

Jordbruksutskottets betänkande

1978/79:8

med anledning av motioner om naturvårdsfrågor m. m.

Motionerna

I motionen 1977/78:592 av Göthe Knutson m. fl. (m) hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad som anförts i motionen om information om allemansrättens innebörd.

I motionen 1977/78:784 av Ylva Annerstedt och Eric Enlund (båda fp) hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad som anförts i motionen om skärpta åtgärder mot de skador som nöjesutnyttjande av motorfordon i fjällvärlden (nationalparker) medför.

I motionen 1977/78:791 av Olof Palme m. fl. (s) hemställs, såvitt nu är i fråga (yrkandena 10–12), att riksdagen beslutar

10. att hos regeringen begära en plan över anspråk på och utnyttjande av begränsade naturresurser samt att en utredning tillsätts för utarbetande av en naturresurslag,

11. att hos regeringen begära att naturvårdskommittén får i uppdrag att utreda formerna för ett förstärkt skydd av våtmarkerna,

12. att hos regeringen begära att sådana föreskrifter omgående utfärdas att det klargörs hur institutet naturvårdsområde bör utnyttjas.

I motionen 1977/78:1612 av Åke Gillström (s) hemställs att riksdagen beslutar att hos regeringen anhålla om utredning om hur i motionen angivna hinder för slybekämpning lämpligen kan elimineras.

Gällande bestämmelser, tidigare riksdagsbehandling m. m.

Allemansrätten

I motionen 1977/78:592 framhålls det angelägna i en ökad information om allemansrättens verkliga innebörd och om de rättigheter och skyldigheter som är förenade med utövandet av denna sedvanerätt. Enligt motionärerna föreligger ett behov av sådan information inte minst när det gäller utländska turister som besöker Sverige. Motionärerna finner det lämpligt att t. ex. Sveriges turistråd får skyldighet att sprida korrekt information i frågan i större utsträckning än vad som hittills varit fallet. Enligt motionen kan det även övervägas om svenska turistbroschyrer till utlandet skall kontrolleras av lämpligt organ, t. ex. konsumentombudsmannen, så att spridning av vilseledande och bristfälliga uppgifter om allemansrätten–allemansskyldigheterna hindras.

Frågor med anknytning till allemansrätten har på senare tid i olika sammanhang varit föremål för riksdagens behandling (bl. a. JoU 1972:52, 1974:52, 1975/76:5 och 1975/76:28). Allemansrätten har beskrivits som en urgammal sedvanerätt, som endast i begränsad utsträckning kommit till uttryck i lag. I korthet kan den sägas avse friheten för envar att färdas till fots över och att under en kortare tid vistas på annans mark – om det inte är fråga om tomt, plantering eller besädd åkermark där beträdandet kan åstadkomma skada – och att där plocka blommor, bär och svamp. Allemansrätten får dock inte ta sig sådana uttryck att markägaren och andra fastighetens innehavare tillfogas någon nämnvärd olägenhet eller skada; hemfriden i vidsträckt mening och markägarens (motsvarande) ekonomiska intressen får inte kränkas. Över huvud taget får den som befinner sig i skog och mark anses vara skyldig att ta hänsyn till sin omgivning. Detta framgår bl. a. av 1 § naturvårdslagen (1964:822), som föreskriver att var och en skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen. Denna regel har självfallet betydelse också för allemansrättens del.

Jordbruksutskottet behandlade i betänkandet 1975/76:5 en motion med krav på åtgärder för ökad information om allemansrättens innehåll, med betoning av att med denna följer inte bara rättigheter utan även skyldigheter. Utskottet framhöll därvid att allemansrätten var av avgörande betydelse för människornas möjlighet att få rekreation och avkoppling i det fria. Behovet av att så fritt som möjligt få vistas i naturen ökade i takt med utvecklingen mot en allt större fritid. Det var under angivna förhållanden av största vikt att allemansrätten utövades på sådant sätt att den inte råkade i vanrykte. Utskottet underströk därför att den frihet som allemansrätten innebar var en frihet under ansvar. Utskottet betonade vidare värdet av en effektiv information rörande allemansrättens innehåll, vilken borde nå ut till människorna på ett så tidigt stadium som möjligt.

I betänkandet JoU 1976/77:10 behandlade jordbruksutskottet ett motionsyrkande (1975/76:2023 av Gösta Bohman m. fl. (m), yrkande 3) med krav på precisering av allemansrättens innebörd.

Utskottet anförde därvid bl. a.:

Utskottet vill med anledning av nu förevarande motion framhålla att vissa grundläggande principer angående allemansrättens innebörd i stort torde vara accepterade i det allmänna rättsmedvetandet. Detta utesluter självfallet inte att det kan förekomma situationer där den närmare omfattningen av allemansrätten är oklar eller föremål för delade meningar. I sakens natur ligger att frågor av angivet slag också kan vara kontroversiella och vålla konflikt mellan företrädare för markägarintressen resp. friluftshintressen. Detta torde gälla inte minst i de tätortsnära områdena, där möjligheterna till rekreation och friluftsliv utnyttjas intensivt och kanske inom relativt begränsade områden. Mot angiven bakgrund är det enligt utskottets mening särskilt angeläget att företrädare för olika intressen visar ömsesidig hänsyn och förståelse i nu åsyftade hänseenden. För undvikande av intressekonflikter synes det bl. a. viktigt att allemansrätten inte åberopas som stöd för ett

beteende som innebär påtaglig olägenhet för annans näringsutövning.

