

Punkt 6 upptar anläggningar som rör kärnteknisk verksamhet m. m. Prövningsplikten har här utökats jämfört med nuvarande ordning. Skälen härför har jag redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2).

I *punkt 7* – där vissa kompletteringar har gjorts jämfört med promemorieförslaget – anges att prövningsplikt gäller för fossileldade anläggningar med en tillförd effekt om minst 200 MW. Detta innebär en utökad prövningsplikt jämfört med nuvarande regler. Enligt dessa ligger motsvarande storleksgräns vid 500 MW. De föreslagna reglerna överensstämmer med de uttalanden i propositionen 1983/84: 158 bil. 2 om vissa kolfrågor som jag har redogjort för i den allmänna motiveringen (se avsnitt 6.2). Jag vill i detta sammanhang påpeka att till de fossileldade anläggningarna hör också anläggningar som eldas med torv.

Andra stycket behandlar som jag tidigare nämnde byggande, ankring eller förtöjning av plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas i havsområden.

Vid utvinning av olja eller gas behövs inte bara produktions- och borrplattformar utan också kran-, dykeri-, bostadsplattformar m. m. för reparationsarbeten och olika service- och underhållsfunktioner. Även sådana plattformar omfattas av prövningsplikten.

Som jag nämnde i den allmänna motiveringen avser prövningen sådana plattformar som framför allt på grund av sin storlek bara kan byggas eller förtöjas på vissa speciella platser. I många fall innebär det att plattfor-

marna behöver ligga i områden där industriell eller liknande verksamhet inte är permanent etablerad. För arbeten med plattformar på platser där det permanent bedrivs en redan etablerad verksamhet av liknande art, t. ex. stora varv, och plattformsarbeten inte skulle innebära någon större förändring av användningen av området, är det i regel inte befogat med en regeringsprövning. För sådana fall bör därför med stöd av 4 § undantag från kravet på tillstånd kunna medges.

Jag nämnde i den allmänna motiveringen att de plattformar som kan antas bli aktuella här i landet normalt är avsedda att användas på mycket stora vattendjup, främst i Nordsjön. Andra plattformar, avsedda för utvinning inom grundare vattenområden, är av naturliga skäl oftast betydligt mindre. Arbeten med sådana plattformar torde som regel inte ställa sådana speciella krav på vattenområdena som stora plattformar. Jag förutsätter därför att de inte förläggs till sådana områden som är särskilt känsliga med hänsyn till natur- och miljöförhållandena. Regeringen bör, i den mån sådana plattformsarbeten blir aktuella här i landet, i flertalet fall kunna medge undantag från kravet på tillstånd.

Med byggande av plattformar avses såväl nybyggnad som hopmontering av hela plattformar.

Kravet på tillstånd för ankring och förtöjning av plattformar åsyftar uppläggning av plattformar för att utföra olika slags ombyggnads- och översynsarbeten och annan långvarig uppläggning. Enbart uppläggning av en plattform torde komma att ske endast undantagsvis, t. ex. om ett charterkontrakt inte kan förväntas på lång tid. När en plattform på nytt skall användas måste den normalt bli föremål för översyn och nyutrustning innan den kan tas i bruk. Kraven på lägen för uppläggning torde därför i regel vara desamma som för lägen där reparationer och ombyggnader sker.

Kravet på tillstånd innefattar givetvis inte sådana tilfälliga uppankringar eller förtöjningar som kan bli nödvändiga exempelvis under en transport på grund av väderleksförhållandena. Inte heller är avsikten att särskilt pröva ankringar eller förtöjningar som under en kortare tidsrymd kan behövas för viss färdigutrustning eller för s. k. provtursintrimning av plattformar som har byggts på annan plats. Dessa senare frågor torde normalt bli reglerade i regeringens beslut om tillstånd eller om undantag från prövning beträffande byggandet av plattformen. Jag delar inte lagrådets uppfattning att dessa frågor särskilt behöver behandlas i lagtexten.

2 §

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

Statliga myndigheter som får kännedom om anläggningar och åtgärder som avses i första stycket skall underrätta regeringen om detta.

Paragrafen motsvarar 136 a § sjunde stycket byggnadslagen och cirkuläret (SFS 1983: 684) om statsmyndigheternas anmälningsskyldighet i ärenden enligt 136 a § byggnadslagen.

Bestämmelsen i *första stycket* ger regeringen rätt att för ett visst fall besluta om prövning även av andra anläggningar eller åtgärder än de som är obligatoriskt prövningspliktiga.

Stockholms kommun har påpekat att det i lagtexten i promemorieförslaget talas om anläggningar medan det i motiveringen även talas om utvidgning av befintliga anläggningar. Enligt kommunen bör det framgå vad som åsyftas. Jag vill med anledning av detta påpekande framhålla att bestämmelsen omfattar såväl nya anläggningar som utvidgningar av befintliga anläggningar. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.4) bör regeringen ha möjlighet att i vissa undantagsfall pröva också utvidgningar. Det sätt på vilket lagtexten utformats anser jag inte lägger hinder i vägen för en sådan prövningsmöjlighet.

Endast anläggningar eller åtgärder som kan antas vara av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet kan bli föremål för ett förbehållsbeslut. I den allmänna motiveringen (avsnitt 6.4) har jag lämnat exempel på sådana typer av anläggningar för vilka tillstånd i ett visst fall kan komma att krävas enligt denna paragraf.

Första stycket har ändrats redaktionellt i förhållande till det till lagrådet remitterade förslaget.

Andra stycket innehåller en föreskrift om statliga myndigheters skyldighet att till regeringen anmäla behov av prövning enligt första stycket. En erinran om denna skyldighet finns nu i det förut nämnda cirkuläret.

3 §

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

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

Paragrafen motsvarar i huvudsak 136 a § åttonde stycket byggnadslagen.

Enligt *första stycket* får tillstånd lämnas om hinder inte möter på grund av 2 eller 3 kap. eller med hänsyn till andra allmänna planeringssynpunkter. Hur hushållningskraven i 2 och 3 kap. är avsedda att tillämpas framgår av motiveringarna till dessa kapitel. Vad som avses med uttrycket "allmänna planeringssynpunkter" har jag berört i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.1). Som *lagrådet* har pekat på har uttrycket samma innebörd i NRL som i 3 kap. 1 § vattenlagen. Ytterligare vägledning för vad som inryms i begreppet "allmänna planeringssynpunkter" ges sålunda i prop. 1981/82: 130 s. 91–93, 277 och 411. Förutom de intressen som anges i 2 och 3 kap. avses exempelvis sådana långsiktiga samhällsintressen som närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiska intressen. Med stöd av bestämmelserna i första stycket kan således de etableringar som avses i 4 kap. bli föremål för en samordnad, allsidig bedömning, varvid kravet på

hushållning med de naturresurser som avses i 2 och 3 kap., vägs samman med långsiktiga samhällsintressen av det slag jag nyss gav exempel på.

Bland de intressen som skall beaktas vid regeringsprövningen intar miljöskyddsaspekterna en framskjuten plats. Av den anledningen har koncessionsnämnden en viktig roll vid beredningen av regeringsärendena. Nämnden skall ge en allsidig belysning av miljöskyddsaspekterna. Koncessionsnämnden handlägger remisser i ärenden som skall prövas av regeringen på samma sätt som övriga ärenden hos nämnden (14 § miljöskyddslagen). Detta innebär bl. a. att nämnden håller sammanträde och i regel besiktning på den plats som är aktuell. Vid sådana sammanträden kan berörda intressenter komma till tals. Nämnden kan vidare i mån av behov föranstalta om utredningar. Koncessionsnämndens yttrande till regeringen bör inriktas på att belysa den ifrågavarande anläggningens lokalisering på den aktuella platsen med hänsyn till de krav som ställs i miljöskyddslagen. Sådana miljöskyddsvillkor för anläggningen som är av väsentlig betydelse från lokaliseringssynpunkt bör också belysas av nämnden. Däremot bör yttrandet inte avse detaljvillkor o. d. Om regeringen redan på grundval av ansökningshandlingarna och annat tillgängligt material kan bedöma att ansökan inte kan bifallas, behövs naturligtvis ingen medverkan av koncessionsnämnden. Utöver koncessionsnämnden bör, som nu sker i ärenden enligt 136 a § byggnadslagen, yttrande som regel inhämtas även från andra sakkunniga myndigheter.

Första stycket innehåller också en bestämmelse om den s. k. kommunala vetorätten. Jag har behandlat den frågan i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.5).

Enligt 1 kap. 5 § fjärde stycket kommunallagen (1977: 179) får fullmäktige inte delegera beslutanderätten i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. Kommunens yttrande enligt den nu föreslagna 3 § bör enligt min mening normalt anses vara av större vikt. I remissen till lagrådet anförde jag att jag inte ansåg det nödvändigt med en uttrycklig föreskrift om att kommunens yttrande skall avges av fullmäktige. *Lagrådet* har emellertid förordat att ordet "kommunen" ersätts av ordet "kommunfullmäktige" i paragrafens första stycke. Lagrådet pekar bl. a. på att det överensstämmer med de handläggningsrutiner som nu tillämpas i regeringskansliet i ärenden enligt 136 a § byggnadslagen att det är kommunens högsta beslutande organ som skall avge yttrandet och att någon delegation t. ex. till kommunstyrelsen inte får ske. Jag har ingen erinran mot vad lagrådet har förordat. I första stycket föreskrivs därför att kommunens tillstyrkan skall lämnas av kommunfullmäktige.

Andra stycket innehåller bestämmelser om att regeringen i vissa undantagsfall får meddela tillstånd till en anläggning utan att kommunfullmäktige har tillstyrkt detta. Bestämmelsen gäller anläggningar som är av sådan nationell betydelse att det är synnerligen angeläget att de lokaliseras till någon plats inom landet. För att tillstånd skall få lämnas utan att kommunen har lämnat sin tillstyrkan krävs vidare att ingen annan lämpligare plats för anläggningen har stått att finna. Härmed avses inte bara platsens lämplighet från tekniska och ekonomiska utgångspunkter. Hänsyn måste också tas till den inställning som har redovisats av de kommuner som kan

komma i fråga. En plats inom en kommun som tillstyrker lokaliseringen kan sålunda vara lämpligare än en plats inom en kommun som motsätter sig en etablering, även om en lokalisering till den senare kommunen skulle medföra mindre ingrepp i miljön, lägre kostnader etc. Lagtexten har i förhållande till det remitterade förslaget jämkats för att den bättre skall täcka att kommunens inställning skall vägas in. *Lagrådet* har föreslagit att det anges att "ingen annan i tekniskt och ekonomiskt hänseende bättre samt med hänsyn till övriga omständigheter lämpligare plats för anläggningen" etc. Enligt min mening kommer syftet med bestämmelserna till bättre uttryck om det anges att "ingen annan i tekniskt, ekonomiskt eller annat hänseende lämpligare plats för anläggningen" etc. Beträffande innehållet i övrigt i andra stycket vill jag hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.5).

Redaktionella ändringar i förhållande till det remitterade förslaget har gjorts i både första och andra stycket.

4 §

Om det finns särskilda skäl, får regeringen i ett visst fall medge undantag från kravet på tillstånd enligt 1 §.

Paragrafen motsvarar 136 a § femte stycket byggnadslagen.

Förutsättningarna för att medge undantag är enligt några remissinstanser otillräckligt preciserade i promemorian. Detta framhålls av bl. a. Svenska kommunförbundet samt Landskrona och Göteborgs kommuner. Föreningen för samhällsplanering påpekar att tolkningen av uttrycket "särskilda skäl" i 4 § försvåras av att det i 1 § saknas en beskrivning av karaktären på de anläggningar som skall omfattas av prövningen.

Jag har tidigare (avsnitt 6.1) lämnat en allmän beskrivning av de typer av anläggningar och åtgärder som bör omfattas av prövningsplikten. Huruvida undantag i ett visst fall bör medges får givetvis bedömas utifrån dessa utgångspunkter. Undantag bör således kunna medges i ett enskilt fall, om en anläggning eller åtgärd är av mindre omfattning eller av mindre ingripande beskaffenhet. Även beträffande etableringar som sker inom befintliga industriområden torde en prövning i vissa fall kunna underlåtas. Vad jag har anfört i denna fråga bör ge tillräcklig vägledning för att bedöma om förutsättningar för att medge undantag föreligger. Någon närmare precisering i lagtexten härav anser jag således inte nödvändig.

Paragrafen har ändrats redaktionellt i förhållande till det remitterade förslaget.

5 §

Tillstånd enligt 1 eller 2 § får förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen och göras beroende av att saken inom viss tid fullföljs genom ansökan om prövning enligt miljöskyddslagen (1969: 387).

Paragrafen, som motsvarar 136 a § sista stycket byggnadslagen, innehåller en bestämmelse om att regeringen kan föreskriva villkor för att tillgodo-

se allmänna intressen som påverkas av etableringen. Med stöd av bestämmelsen kan exempelvis krävas att sökanden skall betala penningbelopp eller vidta åtgärder för att tillgodose allmänna intressen, som annars inte skulle kunna kompenseras, eller vidta åtgärder av skadeförebyggande karaktär. Det kan gälla att bekosta en förstärkning av det allmänna vägnätet kring en anläggning som ger upphov till omfattande transporter eller att delta i kostnader för oljeskyddsberedskap m. m. Något krav på att villkoret måste tillgodose bygdens intressen har inte ställts upp, eftersom detta skulle kunna minska möjligheterna att på lämpligaste sätt tillgodose exempelvis fiske- och renskötselintressena. Jag vill här också betona *lagrådets* uttalande att, eftersom vid prövningen skall vägas in allmänna planeringssynpunkter (3 §), villkoren måste kunna avse också sådana intressen som därvid skall beaktas, dvs. närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiska intressen.

Jag har i den allmänna motiveringen föreslagit att prövningen enligt 4 kap. NRL skall samordnas med prövningen enligt vissa andra lagar, t. ex. miljöskyddslagen och fastbränslelagen (avsnitt 6.6). Liksom i dag skall regeringen vid behov även kunna meddela föreskrifter för att tillgodose intressen som regleras i den lagstiftningen. Sålunda kan det i vissa fall vara angeläget att t. ex. föreskrifter meddelas om försiktighetsmått som skall iakttas med hänsyn till miljöskyddslagens bestämmelser eller föreskrifter som kan föranledas av en energipolitisk bedömning enligt fastbränslelagens bestämmelser.

För att inte outnyttjade tillstånd skall hindra genomförandet av andra etableringsönskemål som kan uppkomma, bör i tillståndsbeslutet regelmässigt anges en tidpunkt då erforderliga byggnads- och anläggningsåtgärder skall ha vidtagits. Ett tillståndsbeslut kan givetvis också förenas med andra villkor som direkt hänger samman med anläggningarnas utförande, igångsättande eller drift.

De flesta anläggningar eller åtgärder som skall omfattas av reglerna i 4 kap. är som regel prövningspliktiga också enligt miljöskyddslagen. Skulle detta inte vara fallet bör det, i likhet med vad som gäller enligt 136a § byggnadslagen, finnas möjlighet att underkasta anläggningen eller åtgärden en prövning enligt den lagstiftningen. Den föreslagna 5 § har utformats i enlighet härmed. Tillståndsfrågor enligt miljöskyddslagen kan prövas av koncessionsnämnden för miljöskydd eller av länsstyrelsen. Regeringen bör regelmässigt ange på vilken myndighet prövningen skall ankomma. Med tanke på de aktuella företagens beskaffenhet bör prövningen normalt göras av koncessionsnämnden. Några särskilda bestämmelser om detta anser jag dock inte behövas.

Redaktionella ändringar har gjorts i paragrafen i förhållande till det remitterade förslaget.

6 §

Till böter eller fängelse i högst två år skall den dömas som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. påbörjar en anläggning eller vidtar någon annan åtgärd som anges i 1 § utan att regeringen har meddelat tillstånd eller medgett undantag från kravet på tillstånd,

2. påbörjar eller fortsätter utförandet av en anläggning eller en åtgärd sedan regeringen enligt 2 § har beslutat att anläggningen eller åtgärden inte får utföras utan tillstånd, eller

3. inte rättar sig efter ett villkor eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av detta kapitel, om överträdelsen inte är ringa.

Paragrafen motsvarar 12 § punkterna 1, 3 och 4 lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. (påföljdslagen).

Enligt nuvarande straffbestämmelser kan överträdelser av bestämmelserna i 136 a § byggnadslagen medföra böter eller fängelse i högst ett år.

Vid tillkomsten av påföljdslagen (prop. 1975/76: 164 s. 254) diskuterade lagrådet en höjning av den övre gränsen för fängelsestraffet från ett till två år men fann med hänsyn till straffbestämmelsernas nära anknytning till annan lagstiftning inte tillrådligt att föreslå någon höjning.

Därefter har straffbestämmelserna i miljöskyddslagen skärpts. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1981 (prop. 1980/81: 92, JoU 21, rskr 273, SFS 1981: 420) höjdes sålunda straffmaximum för brott mot miljöskyddslagen från ett till två år. De motiv som föranledde dessa ändringar var bl. a. att samhällets syn på miljöbrottsligheten hade skärpts under de år miljöskyddslagen hade varit i kraft och att det ansågs nödvändigt med ytterligare åtgärder mot miljöbrottsligheten.

