

Jordbruksutskottets betänkande**1983/84:24****med förslag till ändring i lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark (prop. 1983/84:96)****Propositionen**

I proposition 1983/84:96 har regeringen (jordbruksdepartementet) föreslagit riksdagen att anta ett inom departementet upprättat förslag till lag om ändring i lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark. Över lagförslaget har yttrande avgetts av lagrådet.

I propositionen föreslås att en allmän regel om hänsyn till naturvårdens intressen vid bedrivande av jordbruk införs i lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 1984.

Lagförslaget

Det till utskottet remitterade lagförslaget har följande lydelse.

Förslag till**Lag om ändring i lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark**

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark

dels att 12 § skall ha nedan angivna lydelse.

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 6 a och 9 a §§, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

6 a §

Vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket skall hänsyn tas till naturvårdens intressen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas enligt första stycket, såsom i fråga om skyddet av odlings- och kulturlandskapet samt växt- och djurlivet. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §

Lantbruksnämnden får meddela föreläggande eller förbud som behövs för att föreskrifter som meddelats med stöd av 6 a § skall efterlevas.

Föreläggande eller förbud får meddelas först sedan det har visat sig att lantbruksnämndens råd och anvisningar inte har följts. I brådskande fall eller när det annars finns särskilda skäl, får dock föreläggande eller förbud meddelas omedelbart.

I beslut om föreläggande eller förbud får lantbruksnämnden sätta ut vite.

Lantbruksnämnden får förordna att dess beslut skall gälla omedelbart.

12 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. tar jordbruksmark ur produktion i strid mot 4 § första stycket,
2. utfört täkt i strid mot 4 § andra stycket,
3. bryter mot föreläggande som har meddelats med stöd av 9 §, om inte föreläggandet har förenats med vite,
3. underlåter att följa ett föreläggande eller bryter mot ett förbud som har meddelats med stöd av 9 eller 9 a §, om inte föreläggandet eller förbudet har förenats med vite.

Utbyte av brott som avses i första stycket 2 skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart obilligt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

Motioner

I motion 1983/84:902 av Jan-Erik Wikström m. fl. (fp) yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 9) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen om regleringen av jordbrukets hänsyn till naturvården.

I motion 1983/84:1819 av Arne Andersson i Ljung m. fl. (m) yrkas att riksdagen avslår proposition 1983/84:96 om ändringar i lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark.

I motion 1983/84:2343 av Einar Larsson m. fl. (c) yrkas

1. att riksdagen avslår propositionen med förslag till ändring av lagen om skötsel av jordbruksmark,

2. att riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag om samordning mellan olika myndigheter samt om information och utbildning, enligt vad i motionen anförts.

Utskottet

I propositionen föreslås att en allmän regel om skyldighet att i jordbruket ta hänsyn till naturvårdens intressen införs i lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark (skötsellagen). Samtidigt bemyndigas regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer – enligt motiven avses lantbruksstyrelsen få sådant uppdrag – att meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas. Dessa föreskrifter är ej generellt förenade med sanktionsbestämmelser. Lantbruksnämnderna får enligt förslaget meddela föreläggande eller förbud som behövs för efterlevnaden av sådana föreskrifter. Vid föreläggande eller förbud får vite utsättas. Om vitesföreläggande ej förekommer kan ohörsamhet bestraffas med böter.

Myndigheternas befogenhet att meddela föreskrifter i angivet hänseende begränsas i lagtexten på det sättet att föreskrifterna inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. I motiven understryks vidare (s. 7) att den föreslagna regleringen inte generellt får motverka jordbrukets rationalisering.

För den praktiska tillämpningen görs i propositionen vissa vägledande uttalanden.

I jordbruket måste, framhålls det, hänsyn främst tas till intresset att bevara vissa inslag i naturmiljön, inbegripet odlings- och kulturlandskapet. Frågor om hänsynstagande till naturvärden kan uppkomma bl. a. i samband med strukturförändringar vid nedläggning av jordbruksmark eller nyodling, vid införande av annan brukningsteknik eller vid genomförande av markavvattningsåtgärder. Bestämmelserna skall kunna användas för att skona t. ex. åkerholmar, mindre våtmarker, öppna diken, odlingsrösen, stenmurar och mindre trädbestånd. Föreskrifter i de hänseenden som nu har berörts kan användas för att tillgodose kulturminnesvården. Föreskrifter kan också i vissa fall erfordras för att skydda växt- och djurlivet. Innehållet i föreskrifterna måste självfallet anpassas till de skilda förhållanden som råder inom olika delar av landet.

