

Nr 50

Utlåtande i anledning av väckt motion om bättre information till sakägare vid vissa förordnanden enligt naturvårdslagen.

Tredje lagutskottet har behandlat en inom riksdagens andra kammare väckt och till lagutskott hänvisad motion, nr 399, av herrar *Nyberg* och *Tobé*.

I motionen hemställs »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om översyn av kungörelsen om tillämpning av naturvårdslagen i syfte att öka möjligheterna till information till berörda sakägare vid förordnanden enligt 19 § naturvårdslagen».

Över motionen har utskottet på sätt § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat utlåtande från statens naturvårdsnämnd samt länsstyrelserna i Stockholms och Blekinge län. På begäran av utskottet har yttrande därjämte avgetts av Riksförbundet landsbygdens folk.

Gällande bestämmelser

I 18—22 § *naturvårdslagen den 11 december 1964* meddelas särskilda bestämmelser till skydd för landskapsbilden. Här må endast erinras om innehållet i 18 och 19 §§. I den förstnämnda paragrafen har med vissa undantag införts allmänt tillståndstvång för täkt av sten, grus, sand eller lera för annat ändamål än markinnehavarens husbehov. Tillstånd meddelas av länsstyrelsen. Finns anledning anta att nybyggnad, upplag eller annat arbetsföretag av visst slag, som inte omfattas av tillståndstvång enligt 18 §, skulle inom visst område komma att i väsentlig mån skada landskapsbilden äger länsstyrelsen med stöd av 19 § förordna att företag av det slaget inte må utföras inom området utan länsstyrelsens tillstånd. Enligt motiven till bestämmelsen kan till arbetsföretag hänföras bl. a. grävnings- och andra förberedelsearbeten, tippning av schaktmassor, avverkning och plantering av skog samt anläggande av väg. I samband med tillstånd äger länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter att företagets menliga inverkan på landskapsbilden såvitt möjligt begränsas eller motverkas. Med stöd härav kan länsstyrelsen bl. a. påverka den yttre utformningen av byggnad till vars uppförande eller ändring tillstånd meddelas. Bestämmelserna i paragrafen avser inte bebyggelse inom område, som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan och inte heller företag vars tillåtlighet skall prövas enligt vattenlagen.

Bihang till riksdagens protokoll 1966. 9 saml. 3 avd. Nr 50

Bestämmelser om förfarandet i samband med förordnande enligt 19 § naturvårdslagen meddelas i 10 och 11 §§ *naturvårdskungörelsen den 11 december 1964*. Innan sådant förordnande meddelas, skall, om det är avsett att gälla längre tid än sex månader, förslag till förordnandet ha hållits tillgängligt för granskning inom orten under viss tid, minst en månad, efter det kungörelse därom införts i tidning med spridning inom orten eller tillkännagetts på annat lämpligt sätt. Kungörelsen skall innehålla föreläggande för sakägarna att, om de vill framställa erinran mot förslaget, göra detta hos länsstyrelsen inom granskningstiden. När förordnande meddelas, ändras eller upphävs, skall underrättelse därom ofördröjligen införas i länskungörelserna. I den mån så finns erforderligt skall beslutet kungöras i tidning med spridning inom orten eller tillkännages på annat lämpligt sätt. Avskrift av beslutet skall tillställas byggnadsstyrelsen, naturvårdsnämnden, vägförvaltningen, länsarkitekten, överlantmätaren, distriktslantmätaren och kommunen. Särskilda underrättelser till sakägaren erfordras inte.

Enligt 16 § naturvårdskungörelsen skall länsstyrelsen innan den fattar beslut i naturvårdsärende, som kan föranleda ersättningsskyldighet, eller annat beslut av vikt, samråda bl. a. med av frågan närmast berörda kommuner.

I sammanhanget må också redovisas ett par bestämmelser i *byggnadsstadgan* om tillkännagivande av utställda planer och beslut i vissa planfrågor. Sålunda skall enligt 17 § byggnadsstadgan, innan förslag till stads- eller byggnadsplan antages, förslaget under viss tid utställas till granskning genom byggnadsnämndens försorg. Vid utställande av sådana förslag skall byggnadsnämnden före ingången av den tid, som bestämts för förslagets granskning, avsända underrättelser om innehållet i den kungörelse, som skall utfärdas rörande utställandet, till varje känd och inom riket boende av frågan berörd markägare, dock endast till de ägare som inte skriftligen godkänt förslaget. Vad därefter gäller förordnanden, innefattande förbud mot nybyggnad utan särskilt tillstånd enligt vissa närmare angivna lagrum i byggnadslagen eller mot schaktning, fyllning, trädfällning eller därmed jämförlig åtgärd så skall när dylika förordnanden meddelas länsstyrelsen enligt 24 § byggnadsstadgan underrätta markägarna därom genom kungörelse i den eller de tidningar, i vilka kommunala meddelanden för orten intas, eller på annat lämpligt sätt.