Även överträdelser av bestämmelserna i 4 kap. NRL kan medföra att viktiga miljöskyddsintressen och andra betydande allmänna intressen blir åsidosatta. Jag föreslår därför att straffskalans maximum även för sådana gärningar höjs från ett till två år. Förevarande paragraf har utformats i enlighet härmed. Straffskärpningen medför bl. a. att preskriptionstiden förlängs från nuvarande två år till fem år.

Det kan nämnas att motsvarande höjning av straffmaximum föreslogs även i departementspromemorian (Ds Bo 1980: 2) om översyn av 136 a § byggnadslagen. Förslaget tillstyrktes eller lämnades utan erinran av de remissinstanser som yttrade sig i frågan.

Även de remissinstanser som har yttrat sig över förslaget i departementspromemorian om NRL har tillstyrkt den föreslagna skärpningen av straffbestämmelserna.

Enligt *punkt 1* inträder straffansvar om någon sätter igång arbeten för en prövningspliktig anläggning eller åtgärd utan att först ha fått tillstånd eller medgetts undantag från kravet på tillstånd. Motsvarande gäller enligt *punkt 2* om regeringen har bestämt att en anläggning eller åtgärd inte får utföras utan tillstånd.

I *punkt 3* föreskrivs att straffansvar inträder om någon inte rättar sig efter ett villkor eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 4 kap.

Promemorieförslaget innebär att åsidosättande av villkor eller föreskrifter bestraffas endast om allmän eller enskild rätt kan kränkas. Statens naturvårdsverk anser att detta s. k. kränkningsrekvisit bör utgå och ersättas av en bestämmelse om straffrihet i ringa fall. Liknande synpunkter framförs av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län och juridiska fakulteten vid Lunds universitet.

Ett motsvarande kränkningsrekvisit fanns i miljöskyddslagen fram till den 1 juli 1981, då bestämmelsen härom upphävdes och ersattes med en bestämmelse om straffrihet i ringa fall (prop. 1980/81: 92, JoU 21, rskr 273, SFS 1981: 420). Ändringen motiverades med att överträdelser av det aktuella slaget ansågs straffvärda, även om varje enskild gärning betraktad för sig inte kunde ha orsakat någon större miljöskada. Den sammanlagda effekten av flera sådana överträdelser kunde emellertid bli allvarlig för miljön. En bestämmelse om straffrihet i ringa fall ansågs vidare medföra att gränsen mellan det straffbara och inte straffbara området blev klarare, vilket borde underlätta tillämpningen för åklagare och domstolar (prop. 1980/81: 92, s. 54).

Enligt min mening kan samma skäl åberopas även i fråga om straffansvaret för åsidosättande av villkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av de föreslagna bestämmelserna i 4 kap. NRL. Jag ansluter mig därför till det förslag som naturvårdsverket har lagt fram. Punkt 3 har utformats i enlighet härmed.

Promemorieförslaget innehåller inte några särskilda bestämmelser om att lämnande av oriktiga uppgifter till prövnings- eller tillsynsmyndigheten skall straffsanktioneras. Enligt hovrätten för Nedre Norrland bör en sådan bestämmelse finnas.

För egen del vill jag framhålla att lämnande av oriktig uppgift kan vara straffbart enligt brottsbalken, främst som osant intygande eller brukande av osann urkund. Dessa bestämmelser är enligt min mening tillräckliga för att beivra lämnande av oriktiga uppgifter i de nu aktuella tillstånds- och tillsynsärendena.

Redaktionella ändringar har gjorts i paragrafen i förhållande till det remitterade förslaget.

Jag vill i detta sammanhang anmärka att *lagrådet* i anslutning till 6 § tar upp vissa övergångsfrågor. Lagrådet anför följande:

Den som i dag gör sig skyldig till överträdelse av bestämmelserna i 136 a § byggnadslagen kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Straffbestämmelsen återfinns i 12 § lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. Vid PBL:s ikraftträdande avses såväl byggnadslagen som påföljdslagen skola upphävas. Till NRL är inte fogade några övergångsbestämmelser. Beslut meddelade med stöd av 136 a § byggnadslagen kommer att gälla också sedan NRL trätt i kraft. Överträdelse av sådana beslut kan, om de begåtts före PBL:s ikraftträdande, beivras enligt den övergångsbestämmelse som i lagrådets förslag till yttrande över PBL har upptagits i 17 kap. 22 §. Sker förseelsen sedan PBL och NRL trätt i kraft, saknas emellertid som övergångsbestämmelserna är utformade möjlighet att ingripa mot en eventuell gärningsman. Frågan huruvida en övergångsbestämmelse behövs för sistnämnda situation – straffstadgandet i 12 § påföljdslagen torde aldrig ha tillämpats – har inte berörts i lagrådsremisserna till PBL och NRL. Anses en regel erforderlig bör den lämpligen fogas in i nyssnämnda paragraf i PBL.

Jag vill erinra om att en regel för de fall som lagrådet åsyftar, har tagits in i 17 kap. 23 § i PBL-förslaget.

Påföljdslagen innehåller bestämmelser om handräckning och andra ingripanden för att åstadkomma rättelse vid överträdelser av bl. a. 136 a § byggnadslagen. Dessa handräckningsbestämmelser m. m. har i stort sett oförändrade tagits in i PBL-förslaget utom i de delar som bestämmelserna avser överträdelser av 136 a §. Även miljöskyddslagen innehåller bestämmelser om handräckning m. m.

Enligt promemorieförslaget är det inte nödvändigt med några särskilda bestämmelser i NRL i de nu nämnda avseendena.

Hovrätten för Nedre Norrland anser det betänkligt att förslaget till NRL saknar bestämmelser om handräckning, upplysningsskyldighet, rätt till tillträde m. m. Hovrätten anser att NRL bör tillföras bestämmelser härom och lägger fram förslag om vad bestämmelserna bör innehålla.

Som framhållits i promemorian kommer regeringsprövningen enligt 4 kap. så gott som uteslutande att avse verksamheter som omfattas av PBL:s och miljöskyddslagens krav på lov resp. tillstånd. Nyanläggnings- eller utbyggnadsåtgärder som vidtas innan sådant lov eller tillstånd har lämnats kommer därmed att omfattas av PBL:s eller miljöskyddslagens sanktionsbestämmelser och de möjligheter till ingripanden för att utöva tillsyn eller åstadkomma rättelse som dessa lagar ger.

Jag delar hovrättens bedömning att det inte helt kan uteslutas att prövningen enligt 4 kap. kan komma att avse anläggningar eller åtgärder som faller utanför PBL:s och miljöskyddslagens tillämpningsområden. Däremot torde samtliga de anläggningar eller åtgärder som kan komma att prövas enligt 4 kap. omfattas av någon form av prövningsplikt enligt olika speciallagar. Även dessa lagar torde i de flesta fall innehålla bestämmelser om möjligheter till ingripanden för att utöva tillsyn eller för att åstadkomma rättelse om lagens bestämmelser överträds. Enligt min mening är det endast i sällsynta undantagsfall som det kan komma att saknas möjligheter att ingripa.

Mot den nu angivna bakgrunden anser jag i likhet med vad som har föreslagits i promemorian att det inte behövs några särskilda bestämmelser i NRL om handräckning m. m. för att utöva tillsyn eller för att åstadkomma rättelse vid överträdelser.

5 kap. Myndigheternas uppgifter, ansvarsfördelning m. m.

1 §

Varje myndighet som skall tillämpa denna lag skall se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen (0000:000) och sådant planeringsunderlag som belyser hushållningsfrågan finns tillgängliga i målet eller ärendet.

Om myndigheten begär det, är kommunen skyldig att tillhandahålla planer enligt plan- och bygglagen samt planeringsunderlaget till dessa.

Länsstyrelsen skall ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med naturresurser i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som skall tillämpa denna lag.

Som jag har redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4) sammanställs viktiga delar av det underlag som behövs för NRL:s tillämpning inom ramen för kommunernas och de statliga myndigheternas arbete med fysisk planering. I paragrafens *första stycke* har de myndigheter som skall tillämpa NRL ålagts att se till att planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som kan ha betydelse för tillämpningen finns tillgängligt i målet eller ärendet. I specialmotiveringen till 2 och 3 kap. har jag något beskrivit det kunskapsunderlag som bör finnas tillgängligt.

Första stycket är alltså riktat enbart till myndigheter. Eftersom NRL skall tillämpas också när beslut enligt PBL fattas av kommunfullmäktige eller av fullmäktige i ett regionplaneorgan, kan det ifrågasättas om inte första stycket borde gälla även i sådana fall. Enligt min mening är detta dock knappast nödvändigt. Sådant planeringsunderlag som avses i första stycket kommer nämligen genom bestämmelserna i PBL alltid att finnas tillgängligt i planärendet.

De planer enligt PBL som avses i första stycket är regionplan, översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan. Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4) redovisat den betydelse planer enligt PBL får för tillämpningen av NRL. *Lagrådet* har pekat på att fastighetsplan inte nämnts i detta sammanhang och funnit detta naturligt eftersom fastighetsplanen knappast torde belysa hushållningsfrågan. På förslag av lagrådet har med hänsyn härtill i första stycket ordet "sådana" skjutits in framför ordet "planer".

Det planeringsunderlag som avses är i första hand det material som utarbetas i kommunerna och av statliga myndigheter i syfte att klarlägga förutsättningarna för och konsekvenserna av beslut om användningen av marken och vattnet och därtill knutna natur- och kulturresurser. Planeringsunderlaget omfattar t. ex. moment av utredningar, inventeringar och konsekvensbeskrivningar samt planer och program för utformningen av olika åtgärder och ingrepp i marken och vattnet. Jag har i den allmänna motiveringen förutsatt att den fysiska planeringen successivt utvecklas i samspel mellan staten och kommunerna och anpassas till nya problemställningar och anspråk, så att ett adekvat underlag för överväganden och beslut i fråga om hushållningen med naturresurserna fortlöpande kan tillhandahållas. Utveckling av vattenplanering och planering för havsresursernas utnyttjande och skydd är exempel på detta.

I *andra stycket* föreskrivs en skyldighet för kommunen att tillhandahålla den myndighet som skall tillämpa NRL planer enligt PBL och det planeringsunderlag till dessa som finns hos kommunen. Det torde inte behöva utsägas i lagtexten att skyldigheten gäller planer och planeringsunderlag som kan belysa den hushållningsfråga som målet eller ärendet rör. Andra stycket innebär i praktiken knappast något nytt, eftersom kommunerna redan i dag i många sammanhang tillhandahåller prövningsmyndigheter sådant material. I många fall har kommunerna också ett eget intresse av att redovisa sin syn på resurshushållningsfrågor i enskilda fall.

I *tredje stycket* framhålls länsstyrelsens samordnande roll i fråga om kunskapsförsörjningen. Länsstyrelsen skall ställa samman sådana utredningar och program samt annat planeringsunderlag av betydelse för bedömning av hushållningsfrågor som finns hos statliga myndigheter.

Som jag har angett i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4) skall berörda centrala förvaltningsmyndigheter inom sina resp. ansvarsområden ställa samman underlag för tillämpningen av lagens bestämmelser. Detta underlag är avsett att användas bl. a. när kommunerna upprättar sina översiktsplaner. Det bör därför tillhandahållas länsstyrelserna som svarar för att materialet förmedlas till kommunerna. Länsstyrelserna skall också ansvara för att materialet även i övrigt kommer till avsedd användning inom resp. län. Det bör ankomma på statens planverk att verka för samordning av myndigheternas arbete med kunskapsförsörjning på detta område.

Som jag har angett i den allmänna motiveringen är det viktigt att länsstyrelserna verkar för att erforderligt underlagsmaterial ställs samman för NRL:s tillämpning i resp. län. Det är naturligtvis också av stor vikt att länsstyrelsen tar de initiativ som behövs för att undanröja besvärande brister eller oklarheter i fråga om kunskapsförsörjningen. Det material som ställs samman bör inriktas på väsentligheter och på förhållanden som har stor betydelse för en god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt i länet. Det bör också vara väl ägnat att utgöra underlag för bedömningar i uppkommande mål och ärenden av större vikt.

Det ligger i länsstyrelsens samordningsansvar att leda arbetet inom den statliga förvaltningen på länsnivå vad gäller framställning av kunskapsunderlag för lagens tillämpning. Länsstyrelserna skall som ett led i detta arbete vid behov förmedla information mellan kommunerna å ena sidan och regeringen, ämbetsverken och andra regionala statliga myndigheter å andra sidan samt bevaka att olika nationella och mellankommunala intressen beaktas i planerings- och beslutsprocessen.

I länsstyrelsens samordnande uppgifter ingår det vidare att i mål och ärenden där NRL tillämpas, vid behov biträda prövningsmyndigheten med utlåtande över den prövade åtgärdens förenlighet med en från allmän synpunkt lämplig utveckling. Som *lagrådet* utgått från i sitt yttrande innebär detta inte att länsstyrelsen åläggs några uppgifter utöver dem som följer av länsstyrelseinstruktionen. Länsstyrelsen bör lämpligen åskådliggöra de väsentliga huvuddragen i det samlade underlagsmaterialet om naturresurshushållning i länet, så att det tydligt framgår vilka anspråk och behov som särskilt behöver uppmärksammas i planering och beslut hos kommuner och statliga myndigheter. Därigenom bör olika myndigheters insatser för kunskapsförsörjning m. m. kunna samordnas på ett rationellt och resursbesparande sätt.

2 §

Regeringen får i visst fall besluta att en eller flera kommuner skall redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen i sin planering enligt plan- och bygglagen (0000:000) avser att tillgodose ett intresse som rör hushållningen med naturresurser. Statliga myndigheter skall anmäla till regeringen om det uppkommer behov av sådan redovisning.

Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.2) beskrivit vissa situationer i vilka det kan finnas behov för regeringen att få till stånd en

redovisning från en eller flera kommuner hur vissa hushållningsfrågor avses bli behandlade i den kommunala planeringen. Det kan gälla helt nya mark- och vattenanvändningsfrågor, som staten har ett intresse av att bevaka, men också sådana fall där tveksamhet uppkommer huruvida en viss mark- eller vattenanvändningsfråga omfattas av de bestämmelser i NRL som gäller riksintressen. Även i vissa andra fall kan det finnas ett behov för regeringen av att få en redovisning av en kommuns syn på vissa mark- och vattenanvändningsfrågor. I 2 § har tagits in en bestämmelse som ger regeringen rätt att besluta om sådan redovisningsskyldighet. Redovisningen skall gälla hur den aktuella frågan avses bli behandlad vid kommunens beslut enligt PBL. Syftet med bestämmelsen är inte att möjliggöra omfattande, allmänna redovisningar. Uppdraget bör vara klart avgränsat vad avser de frågor som skall belysas. Däremot finns inte något som hindrar att regeringen samtidigt begär redovisning av flera tydligt avgränsade frågor.

Länsstyrelserna har som nyss nämndes ett samordningsansvar i fråga om hushållningen med naturresurser inom länet. Enligt 3 § har planverket på central nivå ansvar för vissa samordningsfrågor. Andra samordningsuppgifter ankommer på naturvårdsverket och havsresursdelegationen. Sektormyndigheter, som skogsstyrelsen m. fl., ansvarar för hushållningen med naturresurser inom sina resp. ansvarsområden. I många fall torde det vara lämpligt att redovisningar till följd av beslut enligt 2 § lämnas direkt till de ansvariga myndigheterna för bearbetning. Mot den bakgrunden har i paragrafen föreskrivits att regeringen kan bestämma att redovisningen skall lämnas till en viss myndighet.

Bestämmelsen i andra meningen om skyldighet för statliga myndigheter att till regeringen anmäla behov av sådan redovisning är avsedd att garantera att från allmän synpunkt viktiga resurshushållningsfrågor tas upp till systematiskt samarbete mellan staten och berörda kommuner inom ramen för den fortsatta fysiska riksplaneringen. Denna planering syftar just till en systematisk samordning dels mellan olika nationella sektorintressen, dels mellan staten och kommunerna om sådana mark- och vattenhushållningsfrågor som bedöms vara viktiga från rikssynpunkt och för vilka särskilda insatser behövs.

Paragrafens inledande ord har på förslag av *lagrådet* ändrats i förhållande till det remitterade förslaget så att det tydligare skall framgå att det är fråga om förvaltningsbeslut i enskilda fall hos regeringen.

3 §

Länsstyrelsen har tillsyn i länet över hushållningen med naturresurser och efterlevnaden av vad som föreskrivs i eller beslutas med stöd av 4 kap.

De centrala förvaltningsmyndigheterna har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med naturresurser. Statens planverk har den allmänna uppsikten över hushållningen med naturresurser.

Länsstyrelsens uppgift enligt *första stycket* att ha tillsyn i länet över hushållningen med naturresurser är, som jag har framhållit i den allmänna

motiveringen, naturlig bl. a. med hänsyn till de viktiga uppgifter som ankommer på länsstyrelsen enligt flera av de författningar vid vilkas tillämpning NRL:s bestämmelser avses få betydelse.

