

Nr 2005

av herr Bohman m. fl.

i anledning av Kungl. Maj:ts proposition 1974:166 med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237), m. m.

Propositionen 166 bygger på det förslag som framlagts av naturvårdskommittén. Naturvårdslagen har varit i kraft sedan 1965, och helt naturligt kan det finnas anledning att nu bedöma de verkningar lagstiftningen haft på naturvårdens område samt behovet av lagändringar.

Att naturen måste hanteras med största varsamhet är en allmänt omfattad åsikt. Hänsynslös exploatering av naturtillgångar måste förhindras. I den mån ingrepp måste göras bör de begränsas i största möjliga utsträckning.

Aktiv naturvård är dock inte något som tagit sin början i och med tillkomsten av 1964 års naturvårdslag. Svenska bönder har bedrivit naturvård i eget och i samhällets intresse sedan århundranden tillbaka. Vår natur och vårt kulturlandskap är till stor del formade av enskilda markägare under generationer. Det finns ingen anledning att generellt sett dra i tvivelsmål markägarnas vilja att även i fortsättningen beakta naturvårdens krav.

Den skärpning av naturvårdslagen i olika avseenden som propositionen innefattar tycks emellertid bygga på misstro mot enskilda markägares strävan efter att anpassa sig till ekologiska och sociala aspekter på naturen. Förslaget innebär ett väsentligt ökat samhällsinflytande, som bottnar i övertro på offentlig administration. Offentliga organ skall få möjligheter att gripa in i vad som tidigare varit enskilda angelägenheter.

Det allmänna som naturbevarare

I fråga om ingrepp i naturen och förstörelse av miljövärden är offentliga myndigheter ingalunda oskyldiga. Det finns många exempel på hur kommunal exploatering av markområden har skett på ett högst otillfredsställande sätt. Verk har i egenskap av markexploatörer för kommunikationsbehov i åtskilliga fall i det förgångna syndat grovt mot dagens intentioner i den allmänna naturvården. Det kan inte med några skäl hävdas att det allmänna visat sig besitta en bättre etik i dessa avseenden än privata intressen.

En lagstiftning är dock nödvändig på naturvårdens område. Lagen måste dock vara förankrad i det allmänna rättsmedvetandet. Åtskilliga av de ingrepp från samhällets sida som föreslås bli lagfästa enligt proposition 166 torde icke vara förenliga med de rättsuppfattningar som råder bland grupper som blir direkt berörda av lagens tillämpning.

Strandskydd

Propositionen föreslår ett generellt strandlagsskydd som skall omfatta land- och vattenområden vid alla stränder intill 100 m från strandlinjen och, när det behövs, högst 300 m från strandlinjen. Det råder icke något tvivel om att strandskydd är angeläget. Stränderna utgör i många fall vår värdefullaste rekreativsmiljö, och samhället har ett ansvar för att de kustområden som lämpar sig för friluftsliv blir tillgängliga för den stora allmänheten. Dock existerar det – framför allt vid våra insjöar, men även i kustområdet – stora arealer som är svårtillgängliga och vilkas beskaffenhet gör dem olämpliga eller otillgängliga för friluftsliv. Med dessa fakta inför ögonen kan det inte anses rationellt att göra strandskyddet generellt för att sedan överlåta till länsstyrelser att medge dispens för områden som är utan intresse för det rörliga friluftslivet. Det innebär att det allmänna ensidigt tar ställning för rörlig och *mot* fast fritidsverksamhet, trots att en betydande del av vårt folk, kanske rent av majoriteten, skulle föredra en egen stuga framför rörligt friluftsliv om bara verklig valfrihet förelåg. Lämpligare vore därför att länsstyrelserna efter gjord strandinventering finge möjlighet att i enlighet med tidigare praxis förordna om strandskydd just för de strandsträckor som är attraktiva eller i framtiden anses nödvändiga för att tillfredsställa människornas rekreativsbehov. Det finns desto mindre skäl för ett generellt strandskydd som den s. k. glesbebyggelserätten, mot vårt bestridande, numera upphävts och myndigheterna därmed fått nära nog obegränsade möjligheter att styra och reglera bebyggelsen även utanför planlagda områden.

