

Nr 235

Av herr **Hjorth m. fl.**, om *förbättrad naturvård*.

(Lika lydande med motion nr 267 i Andra kammaren)

Att säkerställa naturområden är icke blott en av naturvårdens huvuduppgifter. Det är också i stor utsträckning en engångsuppgift för vår generation när den accelererande och till allt större del oåterkalleliga naturomvandlingen begränsar tidsfristen. Enligt naturvårdsutredningen borde dess skisserade fredningsprogram från 1962 tryggas redan inom tio år, en uppfattning som inte motsagts av utvecklingen sedan dess. Till verksamhetens villkor hör bl. a. markägarersättningarna. Dessa har på senare tid visat sig utgöra en allvarligare svårighet för ett målmedvetet naturvårdsarbete än som hittills medgivits. Frågan har blivit alltmer brännande ju mer utredningar och förhandlingar runt om i landet nått det stadium då ärenden om eventuella naturreservat och markägarersättningar måste avgöras.

En del ersättningsfrågor kan skjutas på framtiden genom s. k. tillståndsplikter, t. ex. "strandskydd", "landskapsskydd" och tillståndsplikt för täkt, vilka föranleder ersättningskrav först om exploateringsansökningar avslås. Tillståndsplikterna utgör dock otillräckliga skydds- och vårdinstrument för flertalet verkligt värdefulla naturområden. Vidare brukar reservatsfrågorna för dessa områden ändå behöva tas upp i sin helhet redan när det kommer in en ansökan till olämplig exploatering för någon del av områdena. Varken ur ekonomisk eller annan synpunkt vinner man något på att invänta en sådan passiv spelöppning för angelägna reservatsärenden. Tvärtom betyder den vanligen en avgjord nackdel för naturvärden vid de efterföljande förhandlingarna.

Åtskilliga områden har i pressade lägen, bl. a. efter avslag på exploateringsansökningar, avsatts som interimistiska reservat. Detta rådrum för att lösa frågan om slutgiltiga reservat och ersättningar varar emellertid högst sex år. F. n. har länsstyrelserna i samråd med naturvårdsverket interimistiskt "fredat" bl. a. 70 000 hektar i enskild ägo. Med nuvarande ersättningsregler antages denna areal innebära minst 70 milj. kr. i ersättningar, till helt dominerande del för mistad glesbebyggelserätt och rätt till täkt. Många av de områden varom naturreservatsförhandlingar pågår har emellertid icke varit föremål för interimistiska åtgärder.

Under de närmaste åren torde krävas markägarersättningar av minst 25 milj. kr. per år enbart för att infria de åtaganden som naturvårdsverket redan gjort. Ändå måste starkt understrykas, att alla uppskattningar som grundas på befintliga ärenden ger en mycket ofullständig bild av naturvårdens ersättningsproblem, när naturvårdens villkor och dess officiella medelsbehov bildar något av en ond cirkel. För

det första anser sig naturvårdsmyndigheterna naturligtvis tvungna att vid sina ställningstaganden till aktuella naturvårdsfrågor ta hänsyn till vilka anslag som kan väntas. Därigenom har de avstyrkt, skurit ned eller avstått från att väcka många reservatsärenden som från långsiktig nationalekonomisk synpunkt hade varit i högsta grad rimliga och berättigade. För det andra har naturvårdens allvarliga personalbrist på framför allt länsplanet medfört att markanvändningsfrågorna inte på långt när kunnat behandlas i den takt som läget motiverar. Båda dessa förhållanden bidrog till att de blygsamma statliga ersättningsanslagen, ibland tillsammans med kommunala medel, väl räckte till under de första åren efter det att naturvården började upprustas 1963. Det hände även att pengar blev över. Naturvårdsverket (tidigare naturvårdsnämnden) har därför hittills varje år starkt prutat på länsstyrelsernas budgetäskanden för markägaresättningar. Verket har dock uttryckligen förutsatt att extra medel vid behov kunde anvisas på tilläggsstat, enär en kraftigare ärendeflod ju måste förväntas så småningom trots naturvårdens personalbrist.

