

Nr 34

Jordbruksutskottets betänkande i anledning av motion om ersättning till enskilda markägare för vård av egen mark i naturvårdssyfte, m. m.

I motionen 1971:1028 av herr Lothigius m. fl. (m) har hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anholder

a. om ersättning till enskilda markägare för vård av egen mark i naturvårdssyfte i enlighet med vad i motionen anförts,

b. om statligt stöd till markägare för upprättande av naturvårdsplaner i enlighet med vad i motionen anförts.

Utskottet har inhämtat yttranden över motionen från statens naturvårdsverk, domänverket, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen samt länsstyrelserna i Kristianstads, Jönköpings, Uppsala och Västerbottens län. Se bilaga till detta utlåtande.

Utskottet. I förevarande motion anförts bl. a. att den pågående rationaliseringen av jordbruket aktualiserat frågan hur friluftsområden och strövområden i tillräckligt stor omfattning skall kunna garanteras medborgarna. Motionärerna finner inte troligt att den starka satsningen på förvärv av naturvårdsområden är det mest effektiva sättet att använda de för landskapsvården disponibla resurserna. Stora summor satsas genom ett dylikt system på förvärv av enstaka områden, vilka ofta kommer att ligga långt ifrån bostadsområden. För samma belopp som i dag läggs ner på rena markförvärv skulle på annat sätt mångdubbelt större arealer lämplig fritidsmark under en lång följd av år kunna säkras. Frivilliga, långsiktiga överenskommelser med vissa markägare bör kunna träffas. Genom ersättning till enskilda markägare kan större och mera spridda områden göras tillgängliga för allmänheten samtidigt som markägarnas möjligheter att kvarstanna på sina gårdar ökas.

I samband med att sådana planer upprättas kan enligt motionärernas mening med mycket små extra medel från samhällets sida även naturvårdsplaner upprättas över egendomen. Mot bakgrunden av i motionen anförda synpunkter hemställer motionärerna dels att åtgärder vidtas för att bereda enskilda markägare ersättning för vård av egen mark i naturvårdssyfte, dels att statligt stöd skall lämnas markägare för upprättande av naturvårdsplaner.

Utskottet har i annat sammanhang givit uttryck åt uppfattningen att frågorna om sambandet mellan jordbruk och landskapsvård och om jordbrukets betydelse som miljövårdsfaktor bör ägnas stor uppmärksamhet (JoU 1971:25). Av de till förevarande utlåtande fogade yttrandena över motionen framgår vidare att flertalet av de hörda myndigheterna finner syftet med motionen beaktansvärt. Det framhålls emellertid också

att ytterligare utredning av hithörande frågor krävs innan ställning kan tas till motionsförslagen. Domänverket föreslår att motionen överlämnas till naturvårdskommittén.

Utskottet vill erinra om att betänkandet "Landskapsvård i odlingsbygder" remissbehandlats och är under fortsatt prövning inom Kungl. Maj:ts kansli. I betänkandet har bl. a. frågan om ersättning i vissa fall till markägare för landskapsvårdande åtgärder tagits upp. Spörsmålen om en effektivare landskapsvård ingår vidare i naturvårdskommitténs utredningsuppdrag. I yttrande över det nyssnämnda betänkandet har naturvårdskommittén förklarat att man inom kommittén överväger frågor om ersättning för olika former av landskapsvård i såväl allmän som enskild drift.

Med hänsyn till det anförda finner utskottet skäl tala för att motionen jämte yttrandena över densamma överlämnas till naturvårdskommittén.

Utskottet hemställer

att riksdagen anhåller att Kungl. Maj:t överlämnar motionen 1971: 1028 jämte över densamma avgivna yttranden till naturvårdskommittén.

Stockholm den 4 maj 1971

På jordbruksutskottets vägnar

NILS G. HANSSON

Vid detta ärendes slutbehandling har närvarit: herrar Hansson i Skegrie (c), Mossberger (s), Persson i Skänninge (s), Antby (fp), Johanson i Västervik (s), Hedin (m), Magnusson i Grebbestad (s), Augustsson (s), Krönmark (m), fru Lindberg (s), herrar Takman (vpk), Johansson i Holmgården (c), Berndtsson i Bokenäs (fp), fru Theorin (s) och herr Stjernström (c).

