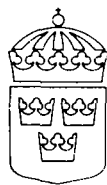


Jordbruksutskottets yttrande

1986/87:4 y

om följdlagstiftningen till nya plan- och bygglagen
m. fl. lagar



JoU
1986/87:4 y

Till bostadsutskottet

Bostadsutskottet har genom beslut den 8 oktober 1986 berett jordbruksutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1985/86:90 angående följdlagstiftningen till den nya plan- och bygglagen, lagen om exploateringssamverkan samt lagen om hushållning med naturresurser m. m. jämte nedan angivna motioner.

Motioner

Motion 1985/86:511 av Rolf Dahlberg m. fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att avslå proposition 1985/86:90 i de delar som rör följdlagstiftning till PBL och NRL.
2. att riksdagen beslutar att ändra naturvårdslagen (1964:822) 15 § i enlighet med vad som i motionen anförts.

Motion 1985/86:512 av Kjell A Mattsson m. fl. (c) vari yrkas att riksdagen beslutar avslå proposition 1985/86:90 och hos regeringen begära nytt förslag med beaktande av vad som anförts i motionen.

Motion 1985/86:513 av Erling Bager m. fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av framtida justering i lagarna,
2. att riksdagen beslutar att i avvaktan på att ersättningsreglerna i PBL klarlagts avslå förslaget om lag om ändring i expropriationslagen,
3. att riksdagen beslutar att avslå 43 § tredje stycket i förslaget till lag om ändring i naturvårdslagen,
4. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts angående möjligheten att justera taxeringsvärden på fastigheter om genomförandetiden har gått ut utan att byggrätt utnyttjats,
5. att riksdagen beslutar att 3 kap. 7 § tredje stycket lagen om ändring av jordabalken skall kvarstå oförändrat.

Motion 1985/86:Bo518 av Kersti Johansson och Kerstin Göthberg (c) vari yrkas att riksdagen beslutar att i plan- och bygglagen intas bestämmelser med innebörd att vid bedömande av om ersättningströskeln vid skada har överskridits skall även beaktas förordnande enligt annan lagstiftning.

Motion 1985/86:Jo798 av Kersti Johansson och Kerstin Göthberg (c) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att regler för ackumulering av skada införs i naturvårdslagen och skogsvårdslagen på samma sätt som motsvarande regler i förslaget till ny plan- och bygglag,

2. att riksdagen beslutar att i naturvårdslagen och skogsvårdslagen intas bestämmelser med innebörd att vid bedömning av om ersättningströskeln vid skada har överskridits skall även beaktas förordnande enligt annan lagstiftning.

Utskottet

Inledning

I proposition 1985/86:90 föreslås följändringar i vissa av de lagar som berörs av de tidigare till riksdagen överlämnade förslagen om en ny plan- och bygglag (PBL), lagen om exploateringssamverkan (ESL) och lag om hushållning med naturresurser (NRL).

Jordbruksutskottet har tidigare avgett yttrande över förslagen till PBL respektive NRL (JoU 1985/86:2 y och 3 y).

Förslagen om följändringar berör främst följande lagar inom jordbruksutskottets beredningsområde, nämligen naturvårdslagen, jordförvärvslagen, lagen om skötsel av jordbruksmark, vattenlagen, lagen om införande av vattenlagen, miljöskyddslagen, ägofredslagen, rennärlagslagen och ädelövskogslagen.

I proposition 1985/86:159, som delvis behandlats av jordbruksutskottet i betänkandet JoU 1985/86:21, framläggs förslag till ändring av 3 § naturvårdslagen, vilken även berörs av förslag i proposition 1985/86:90. Jordbruksutskottet har beslutat att till bostadsutskottet överlämna proposition 1985/86:159 i angiven del för behandling. Nämnda proposition tillstyrks, såvitt nu är i fråga.

Jordbruksutskottet har vidare beslutat att till bostadsutskottet överlämna motion 1985/86:Jo798 för behandling. Motionen berörs närmare i jordbruksutskottets yttrande under rubriken Ersättningsfrågor.

Allmänna synpunkter m. m.