Enligt utskottets bedömande torde flertalet av dem som vistas i naturen känna till och respektera de krav som kan ställas när det gäller människans uppträdande i det fria. De fall av vanvård av naturen, nedskräpning och störande uppträdande m. m. som otvivelaktigt förekommer torde i många fall bero på tanklöshet eller bristande kännedom om de regler som bör gälla vid umgänget med naturen. Som utskottet tidigare framhållit borde ökade insatser för information bland allmänheten kunna bidra till att skapa bättre förhållanden. I sammanhanget kan nämnas t. ex. den verksamhet som från statens naturvårdsverks sida bedrivits för att ge ökad upplysning om allemansrätten. Åtgärderna i fråga har bl. a. omfattat framställning av broschyrer, kortfilmer för skolelever m. fl. samt programinslag i massmedia. Enligt utskottets mening kan det antagas att syftet med yrkandet 3 i motionen 1975/76:2023 i allt väsentligt kommer att tillgodoses genom den verksamhet som pågår på förevarande område. Motionsyrkandet bör med hänsyn till det anförda inte föranleda annan åtgärd än att utskottet ånyo understryker vikten av en effektiv och vederhäftig information om allemansrätten och om de rättigheter och skyldigheter som denna innebär.

I svar på två interpellationer angående allemansrätten anförde jordbruksministern den 21 november 1977 bl. a. följande:

Den frihet som allemansrätten ger att vistas i skog och mark och där bl. a. plocka svamp och bär är av oskattbart värde. Att vi måste slå vakt om allemansrätten är därför en självklarhet. Om detta råder också allmän politisk enighet.

Fastän vi alla är överens om grundprinciperna kan tillämpningen ibland vålla problem. Umgänget med naturen kräver kunskaper och varsamhet. En fortlöpande bred information om allemansrättens innebörd är därför nödvändig. Riksdagen har också vid flera tillfällen, senast i december 1976, understrukit vikten av en effektiv och vederhäftig information om allemansrätten och om de rättigheter och skyldigheter som denna innebär.

Information om allemansrätten bedrivs av en lång rad olika organ, såväl statliga som andra. Naturvårdsverket har gett ut ett flertal skrifter om allemansrätten såväl på svenska som på flera andra språk. De ideella naturvårdsorganisationerna bedriver också en upplysningsverksamhet inom detta område. Informationen till turister sker till stor del genom kommersiella organ. Att ge utländska turister med vana vid andra regler än dem vi har en kortfattad och samtidigt korrekt information om vad den svenska allemansrätten innebär är naturligtvis inte en helt lätt uppgift. Det har tyvärr också bl. a. i en del turistbroschyrer förekommit uttalanden om allemansrättens innebörd som kunnat ge anledning till missförstånd. Det är en viktig uppgift för bl. a. Sveriges Turistråd att verka för att informationen till utlandet om allemansrätten blir korrekt. Enligt vad jag erfarit kommer man från turistrådets sida att på olika sätt arbeta för att denna information skall förbättras.

Fordonstrafik m. m. i fjällvärlden

I motionen 1977/78:784 anfördes synpunkter på vissa turistarrangemang som görs av domänverkets dotterbolag Sverige Rekreation AB (SVEREK). Enligt motionärerna finns inslag i dessa arrangemang som inger oro från miljö- och

naturvårdssynpunkt. Som exempel anförS erbjudanden i SVEREK:s turistbroschyrer om resor med flyg, helikopter och skoter till olika rekreatiönsråden m. m. i fjällvärlden, däribland vissa nationalparker. Motionärerna anser det – med hänvisning bl. a. till de utredningar och överbägenden som låg till grund för terrängkörningslagen – anmärkningsvärt att ett statligt verk arrangerar resor av angivet slag.

I terrängkörningslagen (1975:1313) och terrängkörningsförordningen (1978:594) regleras körning i terräng med terrängfordon och motorfordon. Grundprincipen är att sådan körning är förbjuden på barmark samt på snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog som löper risk att skadas genom körningen. För vissa delar av fjällområdet skall enligt terrängkörningslagen gälla särskilda restriktioner.

Regeringen har nyligen beslutat begränsa skoterkörningen i de åsyftade fjällområdena. Beslutet, som träder i kraft den 1 januari 1979, omfattar tolv områden om sammanlagt drygt 22 000 km², från Långfjället-Rogen i söder till Torneträsk-Råstojaure i norr.

Den civila flygverksamheten regleras i bl. a. luftfartslagen (1957:297) och luftfärtskungörelsen (1961:558). Bestämmelserna ger luftfartsverket möjlighet att efter samråd med länsstyrelsen besluta om restriktioner i fråga om flygtrafik om det är påkallat av bl. a. hänsynen till friluftsliv eller naturskydd.

Landnings- och överflygningsförbud kan införas inom nationalparker med stöd av nationalparksreglementen.

Det kan tilläggas att de problem som är förenade med flygverksamheten i fjällområdet uppmärksammas av bl. a. länsstyrelsen i Norrbottens län, som i samråd med statens naturvårdsverk tillsatt en fjällplaneringsgrupp. I en rapport med titeln Översiktsplanering BD län Fjällområdet, upprättad i december 1977, har länsstyrelsen presenterat mål, riktlinjer och handlingsprogram rörande flygtrafiken inom länets fjällområden.

Enligt uppgift från SVEREK förekommer sedan sommaren 1977 inga erbjudanden om skoterresor genom Lapplands fjällvärld. Någon resa av det slaget kom f. ö. aldrig till stånd på grund av den opinion mot arrangemanget som uppstod. Beträffande flygresorna försöker man från SVEREK:s sida iakttä all den restriktivitet som är påkallad från naturvårdssynpunkt. I motionen omnämns, utöver skoterresan genom Lapplands fjällvärld, två researrangemang där flyg anlitas, nämligen Padjelantaturen och laxfjällfiske i Miekak. Padjelantaturen är en fjällvandring som är avsedd för dem som av olika orsaker inte kan vandra till fots längre sträckor i fjällen. I vandringen har därför inlagts två flygtransporter. Sommaren 1977 förekom endast två sådana turer. Miekak är en fiskecamp som inte lämpligen kan nås med andra kommunikationsmedel än flyg.

