

Nr 78

Utlåtande i anledning av motioner angående miljövården.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 516 i första kammaren av herrar *Skårman* och *Wirtén* och nr 461 i andra kammaren av herr *Strömberg m. fl.*

I motionerna, som är likalydande, hemställes

»att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller om utredning och förslag till lag om sådan uppsikt över svensk mark, att denna icke vansköts utan med hänsyn till beskaffenhet och läge nyttjas på ett från miljö- och landskapsvårdande synpunkt försvarligt sätt».

Gällande bestämmelser

Åtgärder mot vanhävd av odlad jord kan vidtas med stöd av bestämmelser i *jordhävdslagen den 12 december 1969*. Sålunda äger lantbruksnämnd förelägga innehavare av jord att återställa hävden om jordbruket på odlad jord lagts ned. Lantbruksnämnden skall härvid ange de åtgärder som behövs för ändamålet och nämnden kan utsätta vite. Ingripanden på grund av bristande hävd får dock ske endast för att skydda jordbruk som har förutsättningar för rationell drift eller för att tillvara möjligheten till strukturrationalisering (3 §). Lönsamhetsbedömningen av marken bör därvid inte, enligt vad som framhålls i förarbetena till lagen, begränsas till själva brukningsenheten utan bör ske med beaktande av att marken kan komma att få rationellare användning inom en annan enhet. Beträffande övrig jordbruksmark föreligger inte något hinder mot att jordbruket nedläggs. Det bör observeras att lagen inte är tillämplig på mark som tillhör staten (2 §).

Skogens skötsel och vård regleras i *skogsvårdslagen den 21 maj 1948*. Grunden för en god skogsvård anges i 1 § i vilken föreskrivs att skogsmark med därå växande skog bör genom utnyttjande på lämpligt sätt av markens virkesalstrande förmåga skötas så, att tillfredsställande ekonomiskt utbyte vinnns och i huvudsak jämn avkastning erhålls. Uppsikt över att skogsmark med därå växande skog sköts i enlighet med bestämmelserna i *skogsvårdslagen* utövas av vederbörande skogsvårdsstyrelse. Enligt 1 § i *förordningen den 3 juni 1960 ang. skogsvårdsstyrelser* skall för varje län finnas sådan styrelse. Enligt 2 § i *förordningen* har skogsvårdsstyrelsen till uppgift att främja och stödja den enskilda skogshushållningen samt verka för att skogsvårdsarbetet på de enskilda skogarna inom styrelsens verksamhetsområde bedrivs på ett planmässigt sätt. Styrelsen skall också utöva den uppsikt och vidtaga de åtgärder, som jämlikt gällande skogsvårds-, naturskydds- och andra författningar ankommer på styrelsen. *Skogsvårdslagen* gäller dock icke för skogs-

mark på ecklesiastika boställen eller på kronan tillhöriga fastigheter, som icke innehas med stadgad åborätt. För sådan skogsmark är i stället tillämpliga *Ecklesiastik boställsordning den 30 augusti 1932 resp. KF den 26 januari 1894 ang. hushållningen med de allmänna skogarna i riket*.

För produktiv odlad jord och skogsmark finns således en tillfredsställande uppsikt och vård. Däremot är skötseln och vården av mark mindre tillfredsställande när det gäller s. k. grönområden. Uttrycket grönområde brukar användas för att beteckna mark som i olika planer avsetts att lämnas helt eller i huvudsak obebyggd för att kunna utnyttjas som strövområden, badplatser, fritidsområden, parker m. m. Grönområdena är av skiftande omfattning och karaktär, och de syften de skall tillgodose varierar. Vissa områden är av betydelse endast för en bebyggelsegrupp medan andra är av regionalt intresse eller i vissa fall av riksintresse.

Frågan om förvaltning och underhåll av grönområden är ofullständigt reglerad. De tillämpliga bestämmelserna återfinns på flera olika områden och har i allmänhet i första hand till syfte att reglera frågor av annan art.

Beträffande stadsplan föreskrivs i *byggnadslagen den 30 juni 1947* att den skall utmärka och till gränserna ange de för olika ändamål avsedda områden som ingår i planen, bl. a. gator, torg, parker och andra allmänna platser (25 §). Underhållet av gata eller annan allmän plats åvilar kommunen (74 samt 105—106 §§).

Inom byggnadsplanlagt område har kommunen i princip inte något motsvarande ansvar. Kommunen är således inte ansvarig för genomförande av byggnadsplan såvitt avser vägar och allmänna platser. Det tillkommer i princip markägarna själva att anlägga och underhålla dessa. För detta ändamål kan länsstyrelsen enligt 3 kap. i *lagen den 3 september 1939 om enskilda vägar* förordna, att fastighetsägarna inom planområdet skall bilda en vägförening. Ärendet handläggs därefter vid förrättning under ledning av särskilt förordnad förrättningsman. Lagen förutsätter inte att vägförening alltid skall komma till stånd inom byggnadsplanlagt område utan utgår från att frågan skall avgöras efter en lämplighetsprövning med hänsyn till behovet i det särskilda fallet. Vägföreningar har kommit till stånd inom ett stort antal byggnadsplaneområden. Vägförenings uppgift är i första hand att svara för väghållningen inom föreningens område. Om det emellertid finns mark som i byggnadsplan avsetts till annan allmän plats än väg skall föreningens väghållning omfatta även iordningställande och underhåll av dylik plats. Föreningen täcker sina kostnader genom att uttaga bidrag från de i föreningen ingående fastigheterna, vanligen i relation till deras taxeringsvärden. Länsstyrelsen har vissa kontrollmöjligheter gentemot vägföreningarna.

