

Nr 1027

Av herr Hansson i Skegrie m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 148, med förslag till naturvårdslag m. m.

(Lika lydande med motion nr 834 i Första kammaren)

Syftet med proposition nr 148 kan sägas vara trefaldigt: att bevara ur naturskyddssynpunkt särskilt betydelsefulla områden och föremål, att främja en aktiv naturvård och kulturlandskapets bevarande samt att tillgodose allmänhetens behov av friluftsliv och rekreation i naturen. Vi instämmer till fullo i dessa syften och vill framhålla, att det framlagda lagförslaget som helhet och till principiell uppbyggnad synes väl ägnat att tillgodose nämnda syften. Rätt utformad och tillämpad bör naturvårdslagen kunna bli ett ändamålsenligt instrument både när det gäller att främja naturvården i vid bemärkelse och när det gäller att åstadkomma den nödvändiga gränsdragningen mellan allmänhetens intressen, samhällets intressen och de intressen som företräds av markägare och andra nyttjanderätts-havare.

De olika naturvårdsinstitut och åtgärder som omfattas av lagen synes ändamålsenliga. Det bör emellertid kraftigt understrykas att ju mer lagen kan ses som norm och rättesnöre för förhandlingar, avtal osv. mellan olika berörda parter desto bättre bör resultatet bli. De syften som lagen skall tjäna gagnas inte av om den ena eller andra parten söker tvinga en annan part till eftergifter i olika avseenden. Detta bör ständigt beaktas vid lagens tillämpning. Gäller det t. ex. avsättande av en nationalpark eller skydd för ett värdefullt naturminne kan tvångsåtgärder vara enda möjligheten. Gäller det däremot ett naturreservat avsett enbart eller huvudsakligen för allmänhetens friluftsliv, bör dylika åtgärder ses endast som en yttersta utväg och förhandlingar, avtal eller köp således vara det normala. Enligt vår mening är det nödvändigt att den principiella skillnaden mellan kulturell och social naturvård ständigt uppmärksammas vid lagens tillämpning. Samtidigt vill vi emellertid betona det värdefulla i att man i så stor utsträckning som är fallet sökt samordna olika bestämmelser med anknytning till naturvård och friluftsliv i en lag. Detta bör befrämja stadga och konsekvens i arbetet.

Även om naturvårdslagen till syfte och uppbyggnad får anses riktig, finns det enligt vår mening behov av jämkningar och ändringar. I det följande preciserar vi dessa ändringar.

Särskilda bestämmelser till skydd för friluftslivet

Bestämmelserna är i stort sett av samma innebörd som strandlagen. Bland ändringarna märks att tillstånd inom strandskyddsområden krävs för bostadsändamål som avser försvarets, jordbrukets, fiskets, skogsskötselns, renskötselns eller den allmänna samfärdselns behov. Som skäl härför har i propositionen åberopats att de gällande bestämmelserna i vissa fall utnyttjats för att kringgå lagen. Även om kringgåendet sannolikt inte är av större omfattning, vill vi inte motsätta oss en ändring av nämnda art. Ändringen torde dock inte behöva ha en så generell utformning som i propositionen. Med den föreslagna utformningen synes byggnader inom de nämnda näringarna som skall ersätta befintliga byggnader komma att omfattas av tillståndstvång. Det kan inte vara riktigt att kräva tillstånd t. ex. då ett nytt bostadshus skall uppföras på jordbruksfastighet till följd av att det tidigare brunnit ner eller då man i avvaktan på rivningen av ett äldre bostadshus bygger ett nytt vid sidan av det gamla. Avgörande bör vara om uppförandet av byggnaden i fråga medför någon inskränkning av betydelse i allemansrätten. Uppföres bostadsbyggnad för de nämnda näringarnas behov på eller i omedelbar anslutning till befintlig tomtplats bör således inte tillstånd krävas. Vi föreslår att 16 § ändras i enlighet härmed. I övrigt bör vid tillämpning av denna bestämmelse beaktas att avsikten med ändringen inte är att uppnå en allmänt mera restriktiv hållning till byggnader för de nämnda näringarnas behov utan endast att förhindra ett kringgående av förbud att uppföra byggnad för annat behov.