Förslagen i proposition 1985/86:90 innebär bl. a. att PBL:s planbegrepp ersätter byggnadslagens planbegrepp samt att bestämmelser om samordning med PBL och NRL införs i de berörda lagarna. Utskottet går här inte närmare in på förslaget utan hänvisar till redovisningen i propositionen (s. 88 f.).

Bostadsutskottet har i oktober 1986 slutjusterat betänkanden om en ny plan- och bygglag m. m. resp. en ny lag om hushållning med naturresurser m. m. Särskilt i fråga om PBL innebär bostadsutskottets ställningstagande att

de att regeringsförslaget ändras på en rad olika punkter. Riksdagen har den 26 november 1986 godkänt betänkandet.

I motionerna 1985/86:511 av Rolf Dahlberg m. fl. (m) och 1985/86:512 av Kjell Mattsson m. fl. (c) anförs att riksdagsbehandlingen torde leda till stora avvikelser från de av regeringen framlagda förslagen rörande huvudlagstiftningen. Detta kommer i så fall att påverka följdlagstiftningen. Enligt motionerna borde regeringen ha avvaktat riksdagens beslut innan förslagen till följdändringar framlades. I centermotionen föreslås att riksdagen avslår proposition 1985/86:90 och hos regeringen anhåller om nytt förslag. Även i motionen av Rolf Dahlberg m. fl. framförs ett avslagsyrkande, dock endast vad beträffar följdändringar till PBL och NRL.

Även utskottet har noterat att bostadsutskottets förslag till plan- och bygglag på åtskilliga punkter avviker från förslagen i proposition 1985/86:1 och att detta i viss utsträckning påverkar följdlagstiftningen. Bl. a. har ikraftträdandet framflyttats till den 1 juli 1987. Det bör ankomma på bostadsutskottet såsom huvudansvarigt för beredningen av proposition 1985/86:90 att närmare bestämma formerna för denna beredning. Jordbruksutskottet utgår från att de erforderliga ändringarna kan göras inom ramen för den pågående utskottsbehandlingen och avstyrker för sin del motionerna 511 yrkande 1 och 512.

Vissa ändringar i naturvårdslagen

Förslagen i proposition 1985/86:90 innebär bl. a., såvitt avser naturvårdslagen, att en kommunal myndighet skall kunna – efter särskilt bemyndigande – inrätta kommunala naturreservat och naturvårdsområden. Därvid skall samtliga de befogenheter som enligt 7–9, 11, 12 och 19 §§ naturvårdslagen tillkommer länsstyrelsen även tillkomma den kommunala myndigheten.

I motion 513 av Erling Bager m. fl. (fp) anförs att den nuvarande ordningen där länsstyrelsen efter samråd med berörda kommuner fattar beslut om naturreservat och naturvårdsområde bör bibehållas. I och med PBL och NRL får kommunerna ett väsentligt ökat inflytande över markanvändning och markplanering. Motionärerna yrkar att riksdagen avslår förslaget till ändring i naturvårdslagen i motsvarande del (43 §). Liknande synpunkter framförs i motion 511 av Rolf Dahlberg m. fl. (m).

Utskottet får erinra om att naturvårdsverket – som framgår av propositionen – redan år 1979 i en framställning till regeringen föreslog att kommunernas möjligheter att bevara friluftsområden skulle stärkas. Framställningen har remissbehandlats. Enligt föredraganden har flertalet remissinstanser ställt sig positiva till förslaget. Även utskottet anser det värdefullt att kommunerna ges ett ökat ansvar på naturvårdens område. Det kan i sammanhanget nämnas att en kommun efter åtagande kan få utöva fortlöpande tillsyn över miljöfarlig verksamhet enligt 44 a § miljöskyddslagen, i enlighet med en lagändring år 1981. Förslaget ligger således i linje med strävandena att ge kommunerna ett ökat ansvar för den yttre miljön. Utskottet tillstyrker regeringens förslag i nu aktuella delar och avstyrker motion 513 yrkande 3.

Övriga yrkanden i motion 513 föranleder inget uttalande från utskottets sida.

