

Nr 23

Utlåtande i anledning av motioner om översyn av naturskyddslagen m. m.

Tredje lagutskottet har behandlat två i riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 43 i första kammaren av herrar *Ollén* och *Söderquist* samt nr 51 i andra kammaren¹ av herr *Larsson* i Stockholm.

I motionerna, som är likalydande, hemställes, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t föreslå dels inrättandet av en statlig nämnd för en allmän tillsyn över naturens skydd och vård, möjliggörande en ökad aktiv naturvårdspolitik, dels en översyn av nu gällande naturskyddslag, särskilt med tanke på att klart precisera arbetsområdena för nu befintliga utredande och rådgivande organ».

Över motionerna har utskottet i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat utlåtanden från kammarkollegiet, vattenfallsstyrelsen, riksantikvarieämbetet, Vetenskapsakademien, statens fritidsnämnd samt länsstyrelserna i Skaraborgs, Västmanlands och Norrbottens län. På begäran av utskottet har yttranden över motionerna därjämte avgivits av Svenska naturskyddsföreningen, Samfundet för hembygdsvård och Svenska vattenkraftföreningen.

Motionernas huvudsakliga innehåll

Motionärerna hävdar att vården och skyddet av den svenska naturen befinner sig i en kris. Vad som enligt deras mening framkallat denna är å ena sidan den allt snabbare tekniska utvecklingen, urbaniseringen och det intensiva utnyttjandet av naturtillgångarna samt å andra sidan en ineffektiv lagstiftning i förening med bristande kraft och intresse hos statsmakterna och myndigheterna. Under de sex år lagen varit gällande har emellertid kunnat konstateras ett kraftigt växande intresse för naturskyddet. Lagstiftningens brister har visat sig i dess begränsade räckvidd och att myndigheterna icke försetts med de resurser som kräves för att lagen i avsedd utsträckning skall kunna tillämpas. Det är sålunda karakteristiskt att naturskyddslagen endast i ringa mån kunnat påverka eller modifiera den pågående väldiga exploateringen av våra naturtillgångar. Det sagda

¹ Motionen i sin helhet tryckt bland första kammarens motioner.

gäller särskilt den pågående och omfattande vattenkraftexploateringen, inför vilken såväl den föråldrade vattenlagen som naturskyddslagstiftningen för övrigt helt kommit till korta. Särskilt efterlyses en allmän riksomfattande plan för utbyggnaden av våra vatten. Motionärerna pekar även på andra områden där lagstiftningen ej förmått hindra förstörelse av väsentliga naturvärden.

Motionärerna säger sig vara medvetna om att man f. n. ej i oträngt mål bör inrätta nya statliga organ. Med hänsyn till naturskyddets stora allmänna betydelse bör emellertid denna synpunkt få något stå tillbaka, särskilt som vad motionärerna föreslår ej innefattar några kostnadskrävande åtgärder. Ett enkelt och billigt sätt att göra naturskyddet effektivare skulle vara att förstärka den s. k. naturvårdsdelegationen. Härom anför motionärerna.

F. n. fungerar en samordnande delegation, den s. k. Naturvårdsdelegationen, som torde kunna utbyggas för här berörda syften. Naturvårdsdelegationen har skapats i samråd med regeringen, i främsta rummet för att bevaka naturskyddets intressen i samband med kraftverksbyggen och sjöregleringar. Delegationens ordförande, landshövding Bo Hammarskjöld, och sekreterare, hovrättsrådet P.-E. Fürst, har tillsatts av regeringen. Den består för övrigt av en representant för Samfundet för hembygdsvård och en representant för Svenska naturskyddsföreningen. Ett flertal sammanträden och diskussioner har ägt rum, bl. a. tillsammans med representanter för statliga och enskilda kraftverksintressenter. Under föregående år erhöles statsanslag för upprättande av en förteckning över sådana sjöar och vattendrag som borde undantas från exploatering. Detta arbete, som f. n. pågår och snart beräknas vara avslutat, ledes av professor Gunnar Beskow. Bakom delegationen står en rad föreningar och institutioner, som har speciellt intresse för naturskydd och landskapsvård. Det torde enligt vår mening inte erbjuda några större svårigheter att av denna delegation skapa en statlig central organisation med representanter för de organisationer och verk, vilka redan nu fungerar som sakkunnigorgan, i främsta rummet Vetenskapsakademien, Svenska naturskyddsföreningen, Samfundet för hembygdsvård, domänstyrelsen och riksantikvarieämbetet.