Av intresse i sammanhanget är också *lagen den 16 december 1966 om vissa gemensamhetsanläggningar*. Lagen har till syfte att reglera frågor om samverkan för utförande, underhåll och drift av anläggningar, som är av stadigvarande betydelse för fastigheterna. Som exempel anges i 1 § parkeringsanläggningar, förbindelseleder, gårdsutrymmen, lekplatser, anordningar till skydd mot grundvatten, anläggning för vattenförsörjning eller avlopp, ledningar, värmeanläggningar och tvättstugor. Med den angivna inskränkningen av tillämpningsområdet till anläggningar

är utrymmet för att tillämpa lagen beträffande grönområden begränsat. Lagen gäller vidare inte anläggning, vars inrättande gemensamt för två eller flera fastigheter kan enligt särskilda bestämmelser prövas av domstol eller annan myndighet. Detta innebär bl. a. att lagen normalt inte kan omfatta väg eller parkområde som kan inrättas eller iordningställas enligt lagen om enskilda vägar. Däremot torde exempelvis användningen av strandområden som bad- eller båtplatser för fastigheter inom och utom planområde kunna regleras med stöd av lagen.

För förvaltning av grönområden kan i vissa fall *lagen den 13 juni 1921 om förvaltning av bysamfälligheter och därmed jämförliga samfällda ägor och rättigheter* (bysamfällighetslagen) komma i fråga. Lagen reglerar formerna för förvaltning av ägor och rättigheter, som är samfällda för två eller flera fastigheter med i övrigt skilda ägor. I främsta rummet kommer därvid i betraktande mark, som vid skifte eller annan delning undantagits för gemensamt behov eller uteslutits från delningen. Lagen kan vid exploatering göras tillämplig på så sätt att parkområdena vid avstyckning av tomtplatserna inom planområdet undantas som samfällda.

Beträffande grönområden som ingår i översiktlig planering (regionplan och generalplan) finns inga bestämmelser i byggnadslagstiftningen. Regionplaner och fastställda generalplaner kommer till stånd i mycket liten omfattning. I stor utsträckning sker den översiktliga planeringen genom planer helt vid sidan av de lagreglerade planinstituterna.

Bland rättsmedel som kan tillgripas för att genomföra sådana översiktliga planer i fråga om friområden är bestämmelserna i 7—12 §§ *naturvårdslagen den 11 december 1964* om *naturreservat* av särskilt intresse. Naturreservat kan inrättas bl. a. för att tillgodose allmänhetens friluftsliv men även för att åstadkomma skydd och vård av mark som är av betydelse för kännedomen om landets natur, som har stor skönhet eller som eljest är av märklig beskaffenhet. Inskränkningar i markägarens föfoganderätt kan föreskrivas i en rad olika hänseenden, och markägaren kan också åläggas att tåla att vissa anordningar anläggs och att åtgärder såsom gallring, röjning, slåtter, plantering etc. vidtas. Länsstyrelsen har att utse den som skall utföra vården och förvaltningen av naturreservat såvida inte marken ägs av kronan, i vilket fall särskilda regler gäller.

För att åt allmänheten särskilt trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv kan länsstyrelsen vidare förordna att visst strandområde skall vara *strand-skyddsområde* (15 §). Inom sådant område får bl. a. nybyggnad icke komma till utförande utan länsstyrelsens tillstånd (16 §).

När det gäller områden som inte berörs av planläggning finns i naturvårdslagen även andra möjligheter att bevara och skydda värdefull natur. Sålunda kan kronan enligt 4 § i syfte att bevara större sammanhängande område av viss landskapstyp i väsentligen oförändrat skick avsätta sådant område till *nationalpark*. Beträffande vård och förvaltning av nationalparker utfärdar Kungl. Maj:t erforderliga bestämmelser. Till fastighet hörande naturföremål, som finns böra särskilt skyddas eller vårdas, får jämte erforderligt område på marken av länsstyrelse fridlysas såsom *naturminne* (13 §).

De mest betydelsefulla bestämmelserna i naturvårdslagen torde emellertid i praktiken vara de som gäller *skydd för landskapsbilden*. Dit hör främst reglerna i 18 § angående *täkttillstånd*. Täkt av sten, grus, sand eller lera som icke endast avser markägares husbehov kräver särskilt tillstånd av länsstyrelsen. Länsstyrelsen har befogenhet att föreskriva åtgärder för att i möjligaste mån begränsa skadorna på landskapsbilden. Den kan också kräva säkerhet för att de föreskrivna åtgärderna fullgörs.

Dessa föreskrifter om tillståndstvång, som är relativt ingripande för den enskilde, betingas av att åtgärderna är oåterkalleliga. Emellertid kan även andra åtgärder förfula landskapsbilden. Länsstyrelsen har därför enligt 19 § möjlighet att förordna om *lokalt tillståndstvång* för nybyggnad, upplag eller annat arbetsföretag om det finns anledning att anta att åtgärderna kan komma att väsentligt skada landskapsbilden. I förarbetena till lagen framhålls att till arbetsföretag räknas även grävnings- och andra förberedelsearbeten, tippning av schaktmassor, avverkning och plantering av skog samt anläggande av väg.

Länsstyrelsen har ytterligare möjligheter att ingripa till skydd för landskapsbilden. Den har nämligen en allmän befogenhet att ingripa mot arbetsföretag som kan komma att väsentligt ändra landskapsbilden. Den kan förelägga ett sådant företag att vidta åtgärder för att begränsa eller motverka skadorna på landskapsbilden. Åtgärderna får dock inte vara oskäligt betungande. För att en företagare inte skall behöva ändra dispositionerna i efterhand rekommenderas i 20 § ett samråd med länsstyrelsen innan företaget utförs.