Yttranden över motionen 1971:1028**Statens naturvårdsverk (11.3.1971)**

Naturvårdsverket anför.

På uppdrag av Kungl. Maj:t har statens naturvårdsverk låtit utreda inverkningarna från landskapsvårdssynpunkt av minskningen i jordbruksjordens omfattning. I rapporten Landskapsvård i odlingsbygder som bl. a. redovisar förslag till åtgärder behandlas såväl behovet av åtgärdsplaner som frågan om ersättning till markägare för vård av egen mark i landskapsvårdande syfte. Rapporten är för närvarande föremål för överväganden inom jordbruksdepartementet.

De åtgärder som kan komma i fråga i den naturvårdsplanering som föreslås av motionärerna är enligt naturvårdsverkets mening av så pass begränsad omfattning att de normalt bör beaktas i den ordinarie planläggningen av olika arbetsinsatser inom jord- och skogsbruk. Ett särskilt bidrags- och ersättningssystem för åsyftat ändamål torde dessutom bli administrativt betungande i förhållande till de bidrag som skulle kunna utgå.

Enligt naturvårdsverkets uppfattning är det för närvarande mest angeläget att snabbt komma igång med den typ av åtgärder som föreslagits i ovannämnda rapport.

Domänverket (18.3.1971)

Domänverket anser att utöver de förslag som i annat sammanhang framförts rörande Landskapsvård i odlingsbygder motiv även finns att utreda i motionen föreslagen ersättningsform till markägare för vård av egen mark i naturvårdssyfte. Motionen bör enligt domänverkets mening överlämnas till naturvårdsutredningen. Domänverket finner det också lämpligt att i jordbruks- och skogsbruksplaner även naturvårdssynpunkter beaktas. Mycket av vad motionärerna efterfrågar i detta avseende torde dock redan nu finnas redovisat i dylika planer.

Domänverket anför vidare.

Motionärerna tar ur en speciell synvinkel upp de problem, som onekligen är förknippade med kulturlandskapets omvandling beroende på i första hand jordbrukets ändrade omfattning och inriktning. De slår också fast den stora allmänhetens legitima behov av områden för rekreation och friluftsliv. De hävdar att statsmakternas hittillsvarande politik att använda tillgängliga medel till förvärv av naturvårdsområden eller skötsel av redan säkerställd mark inte är effektivaste sättet att säkra lämplig fritidsmark för en naturälskande allmänhet.

Domänverket anser det vara riktigt och framsynt, att som nu sker, med tillämpning av bestämmelserna i naturvårdslagen säkerställa från den vetenskapliga eller sociala naturvårdens synpunkt särskilt värdefulla områden. Naturvårdsverket har också goda skäl för sin inställning, att förordade inköp framför att utge höga ersättningar för avslagna dispensansökningar. Även om betydande arealer på detta sätt avsättes som reservat är det dock uppenbart att allmänhetens fritidsvistelse i naturen även i framtiden i stor – för att inte säga helt dominerande – omfattning kommer att förläggas till marker, som inte särskilt avsatts för sådant ändamål. I stor utsträckning är det fråga om marker, vars huvudavkast-

ning ligger inom det ekonomiskt bedrivna skogsbruket eller jordbruket. Staten kan inte rimligen förvärva all mark, som är av intresse från naturvårds- och fritidssynpunkt och avsätta den exklusivt för denna användning. Med de mångskiftande anspråk som ställs på naturvärden och kravet på stöd till olika slags fritidsaktiviteter kommer det sannolikt att råda knapphet på medel härför.

Detta pekar mot att det finns ett behov av att pröva även andra vägar än de naturvårdslagen nu anvisar för att ge befolkningen tillgång till lämpliga friluftsområden.

Utan att i övrigt närmare ta ställning till utformningen av eventuella åtgärder enligt motionärernas förslag vill domänverket påpeka, att överenskommelser av avsett slag inte får ges en sådan utformning, att det kan uppfattas som en inskränkning i legalt och ansvarsmedvetet utnyttjande av allemansrätten på sådana marker, för vilka bidrag till skötseln inte utgår.