Vissa naturresursfrågor

I motionen 1977/78:791, yrkandena 10–12, framförs krav på hushållning med våra begränsade naturresurser och på ett förstärkt skydd av våtmarkerna. Vidare anförs synpunkter på hur institutet naturvårdsområde utnyttjas. Enligt motionärerna bör regeringen bl. a. låta utreda behovet av en övergripande naturresurslag med vars hjälp kraven på hushållning och omsorg med naturresurserna kan ställas. Beträffande våtmarkerna framhålls bl. a. att skyddet mot dikningsföretag i gällande rättsregler, främst vattenlagen och naturvårdslagen, är otillräckligt. Motionärerna föreslår att naturvårdskommittén i tilläggsdirektiv ges i uppdrag att framlägga förslag om ökat skydd av våtmarkerna. Enligt motionen är det vidare beklagligt att möjligheten att säkerställa mark genom att förklara ett område som naturvårdsområde inte utnyttjats mer än som skett. I detta hänseende föreslår motionärerna att sådana föreskrifter omgående utfärdas att det klargörs för länsstyrelserna hur institutet naturvårdsområde lämpligen bör utnyttjas.

Insikten om behovet av en förbättrad hushållning med naturresurser synes ha ökat kraftigt under senare år såväl i Sverige som i andra länder. I vårt land har inom ramen för vissa utredningar gjorts analyser sektorsvis av tillgång och efterfrågan för olika slag av råvaror, t. ex. i skogsutredningen (Jo 1973:06) och mineralpolitiska utredningen (I 1974:02). I samband med den regionalpolitiska planeringen och den fysiska riksplaneringen analyseras de geografiska konsekvenserna av samhällsutvecklingen och lämnas underlag för statsmakternas beslut om vilka riktlinjer som bör gälla för befolkningens regionala fördelning resp. hushållningen med landets samlade mark- och vattenresurser. Genom den utvärdering av den fysiska riksplaneringens planeringsskede som f. n. genomförs erhålls en första översiktlig bild av vilka konsekvenser beträffande i första hand markanvändning som den förväntade resp. planerade samhällsutvecklingen ger upphov till. Inom bostadsdepartementet förbereds en ny rapport om hushållningen med landets mark- och vattenresurser vilken avses publiceras under första halvåret 1979. Ytterligare ett exempel på inriktning mot mera övergripande resursplanering är den kommitté för vattenplanering (Jo 1977:06) som regeringen tillsatt.

Regeringen har vidare i början av detta år tillsatt en utredning angående riktlinjer för den framtida naturresurs- och miljöpolitiken (Dir 1978:7). Denna utrednings uppgift är i korthet att utföra en framtidsstudie som syftar till att öka kunskaperna om alternativa möjligheter till utveckling av samhället utifrån en ekologisk grundsyn. Utredningen skall därvid föreslå en politik för långsiktig hushållning med naturresurser i syfte att hushålla med och bättre överblicka olika möjligheter att utnyttja dessa. Ett samlat program för framtida insatser när det gäller skyddet av den yttre miljön skall utarbetas.

Åtgärder i syfte att bevara de svenska våtmarkerna grundas huvudsakligen

på naturvårdslagens (1964:822) regler till skydd för naturmiljön. Enligt 18 § naturvårdslagen gäller tillståndstvång för vissa slag av täktverksamhet, bl. a. torvtäkt. Beträffande arbetsföretag som ej omfattas av tillståndstvång men som kan antas komma att väsentligt ändra naturmiljön stadgas i 20 § naturvårdslagen att samråd skall ske med länsstyrelsen innan företaget utförs. Bestämmelsen omfattar ej företag vartill tillstånd lämnats enligt vattenlagen (1918:523).

I 7 kap. vattenlagen ges föreskrifter om torrläggning av mark genom dikning, vattenavledning och invallning. Bestämmelserna ger begränsade möjligheter till ingripanden mot dylika företag med åberopande av allmänna intressen, såsom t. ex. naturvårdsintressen. I vattenlagsutredningens betänkande (SOU 1977:27) har emellertid framlagts förslag som syftar till att ge ökade möjligheter i detta hänseende. I sin motivering anför utredningen bl. a. (s. 141) att med möjligheten till en friare tillåtighetsbedömning än f. n. hänsyn lättare torde kunna tas till naturvårdskrav, t. ex. dem som gäller s. k. våtmarker.

En vid riksmötet 1976/77 väckt motion om bl. a. inventering och förstärkt skydd av våtmarker behandlades av jordbruksutskottet i betänkandet 1976/77:36. Utskottet anförde därvid bl. a.:

Utskottet kan i stort ansluta sig till de synpunkter som anförs i motionen angående det angelägna i att skapa ett bättre skydd för våtmarkerna. Med hänsyn till intresset av att utnyttja våtmarker för att åstadkomma en ökad produktion av skogsråvara och mot bakgrund av de diskussioner som förts om plantering av s. k. energiodlingar (bl. a. snabbväxande poppel) på våtmarker är det enligt utskottets mening också nödvändigt att vi får en bättre bild av omfattningen och betydelsen av de svenska våtmarkerna. En våtmarksinventering, förslagsvis genom naturvårdsverkets försorg och i huvudsaklig överensstämmelse med motionärernas förslag, bör kunna ge nödvändigt underlag för vidare diskussioner angående avvägningen mellan bl. a. naturvårdens och skogsbrukets intressen. Ett uppdrag av här åsyftat slag måste självfallet av bl. a. praktiska skäl ges någon form av begränsning. Det kan dock förutsättas att naturvårdsverket bör kunna finna former för en angelägenhetsgradering härvidlag. Det förtjänar påpekas att hittills verkställda undersökningar, bl. a. inom ramen för den fysiska riksplaneringen och skogsbruksplaneringen, bör beaktas i sammanhanget. Beträffande motionärernas förslag om åtgärder i övrigt till skydd för våtmarkerna vill utskottet hänvisa till pågående arbete inom vattenlagsutredningen och skogsutredningen. Med hänsyn till att en inventering av det slag utskottet nyss uttalat sig för kan vara relativt tidskrävande synes det angeläget att skyddsaspekten blir föremål för noggrann prövning inom nämnda utredningar eller i annat sammanhang. Utskottet utgår bl. a. från att riskerna för skador på miljön genom ett ökat utnyttjande av våtmarker för skogsproduktion liksom de positiva effekterna på lokalklimat och skogsbruk av dessas bevarande blir särskilt beaktade inom skogsutredningen och i anslutning till kommande överväganden med anledning av vattenlagsutredningens förslag.

Vad utskottet här anfört i fråga om inventering och skydd av våtmarker bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Riksdagen följde utskottet (rskr 1976/77:337).

Regeringen har med anledning av nyssnämnda riksdagsbeslut uppdragit åt statens naturvårdsverk att genomföra en kartläggning av våtmarkerna. Kartläggningen avses bl. a. omfatta en inventering, utvärdering och prioritering av dessa marker från naturvårdssynpunkt och med hänsyn till intresset av en långsiktig hushållning med den naturresurs som våtmarkerna utgör. Med hänsyn till de motstående intressen som kan komma att beröras i ärendet avser vissa andra statliga myndigheter att samtidigt genomföra inventeringar med avseende på våtmarkers utnyttjande för energiproduktion. I samband härmed kommer olika intressen i fråga om våtmarker att belysas såvitt gäller jordbruk, skogsbruk, torvutvinning samt odling av snabbväxande skog och bladvass för energiändamål.

Möjligheten att säkerställa visst markområde genom att förklara detta som naturvårdsområde tillkom år 1975 genom ett tillägg (1974:1025) till naturvårdslagen. Institutet är närmast avsett för områden där mera begränsade åtgärder är tillräckliga för att skydda eller vårda naturmiljön. Om åtgärd som skall vidtas är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras, skall området dock avsättas till naturreservat. Beslut angående naturvårdsområde grundar ingen rätt till ersättning för markägaren.

Enligt uppgift från naturvårdsverket hade den 1 juli 1978 i hela landet fyra områden med en sammanlagd areal av 1 301 hektar förklarats som naturvårdsområde. Av dessa är två områden belägna i Östergötlands län, ett i Blekinge län och ett i Norrbottens län.

Slybekämpning

I motionen 1977/78:1612 erinras om de omfattande insatser samhället gjort för att uppmuntra till slybekämpning och därmed bibehållandet av ett öppet landskap. Enligt motionären kvarstår dock fortfarande stora brister i angivet hänseende. Motionären pekar härvidlag på några faktorer som hindrar att den mekaniska slybekämpningen skall kunna ytterligare utvidgas, nämligen den allmänna regeln att man inte får avverka på annans mark samt frånvaron av krav på markägaren att själv bekämpa sly. Enligt motionen är det angeläget att dessa brister i lagstiftningen elimineras.

Jordbruksutskottet behandlade i betänkandet 1976/77:20 en i huvudsak likalydande motion. Utskottet redogjorde därvid för de insatser på området som gjorts från statsmakternas sida i form av bidragsgivning till landskapsvårdande åtgärder samt beredskapsarbeten. Vidare framhölls att den förändrade naturvårdslagstiftningen medfört nya skyddsformer och ökade möjligheter för samhället att säkerställa och utnyttja områden för natur- och landskapsvård. Enligt utskottets mening borde t. ex. institutet naturvårdsområde kunna tjäna som ett instrument när det gäller åtgärder av i motionen åsyftat slag. I betänkandet hänvisas bl. a. också till den kartläggning av erfarenheterna rörande bekämpning av busk- och trädvegetation som förbereddes i naturvårdsverket. Mot bakgrund av de åtgärder som vidtagits

och den uppmärksamhet hithörande spörsmål var föremål för på olika håll fann utskottet inte skäl föreslå någon särskild åtgärd från riksdagens sida med anledning av motionen i fråga.

På förslag av utskottet lämnades motionen utan någon riksdagens åtgärd.

Enligt uppgift från statens naturvårdsverk pågår f. n. viss utbildningsverksamhet för personer som är sysselsatta med landskapsvård. Vidare planerar man att inom kort göra en sammanställning och utvärdering av bl. a. tekniken vid slybekämpning. Konflikter med markägare i samband med slybekämpning uppges vara mycket sällsynta.

I sammanhanget bör nämnas att 1974 års jordförvärvsutredning föreslagit en ny jordhävdslag, benämnd lag om skötsel av jordbruksmark. Enligt förslaget skall myndighet kunna ålägga markägare/brukare att vidta åtgärder för iståndsättande av mark som är lämplig för jordbruksproduktion. Sådant åläggande torde kunna avse bl. a. slybekämpning. Proposition i ämnet kommer att föreläggas riksdagen troligtvis omkring årsskiftet 1978-1979. När det gäller skogsmark har 1973 års skogsutredning lagt fram förslag som bl. a. innebär vidgade möjligheter för skogsvårdsmyndighet att ge föreskrifter om röjning m. m. (SOU 1978:6).