Motionerna

I motionerna framhålls bl. a. att till följd av den nya jordbrukspolitiken omkring en tredjedel av landets åker skall tas ur produktionen och därmed ställas utanför jordhävdslagets giltighet. Därtill kommer att stora arealer såväl odlad jord som skogsmark köps upp av kommunerna för framtida exploatering. Även sådan jord är, framhålls det, i huvudsak undandragen jordhävdslagets giltighet fastän det kan dröja årtionden innan marken utnyttjas för det ändamål, för vilket den en gång avsetts och förvärvats.

Motionärerna hävdar att det i båda dessa fall är ur nationalekonomisk synvinkel angeläget att marken utnyttjas produktivt i vid bemärkelse. Bibehållna eller nyskapade skönhetsvärden och markens utnyttjande för friluftsverksamhet får därvid i hög grad räknas som produktiva värden. I många fall utnyttjas också marken produktivt. Nedlagda åkrar planteras med skog, försumpade odlingar torrläggs för skogsbruk och den odlade jorden på nedlagda gårdar eller på kommunala markreservat utarrenderas till närliggande, bestående jordbruk för fortsatt brukning. I betydande omfattning läggs emellertid den här berörda jorden för fåfot. Motionärerna hävdar att detta har bl. a. följande negativa konsekvenser:

Den övergivna jorden lämnar ingen annan avkastning än den som kan tolkas in under begreppet markvärdestegring. Den nedlagda åkerjorden blir en hård för allehanda ogräs, som smittar ner angränsande jordbruksmark och försämrar grö-

dan. Såväl den övergivna odlade jorden som den icke skogsbevuxna avrösningsjorden buskar igen och förfular därigenom landskapsbilden, vilket redan skapat problem på många håll. Förbuskningen försvårar även skogsodling på marken. Hägnader och övergivna hus förfaller och skapar en trist och deprimerande landsbygds- miljö. Övervuxen taggtråd är en ständig skaderisk för människor och djur.

Motionärerna gör gällande att det för att förhindra dylika och andra för samhället negativa följder fordras dels ansvar av markägarna, vilken kategori de än må tillhöra, dels en allmän tillsyn av all jord med krav att den skall utnyttjas på ett samhällsnyttigt sätt och icke lämnas utan uppsikt och skötsel. Målet bör enligt motionärerna givetvis vara, att landets markresurser utnyttjas på bästa sätt. Därigenom vinnes även att mark inte kan läggas för fäbot i rent spekulationssyfte.

Tidigare riksdagsbehandling

I anledning av propositionen nr 95 till 1967 års riksdag angående riktlinjer för jordbrukspolitiken betonades i flera motioner att det var angeläget att natur- och landskapssynpunkterna beaktades i samband med utformandet av jordbrukspolitiken. *Jordbruksutskottet* uttalade i sitt av riksdagen godtagna utlåtande (JoU 1967:25) i detta avsnitt bl. a. följande.

Utskottet anser självfallet att frågan om verkan ur natur- och landskapssynpunkt av den pågående nedläggningen av åkerjord bör ägnas stor uppmärksamhet. Liksom departementschefen anser utskottet dock att det ej är möjligt att speciellt främja naturvården genom generella jordbrukspolitiska åtgärder. De insatser som krävs bör som departementschefen anfört i stället ske inom ramen för naturvårdspolitiken. Givetvis bör därvid bland olika åtgärder jämväl kunna prövas den i några motioner ifrågasatta möjligheten att behålla vissa jordar för betesproduktion. Som framgår av propositionen ämnar departementschefen ägna frågan om landskapsvården särskild uppmärksamhet vid sina fortsatta överväganden rörande den statliga naturvårdsverksamheten. Han har även anmält sin avsikt att föreslå Kungl. Maj:t att uppdra åt naturvårdsmyndigheten att följa utvecklingen ur landskapsvårdssynpunkt av minskningen i jordbruksjordens omfattning. I sammanhanget har därjämte erinrats om att det åligger lantbruksorganisationen att i arbetet med jordbrukets rationalisering så långt möjligt beakta naturvårdsintressena. För egen del vill utskottet framhålla att det av riksdagen nyligen fattade beslutet om inrättande av statens naturvårdsverk m. m. bör ha medverkat till att skapa ett gott organisatoriskt underlag för de fortsatta insatserna på förevarande område. I anledning av nu berörda förhållanden finner utskottet anledning anta att syftet med ifrågavarande motionsyrkanden kommer att tillgodoses utan vidare åtgärd från riksdagens sida.

Vid 1969 års riksdag behandlade *tredje lagutskottet* motioner med hemställan om tillsättande av utredning i syfte att tillskapa enhetliga bestämmelser rörande förvaltning och underhåll av grönområden. I sitt av riksdagen antagna utlåtande (3LU 1969:50) hänvisade utskottet till ett av lantmäteristyrelsen avgivet remissvar och anslöt sig till styrelsens mening att den av motionärerna föreslagna utredningen inte kunde ge resultat innan en kartläggning skett av de olika förekommande slagen av grönområden, motiven för deras avsättande, avsedd nyttjandekrets

och gällande förvaltningsregler. Utskottet förordade därför att en kartläggning och probleminventering av det slag som styrelsen åsyftade kom till stånd, dock endast såvitt avsåg områden som avsatts vid översiktlig planering. När det gällde frågor om förvaltning och underhåll av grönområden inom detaljplanelagt område kunde dessa beräknas bli behandlade av bygglagutredningen och även av 1969 års vägutredning. Utskottet ansåg att det borde få ankomma på Kungl. Maj:t att närmare avgöra i vilka former arbetet med den begärda inventeringen skulle bedrivas. Utskottet ville dock framhålla att detta frågekomplex hade nära samband med det arbete som bedrevs av arbetsgruppen för landskapsvård vid jordbruksrationalisering. Frågorna hade enligt utskottets mening ett så nära samband att de lämpligen borde övervägas i ett sammanhang. I den mån det visade sig möjligt att nå fram till förslag till bestämmelser på området borde givetvis hinder inte möta att sådant förslag framlades. Vad utskottet anfört borde ges Kungl. Maj:t till känna.