Enligt motion 511 yrkande 2 bör det generella strandskyddet enligt 15 § naturvårdslagen avskaffas och ersättas av en möjlighet för länsstyrelserna att förordna om strandskydd i de fall det behövs.

Utskottet erinrar om att riksdagen vid flera tillfällen, på utskottets förslag, avslagit motioner om avskaffande av det generella strandskyddet enligt naturvårdslagen (se bl. a. JoU 1984/85:11). Den nu aktuella propositionen innebär bl. a. att det generella strandskyddet bibehålls (s. 110 f.). Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får dock, om det finns särskilda skäl, förordna att ett strandområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser inte skall omfattas av strandskydd. Av propositionen framgår att hithörande frågor skall bedömas med samma restriktivitet som hittills iakttagits när det gäller att ta i anspråk stränder som omfattas av naturvårdslagens strandskyddsregler. Utskottet tillstyrker propositionen i förevarande del och avstyrker motion 511 yrkande 2.

Ersättningsfrågor m. m.

I anslutning till PBL-förslagets bestämmelser om markägareersättning m. m. i 14 kap. har bostadsutskottet utförligt behandlat bl. a. principerna för ersättning vid s. k. kvalificerade skador (BoU 1986/87:1 s. 138 ff.). Av särskilt intresse från jordbruksutskottets synpunkt är övervägandena om markreglerande bestämmelser och tolkningen av begreppet "pågående markanvändning avsevärt försvåras". Det är enligt jordbruksutskottets mening värdefullt att riksdagen nu fått tillfälle att klargöra och precisera innebörden av ett begrepp som vållat vissa problem i den praktiska tillämpningen. Det kan förutsättas att bostadsutskottets uttalanden kommer att bli vägledande inte bara för tillämpningen av PBL utan också i andra sammanhang där markanvändningsintressen ställs mot allmänna intressen. Jordbruksutskottet har inte för avsikt att här närmare redovisa bostadsutskottets överväganden utan hänvisar till betänkandet BoU 1986/87:1. Denna del av jordbruksutskottets yttrande kommer i huvudsak att beröra frågan om i vilken utsträckning de nya ersättningsreglerna i PBL bör få genomslag i följdlagstiftningen.

Bostadsutskottet anser sammanfattningsvis att man vid bedömningen om ett intrång enligt PBL skall ersättas eller ej (kvalifikationsgränsen) bör relatera skadan av intrånget till den berörda delen av fastigheten (s. 150). För skogsbrukets del bör behandlingsenheten – dvs. ett skogsbestånd eller flera mindre bestånd som avses bli behandlade med samma åtgärd samtidigt – läggas till grund för nämnda bedömning. För jordbrukets vidkommande bör enligt bostadsutskottet den berörda delen anses utgöra det åkerskifte eller den äng som framstår som en brukningsmässigt avgränsad del.

Bostadsutskottet har vidare anfört (s. 144) att det bör finnas en överensstämmelse i ersättningsreglerna mellan olika lagar. De preciseringar och förändringar som föreslås bör därför även få genomslag i följdlagstiftningen.

Jordbruksutskottet vill för sin del erinra om att det utöver PBL finns bestämmelser om restriktioner i markanvändningen i bl. a. naturvårdslagen.

vattenlagen, skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark.

Liknande bestämmelser finns även i byggnadsminneslagen, väglagen och lagen om enskilda vägar. Dessa tillhör i princip ej jordbruksutskottets beredningsområde och berörs i övrigt inte i detta yttrande.

Bestämmelserna i naturvårdslagen, närmare bestämt de som gäller naturreservat, samt i vattenlagen (VL 19 kap. 2 och 7 §§) innebär att fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten har rätt till ersättning om meddelade föreskrifter medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller mark tas i anspråk.

Bestämmelserna i övrigt, d. v. s. naturvårdslagens regler om naturvårdsområde samt hänsynsreglerna i skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark anger en högsta toleransnivå för det intrång som aktualiserats. Åtgärden/föreskrifterna får enligt de nyssnämnda lagarna inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. I enlighet härmed finns i nu åsyftade fall ingen rätt till ersättning för intrånget.