I första stycket föreskrivs även att länsstyrelsen ansvarar för tillsynen över efterlevnaden av vad som föreskrivs i eller beslutas med stöd av 4 kap. I den allmänna motiveringen (avsnitt 6.7) har jag redovisat skälen till att länsstyrelsen bör ha detta tillsynsansvar. Till tillsynsuppgifterna hör bl. a. att vara verksam för att anläggningar som fordrar tillstånd kommer under regeringens prövning. Vidare hör hit övervakning och kontroll av att villkor och föreskrifter i regeringens tillståndsbeslut efterlevs.

I *andra styckets* första mening slås fast ämbetsverkens ansvar att ha uppsikt över hushållningen med naturresurser inom resp. verksamhetsområde. I andra meningen anges att statens planverk har den allmänna uppsikten över hushållningen med naturresurser. Detta innebär att planverket i första hand har att följa hur hushållningsfrågorna behandlas i fysisk planering på olika nivåer men också att verket har ett särskilt samordningsansvar när det gäller ämbetsverkens arbete med dessa frågor. Med uttrycket "uppsikt" avses alltså en mer övergripande verksamhet. I den allmänna motiveringen har jag framhållit att ämbetsverkens uppsikt främst bör inriktas på sådana hushållningsfrågor som är av riksintresse. Myndigheterna bör emellertid även i övrigt bidra med råd om tillämpningen av bestämmelserna i NRL. Planverkets och ämbetsverkens uppsikt bör utformas med utgångspunkt från de erfarenheter som vunnits i arbetet med den fysiska riksplaneringen och således bygga på samverkan med länsstyrelserna. Det material i form av översiktsplaner, program och utredningar som ställs samman på länsstyrelserna bör utnyttjas i stor utsträckning för de centrala organens överblick. Tyngdpunkten i den statliga uppsikten på central nivå bör ligga på frågor som bedöms påverka intressen som har större räckvidd än ett län och som kan ha stor betydelse i ett nationellt perspektiv.

Jag vill här nämna att bestämmelsen i första stycket på förslag av *lagrådet* har ändrats i förhållande till det remitterade förslaget så att den får en bättre redaktionell överensstämmelse med 1 kap. 8 § första stycket PBL. På inrådan av lagrådet har dessutom ordet "ansvarsområde" i andra stycket bytts ut mot ordet "verksamhetsområde".

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. anta det av lagrådet granskade förslaget till lag om hushållning med naturresurser m. m. med vidtagna ändringar,

2. besluta att de av riksdagen tidigare godkända riktlinjerna för hushållning med mark och vatten inom ramen för den fysiska riksplaneringen, inte skall gälla sedan lagen om hushållning med naturresurser m. m. har trätt i kraft.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Utdrag ur departementspromemorian (Ds Bo 1984: 3) Förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m.

1 Författningsförslag

Förslag till

Lag om hushållning med naturresurser m. m.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skall användas så att en från ekologiska, sociala och samhällsekonomiska synpunkter god hushållning främjas.

Bestämmelserna i denna lag syftar till att landets försörjning med naturresurser skall tryggas, god natur- och kulturmiljö bevaras samt ett ändamålsenligt samhällsbyggande främjas.

2 § Bestämmelserna i 2 och 3 kap. skall tillämpas i mål och ärenden enligt författningar i vilka detta särskilt föreskrivs.

2 kap. Grundläggande hushållningsbestämmelser

1 § Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål vartill de är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet, läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling.

2 § Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan påverka områdenas karaktär.

3 § Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan inverka skadligt på naturmiljön.

4 § Brukningsvärd jordbruksmark och värdefull skogsmark 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.

5 § Mark- och vattenområden som har betydelse för renskötseln eller fisket eller för vattenbruk skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.

Områden som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv för renskötseln eller fisket får inte tas i anspråk för en verksamhet eller utsättas för påverkan från en verksamhet i närheten av områdena på ett sätt som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.

6 § Mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturskönhet, vetenskapliga eller kulturella värden

eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- och kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som i ett nationellt perspektiv har stora värden för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada dessa värden.

7 § Mark- och vattenområden som inrymmer värdefulla ämnen och material skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan hindra eller påtagligt försvåra utvinning av sådana ämnen och material.

Områden som inrymmer ämnen och material som är av stor betydelse i ett nationellt perspektiv skall skyddas mot sådana åtgärder som avses i första stycket.

Värdefulla ämnen och material på vilka brist råder eller kan befaras uppkomma får utvinnas eller i stor omfattning användas endast om det saknas rimliga möjligheter att tillgodose föreliggande behov genom att befintliga gruvor och täkter utnyttjas eller genom att redan använt material eller annat ersättningsmaterial används.

8 § Mark- och vattenområden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan hindra eller påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av en sådan anläggning.

Områden som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv för sådana anläggningar som anges i första stycket skall skyddas mot åtgärder som kan hindra eller påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

9 § Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan hindra eller påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Områden som behövs för totalförsvaret skall skyddas mot sådana åtgärder som avses i första stycket.

10 § Om ett område på grund av 5–9 §§ har stor betydelse i ett nationellt perspektiv för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges det ändamål som främjar den från allmän synpunkt lämpligaste utvecklingen.

3 kap. Särskilda hushållningsbestämmelser för vissa större områden i landet

1 § De större områden som anges i 2–6 §§ är med hänsyn till sina natur- och kulturvärden i sin helhet av stor betydelse i ett nationellt perspektiv. I dessa områden får exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön komma till stånd endast om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. I 2–6 §§ anges vad som skall särskilt beaktas inom områdena.

2 § Inom följande större områden får åtgärder inom sådana mark- och vattenområden som har stora värden för turismen och friluftslivet vidtas endast om åtgärderna är förenliga med dessa värden. Dessa större områden är Norra Bohusläns kustområde, Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden, kustområdet mellan Brantevik och Åhus, Små-

lands och Östergötlands skärgård, Södermanlands skärgård, Höga kusten och kustområdet norr därom till Husum i Ångermanland, Norrbottens skärgård, Öland, Gotland, Sydskånes sjö- och åslandskap, området Åsnen-Listerlandet, områdena vid Vänern och Vättern, Tiveden och området vid Göta kanal mellan Karlsborg och Sjötorp, Dalsland-Nordmarken, Fryksdalen med området utmed övre delen av Klarälven, områdena vid Mälaren, Malingsbo-Kloten, nedre Dalälven, Siljan och nedre Ljusnan, Vindelådalen samt fjällvärlden med undantag för de fjällområden som anges i 5 §.

3 § Inom Norra Bohusläns kustområde, Smålands och Östergötlands skärgård, Höga kusten i Ångermanland samt på Öland får sådana anläggningar som avses i 4 kap. 1 § inte komma till stånd.

4 § Inom kustområdena från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark samt utmed kusten på Gotland får sådana anläggningar som avses i 4 kap. 1 § komma till stånd endast på platser där anläggningar av sådan karaktär redan finns. Anläggningar som är beroende av naturresurser som inte finns på dessa platser får dock komma till stånd också på annan plats om det finns synnerliga skäl.

Fritidsbebyggelse får komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse.

5 § Inom fjällområdena Långfjället-Rogen, Sylarna-Helags, Skäckerfjällen, Burvattnet, Hotagsfjällen, Frostviken-Borgafjällen, Marsfjällen-Vardofjällen, Artfjället, Tärna-Vindelfjällen, Sarek-Mavas, Kebnekaise-Sjaunja, Rostu och Pessinki får bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den vetenskapliga forskningen eller friluftslivet. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om detta kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.

Utan hinder av 1 § och första stycket denna paragraf får regeringen enligt 4 kap. lämna tillstånd till anläggningar för att utvinna ämnen och material om utvinningen är av stor betydelse från nationell synpunkt.

6 §. Utbyggnad för vattenkraftändamål får inte ske i följande vattenområden:

– – –

– – –

4 kap. Tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m. m.

1 § Följande slag av nya anläggningar får inte anordnas utan tillstånd av regeringen, nämligen

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,
6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som skall prövas av regeringen även enligt lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,
7. ångkraftsanläggningar och andra anläggningar för eldning med fossilt bränsle, om anläggningen har en tillförd effekt som är högre än 000 megawatt,

8. vindkraftverk, om vindturbinens diameter är större än 60 meter,
9. anläggningar för att utvinna ämnen och material inom de områden som anges i 3 kap. 5 §.

2 § Om en anläggning som inte omfattas av kravet på tillstånd enligt 1 § är av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet, kan regeringen bestämma att anläggningen inte får anordnas utan tillstånd enligt detta kap.

Statliga myndigheter som får kännedom om sådana anläggningar som avses i första stycket skall underrätta regeringen om detta.

3 § Tillstånd får lämnas om hinder mot anläggningen inte möter på grund av 2 eller 3 kap. eller med hänsyn till andra allmänna planeringssynpunkter och om den kommun inom vars område anläggningen skall anordnas har tillstyrkt att tillstånd lämnas.

Om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att en viss anläggning kommer till stånd inom landet och om ingen annan lämpligare plats för anläggningen har stått att finna, får dock regeringen lämna tillstånd utan hinder av att kommunen inte har tillstyrkt detta.

4 § Om det finns särskilda skäl, kan regeringen i fråga om en viss anläggning medge undantag från kravet på tillstånd enligt 1 §.

5 § Ett tillstånd enligt detta kap. kan förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen och göras beroende av att saken inom viss tid fullföljs genom ansökan om prövning enligt miljöskyddslagen (1969: 387).

6 § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. påbörjar en ny anläggning som anges i 1 § utan att regeringen har meddelat tillstånd till anläggningen eller medgett undantag från kravet på tillstånd,
2. påbörjar en anläggning sedan regeringen med stöd av 2 § har bestämt att anläggningen inte får anordnas utan tillstånd, eller
3. åsidosätter ett villkor eller en föreskrift, som regeringen har meddelat med stöd av detta kap. så att allmän eller enskild rätt kan kränkas.

5 kap. Myndigheternas uppgifter, ansvarsfördelning m. m.

1 § Den fysiska planering som bedrivs hos statliga myndigheter och kommunerna ger underlag för tillämpningen av denna lag.

Om en myndighet som skall tillämpa denna lag begär det, är en kommun skyldig att tillhandahålla sådana planer enligt plan- och bygglagen (0000: 000) samt planeringsunderlaget till dessa som behövs för tillämpningen av denna lag.

Länsstyrelsen skall ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som avser hushållning med naturresurser och som finns hos statliga myndigheter. Under de förutsättningar som anges i andra stycket är länsstyrelsen skyldig att tillhandahålla myndigheter som skall tillämpa denna lag sådant planeringsunderlag.

2 § Regeringen får 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. Länsstyrelserna och andra statliga myndigheter skall anmäla till regeringen om det uppkommer behov av sådan redovisning.

3 § Länsstyrelsen har tillsyn över hushållningen med naturresurser inom länet och över efterlevnaden av vad som föreskrivs i eller med stöd av 4 kap.

De centrala förvaltningsmyndigheterna har uppsikt över hushållningen med naturresurser inom sitt ansvarsområde. Statens planverk har den allmänna uppsikten över hushållningen med naturresurser i riket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.

2 Sammanfattning av promemorian

I denna promemoria läggs fram ett förslag till en lag om hushållning med naturresurser m. m. (NRL), samt förslag till ändringar i vissa speciallagar som skall samordnas med NRL. Förslagen utgör ett led i det arbete som pågår inom bostadsdepartementet med att reformera byggnadslagstiftningen. Förslagen preciserar statens intressesfär i förhållande till kommunerna i frågor om mark- och vattenanvändningen och den fysiska miljön i övrigt. Detta är en förutsättning för den decentralisering av ansvaret för planläggning och lokal miljö till kommunerna som föreslagits i det till lagrådet remitterade förslaget till plan- och bygglag (PBL). Förslaget anger också de gemensamma krav beträffande hushållningen med mark och vatten och den fysiska miljön i övrigt som skall gälla i olika mål och ärenden enligt de speciallagar som är av betydelse för resurshushållningen.

NRL föreslås träda i kraft den 1 januari 1987 och skall då ersätta de verksamhetsanknutna och geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen, de allmänna reglerna i byggnadslagstiftningen om hänsyn som skall tas till vissa intressen vid planläggning m. m. (9 § byggnadsstadgan) samt en del av bestämmelserna i 136 a § byggnadslagen om regeringsprövning av vissa industriella eller liknande verksamheter.

NRL innehåller följande slag av bestämmelser:

- grundläggande hushållningsbestämmelser som till övervägande del motsvarar 9 § byggnadsstadgan och nuvarande verksamhetsanknutna riktlinjer i den fysiska riksplaneringen
- hushållningsbestämmelser som ersätter de geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen
- bestämmelser om regeringsprövning av industrianläggningar m. m.
- bestämmelser som reglerar uppgifter för och ansvarsfördelning mellan statliga myndigheter och kommunerna vid tillämpning av NRL:s bestämmelser.

NRL är avsedd att tillämpas i mål och ärenden enligt de lagar i vilka detta särskilt föreskrivs. Endast sådana lagar anknyts till NRL, vilka innehåller krav på tillstånd till åtgärder som kan innebära sådana förändringar av eller medföra sådan påverkan på mark- eller vattenanvändningen eller den fysiska miljön i övrigt, att hushållningsaspekter aktualiseras. Mot denna bakgrund föreslås att följande lagar anknyts till NRL:

- PBL, som är avsedd att träda i kraft samtidigt med NRL
- vattenlagen (1983: 291)
- miljöskyddslagen (1969: 387)

- naturvårdslagen (1964: 822)
- väglagen (1971: 948)
- ellagen (1902: 71 s. 1)
- rörledningslagen (1978: 160)
- gruvlagen (1974: 342)
- minerallagen (1972: 890)
- kontinentalsockellagen (1966: 314).

Vad gäller de tre sist nämnda lagarna förutsätts minerallagskommittén (I 1983: 04) lämna förslag om hur anknytningen till NRL skall utformas.

Grundläggande hushållningsbestämmelser

Hushållningsbestämmelserna i NRL är inriktade på skydd av långsiktiga och för landet väsentliga värden. Syftet med bestämmelserna är att trygga landets försörjning med naturresurser, bevara och utveckla en god natur- och kulturmiljö samt att främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande.

Bestämmelserna skall möjliggöra ett starkare hänsynstagande till sådana intressen som är viktiga från allmän synpunkt och som i dag har svårt att hävda sig i konkurrensen om användningen av våra naturresurser. Bestämmelserna syftar samtidigt till att få till stånd ett bättre skydd för områden och resurser som är av stort värde för viktiga verksamheter. Bestämmelserna behandlar

- jordbruksmark och värdefull skogsmark
- områden som har betydelse för renskötseln, fisket och för vattenbruk
- områden som är av betydelse för naturvården, friluftslivet och kulturminnesvården
- viktiga ämnen och material som finns i marken och vattnet
- områden av särskilt värde för industri- eller energiproduktion, kommunikationsanläggningar, vissa andra anläggningar för teknisk försörjning och för totalförsvaret.

Bland hushållningsbestämmelserna finns också regler om hur avvägningar skall göras mellan olika intressen om oförenliga krav riktas mot ett mark- eller vattenområde.

Bestämmelserna omfattar vidare ett skydd för stora sammanhängande mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag och för områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt.

Vissa av de bestämmelser som nu nämnts avser verksamheter och intressen, vilkas markbehov eller markanspråk i vissa områden kan ha sådan betydelse i ett nationellt perspektiv att staten bör ha det yttersta ansvaret för hur markanvändningen utvecklas. NRL innehåller även bestämmelser om detta. Bestämmelserna, som ersätter de verksamhetsanknutna riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen, omfattar följande verksamheter och intressen:

- fiske- och rennäringen
- naturvården, kulturminnesvården och friluftslivet
- särskilt värdefulla ämnen och material

- industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning och avfallshantering
- totalförsvaret.

Särskilda hushållningsbestämmelser för vissa större områden i landet

NRL innehåller ett särskilt kapitel med bestämmelser som ersätter de geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Bestämmelserna anger hur avvägningar mellan olika markanvändningsintressen skall göras inom vissa angivna områden i landet. Utgångspunkten är att områdenas stora natur- och kulturvärden, och därmed också deras värden för turism och friluftsliv, skall kunna hävdas med tillräcklig styrka så att de inte går förlorade genom exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön.

De särskilda hushållningsbestämmelserna omfattar följande större områden i landet:

- samtliga kustområden i södra delarna av Sverige från gränsen mot Norge till Forsmark i Uppland
- Höga kusten i Ångermanland och Norrbottens skärgård
- Öland och Gotland
- områdena vid Vänern och Vättern
- huvuddelen av fjällvärlden
- s. k. obrutna fjällområden
- de s. k. primära rekreationsområden som inte ingår bland de områden som nu räknats upp.

NRL skall senare kompletteras med särskilda bestämmelser om älvar och älvsträckor som skall undantas från vattenkraftutbyggnad.

Regeringsprövning av vissa typer av industrianläggningar m. m.