Vissa statistiska uppgifter

Från den av arbetsgruppen för landskapsvård vid jordbruksrationalisering den 6 oktober 1970 avlämnade rapporten »Landskapsvård i odlingsbygder» har följande uppgifter hämtats:

Arealen jordbruksmark ökade enligt den officiella jordbruksstatistiken från ca 4,5 milj. ha år 1870 till närmare 5 milj. ha år 1930. Den minskning som sedan skedde hänförde sig till en början nästan helt till den naturliga betesmarken. Åkerarealen, som nådde sin största omfattning omkring 1920, var i stort sett konstant under 1930- och 1940-talen. När den stora nedläggningen av åker började på mitten av 1950-talet, hade den naturliga betesmarken redan minskat med närmare 800 000 ha jämfört med 1930 års areal. Under den följande 10-årsperioden övergavs ytterligare ca 300 000 ha betesmark. Det sammanlagda bortfallet åker under perioden 1930—1966 uppgick till ca 630 000 ha, varav inte mindre än 500 000 ha bortfallit efter år 1956. Totalt har således drygt 1,5 milj. ha jordbruksmark övergivits under tiden 1930—1966.

Arealen odlad jord i riket var 1969 enligt officiell statistik (lantbruksregistret 1969) 3 176 300 ha, därav utnyttjad åker 2 991 100 ha, ej utnyttjad åker 43 500 ha och kultiverad betesmark 141 700. Största arealen odlad jord fanns i Malmöhus län, 317 200 ha, följt av Skaraborgs och Östergötlands län med 294 000 resp. 229 300 ha. Minsta arealen odlad jord hade Blekinge, Jämtlands och Norrbottens län, resp. 45 700, 52 100 och 57 600 ha. En jämförelse med närmast föregående totalräkning, jordbruksräkningen 1966, anger att åkerarealen har minskat i samtliga län utom i Malmöhus, Gotlands, Kristianstads och Skaraborgs län, där åkerarealen var tämligen oförändrad, om justering görs för viss underskattning 1966 (ca 2 %). Arealen kultiverad betesmark har däremot minskat avsevärt i samtliga län.

Nuvarande nedläggningstakt visar avsevärda variationer mellan olika landsdelar. Nedläggningen har sålunda hittills varit avsevärt snabbare i norra Sverige och

i mellersta Sveriges skogsbygder än i övriga produktionsområden. Åkernedläggningen i Götalands skogsbygder har varit förhållandevis låg.

Vid en fortsatt nedläggning av åker i nuvarande takt kommer åkeraeralen år 1980 att vara ca 2,5 milj. ha, dvs. ungefär den areal som man hade för 100 år sedan. Vidare kommer år 1980 större delen av den naturliga betesmarken och ängen att ha tagits ur produktionen. Även arealen kultiverad betesmark kan beräknas ha minskat totalt sett.

Arbetsgruppen för landskapsvård vid jordbruksrationalisering

Den av naturvårdsverket år 1968 tillsatta arbetsgruppen för utredning av frågor om landskapsvård i samband med jordbruksrationalisering har, såsom ovan uppgivits, den 6 oktober 1970 avgivit en rapport, »Landskapsvård i odlingsbygder», med förslag till landskapsvårdande åtgärder.

Huvudintresset i rapporten ägnas vikande odlingsbygder som är av betydelse för friluftslivet, äger en sevärd landskapsbild eller är av kulturellt-vetenskapligt intresse.

För att arbetsgruppen skulle erhålla underlag beträffande omfattningen av de insatser som kan komma att krävas engagerades samtliga länsstyrelser i länsvisa inventeringar av jordbruksområden, vilka från naturvårdssynpunkt var av betydelse att hålla öppna. Vidare kontaktades tre kommuner för att utröna frågans betydelse från kommunal synpunkt. Förutom länsstyrelserna och kommunerna har även geografiska institutionen vid Stockholms universitet anlåtats för en kartografisk och statistisk inventering av vilka områden inom det nedläggningshotade odlingslandskapet som kan förväntas bli frekventerade av allmänheten. Vad gäller kostnaderna för olika metoder att hålla landskapet öppet har arbetsgruppen initierat ett flertal undersökningar. 16 länsstyrelser har inlämnat fullständiga rapporter över inventeringarna, 7 länsstyrelser mer eller mindre ofullständiga rapporter och 1 länsstyrelse, nämligen länsstyrelsen i Stockholms län, ingen rapport alls. En fortsatt bearbetning av inventeringarna är nödvändig innan en slutlig detaljplan för varje län kan läggas fram.

Cirka 180 000 ha ej bestående jordbruksmark bedömer arbetsgruppen äga sådan betydelse från naturvårdssynpunkt att de bör bli föremål för landskapsvårdande åtgärder. Av denna areal utgöres ca 80 000 ha av riksobjekt och länsobjekt av mer allmänt intresse. Resterande 100 000 ha utgöres av områden av utpräglat regional och lokal betydelse, dvs. i huvudsak områden som är belägna inom tätorternas närlandskap.

Staten bör enligt arbetsgruppens uppfattning ta ansvaret för skötseln av riksobjekt och länsobjekt av mer allmänt intresse, medan områden av utpräglad regional och lokal betydelse bör handhas av landsting och kommun eller av stiftelser som domineras av någon av dessa huvudmän.

Med hänsyn till att öppethållande av från naturvårdssynpunkt värdefull, ej bestående jordbruksmark får ses som ett allmänt intresse bör statsbidrag utgå till kostnaderna för landskapsvård inom områden som av länsstyrelsen och naturvårds-

verket bedöms skyddsvärda. Arbetsgruppen har dock inte ansett det ligga inom dess uppdrag att framlägga förslag till grunder för sådan statsbidragsgivning.