Slutligen må nämnas att i en tillämpningskungörelse till den numera upphävda *strandlagen*, som inarbetats i naturvårdslagen, fanns bestämmelser i nu aktuella avseenden såvitt gällde förordnanden enligt strandlagen för längre tid än sex månader. Länsstyrelsen skulle, när fråga uppkom att meddela sådant förordnande och i den mån så prövades lämpligt, bereda markägare och kommuner tillfälle att yttra sig i ärendet. Innan förordnande meddelades skulle förslaget utställas under viss tid efter det kungörelse skett i kyrkan och i vissa tidningar.

Motionen

I motionen anförs bl. a. att det visat sig att förordnanden enligt 19 § naturvårdslagen har väckt en viss irritation hos berörda kommuner och sakägare. Ett flertal överklaganden har gjorts. Vad man främst vänt sig mot har varit att sakägarna inte blivit underrättade om förordnandet på ett sätt som de själva ansett tillfredsställande. Därutöver har besvären i vissa fall grundat sig på missuppfattningar angående tillståndstvångets innebörd. Motionärerna anser det vara av vikt att anledningarna till missuppfattningarna i detta hänseende och rörande tillämpningen undanröjs. Bestämmelserna om kungörande är enligt vad de anför otillräckliga. Kommuner och markägare bör på ett tidigt stadium få full kännedom om innebörden av utfärdat eller planerat förordnande. Goda skäl talar enligt motionärerna för att särskilda underrättelser tillställs markägarna även i sådana fall. Men därutöver vore det enligt motionärernas mening motiverat att kommuner och markägare blev på ett lämpligt sätt informerade om tillståndstvångets innebörd, t. ex. genom att vederbörande intressenter sammankallades till ett särskilt informationsmöte någon tid innan förordnandet utfärdades eller att utställning av förslagen till granskning gjordes på liknande sätt som sker beträffande planer enligt byggnadslagstiftningen.

Enligt motionärerna bör en översyn göras av tillämpningskungörelsen i nu berörda avseenden. Översynen torde lämpligen böra göras inom jordbruksdepartementet.

Remissyttrandena

Motionen avstyrks av *statens naturvårdsnämnd* och *länsstyrelsen i Blekinge län*. *Länsstyrelsen i Stockholms län* tillstyrker motionen i vad därmed avses en effektivisering av kungörelseförfarandet. Särskilda informationsmöten finner länsstyrelsen däremot inte påkallade. *Riksförbundet landsbyggdets folk* anser det angeläget att den i motionen angivna översynen av naturvårdskungörelsen kommer till stånd.

Statens naturvårdsnämnd anför att förordnanden enligt 19 § naturvårdslagen utgör ett värdefullt medel för skydd av landskapsbild. Sådana förordnanden har hittills meddelats i omkring 40 fall. Nämnden förklarar i det följande att inventerings- och planeringsarbetet inom naturvården i stora delar av landet befinner sig i ett inledande skede. För att skydda områden med värdefull landskapsbild uppstår därvid ej sällan behov av att utan dröjsmål kunna meddela förordnande jämlikt 19 § naturvårdslagen, t. ex. då planer på större arbetsföretag kommer till myndigheternas kännedom. I sådana fall kan oersättliga värden gå till spillo om länsstyrelserna skulle fråntas möjligheten att utfärda kortvariga, s. k. interimistiska landskapsskyddsförordnanden utan att dessförinnan hålla förslag till förordnan-

de tillgängligt för granskning. I de fall där dröjsmål ej skulle äventyra syftet med förordnandet är det enligt naturvårdsnämndens mening angeläget, att de som berörs därav på förhand orienteras om avsikten med förordnandet och om dess innebörd. Nämnden har i utfärdade »Råd och anvisningar för naturvårdsinventeringar» framhållit, att möda inte bör sparas för att hålla markägarna informerade om läget. Som motionärerna framhållit kan vederbörande intressenter lämpligen sammankallas till ett informationsmöte innan förordnande utfärdas. Vissa av de landskapsskyddsförordnanden som hittills utfärdats har även föregåtts av sådana möten. Informationssammanträden bör enligt naturvårdsnämndens mening hållas i flertalet av de fall då ett mera genomgripande förordnande avses skola utfärdas och fara i dröjsmål ej föreligger. Nämnden avser att framhålla lämpligheten härav för länsstyrelserna.