Motionärerna har också tagit upp frågan om allemansrätten och dess utnyttjande. Domänverket måste tyvärr utifrån sin erfarenhet som markförvaltare bekräfta att allemansrätten i vissa fall utnyttjas på ett sätt, som markägaren svårigen kan tolerera. Om trycket blir för hårt och slitaget och nedskräpningen i markerna för omfattande söker markägaren naturligen värja sig för fritidsfolket i den mån detta är möjligt. Detta vore en olycklig utveckling. Det är därför viktigt att också besökarna i markerna har förståelse för miljöproblemen och utnyttjar allemansrätten under ansvar. En tendens finns f. n. att ställa anspråk långt utöver vad som kan anses innefattat i den egentliga allemansrätten, t. ex. kraven på att med motorfordon oinskränkt få färdas på enskilda vägar.

Om kommun eller stat skall gå in med stöd till enskilda markägare för vård av egen mark måste någon form av plan upprättas över vad som skall utföras och vilka löpande skötselåtgärder, som åvilar markägaren. Av detta skäl och rent allmänt till stöd för naturvårdsarbetet är det fullt logiskt att tänka sig att i en planering för jord- och skogsbruk även föra in naturvård och fritidsutnyttjande. Den typ av komplement till jord- och skogsbruksplaner, som motionärerna avser, skulle sålunda kunna vara av värde. Huvuddelen av de uppgifter, som bör finnas med, insamlas sannolikt redan nu i samband med planläggning. Vad som återstår torde vara att sätta in dem i sitt naturvårdssammanhang. Domänverket utför inte detaljplanläggning av naturvårdsarbetet i samband med sin skogsindelning. Däremot avgränsas numera i detta sammanhang de områden, som inom affärsdriftens ram t. v. skall skötas med en modifierad skogsskötsel till landskapsvårdens och friluftslivets fromma. Det rör sig här i allmänhet om marker i tätorternas omedelbara närhet, som inte är av den kvaliteten att de bör avsättas som naturreservat eller domänreservat.

Lantbruksstyrelsen (5.4.1971)

Lantbruksstyrelsen anför.

I motionen hemställs dels om ersättning till enskilda markägare för vård av egen mark i naturvårdssyfte dels om statligt stöd till markägare för upprättande av naturvårdsplaner.

Statens naturvårdsverk har låtit utreda verkningarna ur landskapsvårdssynpunkt av minskningen av jordbruksmark. I denna arbetsgrupp har också lantbruksstyrelsen varit representerad. Lantbruksstyrelsen hänvisar till utredningens rapport med där framlagda förslag (SNV 1970:9) samt till styrelsens häröver avgivna remissyttrande (dnr S 547/70)¹.

¹ Här ej intaget.

Det statliga stöd motionärerna föreslår till upprättande av naturvårdsplaner synes främst avse mark som utnyttjas för fritidsändamål. Viss sådan naturvårdsplanering, som motionen syftar på, sker redan nu inom starkt frekventerade områden. Denna planering, som sker på initiativ dels av kommuner dels av markägare, resulterar i att väganvisningar, orienteringskartor m. m. sätts upp i markerna. Ibland ordnas även rast- och parkeringsplatser och utförs andra större anläggningar.

I lantbruksnämndernas planeringsverksamhet rörande jordbrukets rationalisering sammanställs material som i viss omfattning torde kunna utnyttjas i samband med naturvårdsplanering. I den mån lantbruksnämnderna har aktuellt sådant material bör det givetvis kunna utnyttjas i exempelvis kommunernas eller länsstyrelsernas naturvårdsplanering och ställas till förfogande vid åtgärdsplanering på enskilda brukningsenheter.

Skogsstyrelsen (19.3.1971)

Skogsstyrelsen, som i princip ansluter sig till motionärernas idé, men anser att den närmare utformningen kan behöva studeras, inte minst avvägningen mellan statsmakternas och kommunernas engagemang, anför i anslutning härtil följande.