På riksplanet skall naturvårdsverket biträda länsstyrelserna med råd och anvisningar och i övrigt medverka på samma sätt som nu sker vid avsättande och vård av naturreservat. Det bör ankomma på länsstyrelsernas naturvårdssektioner att föreslå områden av riksintresse och mer allmänt länsintresse, vilka bör bli föremål för åtgärder, samt att utarbeta förslag till skötselplan. Efter den ytterligare utredning som erfordras för att skapa garantier för området framtida skötsel skall länsstyrelsen hos naturvårdsverket begära medel för vård och där så är erforderligt även medel för naturreservatsbildning. Efter godkännande bör länsstyrelsen föranstalta om verkställighet av skötselplanen och i förekommande fall avsätta området som naturreservat. I fråga om områden av utpräglat regional och lokal betydelse bör landsting resp. kommun ta initiativ till åtgärder samt handha verkställighet och tillsyn. I de fall då statsbidrag söks för skötseln bör ärendehandläggningen i övrigt i stort sett följa den som gäller för statliga ärenden.

Arbetsgruppen anser att lantbruksnämnderna bör biträda länsstyrelserna med utredning och förhandling med markägarna om betesdrift, åkerbruk och mekanisk behandling, svara för verkställigheten av skötselplanerna samt vara naturvårdssektionerna behjälpliga med tillsyn m. m. I fall då skötseln sker medelst mekaniska metoder bör lämpligen skogsvårdsstyrelserna handha verkställigheten och medverka vid tillsyn. För att åstadkomma så rationella enheter som möjligt, bl. a. för betesdrift, framstår det som ytterst angeläget att Kungl. Maj:ts instruktion (1967:425) för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna kan tolkas eller vid behov ändras så att lantbruksnämndernas åligganden även kommer att gälla inköp och försäljning samt in- och utarrendering av fast egendom där jordbruk bedrivs eller skall bedrivas för naturvårdsändamål. Beslut om lån för inre rationalisering och om driftslån fattas i vanlig ordning och med tillämpning av gällande bestämmelser av lantbruksnämnderna.

Länsstyrelsernas naturvårdssektioner bör ha ansvaret för att nedläggning av jordbruk på mark, som bör hållas öppen, bevakas. De överarbetade länsvisa inventeringarna av områden värdefulla från landskapsvårdssynpunkt bör tjäna som underlag för bevakningen. På det lokala planet bör det för naturvården ansvariga kommunala organet ha ett aktivt samarbete med markägarna och deras organ samt ha skyldighet att till naturvårdssektionen rapportera sådan nedläggning som kommer till dess kännedom. Vissa möjligheter till bevakning torde också finnas genom lantbruksregistret. Målsättningen bör vara att utarbeta en beredskapsplan som gör det möjligt för samhällets organ att ingripa, om nedläggningen av jordbruket inom ett skyddsvärt område kan väntas negativt påverka landskapsbilden eller andra naturvårdsintressen.

Skötseln av de utvalda områdena kan, beroende av hur de skall utnyttjas, ske medelst *betesdrift*, *åkerbruk* eller *mekaniska metoder*. Betesdrift bör kunna säkerställas genom avtal med enskilda brukare. Tio år bör vara en lämplig avtalsperiod. Den ersättning som utgår för att täcka stängselkostnaden kan lämpligen utgå som

ett årligt belopp. Brukaren erhåller efter varje år som han uppfyller sina förpliktelser enligt ingånget avtal en ersättning motsvarande den årliga stängselkostnaden. Skulle brukaren upphöra med betesdriften ligger det i hans eget intresse att överlåta avtalet om skötsel på annan person, åtminstone till dess att hans stängselinvestering avskrivits. De ytterligare tillägg utöver stängselersättning som kan bli aktuella vid betesdrift i vissa fall bör lämpligen utgå som årliga belopp. För finansiering av ny-, om- eller tillbyggnad eller av driften i övrigt finns möjlighet att erhålla lån med statlig kreditgaranti. En förutsättning för ett sådant finansieringsstöd bör vara att inkomsten från jordbruket kompletteras, i de fall så erfordras, med sådant stöd från naturvårdsmyndigheternas sida att lönsamhetskravet och andra villkor enligt rationaliseringskungörelsen uppfylls. I de fall då stängselinvesteringen är ett större belopp bör möjlighet också finnas att erhålla lån med statlig lånegaranti.

Skötseln av områden medelst betesdrift bör enligt arbetsgruppens mening i första hand handhas av sådana jordbruk som är bestående. Det kan då bli fråga om att en lantbrukare sköter flera områden inom en bygd genom arrendeavtal med markägarna till resp. område. Detta dock under förutsättning att markägaren inte kan sköta marken till samma eller lägre ersättning. I första hand bör man alltså undersöka markägarens möjligheter att klara ett öppethållande. I andra hand, efter överenskommelse med markägaren, kan man låta marken bli föremål för ett anbuds-förfarande eller erbjuda skötsel av marken till en bestående brukningsenhet i trakten. Vid val av brukare bör de avgörande faktorerna vara säkerhet om brukning på lång sikt samt ersättningsanspråkens storlek. Lantbruksnämnden bör avgöra om lämplig brukare.

I de fall åkerbruk är aktuellt vid öppethållande upprättas avtal med enskilda lantbrukare för att säkerställa åkerbruk på vissa marker. Ersättningen kan utgå som ett årligt belopp.

Vad beträffar öppethållande av områden med maskiner kan även denna skötsel säkerställas genom avtal med enskilda. Det bör dock vara lämpligt att skogsvårdsstyrelserna och vissa kommuner vid behov anskaffar maskiner härför och sköter marken på samma sätt som nu sker på vissa naturreservat.