I bestämmelserna rörande friluftslivet har även intagits strandlagens bestämmelser rörande skyldighet att inom område med strandlagsförbud genom grind eller annan anordning tillse att stängsel eller dike inte hindrar allmänheten från tillträde till område där den eljest äger fritt färdas och likaså bestämmelserna rörande föreläggande att avlägsna stängsel eller dike som uppenbarligen tillkommit endast för att utestänga allmänheten från visst område. Enligt vår mening kan sådana bestämmelser vara befogade för att trygga allemansrätten som är av fundamental betydelse. En speciell omständighet måste emellertid beaktas. I vissa fall kan allemansrätten leda till s. k. spontan massinvasion, som medför att markägare förorsakas skada och intrång av sådant slag som inte är förenlig med allemansrätten. I dylika fall kan den nämnda bestämmelsen medföra att markägaren frånhändes den enda möjligheten att skydda sin egendom i den utsträckning som andra medborgare anser självklar beträffande sin egendom, denna må vara lös eller fast, av större eller mindre värde. Vid bedömandet av denna fråga bör uppmärksammas att de föreslagna bestämmelserna till skillnad från motsvarande stadgande i strandlagen skall gälla över huvud taget, således inte bara inom begränsade strandskyddsområden. Den möjlighet till skydd som nu finns i de flesta fall bortfaller således. Men det bör också uppmärksammas att de föreslagna bestämmelserna rörande naturreservat

erbjuder möjligheter till en godtagbar lösning. Vid prövning av fråga rörande anordnande av grind, borttagande av stängsel etc. bör länsstyrelsen regelmässigt pröva huruvida behov föreligger att för området meddela föreskrift enligt 10 §. Likaså bör markägare som avser uppföra stängsel av nämnt slag kunna påkalla länsstyrelsens förhandsprövning. Vi föreslår att ett tillägg till 17 § göres i enlighet härmed. Detta medför i de åsyftade fallen för det första en prövning av om särskilda åtgärder är behövliga till skydd mot massinvasion och för det andra om detta skydd i så fall bör åstadkommas genom stängsel eller genom föreskrift enligt 10 §. Även ur allmänhetens synpunkt torde det vara till fördel med ett naturreservat i ovan nämnda inskränkta bemärkelse, emedan massinvasion förr eller senare medför att området i fråga lätt mister sin attraktionskraft.

Särskilda bestämmelser till skydd för landskapsbilden

I bestämmelserna rörande täktverksamheten har täkt för markinnehavarens husbehov undantagits från tillståndstvång. Detta är enligt vår mening riktigt och kommer att medföra att onödig irritation kan undvikas. Samma synpunkter kan emellertid anföras beträffande annan täktverksamhet av begränsad omfattning. Det förekommer på åtskilliga håll t. ex. att smärre grustag i undanskymda lägen nyttjas till husbehov även av andra än markägaren. Även om markägaren måhända erhåller någon ersättning, rör det sig i dylika fall inte om någon regelmässigt bedriven verksamhet av kommersiell karaktär. Enligt vår mening bör även sådan täktverksamhet undantas från tillståndstvång enligt 18 §, t. ex. genom att det anges att täktverksamhet för markinnehavarens husbehov och för ändamål av liknande begränsad beskaffenhet är undantagna. Vi föreslår att 18 § ändras i enlighet härmed. Det bör uppmärksammas att täktverksamhet av nämnda begränsade beskaffenhet likväl omfattas av bestämmelserna i 19 och 20 §§.

