

Bostadsutskottets betänkande

1983/84:2

om fysisk riksplanering m. m.

1 Motionerna

I detta betänkande behandlar utskottet de under allmänna motionstiden 1983 väckta motionerna 1982/83:

672 av Siri Häggmark och Jens Eriksson (båda m) vari såvitt nu är i fråga hemställs

(2) att riksdagen hos regeringen anhåller att berörda länsstyrelser får i uppdrag att undersöka möjligheterna att ställa mark till förfogande för fritidsbebyggelse och åretruntbostäder,

673 av Ove Karlsson m. fl. (s) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna

1. att kommunerna ges ökade möjligheter att säkerställa behovet av mark för friluftslivet i anslutning till tätorterna genom att exempelvis bilda kommunala naturreservat eller naturvårdsområden,

2. att lag- och författningsformerna för planering och säkerställande av sådan mark utreds och fastställs,

3. att statistik och räkenskap förs över tillgången till allemansrättslig mark nära tätorterna,

1060 av Kurt Ove Johansson m. fl. (s) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om FoU-insatser med inriktning att mark med olika beskaffenhet kan tillrättaläggas för att bättre svara mot olika rekreationsönskemål,

1062 av Martin Olsson (c) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att det skall bedömas som ett riksintresse att Indalsälvens deltalandskap skyddas,

1574 av Knut Wachtmeister m. fl. (m) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att regeringen vid beredningen av den kommande plan- och bygglagen beaktar näringslivets behov av mark för industriell verksamhet även i områden med intensivt jordbruk,

2097 av Bertil Danielsson och Göte Jonsson (båda m) vari hemställs att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om tillämpningen av riktlinjer för fysisk riksplanering.

2 Uppgifter om den fysiska riksplaneringen m.m.

2.1 Vissa utgångspunkter för den fysiska riksplaneringen

Regeringen redovisade i proposition 1972:111 bil. 2 förslag till riktlinjer för hushållning med mark och vatten. Förslagen i propositionen godtog i allt väsentligt av riksdagen (CU 1972:35).

Arbetet med att fullfölja och vidareutveckla de beslutade riktlinjerna för hushållning med mark och vatten har förts vidare i ett program- och ett planeringsskede. Resultaten av arbetet har redovisats i proposition 1975/76:1 (programskedet) och proposition 1978/79:213 (planeringsskedet). I den sist nämnda propositionen lade regeringen fram förslag till vissa kompletterande utgångspunkter för planeringen i fråga om hushållning med jordbruksmark och utveckling av fritidsbebyggelse i områden med s. k. geografiska riktlinjer. Förslagen i propositionerna godtogs i allt väsentligt av riksdagen (CU 1975/76:1, rskr 1975/76:45 och CU 1979/80:6, rskr 1979/80:87).

I rapporten Hushållning med mark och vatten 2 (SOU 1979:54 och 55) behandlades bl. a. vissa mera långsiktiga frågeställningar rörande hushållning med mark och vatten. Efter remissbehandling av rapporten och överväganden inom regeringen förelades riksdagen en proposition (prop. 1980/81:183, CU 1981/82:1) om fortsatt fysisk riksplanering. I propositionen redovisades för riksdagens kännedom bl.a. vissa industrifrågor och vissa övergripande strukturfrågor rörande anläggningar för transporter och energidistribution samt tätortsutvecklingen.

Regeringen uppdrog 1981 åt länsstyrelserna att senast den 1 december 1982 till regeringen redovisa hur långt kommuner och länsmyndigheter kommit i arbetet med att fullfölja fastlagda riktlinjer för mark och vatten. Länsstyrelsernas redovisningar har remissbehandlats. Beredningen av ärendet pågår i regeringens kansli.

Regeringen har den 20 oktober 1983 beslutat om lagrådsremiss med förslag till plan- och bygglag m. m. I lagrådsremissen finns bl. a. ett avsnitt om resurshushållning och fysisk riksplanering. I remissen erinras om riksdagens beslut hösten 1982 om att begära en utredning om behovet av en övergripande lagreglering av hushållningen med naturresurser (JoU 1982/83:4). Mot bakgrund av riksdagsbeslutet utarbetas f. n. en promemoria i bostadsdepartementet med förslag till en lag om hushållning med naturresurser. I remissen redogörs för den tänkta huvudsakliga uppläggningsen av en naturresurslag. Där anges ett viktigt syfte med lagen vara att den skall ge regler för översiktliga och långsiktiga överväganden om resursutnyttjande och miljöeffekter vid beslut av betydelse för resurshushållningen. I lagen avses ingå regler som motsvarar riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Avsikten är dock att innehållet i riktlinjerna skall ses över i arbetet med en naturresurslag, bl. a. med hänsyn till det lagtekniska sammanhang i vilket en lagreglering avses ske. Förslaget till naturresurslag anges därför kunna komma att innehålla bestämmelser som avviker från dagens riktlinjer.

