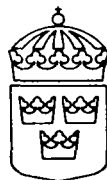


Jordbruksutskottets betänkande

1986/87:3

om naturvård



JoU
1986/87:3

Sammanfattning

I betänkandet behandlas, helt eller delvis, ett antal motioner om naturvård.

Frågor på följande områden behandlas:

- Allemansrätt
- Nationalparker och naturreservat
- Urskogsskydd
- Naturvårdslagen
- Antarktis

Samtliga motionsyrkanden avstyrks av utskottet. Till betänkandet har fogats fem reservationer (fp), (c) och (vpk).

Motionerna

Motion 1985/86:Jo308 av Lars Werner m. fl. (vpk), vari yrkas såvitt nu är i fråga (yrkande 8)

8. att riksdagen uttalar att inventeringen av skyddsvärda naturområden snarast bör slutföras samt att riksdagen därefter föreläggs förslag om framtida skydd för dessa områden.

Motion 1985/86:Jo310 av John Andersson (vpk), vari yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen hemställa om förslag till varaktigt skydd för skogsområden i enlighet med vad som anförts i motionen.

Motion 1985/86:Jo706 av Bengt Silfverstrand m. fl. (s), vari yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om utredning angående förvaltningen av de nuvarande naturreservaten vid Kullaberg, frågan om att bilda nationalpark av området samt allmänhetens rätt att befara vägarna inom detsamma.

Motion 1985/86:Jo723 av Olle Svensson m. fl. (s), vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om skälen till att göra Ridö-Sundbyholms-arkipelagen till nationalpark.

Motion 1985/86:Jo738 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), vari yrkas såvitt nu är i fråga (yrkandena 5-9, 17 och 27)

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om Stora Sjöfallets nationalpark.

6. att riksdagen hos regeringen begär förslag om inrättande av en nationalpark i Sjaunjaområdet,

7. att riksdagen hos regeringen begär förslag om inrättande av en nationalpark i Taavavuomaområdet,

8. att riksdagen hos regeringen begär förslag om inrättande av en nationalpark i Rogenområdet,

9. att riksdagen hos regeringen begär förslag om en plan för skydd av fjällvärlden,

17. att riksdagen hos regeringen begär att ett program för bevarande av återstående urskogar (gammelskogar) snarast utarbetas och genomförs samt att i avvaktan härpå avverkning av sådana skogar ej tillåts,

27. att riksdagen hos regeringen begär en översyn av och ändringar i naturvårdslagen i enlighet med vad som anförs i motionen.

Motion 1985/86:Jo742 av Anders G Högmark och Erik Hovhammar (m), vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om behovet av en genomgång och eventuell översyn av allemansrättens tillämpning och uttolkning.

Motion 1985/86:Jo758 av Barbro Evermo m. fl. (s), vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om enhetligare föreskrifter för djurskyddsområden och om rakare information om dessa.

Motion 1985/86:Jo760 av Tommy Franzén m. fl. (vpk), vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om insatser för naturvården i Stockholms skärgård.

Motion 1985/86:Jo777 av Karl Erik Olsson m. fl. (c), vari yrkas såvitt nu är i fråga (yrkande 2)

2. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om initiativ för att få Antarktis förklarad som internationell nationalpark.

Utskottet

Allemansrätt

Allemansrätt och naturskydd

Enligt motion Jo742 har utvecklingen gått därhän att naturen – särskilt i organiserade vandrings- och kanotleder – utnyttjas så hårt för friluftsliv att uppenbar risk finns för obotliga skador på växt- och djurliv. Skäl föreligger därför att företa en allsidig genomgång av hur allemansrätten i praktiken kommit att uttolkas och tillämpas. Om denna tillämpning innebär konflikter med skyddsintresset i naturvårdslagen, får det enligt motionärerna övervägas om allemansrätten skall preciseras till sitt innehåll.

Allemansrätten kom till positivt uttryck genom lagstiftning år 1974 (prop. 1974:166, JoU 1974:52). Då erhöll 1 § i naturvårdslagen (1964:822) sin nuvarande lydelse, enligt vilken naturen utgör en nationell tillgång som skall skyddas och vårdas och som är tillgänglig för alla enligt allemansrätten. I den proposition som låg till grund för lagstiftningen framhöll departementsche-

fen att det på flera punkter rådde oklarhet om vad allemansrätten innebar och fortsatte (prop. 1974:166 s. 92):

JoU 1986/87:3

För min del anser jag att en lagstiftning angående allemansrättens innehåll skulle kunna leda till många svårbedömda tvister i skälighetsfrågor där olägenheterna i dag inte är större än att de kan övervinnas med upplysning och uppmaning till hänsyn. Jag anser det emellertid värdefullt att markera allemansrättens betydelse i NVL:s inledande bestämmelse. Allemansrätten, som saknar motstycke i flertalet andra länder, är av avgörande betydelse för människornas möjlighet att få rekreation och avkoppling i det fria. Jag förordar att i NVL:s 1 § förs in ett tillägg, varigenom – utan någon precisering av allemansrättens innebörd – slås fast att naturen är tillgänglig för alla i enlighet med allemansrätten.

Sedan dess har frågor om allemansrätten prövats av riksdagen vid ett flertal tillfällen (JoU 1975/76:5 och 28, 1976/77:10, 1978/79:8, 1979/80:7, 1982/83:17, 1983/84:18 och 1985/86:10). Kännetecknande har därvid varit att riksdagen hållit fast vid principen att inte i någon riktning precisera allemansrättens innehåll. I stället har betydelsen av en god och allsidig information om allemansrätten framhållits.