Även om en dylik statlig nämnd eller centralorganisation blott skulle erhålla rådgivande befogenheter skulle man på ett helt annat sätt än nu erhålla betryggande garantier för att icke onödiga eller förhastade ingrepp gjordes beträffande oersättliga skönhetsvärden i landskapsbilden.

Naturskyddspolitiken måste enligt motionärerna göras aktiv på ett annat sätt än nu är fallet. I detta syfte bör naturskyddslagen och dess tillämpningskungörelse överses. Särskilt är det betydelsefullt att bestämmelsen i 19 § kungörelsen om de olika sakkunigorganens kompetensområden preciseras. Motionärerna avslutar sin argumentering med att påpeka att staten f. n. ställer alldeles för litet pengar till naturskyddets förfogande. En riktig hushållning av naturtillgångarna är enligt deras mening god ekonomi men kan å andra sidan ej ske utan en aktiv naturvård och landskapsvård.

Gällande rätt

I 1 § naturskyddslagen den 21 november 1952 fastslås att »naturen utgör en nationell tillgång som skall skyddas och vårdas». Det av statsmakterna sålunda uppställda syftet tillgodoses inom gällande rätt genom stadganden i ett flertal olika lagar. *Jakt- och fiskelagstiftningen* verkar sålunda i betydande utsträckning till skydd för djurlivet. Enligt *byggnadslagen* den 30 juni 1947 kan å område, som ej ingår i stadsplan eller byggnadsplan, läggas nybyggnadsförbud, därest området på grund av bl. a. sin naturskönhet eller växtlighet anses böra särskilt skyddas (86 och 122 §§). Inom område där varken stadsplan eller byggnadsplan gäller finnes även möjlighet att vid tillkomsten av viss slags bebyggelse, t. ex. hotell och fabriker, tillse att bl. a. naturskyddssynpunkter beaktas (*byggnadsstadgan* den 30 juni 1947 135 § andra stycket och 143 § 1 mom.). Enligt *vägstadgan* den 30 juni 1943 skall väg om möjligt givas en mjuk och naturlig inpassning i landskapet, och fornlämning eller naturföremål, som är av särskilt intresse för kännedomen om landets natur eller på grund av märklig naturbeskaffenhet eller eljest för framtiden bör skyddas, ej beröras av vägföretaget (15 §). Även *vattenlagen* innehåller vissa bestämmelser om naturskydd. Sålunda får byggande ej ske i vatten om därigenom skulle uppstå sådan bestående ändring av naturförhållandena att väsentligt minskad trevnad för närboende eller förlust för landets djur- eller växtvärld är att befara (2 kap. 3 § andra stycket). Bestämmelsen kan emellertid sättas ur funktion genom beslut av Kungl. Maj:t, om vattenbyggnaden är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt (2 kap. 3 § tredje stycket). Samma synpunkter — liksom samma dispensmöjligheter — gäller även vid de former av torrläggning som i lagen betecknas som vattenavledning och invallning (7 kap. 39 och 49 §§). Motsvarighet finnes däremot icke i bestämmelserna om dikning. Vattenlagen förbjuder vidare sådant byggande i vatten som medför att allmänna intressen i avsevärd mån förnärmas. Till bevarande av naturminnesmärke, som ej blivit i laga ordning fridlyst, bör vidtagas sådana anordningar som utan att för företaget medföra kostnader av betydenhet kan anses för ändamålet lämpliga (2 kap. 12 §). Vattenlagen innehåller slutligen i 8 kap. bestämmelser om skydd mot vattenförorening genom avloppsvatten. Enligt *strandlagen* den 30 maj 1952, som avser att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid vatten, kan byggnadsförbud läggas å strandområde upp till 300 meter från stranden. Enligt *fornminneslagen* den 12 juni 1942 skyddas ej blott de fasta fornlämningarna utan även ett så stort område på marken som behövs för att bevara fornlämningen och erforderligt utrymme däromkring (3 och 4 §§). Motsvarande möjlighet inom ett närliggande område finnes enligt *lagen den 12 juni 1942 om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader* (1 och 12 §§). För att bevara område såsom nationalpark

eller naturminne kan expropriation ske liksom även för att bevara kulturhistoriskt märklig byggnad eller synnerligen märklig fast fornlämning eller erforderligt utrymme däromkring (*expropriationslagen* 1 § första stycket punkterna 11 och 12).

Den centrala och viktigaste lagen på naturskyddets område är *naturskyddslagen* den 21 november 1952 (nr 688). Lagen ersätter två lagar av år 1909 angående naturminnesmärkens fredande och nationalparker men kan i väsentliga avseenden betraktas som en nyskapelse. Naturskyddslagen kompletteras av *kungörelsen den 30 december 1952 med närmare bestämmelser rörande tillämpningen av naturskyddslagen* (nr 821).