2.2 *Vissa utredningar om fritidsboende m.m.*

Fritidsboendekommittén avgav i april 1981 delbetänkandet Fritidshus eller permanentbostad (Ds Bo 1981:3) och i juni 1982 slutbetänkandet

Fritidsboende (SOU 1982:23). I det förstnämnda betänkandet lämnades förslag till åtgärder som avses ge kommunerna bättre möjligheter än f. n. att medverka till att fritidshus och andra småhus används för det ändamål de är avsedda och lämpade för. I förslaget behandlas dels det förhållandet att småhus förvärvas för att användas som fritidshus i områden där det anses angeläget att bebyggelsen används för permanentboende, dels den omständigheten att *fritidsbebyggelse som är avsedd endast för ett begränsat bostadsbruk används för stadigvarande bosättning.*

I sitt slutbetänkande behandlar fritidsboendekommittén bl. a. frågor om resurser för fritidsboende, enskild fritidsbebyggelse, andelsfritidshus, turistbostäder samt statens ekonomiska insatser för att främja fritidsboendet.

I den inom justitiedepartementet utarbetade promemorian Förbättrade möjligheter till kommunala förköp (Ds Ju 1983:11) föreslås en helt ny förköpsgrund. Förköp föreslås sålunda kunna ske för att säkerställa bostäder (småhus) åt permanentboende inom områden där det råder en avsevärd efterfrågan på fritidshus. Förbättrade finansieringsmöjligheter vid förvärv av fastigheter som förköpts inom sådana områden förordas även. Promemorian har remissbehandlats och bereds f. n. inom regeringskansliet.

Frågor om turismens utveckling i ett vidare perspektiv har behandlats bl. a. av rekreationsberedningen i betänkandet Områden för turism och rekreation (SOU 1983:43) och av utredningen om den statliga rekreations- och turistpolitiken (TUREK) i betänkandet Turism och friluftsliv 2 (SOU 1983:45). Det kan även noteras att rekreationsberedningen till regeringen överlämnat förslag till åtgärder för att utveckla odlingslotter och kolonitradgårdar (rapport nr 15 från rekreationsberedningen).

3 Utskottet

3.1 *Näringslivets behov av industrimark i jordbruksområden*

Näringslivets behov av industrimark i områden med intensivt jordbruk tas upp i motion 1574 (m). Motionärerna hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att i beredningen av den kommande plan- och bygglagen näringslivets markbehov även i områden med intensivt jordbruk beaktas.

I den nyligen beslutade lagrådsremissen med förslag till plan- och bygglag m. m. anges som en allmän princip att mark skall prövas vara från allmän synpunkt lämplig för sitt ändamål för att den skall få användas för bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. En motsvarande regel finns f. ö. i den nuvarande byggnadslagen (se 5 §). Som framgått ovan (avsnitt 2.1) pågår i regeringens kansli arbetet på en promemoria med förslag till en lag om hushållning med naturresurser. Av lagrådsremissen framgår att avsikten är att naturresurslagen skall innehålla föreskrifter om hänsynstagande på olika sätt, bl. a. till de areella näringarnas intressen.

Enligt vad utskottet erfarit kommer i förslaget till naturresurslag även att anges utgångspunkter för avvägningen mellan olika markanvändningsintressen.

Principerna för markens användning är av central betydelse i det arbete på en plan- och bygglag och en naturresurslag som f. n. pågår. Den fråga som tagits upp i motionen är en naturlig del i detta arbete. Mot bakgrund av att frågorna f. n. övervägs och kommer att ingå i propositionen med förslag till plan- och bygglag m. m. bör en sakgranskning av förslag i motionen anstå. Utskottet föreslår därför riksdagen att avslå motionen.