Vissa typer av industrianläggningar har sådan betydelse och inverkan på omgivningen att deras lokalisering och tillåtlighet alltid bör prövas av regeringen. Bestämmelser härom, som ersätter motsvarande bestämmelser i 136 a § byggnadslagen, finns i ett särskilt kapitel i NRL. Bl. a. följande typer av anläggningar skall prövas av regeringen:

- tung industri såsom järn- och stålverk och massafabriker
- oljeraffinaderier och fabriker för framställning av baskemikalier
- anläggningar för olika led i kärnkraftproduktionen
- anläggningar för eldning med fossila bränslen
- stora vindkraftverk.

I vissa fall skall regeringen kunna medge undantag från prövningsskyldigheten. Även för andra anläggningar än de som anges i bestämmelserna skall regeringen – om anläggningen är av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet – i varje särskilt fall kunna besluta om regeringsprövning.

För att regeringen skall få lämna tillstånd krävs att den kommun inom vilken anläggningen skall anordnas har tillstyrkt detta. I vissa extrema undantagssituationer skall dock tillstånd få meddelas mot kommunens vilja, nämligen om anläggningen är nödvändig för landet och om ingen

lämpligare lokalisering stått att finna. Ett tillstånd av regeringen är avsett att vara bindande för prövningen enligt PBL, miljöskyddslagen och vattenlagen.

Tillämpningsfrågor

För att hushållningsbestämmelserna i NRL skall kunna tillämpas, krävs att det i mål och ärenden finns ett material som belyser hushållningsfrågorna i det aktuella fallet. I NRL har tagits in bestämmelser om hur kunskapsfrågorna skall behandlas. Vidare finns bestämmelser om den ansvarsfördelning som skall gälla mellan de statliga myndigheterna och mellan staten och kommunerna. Bestämmelserna bygger på de goda erfarenheter som finns från arbetet med den fysiska riksplaneringen. Bestämmelserna innebär bl. a. följande:

- Kommunernas roll förstärks. Deras tillämpning av bestämmelserna i NRL i samband med planbeslut om användning av mark- och vattenområden blir vägledande även för de statliga myndigheternas beslut enligt olika speciallagar.
- Länsstyrelserna får ett samordningsansvar när det gäller kunskapsfrågorna och ett ansvar för tillsynen över hushållningen med naturresurser i länet. Genom PBL-förslaget får länsstyrelserna också det samlade ansvaret för att statliga intressen beaktas på ett tillfredsställande sätt i den kommunala planeringen.
- De centrala förvaltningsmyndigheterna skall ha uppsikt över hushållningen med naturresurser inom sitt ansvarsområde. Statens planverk ges ett särskilt ansvar för att följa upp hur lagen tillämpas.

Instanser som avgett remissyttranden eller särskilda skrivelser med anledning av förslagen i Ds Bo 1984: 3

Yttranden har avgetts av

Hovrätten för Nedre Norrland
Vattenöverdomstolen
Överbefälhavaren
Civilförsvarsstyrelsen
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar
Försvarets fastighetsnämnd
Socialstyrelsen
Televerket
Statens järnvägar
Vägverket
Sjöfartsverket
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Luftfartsverket
Statistiska centralbyrån
Kammarkollegiet
Statskontoret
Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer
Universitets- och högskoleämbetet
– Tekniska högskolan i Stockholm
– sektionen för lantmäteri
– Universitetet i Lund
– juridiska fakultetskollegiet
– samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden
– matematisk-naturvetenskapliga fakultetsnämnden
– tekniska fakultetens fakultetsnämnd
– miljövårdsprogrammets styrelse
– Universitetet i Linköping
– tema Vatten i natur och samhälle
– Universitetet i Stockholm
– Universitetet i Uppsala
– Universitetet i Umeå
– institutionen för hälso- och miljövård
– Universitetet i Göteborg
– samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden
– rättsvetenskapliga institutionen
Lantbruksstyrelsen
– lantbruksnämnden i Stockholms län
– lantbruksnämnden i Kristianstads län
– lantbruksnämnden i Malmöhus län
– lantbruksnämnden i Hallands län
– lantbruksnämnden i Skaraborgs län
– lantbruksnämnden i Västerbottens län
Skogsstyrelsen
– skogsvårdsstyrelsen i Stockholms län
– skogsvårdsstyrelsen i Södermanlands län
– skogsvårdsstyrelsen i Östergötlands län

– skogsvårdsstyrelsen i Kalmar län
– skogsvårdsstyrelsen i Blekinge län
– skogsvårdsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län
– skogsvårdsstyrelsen i Älvsborgs län
– skogsvårdsstyrelsen i Skaraborgs län
– skogsvårdsstyrelsen i Örebro län
– skogsvårdsstyrelsen i Västmanlands län
– skogsvårdsstyrelsen i Kopparbergs län
– skogsvårdsstyrelsen i Gävleborgs län
– skogsvårdsstyrelsen i Jämtlands län
– skogsvårdsstyrelsen i Västerbottens län
– skogsvårdsstyrelsen i Norrbottens län
Fiskeristyrelsen
– fiskeriintendenten i mellersta distriktet
Statens naturvårdsverk
Beredningen för samordning av statens insatser för turism och rekreation
Koncessionsnämnden för miljöskydd
Statens planverk
Statens lantmäteriverk
Statens industriverk
Sveriges geologiska undersökning
Nämnden för statens gruvegendom
Statens vattenfallsverk
Domänverket
Delegationen för samordning av havsresursverksamheten
Statens energiverk
Länsstyrelsernas organisationsnämnd
Länsstyrelsen i Stockholms län
– vägförvaltningen
– lantbruksnämnden
– skogsvårdsstyrelsen
– fiskenämnden
– Stiftelsen Stockholms länsmuseum
Länsstyrelsen i Uppsala län
– lantbruksnämnden
– vägförvaltningen
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
– lantbruksnämnden
– skogsvårdsstyrelsen
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Kalmar län
– Oskarshamns kommun
– Emmaboda kommun
Länsstyrelsen i Gotlands län
– Gotlands Sportfiskeförbund
Länsstyrelsen i Blekinge län
Länsstyrelsen i Kristianstads län
Länsstyrelsen i Malmöhus län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län
– fiskenämnden
– skogsvårdsstyrelsen
– vägförvaltningen

Länsstyrelsen i Älvsborgs län
– lantbruksnämnden
– skogsvårdsstyrelsen
– fiskenämnden
Länsstyrelsen i Skaraborgs län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Örebro län
– skogsvårdsstyrelsen
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Kopparbergs län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
– skogsvårdsstyrelsen
– lantbruksnämnden
Länsstyrelsen i Västerbottens län
– skogsvårdsstyrelsen
– lantbruksnämnden
– Lycksele kommun
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Samerättsutredningen (Ju 1983: 05)
Minerallagskommittén (I 1983: 04)
Haninge kommun
Norrtälje kommun
Stockholms kommun
Södertälje kommun
Vallentuna kommun
Enköpings kommun
Uppsala kommun
Östhammars kommun
Eskilstuna kommun
Nyköpings kommun
Oxelösunds kommun
Strängnäs kommun
Norrköpings kommun
Åtvidabergs kommun
Gislaveds kommun
Nässjö kommun
Vaggeryds kommun
Ljungby kommun
Växjö kommun
Borgholms kommun
Kalmar kommun
Mörbylånga kommun
Nybro kommun
Västerviks kommun
Gotlands kommun
Karlshamns kommun
Karlskrona kommun
Båstads kommun
Kristianstads kommun
Osby kommun
Simrishamns kommun
Helsingborgs kommun
Landskrona kommun

Lunds kommun
Malmö kommun
Kungsbacka kommun
Laholms kommun
Göteborgs kommun
Lysekils kommun
Stenungsunds kommun
Strömstads kommun
Tanums kommun
Alingsås kommun
Lilla Edets kommun
Marks kommun
Dals-Eds kommun
Götene kommun
Karlsborgs kommun
Mariestads kommun
Skövde kommun
Karlstads kommun
Kristinehamns kommun
Sunne kommun
Torsby kommun
Karlskoga kommun
Kumla kommun
Hallstahammars kommun
Västerås kommun
Hedemora kommun
Leksands kommun
Älvdalens kommun
Ljusdals kommun
Söderhamns kommun
Sollefteå kommun
Sundsvalls kommun
Örnsköldsviks kommun
Bergs kommun
Krokoms kommun
Strömsunds kommun
Åre kommun
Skellefteå kommun
Sorsele kommun
Storumans kommun
Vilhelmina kommun
Arvidsjaurs kommun
Gällivare kommun
Jokkmokks kommun
Kiruna kommun
Övertorneå kommun
Sydvästra Skånes kommunalförbund
Nordvästra Skånes kommunalförbund
Göteborgsregionens kommunalförbund
Svenska kommunförbundet
Stockholms läns landsting
Centralorganisationen SACO/SR
Friluftsfrämjandet
Föreningen för samhällsplanering
Hushållningssällskapens förbund
KRAFTSAM

Landsorganisationen i Sverige
Lantbrukarnas riksförbund
Näringslivets byggnadsdelegation
Same Ätnam
Skogsindustriernas samarbetsutskott
Svenska byggnadsarbetareförbundet
Svenska fjällklubben
Svenska jägareförbundet
Svenska kraftverksföreningen
Svenska naturskyddsföreningen
Svenska pappersindustriarbetareförbundet
Svenska samernas riksförbund
Svenska skogsarbetareförbundet
Svenska träindustriarbetareförbundet
Sveriges fiskares riksförbund
Vattenbrukarnas riksförbund
Sveriges fritidsfiskares riksförbund
Sveriges industriförbund
Sveriges skogsägareföreningars riksförbund
Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
Älvräddarnas samarbetsorganisation
Kristen Demokratisk Samling (KDS)
Stockholms universitet, genetiska institutionen
Nordiska Genbanken för jordbruks- och trädgårdsväxter
Aktionsgruppen Rädda Voxnadalen
Skövde Miljöforum
Länsarkitektföreningen
Biologsamfundet
Svensk Kärnbränsleförsörjning AB
Centerns ungdomsförbund
Sveriges arbetsledareförbund
Landskapsarkitekternas riksförbund
Miljöpartiet
Aktion Skåne-Miljö
Norrbottens Allmänningar
Landstingsförbundet
Kungl. Vetenskapsakademien
Gotlands distrikt av Centerpartiet
Svenska kommunförbundet, Hallands länsavdelning
Per Sjöswärd
Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening
Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen
Forskningsrådsnämnden

Särskilda skrivelser har kommit in från

Rädda Ljusnan-gruppen
Domänverket, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen och Sveriges skogsägareföreningars riksförbund
Länsstyrelsen i Hallands län
Aktionsgruppen Rädda Voxnadalen
Miljöpartiet i Ovanåkers kommun
Nybro kommuns LRF-organisation
Svenska naturskyddsföreningen

Förslag till
Lag om hushållning med naturresurser m. m.

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skall användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning främjas.

2 § Bestämmelserna i 2 och 3 kap. skall tillämpas i mål och ärenden enligt författningar i vilka detta särskilt föreskrivs.

2 kap. Grundläggande hushållningsbestämmelser

1 § Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

2 § Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär.

3 § Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.

4 § 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.

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

5 § Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller fisket eller för vattenbruk skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.

Områden som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv för rennäringen eller fisket skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

6 § Mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturskönhet, vetenskapliga eller kulturella värden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

7 § Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa.

Områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av stor betydelse i ett nationellt perspektiv skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

8 § Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

Områden som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv för anläggningar som avses i första stycket skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

9 § Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Områden som behövs för totalförsvarets anläggningar skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

10 § Om ett område enligt 5–8 §§ har stor betydelse i ett nationellt perspektiv för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller en del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde.

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot hushållningsbestämmelserna i 3 kap.

3 kap. Särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet

1 § De områden som anges i 2–6 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av stor nationell betydelse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast under de förutsättningar som anges i 2–6 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i detta kapitel utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter och det lokala näringslivet eller för anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för att utvinna fyndigheter av ämnen eller material.

2 § Exploateringsföretag inom följande områden skall vara förenliga med turismens och friluftslivets intressen:

Kustområdet och skärgården i Bohuslän från riksgränsen mot Norge till Lysekil

Kustområdet i Halland

Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden

Kustområdet i Skåne från Örnahusen söder om Skillinge till Åhus

Kustområdena och skärgårdarna i Småland och Östergötland från Oskarshamn till Arkösund

Kustområdena och skärgårdarna i Södermanland och Uppland från Oxelösund till Herräng och Singö

Kustområdet och skärgården i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde

Kustområdet och skärgården i Norrbotten från Bondöfjärden till riksgränsen mot Finland

Öland

Gotland

Sjö- och åslandskapet vid Romeleåsen i södra Skåne

Åsnen med öar och strandområden och områdena söder därom utmed Mörrumsån och vid sjön Mien till Pukaviksbukten och Listerlandet

Vänern med öar och strandområden

Vättern med öar och strandområden

Tiveden med områdena vid sjön Unden och sjön Viken samt området utmed Göta kanal mellan Karlsborg och Sjötorp

Området Dalsland-Nordmarken från Mellerud och sjön Ånimmen vid Vänern till sjösystemet från Dals-Ed i söder till Årjäng och Östervallskog i norr

Fryksdalen från Kil till Torsby samt området utmed övre delen av Klarälven inom Torsby kommun

Mälaren med öar och strandområden

Området Malingsbo-Kloten mellan Storå, Kopparberg, Smedjebacken och Skinnskatteberg

Området utmed Dalälven från Avesta till Skutskär

Siljan och Orsasjön med öar och strandområden samt området utmed Oreälven, sjön Skattungen och Oresjön med området söder därom över Gulleråsen och Boda till Rättvik

Området utmed Ljusnan från Färila till Bergvik

Vindelådalen

Fjällvärlden från Transtrandsfjällen i söder till Treriksröset med undantag för de fjällområden som anges i 5 §.

3 § Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde samt på Öland får anläggningar som avses i 4 kap. 1 § första stycket inte komma till stånd.

4 § Inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse, om det inte finns särskilda skäl till annat. Anläggningar som avses i 4 kap. 1 § första stycket får komma till stånd endast på platser där anläggningar av sådant slag redan finns.

5 § Inom fjällområdena Långfjället-Rogen, Sylarna-Helags, Skäckerfjällen, Burvattnet, Hotagsfjällen, Frostviken-Borgafjällen, Marsfjällen-Vardofjällen, Artfjället, Tärna-Vindelfjällen, Sarek-Mavas, Kebnekaise-Sjaunja, Rostu och Pessinki får bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den vetenskapliga forskningen eller friluftslivet. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om detta kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.

6 § Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får inte utföras i följande vattenområden:

Torneälven	
Kalixälven	
Piteälven	
Vindelälven	
I Dalälven	Västerdalälven uppströms Hummelforsen och nedströms Skiffsforsen samt Österdalälven uppströms Trängslet
Ljungan	uppströms Storsjön
I Indalsälven	Åreälven, Ammersån uppströms Överammer, Storån-Dammån samt Hårkan uppströms Hotagen
I Ångermanälven	Lejarälven, Storån uppströms Klumpvattnet, Långselån-Rörströmsälven, Saxån, Ransarån uppströms Ransarn samt Vojmån uppströms Vojmsjön
Vapstälven	
Moälven	
Lögdeälven	
Öreälven	
I Umeälven	Tärnaån, Girjesån och Juktån uppströms Fjosoken
I Skellefteälven	källflödena uppströms Sädvajaure resp. Riebnes
Byskeälven	
I Luleälven	Stora Luleälven uppströms Akkajaure, Lilla Luleälven uppströms Skalka och Tjaktjajaure samt Pärlälven
I Råneälven	Rörån-Livasälven.

Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får inte heller utföras i följande älvsträckor:

I Klarälven	sträckan mellan Kärrbackstrand och Edebäck
I Dalälven	sträckan mellan Näs bruk och Gysinge
I Ljusnan	sträckan mellan Hede och Svegssjön samt sträckan mellan Laforsen och Edeforsen (Mellanljusnan)
I Umeälven	Tärnaforsen mellan Stor-Laisan och Gäuta.

Första och andra styckena gäller inte vattenföretag som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

4 kap. Tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m. m.

1 § Följande slag av nya anläggningar får inte utföras utan tillstånd av regeringen,

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,
6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,
7. anläggningar för eldning med fossilt bränsle om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,

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

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

2 § Om en anläggning eller en åtgärd, som inte omfattas av kravet på tillstånd enligt 1 §, kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet, kan regeringen besluta att anläggningen eller åtgärden inte får utföras utan tillstånd enligt detta kapitel.

Statliga myndigheter som får kännedom om anläggningar och åtgärder som avses i första stycket skall underrätta regeringen om detta.

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

Om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att en viss anläggning kommer till stånd inom landet och om ingen annan lämpligare plats för anläggningen har stått att finna, får dock regeringen lämna tillstånd även om kommunen inte har tillstyrkt detta.

4 § Om det finns särskilda skäl, kan regeringen i ett enskilt fall medge undantag från kravet på tillstånd enligt 1 §.

5 § Ett tillstånd enligt detta kapitel kan förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen och göras beroende av att saken inom viss tid fullföljs genom ansökan om prövning enligt miljöskyddslagen (1969: 387).