Budgetåret 1967/68 började förhandlingssituationen äntligen lossna — till stor del på grund av ändrade beskattningsregler. Detta medförde t. o. m. att anslaget för intrångsersättningar för budgetåret 1968/69, 3 milj. kr., förbrukades redan vid budgetårets början. Sedan ett tilläggsäskande från naturvårdsverket om 6 milj. kr. ej tagits upp i tilläggsstaten sistlidna november har även inköpsanslaget utnyttjats för intrångsersättningar, så att det vid budgetårets mitt inte återstår mer än ca 1 milj. kr. av de sammanlagda ordinarie markanslagen — detta trots naturvårdsverkets bemödanden att skjuta på ärenden som till nöds kunnat vänta.

I årets statsverksproposition har intrångs- och markinköpsanslagen glädjande nog ökats till sammanlagt 11 milj. kr. 40 milj. kr. har äskats av länsstyrelserna. Såsom framgår av det tidigare sagda ligger dock anslagen trots höjningen långt under de årliga ersättningsbelopp som under de närmaste åren krävs enbart för att infria redan gjorda åtaganden. En stor del av anslagen torde komma att vara in-tecknade redan vid ingången av budgetåret 1969/70. Det är uppenbart att länsstyrelsernas äskanden de senaste åren betydligt bättre återspeglar verkligt aktuella medelsbehov än tidigare. F. ö. är naturvårdsmyndigheterna helt enkelt tvungna att under de närmaste åren ta slutgiltig ställning till en mängd stora reservats- och ersättningsärenden, bl. a. rörande de tidsbegränsade interimistiska reservaten.

Läget är f. n. osäkert och flytande för de berörda naturvårdssträvandena. Inte nog med att ersättningsanslagen för innevarande budgetår i stort sett redan är tömda; verksamheten är dessutom på både riks- och länsplan i trängande behov av en flerårig planeringsram, men en sådan kan ej erhållas med nuvarande finansieringssystem och arbetsvillkor i övrigt för naturvården. Naturvårdsverket och länsstyrelserna saknar med andra ord ett någorlunda säkert underlag för att bedöma i vilken utsträckning de skall kunna öppna reservatsärenden eller på annat sätt hindra olämplig "ersättningsberättigad" exploatering. De långvariga utrednings- och förhandlingsarbetena medför ju oftast att beslut i sådana frågor får sina finansiella följder först ett par år senare. Det står under alla omständigheter klart att om de rättsliga och/eller finansiella villkoren för naturvården ej avsevärt förbättras, måste

målet för den naturvård som avser markanvändning sättas långt lägre än vad som under senare år allmänt ansetts skäligt. Även åtskilligt av det redan utförda arbetet kan komma att framstå som förfelat.

Det kan ligga nära till hands att bemöta naturvårdens klagomål över otillräckliga resurser för markfrågor med svaret att naturvården såsom alla andra får ge sig till tåls och rätta mun efter matsäcken, d. v. s. statsfinanserna. Med ett sådant svar skulle man dock bortse från vissa grundläggande förutsättningar för naturvårdsarbetet. Till dessa hör, såsom tidigare berörts, den korta tidsfrist som nutida exploateringsformer ger för att lösa en mängd markanvändningsfrågor på önskvärt sätt. Vad sedan beträffar naturvårdens avvägning i stort mot ekonomiska faktorer bör denna rimligtvis ske på lång sikt och med hänsyn till nationalhushållet, ej till sådana internt nationella omfördelningsproblem som markägaresättningar. Politisk enighet torde i princip råda om att avvägningen bör vara oberoende av samhällets äganderättsstruktur, så att naturvårdens mål ej sättes lägre när marken huvudsakligen befinner sig i enskild ägo än om samhället vore rent socialistiskt. Denna avvägning och målsättning i stort är f. ö. en politisk uppgift och kan ej gärna hänvisas till tjänstemannaplanet. En självklar följd av ovanstående resonemang är att naturvårdens rättsliga och finansiella betingelser, dvs. "medlen" i vidsträckt mening, måste rättas efter det mål som anses rimligt från allmänna synpunkter, ej tvärtom som ännu i hög grad är fallet. Det är tre led som inbördes måste samordnas bättre för att helheten skall kunna fungera rationellt: äganderättsförhållanden, ersättningsbestämmelser och ersättningsanslag. Här skall antydast några vägar till en funktionsdugligare ordning.