Utskottet vill med anledning av den nu aktuella motionen till en början betona att utvecklingen under senare tid mot ett allt intensivare utnyttjande av naturen för rekreation och friluftsliv i allt väsentligt är att anse som positiv. Som antyds i motionen kan emellertid denna utveckling också innebära ökade risker för t. ex. miljöförslitning och andra konflikter mellan friluftsliv och markägarintressen. Utskottet finner det därför angeläget att än en gång framhålla vikten av en effektiv och vederhäftig information om allemansrätten och de rättigheter och skyldigheter som denna innebär. Naturvårdsverket och andra myndigheter bedriver också sedan länge sådan informationsverksamhet, och nämnas kan att naturvårdsverket i samarbete med turistrådet i år givit ut ett informationspaket om allemansrätten, innehållande bl. a. affischer, broschyrer och skyltar på flera språk. Paketet innehåller information om allemansrätten i flera hänseenden och tonvikten är – med hänvisning till det allt intensivare friluftslivet – lagd mera på information om skyldigheterna än rättigheterna. I sammanhanget kan också erinras om att riksdagen vid behandlingen av årets statsbudget beslutade om en viss höjning av naturvårdsverkets anslag för miljövärdsinformation med motivering att medel behövdes för en ökad information om allemansrätten (JoU 1985/86:13 s. 88–89).

Mot bakgrund av nu redovisade förhållanden utgår utskottet ifrån att ansvariga myndigheter också i fortsättningen följer utvecklingen och vidtar erforderliga åtgärder för att motverka förslitning av markområden och andra negativa följder som ett utövande av allemansrätten kan medföra. Utöver dessa uttalanden av utskottet påkallar motionen enligt utskottets mening inte någon särskild åtgärd från riksdagens sida. Motion Jo742 avstyrks således.

Med utgångspunkt i allemansrätten föreslås i motion Jo758 att informationen till allmänheten om föreskrifter för djurskyddsområden förbättras i syfte att förhindra oavsiktliga överträdelser av sådana föreskrifter. Motionärerna nämner särskilt att bristfällig information i praktiken kan omöjliggöra för t. ex. båtsportutövare att iaktta sådana landstigningsförbud som tidvis gäller för vissa fågelskyddsområden.

Bestämmelser enligt vilka särskilda föreskrifter till skydd för vissa djurarter (djurskyddsområden) kan meddelas finns i naturvårdslagen (14 §). Sådana föreskrifter – som meddelas av länsstyrelsen – kan innebära bl. a. inskränkningar i allmänhetens rätt att uppehålla sig inom området. Allmänheten informeras om dessa föreskrifter genom att länsstyrelsen i beslutet om djurskyddsområde som regel anger på vilket sätt och i vilken omfattning områdets gränser skall utmärkas genom skyltning på platsen och huruvida annan information om området skall lämnas på dessa skyltar. Vidare sprids information om djurskyddsområden och andra tillträdesbegränsningar i naturen med hjälp av t. ex. turistbyråer och genom anslag vid marinor och gästhamnar.

Enligt vad utskottet erfarit lär informationen om djurskyddsområden och om vilka föreskrifter som gäller för dessa vara tämligen enhetlig inom varje län för sig medan skillnader däremot förekommer från län till län. Detta har uppmärksammats, och ansträngningar pågår i syfte att åstadkomma en större överensstämmelse också de olika länen emellan. Sälunda lär numera informationen om djurskyddsområden vara enhetlig inom Stockholms län och Södermanlands län.

En annan viktig källa till information om djurskyddsområden utgör de i motionen särskilt omnämnda s. k. båtsportkort. Dessa kort innehåller såväl nautiska som topografiska uppgifter av betydelse för båtsport och friluftsliv i skärgårdar och andra liknande områden. Bl. a. anges i korten djurskyddsområden och begränsningar i rätten att tillträda sådana områden. Båtsportkortet finns till försäljning i allmänna handeln och utarbetas under medverkan av naturvårdsverket och sjöfartsverket. Kortet revideras vartannat år, och enligt uppgift kommer utmärkningen av djurskyddsområden fr. o. m. i år att göras tydligare genom att i årets upplaga av båtsportkortet dessa områden kommer att markeras med röd färg i stället för som hittills med grön.

Utskottet kan således konstatera att berörda myndigheter har uppmärksamheten riktad på behovet av en god och tillgänglig information om våra djurskyddsområden och att förbättringar i linje med vad motionären efterlyser redan har vidtagits eller är att vänta. Enligt utskottets mening får yrkandet i motion Jo758 därmed anses vara i väsentlig mån tillgodosett, och någon ytterligare åtgärd från riksdagens sida med anledning av motionen är inte erforderlig.

Fjällen

I motion Jo738 föreslås att Stora Sjöfallet upphör som självständig nationalpark, eftersom den omfattande byggnation av vägar och kraftverk m. m. som har skett inom området kan luckra upp respekten för den fridlysning som ett nationalparksbeslut normalt skall innebära (yrkande 5). Vidare hemställs i motionen att nationalparker inrättas i Sjaunja, Taavavuoma och Rogen (yrkandena 6, 7 resp. 8) samt att förslag framtas om en plan för ett bättre skydd överlag av fjällvärlden (yrkande 9).