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet ett antal under riksmötet 1977/78 väckta motioner angående olika naturvårdsfrågor m. m.

Allemansrätten

I motionen 1977/78:592 framhålls det angelägna i en ökad information om allemansrättens verkliga innebörd och om de rättigheter och skyldigheter som är förenade med utövandet av denna sedvanerätt. Enligt motionärerna behövs sådan information inte minst när det gäller utländska turister som besöker Sverige. Motionärerna finner det lämpligt att t. ex. Sveriges turistråd får skyldighet att sprida korrekt information i frågan i större utsträckning än vad som hittills varit fallet. Enligt motionen kan det även övervägas om svenska turistbroschyrer till utlandet skall kontrolleras av lämpligt organ, t. ex. konsumentombudsmannen, så att spridning av vilseledande och bristfälliga uppgifter om allemansrätten–allemansskyldigheterna hindras.

Som i det föregående redovisats har frågor med anknytning till allemansrätten på senare tid vid flera tillfällen varit föremål för riksdagens behandling, bl. a. med anledning av väckta motioner. Därvid har särskild uppmärksamhet ägnats behovet av en ökad information om allemansrättens innebörd, med betoning av att med denna följer inte bara rättigheter utan även skyldigheter. Utskottet har i nämnda sammanhang bl. a. understrukit vikten av en effektiv och vederhäftig information om allemansrätten och om de rättigheter och

skyldigheter som denna innebär (se bl. a. JoU 1976/77:10).

Sedan frågan om information rörande allemansrätten senast behandlades av utskottet har ämnet tagits upp i interpellationer. I sitt svar på dessa anförde dåvarande jordbruksministern, statsrådet Dahlgren, den 21 november 1977 bl. a. följande.

Den frihet som allemansrätten ger att vistas i skog och mark och där bl. a. plocka svamp och bär är av oskattbart värde. Att vi måste slå vakt om allemansrätten är därför en självklarhet. Om detta råder också allmän politisk enighet.

Fastän vi alla är överens om grundprinciperna kan tillämpningen ibland vålla problem. Umgången med naturen kräver kunskaper och varsamhet. En fortlöpande bred information om allemansrättens innebörd är därför nödvändig. Riksdagen har också vid flera tillfällen, senast i december 1976, understrukt vikten av en effektiv och vederhäftig information om allemansrätten och om de rättigheter och skyldigheter som denna innebär.

Information om allemansrätten bedrivs av en lång rad olika organ, såväl statliga som andra. Naturvårdsverket har gett ut ett flertal skrifter om allemansrätten såväl på svenska som på flera andra språk. De ideella naturvårdsorganisationerna bedriver också en upplysningsverksamhet inom detta område. Informationen till turister sker till stor del genom kommersiella organ. Att ge utländska turister med vana vid andra regler än dem vi har en kortfattad och samtidigt korrekt information om vad den svenska allemansrätten innebär är naturligtvis inte en helt lätt uppgift. Det har tyvärr också bl. a. i en del turistbroschyrer förekommit uttalanden om allemansrättens innebörd som kunnat ge anledning till missförstånd. Det är en viktig uppgift för bl. a. Sveriges Turistråd att verka för att informationen till utlandet om allemansrätten blir korrekt. Enligt vad jag erfarit kommer man från turistrådets sida att på olika sätt arbeta för att denna information skall förbättras.

Vad utskottet tidigare anfört om vikten av en effektiv och vederhäftig information rörande de rättigheter och skyldigheter som är förenade med allemansrättens utövande gäller självfallet i oförändrad utsträckning. Med anknytning till dåvarande jordbruksministerns nu återgivna uttalanden vill utskottet för sin del framhålla värdet av att berörda myndigheter och organ fortlöpande uppmärksammar behovet av upplysning och information på här åsyftade område. Med vad utskottet nu anfört bör riksdagen kunna anse motionen 1977/78:592 besvarad.

Fordonstrafik m. m. i fjällvärlden

I motionen 1977/78:784 anfördes synpunkter på vissa turistarrangemang som görs av domänverkets dotterbolag Sverige Rekreation AB (SVEREK). Enligt motionärerna finns inslag i dessa arrangemang som inger oro från miljö- och naturvårdssynpunkt. Som exempel anfördes erbjudanden om resor med flyg, helikopter och skoter till olika rekreationsområden m. m. i fjällvärlden, däribland vissa nationalparker. Motionärerna anser det – med hänvisning bl. a. till de utredningar och överväganden som låg till grund för terrängkör-

ningslagen – anmärkningsvärt att ett statligt verk arrangerar resor av angivet slag.

Utskottet vill erinra om att gällande bestämmelser på förevarande område, bl. a. terrängkörningslagen (1975:1313) och luftfartslagen (1957:297), ger vederbörande myndigheter möjlighet att införa restriktioner i fråga om skotertrafik resp. flygtrafik om det är påkallat av hänsyn till friluftsliv eller naturskydd. För nationalparkernas del gäller dessutom att t. ex. landnings- och överflygningsförbud kan införas med stöd av nationalparksreglementen. Som framgår av den föregående redogörelsen har regeringen med verkan fr. o. m. den 1 januari 1979 beslutat begränsa skoterkörningen i tolv fjällområden om sammanlagt drygt 22 000 km², från Långfjället-Rogen i söder till Torneträsk-Råstojaure i norr. Vidare har länsstyrelsen i Norrbottens län i samråd med statens naturvårdsverk tillsatt en fjällplaneringsgrupp som särskilt uppmärksammat problemen med flygverksamhet i fjällområdet. I en rapport med titeln Översiktsplanering BD län Fjällområdet har länsstyrelsen angivit mål, riktlinjer och handlingsprogram rörande flygtrafiken inom länets fjällområden.