Tillämpningsområdet för de nu föreslagna hänsynsbestämmelserna omfattar även sådan mark som inte är att beteckna som jordbruksmark i skötsellagens mening, t. ex. hagmarker, skogsbryn, åkerholmar eller dikesrenar. Något hinder föreligger således inte att meddela föreskrifter för att skydda fauna och flora i t. ex. hagmarker, skogsbryn, åkerholmar eller dikesrenar i anslutning till jordbruksmark. Därvid kan även frågor som rör användningen av kemiska bekämpningsmedel samt växtnäring bli aktuella. På motsvarande sätt anges i skogsstyrelsens föreskrifter till 21 § skogsvårdslagen att kemisk bekämpning samt gödsling skall undvikas i vissa fall.

I motion 1819 av Arne Andersson i Ljung m. fl. (m) och i motion 2343 av Einar Larsson m. fl. (c) yrkas avslag på propositionen. I båda motionerna framförs den uppfattningen att naturvårdslagen ger en tillräcklig grund för hävdande och tillgodoseende av naturvårdsintressen i jordbruket. Beträffande verkningarna av den föreslagna lagstiftningen anförs bl. a. att det är mycket svårt för riksdagen att överblicka konsekvenserna av ett så långtgående bemyndigande för regering och berörda myndigheter som förslaget innefattar. Vilka inskränkningar i jordbruksdriften som faktiskt blir resultatet kan enligt motionerna konstateras först sedan detaljföreskrifterna upprättats och tillämpats en tid. I motion 2343 yrkas i övrigt att regeringen återkommer med förslag om en förbättrad samordning mellan lantbruksnämnderna och länsstyrelserna rörande verksamheter inom jordbruk, naturvård och kulturminnesvård.

Enligt motion 902 av Jan-Erik Wikström m. fl. (fp) är det viktigt att lagregler införs om naturvårdshänsyn inom jordbruket och att dessa ges stringenta former. Det räcker enligt motionärerna inte med portalparagrafer, utan dessa måste följas av klara regler i tillämpningsföreskrifterna. Statligt rationaliseringsstöd bör, framhålls det vidare, inte utgå till åtgärder som strider mot starka naturvårdsintressen.

Utskottet anser i likhet med jordbruksministern att det är angeläget att man vid utövandet av de areella näringarna tar hänsyn till naturvårdens intressen. Ett sådant hänsynstagande bör ingå som ett normalt led i jordbruket. Härigenom ges bl. a. möjlighet att i praktisk tillämpning konkretisera den allmänt vedertagna uppfattningen att jordbruket bör bedrivas med utgångspunkt i en ekologisk grundsyn. Genom lagreglering bör fastställas de krav på hänsyn som mera generellt bör ställas på jordbrukarna, vid sidan av de situationer då naturvårdsintressena kräver särskilda eller mera långtgående föreskrifter enligt naturvårdslagen. Utskottet biträder förslaget att en sådan reglering sker i skötsellagen och ansluter sig även i övrigt till det i propositionen framlagda lagförslaget. I enlighet härmed avstyrker utskottet de i motionerna 1819 och 2343 framförda avslagsyrkandena m. m.

I anslutning till de principiella synpunkter på förslaget som framförs i nyssnämnda motioner och till önskemålen i motion 902 får utskottet anföra följande.

Som i propositionen framhållits skall de föreslagna bestämmelserna tillämpas på mycket skiftande drift- och brukningsförhållanden i jordbruket. Bl. a. med hänsyn härtill torde det vara lämpligt att regeringen och vederbörande myndigheter bemyndigas att konkretisera reglerna i tillämpningsföreskrifter. Befogenheten att meddela sådana föreskrifter begränsas genom regler i lagtexten och genom vägledande uttalanden i propositionen. Som jordbruksministern anført skall hänsynsföreskrifterna inte kunna föranleda annat intrång än sådant mindre intrång som en

markinnehavare enligt gällande regler är skyldig att tåla utan ersättning. I det hänseendet bör t. ex. skogsstyrelsens detaljerade och utförliga tillämpningsföreskrifter angående skogsbrukets hänsyn till naturvården kunna utgöra en god vägledning (SKSFS 1983:2).