Nu redovisade frågor har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen. Senast vid det förra riksmötet, då utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (JoU 1985/86:10) avstyrkte samma motionsyrkanden som de nu aktuella genom att till en början hänvisa till vad utskottet hade anfört vid riksmötet året dessförinnan (JoU 1984/85:11 s. 26–27):

Det kan tilläggas att fjällutredningen redan framlagt en översiktlig naturvårdsplan beträffande Jämtlands läns fjälltrakter, vari bl. a. föreslagits att en ny nationalpark inrättas i Rogenområdet. Utredningen kommer att slutföras under år 1985. I anslutning till yrkandet om inrättande av nationalpark i Sjaunja vill utskottet nämna att ifrågavarande område för närvarande endast är klassat som fågelskyddsområde, vilket ej innebär något skydd mot skogsavverkning eller annan exploatering. I naturvårdsverkets urskogsinventering (SNV PM 1511) har Sjaunjaområdet, som ägs av domänverket, betecknats som ett av landets mest värdefulla våtmarks- och faunaområden. Det innehåller också en mycket stor utskogsareal. Med hänsyn till områdets storlek, variation av natur- och skogstyper, orördhet m. m. har det hänförs till högsta bevarandeklass i inventeringen. Det ligger i sin helhet innanför gränsen för svärföringrad skog och omfattas således av tillståndsplikt för avverkning enligt 19 § skogsvårdslagen. Totalarealen är 68 000 ha, varav 31 000 ha barrskog. Naturvårdsverket och länsstyrelsen i Norrbottens län har tillsammans utarbetat ett förslag om att större delen av fågelskyddsområdet avsätts som naturreservat. Överläggningar i reservatsfrågan pågår med bl. a. berörd kommun.

Härefter anförde utskottet (JoU 1985/86:10 s. 6–7):

Enligt vad utskottet erfarit beräknas naturvårdsverkets fjällutredning och därmed även överväganden beträffande nationalparkerna i norr komma att slutföras kring kommande årsskifte.

De planer som föreligger på att inrätta ett naturreservat i Sjaunja som omtalas i det refererade stycket är nu långt framskridna. Naturreservatet skulle bli större än det i naturvårdsverkets PM beskrivna urskogsområdet och omfatta 34 kvadratmil, dvs. en yta stor som Blekinge län. I länsstyrelsen i Luleå räknar man med att kunna inrätta reservatet kanske redan före årsskiftet.

Av den lämnade redovisningen framgår att de överväganden som görs av vederbörande myndigheter om skyddet av naturen i fjällområdena är långt framskridna.

I anslutning till den nu aktuella motionen skall nämnas att länsstyrelsen i Norrbottens län genom beslut den 7 mars 1986 har förklarat Sjaunja som naturreservat samt att naturvårdsverkets fjällutredning numera är slutförd (redovisad i mars 1986 i publikationen *Naturvård i fjällen*). I utredningen har

92 fjällområden av intresse från naturvårdssynpunkt inventerats (bland dem de områden som avses i motionen), och en bedömning av skyddsvärdet har gjorts för varje område. Utredningen skall ligga till grund för berörda länsstyrelser och naturvårdsverkets fortsatta arbete med en naturvårdsplan för fjällen.

De frågor som tas upp i motionen torde komma att bli föremål för behandling i det fortsatta arbetet på en naturvårdsplan för fjällen. I avvaktan på resultatet av detta arbete bör någon åtgärd från riksdagens sida inte vidtas. Utskottet avstyrker därför motion Jo738 i nu ifrågasvarande delar (yrkandena 5–9).

Ridö–Sundbyholms-arkipelagen

I motion Jo723 föreslås att Ridö–Sundbyholms-arkipelagen förklaras som nationalpark. Området är beläget i Mälaren mellan Eskilstuna och Västerås. Ett beslut år 1984 att förklara området som naturreservat ger enligt motionen ett otillräckligt skydd för området.

Motsvarande motionsyrkande var föremål för riksdagens prövning vid förra riksmötet. I sitt av riksdagen godkända betänkande (JoU 1985/86:10 s. 8) avstyrkte utskottet motionen med hänvisning till att det inom naturvårdsverket pågick arbete med en plan över sådana områden i landets södra delar, vilka borde ges nationalparksskydd. Det anmärktes att Ridö–Sundbyholms-arkipelagen var aktuell i det sammanhanget.

Enligt vad utskottet inhämtat är det nämnda planarbetet ännu inte avslutat. Den fråga som tas upp i motionen är således allttjämt föremål för överväganden hos berörd myndighet, och motionen bör därför inte för närvarande föranleda någon riksdagens åtgärd. Motion Jo723 avstyrks av utskottet.

Kullaberg

I motion Jo706 framförs synpunkter på förvaltningen av naturreservaten vid Kullaberg. Vad som bl. a. är föremål för kritik från motionärernas sida är att entréavgifter tas ut vid inpassage till området och att den nuvarande förvaltaren av området saknar förutsättningar att fullgöra sina naturvårdande uppgifter. Vidare ifrågasätts om inte reservatet bör avsättas till nationalpark.

Samma yrkande var föremål för riksdagens prövning vid riksmötet 1979/80. I sitt betänkande (JoU 1979/80:30) lämnade utskottet inledningsvis en beskrivning av naturreservaten vid Kullaberg som i allt väsentligt äger giltighet också i dag, dock att den bilavgift som nämns numera uppgår till 10 kr. Utskottet anförde:

Kullaberg är en långsmal, relativt hög urbergsrygg som bildar spetsen av en halvö mellan Skälderviken och Öresund i nordvästra Skåne. I området finns två naturreservat, västra och östra Kullaberg.