Vad särskilt beträffar de i motionen åsyftade turistarrangemangen vill utskottet nämna att det sedan sommaren 1977, enligt uppgifter från SVEREK, inte förekommer något erbjudande om skoterresor genom Lapplands fjällvärld. Någon resa av det slaget kom f. ö. aldrig till stånd. När det gäller flygresor försöker man från arrangörernas sida att iakttä alla den restriktivitet som är påkallad från naturskyddssynpunkt.

Utskottet delar självfallet uppfattningen om det angelägna i att fordons- trafik och luftfart i fjällområdet bedrivs så att verksamheten i fråga vållar minsta möjliga olägenhet från miljö- och naturvårdssynpunkt. Med hänsyn till vad utredningen i ärendet gett vid handen synes motionen 1977/78:784 dock inte behöva föranleda någon särskild åtgärd från riksdagens sida. Med vad utskottet anfört bör motionen kunna anses besvarad.

Vissa naturresursfrågor m. m.

I motionen 1977/78:791, yrkandena 10–12, framförs krav på hushållning med våra begränsade naturresurser och på ett förstärkt skydd av våtmarkerna. Vidare anför synpunkter på hur institutet naturvårdsområde bör utnyttjas. Enligt motionärerna bör regeringen bl. a. låta utreda behovet av en övergripande naturresurslag med vars hjälp kraven på hushållning och omsorg med naturresurserna kan ställas. En plan över anspråken på och utnyttjandet av begränsade naturresurser bör vidare upprättas. Beträffande våtmarkerna framhålls bl. a. att skyddet mot dikningsföretag i gällande rättsregler, främst vattenlagen och naturvårdslagen, är otillräckligt. I motionen beklagas vidare att möjligheten att säkerställa mark genom att förklara ett område som naturvårdsområde inte utnyttjats mer än som skett. Motionärerna föreslår att sådana föreskrifter omgående utfärdas att det

klargörs för länsstyrelserna hur institutet naturvårdsområde lämpligen bör utnyttjas.

Utskottet vill såvitt gäller skyddet för begränsade naturresurser m. m. erinra om att insikten om behovet av en förbättrad hushållning med naturresurser kraftigt ökat under senare år såväl i Sverige som i andra länder. I vårt land har inom ramen för olika utredningar gjorts analyser sektorsvis av tillgång och efterfrågan för olika slag av råvaror, t. ex. i skogsutredningen (Jo 1973:06) och mineralpolitiska utredningen (I 1974:02). I samband med den regionalpolitiska planeringen och den fysiska riksplaneringen analyseras de geografiska konsekvenserna av samhällsutvecklingen och lämnas underlag för statsmakternas beslut om vilka riktlinjer som bör gälla för befolkningens regionala fördelning resp. hushållningen med landets samlade mark- och vattenresurser. Genom den utvärdering av den fysiska riksplaneringens planeringsskede som f. n. genomförs erhålls en första översiktlig bild av vilka konsekvenser beträffande i första hand markanvändning som den förväntade resp. planerade samhällsutvecklingen ger upphov till. Inom bostadsdepartementet förbereds en ny rapport om hushållningen med landets mark- och vattenresurser vilken avses publiceras under första halvåret 1979. Ytterligare ett exempel på åtgärder syftande till en mera övergripande resursplanering utgör tillsättandet av en kommitté för vattenplanering (Jo 1977:06).

Som i det föregående redovisats har regeringen i början av detta år tillsatt en utredning angående riktlinjerna för den framtida naturresurs- och miljöpolitiken. I direktiven framhålls bl. a. att samhällsutvecklingen måste ges en sådan inriktning att den kan tillgodose kraven på en långsiktig hushållning med naturresurserna och på en god miljö. En inledande uppgift för kommittén blir att studera vilka förändringar i fråga om utnyttjande av naturresurserna som en ekologisk grundsyn kräver. I anslutning till den utvärdering av det hittillsvarande miljövårdsarbetet som kommittén föreslås göra bör möjligheterna prövas att upprätta ett samlat program för framtida insatser när det gäller skyddet av den yttre miljön.

Mot bakgrund av den principiella syn på inriktningen av naturresurs- och miljöpolitiken som kommit till uttryck i direktiven förefaller det enligt utskottets mening naturligt att tankegångar av det slag som framförts i motionen 791 i nu förevarande hänseende blir föremål för utredningens prövning. Utskottet finner därför för sin del lämpligt att riksdagen hos regeringen begär att motionen 1977/78:791, yrkandet 10, överlämnas till naturresurs- och miljökommittén.

Vad beträffar bevarandet av våtmarkerna vill utskottet erinra om att riksdagen under riksmötet 1976/77 i anslutning till en motion i ämnet uttalade sig för att en inventering av landets våtmarker skulle komma till stånd (JoU 1976/77:36, rskr 1976/77:337). Regeringen har med anledning härav uppdragit åt statens naturvårdsverk att genomföra en kartläggning av dessa marker. Kartläggningen avses bl. a. omfatta en inventering, utvärde-

ring och prioritering av våtmarkerna från naturvårdssynpunkt och med hänsyn till intresset av en långsiktig hushållning med den naturresurs som våtmarkerna utgör. Med hänsyn till de motstående intressen som kan komma att beröras i ärendet avser vissa andra statliga myndigheter att samtidigt genomföra inventeringar med avseende på våtmarkers utnyttjande för energiproduktion. I samband härmed kommer olika intressen i fråga om våtmarker att belysas såvitt gäller jordbruk, skogsbruk, torvutvinning samt odling av snabbväxande skog och bladvass för energiändamål.

