

Nr 29

Utlåtande med anledning av dels § 21 i riksdagens revisorers berättelse över den år 1964 av dem verkställda granskningen av statsverket, dels väckta motioner om översiktlig riksplanering av kusttrakterna.

Planering för fritidsändamål. Under kommunikationsdepartementet, § 21, har revisorerna föreslagit, att möjligheterna för upprättande av en översiktsplan för landet eller för stora delar därav, innefattande en uppdelning mellan olika intresseområden, tages under övervägande (Del I, s. 186—193).

Utlåtanden har avgivits av *byggnadsstyrelsen, statens naturvårdsnämnd, arbetsmarknadsstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Blekinge, Malmöhus, Hallands samt Göteborgs och Bohus län och 1962 års fritidsutredning* (Del II, s. 121—141).

I detta sammanhang har utskottet till behandling upptagit de vid riksdagens början väckta till allmänna beredningsutskottet hänvisade likalydande motionerna I: 111 av herrar *Skårman* och *Eric Gustaf Petersson* och II: 137 av fröken *Elmén m. fl.*, i vilka motioner hemställes att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning och förslag rörande en översiktlig riksplanering av i första hand våra kusttrakter.

I motionerna framhålles bl. a. att motsättningarna blir mången gång stora mellan den enskilde individens privata dispositioner och genomförda eller projekterade industrianläggningar. Det bör därför skapas en sådan ordning för industrilokalisering att de olika intressena icke i onödan råkar i konflikt med varandra. För att få en rationell markanvändning söker man på olika sätt planera erforderliga åtgärder. Man bör därvid börja med den översiktliga planeringen. Det är enligt gällande lagstiftning i första hand en kommunal angelägenhet. Läget har emellertid väsentligt ändrats genom de senare decenniernas utveckling, varför den översiktliga planeringen bör överflyttas på högre nivå. En grovplanering på riksplanet är behövlig i första hand för våra kusttrakter, där motsättningarna mellan olika intressen är stora. Målet bör vara att en markspekulant skall kunna hänvisas till lämpligt område utan att råka i konflikt med andras intressen.

Beträffande motiveringen i övrigt får utskottet hänvisa till motion I: 111.

Utskottet har inhämtat yttrande över motionerna från arbetsmarknads-
Bihang till riksdagens protokoll 1965. 11 saml. Nr 29

styrelsen, naturvårdsnämnden, byggnadsstyrelsen, Riksförbundet landsbygdens folk (RLF), Svenska naturskyddsföreningen och Samfundet för hembygdsvård.

I yttrandena anföres bl. a. av

Arbetsmarknadsstyrelsen:

Styrelsen anser att bl. a. en översiktlig naturvårdsplanering behövs. Den bör samordnas med annan samhällsplanering och bör därvid kunna bli till vägledning för den fortsatta bebyggelseplaneringen och förhindra konflikter i fråga om markanvändningen eller åtminstone göra det lättare att ta ställning till sådana konflikter. En naturvårdsplanering har kommit i gång i flera län. Styrelsen är av den uppfattningen att den bör intensifieras och förutsätter att fritidsutredningen kommer att upptaga denna fråga till behandling.

Naturvårdsnämnden:

Naturvårdsnämnden har enligt sin instruktion bl. a. att leda arbetet med att planmässigt inventera och utvälja naturområden som lämpligen bör särskilt avsättas, samt att från naturvårdssynpunkt följa den allmänna byggnadsplaneringen ävensom verka för att stränderna skyddas och att arbetsföretag, vilka kan medföra bestående ändring av naturförhållandena, planläggs och utförs med beaktande av deras inverkan på naturen. Med hänsyn härtill har nämnden med oro iakttagit att såväl enskilda industrier som statligt verk, utan beaktande av planerade eller vidtagna naturvårdsåtgärder, ingår avtal med enskilda markägare om förvärv av mark, vars avsättande som naturreservat aktualiserats, samt mark som länsstyrelsen sökt skydda eller ur planeringssynpunkt få ett grepp om genom utfärdande av strandlagsförordnanden eller byggnadsförbud enligt 122 § byggnadslagen. Dylika markförvärv kan försvåra eller rent av omöjliggöra den markdisposition som man eftersträvat med den tidigare planerings- och/eller skyddsåtgärden.

Det i motionerna anförda aktuella fallet synes avse vattenfallsverkets förvärv av mark å Biskopshagen i Värö kommun, Hallands län. Där aktualiserades redan i maj 1962 en ansökan om fridlysning som naturminne, varjämte såväl strandlagsförordnande som förordnande enligt 122 § byggnadslagen utfärdats. Besvär över en vägrad dispens för uppförande av sommarstuga inom området har Kungl. Maj:t lämnat utan bifall så sent som den 5 februari 1965.