3.2 *Fritidsbebyggelse m. m.*

I motion 672 (m) behandlas skärgårdsbefolkningens boendeproblem med utgångspunkt främst från förhållandena i Bohuslän. Konkurrensen och trycket från fritidsintressenterna har bl. a. inneburit att skärgårdssamhällellena avfolkas större delen av året eftersom många permanentbostäder köps av sommargäster. Motionärerna anför att ett sätt att komma till rätta med problemet är att mark ställs till förfogande för fritids- och permanentbebyggelse. I motionen hemställs (yrkande 2) att riksdagen hos regeringen begär att berörda länsstyrelser får i uppdrag att undersöka möjligheterna att ställa mark till förfogande för det angivna ändamålet.

Fritidsbebyggelsens omfattning och utbredning i attraktiva områden är en viktig fråga inom ramen för arbetet med den fysiska riksplaneringen. I detta sammanhang bör noteras att länsstyrelserna i sin redovisning av det fortsatta arbetet med att fullfölja riktlinjerna för hushållning med mark och vatten behandlat fritidsbebyggelsens omfattning m. m. Utskottet vill erinra om att ansvaret för frågor om markanvändning och planläggning primärt åvilar kommunerna. Vidare vill utskottet erinra om att frågan om fritidsbostäder och permanentbostäder behandlats bl. a. av fritidsboendekommittén. Kommittén har diskuterat de problem som ligger däri att konkurrensen om markens användning för olika ändamål ökat, inte minst i de kustnära områden som är attraktiva för fritidsboende av olika slag. Efter remissbehandling övervägs f. n. kommitténs betänkande i regeringens kansli. Enligt vad utskottet erfarit är avsikten att riksdagen våren 1984 skall föreläggas en proposition om riktlinjerna för samhällets politik för rekreation m. m. I detta sammanhang bör också erinras om att riksdagen våren 1984 kommer att föreläggas en proposition om ändringar i förköpslagen bl. a. för att säkerställa bostäder åt permanentboende inom områden där det råder avsevärd efterfrågan på fritidshus.

Utskottet finner mot bakgrund av det ovan anförda inte skäl föreligga att tillstyrka motion 672 (m) yrkande 2.

3.3 *Markområden för rekreation*

I två motioner; motionerna 673 (s) och 1060 (s) behandlas olika åtgärder för att tillgodose behovet av markområden för rekreation.

Den förstnämnda motionen har tre yrkanden. I det första yrkas ett riksdagens tillkännagivande till regeringen om att kommunerna bör ges ökade möjligheter att säkerställa behovet av mark för friluftslivet i anslutning till tätorter genom att exempelvis bilda kommunala naturreservat eller naturvårdsområden. I det andra yrkandet föreslås att lag- och författningsformen för planering och säkerställande av sådan mark utreds. Slutligen hemställs i det tredje yrkandet om ett riksdagens tillkännagivande till regeringen om behovet av att statistik och räkenskap förs över tillgången till allemansrättslig mark nära tätorterna.

I den sistnämnda motionen — 1060 (s) — föreslås ökade forsknings- och utvecklingsinsatser med inriktning på att mark med olika beskaffenhet kan tillrättaläggas för att bättre svara mot olika rekreationsändamål.

I de båda motionerna tas upp frågor som enligt utskottets uppfattning är angelägna. Som framgått ovan (avsnitt 2.2) har emellertid under senare tid flera utredningar avseende olika aspekter på rekreationspolitiken avlämnats. Efter remissbehandling av dem och överväganden i regeringens kansli är, som också framgått ovan (avsnitt 3.2), avsikten att riksdagen våren 1984 skall föreläggas en proposition om riktlinjerna för samhällets rekreationspolitik m. m.

Utskottet vill beträffande de yrkanden som förs fram i motionen anföra följande. Vad beträffar motion 673 (s) yrkande 1 om möjligheten att bilda kommunala naturreservat m. m. bör erinras om att naturvårdsverket i en framställning till regeringen i mars 1979 påtalat behovet av förstärkning av kommunernas befogenhet att bevara friluftsområden genom att kommunerna ges möjlighet att besluta om inrättande av naturreservat. Den i framställningen aktualiserade frågan övervägs bl. a. i arbetet med förslag till plan- och bygglag och med förslag till naturresurslag. Eftersom den i motion 673 (s) yrkande 1 upptagna frågan övervägs är ett tillkännagivande inte erforderligt. Utskottet avstyrker bifall till motionen i denna del.

Vad i motionsyrkande 2 anförts om lag- och författningsformerna för planering ingår som en naturlig del bl. a. i arbetet med en plan- och bygglag och med en naturresurslag. Inte heller detta yrkande bör enligt utskottets uppfattning nu tillstyrkas.