Naturskyddslagen behandlar ett flertal olika grupper av skyddsobjekt. Bland dessa intar nationalparker, naturminnen och naturparker en särskild ställning. Större sammanhängande område som tillhör kronan kan sålunda avsättas till *nationalpark* (2—4 §§). Område eller till fastighet hörande naturföremål av märklig beskaffenhet kan fridlysas såsom *naturminne* (5—11 §§). Område av väsentlig betydelse för befolkningens umgänge med naturen kan fridlysas såsom *naturpark* (12—15 §§). — Vidare meddelas i lagen bestämmelser om *skydd för växter och djur*, som löper fara att utrotas (16—18 §§). — En särskild grupp av bestämmelser är de som syftar till skydd för landskapsbilden. Den som driver »arbetsföretag», som avser annat än bebyggelse, kan, om företaget kan komma att väsentligt ändra landskapsbilden, föreläggas att vidtaga åtgärder som begränsar eller motverkar skada på landskapsbilden. De förelagda åtgärderna får dock ej vara oskäligt betungande (19 och 20 §§). Anledningen att byggnadsföretagen undantagits har angivits vara att sådana företag genom byggnadslagstiftningen är underkastade viss kontroll i jämförligt syfte. 19 och 20 §§ naturskyddslagen äger ej giltighet, om tillåtligheten av företaget med hänsyn till dess inverkan på naturen skall prövas i särskild ordning, t. ex. enligt vattenlagen. — Kan det befaras att grustäkt eller likartade företag kan komma att väsentligt förändra landskapsbilden, kan beslut meddelas att företaget icke får bedrivas utan tillstånd av myndighet (länsstyrelsen). Föreskrifter kan också meddelas som såvitt möjligt begränsar eller motverkar ett sådant företags menliga inverkan på landskapsbilden (21 §). — Utomhus uppsatta reklamtavlor, som uppenbart vanpryder landskapsbilden, kan innehavaren föreläggas att avlägsna (23 §). — Slutligen har i naturskyddslagen införts straff för *nedskräpning*, om den medför obehag av någon betydenhet eller uppenbar fara för skada till person eller egendom (26 § o. 32 § andra stycket).

De av naturskyddslagen anvisade skyddsåtgärderna kan i allmänhet beslutas även i fall då markägaren eller annan rättsinnehavare vägrar sitt samtycke. I fråga om nationalparker, som endast kan inrättas å mark som tillhör kronan, gäller som ovan nämnts att erforderlig mark kan förvärfvas genom expropriation. Även område som erfordras för naturminne kan

exproprieras. — Vållas genom beslut enligt naturskyddslagen intrång för den enskilde är han i vissa fall berättigad till ersättning. Medför fridlysningsbeslut, som avsett naturminne eller naturpark, sådan inskränkning i rätten att bebygga mark att ägaren ej kan nyttja marken på annat sätt än som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, eller tillskyndas honom eljest genom fridlysningen avsevärt men, är han berättigad till ersättning av kronan för den skada han därigenom lider (7 §). Föranleder fridlysningen synnerligt men vid fastighetens nyttjande, kan ägaren fordra att fastigheten inlöses. Ersättning kan vidare utgå i anledning av interimistiska beslut i vissa fall (8 §). Slutligen kan ersättning utgå med anledning av vissa beslut som meddelats till skydd för landskapsbilden, nämligen *dels* om grustäkt och likartade företag antingen förbjudits eller förenats med särskilda föreskrifter och härigenom uppkommer avsevärt men (21 § tredje stycket), *dels ock* om någon förelagts att avlägsna en vanprydande reklamtavla och liknande. I det sistnämnda fallet utgår dock ersättning endast om särskilda skäl föreligger och i begränsad omfattning (23 § andra stycket).

En betydelsefull begränsning i naturskyddslagens tillämplighet innehålles i lagens tillämpningskungörelse, vari bl. a. stadgas, att, innan beslut fattas i ärende som kan föranleda ersättningskyldighet, det åligger den beslutande myndigheten att förvissa sig om att erforderliga penningmedel finnes tillgängliga (17 § andra stycket). I Kungl. Maj:ts årligen utfärdade regleringsbrev brukar därjämte föreskrivas att det reservationsanslag (sedan den 1 juli 1955 100 000 kronor varje budgetår) som av riksdagen anslås till bidrag till särskilda naturvårdsåtgärder skall disponeras i enlighet med föreskrifter som Kungl. Maj:t för varje särskilt fall meddelar.