Som i motionen 1977/78:791 anförts ger gällande rättsregler endast begränsade möjligheter att hävda allmänna intressen vid prövningen av vissa markavvattningsföretag. I vattenlagsutredningens betänkande (SOU 1977:27) har emellertid framlagts förslag som syftar till en friare tillåtlighetsbedömning i fråga om vattenföretagets inverkan på skyddsvärda allmänna intressen. Enligt utredningen torde med möjligheten till en friare tillåtlighetsbedömning än f. n. hänsyn lättare kunna tas till naturvårdskrav, t. ex. dem som gäller s. k. våtmarker (s. 141). Av betydelse i sammanhanget är bl. a. också utredningens förslag om en något vidare förprövningsskyldighet för markavvattningsföretag än som gäller f. n. Också i detta avseende hänvisar utredningen till naturvårdsintressen och de under senare år ofta framförda kraven på skydd för vissa våtmarker (s. 322).

Frågan om våtmarkernas bevarande kan självfallet också komma att påverkas av överväganden som görs inom den fysiska riksplaneringen och i den ovan nämnda naturresurs- och miljökommittén resp. kommittén för vattenplanering.

Utskottet vill för sin del med skärpa understryka att man vid en samhällsutveckling som leder till ett ökat utnyttjande av våtmarker för bl. a. energiproduktion måste ägna särskild uppmärksamhet åt möjligheterna att hävda allmänna miljö- och naturvårdsintressen. Med hänsyn härtill hälsar utskottet med tillfredsställelse den i olika sammanhang igångsatta inventerings- och utredningsverksamhet berörande våtmarksfrågor, vilken i korthet redovisats ovan. Bl. a. bör enligt utskottets mening naturvårdsverkets våtmarksinventering och i anslutning härtill påbörjade inventeringar av olika energikällor med anknytning till våtmarker kunna ge ett värdefullt underlag för de avvägningar av olika motstående intressen som kan bli nödvändiga att göra. Utskottet utgår sålunda från att riskerna för skador på miljön genom ett ökat utnyttjande av våtmarker för olika ändamål liksom de positiva effekterna på lokalklimat och skogsbruk av dessas bevarande blir särskilt beaktade av regeringen i anslutning till pågående eller kommande överväganden rörande den inventerings- och utredningsverksamhet som har anknytning till våtmarksfrågor. I samband därmed synes även böra prövas i vad mån de formella rättsreglerna på förevarande område ger utrymme för det förstärkta skydd av våtmarkerna som framstår som nödvändigt vid ett ökat ianspråktagande av dessa marker för t. ex. ett intensifierat skogsbruk eller utveckling av nya energiformer. Vad utskottet här anfört med anledning

av motionen 1977/78:791, yrkande 11, bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Möjligheten att säkerställa visst markområde som naturvårdsområde tillkom år 1975 i samband med att riksdagen fattade beslut om vissa ändringar och tillägg i naturvårdslagen m. m. (prop. 1974:166, JoU 1974:52, rskr 1974:405). Institutet naturvårdsområde är närmast avsett för områden där mera begränsade åtgärder är tillräckliga för att skydda eller vårda naturmiljön. Vid jämförelse med naturreservat har den nya skyddsformen den fördelen att den i mindre grad inkräktar på förvaltningen av fastigheten. Inrättande av naturvårdsområde medför ingen rätt för markägaren att få ersättning av det allmänna. Åtgärden skall genomföras i samråd mellan det allmänna och sakägarna.

Utskottet vill erinra om att det enligt riksdagens beslut anförtratts åt de naturvårdande myndigheterna att sköta den praktiska tillämpningen av nu åsyftade bestämmelser. Institutet naturvårdsområde är sålunda i första hand avsett att prövas av vederbörande länsstyrelse. Det förhållandet att institutet hittills kommit till användning endast i mindre omfattning utgör enligt utskottets mening inte anledning till något riksdagsinitiativ i frågan. Den tid som den nya skyddsformen varit i kraft synes t. ö. vara för kort för att kunna ge annat än högst begränsade erfarenheter av densamma. Utskottet avstyrker i enlighet med det anförda motionen 1977/78:791 i förevarande del.

Slybekämpning

I motionen 1977/78:1612 erinras om de omfattande insatser samhället gjort för att uppmuntra till slybekämpning och därmed bibehållandet av ett öppet landskap. Enligt motionären kvarstår dock fortfarande stora brister i angivet hänseende. Motionären pekar härvidlag på några faktorer som hindrar att den mekaniska slybekämpningen ytterligare utvidgas, nämligen den allmänna regeln att man inte får avverka på annans mark samt frånvaron av krav på markägaren att själv bekämpa sly. Enligt motionen är det angeläget att dessa brister i lagstiftningen elimineras.

Utskottet får erinra om att ett liknande motionsyrkande behandlades av utskottet i betänkandet 1976/77:20. Utskottet redogjorde därvid för de insatser på området som gjorts från statsmakternas sida i form av bidragsgivning till landskapsvårdande åtgärder samt beredskapsarbeten. Vidare framhölls att den förändrade naturvårdslagstiftningen medfört nya skyddsformer och ökade möjligheter för samhället att säkerställa och utnyttja områden för natur- och landskapsvård. Enligt utskottets mening borde t. ex. institutet naturvårdsområde kunna tjäna som ett instrument när det gällde åtgärder av i motionen åsyftat slag. Mot bakgrund av de åtgärder som vidtagits och den uppmärksamhet hithörande spörsmål var föremål för på olika håll fann utskottet inte skäl föreslå någon särskild åtgärd från riksdagens

sida med anledning av motionen i fråga. Riksdagen följde utskottet.