6 § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. påbörjar en anläggning eller vidtar någon annan åtgärd som anges i 1 § utan att regeringen har meddelat tillstånd eller medgett undantag från kravet på tillstånd,

2. påbörjar eller fortsätter utförandet av en anläggning eller en åtgärd sedan regeringen enligt 2 § har beslutat att anläggningen eller åtgärden inte får utföras utan tillstånd eller

3. inte rättar sig efter ett villkor eller en föreskrift, som regeringen har meddelat med stöd av detta kapitel, om överträdelsen inte är ringa.

5 kap. Myndigheternas uppgifter, ansvarsfördelning m. m.

1 § Varje myndighet som skall tillämpa denna lag skall se till att planer enligt plan- och bygglagen (0000: 000) och sådant planeringsunderlag som belyser hushållningsfrågan finns tillgängliga i målet eller ärendet.

Om myndigheten begär det, är kommunen skyldig att tillhandahålla planer enligt plan- och bygglagen samt planeringsunderlaget till dessa.

Länsstyrelsen skall ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med naturresurser i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och de myndigheter som skall tillämpa denna lag.

2 § Regeringen får besluta att en eller flera kommuner skall redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen i sin planering

enligt plan- och bygglagen (0000: 000) avser att tillgodose ett visst intresse som rör hushållningen med naturresurser. Statliga myndigheter skall anmäla till regeringen om det uppkommer behov av sådan redovisning.

3 § Länsstyrelsen har uppsikt över hushållningen med naturresurser i länet och tillsyn över efterlevnaden av vad som föreskrivs i eller beslutas med stöd av 4 kap.

De centrala förvaltningsmyndigheterna har var och en inom sitt ansvarsområde uppsikt över hushållningen med naturresurser. Statens planverk har den allmänna uppsikten över hushållningen med naturresurser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1985-05-09

Närvarande: f. d. regeringsrådet Lidbeck, regeringsrådet Brink, justitieråd det Heuman.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 6 december 1984 har regeringen på hemställan av statsrådet Gustafsson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av rådmannen Rolf Lundmark (1–3 och 5 kap.) och hovrättsassessorn Birgitta Widebäck (4 kap.).

Vid föredragningen har funnits tillgängliga skrivelser som inkommit till lagrådet från myndigheter, organisationer och enskilda.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Allmänna synpunkter

I en denna dag till lagrådet inkommen remiss med förslag till följdlagstiftning till den nya plan- och bygglagen (PBL), lagen om hushållning med naturresurser (NRL) och lagen om exploateringssamverkan föreslås att lagarna skall träda i kraft den 1 januari 1987 eller ett år senare än som senast föreslagits. I remissen uttrycker departementschefen önskemålet att lagrådet avger ett särskilt yttrande över NRL-förslaget. Lagrådet har ansett sig böra tillmötesgå departementschefens önskemål. Tillämpningen av 2 och 3 kap. i NRL är emellertid beroende av vad som föreskrivs i vissa lagar som omfattas av remissen. Lagrådet måste därför till sitt förevarande yttrande foga en allmän reservation föranledd av att lagrådet inte haft tillfälle att bilda sig en fullständig bild av NRL-förslaget.

Med hänsyn till det nära sakliga och lagtekniska sambandet mellan det av lagrådet tidigare granskade PBL-förslaget och NRL-förslaget kan det vara på sin plats att nu i belysning av NRL-förslaget ta upp vissa uttalanden i lagrådsremissen till PBL. Där framhålls att ett genomgående drag i PBL-reformen är decentralisering av beslutsfattandet. Ett av de övergripande politiska syftena bakom hela PBL-förslaget anges också vara att ansvaret för planläggning och lokal miljö skall decentraliseras till kommunerna genom att statens kontroll begränsas. Statsmakterna har visserligen det övergripande ansvaret för samhällets utveckling och statlig tillsyn och kontroll kan inte helt undvaras men departementschefen betonar att tillsynen och kontrollen måste utformas med beaktande av att den kommunala självstyrelsen har grundläggande betydelse för vårt lands styrelseskick. Han anför vidare i PBL-remissen att en förskjutning av ansvaret bör kunna ske i betydande omfattning även när det gäller beslut om markanvändning och byggande. Statens möjligheter att ingripa i fråga om innehållet i planer

begränsas därför huvudsakligen till frågor av nationell betydelse och till vissa frågor som rör den mellankommunala samordningen av planläggningen. Sammanfattningsvis är det alltså ett karakteristiskt drag enligt PBL-förslaget att det kommunala inflytandet över planläggning och bebyggelse förstärks. När man tar del av NRL-förslaget förändras emellertid den bild av kommunernas självständiga ställning gentemot staten som ges i PBL-förslaget. Lagrådet tar inte ställning till frågan om hur långt kommunernas självständighet på detta område bör gå. Det är emellertid angeläget att framhålla att man får en mer nyanserad bild av balansen mellan stat och kommun när man beaktar statens möjligheter och skyldigheter att ingripa med stöd av NRL:s bestämmelser.

NRL innehåller bestämmelser avsedda att lösa motsättningar mellan olika intressen, främst exploateringsintressen och bevarandeintressen, i fråga om markens och vattnets användning. Av lagens rubrik kunde man vänta sig att lagen skulle ge en fullständig och heltäckande bild av samhällets syn på hur våra naturresurser skall utnyttjas. Det gör den emellertid inte. I 2 kap. av lagen återfinns grundläggande bestämmelser om användning av mark- och vattenområden för vissa angivna ändamål och om den särskilda hänsyn som därvid skall tas till områden av stor nationell betydelse. Bestämmelserna motsvarar till en del de verksamhetsanknutna riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. I 3 kap. ges bestämmelser avsedda att skydda vissa i lagen särskilt angivna områden med stora natur- och kulturvärden. Dessa bestämmelser ersätter de geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Bestämmelserna i dessa båda centrala kapitel är enligt 1 kap. 2 § avsedda att tillämpas i mål och ärenden enligt författningar i vilka detta är särskilt föreskrivet. Denna ovanliga lagstiftningsteknik medför att lagen i sig inte ger en samlad bild av lagens innehåll och räckvidd. För att förstå lagen måste man tillägna sig även innehållet i de särskilda författningarna. Men inte heller sammanställd med dessa författningar ger NRL en fullständig bild av naturresursernas användning. De författningar som avses är, enligt motivuttalanden, PBL, vattenlagen, miljöskyddslagen, naturvårdslagen, väglagen, ellagen och lagen om vissa rörledningar. Utanför tillämpningsområdet för 2 och 3 kap. faller åtskilliga lagar av betydelse för resursutnyttjandet bl. a. skogsvårdslagen, lagen om skötsel av jordbruksmark, fastighetsbildningslagen och minerallagstiftningen. I remissen anför departementschefen olika skäl varför dessa lagar inte samordnas med NRL. Beträffande skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark är huvudskälet att en samordning inte behövs eftersom uppkommande konfliktfrågor förväntas bli lösta på frivillig väg med tillämpning av de hänsynsregler som finns i dessa lagar. En samordning med fastighetsbildningslagen sägs kräva ytterligare utredning och när det gäller minerallagstiftningen hänvisas till att en översyn av lagstiftningen pågår. Bärkraften i dessa skäl till att olika lagar nu inte samordnas med NRL undandrar sig i det stora hela lagrådets bedömande. I och för sig hade det givetvis varit önskvärt att en fullständigare och bättre överblickbar lag om naturresursernas utnyttjande lagts fram än den som nu föreligger. Som ett led i lagregleringen av resursutnyttjandet har dock NRL en funktion att fylla. Lagen är i själva verket ett nödvändigt komplement till PBL bl. a. i

det hänseendet att den avgör ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i frågor om planläggning och bebyggelse.

Lagrådet vill framhålla att det råder oklarhet i frågan vilken betydelse NRL kommer att få på områden reglerade av lagstiftning som formellt inte anknyts till lagen. Departementschefen framhåller (s. 194 ff) att det kunskapsmaterial som finns och kommer att tas fram för tillämpningen av NRL kommer att få god användning vid prövning av ärenden enligt ifrågavarande lagstiftning. Om detta innebär att exempelvis de grundläggande hushållningsbestämmelserna i 2 kap. generellt skall beaktas vid naturresursutnyttjandet, står uttalandet i dålig överensstämmelse med 1 kap. 2 § och dess motiv.

Även om NRL inte är avsedd att omedelbart tillämpas inom alla områden där resursutnyttjandet behöver regleras, kommer lagen att vara den centrala författningen på området. I första hand innehåller lagen avvägningsregler för situationer då det föreligger konkurrerande anspråk på marken och vattnet. Såsom departementschefen (s. 20) framhåller är det knappast möjligt att i lagen precisera hur utfallet bör bli i olika konkurrenssituationer. Lagen syftar därför inte längre än till att ge riktlinjer för de bedömningar som måste göras i olika situationer såsom vid kommunernas planläggning enligt PBL och vid myndigheternas prövning av vissa tillståndsärenden. Till detta kommer att lagen anger de långsiktigt angelägna hushållningskraven. Nya och förändrade anspråk skall kunna vinna beaktande inom ramen för de nu föreslagna reglerna. De grundsatser på vilka NRL sålunda vilar har lett till att många av lagens bestämmelser är mycket allmänt hållna. Avvägningsreglerna ger stort utrymme för skönsmässiga bedömningar. Företräde skall ges åt "sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning" och det skyddsvärda intresset skall "så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada" intresset. De skyddsvärda intressena anges stundom med begagnande av begrepp och termer som inte är entydiga såsom "natur- eller kulturmiljön", "friluftslivet" och "värdefulla ämnen eller material". Skyddet anges gälla mot bl. a. "*exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön*". När ett visst intresse skall åtnjuta ett absolut skydd framför andra konkurrerande intressen anges detta vanligen med orden att intresset "har stor betydelse i ett nationellt perspektiv". I motiven till bestämmelserna görs uttalanden avsedda att ge reglerna ett mera preciserat innehåll. Även om detta är en lagstiftningsteknik som numera ofta används, bör man ställa det kravet att de som berörs av lagen skall av lagtexten kunna bilda sig en någorlunda säker uppfattning om lagens innehåll och dess rättsverkningar. För den enskilde har lagen betydelse med avseende på hans möjligheter att använda sina mark- och vattenområden. Lagens bestämmelser om vad som i ett nationellt perspektiv är ett skyddsvärt intresse blir avgörande för statens möjligheter att enligt 12 kap. PBL ingripa i kommunernas rätt att bestämma om mark- och vattenområdenas användning och om bebyggelse. Med hänsyn till dessa och andra rättsverkningar kan en alltför stor spänning mellan lagtext och motiv inte godtas. Enligt lagrådets mening balanserar förslaget på gränsen för vad som i detta hänseende är förenligt med god lagstiftning. Det må framhållas att remissinstanser som yttrat sig över den

departementspromemoria som ligger till grund för förslaget redovisar helt olika uppfattningar om förslagets innebörd i fråga om konkurrensen mellan exploaterings- och bevarandeintressen (s. 15). Under alla förhållanden måste iakttas att lagtexten återspeglar motiven och att de senare inte tillför lagen något som inte kan utläsas av lagtexten. På flera punkter har lagrådet funnit anledning att anmärka på bristande överensstämmelse mellan lagtext och motiv. Lagrådet återkommer härtill vid granskningen av de särskilda paragraferna. Om de synpunkter och förslag, som lagrådet i det sammanhanget för fram, i huvudsak beaktas, får dock NRL-förslaget en sådan utformning att det får anses vara i lagstiftningstekniskt hänseende godtagbart. Lagrådet har härvid beaktat att det ej kan undvikas att en lag med NRL:s inriktning och syfte får en relativt allmän avfattning.

De geografiska områden som avses i 3 kap. avgränsas inte exakt genom lagen utan anges endast grovt med hjälp av ortnamn och geografiska namn som är lokaliserande. Alla områdena omfattas av gällande riktlinjer i den fysiska riksplaneringen. Också i riktlinjerna är områdena i allmänhet endast grovt redovisade på kartor i propositioner och riksdagsbeslut. För de obrutna fjällområdena har regeringen emellertid beslutat om mera preciserade gränser. Av den allmänna motiveringen (s. 145) synes framgå att departementschefen förutsätter att också övriga områden skall avgränsas i detalj. Detta bör enligt departementschefen ske i samband med den obligatoriska översiktsplaneringen enligt PBL. Departementschefen anför att det är först då som det är möjligt att beakta de lokala förutsättningarna på sådant sätt att det är rimligt att bestämma mera preciserade gränser med utgångspunkt från bestämmelsernas syfte. Detta ställningstagande modifieras emellertid något av följande uttalande på s. 146 f av departementschefen. "Det system som jag nu har redogjort för – med lokaliserande geografiska benämningar på områdena i lagen och en närmare avgränsning av områdena i samband med den kommunala fysiska planeringen – tillmötesgår enligt min mening bäst motstridiga önskemål om, å ena sidan, tillräckligt långtgående preciseringar och, å den andra, erforderligt handlingsutrymme så att inte bestämmelserna blir alltför otympliga i den praktiska hanteringen."

Vad lagrådet erfarit från den försöksverksamhet som pågår i anledning av PBL och NRL visar också att vissa länsstyrelser och kommuner arbetar från utgångspunkten att de geografiska områdena exakt skall anges i planen. Råder det oenighet mellan länsstyrelsen och en kommun om hur stort det skyddsvärda området bör vara ligger det nära till hands att under samrådsskedet söka lösa konflikten genom en överenskommelse som tar sig uttryck i en gräns på en karta. I sista hand kan det, som departementschefen säger, bli aktuellt för regeringen att besluta hur ett visst område skall avgränsas mer i detalj. Att områdena är klart avgränsade underlättar på sitt sätt statliga och kommunala myndigheters tillämpning av NRL och därtill anknutna lagar. Således torde ett beslut av en länsstyrelse enligt 12 kap. 4 § PBL att pröva bygglov som regel böra avse ett bestämt område. Också för den enskilde är det ofta en fördel att veta vilken mark som faller inom ett skyddsområde. Å andra sidan talar syftet med bestämmelserna om skydd för vissa riksintressanta områden mot en strikt gräns. Det ligger

nämligen i sakens natur att gränsen inte kan vara densamma för alla slag av tilltänkta åtgärder. På en plats på ett visst avstånd från en skyddad kust där en stor industrianläggning uppenbarligen aldrig kan tillåtas möter kanske inte hinder mot ett exploateringsföretag av annan inriktning och mindre omfattning. Att gränserna blir olika med hänsyn till exploateringsföretagens typ och miljöstörande effekt utgör ett måhända avgörande argument för att de geografiska områdenas gränser bör vara obestämda och flytande. Svårigheten att bestämma influensområdet exakt illustreras också av departementschefens uttalande (s. 233) att de obrutna fjällområdenas bevarandevärden inte får äventyras genom att exploateringsåtgärder vidtas "alldeles utanför de obrutna områdenas gränser". Enligt lagrådets mening bör departementschefen vid lagstiftningsärendets fortsatta beredning till ledning för kommunernas och de statliga myndigheternas planarbete något närmare utveckla sina synpunkter på den nu berörda frågan.

I 4 kap. finns bestämmelser om tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m. m. Bestämmelserna sägs skola ersätta de bestämmelser som i dag finns i 136 a § byggnadslagen om regeringsprövning av industrianläggningar m. m. vad avser hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar. Departementschefen erinrar i den allmänna motiveringen om att dessa bestämmelser år 1972 fördes in i byggnadslagen som ett av flera genomförandemedel i den fysiska riksplaneringen. Ett annat sådant medel avsåg nya regler, 10 a § byggnadslagen, om översiktlig planering av markanvändningen. I prop. 1972: 111 bil. 2 om hushållning med mark och vatten underströk departementschefen att denna översiktsplanering måste kompletteras med effektiva medel för att i det enskilda fallet styra lokaliseringen av industriell verksamhet som tar i anspråk eller förändrar karaktären hos naturresurser som det enligt vad som framgår av den fysiska riksplaneringen råder särskild knapphet på och som är eller kan väntas bli föremål för konkurrerande anspråk. Det behövs, anförde han, ett instrument varigenom den från alla de synpunkter som skall beaktas i sammanhanget lämpligaste platsen väljs ut och anvisas den lokaliseringssökande. Och det är angeläget, framhöll han, att samhället härvid får möjligheter att aktivt och med utnyttjande och vidareutvecklande av de bedömningar som görs i bl. a. den fysiska riksplaneringen och den regionalpolitiska utvecklingsplaneringen styra lokaliseringen av ifrågavarande verksamheter (prop. s. 360).

Mot bakgrund av bl. a. det anförda fick första meningen i första stycket i 136 a § byggnadslagen till en början följande lydelse. "Är valet av plats för industriell eller liknande verksamhet av väsentlig betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar, skall verksamhetens lokalisering prövas av Konungen." Som framgår av lagrådsremissen har paragrafens lydelse sedermera ändrats flera gånger.