Skogsstyrelsen har stor förståelse för den av motionärerna väckta frågan. Genom den av naturvårdsverket i samarbete med bl. a. skogsvårdsorganisationen genomförda utredningen "Landskapsvård i odlingsbygger" har den första grunden lagts till ett system där markägarna aktivt engageras i landskapsvårdande arbeten inom områden som på grund av jordbrukets utveckling håller på att förslummas. Något beslut har ju ännu inte fattats i anledning av nämnda utredning men skogsstyrelsen har i likhet med många andra berörda organ varmt tillstyrkt att en bred försöksverksamhet igångsättes så snart som det överhuvudtaget är möjligt.

Det berörda förslaget avser emellertid endast ett öppethållande av vissa känsliga och hotade kulturlandskap. Någon direkt aktiv verksamhet för att göra dem till attraktiva ströv- och rekreationsområden inrymmer förslaget inte. För att åstadkomma sådana krävs att även skog och annan utmark tas med i bilden; det är trots allt så att det i växlande grad trädbevuxna landskapet som regel har det största rekreationsvärdet och är mest strövvänligt.

Om vi förstått motionärerna rätt är det i den riktningen deras förslag går att sådana områden ska tas med och att markägarna ska stimuleras att genom diverse anordningar underlätta markernas användning för det rörliga friluftslivet. Skogsstyrelsen håller med om att det troligen skulle bli billigare att stödja markägarna i sådana strävanden än att inköpa och med statsmedel förvalta naturområden; vår erfarenhet från förvaltningen av naturreservat stöder den åsikten.

Det är uppenbart att någon generell bidragsgivning inte kan införas; den måste föregås av bedömningar om vilka områden som har stort värde för den urbaniserade befolkningen och av sådana naturvårdsplaner som motionärerna föreslagit. Dessa planer måste troligen ofta gripa över ägaregränser för att man ska åstadkomma lämpligt avpassade strövområden. Här möter genast frågan vem som skall svara för dessa bedömningar och vem som bör stödja verksamheten. Såsom skogsstyrelsen ser det har kommunerna ett stort ansvar för att deras innevånare har tillgång till lämpliga rekreationsområden. Det bör alltså inte i första hand vara en statsmakternas angelägenhet att planera och understödja de åtgärder som motionärerna föreslagit. Hur avvägningen mellan de statliga

och de kommunala insatserna bör ske torde behöva närmare studeras.

Skogsvårdsorganisationen är intresserad av att medverka vid upprättandet av de naturvårdsplaner, som bör ligga till grund för kommunernas och statens åtaganden på detta område. Planerna kommer uppenbarligen att i stor utsträckning beröra sådana marker som ingår i skogsbruksplaner — fastighetsvisa eller områdesvisa — som skogsvårdsstyrelserna i stor omfattning utarbetar; f. n. har denna planläggning en volym av ca 700 000 ha produktiv skogsmark förutom tillhörande annan utmark. Genom sitt arbete som förvaltare av naturreservat, även sociala sådana, har styrelserna också god erfarenhet av planering och genomförande av sådana arbeten som behövs på de nu diskuterade områdena. Kostnaderna för att komplettera skogsbruksplanerna med en naturvårdsplanedel borde kunna hållas låga.

Bidrag utgår idag på olika sätt för upprättande av skogsbruksplaner. Även naturvårdsplanedelen bör uppenbarligen understödjas och på den punkten torde det vara naturligt med statligt stöd.

Länsstyrelsen i Kristianstads län (18.3.1971)

Länsstyrelsen tillstyrker åtgärder i motionens syfte och påpekar att det redan nu finns en del möjligheter att förverkliga de intentioner som ligger bakom motionen. Länsstyrelsen anser det emellertid i hög grad önskvärt att dessa möjligheter utvidgas.

Motionen avser att genom två olika former av statligt stöd främja landskapsvård och strövmöjligheter för tätortsbefolkningen.