Propositionen går emellertid ännu längre. Däri föreslås t. o. m. att strandskyddet skall omfatta planlagda områden. Som ett flertal remissinstanser påtalat finns det starka skäl att avvisa en sådan utvidgning. I de fall byggnadsplan finns fastställd för strandområde är bestämmelserna klara i detalj hur området skall disponeras. Att i sådant fall tillämpa strandskyddets generella bestämmelser ter sig ologiskt, och det uppstår en klar risk för kollision mellan de två instituten. Skulle dessutom de planerade ändringarna i byggnadslagen komma till stånd – de innebär ju att byggnadsrätten kan anses förverkad i och med att byggnad är uppförd – har ytterligare ett incitament skapats för att beröva en fastighetsägare hans rätt till byggande inom planlagt område. Vi motsätter oss således bestämt att strandskyddet även skall omfatta planlagt område.

Ersättning skall enligt nuvarande strandlag utbetalas till strandägare, som får vidkännas intrång. Vi anser, att denna rätt skall föreligga även i fortsättningen. Den urholkning av äganderätten till mark som skett kan inte accepteras från vår sida.

Täkt av matjord och torv

Propositionens förslag om att tillståndstvång skall införas för täkt av matjord och torv är motiverat och innebär att regeringen effektuerat en be-

ställning från en enhällig riksdag 1973. I fråga om täkt av matjord existerar i dag missförhållanden främst i storstädernas närområden, där efterfrågan på matjord helt naturligt är störst. Den förföljning av landskapet i känsliga områden som ofta uppstår vid matjordstäkt kan inte accepteras. En sådan täkt bör därför få förekomma endast på platser där ingreppet i naturen är av begränsad omfattning. Torvtäkterna kan få betydelse för vattenförhållanden, och därför är det rimligt att samhället får en möjlighet att reglera, så att inte olyckliga konsekvenser uppstår i fråga om våra färskvattensreserver på längre sikt.

Naturvårdsområden

I propositionen föreslås ett nytt institut, naturvårdsområden. Det skall användas i stället för naturreservat i de fall man anser landskapet vara av sådan art att det skall bibehållas, men dock inte är av den karaktär som motiverar bildande av naturreservat. De skötsel föreskrifter, som samhället föreslås få möjlighet att ålägga markägaren inom naturvårdsområde och som kan påverka ägarens möjligheter att utnyttja marken, avses inte bli ersättningsberättigade. Detta lämnar ett stort utrymme för administrativt godtycke. Naturreservatsinstitutet ger i dag samhället möjligheter att ingripa på sådana områden som är av speciellt intresse. Institutet är förenat med rätt till ersättning för intrång, låt vara i många gånger alltför begränsad utsträckning. I regel torde emellertid träffas överenskommelse med ägarna om ersättningens storlek.

Erfarenheterna från de år naturreservaten har existerat visar att de inte behöver medföra några orimliga mera betydande ekonomiska konsekvenser för samhället. I den mån naturmiljön på en plats är av sådan beskaffenhet att den bör bevaras finns även fortsättningsvis skäl att utnyttja naturreservatsinstitutet. I många fall, där naturmiljön kanske inte är lika värdefull men dock av sådan karaktär att den i huvudsak bör bibehållas, finns det säkerligen goda möjligheter att genom frivilliga överenskommelser med markägaren åstadkomma en rimlig avvägning. Kommunerna, som blir de närmast berörda, har här goda möjligheter att ta initiativ. Kostnaderna för samhället kan knappast bli av alltför betungande omfattning.

Från enskild markägarsynpunkt innebär myndigheternas föreslagna möjlighet att förklara ett visst område för naturvårdsområde en betydande osäkerhet, sett från såväl planerings- som allmän rättssynpunkt. Bland annat får begreppet "tåla intrång" olika mening för skilda markägargrupper beroende på hur stor del av hans mark som kan komma att beröras. Vissa fastighetsägare kan riskera att få hela markområdet belagt med naturvårdsordnande, medan en grannfastighet inte drabbas alls. Detta kan inte accepteras på basis av vedertagna rättvis- och rättssäkerhetskriterier.

