

Nr 2008

av herr Fälldin 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.

Inledning

Naturvården är en viktig del av miljöpolitiken. En natur med oförstörda skönhetsvärden är ett livsbehov för människan särskilt i det industrialiserade samhället. En förslumning av odlingsbygden som reducerar dess funktion som levande natur och fritidsbygd måste effektivt motverkas. Kulturlandskapets bevarande är en väsentlig uppgift. Bomiljöerna måste utformas så att naturens skönhets- och rekreationsvärden kan tillvaratas i människans dagliga tillvaro.

Jord och skog är nödvändiga som produktionsmedel, och det är vår skyldighet att hushålla så att de tryggas också för kommande generationer. På samma gång betraktar många människor naturen som nödvändig för avkoppling och rekreation. Allemansrätten utgör därvid en omistlig tillgång. Det är dock av vikt att den utnyttjas med varsamhet, så att skador i naturen undviks.

Många mänskliga aktiviteter i det industrialiserade samhället utgör hot mot naturmiljön. Det är en väsentlig uppgift för samhället att avvärja detta hot genom en väl fungerande miljö- och naturvårdslagstiftning.

Nu gällande lagar är inte i alla avseenden tillräckliga för att ge ett tillfredsställande naturskydd. Vi vill erinra om att utvecklingen inom vissa delar av skogsbruket vållar särskilda problem för landskapsvärden. Omfattande och stora kalhyggen har i vissa områden förstört landskapsbilden. Regler måste skapas så att kalhuggning och skogsplöjning inte får ske i sådan omfattning att den ekologiska balansen och landskapet skadas.

Det är sålunda angeläget att åtgärder vidtas för att förbättra naturvården. De förslag som i detta syfte framlägges i proposition 1974:166 är dock enligt vår uppfattning inte sådana att de tillgodoser de krav som bör ställas i detta avseende. På väsentliga punkter måste därför förnyade överväganden komma till stånd.

Propositionen bygger på naturvårdskommitténs betänkande och en rapport rörande kalhyggen från en arbetsgrupp tillsatt av jordbruksdepartementet. Andra utredningar pågår på detta område såsom 1973 års skogsutredning och utredningen om skogsvårdsstyrelsernas framtida arbete. Dessa två utredningars resultat samt remissopinionen borde ha inväntats för en väl-

underbyggd proposition. Dessutom har bygglagutredningen under våren avgivit ett betänkande, vars resultat inte tycks vara beaktat trots den nära anknytningen till propositionens innehåll.

Remissyttrandena över naturvårdskommitténs betänkande har varit splittade och förslagen har erhållit ovanligt svagt stöd. Det är anmärkningsvärt att propositionen kunnat få föreliggande utformning mot bakgrunden av remissinstansernas starka kritik. Anmärkningsvärda är också vissa avvikelser från kommitténs betänkande som utformats utan initiativ från något remissorgan.

Skogsvårdslagen

Departementschefens förslag till ändringar i skogsvårdslagen innebär att all avverkning kan bli anmälningspliktig till skogsvårdsstyrelsen. Kalhygesutredningen föreslog däremot att enbart hyggen skulle komma i fråga för anmälan. Propositionen har alltså avsevärt skärpt utredningsförslaget.

1973 års skogsutredning har tillsatts med direktiv att behandla frågor som nu behandlas i propositionen. Ett ställningstagande i nuläget innebär att man föregriper utredningen. Denna har bland annat följande uppgifter ingående i sina direktiv:

Den framtida skogspolitiken bör därför utformas så att möjligheter skapas för att en långsiktig hög produktion kan vidmakthållas i skogsindustrin och därmed en hög intensitet i det svenska skogsbruket. De sakkunniga bör bedöma vilka styrmedel som behövs inom skogspolitiken för att tillgodose dessa önskemål och lägga fram detaljerade förslag härom. Möjligheterna att inom ramen för skogsvårdslagstiftningen tillgodose samhällets behov att styra skogsproduktionen bör särskilt beaktas. Utgångspunkten bör vara att skogsmarken utnyttjas på från samhällets synpunkt bästa sätt.