Om man först betraktar planlägningsproblemet kan konstateras att de två av motionärerna berörda naturvårdsändamålen skall beaktas i samband med den fysiska planeringen. Denna planläggning sker på olika nivåer. Särskilt viktigt är det att den kommunala planeringen resulterar i ett avsättande av attraktiva, funktionsdugliga områden för dessa och andra naturvårdsändamål i närheten av större tätorter och kommunikationsleder.

Motionärernas syfte både beträffande ersättning och planering kan i viss utsträckning tillgodoses inom naturreservatets ram. Den landskapsvårdande aspekten kan även i viss mån tillgodoses genom förordnande enligt 19 § naturvårdslagen, särskilt om ett sådant förordnande kan resultera i direkta vårbidrag genom det anslag som naturvårdsverket begärt för ändamålet under de senaste åren. Den kan vidare tillgodoses genom AMS-bidrag och naturligtvis genom bidrag från kommuner och landsting. Slutligen kan en möjlighet öppnas därest förslaget från arbetsgruppen för landskapsvård vid jordbruksrationalisering som f. n. behandlas av jordbruksdepartementet kommer att realiseras. Arbetsgruppens förslag torde nära sammanfalla med motionärernas syfte på landskapsvårdens område.

Länsstyrelsen i Jönköpings län (6.4.1971)

Länsstyrelsen tillstyrker med nedan angivna inskränkningar att möjligheter erbjuds för enskilda markägare att erhålla ersättning för vård av egen mark i naturvårdssyfte.

I länsstyrelsens i Jönköpings län regi har med hjälp av medel från arbetsmarknadsstyrelsen en landskapsvårdsplanering av länet genomförts. Planen omfattar ett stort antal landskapsvårdsobjekt som är av betydelse för det rörliga friluftslivet. Möjligheten att hålla dessa områden i ett för

ändamålet lämpligt skick är dock för närvarande helt beroende av arbetskraftssituationen då istandsättande och underhåll av områdena endast kan ske genom beredskapsarbeten.

I de län där det normalt råder brist på arbetskraft kommer landskapsvården till följd härav att bli sämre jämfört med de län, där beredskapsarbeten kan igångsättas. Ur planeringssynpunkt är det också angeläget att landskapsvården inte helt görs avhängig av den för ögonblicket rådande arbetskraftssituationen.

Motionen syftar bl. a. till att kunna ge enskilda markägare ersättning för vård av egen mark. Under förutsättning att i första hand de inom landskapsvårdsplanen upptagna objekten kommer ifråga, skulle en sådan lösning innebära att man oberoende av arbetsmarknadsläget skulle kunna göra insatser för landskapsvården. En sådan åtgärd bör dock inte konkurrera med planerna på att avsätta naturreservat. Naturreservaten syftar till att på lång sikt binda marken och garantera en ändamålsenlig skötsel. Med hänsyn till de begränsade resurser som står till förfogande för avsättande av reservat är det dock nödvändigt att bidragsmöjligheten till att vårda enskild mark inte inkräktar på möjligheterna att avsätta reservat. Ej heller är det lämpligt att som sägs i motionen låta medel utgå från anslagen till vård av naturvårdsområden m. m. Detta anslag har under senare år varit så knappt tilltaget att redan avsatta reservat ej kunnat ställas iordning för allmänheten på sätt som förutskickades vid avsättandet av reservaten. För att motionen skall kunna genomföras erfordras sålunda särskilda anslag.

När det gäller bidrag till upprättande av särskilda naturvårdsplaner torde det vara mera rationellt att låta länsstyrelsen komplettera redan uppgjorda landskapsvårdsplaner i samråd med berörda markägare och kommuner. Härigenom kan en planmässig samordning av planerna på avsättande av naturreservat och landskapsvården åstadkommas.

I samband härmed vill länsstyrelsen även påtala följande. I länet finns ett stort antal små brukningsenheter, vars brukare har en relativt hög medelålder och som periodvis saknar full sysselsättning. Det vore önskvärt att möjligheter erbjuds dessa att få arbeta med istandsättning och eftervård av planerade landskapsvårdsobjekt med hjälp av arbetsmarknadsmedel. När mera omfattande arbetslöshet är rådande och igångsättning av ett större antal beredskapsarbeten är aktuellt skulle dessa även kunna utgöra en förmansstab.