Naturvårdsnämnden erinrar vidare om att länsstyrelsen enligt 16 § naturvårdskungörelsen skall samråda bl. a. med av frågan närmast berörda kommuner, innan länsstyrelsen i naturvårdsärenden fattar beslut av vikt. Nämnden tillmäter det stor betydelse att kommunerna så långt möjligt hålls väl informerade om länsstyrelsernas avsikter och åtgärder i dessa fall.

Vad gäller underrättelser om utfärdat förordnande är det enligt naturvårdsnämndens mening uppenbart att kungörande i ortstidning nästan undantagslöst erfordras. Vid valet mellan kungörande i tidning och »tillkännagivande på annat lämpligt sätt» kan det emellertid i vissa fall vara lämpligare att underrätta varje markägare särskilt. Detta förfarande kan vara att föredra i fall då endast ett fåtal markägare berörs av förordnandet eller t. ex. då det med hänsyn till pågående byggnadsverksamhet är av särskild vikt, att viss eller vissa markägare utan dröjsmål får kännedom om förordnandet.

Sammanfattningsvis anför naturvårdsnämnden, att nämnden delar motionärernas grundtanke att god information till sakägare som berörs av förordnanden enligt 19 § naturvårdslagen är av stor betydelse och att sådan information bör komma till stånd i ökad omfattning. Nämnden anser emellertid, att nu gällande bestämmelser lämnar utrymme för information, som tillgodoser behovet på området. Nämnden har för avsikt att råda länsstyrelserna att vidta de upplysningsåtgärder som i varje fall kan befinnas erforderliga. Med hänsyn härtill och då naturvårdskungörelsen tillämpats endast kort tid finner naturvårdsnämnden ej skäl tillstyrka bifall till motionen.

Länsstyrelsen i Blekinge län anför att naturvårdslagen och naturvårdskungörelsen varit i kraft en förhållandevis kort tid, i synnerhet för en lagstiftning, som i så stor utsträckning förutsätter särskild beslutsfattning för att göras tillämplig. Erfarenhetsmässigt kan konstateras att vid en rättslig reglering på ett område, där en avvägning måste ske mellan varandra motstående intressen, en relativt lång verkningstid behövs, innan regleringen

mera allmänt uppfattas och accepteras som en nödvändig åtgärd. Länsstyrelsen framhåller, att anledningen till att vissa beslut överklagats främst torde vara det förhållandet att den införda kontrollen över bebyggelse och andra arbetsföretag betraktats som ett ingrepp i förfoganderätten över marken som den enskilde markägaren inte ansetts behöva få. Med tanke på att det gällt tillämpningen av ett i huvudsak helt nytt institut är det enligt länsstyrelsens mening inte att förvåna sig över att förordnandena inte hos alla berörda mottagits och uppfattats som en positiv naturvårdande åtgärd.

Länsstyrelsen anför i det följande att i motionen närmast torde åsyftas interimistiska förordnanden på högst sex månader, som inte behöver föregås av utställande eller kungörande. Länsstyrelsen hävdar, att så långt gående föreskrifter om kommunikering med markägare och kommuner svårigen låter sig förena med ett konstruktivt naturvårdsarbete. I ett skede av stark expansion, som i hög grad berör naturvårdsintressena, kan enligt länsstyrelsens mening inte sådana bestämmelser undvaras, som ger naturvårdsmyndigheterna möjlighet till snabba ingripanden. Därest sakägarna före varje förordnande skall på ena eller andra sättet informeras om detsamma, måste detta innebära en fördröjning av avgörandet, som i de fall då ett snabbt beslut erfordras kan medföra, att syftet med det tillämnade beslutet inte kan förverkligas. Det är enligt länsstyrelsens mening bättre att myndigheterna har en betydande handlingsfrihet. Länsstyrelsens strävan är att i all möjlig utsträckning höra berörda sakägares synpunkter på ett så tidigt stadium som möjligt.