Det bör dock framhållas att definitionen av begreppet pågående markanvändning för jordbrukets del är mera mångtydig än när det gäller att bedöma verksamheter i skogsbruket, vilket till skillnad från jordbruket omfattar ett relativt begränsat antal åtgärdstyper. Nämnda begrepp infördes i byggnadslagen och vissa angränsande lagar – naturvårdslagen, väglagen, lagen om enskilda vägar och byggnadsminneslagen – år 1972 i samband med lagstiftningen om den fysiska riksplaneringen (prop. 1972:111 bil. 2, s. 332–336). Begreppet gavs då främst funktionen att avgränsa de intrång i markanvändandet som borde medföra rätt till ersättning eller inlösen. I nämnda sammanhang gjordes en del uttalanden med syftning på de areella näringarna. Bl. a. anfördes att markägare som hindrades att vidta en normal och naturlig rationalisering av pågående markanvändning borde få ersättning härför. Bedömningen av om en viss åtgärd skulle anses hänförlig till pågående eller ändrad markanvändning måste dock ske från fall till fall med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstod som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. Härvid var att beakta bl. a. samhällets syn på lämpliga bruknings- och rationaliseringsmetoder sådan denna kom till uttryck i den jord- och skogsbrukspolitiska lagstiftningen eller på annat sätt. Om ett förfarande var generellt tillståndspliktigt – t. ex. uppförande av s. k. svinfabrik, som var koncessionspliktigt enligt miljöskyddslagen – kunde man utgå från att det innebar ändring i pågående markanvändning och att ersättning inte skulle utgå om förfarandet förbjöds t. ex. med stöd av naturvårdslagen eller planlagstiftningen.

Det anförda innebär således bl. a. att föreläggande eller förbud som meddelas med stöd av den nu föreslagna lagstiftningen inte får avsevärt försvåra åtgärder i jordbruksnäringen vilka framstår som en normal och naturlig rationalisering av jordbruksdriften. Omvänt ger bestämmelserna möjlighet att till skydd för naturvårdsintressen m. m. avsevärt inskränka eller förbjuda åtgärder som kan definieras som ändring i pågående markanvändning, utan att någon rätt till ersättning för den enskilde föreligger. Utskottet utgår från att begreppet pågående markanvändning numera erhållit en viss stadga i rättstillämpningen och att gränsdragningen i de flesta fall inte skall vålla några problem för de ansvariga myndigheterna. I den mån tveksamhet uppstår, t. ex. vid uppodling av ängs- eller hagmarker, uppförande av nya ekonomibyggnader eller konstbevattnings- eller markavvattningsåtgärder m. m. får bedömningen göras från fall till fall med utgångspunkt i de uttalanden som här redovisats. I den mån den aktuella åtgärden omfattas av t. ex. samrådsplikt enligt naturvårdslagen eller tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen (se bilaga A till miljöskyddsförordningen) torde den omständigheten ofta ge en uppfattning om samhällets syn på verksamheten i

fråga. För övrigt ger lagförslaget möjlighet att åstadkomma en enhetlig praxis genom att ett beslut av lantbruksnämnd om förbud eller föreläggande kan överklagas till lantbruksstyrelsen och i sista hand till regeringen (13 § skötsellagen).

Som framgår av det nyss sagda kan en åtgärd i jordbruket bli föremål för prövning enligt annan lagstiftning, t. ex. miljöskyddslagen, naturvårdslagen och vattenlagen. Den omständigheten att sådan prövning ägt rum utesluter, såvitt utskottet kan bedöma, inte att även de nu föreslagna hänsynsreglerna tillämpas på verksamheten i fråga. Eftersom prövningen enligt vattenlagen m. fl. lagar normalt innefattar ett hänsynstagande till allmänna intressen kan det givetvis förekomma fall där inget behov föreligger att dessutom meddela förelägganden med stöd av skötsellagen.