Västra Kullaberg avsattes som naturreservat genom beslut den 30 juni 1971 av länsstyrelsen i Malmöhus län. Reservatet omfattar 280 ha och ägs av AB Kullabergs Natur med Kungl. Fysiografiska sällskapet som huvuddeläga-

re. Det förvaltas av markägaren i samråd med länets skogsvårdsstyrelse. Kullabergs östra naturreservat omfattar 700 ha och förvaltas av Gyllenstiernska Krapperupstiftelsen i samråd med skogsvårdsstyrelsen.

AB Kullabergs Natur har tre huvudsakliga inkomstkällor, nämligen entréavgifter, arrenden och försäljning av skogsprodukter. Intäkterna går oavkortat till kostnader för områdets skötsel och underhåll, inbegripet löner till anställd personal. Inträdesavgiftens storlek bestäms av länsstyrelsen efter hörande av bl. a. statens naturvårdsverk. Entréavgift tas ut under tiden 20 mars till 7 november. Avgiften är för närvarande för bil 7 kr. och för besökande som använder huvudentrén 1 kr. Avgiften för buss är 40–70 kr. beroende på antalet passagerare. Den besökare som betalar avgift får ett informationsblad om Kullaberg. Fri passage kan ske för gäende som använder annan entré än huvudentrén till området.

Beträffande avgiftsbeläggningens förenlighet med grunderna för allemansrätten kan nämnas att markägare i vissa fall ansetts äga rätt att utkräva avgift av allmänheten för besök inom område där bl. a. särskilda anordningar vidtagits eller av annan orsak kostnader uppkommit för områdets vård och skötsel.

Den av AB Kullabergs Natur tillämpade avgiftsbeläggningen har flera gånger prövats av domstol. Bolaget har därvid tillerkänts rätt att ta ut avgifter med hänsyn till de särskilda anordningar bolaget iordningställt för allmänheten.

Utskottet avstyrkte därefter det då aktuella motionsyrkandet och anförde därvid följande (JoU 1979/80:30 s. 3):

Utskottet vill framhålla att det ankommer på länsstyrelsen att i s.k. skötselplan meddela föreskrifter angående förvaltningen av naturreservat. Av remissyttrandena framgår att slutgiltig skötselplan för området i fråga för närvarande är under utarbetande. Med hänsyn till pågående skötselplanering anser såväl naturvårdsverket som länsstyrelsen i Malmöhus län att anledning saknas att göra en särskild utredning angående förvaltningen av området. Enligt naturvårdsverket är nuvarande ägande- och skyddsform för ifrågakvarande naturreservat fullt godtagbar. Det bör tilläggas att länsstyrelsen i sitt yttrande framhållit att det inte finns någon grund för klagomål mot det sätt varpå området sköts och att såväl anläggningar som vegetation är välskötta. Motionärernas påståenden om vissa missförhållanden rörande skötseln av området får härigenom anses vederlagda. Beträffande avgiftsbeläggningen har länsstyrelsen bl. a. framhållit att fri passage kan ske för gående som ej använder huvudentrén. I anslutning härtill bör påpekas att bolaget vid domstolsprövning tillerkänts rätt till avgiftsbeläggning med hänsyn till de särskilda anordningar bolaget iordningställt för allmänheten. Ett avskaffande av entréavgifterna förutsätter, som naturvårdsverket anför, att medel till vården av naturreservatet garanteras på annat sätt. Utskottet finner mot bakgrund av här redovisade förhållanden ingen anledning att förorda en utredning av det slag motionärerna åsyftat.

Enligt utskottets mening saknas anledning att frångå den principiella inställning till naturvårdsförvaltningen vid Kullaberg som utskottet sålunda tidigare har givit uttryck för. Härtill kommer att naturvårdsförvaltningskommittén i sitt nyligen avgivna betänkande (Ds Jo 1986:4) Våra naturvårdsobjekt behandlar flera frågor av central betydelse för den framtida naturvårdsförvaltningen och i avvaktan på att betänkandet blivit föremål för ytterligare överväganden bör sådana åtgärder som föreslås i motionen inte vidtas. Motion Jo706 avstyrks således av utskottet.

Enligt motion Jo760 behövs naturvårdsinsatser för att bevara Stockholms skärgård som ett levande skärgårdsområde. Bl. a. krävs åtgärder beträffande tillsyn och sophämtning samt ökade arbetsinsatser för att skydda naturreservaten från nedslitning.

De frågor som motionen närmast tar sikte på – tillsyn, sophämtning och allmänna resursfrågor – behandlas i naturvårdsförvaltningskommittens betänkande (Ds Jo 1986:4) Våra naturvårdsobjekt. I avvaktan på att betänkandet blivit föremål för ytterligare överväganden bör motionen inte föranleda någon åtgärd från riksdagens sida. Motion Jo760 avstyrks.

Urskogsskydd

I motion Jo308 hävdas – med utgångspunkt i skogen som en naturresurs – att det behövs en naturvårdsstrategi med syfte att samordna skyddet av hotade arter, unika naturområden och områden med en representativ natur, vilken kan fungera som underlag för en prioritering av skyddsinsatserna. Enligt motionären bör därför en totalinventering slutföras med hjälp av bl. a. naturvårdsverkets och skogsstyrelsens urskogsinventering, varefter skyddsvärda områden måste garanteras skydd för framtiden.

Frågan om skyddet av urskogarna tas upp också i motion Jo310, vari uttrycks oro för att domänreservat och privata reservat saknar lagligt skydd mot avverkning. Motionären menar att sådana reservat måste inventeras och att skydds- och förvaltningsformer skall utarbetas även för dessa.