Vad slutligen angår yrkande 3 i motionen om statistik m. m. över tillgången till allemansrättslig mark nära tätorterna vill utskottet erinra om att statistiska centralbyrån i samråd med statens naturvårdsverk försöksvis gjort en metodstudie kallad Allmänt tillgänglig mark. Den studien publicerades i november 1982. F. n genomförs en landsomfattande undersökning av allmänt tillgänglig mark runt tätorter med mer än 10 000 invånare. Vad i yrkande 3 i motionen föreslagits får sålunda anses tillgodosett varför utskottet avstyrker motionen även i denna del.

Beträffande förslaget i motion 1060 (s) om FoU-insatser beträffande markdata för rekreation bör erinras om att turist- och rekreationspolitiska utredningen i sitt ovannämnda betänkande Turism och friluftsliv 2 (SOU

1983:45) uppmärksammat behovet av forskning inom sektorn turism och friluftsliv. I betänkandet anförs att den forskning som pågår inom sektorn bör förstärkas och samordnas. Utredningens betänkande kommer efter remissbehandling att övervägas i regeringens kansli. Nämnas bör också att rekreationsberedningen i en rapport har redovisat en genomgång av forskningsbehovet inom sektorn.

Resultatet av de överväganden avseende vissa utredningar om rekreationspolitiken som f. n. pågår i regeringens kansli bör avvaktas varför utskottet avstyrker bifall till motion 1060 (s).

3.4 Tillämpning av riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen

I motion 2097 (m) tas upp frågan om fritidsbebyggelsen såsom ett exempel på att svårigheter — enligt motionärerna — kan uppstå vid tolkningen av innebörden av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Motionärerna anför att regeringen bör se till att av riksdagen och regeringen fattade beslut kommer berörda organ till kännedom och att nödvändig klarhet nås i de fall tveksamhet uppstår.

Utskottet vill erinra om att i propositionen om fortsatt fysisk riksplanering frågan om ansvarsfördelningen mellan riksdag och regering avseende den fysiska riksplaneringen behandlas (prop. 1980/81:183 s. 16). I propositionen förordades att riksdagen närmast hade att besluta om riktlinjer för hushållning med mark och vatten medan regeringen hade huvudansvaret för den löpande fysiska riksplaneringen, något som bl. a. ansågs innebära att regeringen hade att uppmärksamma områden där markanvändningsförhållandena är särskilt komplicerade och överväga behovet av att föreskriva närmare utgångspunkter för planeringen i dessa områden, t. ex. genom att föreslå riksdagen att lägga fast kompletterande riktlinjer.

Riksdagen hade ingen erinran mot propositionen i denna del (CU 1980/81:39).

Utskottet delar självfallet motionärernas uppfattning om att riksdagens riktlinjer och de uttalanden i anslutning härtill som riksdagen gjort skall ligga till grund för riktlinjernas närmare tillämpning. Som motionärerna anför kan det dock inträffa att svårigheter kan uppstå när det gäller att tolka riktlinjernas innebörd. Önskvärt vore att riktlinjerna hade en sådan utformning och precisering att dessa svårigheter kunde undvikas. Om det emellertid uppstår tolkningsproblem av den art motionärerna nämner utgår utskottet från att regeringen inom ramen för den beslutade arbetsfördelningen närmare klargör riktlinjernas innebörd. Det får vidare förutsättas att den lagreglering av riktlinjerna som övervägs i arbetet med en naturresurslag kommer att ge bättre möjligheter än f. n. vid tillämpningen i konkreta ärenden. Något riksdagens tillkännagivande i enlighet med vad i motion 2097 (m) förordats finner utskottet inte erforderligt.

3.5 Indalsälvens deltalandskap

I motion 1062 (c) begärs ett riksdagens tillkännagivande om att Indalsälvens deltalandskap skall bedömas som ett riksintresse i den fysiska riksplaneringen. Motionären hävdar att Indalsälvens delta genom storlek och särprägel är ett omistligt landskapsparti av nationellt värde. Enligt motionärens uppfattning bör deltalandskapet skyddas. I motionen anförs att planer finns att dra väg E 4 genom deltalandskapet. Motionären synes anse att denna vägdragning delvis skulle utgöra ett icke acceptabelt ingrepp i deltat. Vägprojektet finns med i den aktuella vägplaneringen för Västernorrlands län.