Det måste för den enskilde medborgaren synas högst anmärkningsvärt att, medan han vägras bygga ett fritidshus på området på grund av att det ur naturvårdssynpunkter skall bevaras, ett statligt verk inom samma område planerar anläggande av en industri som kommer att helt förändra om-

rådets natur. Detta exempel vitsorder väl vad motionärerna framhållit om bristerna i den nuvarande planeringen.

För att en planering av ifrågavarande slag över huvud skall vara meningsfull är det ofrånkomligt att man går utöver såväl kommun- som länsgränser och siktar till den för en större region bästa lösningen. Man bör i detta sammanhang inte minst beakta att många av de nya industrierna och i viss utsträckning även trafiklederna skapar betydande immissionsproblem — luft- och vattenföroreningar, buller etc. — vilka mer eller mindre hårt drabbar omgivande områden kanske på flera 10-tal kilometers avstånd. Rekreativvärdet av en kust kan därför nedsättas inom flera kommuner av en felplicerad industri eller genom att en motorväg drages för nära stranden.

Naturvårdsnämnden anser att starkt behov föreligger av en översiktlig riksplanering, främst i vad avser kusttrakterna, men nämnden är väl medveten om svårigheterna att snabbt åstadkomma en för framtiden hållbar prognos rörande behovet av mark för olika ändamål. Sålunda är redan t. ex. det regionplanearbete, som nu bedrivs för ett begränsat antal kommuner i stockholms- och göteborgsregionerna, mycket tidskrävande. Risk kan föreligga att det skulle ta så lång tid att upprätta en markanvändningsplan för rikets kuster, att utvecklingen hinner före planeringen och de efterföljande verkställighetsåtgärderna. Med hänsyn härtill finner naturvårdsnämnden i likhet med motionärerna lämpligt att en utredning sker i syfte att komma till rätta med nu berörda problem. Mot bakgrunden av de regler, som för närvarande gäller i fråga om vattenbyggnadsföretag, bör bl. a. övervägas lämpligheten att skapa någon form av förberedande anmälningsplikt för nya industrier som söker sig till kustregionerna. En bedömning av det anmälda företaget skulle därvid ske med deltagande av såväl berörda kommuner och länsorgan som centrala planerings- och naturvårdsmyndigheter.

Vid utredningen bör även övervägas möjligheterna att få till stånd en ändamålsenlig samordning av den föreslagna riksplaneringen och redan pågående samhällsplanering av skilda slag. I detta sammanhang får naturvårdsnämnden framhålla, att den planering som för närvarande äger rum på naturvårdens område bör kunna utgöra ett värdefullt led i en planering av rikskaraktär, inte minst beträffande västkusten, sydkusten och vissa delar av ostkusten. Sålunda bedrivs inom åtskilliga län redan nu — delvis genom de ökade resurser för naturvårdsarbete som ställts till länsstyrelsernas förfogande — en naturvårdsplanering som nämnden hoppas kunna använda för vissa regionala översikter. I överensstämmelse med statsmakternas intentioner bör denna planering, därest tillräckliga anslag för markförvärv och intrångsersättningar till markägare beviljas, kunna resultera i bildande av ett flertal naturreservat samt ökad tillämpning av naturvårdslagens bestämmelser om strandskydds- och landskapsvårdsområden.

Naturvårdsnämnden får slutligen påpeka att olägenheterna av nya industrier och andra anläggningar ofta kan kraftigt reduceras genom förebyggande anordningar. Man saknar dock ännu effektiva rättsmedel mot bl. a. luftföroreningar och bullerstörningar. Den pågående immissionsutredningen torde komma att framlägga förslag till särskild lagstiftning i denna fråga.

Sammanfattningsvis vill naturvårdsnämnden framhålla, att vissa svårigheter torde möta att åstadkomma och framför allt att genomföra en planering av det slag motionerna åsyftar. Enligt nämndens mening kan dock en riksöversikt i första hand avseende våra kuster, byggd på regionvis utförda planeringar, vara av stort värde vid den betydelsefulla och ofta mycket svåra avvägningen mellan industriintressets samt naturvårds- och fritidsintressenas markbehov. Nämnden tillstyrker därför att denna fråga göres till föremål för utredning.

Byggnadsstyrelsen:

På grundval av erfarenheterna från sin verksamhet kan byggnadsstyrelsen vitsorda att de åsyftade problemen med deras vittgående återverkningar — geografiskt likaväl som ekonomiskt — och deras ofta svårbemästrade komplikationer på kommunal nivå ger anledning till allvarliga och växande bekymmer. Med tanke på de vidsträckta områden som kan beröras av de sammanvävda planläggnings- och lokaliseringsproblemen — exempelvis på västkusten, i storstadsregionerna, i Skåne och vissa delar av Mälardalen — är det också uppenbart att vårt nuvarande system för regionplanering, sådant det utformats i byggnadslagstiftningen, icke särskilt väl lämpar sig för planläggningsuppgifter med denna storregionala räckvidd.