I motion Jo738 föreslås (yrkande 17) att ett program för bevarande av gammelskogen snarast bör utarbetas och genomföras.

Urskogsskyddet var med anledning av motionsyrkanden motsvarande de nu aktuella föremål för behandling av riksdagen vid två tillfällen under det förra riksmötet, JoU 1985/86:9 (s. 10) och JoU 1985/86:10 (s. 7). I det sistnämnda betänkandet anförde utskottet bl. a. följande:

En omfattande inventering av landets urskogar och urskogsliknande skogar har under perioden 1979–1982 genomförts av statens naturvårdsverk och skogsstyrelsen. Med ledning av inventeringen har naturvårdsverket träffat överenskommelse med domänverket om att skydda 52 urskogsområden med en sammanlagd areal av en kvarts miljon hektar statsägd skog huvudsakligen i de fjällnära områdena, i Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Därutöver har regeringen beslutat förklara urskogsområdena Pärlälven, Dellikälven och Kirjesålandet i Lappland vara av sådan betydelse från naturvårdens synpunkt att de bör bevaras för framtiden. Naturvårdsverket har fått i uppdrag att utarbeta skydds- och förvaltningsformer för de nämnda 55 urskogsområdena.

Urskogsområdena i de nordligaste länen är till övervägande del belägna på statsägd mark. Så är emellertid icke fallet med "urskogarna" i södra och mellersta Sverige. Naturvårdsverket framhåller i sin anslagsframställning för budgetåret 1986/87 att det skyddsbehov som föranleds av urskogsinventeringen är betydande och uppskattas till storleksordningen 400–500 milj. kr. Härvid räknar verket med skydd enbart av de i högsta angelägenhetsklassen medtagna objekten. Till följd av den begränsade medelstillgången bör i första hand ersättningar för aktuella objekt utgå till enskilda markägare.

Större delen av urskogarna är belägna på statens mark. Förvaltare av statens skogar avses få dessa objekt ersatta ekonomiskt under en längre tidsperiod. Naturvårdsverket avser försöka genomföra ett motsvarande arrangemang beträffande bolagsägda naturvårdsobjekt. Enligt anslagsframställningen avses ett större antal objekt som för närvarande förvaltas av domänverket komma att överföras från domänfonden till naturvårdsfonden på en gång under budgetåret 1985/86. Betalningen härför samt för ytterligare ett antal domänfundsobjekt avses ske genom årliga avbetalningar till domänverket med 8 milj. kr. i minst 5 år.

Utskottet får för egen del framhålla att, som framgår av den lämnade redogörelsen, frågan om bevarandet av urskogarna i de fjällnära områdena i praktiken lösts genom de beslut som fattats om bevarande av ett antal skogsområden. Naturvårdsverket har fått regeringens uppdrag att utarbeta skydds- och förvaltningsformer för dessa områden. När det gäller urskogsområdena i övriga delar av landet har naturvårdsverket utarbetat ett program för bevarande av de områden som förts upp i den högsta angelägenhetsklassen i den nyligen genomförda urskogsinventeringen. Dessa områden avses bli inrättade som naturreservat.

Uppdraget för naturvårdsverket att utarbeta skydds- och förvaltningsformer för de nämnda urskogsområdena pågår enligt vad utskottet erfarit alltjämt, liksom arbetet att med bevarandeprogrammet som grund redovisa skyddsvärda områden och utarbeta ett handlingsprogram för det fortsatta skyddsarbetet. Vid behandlingen av årets budgetförslag framhöll utskottet (JoU 1985/86:13 s. 91) att anslaget Mark för naturvård borde hållas på en fortsatt hög nivå så att skydd kunde ges åt områden av särskilt stor betydelse från naturvårdssynpunkt, bl. a. urskogsområden. Vidare kan nämnas att naturvårdsförvaltningskommittén i betänkande (Ds Jo 1986:4) Våra naturvårdsobjekt berör allmänna prioriteringsfrågor i naturvårdsarbetet, vilka kan vara av betydelse också för det fortsatta arbetet med urskogsskyddet.

Enligt utskottets mening får önskemålen i de aktuella motionerna anses vara i väsentlig mån tillgodosedda genom det arbete – syftande till ett förbättrat urskogsskydd – som i enlighet med det nyss anförda redan pågår hos berörda myndigheter. Motionerna Jo308 yrkande 8, Jo310 och Jo738 yrkande 17 avstyrks därför av utskottet.

Översyn av naturvårdslagen m. m.

I motion Jo738 begärs (yrkande 27) en översyn av och ändringar i naturvårdslagen. Enligt motionärerna är lagen otillräcklig och otidsenlig. Regler från annan lagstiftning bör inarbetas i naturvårdslagen så att man får en samlad naturvårdslagstiftning. Naturvårdsarbetet bör koncentreras och förenklas. Ett mer konkret kommunalt ansvar bör slås fast.

En motion med samma innehåll behandlades av riksdagen vid förra riksmötet. I sitt av riksdagen godkända betänkande (JoU 1985/86:10 s. 12) avstyrkte utskottet motionen med hänvisning främst till att det under 1970- och 1980-talen hade genomförts en rad viktiga reformer på naturvårdens område.