Från de utgångspunkter bostadsutskottet närmast har att beakta, nämligen frågan om riktlinjer för den fysiska riksplaneringen, vill utskottet hänvisa till vad ovan (avsnitt 3.4) anförts om ansvarsfördelningen mellan olika organ i dessa frågor. Enligt denna fördelning som riksdagen tidigare ställt sig bakom ankommer det närmast på regeringen, ämbetsverken, länsstyrelserna och kommunerna att vidta åtgärder för att tillgodose viktiga mark- och vattenhushållningsintressen. Regeringen har att för riksdagen aktualisera frågan om ändring av riktlinjerna. Utskottet har inhämtat att länsstyrelsen i Västernorrlands län arbetar med frågan om att förklara vissa delar av deltat som naturreservat. Därmed ges skydd för naturmiljön.

Utskottet finner mot bakgrund av den beslutade ansvarsfördelningen för den fysiska riksplaneringen inte skäl föreslå riksdagen att göra det i motion 1062 (c) begärda tillkännagivandet. Motionens syfte får dessutom anses i inte ringa grad tillgodosett om den planerade reservatsbildningen kommer till stånd.

3.6 Hemställen

Utskottet hemställer

1. beträffande *näringslivets markbehov* att riksdagen avslår motion 1982/83:1574,
2. beträffande *skärgårdsbefolkningens boendeproblem* att riksdagen avslår motion 1982/83:672 yrkande 2,
3. beträffande *möjligheterna att bilda kommunala naturreservat* att riksdagen avslår motion 1982/83:673 yrkande 1,
4. beträffande *lag- och författningsformerna för markplanering m. m.* att riksdagen avslår motion 1982/83:673 yrkande 2,
5. beträffande *statistik m. m. över allmänt tillgänglig mark* att riksdagen avslår motion 1982/83:673 yrkande 3,
6. beträffande *forskning avseende mark för rekreation m. m.* att riksdagen avslår motion 1982/83:1060,
7. beträffande *tillämpning av riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen* att riksdagen avslår motion 1982/83:2097,

8. beträffande *skydd för Indalsälvens deltalandskap* att riksdagen avslår motion 1982/83:1062.

Stockholm den 8 november 1983

På bostadsutskottets vägnar

KJELL A. MATTSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Oskar Lindkvist (s), Rolf Dahlberg (m), Maj-Lis Landberg (s), Knut Billing (m), Magnus Persson (s), Bertil Danielsson (m), Birgitta Hambræus (c), Per Olof Håkansson (s), Lennart Nilsson (s), Margareta Gard (m), Kerstin Ekman (fp), Tore Claeson (vpk), Margareta Palmqvist (s) och Rune Evensson (s).

Särskilt yttrande

Mark för fritidsbebyggelse

Rolf Dahlberg, Knut Billing, Bertil Danielsson och Margareta Gard (alla m) anför:

Konkurrensen och trycket från fritidsintressena innebär i vissa delar av landet stora problem för den bofasta befolkningen. Som anføres i motion 672 (m) är efterfrågan på fritidsbostäder ofta vida större än tillgången något som inte sällan innebär en press uppåt på fastighetsvärdena. Så är fallet inte minst i våra skärgårdssamhällen och i andra kustnära områden. Det finns sålunda skäl vidta åtgärder för att så långt möjligt är skapa balans mellan tillgång och efterfrågan på fritidsfastigheter.

Som även anføres i motionen bör mark ställas till förfogande för fritids- och permanentbebyggelse. Bebyggelseutvecklingen är främst en kommunal angelägenhet. Utskottet utgår från att kommunerna vidtar de åtgärder som kan behövas för att komma till rätta med den i motionen upptagna frågan.

Frågan om fritidsbebyggelsens omfattning och utformning m. m. torde komma att behandlas i den proposition om riktlinjerna för samhällets politik för rekreation som enligt vad utskottet erfarit kommer att föreläggas riksdagen våren 1984. Det finns anledning anta att även den i motion 672 (m) aktualiserade frågan kommer att behandlas i denna proposition. Mot bakgrund av att riksdagen kan väntas få pröva frågan i ett större sammanhang har vi inte ansett det motiverat för riksdagen att nu ställa sig bakom vad i motionen hemställs. Vi vill emellertid framhålla att vi inte kan acceptera en utvidgad förköpslagstiftning för att därigenom styra efterfrågan på fritidshus m. m.

Moderata samlingspartiet har i partimotionen 360 yrkande 7 föreslagit att förköpslagen skall upphävas. Avsikten är att bostadsutskottet skall behandla detta yrkande våren 1984.