Departementschefen anför i lagrådsremissen att regeringen numera inte har anledning att i samma utsträckning som i den fysiska riksplaneringens inledningsskede pröva verksamheter med hänsyn till hushållningen med mark och vatten. Detta sägs bero på att staten och kommunerna i den fysiska riksplaneringen i samarbete har utfört ett omfattande arbete med program och planer, som medfört att det nu finns ett mera tillförlitligt

underlag för att göra lokaliseringsöverväganden beträffande miljöstörande och resurskrävande industrier. I remissprotokollet framhålls vidare att den ordning som har föreslagits för att ge NRL:s bestämmelser genomslagskraft innebär att bestämmelserna skall tillämpas i mål och ärenden enligt de författningar i vilka detta särskilt föreskrivs. Sådana föreskrifter bör tas in i flera av de lagar där beslutsfattandet berör sådana anläggningar vilka nu omfattas av prövningsskyldigheten enligt 136 a § byggnadslagen med avseende på hushållningen med mark och vatten. Härigenom, framhåller departementschefen, skapas garantier för att NRL:s hushållningsbestämmelser beaktas vid tillståndsprövningen av dessa verksamheter. Av det anförda framgår att de motiv som år 1972 föranledde att bestämmelserna i 136 a § byggnadslagen infördes som ett av flera genomförandemedel i den fysiska riksplaneringen inte längre kvarstår. Om NRL:s regelsystem genomförs såsom förutskickas i remissen kommer det vidare att finnas effektiva medel för att i det enskilda fallet styra lokaliseringen av industriell verksamhet som tar i anspråk eller förändrar karaktären hos naturresurser av nationellt intresse. Det måste därför – såsom också görs i lagrådsremissen – ifrågasättas om det finns behov av att pröva t. ex. en industrietablering i annan ordning än enligt den speciallagstiftning som är tillämplig beträffande verksamheten i fråga.

Departementschefen utvecklar på s. 162 ff de huvudsakliga skälen för att en regeringsprövning behövs i vissa fall. Enligt hans mening är det naturligt att regeringen har inflytande över och tar ett politiskt ansvar för tillkomsten och lokaliseringen av industriella och liknande etableringar, som medför stor omgivningspåverkan och som samtidigt ofta har stor betydelse för sysselsättningen eller för andra viktiga samhällsintressen. Det är inte helt klart vilket innehåll departementschefen velat ge ordet omgivningspåverkan. Av de resonemang han för framgår dock att det inte enbart är fråga om effekter på miljön av sådant slag som avses i miljöskyddslagen. Inte heller behöver konsekvenserna av en etablering röra mark- och vattenområden av stor betydelse från nationell synpunkt. Ordet omgivningspåverkan har sålunda en vidare syftning. Departementschefen anför till belysning av vad han åsyftar att anläggningarnas storlek och deras omgivningskonsekvenser innebär risker för konflikter med ett stort antal andra markanvändningsintressen. Förslaget måste därför uppfattas så att prövning skall ske så snart det gäller en påverkan över huvud taget på omgivningen som – så som det uttrycks i remissen – har betydande omfattning eller eljest är av ingripande beskaffenhet. Sådana etableringar, sägs det i remissen, ställer också ofta stora krav på olika samhälleliga följdinvesteringar och de har normalt också betydelse för sysselsättningen och utvecklingen inom en större region, ibland för hela landet.

Industrietableringar av angivet slag skall alltså enligt förslaget prövas av regeringen. Syftet med den nu föreslagna prövningen skiljer sig på ett väsentligt sätt från syftet med den prövning som år 1972 infördes genom bestämmelserna i 136 a § byggnadslagen. Avsikten med dem var att säkerställa ett ändamålsenligt utnyttjande av de mark- och vattenområden som i den fysiska riksplaneringen utpekats som riksintressanta. Den reglering som nu föreslås har, såsom lagrådet uppfattar den, karaktären av en allmän

etableringsprövning när det gäller vissa industrianläggningar. Utan att syftet med eller arten och inriktningen av prövningen anges föreskrivs sålunda i 4 kap. 1 § att vissa uppräknade anläggningar inte får utföras utan tillstånd av regeringen. Om en anläggning eller åtgärd som inte omfattas av kravet på tillstånd enligt 1 § kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet, kan regeringen enligt 2 § besluta att anläggningen eller åtgärden inte får utföras utan tillstånd.

Enligt lagrådets mening måste det starkt ifrågasättas om en etableringslagstiftning med angivet innehåll och utformning har sin plats i NRL. Att bestämmelserna fogats in i NRL inger naturligtvis läsaren den föreställningen att de utgör en integrerande del av lagstiftningen om hushållningen med naturresurser. Så synes emellertid inte vara fallet. Någon direkt koppling finns t. ex. inte mellan de inledande bestämmelserna i 1 kap. 1 § och bestämmelserna i 4 kap. En annan sak är att hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. skall vara tillämpliga vid regeringsprövningen. För undvikande av de misstolkningar som kan uppstå genom att bestämmelserna om tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m. m. finns infogade i NRL förordar lagrådet att 4 kap. bryts ut ur lagförslaget för att bilda en särskild lag. Ett ytterligare skäl härför är den stora betydelse bestämmelserna har för utbyggnaden av industrier i riket. Lagen kan lämpligen benämnas lag om tillåtlighetsprövning av vissa industrianläggningar m. m. Anknytningen till NRL får då ske enligt den teknik som valts i NRL. Skulle emellertid syftet med 4 kap. vara att alltjämt endast hushålla med landets mark- och vattenområden och bestämmelserna sålunda anses ha sin plats i NRL, bör detta klart framgå av lagtexten i den inledande paragrafen i 4 kap.

Lagrådet vill i detta avsnitt till sist ta upp en terminologisk fråga. I planeringssammanhang har man sedan lång tid tillbaka arbetat med begreppet "riksintresse". Från den proposition som låg till grund för 1947 års byggnadslag (prop. 1947: 131) må som exempel härpå nämnas ett uttalande av departementschefen, vari han understryker att all planläggning måste ske under hänsynstagande till viktiga intressen som är gemensamma för hela landet. Från allmän social synpunkt samt på kommunikationernas, bostadspolitikens, hälsovårdens, försvarets, friluftslivets och naturskyddets område finns sålunda, framhåller han, starka riksintressen att bevaka vid planläggning av bebyggelsen (prop. s. 73). I lagrådsremissen (s. 26) anför departementschefen att begreppet "riksintresse" i den fysiska riksplaneringen har använts för att beteckna områden som omfattas av riksdagens riktlinjer. Enligt departementschefen används emellertid ordet riksintresse ofta i andra sammanhang i en mycket vidare bemärkelse, vilket i många fall har lett till missförstånd om syftena med och innehållet i den fysiska riksplaneringen. Det har, framhåller han, varit svårt att förstå att åtskilliga riksintressanta företeelser eller verksamheter inte är riksintressen i den mening som begreppet har i den fysiska planeringen. Departementschefen föreslår därför att i NRL uttryckssättet "områden av stor betydelse i ett nationellt perspektiv" och liknande uttryckssätt används som ersättning för begreppet riksintresse. Han anser att dessa uttryck på ett bra sätt beskriver syftet med bestämmelserna, dvs. att reglera mark- och vattenanvändningen i avgränsade områden med särskilda kvaliteter.

Enligt lagrådets mening är det uttryck som föreslås för att beskriva angivna syfte med bestämmelserna inte väl valt. Det verkar sökt och leder inte tankarna i önskad riktning. Ordet riksintresse är sedan lång tid väl inarbetat när det gäller planläggning av hur mark och vatten skall användas. Att ordets innebörd i den fysiska riksplaneringen kunnat missförstås torde främst ha sin förklaring i att det varit mycket svårt för både myndigheter och enskilda att få en samlad överblick över riksdagens riktlinjer som återfinns i ett flertal riksdagsbeslut. Komplexiteten framgår av den sammanfattning om den fysiska riksplaneringen som finns i bil. 3 i lagrådsremissen. När nu riktlinjerna, både de verksamhetsanknutna och de geografiska, lagregleras torde det inte finnas något utrymme för att missförstå ordet riksintresse i sammanhanget. I de lagrum, där detta skulle komma att brukas, nämligen i 2 kap. 5–8 §§ och 10 § samt i 3 kap. 1 §, torde det för envar stå klart att de områden varom är fråga har sådana kvaliteter att de är av intresse för hela riket. Lagrådet föreslår att ordet riksintresse används i de angivna paragraferna.

Lagförslaget

1 kap.

1 §

Enligt denna paragraf skall marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning främjas. Med uttrycket "den fysiska miljön i övrigt" åsyftas enligt specialmotiveringen "i första hand" fysiska resurser som skapats av människan i form av byggnader, anläggningar m. m. Om vad därutöver åsyftas lämnar remissprotokollet ingen upplysning. Lagrådet utgår från att paragrafen inte avser att reglera hur byggnader och anläggningar av olika slag skall användas utan att den endast handlar om mark- och vattenområdens användning för olika ändamål bland dem bebyggelse och anläggningar. Någon naturresurs vid sidan av mark och vatten synes med andra ord inte vara åsyftad med uttrycket "den fysiska miljön i övrigt". Uttrycket återkommer i lagen endast på ett ställe nämligen i 2 kap. 10 §. I detta lagrum ges en regel om vilken användning av mark- och vattenområden som skall ges företräde när flera oförenliga intressen i fråga om användningen står emot varandra. Också här avser uttrycket sålunda inte något annat än mark- och vattenområden. Lagrådet föreslår att uttrycket – vilket för övrigt från språklig synpunkt är något oegentligt – utgår ur lagtexten och att denna ges lydelsen "Mark- och vattenområden skall användas" etc.

2 §

Enligt denna paragraf skall bestämmelserna i 2 och 3 kap. tillämpas i mål och ärenden enligt författningar i vilka detta särskilt föreskrivs. I specialmotiveringen anges uttömmande vilka författningar som avses nämligen den föreslagna plan- och bygglagen, vattenlagen, miljöskyddslagen, naturvårdslagen, väglagen, ellagen och rörledningslagen. Till förtydligande av paragrafen bör dessa författningar anges i lagtexten, som förslagsvis kan

ges följande lydelse. "Bestämmelserna i 2 och 3 kap. skall tillämpas enligt vad som är föreskrivet i plan- och bygglagen (0000: 000)" etc.

2 kap.

2 §

I lagtexten används i denna paragraf och i 3 kap. 1 och 2 §§ ordet "exploateringsföretag". Uttrycket torde inte tidigare ha förekommit i lagtext och dess innebörd är inte utan vidare klar. Sammansatta ord med förledet "exploatering" återfinns emellertid i annan lagstiftning. Enligt 2 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen skall mark indelas i olika ägoslag. Ett ägoslag är exploateringsmark. Härmed avses obebyggd mark som ingår i fastställd stadsplan eller byggnadsplan och som till någon del är avsedd att användas för byggnadsändamål. I det förslag till lag om exploateringssamverkan som förbereds inom regeringskansliet förekommer ordet "exploatering" i olika sammansättningar såsom exploateringssamverkan, exploateringsförrättning och exploateringsbeslut. Med exploateringssamverkan avses i det lagförslaget att viss mark ställs i ordning för bebyggelse och att sådana anordningar utförs som behövs för bebyggelsen. I nu förevarande lagrådsremiss avses med exploateringsföretag enligt specialmotiveringen till denna paragraf etablering av industriell eller liknande verksamhet, tätorts- och fritidsbebyggelse av större omfattning med därtill hörande anläggningar, större trafikleder, större ledningsföretag, gruvor och större täkter, terminalanläggningar, farleder och muddringsföretag. Av specialmotiveringen till 2 kap. 4 § framgår att med exploateringsföretag förstås också företag av mycket mindre omfattning. När det på s. 210 talas om "små exploateringsföretag" synes därmed avses t. ex. koloniområden med odlingslotter. Också en enstaka byggnad synes omfattas av begreppet exploateringsföretag och detta även om byggnaden endast utgör komplettering av befintlig bebyggelse. Å andra sidan säger departementschefen - något motsägelsefullt – på s. 228 att företag som har endast obetydlig omfattning inte anses som exploateringsföretag. Det är enligt lagrådets mening tveksamt om begreppet "exploateringsföretag" är så entydigt att det bör användas i lagtext. Lagrådet har emellertid inte kunnat finna något kort och pregnant uttryck som är att föredra. Ordet "exploateringsföretag" har länge använts i arbetet med den fysiska riksplaneringen. Uttrycket är alltså väl känt just i samband med hushållning med naturresurser och kan knappast vålla missförstånd när det används i NRL. Genom ytterligare uttalanden av departementschefen bör emellertid innebörden av de ovan nämnda något motsägelsefulla uttalandena klargöras.

Utanför begreppet "exploateringsföretag" faller enligt departementschefen (s. 206 och 229) upplag, tippar, schaktningsarbeten, ingrepp i vegetationen, utsläpp m. m. Sådana åtgärder betecknas som "andra ingrepp i miljön" (se 3 kap. 1 §). Om ett mark- eller vattenområde är påverkat av ett sådant ingrepp saknas skäl för att området skall åtnjuta det skydd som 2 § ger. Med hänsyn härtill bör i denna paragraf efter ordet "exploateringsföretag" tilläggas "eller andra ingrepp i miljön".

5 §

I paragrafen ges bestämmelser om skydd för mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller fisket eller för vattenbruk. Det kan förtjäna anmärkas att med rennäring åsyftas den verksamhet som bedrivs enligt rennäringslagen. Denna lag reglerar rätten för den som är av samisk härkomst att begagna mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. Denna rätt – kallad renskötselrätt – omfattar inte bara skötseln av djuren i inskränkt mening dvs. rätt att begagna betesområde för renbete utan innefattar också viss rätt för de renskötande samerna att uppföra mindre byggnader, avverka skog, ta virke och bränsle samt jaga och fiska (se bl. a. 16–19 §§ och 25 § rennäringslagen).

Av motiveringen till förevarande paragraf framgår att med uttrycket "fisket" avses endast fiskerinäringen och då inskränkt till det yrkesmässiga fisket medan däremot fritidsfisket och vad som brukar kallas husbehovsfisket inte åtnjuter något skydd enligt denna paragraf. Lagrådet förordar därför att i både första och andra styckena ordet "fisket" byts mot "yrkesfisket".

6 §

Enligt första stycket skall mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturskönhet, vetenskapliga eller kulturella värden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada "natur- eller kulturmiljön". Enligt andra stycket i paragrafen är skyddet absolut i områden som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv. Kulturmiljöbegreppet kommenteras av departementschefen på s. 81 f. Enligt vad som där sägs avser kulturminnesvården "att åskådliggöra hur människan lärt sig utnyttja resurserna i naturen och hur samhället utvecklats, om andra tiders näringsliv och sociala villkor, byggnadsskick, estetiska ideal etc.". Invändningar synes inte kunna göras mot att inbegripa allt detta under begreppet kulturmiljö. Enligt departementschefen finns det emellertid dessutom kulturhistoriska värden "som är mera svårgripbara" men av betydelse från social synpunkt. I sammanhanget nämns "ett mönster av kontakter, service m.m. i samspelet människor emellan" och det hänvisas till tätorternas rikare och mera sammansatta miljö. Därmed synes snart sagt vilka som helst värden och synpunkter kunna vägas in vid stadgandets tillämpning. Lagrådet efterlyser mera preciserade motiv.

I paragrafen används begreppen naturvård och friluftsliv var för sig. Lagrådet vill med anledning härav erinra om den betydelse som i tidigare lagstiftningsarbete lagts in i ordet naturvård. I prop. 1964: 148 med förslag till naturvårdslag framhålls på s. 35 att naturvården inte kan ses som ett självändamål utan att den ytterst syftar till att tillfredsställa mänskliga behov, såsom vetenskaplig forskning, ostörd upplevelse av vacker natur och stärkande friluftsliv i därför lämpad miljö. Även åtgärder i syfte att säkerställa naturområden för sistnämnda ändamål bör sålunda inrymmas under begreppet naturvård, framhålls det i propositionen. Denna betydelse av begreppet naturvård vidhålls också i prop. 1978/79: 110 med förslag till ändringar i skogsvårdslagen där det på s. 15 sägs att begreppet naturvård

innefattar både den vetenskapliga och sociala naturvården, dvs. även friluftsliv och rekreation i olika former, varjämte erinras om att i begreppet natur innefattas också den kulturpräglade naturen, t. ex. gamla lövängar och betesmarker. Det må dock anmärkas att i 3 § lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark ordet "friluftslivet" används jämte ordet "naturvården". Enligt lagrådets mening är det inte lämpligt att i NRL använda ett annat uttryckssätt än det som används i naturvårdslagen, särskilt som bestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL skall tillämpas enligt vad som är föreskrivet i bl. a. naturvårdslagen. Skulle det bli aktuellt att företa en allmän översyn av naturvårdslagen bör det nu berörda terminologiska problemet uppmärksammas och en mera enhetlig terminologi eftersträvas. I paragrafens andra stycke bör ordet "friluftslivet" utgå. I första stycket däremot kan ordet "friluftslivet" särskilt anges eftersom bestämmelsen kan sägas innehålla en beskrivning av de olika komponenterna i begreppet naturvård.