Denna bedömning äger enligt utskottets mening allttjämt giltighet, särskilt som sedan dess ytterligare viktiga ändringar har skett i naturvårdslagen (se JoU 1985/86:21). Härtill kommer att naturvårdsförvaltningskommittén i betänkandet (Ds Jo 1986:4) Våra naturvårdsobjekt behandlar ett flertal frågor av central betydelse för naturvårdsförvaltningen och även lägger fram förslag som kan komma att medföra genomgripande förändringar i stora delar av naturvårdslagstiftningen. Sålunda behandlar kommittén ingående den av motionärerna särskilt omnämnda frågan om det kommunala ansvaret för naturvårdsförvaltningen, något som direkt berörs också i det pågående arbetet med en ny plan- och bygglag och en ny naturresurslag. Vidare hör nämnas att – enligt vad utskottet erfarit – överväganden pågår inom regeringskansliet med anledning av miljöskyddsutredningens slutbetänkande (SOU 1983:20) Bättre miljöskydd II.

Med hänvisning till nu redovisade förhållanden avstyrker utskottet yrkande 27 i motion Jo738.

Antarktis

I motion Jo777 hemställs (yrkande 2) att Sverige tar internationella initiativ genom UNEP (United Nations Environmental Programme) för att få Antarktis förklarad som en internationell nationalpark som skall vara öppen för alla länder för fredlig samverkan och fri forskning utan kommersiell exploatering.

Den antarktiska kontinenten har blivit föremål för territoriella anspråk från flera stater, som traditionellt varit aktiva i området. Storbritannien var det första land som reste krav på en del av kontinenten och därefter har Nya Zeeland, Frankrike, Australien, Norge, Chile och Argentina gjort anspråk på områden som totalt täcker större delen av den antarktiska kontinenten.

Under åren efter andra världskriget skärptes den säkerhetspolitiska utvecklingen i Antarktis på grund av de konkurrerande suveränitetskraven i området. Inga av dessa krav hade emellertid fått internationellt erkännande och i praktiken var det endast de kravställande staterna som inbördes erkände de framförda anspråken. En rad stater, bland dem USA, Japan och Sovjetunionen, hävdade däremot att Antarktis i princip inte kunde göras till föremål för ockupation av en enskild stat.

I slutet av 1950-talet – med början under de s. k. polaråren – gjordes ansträngningar att komma till rätta med den ömtåliga politiska situationen i Antarktis genom ett brett internationellt samarbete grundat på gemensamma forskningsintressen. Detta ledde till att under åren 1957–1958 tolv stater genomförde ett framgångsrikt internationellt forskningsprogram i Antarktis inom ramen för vad som kallades det internationella geofysiska året. För att möjliggöra en fortsättning av detta samarbete inleddes på initiativ av USA förhandlingar mellan samma stater om ett fördrag, vars huvudsyfte skulle vara en fredlig användning av Antarktis.

Dessa förhandlingar resulterade i *Antarktisfördraget* som ingicks vid en konferens i Washington i december 1959 och trädde i kraft i juni 1961. De stater som ursprungligen undertecknade avtalet var USA, Belgien, Japan,

Sovjetunionen och Sydafrika, vilka inte reste territoriella anspråk i området, samt de nämnda sju staterna med territoriella krav. Sedan dess har ytterligare ett tjugotal stater tillträtt fördraget, bland dem Sverige.

Fördraget fastlägger ett antal grundläggande principer för verksamheten på Antarktis, nämligen fri internationell forskning, demilitarisering, förbud mot kärnexplosioner och deponering av radioaktivt avfall. Genom fördraget har också en mekanism för samarbetet i Antarktis inrättats. De stater som bedriver substantiell forskning bildar tillsammans med de ursprungliga signatärmakterna de s. k. konsultativa staterna, vilka vid regelbundna möten diskuterar frågor av gemensamt intresse och antar rekommendationer för att förverkliga fördragets syften, t. ex. skydd av Antarktis flora och fauna, miljöskydd och kommunikationer. Sedan 1983 har även de icke konsultativa staterna inbjudits att som observatörer delta i de konsultativa mötena.

Antarktisfördraget reglerar inte utvinningen av resurser på och kring Antarktis. Dessa frågor har emellertid efter hand tilldragit sig ökad uppmärksamhet samtidigt som de är mycket känsliga, eftersom de genom sin natur aktualiserar fördragsstaternas olika inställning till suveränitetskraven i området. En väsentlig drivkraft för den utvidgning av samarbetet på resursområdet som skett har varit behovet av att beakta miljöaspekterna i det antarktiska ekologiska systemet i dess helhet vid varje eventuell resursutvinning.

I detta samarbete på resursområdet var det i första hand de levande naturtillgångarna i havsområdet kring den antarktiska kontinenten som rörde intresse. Ett arbete inleddes med deltagande av Antarktisfördragets konsultativa stater i syfte att få till stånd ett avtal om skydd av de levande marina tillgångarna i Antarktis. Detta ledde till att *konventionen om bevarande av levande marina tillgångar i Antarktis* (den s. k. krillkonventionen) undertecknades i september 1980. Sedan konventionen godkänts av erforderligt antal stater trädde den i kraft i april 1982. Sverige tillträdde krillkonventionen samtidigt med Antarktisfördraget.

Vid riksdagsbehandlingen år 1984, då Antarktisfördraget och krillkonventionen godkändes av riksdagen (prop. 1983/84:79. UU 1983/84:10), uttalade utrikesutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (s. 2) att Antarktisfördraget mot bakgrund av de föreliggande territoriella kraven fick anses ha fungerat på ett framgångsrikt sätt som en balanserande faktor mellan olika intressen. Utskottet framhöll vidare att det i takt med stigande förhoppningar om resursutvinning på Antarktis funnits tecken som hade tytt på att de territoriella anspråken på kontinenten kunde komma att framföras med ökad styrka men att Antarktisfördragets tillkomst hade medfört att frågan om dessa anspråk hade förts åt sidan till förmån för tanken att Antarktis skulle tjäna som ett område fritt för internationell forskning.