I fråga om naturskyddets organisation skiljer lagstiftningen på beslutande, förvaltande, rådgivande, övervakande och taleberättigade organ.

Frågan, vem som skall besluta om inrättande av nationalpark eller om ändring av nationalparks område, beröres ej i naturskyddslagen. Sedan lagens tillkomst synes något beslut härom icke ha meddelats. Av förarbetena till lagen framgår att man utgått ifrån att inrättande av nationalpark kräver sammanstående beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen (prop. 188/1952 s. 31). — *Kungl. Maj:t* är beslutande myndighet (här bortses från de fall då naturskyddsärende på grund av fullföljd mot lägre myndighets beslut drages under Kungl. Maj:ts prövning) i frågor om tillstånd till expropriation, fridlysning av djur och växter enligt naturskyddslagen och jaktlagen, byggnadsförbud enligt 86 § byggnadslagen, tillstånd till viktigare vattenbyggnad, invallning och torrläggning, då åtgärden kan befaras medföra sådan bestående ändring av naturförhållandena varom ovan talas. Befogenheten att fridlysa djur och växter enligt naturskydds-

lagen kan delegeras till annan myndighet, något som dock sedan lagens tillkomst icke förekommit. — *Länsstyrelse* är beslutande myndighet i flertalet fall, t. ex. i allmänhet i fiskelagstiftningen, byggnadslagstiftningen (med nyss nämnt undantag), strandlagen, fornminneslagen (befogenhet att besluta tillkommer i vissa fall även riksantikvarien), kulturminneslagen och naturskyddslagen (med nyss nämnda undantag). — *Vattendomstol* är i allmänhet beslutande myndighet enligt vattenlagen; betydelsefulla befogenheter tillkommer emellertid därvidlag som nämnts även Kungl. Maj:t.

Bland förvaltande organ må nämnas *domänstyrelsen*, som vårdar och förvaltar nationalparkerna. Naturminne på kronomark och ecklesiastik mark skall vårdas och förvaltas av den *myndighet under vilken marken hör*. Naturminne på enskild mark skall vårdas och förvaltas av *skogsvårdsstyrelsen*, om ej länsstyrelsen annat bestämmer. I fråga om vården och skyddet av de fasta fornlämningarna äger *riksantikvarien* omfattande befogenheter.

Övervakande organ finnes endast för några speciella lagstiftningsområden. *Riksantikvarien* utövar sålunda tillsyn över de fasta fornlämningarna, vilka icke utan hans medgivande får ändras eller flyttas (fornminneslagen 1 § tredje stycket och 6 §). Även på kulturminnesvårdens område har riksantikvarien vissa övervakande funktioner, som kan komma även naturskyddet till godo (kulturminneslagen 12 §). Inom vattenlagstiftningen åligger det i allmänhet *kammarkollegiet* att i mål om byggande i vatten, varunder vattenlagen innefattar även vattenreglering, »föra talan för tillgodoseende av de allmänna intressen, som kunna vara i fråga» (vattenlagen 11:35 1 mom.). I sådana mål har även *fiskeristyrelsen* övervakande funktioner i fråga om fiskeintressena (11:36). Till motverkande av förorening av vatten utövas tillsyn av *statens vatteninspektion* (lagen den 30 november 1956 om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden). — Naturskyddslagen och tillämpningskungörelsen till densamma saknar däremot bestämmelser om övervakande organ. *Byggnadsnämnd*, som skall finnas i varje kommun, har dock ganska omfattande åligganden på naturskyddets och den därmed närstående kulturminnesvårdens område. Beträffande mark utom stadsplan och byggnadsplan skall byggnadsnämnden sålunda anmäla till länsstyrelsen, därest marken på grund av bl. a. naturskönhet, växtlighet eller andra särskilda naturförhållanden anses böra särskilt skyddas för framtiden (byggnadsstadgan 103 § 2 mom. fjärde punkten). I detta som i övriga hänseenden står byggnadsnämnden under *länsstyrelsens* tillsyn (byggnadsstadgan 172 § 1 mom. punkten 8).