Vidare framhålls i direktiven:

De sakkunniga bör närmare belysa de konsekvenser i miljövardshänseende som nuvarande och en framtida avverkningspolitik kan komma att leda till. Jag vill i detta sammanhang erinra om att en särskild arbetsgrupp inom jordbruksdepartementet arbetar med frågor som hör samman med omfattningen och effekterna av kalhyggen. Arbetsgruppens rapport väntas föreligga om några månader.

Vidare bör de sakkunniga, mot bakgrund bl. a. av uttalandena i prop. 1972:111 bil. 2 och 3 om hushållning med mark och vatten och av kommande förslag i anslutning till den översyn av naturvårdslagen (1964:822) som görs av naturvårdskommittén, göra en bedömning av hur skogsnäringens expansionsmöjligheter påverkas av kraven på rekreationsmöjligheter för allmänheten.

De frågor, som 1973 års skogsutredning har att behandla och som nu departementschefen till stor del kommit med förslag till lagstiftning för, kräver ingående analys och noggrann prövning. Därför bör beslut i dessa frågor anstå tills utredningsmaterial arbetats fram.

Departementschefen motiverar en anmälningsplikt för avverkning bl. a. från skogsvårdssynpunkt. Vi vill i samband med detta betona de betydelsefulla uppgifter för återväxtsåtgärder som åvilar skogsvårdsstyrelserna. En anmälningsplikt för all avverkning i enlighet med departementschefens förslag utan en personalförstärkning för skogsvårdsstyrelserna innebär att dessa åtgärder för återväxtsåtgärder skulle tvingas bli nedskurna. Över huvud taget torde skogsvårdsstyrelserna ha alltför begränsade resurser för att kunna administrera den föreslagna anmälningsplikten. Departementschefens förslag innebär risk för att skogsvårdsstyrelsernas resurser för att initiera återväxtsåtgärder kommer att tas i anspråk för en omfattande byråkratisk process.

De miljöpolitiska hänsynen är väsentliga. De mycket stora kalavverkningarna utgör en miljöfara som kräver en särskilt noggrann bevakning. Dessa stora kalavverkningar måste begränsas. Kalhyggen av större omfattning måste därför bli föremål för någon form av regler. Kalavverkningarna intill samhällen där den bofasta befolkningen drabbas av en helt förändrad landskapsbild måste också beaktas. Dessa överväganden bör dock göras av 1973 års skogsutredning.

Propositionens resonemang om att den föreslagna anmälningsplikten skulle vara en fördel från sysselsättnings- och planeringssynpunkt och för utbildningsbehov är enligt vår mening utan grund. Storskogsbruket förfogar över en viss storlek arbetskraft som torde vara konstant. Det enskilda skogsbruket kombineras ofta med jordbruk och skötes därigenom till stor del av självverksamma personer. Dessutom är dessa avverkningar starkt beroende av den aktuella efterfrågan på virke. Därvid föreligger svårigheter att långt i förväg bestämma avverkningar. Några nya eller för den sysselsättningspolitiska bedömningen värdefulla instrument finns inte heller anvisade vare sig i propositionens resonerande avsnitt eller i lagtexten. Självfallet är det angeläget att åstadkomma en god sysselsättningsplanering inom skogsbruket. Propositionens förslag är dock inte ägnat att lägga någon ny eller bättre grund för planeringen av sysselsättningen inom skogsbruket vare sig hos skogsvårdsstyrelserna eller länsarbetsnämnderna.

Naturvårdsområden

Landskapsvården och ett skydd för naturmiljön är av stor betydelse för människans trivsel och välbefinnande. Samhällsplaneringen måste utformas med ekologiska utgångspunkter, och naturvården fyller härvid en betydelsefull uppgift. Grundläggande för en god naturmiljö är en levande landsbygd.