Definitionen av "pågående markanvändning" är oklar. Begreppet är enligt vår mening vagt, och det finns anledning förmoda att meningsmotsättningar

uppstår mellan myndigheternas och markägarnas tolkning av begreppet.

Vi kan inte finna några bärande skäl för att införa ett nytt institut på naturvårdsområdet. Det kommer att leda till ökad byråkrati, risk för administrativt godtycke och kommer att innebära en klar begränsning av den enskildes rätt att själv förfoga över sin egendom.

För att skapa skydd för begränsade områden med speciellt naturintresse på grund av förekomst av unik fauna eller flora bör man i stället åstadkomma en frivillig överenskommelse, som sedan registreras hos länsstyrelsen och således får bindande karaktär för fastigheten. Sådana områden kan lämpligen få beteckningen naturvårdsområden.

I propositionen föreslås att besvär enligt 19 § NVL skall prövas av regeringen. Oberorende av om vårt yrkande om ändring av förslaget om inrättande av det nya institutets naturvårdsområde vinner riksdagens bifall, bör besvär över förordnande härom, i likhet med vad gäller beslut enligt 13 § med flera lagrum, anföras hos kammarrätt.

Förbud mot skyltar

I förslaget till 17 § i NVL föreslås att skylt om avvisande av allmänheten från visst område ej får uppsättas utan byggnadsnämnds tillstånd. Tillstånd skall dock ej fordras om det är uppenbart att allmänheten ej äger rätt att färdas fritt eller att skylten eljest är behörig.

Allemansrätten innebär inte någon ovillkorlig rätt att färdas på all mark utanför vad som kan betecknas som tomtområde. Speciella grödor eller skogskulturer i visst åldersstadium och även andra risker för skadegörelse kan utgöra rättsligt grundade motiv för markägare att "avlysa" visst markområde. Vi förutsätter självfallet att även i sådana fall tillstånd av byggnadsnämnd icke först skall behöva inhämtas. En sådan omgång skulle te sig onödigt krånglig och tidsödande och vålla både byggnadsnämnder och enskilda onödigt merarbete.

Allmänheten är numera väl medveten om allemansrättens innebörd, och i många fall kan markägare hävda behov av ökat skydd för markområdet i anslutning till bostad på landet. De avvisningsskyltar som kan finnas uppsatta på platser, dit allmänheten uppenbart har tillträde, torde kunna borttagas utan en så genomgripande åtgärd som en generell lagstiftning om förhandsprövning.

Nuvarande lydelse i 17 § torde reglera förhållandet mellan markägare och allmänhet på ett lämpligt avvägt sätt. Markägares skyldighet att tillhandahålla mark för rörligt friluftsliv framgår klart liksom allmänhetens möjlighet att hävda sitt tillträde till naturen i de fall då markägarens legitima intressen av skydd för skadegörelse och integritet inte träds för när. Emellertid krävs för närvarande att ett område skall ha *väsentlig* betydelse för friluftslivet för att markägaren skall "åläggas" att anordna grind, ta bort stängsel etc. Detta är enligt vår mening riktigt. Nuvarande lagregler bör därför bibehållas.

Allemansrättens innebörd

I kommentaren på s. 119 i propositionen till 17 § säges att "byggnadsnämnd kan ha anledning överväga att ge tillstånd till uppsättande av avvisningsskylt --- då skotertrafik --- kan befaras medföra allvarlig markskada ---".

Enligt vår mening innefattas inte färd med motorfordon – i detta fall skoter – i allemansrätten. Skotern har medfört negativa konsekvenser från miljösynpunkt, och riksdagen har godkänt en tidsbegränsad lagstiftning om skotertrafik. Nuvarande jordbruksministerns kommentar till 17 § NVL harmonierar inte med intentionerna i snöskoterlagen, varför riksdagen bör uttala att framförande av motorfordon utanför vägområde inte innefattas i allemansrätten.