I den utredning rörande bebyggelseplaneringens läge som byggnadsstyrelsen på Kungl. Maj:ts uppdrag verkställt och som publicerades i början av förra året (Kungl. byggnadsstyrelsens publikationer 1964:2) förordade styrelsen av olika skäl en översyn av byggnadslagstiftningen, bl. a. i fråga om reglerna för den regionala planeringen. De synpunkter som kommit till uttryck i den föreliggande motionen understryker ytterligare behovet av en sådan översyn.

Såsom styrelsen i sitt yttrande över riksdagsrevisorernas berättelse även framhållit kan det förväntas att 1962 års fritidsutredning i sitt nästa betänkande kommer att framlägga förslag berörande bl. a. vissa av de problem som här berörts. Innan ytterligare åtgärder för problemets fortsatta behandling vidtages synes det därför lämpligt att man avvaktar detta betänkande, vilket enligt uppgift kommer att publiceras inom kort.

RLF:

Det av motionärerna upptagna problemet synes vara beroende av frågan om den kommunala självbestämmanderätten. I och för sig skulle det naturligtvis vara av värde, om en riksplanering av våra marktillgångar kunde ske, men enligt förbundets mening torde samverkan genom frivilliga åtgärder kommuner emellan leda till acceptabla resultat. Förbundet vill ifrågasätta, om den av motionärerna påyrkade utredningen verkligen skulle kunna leda till sådana ställningstaganden, att någon reell nytta kunde uppkomma. I första hand bör enligt förbundets mening andra vägar prövas och då — såsom ovan framhållits — samarbete mellan kommunerna.

Svenska naturskyddsföreningen:

Översiktlig planering är av stor betydelse för bevarande av naturens rekreativevärden. I frågor om markanvändningen uppstår ofta starka intresse motsättningar mellan t. ex. företrädare för fritidsbebyggelse och rörligt friluftsliv å ena sidan samt företrädare för industri och permanentbebyggelse å andra sidan. Ej minst gäller detta mark i kusttrakterna. Avvägningen är ofta svår att göra. Förutsättningarna för en avvägning rubbas också genom att oförutsedda företag av genomgripande betydelse kommer till.

Om planeringen skall fylla sitt ändamål, bör den icke begränsas till varje kommun för sig eller till län utan i sina grunddrag ske efter större linjer. Föreningen är väl medveten om de praktiska svårigheter som är förenade härmed, men anser det ändå oundgängligt att man på ett tidigt stadium överlägger om t. ex. placeringen av industrier som har väsentlig inverkan på omgivningen. Föreningen vill därför livligt tillstyrka att åtgärder skyndsamt vidtages för att det allmänna skall såvitt möjligt få utvecklingen bättre i sin hand än nu är fallet. Ett minimum synes vara att det stadgas plikt att göra anmälan till lämpligt organ på ett så tidigt stadium som möjligt. Detta gäller bl. a. även statliga företag. Exempel på dylika förpliktelser finns i olika sammanhang. I övrigt bör det centrala organet söka verka för översiktliga bedömningar så att man något så när vet vad som kan väntas. Eljest handlar myndigheterna helt i blindo när det gäller naturvårdsplaneringen i mindre sammanhang. Av vikt är, att den översiktliga bedömningen ej binder sig för hårt eller fördjupar sig i detaljer utan blir tillräckligt följsam. På vissa punkter bör man kunna taga mera definitivt ståndpunkt, i andra hänseenden måste lämnas spelrum för olika möjligheter. I övrigt faller det av sig självt att en översiktlig planering som går in på detaljer motverkar sitt ändamål och för övrigt aldrig hinner genomföras.

Samfundet för hembygdsvård:

För att få fram goda och snabba resultat av en regionplanering är det enligt vår mening önskvärt, att samarbete sker mellan de olika organ som

sysslar med inventeringar. Den pågående naturinventeringens resultat bör sålunda utnyttjas vid en rationell regionplanering liksom den speciella inventeringen av våra vatten, som utförts av professor G. Beskow och byrådirektör G. Rasmusson.

Planfrågorna bör också i större utsträckning än som nu är fallet handhas av länsstyrelserna, då kommunerna i allmänhet saknar den överblick och de resurser som är nödvändiga. Kommunernas intressen är därtill ofta för snävt ekonomiska för att kunna skapa för helheten lämpliga synteser av planfrågorna.