Enligt utskottets mening finns det starka skäl som talar för att ersättningsreglerna i 26 § naturvårdslagen i största möjliga utsträckning överensstämmer med motsvarande bestämmelser i PBL. Bl. a. med hänsyn till att kommunerna, enligt den av utskottet ovan tillstyrkta ändringen i 43 § naturvårdslagen, i vissa fall får möjlighet att tillämpa båda de nu angivna lagarna, synes det naturligt att kvalifikationsgränsen blir enhetligt fastställd i PBL och naturvårdslagen. Det kan lämpligen ske genom att man i 26 § första stycket naturvårdslagen infogar orden "inom berörd del av fastigheten". Med hänsyn till konstruktionen av den paragraf som anger förutsättningarna för bildande av naturvårdsområde (19 §) bör motsvarande ändring göras i paragrafens första stycke.

Bestämmelserna i 19 kap. vattenlagen innebär att länsstyrelsen får besluta om behövt skyddsområde till skydd för en yt- eller grundvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt (19 kap. 2 §). Länsstyrelsen skall föreskriva de inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheten inom vattenskyddsområdet som behövs för att tillgodose syftet med området. Om föreskrifterna medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller mark tas i anspråk har markägaren (motsvarande) rätt till ersättning. Sådana föreskrifter kan meddelas bl. a. på ansökan av en kommun, som därvid blir betalningsskyldig för intrånget. Bestämmelserna ger således möjlighet att ålägga restriktioner som till utformning och verkan nära överensstämmer med de intrång som kan aktualiseras med stöd av PBL och naturvårdslagen. Utskottet föreslår med hänvisning härtill att även 19 kap. 7 § första stycket vattenlagen ändras på det sätt som föreslagits i fråga om naturvårdslagen.

När det gäller hänsynsreglerna i jord- och skogsbruket vill utskottet framhålla att markägare och rättighetshavare av hänsyn till allmänna natur- och miljövärdintressen förväntas hålla skog och jordbruksmark i ett visst skick utan att de för den skull kan göra anspråk på ersättning. Dessa hänsynstaganden kan oftast ingå som ett normalt led i driften av det aktuella företaget. I den mån förelägganden eller förbud meddelas i det enskilda fallet torde åtgärden oftast ha marginell betydelse. Det kan i och för sig tänkas att frågan om kvalifikationsgräns för den enskilda fastigheten ställs på sin spets i

samband med ett sådant föreläggande eller förbud. Enligt vad utskottet inhämtat är det emellertid ytterst sällsynt att skogsvårdsstyrelsen resp. lantbruksnämnden beslutar om sådana rättsligt bindande restriktioner. Till den helt övervägande delen garanteras efterlevnaden av hänsynsreglerna av de ansvariga myndigheternas generella råd och föreskrifter samt rådgivning i enskilda fall. Vidare må erinras om att bestämmelserna om generella hänsynstaganden inte är relaterade till någon bestämd fastighet. Det anförda innebär att utskottet inte anser det nödvändigt att föreslå någon ändring av hithörande bestämmelser i 21 och 24 §§ skogsvårdslagen resp. 6 a § och 9 a § lagen om skötsel av jordbruksmark.

Vad utskottet nyss anför om grundläggande krav på hänsynstaganden till naturvårds- och miljövårdsintressen kan till stor del tillämpas även på skyddsformen naturvårdsområde enligt 19 § naturvårdslagen. Det kan i sammanhanget nämnas att riksdagen år 1982 beslutade om en ändring av 7 § naturvårdslagen som innebär att ett område inte får avsättas till naturreservat om syftet med åtgärden i allt väsentligt kan tillgodoses genom att området i stället förklaras som naturvårdsområde. Denna grundläggande bestämmelse rubbas självfallet inte av den jämkning av ordalydelsen i 19 § som utskottet förordat ovan.

Utskottet har funnit lämpligt att i detta sammanhang – till komplettering av sitt yttrande JoU 1985/86:2 y – fästa uppmärksamheten på ett av naturvårdsverket antaget handlingsprogram rörande jordbruket och miljön. Handlingsprogrammet har nyligen publicerats i skriftserien Naturvårdsverket informerar och tar bl. a. upp frågor om odlingsformer, bevattning och markanvändning, växtskyddsåtgärder, gödsling samt områden som kräver särskild hänsyn till naturvård och friluftsliv.