Delegering till kommunerna

I förslaget till 43 § föreslås att regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, skall få förordna att befogenhet som enligt vissa paragrafer i lagen ankommer på länsstyrelsen skall ankomma på kommunal myndighet. Motivet härför är att kommunerna i ökad utsträckning får anledning att göra samlade bedömningar rörande markanvändningsplaner, bebyggelseutveckling och naturvård.

Vi kan i princip helt ansluta oss till tanken på att decentralisera avgöranden i miljö och naturskyddsfrågor. De avvägningar det här kan bli fråga om förutsätter ofta god lokalkännedom och nära kontakt med berörda intressen. Å andra sidan finns risk för att de kommunala avgörandena kan beröra frågor där kommunens intressen som part kan komma i motsättning till dess myndighetsutövning. Det är också viktigt att avgörandena i berörda, för enskilda markägare ofta betydelsefulla rättsfrågor handläggs på ensartat sätt över hela landet.

En förutsättning för delegering av dessa frågor bör därför vara att vederbörande kommunala beslut förses med besvärshänvisning och att åtgärder vidtas för en snabb prövning av anförda besvärssärenden. Erfarenheterna från liknande rättsfrågor inom byggnadsområdet vittnar om att enskilda rättsägare orsakats betydande olägenheter och förluster genom den ofta utomordentligt långdragna behandlingen av besvärsmål.

Redan i dag förekommer betydande resurs- och kompetensproblem på länsstyrelsenivå i hithörande frågor, oaktat att det på länsstyrelserna finns särskilda naturvårdsenheter.

Vad här anförts bör genom ett riksdagens uttalande bringas till regeringens kännedom.

Anmälningsskyldighet vid skogsavverkning

I propositionen föreslås en ändring i skogsvårdslagen, innebärande att skogsägare skall vara skyldig att till myndighet anmäla förestående avverkningar. Bakgrunden härtill är bl. a. att skogsstyrelsen skall ges möjlighet att reglera kalhyggen och i övrigt sådana avverkningar som kan vara till skada från miljövårdssynpunkt. Vidare skulle ett anmälningsförfarande innebära möjligheter till bättre sysselsättningsplanering. Enligt vår uppfattning för det föreslagna lagrummet, § 8 a skogsvårdslagen, alltför långt i samhällets strävan till byråkratisk planering på bekostnad av skogsägars möjligheter att inom ramen för nu gällande skogsvårdslag handha sina skogar.

Samtidigt som Sveriges skogar – oavsett vilken ägarkategori som har dessa i sin hand – bör skötas med sikte på största möjliga avkastning skall hänsyn tagas till naturvårdens och friluftslivets krav. Härom råder enighet. Avvägningar för att förena dessa mål har också presenterats bl. a. från domänenverket, skogsstyrelsen, Skogsindustrins samarbetsutskott och Sveriges Skogsägarföreningars riksförbunds sida. Emellertid nöjer sig inte lagstiftarna med de samråd, hänsynstagande etc. som kommer till uttryck i skogsbrukets policyförklaring – Skogsbruket och miljön.

En planmässig kontroll eftersträvas. Vår bestämda mening är dock att skogsvårdslagens nuvarande utformning ger utrymme för den samhällskontroll över skogsbruket som kan anses befogad.

En allmän anmälningsplikt, även om vissa möjligheter till befrielse från anmälningsskyldighet kan medges, innebär betydande olägenheter för de enskilda skogsägarna, samtidigt som arbetsbelastningen otvivelaktigt torde öka i mycket stor omfattning på de olika skogsvårdsstyrelserna. Då arbetet avses bedrivas inom ramen för befintliga resurser torde detta få ske på bekostnad av andra, för skogsbruket angelägna uppgifter. Sådana uppgifter är enligt vår mening återväxtåtgärder och skoglig rådgivning.