Länsstyrelsen i Uppsala län (16.4.1971)

Länsstyrelsen påpekar att de av motionärerna aktualiserade frågorna är under prövning i olika sammanhang, och några ytterligare åtgärder är enligt länsstyrelsens mening för närvarande inte påkallade. Länsstyrelsen anför i anslutning härtill följande.

Givetvis är det mycket angeläget att säkra tillräckligt stora och i relation till tätorternas bostadsområden väl belägna grönområden, som kan ge rekreation åt så många människor som möjligt. Detta är enligt länsstyrelsens mening ett behov som i första hand bör tillgodoses vid den regionala och kommunala översiktsplaneringen. För att garantera att dessa områden får behålla sin karaktär av grönområden är det som regel nödvändigt att de ges ett mera formellt skydd än vad enbart respektive planinstitut medger. För närvarande är naturreservatsbildning i sådant fall den mest adekvata skyddsformen. Naturreservat kan bildas på privatägd mark; kommunal eller statlig äganderätt är sålunda ingen nödvändig

förutsättning. Skötseln av reservatet kan även handhas av den enskilde markägaren. Två exempel på detta finns inom länet, nämligen Landholmarna i Håbo kommun och Djurgården i Uppsala kommun. Båda omfattar huvudsakligen betesmark och förvaltas av respektive markägare i samråd med skogsvårdsstyrelsen. I reservatbestämmelserna sägs att för den händelse skötseln enligt föreskrifterna inte kan ske utan ekonomisk förlust för markägaren skall man antingen med allmänna medel täcka denna förlust eller också pröva om reservatbestämmelserna.

Den pågående översynen av naturvårdslagen skall enligt direktiven bl. a. omfatta en prövning huruvida nuvarande skyddsformer är ändamålsenliga för att tillgodose behovet av en allsidig landskapsvård. Vidare skall enligt direktiven undersökas om förordnande om skydd för landskapsbilden kan kompletteras med möjlighet att utfärda skötselföreskrifter. Den pågående utredningen synes sålunda delvis arbeta med frågor som ligger inom ramen för motionens syfte.

Arbetsgruppen för landskapsvård vid jordbruksrationalisering som enligt Kungl. Maj:ts uppdrag tillsatts av statens naturvårdsverk har nyligen avlämnat sin rapport Landskapsvård i odlingsbygder. I denna ges förslag till lösning av hithörande frågor samtidigt som man rekommenderar att en avsevärd försöksverksamhet kommer till stånd.

Länsstyrelsen i Västerbottens län (23.3.1971)

Länsstyrelsen anför.

Motionen utmynnar i två förslag

- a) att ersättning utgår till enskilda markägare för vård av egen mark i naturvårdssyfte,
- b) att statligt stöd utgår till markägare för upprättande av naturvårdsplaner.

Beträffande punkt a får länsstyrelsen anförda att omfattande landskapsvårdsarbeten för närvarande utföres i Västerbottens län med hjälp av beredskapsmedel. Om någon ytterligare bidragsform skulle ställas i utsikt för naturvårdsarbeten, bör det i första hand vara önskvärt att detta sker på sätt som säkerställer den kontinuerliga skötseln och eftervården. För dessa arbeten vore det i princip lämpligt att markägaren engageras. Av motionen framgår ej hur administrationen av bidragen är ämnad att skötas. Länsstyrelsen förordar därför ytterligare utredning i ärendet innan definitiv ställning kan tagas i frågan.

Angående landskapsvård i odlingsbygd har länsstyrelsen i skrivelse till jordbruksdepartementet 22.3.1971 ställt sig positiv till de förslag som statens naturvårdsverk framfört i verkets publikation 1970: 9. Av denna framgår att huvuddelen av den nedläggningshotade odlade jorden som ansetts böra hållas öppen ur naturvårdssynpunkt föreslås åtgärdas av enskilda brukare mot skälig ersättning.

Till förslaget under punkt b ställer sig länsstyrelsen tveksam. Det kan ifrågasättas om enskilda markägare i allmänhet har tillräcklig kompetens för att upprätta naturvårdsplaner.