

## Nr 46

### *Utlåtande i anledning av motioner om förbättrad naturvård.*

I de likalydande till 1969 års riksdag väckta motionerna I: 235 av herr *Hjorth m. fl.* och II: 267 av herr *Ekström m. fl.* vari hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om utredning beträffande ett för nationalhushållet rimligt mål för säkerställandet av naturvårdsobjekt och beträffande de förbättringar av naturvårdens rättsliga och/eller finansiella villkor som krävs för att uppnå detta mål.

Utskottet har i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden över motionerna från statens naturvårdsverk, riksrevisionsverket och Riksförbundet Landsbygdens folk. Se bilaga till detta utlåtande.

*Utskottet.* Med föreliggande motioner åsyftas en effektivisering av samhällets rättsliga medel och finansiella resurser för säkerställandet av naturområden mot bakgrunden av en rimlig målsättning för nämnda verksamhet. Som tänkbara vägar anges bättre möjligheter för samhället att begränsa ersättningarna till markägare genom viss reglering av sådana markutnyttjanden som täktverksamhet och glesbebyggelse, upprättande av fleråriga planerings- och investeringsramar samt utspridning av ersättningarna inom en längre tidrymd genom lånefinansiering och långa amorteringstider.

Vad gäller frågan om begränsning av markägarersättningarna har av remissbehandlingen framgått att bygglagutredningen och expropriationsutredningen i enlighet med sina direktiv väntas lägga fram förslag som kan komma att direkt eller indirekt ge resultat i av motionärerna åsyftad riktning. Med samma syfte arbetar också en av chefen för justitiedepartementet nyligen tillsatt utredning om samfälligheter för täkt av grus m. m. Vidare bör erinras om att statens naturvårdsverk har i uppdrag att följa utvecklingen beträffande tillämpningen av ersättningsbestämmelserna i naturvårdslagen samt, i den mån så befinns påkallat, göra dem till föremål för överväganden och inkomma till Kungl. Maj:t med de förslag som kan förmedlas därav. I fråga om finansieringen av markägarersättningarna finns enligt riksrevisionsverket inga tekniska hinder för en rationellt ordnad verksamhet på naturvårdsområdet. I sammanhanget får utskottet påpeka att någon upplåning för viss statsutgift numera inte förekommer och inte skulle kunna ersätta den nuvarande utgiftsprövningen.

Av det anförda framgår att väsentliga delar av de i motionerna upptagna frågorna redan är föremål för överväganden i skilda sammanhang. Med hänsyn härtill och till vad i övrigt anförts i det föregående finner utskottet den av motionärerna föreslagna utredningen inte vara motiverad. Utskottet hemställer därför

att riksdagen lämnar motionerna I: 235 och II: 267 utan åtgärd.

Stockholm den 27 november 1969

På jordbruksutskottets vägnar:

NILS G. HANSSON

---

*Vid detta ärendes slutbehandling har närvarit*

från f ö r s t a kammaren: herrar Hedström (s), Skårman (fp), Hermansson (cp)\*, Magnusson (s), fru Hultell (m), herrar Skagerlund (fp), Manne Olsson (s)\*, fru Margit Lundblad (s), herrar Lokander (s) och Ingvar Andersson (m);

från a n d r a kammaren: herrar Hansson i Skegrie (cp), Persson i Skänninge (s), Lundmark (s), Eskilsson i Likenäs (s), Jonasson (cp), fru Lindberg (s), herr Björk i Påarp (s)\*, fru Sundberg (m)\*, fru Sundström (s) och herr Berndtsson (fp)\*.

\* Ej närvarande vid justeringen.

## **Yttranden över motionerna I:235 och II:267**

### **Statens naturvårdsverk (11.4.1969)**

Naturvårdsverket tillstyrker att den av motionärerna föreslagna utredningen kommer till stånd och anför vidare.

De hittillsvarande erfarenheterna av naturvårdens möjligheter att planmässigt säkerställa naturområden har enligt naturvårdsverkets mening visat behov av en utredning av det slag motionärerna avser.

Visserligen kan bygglagutredningens och expropriationsutredningens arbete redan innevarande år komma att ge resultat som vore av värde för det av motionärerna åsyftade ändamålet. Likaså torde en blivande utredning om s. k. grussamfälligheter i särskild ordning kunna ge lösningar på en del av de besvärliga värderingsproblem som inrymmes i naturvårdslagstiftningen.

Kvar står emellertid åtskilliga för säkerställandet av naturområden specifika problem som både avser planering av investeringar och de rättsliga möjligheterna att genomföra naturvårdens önskemål. Tillräckliga erfarenheter torde numera ha vunnits sedan naturvårdslagen trädde i kraft 1.1.1965 för att kunna bedöma var de besvärligaste hindren finns för en önskvärd utveckling. Dessa erfarenheter visar bland annat att det finns ett aktivt intresse för naturvården hos många markägare — vilket åtskilliga frivilliga uppgörelser på skäliga villkor visar — men att det å andra sidan finns fall där de rättsliga möjligheterna synes kunna utnyttjas av markägare på ett sätt som sannolikt inte riksdagen avsåg då förslaget till naturvårdslag antogs. Det är knappast möjligt att bedöma anslagsramar och uppskatta investeringsbehov så länge osäkerhet råder om en lämplig utformning av ersättningsbestämmelserna.