Ett levande odlingslandskap är av avgörande betydelse för en god naturmiljö. Detta gäller inte enbart de stora slättbygderna, där förutsättningarna för jordbruksdrift i och för sig är störst. Det gäller i hög grad det s. k. mosaiklandskapet med omväxlande åker, hagmark, skog och sjö. Även i utpräglade skogsbygder utgör de odlade områdena en omistlig del av naturmiljön som inte får gå till spillo. De landsskapsvårdande uppgifterna

är synnerligen betydelsefulla, varför en naturvårdslag starkt måste slå vakt om jord- och skogsbrukets betydelse för naturmiljön.

Departementschefens förslag innebär att ett nytt institut med benämningen naturvårdsområde instiftas. De tidigare landskapsskyddsförordnandena föreslås ersatta av dessa naturvårdsområden. Naturvårdsområden skiljer sig enligt förslaget huvudsakligen från naturreservat i så måtto att ingripandena inte får innebära att markanvändningen avsevärt försvåras. Ersättning för ingrepp kan heller inte utgå till markägaren. Vi instämmer i departementschefens avsikt att förbehålla naturreservatsinstitutet för områden som kräver intensiva bevarande- och vårdåtgärder. Åtgärderna inom det nya institutet naturvårdsområde bör uteslutande vara av den typen att de kan kombineras med ett normalt jord- och skogsbruk. Departementschefens skrivning innebär att institutet naturvårdsområde kan få en mycket stor omfattning. Vi vill understryka möjligheterna till samråd utan att fördenskull göra ett markområde till naturvårdsområde. Dessutom bör allmansrätten kunna begränsa omfattningen av det nya institutet naturvårdsområde.

Vid planering av förordnande om naturvårdsområde är det av synnerlig vikt att samrådsförfarandet fungerar väl. Erfarenheten visar att ett gott samrådsförfarande leder till de ur alla synvinklar lämpligaste lösningarna. Vid detta samråd måste alla berörda komma till tals. Vi vill även betona fritidsintressenas möjligheter att delta i diskussionen före eventuellt förordnande om naturvårdsområde.

När det gäller naturvårdande åtgärder inom ett naturvårdsområde är det väsentligt att betona brukarens insatser. En huvuddel av de åtgärder som krävs för naturvårdsområdet bör kunna ombesörjas av brukaren. Vid samrådsförfarandet måste ett naturvårdsprogram upprättas och överenskommelser slutas om ersättning till brukaren för de erforderliga naturvårdsuppgifterna. Vi instämmer i naturvårdsverkets remissyttrande, där det betonas att en generös tolkning bör tillämpas av vad som är att hänföra till ersättningsgrundande naturvårdsåtgärder.

I enlighet med ovanstående principer om att föreskrifterna för naturvårdsområde skall kunna kombineras med normalt jord- och skogsbruk måste ingripandet vara ringa och därför ingen ersättning utgå. Departementschefens skrivning innebär att alltför omfattande åtgärder kan vidtagas utan ersättning för markägaren. I de fall åtgärd som bör vidtagas är så ingripande att pågående markanvändning i icke ringa grad försvåras skall området enligt vår mening avsättas till naturreservat.

Departementschefen föreslår att talan mot beslut om naturvårdsområde skall föras hos Kungl. Maj:t. Vid inrättande av naturreservat föres för närvarande talan mot beslut hos Kungl. Maj:t. När det gäller ersättningstalan förs emellertid talan vid domstol. Beslutet om naturvårdsområde inbegriper även ett beslut om eventuellt förordnande om naturreservat och därmed en gränsdragning för vilka åtgärder som markägaren är skyldig att tåla utan

ersättning. Detta innebär att det är befogat från rättssäkerhetssynpunkt att kunna föra frågan om naturvårdsområde inför domstol. I annat fall uppkommer risk för att de administrativa myndigheterna och domstolarna utvecklar olika praxis i fråga om ersättningspliktiga eller ej ersättningspliktiga åtgärder. Beslutet bör därför kunna överklagas i domstol. Vi instämmer i reservationen av Grebäck m. fl. till naturvårdskommitténs betänkande att kammarrätten synes vara lämplig instans och att frågan därmed även kan föras vidare till regeringsrätten. Samma ordning gäller för närvarande för andra områden, exempelvis när det gäller föreläggande enligt 20 § naturvårdslagen.