Arbetsgruppen finner det inte nödvändigt att förutsätta att de områden som blir föremål för landskapsvårdande åtgärder säkerställes för framtiden genom förordnanden enligt naturvårdslagen om naturreservat eller skydd för landskapsbilden. Alternativt skulle kunna krävas att skötselbidrag görs beroende av att markägaren genom avtal förbinder sig att inte vidta åtgärder som strider mot avsikten med landskapsvårdsområdet. Förordnanden enligt naturvårdslagen skulle då, om så visar sig erforderligt, endast meddelas i de fall markägaren vill genomdriva en markanvändning som strider mot naturvårdens syfte. I vissa fall kan dock krävas formell bindning på lång sikt. Detta kan bli fallet om en engångsåtgärd erfordras och därigenom ett större engångsbelopp skall utgivas för iståndsättning. Vidare kommer det givetvis att finnas fall då områden har sådana speciella kvalifikationer, att det är motiverat att omedelbart genomföra naturreservat eller landskapsbild-

skydd. Arbetsgruppen förutsätter att för de landskapsvårdsåtgärder, som kommer till stånd, som regel bör gälla att de grundas på frivilliga överenskommelser.

Arbetsgruppen anser det realistiskt att föreslå att under ett första år insatser i form av planering och genomförande får komma till stånd åtminstone i en omfattning som motsvarar ca 1/4 av den areal för vilken staten i första hand bör ha ansvaret, dvs. ca 20 000 ha. Arbetena bör under detta första år få karaktär av försöksverksamhet. Organisationen och det praktiska genomförandet måste grundas på utredningar som ej enbart kan bindas till de enskilda objekten utan måste lösas i vidare sammanhang med inriktning att finna former för verksamheten som på lång sikt garanterar värden av de utvalda områdena. Under den tid försöksverksamheten bedrivs bör man försöka intressera någon eller några lantbrukare för självrekryterande köttproduktion i stor skala särskilt inom områden där byggnadssituationen är dålig. En utveckling av formerna för verksamheten förutsätter medverkan från lantbruksnämnderna och i viss utsträckning berörda vetenskapliga institutioner vid lantbrukshögskolan. Vidare torde krävas viss försöksverksamhet i fråga om olika skötselformers anpassning till den markflora man önskar hävda. Det bör även övervägas att genom bete vartannat år eller med längre intervall hålla köttproduktionen nere. Med hänsyn till att betesmarkerna är särskilt väl ägnade för friluftsliv bör så stor areal som möjligt av de från social synpunkt motiverade områdena hävdas genom bete. Enligt arbetsgruppens uppfattning medför denna betesdrift inte ett sådant tillskott av kött att den kommer i kollision med de jordbrukspolitiska strävandena i fråga om den inhemska köttproduktionen.

Kostnaderna för öppethållande torde i medeltal uppgå till ca 100 kr./ha och år. Arbetsgruppen bedömer att kostnaderna för skötseln av de områden, för vilka staten i första hand bör svara, successivt under en 15-årsperiod kommer att öka till ca 8 milj. kr. per år.

Aktuellt lagstiftningsarbete

Lagstiftningsarbete med anknytning till det aktuella ämnesområdet är f. n. aktuellt i följande hänseenden.

Byggnadslagstiftningen

Bygglagutredningen har tillkallats enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 29 mars 1969 för översyn av byggnadslagstiftningen (1969 års riksdagsberättelse K:55).

Utredningen skall bl. a. överväga en omgestaltning av planväsendet enligt i direktiven angivna riktlinjer. Häri ingår frågan om att förena stadsplanen och byggnadsplanen till ett detaljplaneinstitut. Om bara ett sådant institut skall finnas i framtiden och detaljplan i princip vara underlag för all byggnadsverksamhet måste frågan på vem ansvaret för genomförandet av en detaljplan skall ligga och vilka rättsliga medel som skall finnas för att möjliggöra plangenomförandet tas upp till prövning. Det torde enligt direktiven vara ofrånkomligt att kommunens ansvar för plangenomförande ökas, men utredningen skall samtidigt söka finna vägar för

en rimligare fördelning av kostnaderna mellan markägare och kommuner. En väg som f. n. ofta används av kommunerna för att nedbringa deras kostnader i samband med exploatering är att sluta s. k. exploateringsavtal med markägare, som därvid åtar sig kostnader för planens genomförande som eljest åvilat kommunen. Utredningen skall undersöka om praxis på detta område är tillfredsställande.

Lagen om enskilda vägar (EVL)

Riksdagen uttalade sig år 1967 för en översyn av enskilda väglagen (3LU 1967: 25, rskr. 320). Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 5 december 1969 har chefen för kommunikationsdepartementet tillkallat fem sakkunniga med uppdrag att se över lagstiftningen om enskilda vägar. De sakkunniga har antagit benämningen *1969 års vägutredning*.

I direktiven framhålls att det mot bakgrunden av utvecklingen mot ökande extern trafik på vissa enskilda vägar och allt större ekonomiskt stöd från staten och kommunerna bör övervägas om inte avsevärt större krav på planmässighet och skyldighet att beakta allmänintresset bör införas i EVL. Därvid bör särskilt beaktas kommunernas intresse av att det enskilda vägväsendet anpassas till den kommunala planeringen. Vidare måste trafiksäkerhetssynpunkterna kunna beaktas i högre grad än f. n. Särskilt när det gäller anläggande av enskilda vägar som beräknas komma att trafikeras i större omfattning, bör hänsyn kunna tas även till naturvårds- och miljöskyddssynpunkter. De sakkunniga bör ta upp nu nämnda frågor och därvid beakta bl. a. den nya miljöskyddslagstiftningen och följa den nytillsatta trafikbulerutredningens arbete.