Länsstyrelsen framhåller sammanfattningsvis att under den tid naturvårdslagstiftningen hittills varit i kraft enbart goda erfarenheter av densamma kan redovisas, att de klagomål som lagstiftningen i tillämpningen gett upphov till torde få ses mot bakgrunden av den korta tid den verkat samt att någon ändring i lagstiftningens föreskrifter i ärenden rörande förordnande enligt 19 § naturvårdslagen inte synes påkallad.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser i likhet med motionärerna att naturvårdskungörelsens bestämmelser om förfarandet i ärenden rörande förordnanden enligt 19 § naturvårdslagen från rättssäkerhetssynpunkt måste anses mindre tillfredsställande. Efter att ha erinrat om bestämmelserna om kungörande av förslag till förordnande anför länsstyrelsen att det för att utställningsförfarandet skall tjäna som rättssäkerhetsgaranti förutsätts att de som berörs av förordnandet tillförlitligen underrättas om utställandet av förslaget. Ett strängare krav på underrättelseformens effektivitet än den som vanligtvis ernås med tidningskungörande är därför enligt länsstyrelsens mening befogat. Detta torde kunna uppnås genom att kända sakägare, som berörs av det ifrågasatta förordnandet, tillställs underrättelse om tid och plats för utställandet. Underrättelse om länsstyrelsens beslut synes också böra tillställas de markägare, som framfört erinringar, vilka inte beaktats.

Riksförbundet landsbygdens folk säger sig vid åtskilliga tillfällen ha kunnat konstatera, att sakägare i olika sammanhang förbisett, att förordnanden enligt naturvårdslagen utfärdats eller att planer därom föreligger. Dessutom är det mycket vanligt att sakägare — ofta på grund av bristande information — helt missuppfattar innebörden av meddelade beslut. Av den anledningen är det enligt förbundets mening angeläget, att den i motionen angivna översynen av naturvårdskungörelsen kommer till stånd. Förbundet framhåller härvid att det skulle vara betydelsefullt om vederbörande myndigheter vid kungörelser m. m. ville på ett utförligare sätt än vad nu sker ange vad som avses med olika förordnanden.

Utskottet

Enligt föreskrift i naturvårdslagen får med vissa undantag täkt av sten, grus, sand eller lera för annat ändamål än markinnehavarens husbehov inte ske utan länsstyrelsens tillstånd. Finns anledning anta att nybyggnad, upplag eller annat arbetsföretag av visst slag, som inte omfattas av nyssnämnda tillståndstvång, skulle inom något område komma att i väsentlig mån skada landskapsbilden, äger länsstyrelsen enligt 19 § naturvårdslagen förordna att företag av det slaget inte får utföras inom området utan länsstyrelsens tillstånd.

I fråga om förfarandet vid förordnanden enligt nyssnämnda lagrum har regler meddelats dels beträffande utställande av förslag till förordnanden, dock endast beträffande sådana som är avsedda att gälla för längre tid än sex månader, och dels angående tillkännagivande av förordnande. Innan dylikt längre förordnande meddelas skall sålunda förslag ha hållits tillgängligt för granskning under viss tid, minst en månad, efter det kungörelse därom införts i tidning med spridning inom orten eller tillkännagetts på annat lämpligt sätt. När förordnande meddelas, ändras eller upphävs skall underrättelse därom ofördröjligen införas i länskungörelserna. I den mån så erfordras skall beslutet även kungöras i ortstidning eller tillkännages på annat lämpligt sätt. Särskilda underrättelser till sakägare erfordras inte.

I förevarande motion hävdas nu på skäl som ovan redovisats att markägare bör genom underrättelser på ett tidigt stadium få full kännedom om såväl utfärdade som planerade förordnanden. Vidare framhålls som önskvärt att kommuner och markägare blir på lämpligt sätt informerade om tillståndstvångets innebörd. Detta skulle bl. a. kunna ske på så sätt att intressenterna sammankallades till ett särskilt informationsmöte innan förordnandet utfärdades.

För att den av statsmakterna utstakade naturvårdspolitiken skall kunna genomföras på ett så effektivt och smidigt sätt som möjligt krävs att goda kontakter skapas mellan myndigheter och markägare. Det är därför angeläget att alla rimliga åtgärder vidtas för att hålla markägare och andra in-

tressenter informerade om planer och beslut. Utskottet ansluter sig därför till syftet med motionen.