Enligt propositionen skall ägare till mark som avsatts till naturreservat kunna påfordra inlösen om han lider synnerligt men vid fastighetens utnyttjande. Det måste ifrågasättas om denna bestämmelse är tillfredsställande utformad. Konsekvensen synes bli att ersättning inte kan erhållas förrän skadeverkningarna är av mycket stor omfattning. Detta kan inte vara ägnat att underlätta avtal och uppgörelser med markägare om avsättande av naturreservat. Vi föreslår därför att orden »synnerligt men» i 26 § utbytes mot orden »men av betydelse».

Då täkttillstånd vägrats eller förenats med särskilda föreskrifter skall enligt 29 § värdet vid tiden för lagstiftningens ikraftträdande vara grundläggande för ersättningens omfattning. En sådan beräkningsgrund kan inte godtagas. Den saknar generell motsvarighet i tvångsförfogandelagstiftningen, och en liknande regel förekommer över huvud taget inte på områden med vilka relevanta jämförelser kan göras i detta sammanhang. Expropriationsutredningen har framhållit, att stadgandet upptar icke oväsentliga ny-

heter i förhållande till gällande rätt. Det måste således anses vara att föregripa den pågående översynen av tvångsförfogandelagstiftningen om en dylik regel nu införes. Härtill kommer att regeln kommer att vid sin tillämpning få synnerligen godtyckliga utfall, som inte kan fattas som annat än orättmätiga av de närmast berörda. Då regeln inte heller medför någon som helst lösning av det s. k. markvärdesstegringsproblemet förordar vi en ändring av propositionen i denna del. Vi föreslår således att 29 § ändras så att värdet vid tiden för förordnandets meddelande blir grundläggande för ersättningens omfattning.

Terminerna för förlust av talerätt enligt 32 och 33 §§ är såsom flera remissinstanser framhållit alltför knappt tillmätta. Ur allmän rättssäkerhetssynpunkt är det till fördel om relativt betydande tid står till förfogande för övervägande av frågan om talans väckande. I förevarande fall är en generöst tillmätt tid av särskild betydelse, emedan den torde underlätta frivilliga överenskommelser mellan parterna. Vi föreslår därför att tiden enligt 32 § skall utgöra minst sex månader och enligt 33 §, första stycket, två år. I strandlagen finns över huvud taget ingen tidsfrist av det slag som nu föreslås i 33 §. Denna ordning torde vara betingad av den svårbedömbara situation i fråga om bebyggelsemöjligheterna som de markägare som vägrats tillstånd ofta befinner sig i. Det har inte förebragts något godtagbart skäl för den skärpning som propositionen innebär till denna del. Vi föreslår därför att 33 § utöver vad som ovan nämnts ges en sådan utformning att någon bestämd tid för talerätten ej bestämmes såvitt gäller talerätt i anledning av bestämmelserna till skydd för friluftslivet.

Enligt 35 § skall återbetalning av utbekommen ersättning kunna komma i fråga i vissa fall. Det är på nuvarande stadium svårt att avgöra om ett behov av en dylik regel verkligen kommer att finnas. Av uttalanden som gjorts i anslutning till förslaget att döma synes lagrummet ge utrymme för betydande godtyckliga bedömningar. Återbetalningsskyldigheten får också sägas vara ett nytt inslag i lagstiftningen på förevarande och jämförbara områden. Härtill kommer att återbetalningsfrågan torde övervägas vid det pågående utredningsarbetet rörande tvångsförfogandelagstiftningen. Då något omedelbart behov av förevarande regel inte föreligger, föreslår vi att 35 § utgår ur lagförslaget och att frågan ånyo prövas sedan det nu pågående utredningsarbetet slutförts. Härigenom ökas möjligheterna till analoga förhållanden mellan naturvårdslagstiftningen och annan lagstiftning i fråga om återbetalningsskyldigheten. Trettiosjätte och följande paragrafer bör erhålla ändrad numrering.

Vissa övriga frågor

Enligt propositionen skall det i administrativ väg föreskrivas att bl. a. naturreservat ej får avsättas utan markägarens och statens naturvårds-

nämnds hörande. Enligt vår mening bör även hörande av kommunen vara obligatorisk, särskilt med hänsyn till den betydelse som avsättande av naturreservat kan ha för kommunens planering och för dess åtgärder för friluftslivets främjande.