I anslutning till nu förevarande motion kan utskottet för sin del ånyo vitsorda det angelägna i att effektiva åtgärder vidtas i syfte att bibehålla ett öppet landskap. Slybekämpning och andra landskapsvårdande åtgärder fyller härvidlag en viktig uppgift. Av särskild betydelse är givetvis den verksamhet som äger rum till gagn för naturvårdens intressen inom ramen för ett aktivt jord- och skogsbruk. Dock kan i sammanhanget finnas anledning påpeka att röjning av sly inte undantagslöst är till fördel för landskapsvården på längre sikt med hänsyn till att vissa berörda växter kan ha en kvävesamlande effekt eller motverka erosion i vattendrag.

När det gäller möjligheterna att vidta åtgärder på annans mark vill utskottet framhålla att konflikter med markägare i samband med slyröjning, enligt uppgift från naturvårdsverket, är mycket sällsynta. I vart fall kan problemen inte anses vara av den storleksordningen att särskilda åtgärder från statsmakternas sida är påkallade. I sammanhanget vill utskottet erinra om att 1974 års jordförvärvsutredning lagt fram förslag till en ny jordhävdslag, benämnd lag om skötsel av jordbruksmark. Enligt förslaget skall myndighet kunna ålägga markägare m. fl. att vidta åtgärder för istandsättande av mark som är lämplig för jordbruksproduktion. Sådant åläggande torde kunna avse bl. a. slybekämpning. När det gäller skogsmark har 1973 års skogsutredning lagt fram förslag som bl. a. innebär vidgade möjligheter för skogsvårdsmyndighet att ge föreskrifter om röjning m. m.

Med hänsyn till det anförda finner utskottet att motionen 1977/78:1612 inte påkallar någon särskild åtgärd från riksdagens sida.

Hemställan

Utskottet hemställer
att riksdagen

1. beträffande information om allemansrätten anser motionen 1977/78:592 besvarad med vad utskottet anfört,
2. beträffande fordonstrafik m. m. i fjällvärlden anser motionen 1977/78:784 besvarad med vad utskottet anfört,
3. beträffande hushållningen med naturresurser m. m. som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om överlämnande av motionen 1977/78:791, yrkande 10, till naturresurs- och miljökommittén,
4. beträffande skyddet av våtmarkerna som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört med anledning av motionen 1977/78:791, yrkande 11,
5. beträffande institutet naturvårdsområde avslår motionen 1977/78:791, yrkande 12,
6. beträffande slybekämpning lämnar motionen 1977/78:1612 utan åtgärd.

Stockholm den 21 november 1978

På jordbruksutskottet vägnar

EINAR LARSSON

Närvarande: Einar Larsson (c), Svante Lundkvist (s), Hans Wachtmeister (m), Bertil Jonasson (c), Sven Lindberg (s), Arne Andersson i Ljung (m), Gunnar Olsson (s), Märta Fredrikson (c), Håkan Strömberg (s), Tage Adolfsson (m), Stig Alftin (s), Rune Johnsson i Mölndal (c), Kerstin Anér (fp), Erik Johansson i Simrishamn (s) och Wivi-Anne Radesjö (s).

Reservation

beträffande institutet naturvårdsområde, m. m. av Svante Lundkvist, Sven Lindberg, Gunnar Olsson, Håkan Strömberg, Stig Alftin, Erik Johansson i Simrishamn och Wivi-Anne Radesjö (samtliga s) som anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 13 som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "föreläggande del" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den i motionen 1977/78:791 framförda uppfattningen om det beklagliga i att institutet naturvårdsområde inte kommit till användning i större utsträckning än som skett. Behovet av att säkerställa mark för sådana angelägna ändamål som t. ex. rekreation, vetenskap och kultur är stort. Enligt utskottets mening torde det i många fall vara möjligt att utnyttja ett markområde för bl. a. rekreation eller för åtgärder i landskapsvårdande syfte utan att pågående markanvändning, t. ex. inom ramen för ett normalt jord- eller skogsbruk, hindras. I sådana fall bör institutet naturvårdsområde användas. Genom ett ökat utnyttjande av nämnda skyddsform kan, som utskottet anför i det följande, samtidigt ges möjligheter till en intensifierad landskapsvård, innefattande bl. a. slybekämpning. Utskottet vill mot angivna bakgrund understryka det angelägna i att åtgärder vidtas i syfte att främja ett ökat användande av institutet naturvårdsområde i enlighet med de tankegångar som låg till grund för riksdagens beslut om införande av nämnda skyddsform.

dels den del av utskottets yttrande på s. 14 som börjar med "I anslutning" och slutar med "riksdagens sida" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill för sin del understryka det angelägna i att slybekämpning och andra landskapsvårdande åtgärder kan utföras på ett effektivt sätt i syfte att bibehålla ett öppet landskap. Som i motionen 1977/78:1612 påpekas kan det med nuvarande lagstiftning uppstå problem i fråga om det praktiska genomförandet av landskapsvårdande insatser. Sålunda kan det t. ex.

förekomma att en från naturvårdssynpunkt önskvärd siktröjning på markområden mellan särskilt anordnade rastplatser vid allmän väg och vissa sjöar eller vattendrag blir ofullständigt genomförd genom att någon eller några av de berörda markägarna inte ger tillstånd till att röjningen utförs. Enligt utskottets mening bör åtgärder för ett ökat utnyttjande av den nya skyddsformen naturvårdsområde också kunna innefatta den typ av slybekämpning som avses i motionen 1977/78:1612. Utskottet föreslår att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet härvidlag anfört.

dels utskottets hemställan under 5 och 6 bort ha följande lydelse:

5. beträffande institutet naturvårdsområde m. m. som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört med anledning av motionerna 1977/78:791, yrkande 12, och 1977/78:1612.