Vad sedan beträffar problemet med *den sammanlagda effekten* av restriktioner vid olika tidpunkter resp. enligt olika lagar må framhållas följande.

Bostadsutskottet anför, i överensstämmelse med propositionen, att alla beslut enligt PBL som kan medföra intrångsersättning och som fattas inom en tioårsperiod bör beaktas när det gäller att avgöra om kvalifikationsgränsen överskrids eller ej genom det senaste beslutet ("ackumulerad skada"). De ändringar som bostadsutskottet förordat i fråga om utformningen av kvalifikationsgränsen medför dock att de skador vars sammanlagda verkan skall beaktas måste avse samma del av fastigheten (s. 152).

Bostadsutskottet går i detta sammanhang ett steg längre än regeringsförslaget och förordar att man vid bestämmande av kvalifikationsgränsen enligt PBL tar hänsyn också till intrångsbeslut enligt annan lagstiftning. De skador som det ligger närmast till hands att beakta är de som kan uppkomma genom beslut om bildande av naturreservat och naturvårdsområde enligt naturvårdslagen. Vidare bör i bedömningsunderlaget räknas in sådana fall då en markägare genom frivilliga åtaganden tar särskilt stor hänsyn till naturvårdsintressen m. m. i skogsbruket. Det måste dock enligt bostadsutskottet röra sig om hänsynstaganden som är betydligt större än de som i allmänhet krävs av en markägare enligt de generella föreskrifterna.

Jordbruksutskottet anser att det även i detta fall bör råda enhetlighet mellan naturvårdslagen och PBL och förordar att en regel om s. k.

ackumulerad skada förs in i 26 § naturvårdslagen efter mönster av 14 kap. 8 § fjärde stycket första meningen PBL. Vid bedömningen av kvalifikationsgränsen enligt 26 § naturvårdslagen bör hänsyn tas även till beslut enligt 14 kap. 8 § första stycket PBL.

Frågan om s. k. ackumulerad skada kan teoretiskt sett ha en viss betydelse även vid tillämpningen av andra bestämmelser som anger en högsta toleransnivå för det ifrågavarande ingreppet. Utskottet räknar emellertid med att det i praktiken inte behöver uppstå några problem av förevarande art vid tillämpningen av dessa bestämmelser. Om så trots allt skulle bli fallet kan givetvis frågan tas upp till förnyade överväganden. För närvarande finns dock enligt utskottets mening ingen anledning att göra motsvarande ändringar i skogsvårdslagen eller lagen om skötsel av jordbruksmark.

Som inledningsvis nämnts har jordbruksutskottet till bostadsutskottet överlämnat motion Jo798 för beredning. Om bostadsutskottet beslutar i enlighet med detta yttrande kommer motionen att tillgodoses i stor utsträckning.

Övrigt

Utskottet utgår från att bestämmelserna om rättegångskostnader enligt 15 kap. 6 § PBL i den av riksdagen antagna lydelsen får genomslag även i följdlagstiftningen. Det gäller främst 36 § naturvårdslagen. Tilläggas bör att bestämmelsen om rättegångskostnader i 20 kap. 3 § vattenlagen bygger delvis på samma principer.

I övrigt föranleder proposition 1985/86:90 och hithörande motioner inget särskilt uttalande från utskottets sida.

Stockholm den 27 november 1986

På jordbruksutskottets vägnar

Karl Erik Olsson

Närvarande: Karl Erik Olsson (c), Håkan Strömberg (s), Grethe Lundblad (s), Arne Andersson i Ljung (m), Ove Karlsson (s), Lars Ernestam (fp), Martin Segerstedt (s), Sven Eric Lorentzon (m), Jan Fransson (s), Kerstin Gellerman (fp), Jens Eriksson (m), Åke Selberg (s), Lennart Brunander (c), Björn Ericson (s) och Oswald Söderqvist (vpk).