Reglerna i nu aktuella avseenden är som framgår av det ovanstående så utformade att de ger myndigheterna vissa möjligheter att handla efter vad de anser vara lämpligt i det särskilda fallet. Särskilt framträdande är detta i fråga om förordnanden för kortare tid än sex månader. Beträffande förslag till sådana förordnanden finns över huvud taget inga bestämmelser meddelade i detta hänseende.

Vad först gäller utställelseförfarandet så har länsstyrelsen, oavsett förordnandets längd, möjlighet att tillkännage innehållet beträffande planerade åtgärder även på annat lämpligt sätt än genom kungörelse i ortstidning, exempelvis genom personliga kallelser eller vid informationsmöten. Såsom (naturvårdsnämnden framhåller är det angeläget, i de fall dröjsmål inte skulle äventyra syftet med förordnandet, att vederbörande intressenter på förhand orienteras om avsikten med förordnandet och om dess innebörd. I likhet med motionärerna och nämnden anser också utskottet att informationsmöten bör, i därför lämpade fall och om omständigheterna det medger, hållas innan förordnande utfärdas. I fråga om interimistiska förordnanden, avsedda att gälla kortare tid i avvaktan på prövning av förslag om ett icke tidsbegränsat förbud, kan dock en fördröjning genom särskilt utställelse- eller informationsförfarande medföra att syftet med det tillämnade beslutet inte kan förverkligas. Då exempelvis planer på större arbetsföretag blir kända för myndigheterna och ett snabbt utfärdat förordnande kan vara av väsentlig betydelse för att skydda värdefull landskapsbild, kan skäl därför föreligga för länsstyrelsen att på detta förberedande stadium underlåta kommunikering med berörda parter. Beträffande förordnanden på längre tid bör dock information regelmässigt kunna lämnas antingen genom personliga meddelanden eller, om detta kan anses lämpligare, vid utlysta möten.

I sammanhanget torde också böra framhållas att naturvårdskungörelsen innehåller en bestämmelse av innehåll att, innan länsstyrelse fattar beslut av vikt, samråd skall ske med sådana kommuner som berörs av frågan. Till följd av denna bestämmelse kommer således kommunerna att i viktigare fall få information om planerade landskapsskyddsförordnanden.

Vad härefter gäller underrättelser om utfärdade förordnanden så lämnar författningstexten utrymme för länsstyrelsen att kungöra beslutet i ortstidning eller tillkännage detsamma på annat lämpligt sätt. Såsom naturvårdsnämnden framhållit torde det vara uppenbart att kungörande i ortstidning nästan undantagslöst erfordras. I vissa fall kan det emellertid vara lämpligare att underrätta varje markägare särskilt. I likhet med nämnden anser utskottet att underrättelser bör utsändas åtminstone i fall då endast ett fåtal markägare berörs eller då det med hänsyn till pågående byggnadsverksamhet är av särskild vikt att viss eller vissa markägare utan dröjsmål får kännedom om förordnandet. Genom en sådan tillämpning torde också överens-

stämmelse nås med det vanligen tillämpade kungörelseförfarandet enligt byggnadsstadgan i motsvarande fall.

Naturvårdsnämnden har nyligen i sina »Råd och anvisningar för naturvårdsinventeringar» framhållit att möda inte bör sparas för att hålla markägare informerade om läget i det särskilda fallet. Nämnden har vidare uppgivit sig ha för avsikt att rekommendera länsstyrelserna lämpligheten av informationsmöten med sakägarna. Mot bakgrund härav och med tanke på nämndens positiva inställning till förevarande spörsmål förutsätter utskottet att nämnden även i fortsättningen verkar för att bestämmelserna på området tillämpas på sådant sätt att de gagnar ett förtroendefullt förhållande mellan myndigheter och markägare i sådana naturvårdsfrågor varom här är fråga. Med hänsyn härtill och då den gällande naturvårdslagstiftningen varit i tillämpning endast en kort tid och tillräckliga erfarenheter därför ännu inte vunnits på området, anser utskottet att någon riksdagens åtgärd i frågan i vart fall för närvarande icke är påkallad.

Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motion, II: 399, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 26 oktober 1966

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Alexanderson, Ebbe Ohlsson, Knut Johansson*, Erik Jansson, Nils-Eric Gustafsson, Åkesson, Paul Jansson* och Torsten Hansson;

från andra kammaren: herrar Levin, Johansson i Torp, Nyberg, fru Torbrink, herrar Grebäck*, Johansson i Öckerö, Svenning och Krönmark.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr Nyberg.