Enligt vad jordbruksutskottet erfarit är den allmänna inställningen alltjämt att det nuvarande fördragssystemet fungerar väl och att möjligheterna till ett utvidgat samarbete på grundval av detta system är goda. Utskottet kan i och för sig väl förstå den oro för utvecklingen som antyds i den nu aktuella motionen, i vilken farhågorna för en framtida mineralresursutvinning i Antarktis särskilt framhålls.

I anslutning härtill vill utskottet till en början uttala att en sådan utvinning, om den över huvud taget kan komma till stånd, realistiskt sett måste ligga tämligen långt fram i tiden. Som antytts i det föregående är emellertid risken stor att frågorna om resursutvinning åter väcker till liv de för närvarande vilande territorialanspråken och det kan inte uteslutas att en liknande reaktion skulle kunna föranledas av skilda krav om förbud mot utvinning av mineraler på Antarktiskontinenten, t. ex. i form av förslag om förordnande för Antarktis som en "internationell nationalpark", något som förordas i motionen.

Därför vill utskottet också beträffande frågorna om mineralutvinning på Antarktis förorda att samma väg prövas som med lyckat resultat ledde fram till konventionen om skydd för levande marina tillgångar, dvs. ett utvidgat samarbete inom ramen för det nuvarande fördragssystemet. Enligt vad utskottet erfarit pågår också sedan en tid tillbaka förhandlingar syftande till en reglering av frågor som hör samman med en eventuell utvinning av mineralresurser på Antarktis. Vid dessa förhandlingar torde det vara möjligt att verka för lösningar som inte bara kan ligga till grund för en eventuell framtida mineralutvinning i ordnade former utan också kan ge miljön i Antarktis ett fullgott skydd för framtiden.

I den riktningen bör Sverige verka och enligt utskottets mening torde Sverige, i kraft av en traditionellt framskjuten position i det internationella miljöarbetet, ha goda möjligheter till detta inte bara i de sålunda pågående förhandlingarna mellan Antarktiskfördragets medlemsstater utan också inom ramen för det sedvanliga arbetet i Förenta Nationerna, där Antarktisfrågan sedan ett antal år regelbundet står på generalförsamlingens dagordning.

Nu redovisade uttalanden är enligt utskottets mening väl ägnade att tillgodose syftet med den aktuella motionen, och någon ytterligare riksdagens åtgärd är utskottet inte berett förorda. Men hänvisning härtill avstyrker utskottet motion Jo777 yrkande 2.

Hemställen

Utskottet hemställer

1. beträffande *allemansrätt och naturskydd*
att riksdagen avslår motion 1985/86:Jo742,
2. beträffande *djurskyddsområden och allemansrätt*
att riksdagen avslår motion 1985/86:Jo758,
3. beträffande *skyddet av fjällvärlden*
att riksdagen avslår motion 1985/86:Jo738 yrkandena 5–9,
4. beträffande *skydd av Ridö–Sundbyholms-arkipelagen*
att riksdagen avslår motion 1985/86:Jo723,
5. beträffande *naturreservaten vid Kullaberg*
att riksdagen avslår motion 1985/86:Jo706,
6. beträffande skyddet av *Stockholms skärgård*
att riksdagen avslår motion 1985/86:Jo760,
7. beträffande *urskogsskydd*
a) att riksdagen avslår motion 1985/86:Jo308 yrkande 8,

- b) att riksdagen avslår motion 1985/86:Jo310,
 c) att riksdagen avslår motion 1985/86:Jo738 yrkande 17,
 8. beträffande *översyn av naturvårdslagen*
 att riksdagen avslår motion 1985/86:Jo738 yrkande 27,
 9. beträffande *skyddet av Antarktis*
 att riksdagen avslår motion 1985/86:Jo777 yrkande 2.

Stockholm den 26 september 1986

På jordbruksutskottets vägnar

Karl Erik Olsson

Närvarande: Karl Erik Olsson (c), Håkan Strömberg (s), Grethe Lundblad (s), Lars Ernestam (fp), Martin Segerstedt (s), Jan Fransson (s), Kerstin Gellerman (fp), Jens Eriksson (m), Lennart Brunander (c), John Andersson (vpk), Leif Marklund (s), Kaj Larsson (s), Bengt Rosén (fp), Ingvar Eriksson (m) och Jarl Lander (s).

Reservationer

1. Skyddet av fjällvärlden (mom. 3)

Lars Ernestam, Kerstin Gellerman och Bengt Rosén (alla fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "De frågor" och slutar med "(yrkandena 5–9)" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar bedömningen i motion Jo738 att nationalparker i ett första steg bör inrättas i Sjaunja, Taavavuoma och Rogen. Beträffande Sjaunja är det enligt utskottets mening inte tillräckligt att bilda naturreservat, utan starkaste skydd krävs, dvs. ett nationalparksförordande. Som motionärerna framhåller finns det skäl också för ytterligare nationalparker i fjällen. varför ett förslag till plan för skydd av fjällvärlden bör tas fram. Utskottet biträder vidare motionens förslag att upphäva nationalparksskyddet för sådana delar av Stora Sjöfallets nationalpark som efter företagen utbyggnad inte längre kan sägas representera några naturvärden. Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motion Jo738 bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *skyddet av fjällvärlden*

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört med anledning av motion 1985/86:Jo738 yrkandena 5–9.