Enligt lagrådet kan tvekan uppstå om lagens innebörd i vissa hänseenden, exempelvis beträffande frågan om en jordbrukare kan åläggas att vara positivt verksam, såsom för att vidmakthålla en hagmark som inte längre är lönsam att bruka. Av propositionen framgår inte uttryckligen hur regeringen ser på denna fråga. Enligt utskottets mening är det med hänsyn till lagförslagets syfte och utformning en naturlig tolkning att detta i princip endast möjliggör sådana inskränkningar i jordbruksdriften som behövs för att bevara odlings- och kulturlandskapet m. m. Det torde däremot inte bli möjligt att med stöd av den nu föreslagna lagstiftningen ålägga den enskilde att göra särskilda arbetsinsatser för att aktivt vidmakthålla vissa inslag i naturmiljön, såsom t. ex. gamla gårdsgårdar, hagmarker m. m. Som en jämförelse kan nämnas att det enligt uttalanden i proposition 1983/84:94 med förslag till ädellövskogslag, m. m. inte ansågs möjligt att med stöd av denna lagstiftning särskilt föreskriva att en hagmark skulle betas eller röjas (prop. s. 11, JoU 1983/84:23). Om det från naturvårds- eller kulturminnesvårdssynpunkt var angeläget att motverka att en hagmark genom igenväxning övergick till skogsmark fanns enligt föredraganden möjligheten att söka träffa en överenskommelse mellan naturvårdsmyndigheten och markägaren, eventuellt kombinerad med visst statligt stöd till kostnaderna för bete eller röjning. Utskottet vill i detta sammanhang också hänvisa till bestämmelserna om naturvårdsområde i 19 § naturvårdslagen. Enligt dessa kan föreskrifter ges om dels inskränkningar i nyttjandet av en fastighet, dels skyldighet för ägaren att fåla att på hans mark utförs aktiva skötselåtgärder, såsom röjning och plantering m. m. Sådana skötselåtgärder kan ofta utföras i form av beredskapsarbeten.

De av utskottet gjorda kommentarerna får anses i viss mån tillgodose syftet med motion 902 yrkande 9. Vad särskilt beträffar önskemålet att statligt rationaliseringsstöd inte bör utgå till åtgärder som strider mot starka naturvårdsintressen vill utskottet hänvisa till 9 § i förordningen om statligt stöd till jordbrukets rationalisering (1978:250). Enligt denna bestämmelse lämnas stöd endast till åtgärd som är lämplig från allmän synpunkt. Härmed

avses bl. a. allmänna intressen av typ miljövärd, naturvärd, djurskydd m. m. Nämnda motionsyrkande bör med hänsyn till det anförda inte föranleda någon särskild åtgärd från riksdagens sida.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen med bifall till regeringens förslag och med avslag på motionerna 1983/84:1819 och 1983/84:2343 antar förslaget till lag om ändring i lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark,
2. att riksdagen lämnar motion 1983/84:902 yrkande 9 utan vidare åtgärd.

Stockholm den 6 mars 1984

På jordbruksutskottets vägnar

HÅKAN STRÖMBERG

Närvarande: Håkan Strömberg (s), Arne Andersson i Ljung (m), Grethe Lundblad (s), Ove Karlsson (s), Hans Wachtmeister (m), Gunnar Olsson (s), Martin Segerstedt (s), Sven Eric Lorentzon (m), Kerstin Andersson (c), Jan Fransson (s), Jens Eriksson (m), John Andersson (vpk), Bengt Kronblad (s), Lars Ernestam (fp) och Bertil Jonasson (c).

Reservation

Arne Andersson i Ljung (m), Hans Wachtmeister (m), Sven Eric Lorentzon (m), Kerstin Andersson (c), Jens Eriksson (m) och Bertil Jonasson (c) anser att utskottets yttrande fr. o. m. det stycke på s. 4 som börjar med "Utskottet anser" samt utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

Utskottet vill för sin del framhålla att hänsynstagandet till naturvärd och kulturminnesvärd samt andra miljöhänsyn är naturliga inslag i verksamheter som utnyttjar naturresurserna. För att långsiktigt kunna utnyttja marken som en produktionsresurs måste jordbruket sköta den på ett sådant sätt att den ger god avkastning också för kommande generationer. Även om jordbruket ofta innebär ingrepp i en naturlig ursprungsmiljö skapar den en landskapsbild som vi alla värdesätter. I själva verket är ett levande och varierat jordbruk en avgörande faktor när det gäller att bibehålla det karakteristiska svenska odlings- och kulturlandskapet. Utskottets grundinställning i denna fråga överensstämmer med den som redovisas i motionerna 1819 och 2343, nämligen att naturvårdslagen utgör en tillräcklig grund för att hävda och tillgodose naturvårdshänsyn m.m. i jordbruksnäringen.