De sakkunniga bör vidare utreda samordningen mellan beslut om tillstånd till byggande av väg och beslut om statligt eller kommunalt bidrag. Vidare bör utredas förvaltningsformerna, möjligheterna till en samordning av väghållningen inom ett större område samt en kommunal medverkan i frågor som rör det enskilda vägväsendet. De sakkunniga bör även se över reglerna om fördelning av väghållningskostnaderna.

Avslutningsvis framhålls att de sakkunniga inte bör vara bundna till någon snäv ram utan söka klarlägga hur lagstiftningen om enskilda vägar i sin helhet skall vara utformad för att tillgodose ett rationellt enskilt vägväsende under överblickbar framtid samt föreslå de författningsändringar som kan finnas påkallade. De sakkunniga bör vidare ange de ekonomiska och organisatoriska konsekvenser som deras förslag för med sig.

Naturvårdslagen

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 6 februari 1970 har chefen för jordbruksdepartementet tillkallat sakkunniga för översyn av naturvårdslagen. De sakkunniga har antagit benämningen *Naturvårdskommittén*.

I direktiven för kommittén anförts bl. a. att naturvårdslagen, som nu varit i kraft i fem år, varit ett mycket värdefullt medel inom miljövärdspolitiken. Vissa brister

i lagen sägs dock ha kunnat konstateras vid tillämpningen. Utvecklingen på miljövårdsområdet går så snabbt att det behövs en fortlöpande översyn av de medel som används inom miljövårdspolitiken, om de uppställda målen skall kunna nås. — De nuvarande skyddsformerna enligt naturvårdslagen är nationalpark, naturreservat, naturminne samt särskilda bestämmelser till skydd för växt- och djurarter, skydd för friluftslivet, skydd för landskapsbilden och skydd mot nedskräpning. I direktiven erinras om att skyddet mot nedskräpning behandlats i betänkandet *Ett renare samhälle* (SOU 1969:18). Vad gäller de övriga skyddsformerna bör enligt direktiven de sakkunniga undersöka om bl. a. en sammanföring kan ske av närbesläktade skyddsformer. Vidare bör de sakkunniga pröva om de nuvarande skyddsformerna är ändamålsenliga för att tillgodose behovet av en allsidig landskapsvård med hänsyn till den snabba omvandling som landskapet f. n. genomgår. Härvid bör bl. a. beaktas den förändring som sker av landskapet genom jordbrukets och skogsbrukets rationalisering. I detta sammanhang bör undersökas om förordnande om skydd för landskapsbilden bör kompletteras med möjlighet att utfärda skötsel föreskrifter. En samordning mellan naturvårds- och skogsvårdslagstiftningen bör eftersträvas framhålls i direktiven. I dessa erinras härjämte om att frågan om förvaltningen av de säkerställda naturområdena inte regleras i naturvårdslagen. Denna fråga bör enligt direktiven prövas av de sakkunniga.

Utöver nämnda frågor och de frågor som i övrigt berörts i direktiven är de sakkunniga oförhindrade att ta upp andra frågor, som hör ihop med eller har nära samband med naturvårdslagen, vartill de finner skäl. Om det är lämpligt bör de sakkunniga kunna redovisa sina förslag i form av delbetänkanden.

Bysamfällighetslagen

Sedan någon tid tillbaka har inom lantmäteristyrelsen enligt Kungl. Maj:ts uppdrag pågått arbete med översyn av bysamfällighetslagen. Översynen är föranledd bl. a. av riksdagens skrivelse nr 154 år 1957 med anhållan att lagen måtte göras till föremål för en allmän och snar översyn (jfr 3LU 1955:32 och 1957:6).

Lantmäteristyrelsen väntas redovisa resultatet av sitt arbete under höstens lopp.

Lagstiftning om samverkan mellan fastigheter

Inom justitiedepartementet pågår f. n. som ett led i arbetet med följdförfattningar till den nya fastighetsbildningslagen viss utredning i fråga om sådan lagstiftning som gäller samverkan mellan fastigheter. Utredningsarbetet syftar till att samordna lagen (1966:700) om vissa gemensamhetsanläggningar, bysamfällighetslagen, EVL, och bestämmelserna om dikning i vattenlagen med regelsystemet i fastighetsbildningslagen. Avsikten är i första hand att göra de associationsrättsliga bestämmelserna samt reglerna om förrättningsmyndigheten och förrättningsförfarandet såvitt möjligt enhetliga. Arbetet bedrivs med sikte på att lagförslag skall föreläggas 1971 års riksdag.

Utskottet

I motionerna framhålls att det är angeläget att den svenska marken utnyttjas produktivt i vid bemärkelse. Behållna och nyskapade skönhetsvärden ävensom markens utnyttjande för friluftsvksamhet får därvid i hög grad räknas som produktiva värden. Till följd av rationaliseringen inom jordbruket beräknas emellertid en tredjedel av landets åker att tas ur produktionen. I betydande utsträckning läggs denna mark enligt motionärerna för fåfot. Därtill kommer att stora arealer av såväl odlad jord som skogsmark köps av kommunerna för framtida exploatering och sedan blir liggande outnyttjade kanske i årtionden. För att förhindra dylika för samhället negativa följder fordras enligt motionärernas mening dels ansvar av markägarna, vilken kategori de än tillhör, dels en allmän tillsyn av all jord med krav på att den skall nyttjas på ett samhällsnyttigt sätt. Motionärerna hemställer mot bakgrund härav att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller om utredning och förslag till lag om sådan uppsikt över svensk mark att den icke vansköts utan nyttjas på ett från miljö- och landskapsvårdande synpunkt försvarligt sätt.