Vi vill i detta sammanhang också peka på möjligheten att föra in planfrågorna under regionplanekontoren, där sådana finnes. Här bör man ha goda möjligheter att skapa den samordning som är nödvändig mellan olika regioner; en sådan överblick är numer nödvändig då planerna ofta måste skära över flera län.

Vad som för dagen torde vara nödvändigt är att söka få till stånd en långtidsplanering för våra industrier och deras lokalisering. Den bör kunna komma till stånd genom överläggningar mellan representanter för statsmakterna och industrien. Planeringen för t. ex. fritidsbebyggelsen bör kunna ske med hjälp av redan befintliga instrument. Det är dock framför allt samordningen som för dagen är önskvärd.

Beträffande regionplaneringen måste dock alltid den reservationen göras, att oförutsedda förändringar av utgångsläget hastigt kan förändra en uppgjord plan, som därför alltid måste göras med reservationer för att ej binda utvecklingen.

Utskottet

Revisorernas och motionärernas uppfattning om behovet av en översiktsplan för hela landet eller stora delar därav har vunnit anslutning i flertalet remissyttranden. Även utskottet finner påkallat att samhällsinsatser inriktas på att snarast möjligt få till stånd en översiktlig riksomfattande planering för fritidsändamål, som samordnas med annan samhällsplanering i syfte att vägleda den fortsatta bebyggelseplaneringen.

1962 års fritidsutredning har i sitt första betänkande (SOU 1964: 7) redovisat särskilda undersökningar rörande bl. a. fritidsbebyggelsens omfattning och lokalisering, utvecklingstendenser och utformning samt vidare, i sitt under februari 1965 avgivna betänkande del II Friluftslivet i samhällsplaneringen (SOU 1965: 19), bl. a. framlagt förslag till allmän målsättning för samhällets insatser på friluftslivets område samt allmänna riktlinjer för den framtida lokaliseringen resp. den översiktliga planeringen av fritidsbebyggelse och friluftsanläggningar. I 10 kap. av det sista betänkandet framläggs även förslag om den samhälleliga organisationen på friluftslivets område. Utredningen finner att organisationen bör byggas upp på tre ansvarsnivåer, den kommunala, den regionala och den centrala. Frågan om central-

instans bör, enligt utredningens mening, lösas genom att statens naturvårdsnämnd utbyggs och ombildas.

I proposition nr 97 till innevarande års riksdag har Kungl. Maj:t framlagt förslag om en gemensam organisation för naturvården, vattenvården och luftvården. Statens vatteninspektion, väg- och vattenbyggnadsstyrelsens vatten- och avloppsbyrå samt statens luftvårdsnämnd föreslås bli sammanförda med statens naturvårdsnämnd, varigenom denna skulle bli central myndighet för hela naturvårdsområdet. Därjämte föreslås länsingenjörskontoren bli inordnade i länsstyrelserna. I propositionen understrykes även att ökade insatser är nödvändiga för forskning och tekniskt utvecklingsarbete på detta område och framhålles, att lagstiftningen på vatten- och luftvårdsområdena bör utformas så att möjligheter finns att tillgodose naturvårdsintressena.

Föreliggande utredningar och förslag synes sålunda kunna skapa goda organisatoriska förutsättningar för en framtida planering för fritidsändamål och för en därmed samordnad samhällsplanering av kusttrakter och andra delar av landet. Utskottet finner angeläget, att en sådan översiktsplanering från statliga myndigheters sida på såväl central- som regionplanet genomföres i samverkan med kommuner och landsting, som i detta hänseende tagit värdefulla initiativ. Effektiva och snabbt resultatgivande insatser från de statliga planeringsorganen torde — förutom en samordnad organisation — kräva att goda resurser ställes till förfogande både centralt och regionalt, varvid även behovet av att fortlöpande kunna följa utvecklingen och tid efter annan revidera uppgjorda planer bör beaktas.

Utskottet anser sig icke böra tillstyrka motionärernas förslag om utredning men vill under återopande av det anförda hemställa,

att riksdagen i anledning av dess revisorers ifrågavarande uttalande samt de likalydande motionerna I: 111 och II: 137 i skrivelse till Kungl. Maj:t giver till känna vad utskottet ovan anför.

Stockholm den 22 april 1965

På allmänna beredningsutskottets vägnar:

NANCY ERIKSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Möller, Sörlin, Eric Gustaf Peterson, Hellebladh, Oscar Carlsson, Nyman, Axel Kristiansson och Helge Karlsson; från andra kammaren: fru Eriksson i Stockholm, fru Jäderberg, herrar Svensson i Kungälv, Lundmark, Haglund, Rimås, Wikner, Hyllander, Nilsson i Agnäs och Johansson i Växjö.