Den naturliga utgångspunkten för en diskussion i frågan är innebörden av enskild äganderätt till mark. De nuvarande gränserna för denna dispositionsrätt uppvisar många inkonsekvenser och egendomligheter som resultat av bl. a. samhällsutvecklingen på skilda avsnitt. Om man blir nekad att exploatera mark (t. ex. en åskulle) med en värdefull fornlämning, utgår normalt ingen ersättning för "ekonomiskt men", ej heller om man blir nekad att sänka eller dämna en sjö, att schakta under grundvattenytan i ett grundvattenskyddsområde eller att tätbebygga en fastighet. I flertalet fall har markägaren däremot rätt att, med någon överdrift, gräva till jordens medelpunkt eller att glesbebygga hela sin fastighet, om han inte ekonomiskt gottgöres för eventuellt förbud. Miljövårdsintresserade företrädare för de flesta politiska läger har beklagat att äganderätten kommit att i stor utsträckning innefatta rätten att oåterkalleligt förändra landskapets topografi och avyttra själva jordmaterialet. Det finns all anledning att vid diskussion om äganderätten skilja mellan förnyelsebara och icke förnyelsebara naturtillgångar.

Svårigheterna är visserligen stora att modifiera äganderätten i ett samhälle som redan är i detalj juridiskt reglerat och där fördelarna av en viss ändring måste vägas mot bl. a. rättssäkerheten. Men liksom hittills borde dock stegvisa reformer vara möjliga. Åtgärder i denna riktning har varit de förutnämnda tillståndsplikterna, som utöver kontrollmöjligheterna inneburit att markvärdet vid eventuella ersättningsärenden låsts till realvärdet vid tiden för resp. tillståndspliktens utfärdande.

Om denna åtgärd hade vidtagits beträffande materialfyndigheterna redan vid mitten av 1940-talet, då åsarnas naturvårdsfråga togs upp i riksdagen, hade man undvikit att åsarna efter en flerhundra procentig värdestegring under mindre än ett årtionde blivit ett ekonomiskt mycket svårlöst naturvårdsproblem.

Täktproblemet försvåras i hög grad av att fyndigheterna ofta är starkt uppsplittade på olika ägare. Ett led i problemets lösning vore därför måhända att sammanföra alla materialfyndigheter inom större områden till ekonomiska samfälligheter, vari fastighetsägarna ägde andelar i proportion till tillgångarna på den egna fastigheten. Sådana samfälligheter skulle öka möjligheterna att få exploateringen förlagd till mindre skyddsvärda fyndigheter utan att ersättningskrav behövde uppstå. 1964 års riksdag begärde utredning i frågan, men någon dylik synes ännu inte ha kommit till stånd. Det är hög tid att frågan om eventuell lagstiftning aktualiseras eller att finna någon annan och bättre lösning.