I propositionen har förutsatts att ersättning till markägare skall utgå i kontanter. Behov av gottgörelse av annat slag torde inte föreligga i flertalet fall. I åtskilliga fall skulle måhända en uppgörelse underlättas om markägaren kunde erbjudas likvärdig mark i stället för den som han avhändes till följd av naturvårdsåtgärder. Möjligheterna att utnyttja lantbruksnämndernas markinnehav i detta syfte bör tillvaratagas, men framför allt bör möjligheterna till markbyten med domänverket, som redan står som huvudman för åtskilliga friluftsområden, utnyttjas så långt det är möjligt. Vi föreslår att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ger till känna vad som här anförts rörande kommuns hörande och rörande markbyten.

Lagförslagets bestämmelser till skydd mot nedskräpning innebär en skärpning i förhållande till gällande bestämmelser. Detta bör hälsas med tillfredsställelse, emedan nedskräpningen alltmer tenderar bli ett allt större problem ur naturskydds- och friluftssynpunkt. Lagförslagets utgångspunkt att den som vållat nedskräpningen eller på motsvarande sätt är ansvarig för densamma skall vara ansvarig för att skadan undanröjes är riktig. Det har emellertid visat sig att det i flertalet fall är omöjligt att klarlägga vem eller vilka som förorsakat nedskräpning. Detta är t. ex. ofta fallet med de grova nedskräpningar som förekommer nattetid genom att vissa personer per bil forslar bort och gör sig av med avfall och skräp i naturen. Flera remissinstanser har framhållit, att det är en brist att ingen bestämmelse finns om vilken myndighet som skall ha ansvaret för skräpets undanröjande och nedskräpningsplatsens uppsnyggande i de fall den som vållat nedskräpningen inte kan uppspåras. Härtill har departementschefen framhållit, att frågan inte torde höra hemma i förevarande lagstiftningsärendet och att den såvitt gäller nedskräpning med bilvrak torde behandlas i samband med bilskrotutredningens betänkande. Enligt vår mening är det synnerligen angeläget att det snarast klarlägges vilken myndighet som skall ha det åsyftade ansvaret. Enbart den föreslagna skärpta lagstiftningen lär nämligen inte räcka för att komma till rätta med nedskräpningsproblemet. Vi föreslår att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om skyndsam prövning och förslag rörande vilken myndighet som skall ha nämnda ansvar.

Med hänvisning till det anförda hemställas,

A. att riksdagen vid sin behandling av proposition nr 148 måtte besluta att det i propositionen framlagda förslaget till naturvårdslag skall erhålla den ändrade lydelse som framgår av de i motionen framförda förslagen rörande 16, 17, 18, 26, 29, 32, 33 och 35 §§,

att vederbörande utskott måtte utarbeta härför erforderligt författningsförslag, samt

B. att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte an- hålla

a) att avsättande av naturreservat eller annan naturvårds- åtgärd av liknande omfattning ej må beslutas utan hörande av vederbörande kommun,

b) att vid avsättande av naturreservat möjligheterna att kompensera markägare genom tillskott av ny mark och genom bytesförfarande främst med domänverket måtte till- varatagas,

c) att frågan om vilken myndighet som skall ha ansvaret för undanröjande av nedskräpning och uppsnygning av nedskräpningsplats i den händelse den som vållat nedskräp- ningen ej kan uppsåras skyndsamt måtte prövas och för- slag i ärendet föreläggas riksdagen snarast möjligt.

Stockholm den 17 oktober 1964

Nils G. Hansson

Emil Elmwall

Jan-Ivan Nilsson

Anders Jonsson

Fritz Börjesson

Arne Persson

Mora

i Glömminge

i Heden

Anders Dahlgren

Johannes Antonsson

Olof Johansson

i Öckerö