Vi kan inte acceptera att skogsvårdsstyrelsernas resurser avsedda för skogsvårdande uppgifter ytterligare begränsas, i synnerhet som en motsvarande vinning från naturvårdssynpunkt inte kan erhållas.

Från sysselsättningssynpunkt torde en eventuell anmälningsskyldighet sakna all praktisk betydelse, då avverkningarna styrs dels med utgångspunkt i varje enskild skogsmarks produktionsförmåga, dels i de olika avverkningsnivåer som kan motiveras av efterfrågan på skogsråvara. Dessutom drivs en stor del av skogsbruket i kombination med jordbruk, där de olika skogsarbetena utförs av skogsägaren/jordbrukaren själv eller av honom anställd arbetskraft, som även sysselsätts inom jordbruket.

1973 års skogsutredning har till uppgift att lämna förslag till olika skogsvårdsåtgärder för att säkerställa ett kontinuerligt skogsbruk. Utredningen har även att beakta skogsbrukets miljömässiga betydelse. Där är det enligt vår uppfattning olämpligt att nu ändra lagstiftningen på detta område. Detta bör ske först då de sakkunniga i utredningen avgivit förslag till målsättning och lag för hela skogsvårdsområdet.

Det finns vidare skäl att erinra om att förslaget till lagtext enligt § 8 a innebär att en mycket stor frihet ges åt Kungl. Maj:t att uppdraga åt vissa myndigheter att utarbeta tillämpningsföreskrifter. Detta finner vi principiellt allvarligt.

I de fall det finns anledning att från allmän naturvårdssynpunkt reglera exempelvis vissa kalhyggen av betydande storlek utgör såväl nuvarande lagstiftning som skogsbrukets allmänt positiva hållning i naturvårdsfrågor en fullt tillräcklig grund för samrådsförfarande och samförståndslösningar.

Äberopande det anförda hemställs

att riksdagen

1. avslår förslaget till ny lydelse av 15 § NVL;
2. beslutar att 19 § NVL skall ha följande lydelse:

I fråga om område, inom vilket särskilda åtgärder behövas för att skydda eller bevara naturmiljön, men som med hänsyn till den begränsade omfattningen av åtgärder lämpligen ej bör avsättas till naturreservat kan länsstyrelsen efter godkännande av markägaren förklara markområdet som naturvårdsområde.

Finnes anledning antaga att nybyggnad, upplag eller annat arbetsföretag av visst slag, som ej omfattas av tillståndstvång enligt 18 §, skulle inom visst område komma att i väsentlig mån skada landskapsbilden, äger länsstyrelsen förordna att företag av det slaget icke må utföras inom området utan länsstyrelsens tillstånd.

I samband med tillstånd må länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter, att företagets menliga inverkan på landskapsbilden såvitt möjligt begränsas eller motverkas.

Bestämmelserna i denna paragraf skola ej avse bebyggelse inom område, som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan, och ej heller företag, vars tillåtlighet skall prövas enligt vattenlagen eller miljöskyddslagen.

3. avslår förslaget till ny lydelse av 17 § första stycket NVL;
4. beslutar ändra 40 § andra stycket av lagförslaget så, att även besvär i ärenden enligt 19 § skall anföras hos kammarrätten;
5. beslutar ge Kungl. Maj:t till känna vad i motionen anföres om besvär över kommunal myndighets beslut enligt 43 § andra stycket;
6. uttalar att färd med motordrivet fordon utanför vägområde ej innefattas i allemansrätten;
7. avslår förslaget till 8 a § i skogsvårdslagen.

Stockholm den 28 november 1974

GÖSTA BOHMAN (m)

ASTRID KRISTENSSON (m)

ERIC KRÖNMARK (m)

BRITT MOGÅRD (m)

TAGE MAGNUSSON (m)

i Borås

G. IVAR VIRGIN (m)

NILS CARLSHAMRE (m)

ALLAN HERNELIUS (m)

CARL-WILH. LOTHIGIUS (m)

PER PETERSSON (m)

i Gäddvik