Glesbebyggelserätten erbjuder ännu större svårigheter för en framsynt markanvändningsplanering än "täckträtten", särskilt som tomtvärden i alltför stor utsträckning synes beräknas på grundval av en tänkt nära förestående tomtförsäljning. När ett stycke jord- och skogsbruksmark, som dittills tillmätts enbart jord- och skogsbruksvärde, berörs av ett reservatsärende, kommer ej sällan ersättningarna för mistade glesbebyggelsemöjligheter att överstiga det tidigare aktuella markvärdet. Summan av de på så sätt beräknade glesbebyggelsevärdena för olika fastigheter i en region torde flera gånger om överstiga det glesbebyggelsevärde som kan uppskattas för regionen som helhet. Vi vill över huvud taget ifrågasätta glesbebyggelserätten, i varje fall i dess nuvarande utformning. Glesbebyggelsen tas upp till behandling av den sittande byggnadslagutredningen, och det vore kanske motiverat att förtursbehandla denna fråga, så att en provisorisk restriktiv glesbebyggelselag snarast kunde utfärdas i avvaktan på den nya byggnadslagen. I viss mån skulle förfarandet överensstämma med det vid strandlagens genomförande.

För att nu övergå till frågor om finansieringsmetoder kan först konstateras, att avgöranden om viktiga naturvårdsobjekt under alla förhållanden kommer att starkt koncentreras till den närmaste framtiden. Detta borde dock inte hindra att de önskvärda samhällsinvesteringarna i "naturvårdsmark" spreds ut under en betydligt längre tidrymd. Lånefinansiering med långa amorteringstider synes högst berättigad i fråga om sådana investeringsobjekt som naturreservat med deras (åtminstone i princip) oändliga livslängd. Även om statslån inte brukar tas upp för särskilda ändamål, kan det ifrågasättas om inte framtidssäkringen av natur har så speciella tidsaspekter att den motiverar extraordinära finansiella åtgärder. Det synes f. ö. motiverat att föra över även intrångsersättningarna till kapitalbudgeten, eftersom de normalt innebär inlösen för all framtid av vissa rättigheter inom berörda områden och ibland kan omfatta nästan allt utom den formella äganderätten. — Ett annat sätt att sprida ut ersättningskostnaderna i tiden vore att amortera dem under en lång följd av år. Nu skall ersättningarna normalt utbetalas på en gång i samband med tillkomsten av ett reservat. Detta gäller även om det t. ex. är fråga om en materialfyndighet, som om den fått exploateras kanske inte brutits färdigt förrän om

50—75 år. En mångårig amortering av ersättningsbeloppen synes vara väl befogad i sådana fall. Vid försäljning skulle fastigheten i viss mån kunna behandlas som en "livränta".

Med en tidsmässig utspridning av kostnaderna för markägaresättningar torde man lättare kunna uppnå erforderliga fleråriga planerings- och investeringsramar för säkerställandet av naturområden. Sådana ramar bör i varje fall skapas på ett eller annat sätt.

De skisserade vägarna att underlätta lösningen av naturvårdens långsiktiga marknadsfrågor må sammanfattas sålunda:

Bättre möjligheter för samhället att reglera mer eller mindre irreversibla markutnyttjanden såsom täktverksamhet och glesbebyggelse.

Upprättande av fleråriga planerings- och investeringsramar.

Utspridning av ersättningskostnaderna inom en längre tidrymd genom lånefinansiering och/eller långa amorteringar av beloppen till markägarna.

Säkerligen finns även andra vägar att möjliggöra genomförandet av ett nationalekonomiskt sett skäligt markprogram för naturvården. Det gäller bara att välja vägar tillräckligt snabbt. Det blir ett politiskt kraftlöshetsbevis för vår tid, om vi låter "tekniska" finansieringsproblem under en kort men avgörande tidsperiod få motivera att framtiden går miste om en mängd betydande sociala och kulturella naturvärden.

Med hänvisning till vad ovan anförts hemställer vi,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om utredning beträffande ett för nationalhushållet rimligt mål för säkerställandet av naturvårdsobjekt och beträffande de förbättringar av naturvårdens rättsliga och/eller finansiella villkor som krävs för att uppnå detta mål.

Stockholm den 22 januari 1969

Nils Hjorth (s)

Lisa Mattson (s)

Ove Karlsson (s)

Arne Pettersson (s)