Avvikande meningar

1. Arne Andersson i Ljung, Sven Eric Lorentzon och Jens Eriksson (alla m) anför:

Sedan riksdagen den 26 november 1986 beslutat om en ny plan- och bygglag har vi avstått från att yrka bifall till moderata samlingspartiets yrkande om avslag på förslaget till följdlagstiftning och i stället deltagit i sakbehandlingen

av förevarande ärende. De ändringar som enligt vår mening behöver göras i plan- och bygglagstiftningen återkommer vi till under allmänna motionstiden eller i annat sammanhang.

Vad beträffar *strandskyddet* enligt naturvårdslagen ansluter vi oss till yrkandet i motion 511 av Rolf Dahlberg m. fl. (m) att det generella strandskyddet enligt 15 § naturvårdslagen bör avskaffas. I stället bör länsstyrelsen ha möjlighet att förorda om strandskydd i de fall det behövs. Vi anser således att utskottet hade bort avslå förslaget om ändring av 15 § naturvårdslagen och samtidigt, med tillstyrkande av motion 511 yrkande 2, förorda en ändring i paragrafen i enlighet med motionen.

När det gäller *ersättningsfrågor* m. m. instämmer vi i bostadsutskottets yttrande att det bör finnas en överensstämmelse i ersättningsreglerna mellan olika lagar. De lagregler som riksdagen beslutat införa i PBL bör således få genomslag i följdslagstiftningen. I fråga om skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark bör detta innebära att de bestämmelser som anger en högsta toleransnivå för beslut om restriktioner mot en bestämd fastighet bör utformas på samma sätt som 14 kap. 8 § andra stycket PBL, dvs. skadan bör även i dessa fall relateras till den berörda delen av fastigheten. I konsekvensens namn bör även regler om ackumulerad skada införas i skogsvårdslagen efter mönster av 14 kap. 8 § fjärde stycket PBL. Vid bedömningen av toleransgränsen enligt denna lag bör hänsyn tas även till intrång som beslutas med stöd av naturvårdslagen och PBL.

2. Lars Ernestam och Kerstin Gellerman (båda fp) anför:

I fråga om förslaget gällande *kommunala naturreservat och naturområden* delar vi den uppfattning som kommit till uttryck i motion 513 av Erling Bager m. fl. (fp), nämligen att kommunerna genom NRL och PBL får ett väsentligt ökat inflytande över markanvändning och markplanering. Den nuvarande ordningen, där länsstyrelsen efter samråd med berörda kommuner fattar beslut om naturreservat och naturvårdsområden bör enligt vår mening bibehållas. Vi anser således att utskottet under rubriken Vissa ändringar i naturvårdslagen hade bort avstyrka förslaget om ändring i 43 § naturvårdslagen.

När det gäller *ersättningsreglerna i naturvårdslagen* vill vi erinra om att denna lag i första hand riktar in sig på åtgärder inom jord- och skogsbruket. Det är fråga om att i en näring, som bygger på biologisk produktion, ta naturvårdshänsyn av marginell ekonomisk betydelse, vars främsta syfte är att bibehålla den biologiska mångfald som hotas av de moderna brukningsmetoderna och är en förutsättning för att på sikt bibehålla den biologiska produktionsförmågan.

De ingrepp som regleras i PBL är av principiellt annorlunda slag, eftersom de syftar till att värna en annan typ av allmänna intressen, främst av exploateringskaraktär.

Eftersom de flesta naturvårdskvaliteter är olikformigt fördelade i landskapet skulle en relatering av ersättningen till berörd del av fastigheten i naturvårdslagen kunna försvaga naturvårdens ställning. Det vill vi inte medverka till.

Vi anser således att utskottet under rubriken Ersättningsfrågor m. m. hade bort förorda oförändrade ersättnings- och intrångsregler i naturvårdslagen.

Vad slutligen beträffar förslaget om konsekvensändringar i vattenlagen vill vi understryka att det finns anledning att ytterligare överväga prövningssystemet för mindre kraftverk. Det finns enligt vår mening anledning att återkomma till frågan om inte små batterikraftverk borde omfattas av reglerna i 11 kap. 1 § vattenlagen om regeringens tillåtlighetsprövning.