Strandskydd

Propositionens förslag innebär att generellt strandskydd skall införas. Strandskyddet skall omfatta område 100 meter från strandlinjen vid medelvattenstånd. Länsstyrelserna skall göra en inventering och i samråd med naturvårdsverket fatta beslut om undantag från det generella beslutet. Planlagt område skall också omfattas av skyddet. Vid fastställelse av generalplan, stadsplan eller byggnadsplan kan emellertid strandområde undantas. 100-metersgränsen kan även utvidgas till 300 meter.

Vi vill betona värdet av att allmänheten ges förutsättningar för bad- och friluftsliv genom strandskydd. Ett generellt strandskydd är däremot omotiverat. Som exempel kan nämnas att enbart i Norrbotten finns förutom små och stora vattendrag 47 000 sjöar. På dessa grunder har bl. a. länsstyrelsen i Norrbotten tillbakavisat ett införande av generellt strandskydd.

I stället för den i propositionen föreslagna ordningen med möjlighet för kommunen att lämna dispens bör beslutanderätten om strandskyddets omfattning överföras till kommunen. Kommunen har de största förutsättningarna att i samråd med berörda enskilda såväl som institutioner göra rimliga överväganden. Vid den kommunala markanvändningsplaneringen finns goda förutsättningar för en bedömning av behovet av ett utökat strandskydd. Ett överflyttande av beslutanderätten till kommunen är även ett led i strävandena för ett decentraliserat beslutsfattande. De för denna beslutsordning normala överklagandemöjligheterna till länsstyrelsen måste givetvis finnas.

Med hänvisning till det anförda hemställer vi

att riksdagen vid sin behandling av Kungl. Maj:ts proposition 1974:166 med förslag till ändring av naturvårdslagen och skogs-vårdslagen beslutar

1. om sådan utformning av naturvårdslagen att förordnande om strandskydd skall beslutas av kommunen;
2. att 19 § i naturvårdslagen får följande lydelse:

Propositionens förslag

Område --- naturvårdsområde.
 Är åtgärd som bör vidtagas så ingripande att pågående markanvändning *avsevärt* försvåras, skall området dock avsättas till naturreservat.

I beslut --- naturvårdsområde.
 Bestämmelserna --- byggnadsplan.

3. att talan mot länsstyrelsens beslut om bildande av naturvårdsområde föres i domstol i enlighet med vad som i motionen anförts;
4. att i avvaktan på förslag i anledning av 1973 års skogsutredning avslå Kungl. Maj:ts förslag till införande av ny paragraf, 8 a §, och därav föranledda följdändringar i skogsvårdslagen.

Motionens förslag

Område --- naturvårdsområde.
 Är åtgärd som bör vidtagas så ingripande att pågående markanvändning *i icke ringa grad* försvåras, skall området dock avsättas till naturreservat.

I beslut --- naturvårdsområde.
 Bestämmelserna --- byggnadsplan.

Stockholm den 28 november 1974

THORBJÖRN FÄLLDIN (c)

KARIN SÖDER (c)

BERTIL JONASSON (c)

CLAES ELMSTEDT (c)

THORSTEN LARSSON (c)

i Staffanstorp

RUNE GUSTAVSSON (c)

i Alvesta

ANNA-LISA NILSSON (c)

i Kristianstad

JAN-IVAN NILSSON (c)

i Tvärålund

JOHANNES ANTONSSON (c)

IVAN SVANSTRÖM (c)

ANDERS DAHLGREN (c)

TORSTEN BENGTSON (c)

i Jönköping

ERIC CARLSSON (c)

i Vikmanshyttan

LENNART MATTSSON (c)

i Lane-Herrestad

FRITZ BÖRJESSON (c)

i Glömminge