I första stycket talas om "vetenskapliga eller kulturella värden". För att det skall vara klart att det endast är markens vetenskapliga naturvärden och inte andra vetenskapliga ändamål för vilka marken kan utnyttjas som skall skyddas bör ordalydelsen i beskrivningen justeras.

I andra stycket bör på skäl som anförts under allmänna synpunkter uttrycket "stor betydelse i ett nationellt perspektiv" bytas ut mot orden "är av riksintresse för".

På grund av det anförda bör paragrafen ges följande lydelse.

Mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturskönhet, vetenskapliga eller kulturella naturvärden eller kulturella värden i övrigt eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvården eller kulturminnesvården skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

10 §

I första stycket bör orden "den fysiska miljön i övrigt" utgå. Lagrådet hänvisar till sitt yttrande under 1 kap. 1 §.

3 kap.

1 §

Enligt paragrafens andra stycke utgör hushållningsbestämmelserna i 3 kap. inte hinder för anläggningar för att utvinna fyndigheter av ämnen eller material, om det finns särskilda skäl därför. Av specialmotiveringen jämförd med vad som sägs i den allmänna motiveringen (s. 116–118) och i specialmotiveringen till 2 kap. 7 § vill det synas som om med "fyndigheter av ämnen eller material" i andra stycket avses endast sådana fyndigheter som är av stor betydelse i ett nationellt perspektiv. Om detta är riktigt, bör det komma till uttryck i lagtexten och de citerade orden ersättas av orden "sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 2 kap. 7 § andra stycket".

2 §

I paragrafen föreskrivs att exploateringsföretag inom vissa i paragrafen uppräknade områden skall vara förenliga med turismens och friluftslivets intressen. I specialmotiveringen redovisar departementschefen till ledning för rättstillämpningen sin syn på de olika områdenas särskilda värden för turism och friluftsliv och hur frågor om tillåtligheten av exploateringsföretag bör bedömas. Sådan lagtexten är utformad återspeglar den dåligt vad departementschefen avser.

Lagtexten anger turism och friluftsliv som de skyddsvärda intressena. Men av motiven framgår – vilket kanske i och för sig är naturligt – att dessa intressen inte är de enda som skall fälla avgörandet utan att de får vägas mot andra. Sålunda sägs det att turistanläggningar inte bör förläggas så att utvecklingen av annat näringsliv eller av bostadsbyggandet försvåras. Vidare anges att kustområdenas värden för turism och friluftsliv inte bör få gå förlorad genom alltför omfattande satsningar på anläggningar för turism och friluftsliv. Det bör av lagtexten framgå att avvägningar av detta slag är åsyftade.

Av motiven att döma avses med friluftsliv bl. a. fritidsbebyggelse. Men av motiven framgår också att det främst är det s. k. rörliga friluftslivets intressen som denna paragraf skall tillgodose. Med fritidsbebyggelse och fritidsanläggningar avses nämligen i första hand bebyggelse och anläggningar för kollektiv användning såsom stugbyar, vandrarhem, campingplatser och småbåtshamnar. Det starka betonandet av andra fritidsboendeformer än den traditionella, enskilt ägda fritidsbebyggelsen framgår inte av lagtexten. Denna kan tas till intäkt för andra prioriteringar än dem departementschefen åsyftar.

För att få bättre överensstämmelse mellan lagtext och motiv föreslår lagrådet att paragrafens ingress får följande lydelse. "Inom följande områden skall turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön."

4 §

Paragrafen uppställer som huvudregel att inom de kustområden och skärgårdar varom paragrafen handlar fritidsbebyggelse får komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Från denna huvudregel medges undantag, om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses enligt specialmotiveringen bl. a. att bebyggelsen ingår som ett led i att förbättra områdenas attraktivitet för turism och friluftsliv. Bebyggelse av stugbyar för uthyrning, vandrarhem och enkla campingstugor samt en enkel typ av fritidsbebyggelse i närheten av de större tätortsregionerna skall kunna tillåtas inom dessa områden. Det är alltså inte meningen att helt utesluta den enskilt ägda fritidsbebyggelsen. Det sägs också att kustområdena i fråga "så långt möjligt" bör utnyttjas för andra former av fritidsbebyggelse än enskilt ägd bebyggelse. Vidare uppställs som villkor för all fritidsbebyggelse inom områdena att bebyggelsen inte äventyrar områdenas speciella miljövärden. Det kan inte anses godtagbart att låta allt det som undantagsregeln sålunda omfattar komma till uttryck i den vaga

formuleringen "om det inte finns särskilda skäl till annat". För att paragrafen skall bättre återge vad som synes vara avsett och även i övrigt vinna i klarhet bör den delas upp i två stycken varav det första stycket avser fritidsbebyggelsen och ges förslagsvis följande lydelse. "Inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl, får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna." Därefter bör i ett andra stycke följa den bestämmelse som utgör andra meningen i det remitterade förslaget.

5 §

Inom de i paragrafen angivna fjällområdena får bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den vetenskapliga forskningen eller friluftslivet. Lagrådet håller inte för uteslutet att det inom dessa områden kan förekomma fast bosättning av annat slag t. ex. fjällägenheter. Remissprotokollet lämnar inget besked härom. I den mån sådan fast bosättning förekommer synes lägenhetsinnehavarnas intressen böra beaktas på samma sätt som rennäringens. Det kan lämpligen ske genom att orden "den bofasta befolkningen" skjuts in efter "rennäringen".

I specialmotiveringen berör departementschefen gränsdragningsproblem som kan uppstå när det gäller att definiera vad som skall hänföras till anläggningar för friluftslivet. Samtidigt framhåller han som naturligt att inom de obrutna fjällområdena endast lokaliseras anläggningar som är inriktade på rörligt friluftsliv, i första hand enkla övernattningsstugor och raststugor som är avsedda att nyttjas i samband med skidturer, fotvandringar och fiske. Paragrafen vinner i tydlighet om den anger att det är "det rörliga friluftslivet" som avses.

4 kap.

1 §

Andra stycket av paragrafen bör arbetas in som en punkt 9 i första stycket. Härvid bör i lagtexten anges att tillfällig ankring eller tillfällig förtöjning av plattformar inte kräver tillstånd.

3 §

Departementschefen har både i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.1) och i specialmotiveringen till förevarande paragraf berört vad som avses med uttrycket "allmänna planeringssynpunkter". Lagrådet, som inte har någon erinran mot vad departementschefen anfört, vill tillfoga att uttrycket måste anses ha samma innebörd i NRL som i 3 kap. 1 § vattenlagen. Ytterligare vägledning för vad som inryms i begreppet "allmänna planeringssynpunkter" ges i prop. 1981/82: 130 s. 91–93, 277 och 411.

En förutsättning för regeringens tillstånd till etablering av industrianläggningar är – med visst undantag – att kommunen har tillstyrkt att tillstånd lämnas. Med hänsyn till ärendenas vikt bör, som departementschefen anför, yttrande avges av fullmäktige. Det överensstämmer också med de handläggningsrutiner som nu tillämpas i regeringskansliet i ärenden enligt 136 a § byggnadslagen att det är kommunens högsta beslutande organ som skall avge yttrandet och att någon delegation t. ex. till kommunstyrelsen inte får ske. Detta bör framgå av lagtexten. (Jämför regeln i 4 kap. 11 § lagrådets förslag till PBL om vem som antar översiktsplan.) Lagrådet förordar alltså att i första stycket av förevarande paragraf ordet "kommunen" ersätts av ordet "kommunfullmäktige".

Andra stycket innehåller bestämmelser om att regeringen för vissa undantagsfall får meddela tillstånd till en anläggning utan att kommunen har tillstyrkt detta. Förutsättningarna för ett sådant tillstånd är att det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att anläggningen kommer till stånd inom landet och att ingen annan lämpligare plats för anläggningen har stått att finna. I specialmotiveringen uttalar departementschefen att hänsyn skall tas inte bara till platsens lämplighet från tekniska och ekonomiska synpunkter. Också den inställning som vederbörande kommuner redovisat skall vägas in. En plats inom den kommun som tillstyrker lokaliseringen kan sålunda, sägs det, vara lämpligare än en plats inom den kommun som motsätter sig en etablering, även om en lokalisering till den senare kommunen skulle medföra mindre ingrepp i miljön, lägre kostnader etc. Att kommunernas inställning skall vägas in på detta sätt när det gäller att avgöra lämpligheten har knappast någon täckning i lagtexten. Denna bör jämkas förslagsvis så att det anges att "ingen annan i tekniskt och ekonomiskt hänseende bättre samt med hänsyn till övriga omständigheter lämpligare plats för anläggningen" etc.

5 §

Enligt paragrafen kan ett tillstånd enligt 4 kap. förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen. I specialmotiveringen utvecklar departementschefen vilken typ av villkor som kan föreskrivas. Mot redovisningen, som grundas på uttalanden i motiven till motsvarande bestämmelse i 136 a § byggnadslagen och på den praxis som utbildats vid tillämpningen av nämnda paragraf, har lagrådet intet att invända. Lagrådet vill dock tillägga att, eftersom vid prövningen skall vägas in allmänna planeringssynpunkter (3 §), villkoren måste kunna avse också sådana intressen som därvid skall beaktas, dvs. närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiska intressen. Det må framhållas att sådana villkor liksom övriga villkor och föreskrifter är straffsanktionerade enligt 6 § 3.

6 §

Den som i dag gör sig skyldig till överträdelse av bestämmelserna i 136 a § byggnadslagen kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Straffbestämmelsen återfinns i 12 § lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. Vid PBL:s ikraftträdande avses såväl byggnadslagen som påföljdslagen skola upphävas. Till NRL är inte fogade några

övergångsbestämmelser. Beslut meddelade med stöd av 136 a § byggnadslagen kommer att gälla också sedan NRL trätt i kraft. Överträdelse av sådana beslut kan, om de begåtts före PBL:s ikraftträdande, beivras enligt den övergångsbestämmelse som i lagrådets förslag till yttrande över PBL har upptagits i 17 kap. 22 §. Sker förseelsen sedan PBL och NRL trätt i kraft, saknas emellertid som övergångsbestämmelserna är utformade möjlighet att ingripa mot en eventuell gärningsman. Frågan huruvida en övergångsbestämmelse behövs för sistnämnda situation – straffstadgandet i 12 § påföljdslagen torde aldrig ha tillämpats – har inte berörts i lagrådsremisserna till PBL och NRL. Anses en regel erforderlig bör den lämpligen fogas in i nyssnämnda paragraf i PBL.

5 kap.

1 §

Enligt första stycket åläggs de myndigheter som skall tillämpa NRL att se till att planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som belyser hushållningsfrågan finns tillgängliga i målet eller ärendet. Enligt specialmotiveringen avses med planer enligt PBL regionplan, översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan. Fastighetsplanen omfattas alltså inte av bestämmelsen. Detta är naturligt eftersom fastighetsplanen knappast torde belysa hushållningsfrågan. Något behov av att ha tillgång till andra planer än dem som behandlar hushållningsfrågan finns nämligen inte vid myndigheternas tillämpning av NRL. Vad som åsyftas med bestämmelsen skulle därför komma till bättre uttryck om framför ordet "planer" insköts ordet "sådana".

I sista stycket av specialmotiveringen till förevarande paragraf uttalas att det i länsstyrelsens samordnande uppgifter också ingår att vid behov biträda prövningsmyndigheten med utlåtande över den prövade åtgärdens förenlighet med en från allmän synpunkt lämplig utveckling. Det sagda kan ge intryck av att länsstyrelsen skulle vara skyldig att medverka vid utformningen av prövningsmyndighetens skriftliga utlåtande. Lagrådet utgår emellertid från att avsikten inte är att ålägga länsstyrelsen uppgifter utöver dem som följer av länsstyrelseinstruktionen, då närmast 3 och 5 §§.

2 §

Såsom paragrafen är utformad kan den missförstås och tolkas som ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om kommunernas skyldighet att fullgöra sådan redovisning som avses i paragrafen. För att förebygga en sådan feltolkning och markera att det är fråga om förvaltningsbeslut i enskilda fall bör i lagtexten anges att "Regeringen får i visst fall besluta att" etc. I den följande lagtexten fyller då ordet "visst" inte någon funktion utan kan utgå.

3 §

För att man skall få en bättre redaktionell överensstämmelse med 1 kap. 8 § första stycket i lagrådets förslag till PBL förordar lagrådet att första stycket i förevarande paragraf ges följande lydelse. "Länsstyrelsen har tillsyn i länet över hushållningen med naturresurser och efterlevnaden av vad som föreskrivs i eller beslutas med stöd av 4 kap."

I andra stycket är i enlighet med terminologin i 2 § allmänna verkstadgan ordet ''verksamhetsområde'' att föredra framför ''ansvarsområde''.

Granskningen av det remitterade förslaget har i övrigt föranlett vissa ändringar av redaktionell art.

Den fysiska riksplaneringen

1 1972 års riksdagsbeslut m. m.

Regeringen redovisade i prop. 1972: 111 bil. 2 förslag till riktlinjer för hushållning med mark och vatten och till former för en fortlöpande fysisk riksplanering. Förslagen i propositionen godtogs i allt väsentligt av riksdagen (CU 1972: 35, rskr 348).

Hushållningen med mark och vatten skall enligt propositionen ske med ett långsiktigt perspektiv och baseras på en ekologisk grundsyn. Tre huvuduppgifter angavs för den fysiska riksplaneringen, nämligen

- att kartlägga dels de långsiktiga önskemål som skilda intressen riktar mot mark och andra naturtillgångar, dels de tillgångar som svarar mot anspråk som kan förutses,
- att analysera i vilken utsträckning det föreligger konflikter mellan olika anspråk och klarlägga konsekvenserna av alternativa sätt att utnyttja naturresurserna samt
- att i den mån det är motiverat av riksintresse dra upp riktlinjer för hushållning med sådana naturtillgångar som är eller kan väntas bli efterfrågade av skilda intressen eller som är särskilt känsliga för miljöpåverkan.

Mot bakgrund av bl. a. redovisningar av anspråk som ställs på landets mark- och vattentillgångar föreslogs riktlinjer för hur olika intressen och verksamheter bör beaktas i den fysiska planeringen och vid ställningstaganden till enskilda tillståndsfrågor, s. k. *verksamhetsanknutna riktlinjer*. Dessa riktlinjer har, som kommer att framgå av det följande, i flera avseenden preciserats genom senare riksdagsbeslut. De verksamhetsanknutna riktlinjerna omfattar *naturvården, kulturminnesvården, friluftslivet, jordbruket, skogsbruket, fisket, rennäringen, fritidsbebyggelsen* och *försvaret*. Vissa uttalanden från statsmakterna finns också om bl. a. industrin och kommunikationerna.

Mot bakgrund av bedömningar av konkurrensen mellan olika anspråk på mark och andra naturtillgångar föreslogs även riktlinjer för hushållningen med mark och vatten inom vissa områden i landet, s. k. *geografiska riktlinjer*. Dessa riktlinjer anger hur markanvändningen från rikssynpunkt bör inriktas inom *kustområdena, fjällområdena, huvudälvarnas dalgångar, vissa insjöområden* samt *vissa områden som har goda förutsättningar för industri med särskilda lokaliseringskrav*. Vidare angavs riktlinjer för vattenkraftutbyggnad i vissa *outbyggda älvar och älvsträckor*. Som kommer att redovisas längre fram har även de geografiska riktlinjerna preciserats genom senare riksdagsbeslut.

För att åstadkomma en god hushållning med mark och vatten i enlighet med vad riktlinjerna anger har riksdagen dessutom, för de områden som berörs av de geografiska riktlinjerna och för vissa andra områden, uttalat som angeläget att en översiktlig fysisk planering genomförs, för att t. ex. en planmässig utveckling av fritidsbebyggelsen skall komma till stånd eller för att konflikter vid tätortsutbyggnad på jordbruksmark skall kunna lösas.

I 1972 års proposition betonades att det i huvudsak bör ankomma på kommunerna att fullfölja riktlinjerna, främst inom ramen för den kommunala planeringen. Detta borde enligt propositionen ske i ett sådant samspel mellan staten och kommunerna som medger att den kommunala planeringen tjänar som instrument både för att precisera och vidareutveckla de centralt utformade riktlinjerna och för att påverka deras utformning. De överväganden och den planering som föranleds av riktlinjerna måste enligt propositionen på längre sikt ingå i kommunernas översiktliga planering. Riksdagen (CU 1972: 35, rskr 348) godtog förslagen och anslöt sig därvid till uppfattningen att den fysiska riksplaneringen skall fullföljas och vidareutvecklas genom kommunal planering.

2 Program- och planeringsskedena, kompletteringar av riktlinjerna

I enlighet med vad som förutsattes i 1972 års proposition (s. 176) och riksdagsbeslut har arbetet med att fullfölja och vidareutveckla de beslutade riktlinjerna för hushållning med mark och vatten bedrivits i samarbete mellan kommunerna och de statliga myndigheterna i ett programskede och ett planeringsskede.