Härutöver till utskottet framhålla att den föreslagna lagstiftningen och motiven till densamma ger anledning till kritik från både principiell och praktisk synpunkt.

Som också framhållits i lagrådets yttrande innebär förslaget en långtgående och tämligen opreciserad fullmaktslagstiftning vilken ger myndigheterna stora befogenheter att meddela föreskrifter som inskränker den enskildes näringsutövning. För riksdagen innebär detta att de praktiska konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen inte kan överblickas. Och vidare innebär frånvaron av konkreta, vägledande exempel och andra nödvändiga preciseringar att de berörda myndigheterna skulle ställas inför stora svårigheter vid den praktiska tillämpningen.

Av det sagda följer att man på grundval av propositionens innehåll inte kan förutse vilka inskränkningar i den reguljära jordbruksdriften som blir följden av den föreslagna hänsynsregeln. Denna tveksamhet är bl. a. beroende av att regeln föreslås tillämplig även på mark som inte utgör jordbruksmark i skötsellagens mening. Vidare måste påpekas att motiven inte ger någon ledning för bedömningen av den grundläggande frågan huruvida en viss skötselåtgärd skall anses hänförlig till pågående eller ändrad markanvändning. Gränsdragningen mellan dessa begrepp avgör ju bl. a. om en viss åtgärd i jordbruket skall kunna bli föremål endast för mindre inskränkningar eller om den – ersättningsfritt – skall kunna avsevärt inskränkas eller helt förbjudas. Med de skiftande drift- och brukningsförhållanden som råder inom jordbruket kan det ofta vara tveksamt om en viss åtgärd kan inrymmas i begreppet pågående markanvändning eller ej. Här finns, som i motion 1819 anförs, en avsevärd risk att fortlöpande strukturella förbättringar som är att betrakta som vardagsrationaliseringar av jordbruket kan komma att inskränkas eller stoppas med stöd av de föreslagna bestämmelserna. Med hänsyn till de uttalanden som gjordes när begreppet pågående markanvändning infördes i lagstiftningen (prop. 1972:111 bil. 2 s. 332 f.) kan det bl. a. befaras att de verksamheter i jordbruket som successivt gjorts tillståndspliktiga (jfr t. ex. bilaga A till miljöskyddsförordningen) kommer att hänföras till ändrad markanvändning vid hänsynsregelns tillämpning.

Även i andra hänseenden föreligger oklarheter, t. ex. beträffande frågan om en markägare kan åläggas att vara positivt verksam för att vidmakthålla vissa inslag i naturmiljön (jfr lagrådets yttrande s. 23). Frågan huruvida och på vilket sätt den föreslagna hänsynsregeln avses tillämpas även på verksamheter som prövas enligt annan lagstiftning, såsom t. ex. miljöskyddslagen, naturvårdslagen och vattenlagen, är ej heller uttömmande behandlad.

Det anförda innebär sammanfattningsvis att utskottet avstyrker regeringens förslag och därmed biträder avslagsyrkandena i motionerna 1819 och 2343. I enlighet härmed avstyrks även motion 902, yrkande 9.

Utskottet delar vidare de i motion 2343 framförda synpunkterna på ett effektiviserat samarbete mellan lantbruksnämnd och länsstyrelse för att

naturvårdens intressen skall kunna tillgodoses med stöd av naturvårdslagen. Regeringen bör, som motionärerna yrkat, återkomma med förslag om en förbättrad samordning av verksamheterna inom jordbruk, naturvård och kulturminnesvård.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen *dels*, med bifall till motion 1983/84:1819 och motion 1983/84:2343 yrkande 1 avslår förslaget till lag om ändring i lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark, *dels*, med bifall till motion 1983/84:2343 yrkande 2, hos regeringen hemställer om förslag rörande bättre samordning av verksamheterna inom jordbruk, naturvård och kulturminnesvård,
2. att riksdagen avslår motion 1983/84:902 yrkande 9.