I detta sammanhang vill verket erinra om att tredje lagutskottet tidigare frambållit (utlåtande nr 1964: 41, sid. 93) att vissa skäl talade för att visserligen intaga ersättningsbestämmelser i naturvårdslagen men att deras slutliga utformning borde göras beroende av fortsatta överväganden. Lagens tillämpning från början borde följas och iakttagelserna redovisas på sådant sätt att ett betryggande underlag för bedömandet av lagens verkningar kunde erhållas. Kungl. Maj:t uppdrog 22.10.1965 åt dåvarande statens naturvårdsnämnd att följa utvecklingen beträffande tillämpningen av ersättningsbestämmelserna i naturvårdslagen samt, i den mån så befanns påkallat, göra ersättningsbestämmelserna till föremål för överväganden i av utskottet angivna hänseenden och inkomma till Kungl. Maj:t med de förslag som kunde föranledas härav.

### **Riksrevisionsverket (1.4.1969)**

Riksrevisionsverket delar inte motionärernas uppfattning att det skulle finnas några tekniska finansieringsproblem som utgör hinder för en rationellt ordnad verksamhet på naturvårdsområdet och lämnar följande motivering härför.

Enligt gällande budgetprinciper hänförs till kapitalbudgeten endast sådana utgifter som i finansiell mening är räntabla. Medel till intrångsersättningar torde därför inte lämpligen böra anvisas på kapitalbudgeten. Uppdelningen på en driftbudget och en kapitalbudget är emellertid numera att betrakta som framför allt bokföringsmässigt betingad. Detta förhållande har kommit till klart uttryck genom att riksstaten fr. o. m. budgetåret 1966/67 kompletterats med en uppställning av totalbudgeten innehållande riksstatens sammantagna utgifter och inkomster ställda mot varandra. Om en utgift skall redovisas på driftbudgeten eller på kapitalbudgeten är därvid av underordnat intresse vid anslagsprövningen.

Upplåningens uppgift är i stort sett att fylla gapet mellan de totala utgifterna och inkomsterna. Någon upplåning med anknytning till ett speciellt utgiftsändamål förekommer inte längre och skulle inte heller kunna ersätta den nuvarande utgiftsprövningen.

### **Riksförbundet Landsbygdens folk (30.4.1969)**

Riksförbundet har ingen erinran mot en utredning beträffande olika åtgärder som kan underlätta genomförandet av naturvårdsåtgärder och förbättra handläggningen av enskilda ärenden men understryker starkt att det i första hand föreligger ett behov av en genomgripande översyn av naturvårdens målsättning samt ett noggrant klarläggande av konsekvenser i olika avseenden av såväl den nuvarande tillämpningen som av eventuella lagändringar.

Riksförbundet anför vidare.

Motionärerna har uppställt ersättningarna till markägare för intrång av naturvårdsförordnanden som ett stort hinder när det gäller genomförandet av ett önskvärt naturvårdsprogram. Denna bedömning grundar sig på den situation som för närvarande råder med ett starkt växande antal naturvårdsärenden och därmed totalt sett ökande ersättningsanspråk. Detta kan förefalla leda till mycket stora kostnader för förverkligandet av naturvårdssträvandena eller också en begränsning av naturvårdsaktiviteten inom hithörande område.

På grundval av hittillsvarande erfarenheter från ett stort antal enskilda naturvårdsärenden vill emellertid riksförbundet i första hand starkt ifrågasätta motiven för den tillämpning av naturvårdslagen som drivit fram den nuvarande situationen. I ärenden där ett socialt naturvårdssyfte föranleder förbud mot bebyggelse med åtföljande ersättningskrav för förlopad glesbebyggelseätt, är oftast annan avkastning av marken än som erhålles vid utnyttjande för fritidsbebyggelse obetydlig eller ingen alls. Markägaren kan därför av naturliga skäl ej hålla dessa områden i stånd, vilket leder till igenväxning och förfall. Mycket högklassiga sociala naturvårdsområden, vars beskaffenhet beror exempelvis av fortsatt betning, kan förfalla på kort tid. De naturvårdsåtgärder som kommer att krävas för att bibehålla områdena vid sitt värde ur naturvårdssynpunkt medför betydligt högre kostnader än de ersättningar för markintrång som är aktuella vid förordnandet.

Flertalet områden av socialt naturvårdsintresse kan hållas i tillfredsställande skick ur naturvårdssynpunkt och ett öppet landskap bibehållas just genom att en viss bebyggelse tillåtes förekomma. Fastighetsägarens margi-

nalintäkt av en viss fritidsbebyggelse på fastigheten gör det nämligen ofta möjligt för honom att uppfylla såväl fritidsbebyggarnas som naturvårdens önskemål att hålla restfastigheten i stånd. Dessutom har i viss mån fritidsbebyggelsen i sig själv samma effekt. I regel begränsas allemansrätten helt obetydligt av en bebyggelse motsvarande glesbebyggelsebegreppet. Under alla förhållanden blir området till nytta för de allt flera som vill ägna sin fritidsaktivitet åt ett eget fritidsställe. Samtidigt skulle markersättningarna avseende förlorad byggnadsrätt bortfalla.