Under *programskedet* utarbetade nästan samtliga kommuner program för sådana planeringsåtgärder m. m. som borde vidtas till följd av de beslutade riktlinjerna. Länsstyrelserna redovisade resultatet av detta arbete till regeringen i juli 1974. Regeringen tog ställning till länsstyrelsernas redovisningar genom beslut län för län under år 1975. Regeringens ställningstaganden förelades riksdagen i prop. 1975/76: 1 med redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen. I propositionen föreslogs riksdagen att godkänna dels vissa principfrågor om ansvarsfördelningen m. m. i den fortsatta fysiska riksplaneringen, dels den precisering som genom regeringsbesluten hade skett beträffande vissa av de verksamhetsanknutna riktlinjerna, bl. a. de som avser jordbruket. Regeringens förslag godtogs i allt väsentligt av riksdagen (CU 1975/76: 1, rskr 45).

I samband med redovisningen av programskedet lade regeringen också fram en proposition (1975: 46) om planering och samordning av samhällets insatser för rekreation och turism. I denna proposition föreslogs riksdagen fatta beslut om s. k. *primära rekreationsområden* och om vissa riktlinjer för markanvändningen inom dessa områden. Riktlinjerna förutsattes bli beaktade i planeringsarbetet inom ramen för den fysiska riksplaneringen. Riksdagen godkände med vissa uttalanden regeringens förslag (CU 1975/76: 2, rskr 46).

Under *planeringsskedet* inleddes ett arbete med att genomföra de åtgärder som hade angetts i kommunernas program och i regeringsbesluten. Bl. a. upprättade kommunerna s. k. kommunöversikter med riktlinjer för bl. a. bebyggelseutvecklingen. Länsstyrelserna redovisade resultatet av arbetet under planeringsskedet till regeringen i mars 1977. Regeringen tog ställning till redovisningarna genom beslut län för län under åren 1978 och 1979.

Resultatet av planeringsskedet presenterades i prop. 1978/79: 213. I denna förordades dels vissa anpassningar av riktlinjerna för hushållning med

jordbruksmark till ändrade förutsättningar och dels förtydliganden av riktlinjerna för fritidsbebyggelsens utveckling i de områden som omfattas av de geografiska riktlinjerna. Enligt propositionen hade arbetet under planeringsskedet inneburit att intentionerna i den fysiska riksplaneringen hade kunnat fullföljas i betydelsefulla delar. För flertalet områden med geografiska riktlinjer och för vissa jordbruksbygder ansåg emellertid regeringen en fördjupad planering vara nödvändig. En redovisning till regeringen av denna planering skulle göras av länsstyrelserna i slutet av år 1982. Riksdagen godkände i allt väsentligt vad som förordades i propositionen (CU 1979/80: 6, rskr 87).

Samtliga länsstyrelser redovisade i slutet av år 1982 hur kommunerna genom planerings- och genomförandeåtgärder har följt upp riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Efter remissbehandling fattade regeringen beslut med anledning av redovisningarna i december 1984.

Under program- och planeringsskedena, som har haft sin tyngdpunkt på lokal och regional nivå, har åtgärder också vidtagits på central nivå för att vidareutveckla riktlinjerna. I prop. 1977/78: 31 om riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för vissa s. k. *obrutna fjällområden* föreslog sålunda regeringen att 14 förhållandevis orörda områden i fjällvärlden även framgent skulle undantas från tyngre exploateringsföretag. Bl. a. föreslogs att vägar, vattenkraftsstationer och gruvor samt ett intensivt skogsbruk i princip inte skulle få förekomma inom områdena. Riksdagen ställde sig i allt väsentligt bakom regeringsförslaget (CU 1977/78: 8, rskr 99). På förslag i prop. 1980/81:71 godkände riksdagen därefter vissa ändringar av gränserna för två av de obrutna fjällområdena (CU 1980/81: 14, rskr 155).

I prop. 1977/78: 57 om riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för vattendrag i norra Svealand och Norrland angavs vilka *vattendrag* i norra Svealand och Norrland som bör vara *undantagna från fortsatt vattenkraftutbyggnad*. Regeringens förslag godkändes av riksdagen (CU 1977/78: 9, rskr 100).

Regeringen tillsatte år 1982 en parlamentarisk beredning (Dir. 1982: 90) med uppdrag att föreslå en plan för hur den av riksdagen år 1975 beslutade utbyggnaden av vattenkraften till 66 TWh skall genomföras.

Enligt direktiven var beredningen oförhindrad att studera sådana älvar och älvsträckor som är undantagna från vattenkraftutbyggnad enligt riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Beredningen lämnade sina förslag i betänkandet (SOU 1983: 49) Vattenkraft. Statsmakterna tog ställning till förslagen våren 1984 (prop. 1983/84: 160, BoU 30, rskr 388) och våren 1985 (prop. 1984/85: 120, BoU 25, rskr 364). Besluten innebär bl. a. att Bureälven och en del av Ljusnan vid Edänge inte längre skall omfattas av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen.

3 Frågor om genomförande av riktlinjerna

I 1972 års proposition (s. 302) uttalades bl. a. följande beträffande riktlinjernas betydelse för senare beslut hos kommun och myndigheter:

Riktlinjerna får inga omedelbara rättsverkningar. Det följer redan av att

de till sin natur är sådana att de för konkreta ställningstaganden rörande markanvändningen behöver preciseras eller vidareutvecklas antingen genom fortsatt planering eller i samband med mer detaljerade lokaliseringsbeslut. Härtill kommer att gällande lagstiftning - och härutinnan förordas ingen ändring i nu föreliggande förslag - inte förutsätter förekomsten av övergripande planbedömningar som skulle binda Kungl. Maj:t eller myndigheterna i enskilda beslut rörande markanvändningen.

Skall emellertid riktlinjerna, såsom jag nu har angett, bli föremål för riksdagens ställningstagande, är det naturligt att de också, jämte de yttranden som riksdagen kan komma att avge, bli vägledande för Kungl. Maj:t vid alla beslut om sådan markanvändning som riktlinjerna avser. Det kan knappast komma i fråga att inom ramen för det nu aktuella, partiella lagstiftningsarbetet ge uttryck härför i lagstiftningen. Enligt min mening är det inte heller behövligt. Jag förutsätter nämligen att riktlinjerna jämte riksdagens yttrande utan särskild föreskrift får en sådan vägledande effekt. Det ligger i sakens natur att samma riktlinjer som enligt vad jag sagt nu blir vägledande för Kungl. Maj:t kommer att iakttas också av myndigheterna.

I sitt utlåtande med anledning av propositionen uttalade civilutskottet sitt stöd för att riktlinjerna skall vara vägledande för regeringen och underställda myndigheter. Utskottet förutsatte också att riktlinjerna beaktas och följs även vid kommunala beslut om markanvändningen (CU 1972: 35 s. 10). Då riktlinjerna har konkretiserats direkt eller i en fortsatt fysisk planering borde enligt utskottet planeringsintentionernas genomförande säkras genom lagstiftning. Utskottet hänvisade (s. 29) till att den då pågående bygglagutredningen prövade hur man mer generellt skall kunna förknippa beslut grundade på den fysiska riksplaneringen med direkta rättsverkningar för kommuner och enskilda.

Mot bakgrund av dessa uttalanden om riktlinjernas vägledande roll har regeringen utfärdat ett cirkulär (1973: 15) till samtliga statsmyndigheter om beaktande av riktlinjer för hushållningen med mark och vatten. I cirkuläret anbefaller regeringen samtliga statsmyndigheter att som vägledande vid varje beslut som är av betydelse för användningen av mark eller vatten beakta de riktlinjer som statsmakterna har dragit upp för hushållningen med dessa naturtillgångar. I ett särskilt cirkulär (1978: 277) har regeringen erinrat de statliga myndigheterna om riktlinjerna för de obrutna fjällområdena.

På förslag i 1972 års proposition beslöt riksdagen också om ändringar i byggnadslagen (1947: 385, omtryckt 1981: 872) så att regeringen, om det fordras för att främja en från rikssynpunkt angelägen utveckling, kan föreskriva att en kommun skall upprätta generalplan, som tillgodoser ett visst allmänt intresse (10 a § byggnadslagen). Regeringen kan också föreskriva att planen skall fastställas. Om det behövs, kan enligt 14 a § samma lag förbud meddelas mot nybyggnad under tiden fram till dess att generalplanen har prövats för fastställelse.

På förslag i samma proposition infördes också 136 a § byggnadslagen om regeringsprövning av viss industriell verksamhet. Här kan också erinras om att de ändringar i fråga om glesbebyggelserätten som genomfördes på förslag i 1972 års proposition hade sin grund i förslaget om en fysisk riksplanering. Redan 1971 års riksdag (CU 1971: 26) hade uttalat, att det

ökade behovet av en ändamålsenlig hushållning med markresurserna kunde tillgodoses endast om det slogs fast att även utnyttjande av mark för glesbebyggelse förutsätter planmässiga överväganden från samhällets sida.

I enlighet med vad som föreslogs i 1972 års proposition får enligt 29 § byggnadsstadgan (1959:612, omtryckt 1981:873) byggnad inte uppföras inom områden där utomplansbestämmelser gäller, om inte valet av plats för den tillämnade bebyggelsen kan anses lämplig från allmän synpunkt. Enligt bestämmelsen skall särskilt beaktas bl. a. att områden med särskild naturskönhet eller säregna naturförhållanden samt områden som är lämpade och behövliga för friluftsliv såvitt möjligt skall bevaras. Denna glesbebyggelsereglering utgör naturligtvis också ett verksamt instrument när det gäller att skydda områden som bör bevaras enligt riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen.

Även om byggnadslagstiftningen har en mycket stor betydelse när det gäller att säkerställa genomförandet av riktlinjerna, är det uppenbart att också en rad andra författningar därvid spelar en viktig roll. I vattenlagen finns således bestämmelser om de älvar och älvsträckor som skall undantas från vattenkraftsutbyggnad. I prop. 1977/78:31 om riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för vissa s. k. obrutna fjällområden redovisades ett antal författningar med vilka markanvändningen i dessa fjällområden regleras eller kan regleras. Byggnads-, naturvårds-, skogsvårds- och rennäringslagstiftningen, koncessionslagstiftning av olika slag samt lagstiftningen angående terrängkörning med motorfordon angavs vara de lagstiftningsområden som har störst betydelse för att säkerställa genomförandet av riktlinjerna för markanvändningen inom områdena.

4 Det fortsatta arbetet med fysisk riksplanering

År 1979 publicerades bostadsdepartementets rapport (SOU 1979:54, 55) Hushållning med mark och vatten 2. I rapporten presenteras överväganden och lämnas förslag beträffande bl. a. formerna för den fortsatta fysiska riksplaneringen. Vidare behandlas vissa mera långsiktiga frågeställningar rörande hushållningen med mark och vatten.

På grundval av rapporten och remissbehandlingen av denna lämnade regeringen i prop. 1980/81:183 om fortsatt fysisk riksplanering förslag till former för det fortsatta arbetet. I propositionen slås fast att den fysiska riksplaneringen är en fortlöpande planeringsprocess där nya viktiga hushållningsfrågor vid behov bör behandlas. Genom planeringsprocessen skapas en systematisk samordning dels mellan olika nationella anspråk på mark- och naturresurserna, dels mellan staten och kommunerna om sådana mark- och vattenhushållningsfrågor som bedöms vara viktiga från rikssynpunkt och för vilka särskilda insatser behövs. Förslagen i propositionen innebär att den fysiska riksplaneringen så långt möjligt inordnas i den fortlöpande planerings- och beslutsprocessen, främst i anslutning till kommunernas markanvändningsplanering. Den fortsatta fysiska riksplaneringen skall liksom den hittills genomförda bedrivas i samarbete mellan staten och kommunerna men utan krav på den typ av omfattande, samtidiga redovisningar från alla kommuner som har förekommit under pro-

gram- och planeringsskedena. Berörda ämbetsverk skall även i fortsättningen svara för att ange den närmare innebörden av olika sektoriella riksintressen.

I propositionen framhölls också att riktlinjerna för hushållning med mark och vatten borde lagregleras. Riksdagen (CU 1980/81: 39, rskr 377) framförde inga erinringar mot förslagen i propositionen.

Regeringen redovisade i den nyss nämnda propositionen för riksdagens kännedom även vissa nya hushållningsfrågor som bör behandlas i den fysiska planeringen. Det gäller främst markanvändningsfrågor vid utnyttjandet av inhemska energiresurser samt havsresursernas utnyttjande och skydd. Vidare togs upp hur vissa frågor beträffande anläggningar för transporter och energidistribution samt tätortsstrukturen bör behandlas i den fysiska planeringen. Dessa frågor bör enligt propositionen introduceras successivt i den fortlöpande planeringsprocessen på olika nivåer.

Propositionens huvudsakliga innehåll ... 1
Propositionens lagförslag ... 2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 juni 1985
1 Inledning ... 8
2 Reformbehoven och lagförslagets huvudsakliga inriktning ... 9
2.1 Bakgrund ... 10
2.2 Grunder för en lagreform om naturresurshushållning ... 15
2.3 Samordnade regler för tillståndsprövning och den huvudsakliga inriktningen av reglerna ... 17
2.4 Underlag för prövning av hushållningsfrågor. PBL och en naturresurslag – kommunernas roll. Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna ... 24
2.5 Regeringsprövning av vissa industrianläggningar ... 39
2.6 Uppläggningen av en naturresurslag ... 40
3 Grundläggande hushållningsbestämmelser ... 40
3.1 Utgångspunkter ... 41
3.2 Avvägningar vid beslut om användning av mark och vatten ... 45
3.3 Ekologiska utgångspunkter m. m. ... 47
3.4 Jordbruk och skogsbruk ... 52
3.5 Rennäringen samt yrkesfiske och vattenbruk ... 56
3.6 Naturvård, kulturminnesvård och friluftsliv ... 62
3.7 Områden som innehåller värdefulla ämnen eller material ... 69
3.8 Markbehov för vissa typer av anläggningar m. m. ... 73
3.9 Avvägningar mellan motstående nationella intressen ... 78
4 Bestämmelser som ersätter de geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen ... 79
4.1 Behovet av särskilda geografiska bestämmelser ... 80
4.2 Områden som bör omfattas av bestämmelserna ... 83
4.3 Vissa allmänna frågor om bestämmelsernas innehåll ... 91
4.4 Bestämmelser om områden av särskild betydelse för turism och friluftsliv ... 96
4.5 Särskilda bestämmelser om lokalisering vid kusterna av miljöstörande industriella och liknande anläggningar samt fritidsbebyggelse ... 97
4.6 Särskilda frågor som rör fjällvärlden ... 102
4.7 Vattendrag som skall undantas från vattenkraftsutbyggnad ... 107
4.8 Områdenas geografiska avgränsning ... 112
5 Vissa utredningsfrågor m. m. ... 115
5.1 Kunskapsunderlag i fråga om områden av riksintresse ... 115
5.2 Särskilda utredningsfrågor ... 119
5.3 Frågor om utredningskostnader ... 121
6 Regeringsprövning av stora industrianläggningar m. m. ... 122
6.1 Behovet och omfattningen av en regeringsprövning ... 123
6.2 Prövningspliktiga anläggningar m. m. ... 128
6.3 Undantag från krav på tillstånd ... 134
6.4 Prövning efter särskilt beslut ... 135
6.5 Det kommunala inflytandet ... 136
6.6 Samordning med annan lagstiftning ... 139
6.7 Tillsyn och ansvar ... 143
7 Följdlagstiftning ... 144
Upprättat lagförslag ... 150
Specialmotivering till förslaget till lag om hushållning med naturresurser m. m. ... 150

1 kap. Inledande bestämmelser 150
2 kap. Grundläggande hushållningsbestämmelser 153
3 kap. Särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet 170
4 kap. Tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m. m. 187
5 kap. Myndigheternas uppgifter, ansvarsfördelning m. m. 197
Hemställan 201
Beslut 202
Bilaga 1 Utdrag ur departementspromemorian (Ds Bo 1984: 3) Förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m. .. 203
Bilaga 2 Förteckning över de instanser som avgett remissyttranden m. m. 211
Bilaga 3 Det remitterade förslaget 217
Bilaga 4 Utdrag av lagrådets protokoll den 9 maj 1985 223
Bilaga 5 Den fysiska riksplaneringen 239
Kartbilaga.

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1985

Kartbilaga till proposition 1985/86:3

Förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.

Områden som i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till natur- och kulturvärden (3 kap. i lagförslaget)

Områden som har särskilt stora värden för turism och rörligt friluftsliv (3 kap. 2 §).

Kust- och skärgårdsområden som har stora bevarandevärden och som skall skyddas mot etablering av miljöstörande anläggningar (3 kap. 3 §).

Övriga kust- och skärgårdsområden som har stora bevarandevärden. Etablering av miljöstörande anläggningar får ske på platser där liknande verksamheter redan finns (3 kap. 4 §).

Fjällområden som skall skyddas mot tung exploatering (3 kap. 5 §).

Vattenområden som ingår i områdena enligt 3 kap. 2–5 §§.

Älvar och älvsträckor som skall skyddas mot vattenkraftsutbyggnad (3 kap. 6 §).

Länsgränsen

0 100 200 km

Kartor: Atlas e. Lantmäteriet, Gävle m.m. 1986/87