2. Urskogsskydd (mom. 7 a)

JoU 1986/87:3

John Andersson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 9 som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "av utskottet" bort ha följande lydelse:

Även om således vissa åtgärder har vidtagits i syfte att stärka urskogsskyddet anser utskottet – i likhet med vad som anförs i motion Jo308 – att ett effektivt skydd för hotade arter, unika naturområden och områden med representativ natur kräver en samordnad, landsomfattande naturvårdsstrategi, genom vilken det blir möjligt att prioritera skyddsinsatser av olika slag. Därför bör – med hjälp av bl. a. naturvårdsplaner och urskogsinventeringen – en totalinventering snarast slutföras, varefter riksdagen kan föreläggas förslag om områden som skall garanteras skydd för framtiden. Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motion Jo738 bör ges regeringen till känna. Detta i förening med de åtgärder som myndigheterna har vidtagit är enligt utskottets mening ägnat att väsentligen tillgodose förslagen i motionerna Jo310 och Jo738 yrkande 17.

dels att utskottets hemställan under 7 a bort ha följande lydelse:

7. beträffande *urskogsskydd*

- a) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört med anledning av motion 1985/86:Jo308 yrkande 8,

3. Urskogsskydd (mom. 7 c)

Lars Ernestam, Kerstin Gellerman och Bengt Rosén (alla fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 9 som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "av utskottet" bort ha följande lydelse:

Även om således vissa åtgärder har vidtagits i syfte att stärka urskogsskyddet anser utskottet – i likhet med vad som anförs i motion Jo738 – att gammelskogens situation är ytterst allvarlig. Anspråken från skogsbruket är stora, medan däremot resurserna för att skydda urskogsområden genom reservatsbildning är små. Det finns enligt utskottets mening uppenbara risker att också merparten av kvarvarande områden med gammelskog kommer att försvinna allt under det att naturvården inventerar och väntar på högre anslag. Därför måste samtliga områden med gammelskog ges ett tillfälligt skydd mot avverkning i avvaktan på att ett ambitiöst bevarandeprogram kommer till stånd. Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motion Jo738 bör ges regeringen till känna. Detta i förening med de åtgärder beträffande urskogsskyddet som myndigheterna har vidtagit är enligt utskottets mening ägnat att väsentligen tillgodose förslagen i motionerna Jo308 yrkande 8 och Jo310.

dels att utskottets hemställan under 7 c bort ha följande lydelse:

7. beträffande *urskogsskydd*

- c) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört med anledning av motion 1985/86:Jo738 yrkande 17,

4. Översyn av naturvårdslagen (mom. 8)

JoU 1986/87:3

Lars Ernestam, Kerstin Gellerman och Bengt Rosén (alla fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 10 som börjar med "Denna bedömning" och slutar med "motion Jo738" bort ha följande lydelse:

Även om naturvårdslagen fortlöpande är föremål för viss översyn så biträder utskottet synpunkterna i motion Jo738 att tiden nu får anses vara mogen för en allmän översyn av naturvårdslagen. Lagen är otidsenlig i flera hänseenden. Sålunda bör i en ny naturvårdslag inarbetas också bestämmelser och regler från annan lagstiftning så att en mer samlad lagstiftning på naturvårdsområdet kan åstadkommas. Dessutom bör en ny naturvårdslag föreskriva att regler om naturvårdshänsyn skall finnas i lagar och bestämmelser som kan påverka naturen. Naturvårdsarbetet skulle därmed kunna koncentreras och förenklas. Vidare bör en ny lag slå fast ett mer konkret kommunalt ansvar i naturvårdsarbetet, och även frågan om införandet av friluftsreservat bör regleras. Med det anförda tillstyrker utskottet yrkande 27 i motion Jo738.

dels att utskottets hemställan under 8 bort ha följande lydelse:

8. beträffande *översyn av naturvårdslagen*

att riksdagen med bifall till motion 1985/86:Jo738 yrkande 27 hos regeringen begär en översyn av och ändringar i naturvårdslagen i enlighet med vad som anförts i motionen,

5. Skyddet av Antarktis (mom. 9)

Karl Erik Olsson och Lennart Brunander (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 11 som börjar med "Enligt vad" och på s. 12 slutar med "Jo777 yrkande 2" bort ha följande lydelse:

I likhet med vad som anförts i motion Jo777 vill jordbruksutskottet för sin del framhålla att Antarktis spelar en avgörande roll i jordens ekologiska system. Antarktis miljö är mycket känslig, och det kan med fog sägas att Antarktis är det enda större område på jorden som ännu inte har utsatts för mänskliga ingrepp i någon större omfattning. Området har därför särskild betydelse som referensområde för forskningen, och dess betydelse härvidlag kan förväntas öka i takt med att övriga delar av jorden utsätts för ett alltmer ökat tryck från en växande befolkning.

Genom de förhandlingar som, enligt vad utskottet erfarit, har pågått sedan flera år om mineralutvinning på Antarktis har frågan om ett totalt skydd för området mot sådan exploatering blivit högaktuell. En mineralutvinning på Antarktis skulle utan tvivel innebära allvarliga störningar i flera hänseenden.

Enligt utskottets mening är det därför nödvändigt att Sverige nu tar internationella initiativ genom UNEP för att få Antarktis förklarad som en internationell nationalpark, öppen för alla länder för fredlig samverkan och fri forskning utan kommersiell exploatering. Vad utskottet sålunda anför med anledning av motion Jo777 bör riksdagen ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 9 bort ha följande lydelse:

JoU 1986/87:3

9. beträffande *skyddet av Antarktis*

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet
anfört med anledning av motion 1985/86:Jo777 yrkande 2.