Riksförbundet anser därför att hittillsvarande tillämpning bör tas under omprövning.

I detta sammanhang vill riksförbundet även starkt understryka nackdelarna av den pågående utvecklingen mot allt mera koncentrerad fritidsbebyggelse, vilket är en konsekvens av naturvårdslagens tillämpning jämsides med byggnadsplanmyndigheternas ensidiga inställning. De höga tekniska krav som ställs inom tätbebyggelseområden medför att fritidstomterna måste färdigställas med alla tillhörande anordningar genom entreprenadförfarande, vilket leder till tompriser som är oöverkomliga för flertalet. Nackdelarna härav är inte enbart att fritidsbyggaren berövas den aktivitet, som oftast är huvudmotivet vid anskaffningen av fritidstomten, utan även att fritidsbebyggelsen ur samhällsekonomisk synpunkt blir betungande. Överslagsmässigt kan anges att glesbebyggelseomt, som förvärvaren själv förädlar, kan åtkommas till en kostnad under 10 000 kronor, medan en tätbebyggelseomt oftast belingar ett pris över 20 000 kronor. Vid nuvarande tillväxttakt av fritidsbebyggelse, skulle en total övergång till tätbebyggelse medföra ett resursförfogande av storleksordningen hundra miljoner kronor eller mer per år. De anförda synpunkterna beträffande tillämpningen av naturvårdslagen och konsekvenserna därav, vilka synpunkter skulle kunna utvecklas ytterligare, är gällande antingen det är fråga om ett socialt naturreservat, strandskydds- eller landskapsskyddsområde.

Förhållandet är likartat ifråga om täktverksamheten. Naturvårdsintresset måste bland annat av samhällsekonomiska skäl — varvid ej åsyftas samhällets kostnader för ersättningar genom mistad grustäkt — beakta att täktförbud ej kan meddelas för större delen av landets materialtillgång. Däremot saknas det skäl för återhållsamhet ifråga om föreskrifter och villkor om återställning m m. när en materialexploatering väl sker. Inte sällan kan en sådan exploatering betraktas enbart såsom en i tiden begränsad skada ur naturvårdssynpunkt. Mera radikala materialuttag, utan halvmesyrrer i form av begränsningar med kulissverkan, men med effektiva återställningsåtgärder, ger i allmänhet endast en förändrad landskapsbild, men ej nödvändigtvis en försämrad. Motionärernas tanke att skapa någon form av grussamfällighet kan dock rätt utformad enligt förbundets mening bli av visst värde inom denna del av naturvårdsarbetet.

Riksförbundet måste med den erfarenhet som sålunda hittills har vunnits konstatera att det nuvarande läget inom naturvården till viss del beror på överdrivna föreställningar om ett konkurrensförhållande mellan naturvårdens behov och ett ekonomiskt utnyttjande av marken. Därmed menar inte riksförbundet att bestämda och effektiva naturvårdsåtgärder skall underlåtas där det är befogat. Genom generella strandskyddförordnanden eller utläggning av stora landskapsskyddsområden liksom förordnanden enligt 11 § utan uppenbar anledning har emellertid naturvårdsmyndigheterna skapat en situation av osäkerhet hos enskilda markägare och en viss rädsla för ekono-

miska förluster. Härvid skall det starkt understrykas att den övervägande delen av markägarna, som beröres av naturvårdsförordnanden, befinner sig i en ekonomiskt besvärlig situation. Möjligheterna till marginella intäkter genom tomtförsäljning eller materialexploatering är inte sällan av avgörande betydelse för försörjningen.

Riksförbundet har ingen invändning emot att utredning kommer till stånd beträffande olika åtgärder för förbättring av naturvårdsarbetet. Framför allt är det riksförbundets förhoppning att sådana åtgärder skulle leda till en minskning av handläggningstiden i naturvårdsärenden. För närvarande innebär handläggningen uppenbar fara för rättsförluster. Såväl frågan om grussamfälligheter som en möjlighet att utge årliga intrångsersättningar kan med lämplig utformning visa sig vara av värde. De utgör dock endast tekniska detaljer som inte förändrar det nuvarande läget nämnvärt.

Ett avskaffande av glesbebyggelserätten förefaller med nuvarande grundsyn hos planeringsmyndigheterna kunna leda till otillfredsställande förhållanden ur flera synpunkter. En lagändring härom med främsta syfte att undanröja ersättningsrätten i naturvårdsmål skulle ur statsfinansiell synpunkt ge ett blygsamt resultat, bland annat med hänsyn till att nuvarande ersättningar ändå i stor utsträckning återgår genom beskattning. Av detta skäl är för övrigt motionärernas redovisning av det allmännas kostnad för naturvårdsersättningar betydligt överdriven.