Beträffande produktiv odlad jord och skogsmark finns redan lagbestämmelser som gör det möjligt att förhindra vanskötsel av marken. Åtgärder mot vanhävd av odlad jord kan sålunda av lantbruksnämnd vidtas med stöd av bestämmelser i jordhävdslagen. Ingripanden på grund av bristande hävd kan dock ske endast för att skydda jordbruk som har förutsättningar för rationell drift eller för att tillvarata möjligheten till strukturrationalisering. För övrig jordbruksmark föreligger inte något hinder mot att jordbruket läggs ned. När det gäller skogsmark finns i skogsvårdslagen regler för en god skogsvård. Uppsikt över att skogsmark med därå växande skog sköts i enlighet med bestämmelserna i skogsvårdslagen utövas av vederbörande skogsvårdsstyrelse.

När det gäller annan mark utanför de stadsplanlagda områdena är regleringen av markens skötsel och vård mindre tillfredsställande. Bestämmelser därom finns i stort sett endast för de fall där marken ingår i skyddsområden som avsatts med stöd av bestämmelser i naturvårdslagen. I anledning av motioner vid 1969 års riksdag rörande förvaltning och underhåll av s. k. grönområden, dvs. mark som i olika planer avsetts bli lämnad helt eller i huvudsak obebyggd för att kunna nyttjas som strövområden, fritidsområden, parker m. m., förordnade utskottet därför i sitt av riksdagen antagna utlåtande att en kartläggning av de olika förekommande grönområdena, motiven för deras avsättande, avsedd nyttjandekrets och gällande förvaltningsregler kom till stånd, dock endast såvitt avsåg områden som avsatts vid översiktlig planering. När det gällde frågor om förvaltning och underhåll av grönområden inom detaljplanlagt område kunde dessa beräknas bli behandlade av bygglagutredningen och även av 1969 års vägutredning. I vilka former den begärda inventeringen skulle bedrivas fick det ankomma på Kungl. Maj:t att avgöra. Utskottet framhöll dock att detta frågekomplex hade nära samband med det arbete som bedrevs av arbetsgruppen för landskapsvård vid jordbruksrationalisering.

Såsom framgår av den föregående redogörelsen har under senare år allt större arealer jordbruksmark tagits ur jordbruksproduktionen. Härigenom håller en stor del av den från naturvårdssynpunkt värdefullaste jordbruksmarken, nämligen den naturliga betesmarken och den naturliga ängen, på att förloras. Får utvecklingen gå ostört vidare kommer dessa marker i en nära framtid att vara till största delen försvunna ur det svenska kulturlandskapet. Även den ökande igenläggningen av åkermark medför från naturvårdssynpunkt svåra problem. Utskottet anser det därför glädjande att en inventering av från naturvårdssynpunkt värdefull mark nu skett och att arbetsgruppen för landskapsvård med ledning därav framlagt förslag till landskapsvårdande åtgärder. Även om vissa enskilda och kommunala initiativ redan kommit till stånd är problemet dock av sådan räckvidd att insatser från statens sida är nödvändiga. Utan att ta ställning till de förslag arbetsgruppen lagt fram vill utskottet påpeka att omedelbara åtgärder är nödvändiga med hänsyn till den korta tid som det tar för öppna marker att växa igen och med tanke på den särskilt i vissa delar av landet ökande takten i nedläggningen av befintliga jordbruk.

Arbetsgruppen har inte framlagt något förslag till ändrade lagregler utan räknat med att erforderliga åtgärder skall kunna komma till stånd genom frivilliga överenskommelser med markägarna eller med stöd av de skyddsformer, som nu finns i naturvårdslagen, t. ex. inrättande av naturreservat. Enligt utskottets mening synes det dock tveksamt om de nuvarande skyddsformerna är så utformade att de i alla situationer möjliggör ett genomförande av de önskade landskapsvårdande åtgärderna. Dessa frågor torde emellertid komma att övervägas av naturvårdskommittén som fått i uppdrag att överse naturvårdslagen. Enligt direktiven skall kommittén nämligen pröva om de nuvarande skyddsformerna är ändamålsenliga för att tillgodose en allsidig landskapsvård med hänsyn till den snabba förvandling som landskapet f. n. genomgår, och kommittén bör härvid beakta den förändring som sker av landskapet genom jordbrukets och skogsbrukets rationalisering. Någon åtgärd i förevarande hänseende är därför icke påkallad från riksdagens sida.

Såsom motionärerna framhåller har kommunerna i icke obetydlig omfattning förvärvat mark att användas som reserv för framtida exploatering. I åtskilliga fall har sådan mark fått ligga utan tillsyn och skötsel. Utskottet delar motionärernas uppfattning att innehavet av mark kräver ansvar av ägaren, oavsett ägarkategori. Med hänsyn till att de kommunala myndigheterna alltmer blivit medvetna om vikten av att kommunens mark sköts på ett tillfredsställande sätt och med beaktande av allmänhetens växande insikt i hithörande frågor förutsätter utskottet emellertid att de av motionärerna påtalade bristerna i skötseln av kommunägd mark kommer att försvinna utan att särskilda bestämmelser om skötseln behöver utfärdas.

Med hänsyn till vad utskottet sålunda anfört bör det i motionerna framförda yrkandet om utredning och förslag till särskild lag om uppsikt över svensk mark icke vinna bifall.

Utskottet hemställer

att motionerna I: 516 och II: 461 icke föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 26 november 1970

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK GREBÄCK

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Göran Karlsson (s)*, Svante Kristiansson (s), fröken Ranmark (s), herrar Skårman (fp) och Lidgard (m)*;

från andra kammaren: herrar Grebäck (cp), Svenning (s), Ekström (s), Hammarberg (s), Wachtmeister (m)*, Ekvall (s)* och Sellgren (fp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.