I föregående stycke omnämnda övervakande organ är i flera fall samtidigt rådgivande eller sakkunniga organ i förhållande till den beslutande myndigheten. I naturskyddslagstiftningen finnes också exempel på organ som tilldelats rådgivande och upplysande funktioner utan att

samtidigt vara i lagens mening övervakande. Bestämmelser härom meddelas i 19 § naturskyddslagens tillämpningskungörelse. I »naturskyddsärende» åligger det sålunda den beslutande myndigheten att inhämta yttrande från en eller flera institutioner, myndigheter eller organisationer som besitter särskild sakkunskap i den föreliggande frågan. I alla naturskyddsärenden av någon betydelse hör sålunda *Svenska naturskyddsföreningen* eller lokal förening som naturskyddsföreningen utsett för ändamålet höras. I ärenden, där det är vikt att vetenskapliga synpunkter blir beaktade, bör därjämte *Vetenskapsakademien* höras. I ärenden, som rör fridlysning av område, såsom naturpark, skall *statens fritidsnämnd* höras. Vidare bör i ärenden, som avser tillämpning av naturskyddslagens bestämmelser till skydd för landskapsbilden eller som eljest är av betydelse för landskapsvården, yttrande inhämtas från *Samfundet för hembygdsvård* eller lokal organisation, som samfundet utsett. — Till kategorien rådgivande organ i naturskyddsärenden kan också hänföras *naturskyddsråden*. Dessa är ej omnämnda i författningstexterna, men inrättandet därav betecknades vid naturskyddslagens tillkomst som i hög grad önskvärt (jfr nedan s. 9). Naturskyddsråd är numera inrättade i samtliga län.

Talan mot länsstyrelses beslut i naturskyddsärende fullföljes till Kungl. Maj:t i statsrådet (beträffande lämpligheten av denna ordning se SOU 1959: 4 s. 240 ff). Rätt att föra sådan talan har — vid sidan om enligt allmänna grunder taleberättigade sakägare — tillagts vissa taleberättigade organ. I ärende som avser tillämpning av naturskyddslagen har sådan befogenhet tilldelats *Vetenskapsakademien*, *Svenska naturskyddsföreningen* och *Samfundet för hembygdsvård* (20 § tillämpningskungörelsen). I vattenlagen har kammarkollegiet tilldelats motsvarande befogenhet med avseende å »allmänna intressen» i vissa vattenmål (35 § 1 mom. vattenlagen). — I ärenden angående vattenföreningar är statens vatteninspektion taleberättigad. — Däremot synes det vara en öppen fråga, huruvida länsarkitekt, i händelse naturskyddsfrågor aktualiseras inom byggnadslagstiftningen, på grund av sin allmänna skyldighet att inom byggnadsväsendet tillvarata de allmännas bästa och främja en sund utveckling, är att anse såsom taleberättigad (SFS 354/1935 § 2; jfr R 25/1929).

Behovet av en central naturskyddsmyndighet. Frågans tidigare behandling

Det av motionärerna nu framställda önskemålet om en central naturskyddsmyndighet diskuterades vid naturskyddslagens tillkomst. *Naturskyddsutredningen*, vars betänkande låg till grund för 1952 års lagstiftning, framhöll att enligt dess mening det måste finnas ett centralt statligt organ för övervakning av naturskyddsverksamheten och för att denna följde de uppdragna riktlinjerna. Utredningen förklarade sig icke kunna förorda att ledningen av naturskyddet blev kvar hos *Vetenskapsakademien*.

Redan den omfattning som naturskyddsuppgifterna kunde beräknas få efter den planerade omdaningens gjorde det mindre lämpligt att belasta Vetenskapsakademien med dessa uppgifter. Eftersom naturskyddet enligt förslaget skulle utvidgas bl. a. så att sociala synpunkter erhöles ökat utrymme, skulle vidare akademiens expertis med dess utpräglat vetenskapliga inriktning icke komma att täcka hela verksamhetsområdet.

Såsom allmänna riktlinjer för utformningen av det nya centrala naturskyddsorganet angavs i betänkandet att det borde vara fast organiserat och utrustat med tillräckliga resurser i arbetskraft och medel. Det borde ha till uppgift ej blott att övervaka tillämpningen av naturskyddslagstiftning utan också att främja ett positivt vårdande av naturen, bl. a. med hänsyn till dennas betydelse ur ekonomisk synpunkt. Beträffande organets ställning inom statsförvaltningen anfördes, att denna fråga tydligen kunde lösas antingen så att en helt fristående myndighet tillskapades eller också så att anknytning skedde till något bestående centralt verk eller till ett departement. Utredningen kom för sin del till den uppfattningen att den lämpligaste utvägen var att låta organet få formen av en fristående nämnd, bestående av företrädare för olika berörda intressen och utrustad med ett kansli med ett begränsat antal befattningshavare för ärendenas beredning och expediering.

I enlighet härmed föreslog utredningen att för den centrala ledningen av naturskyddet skulle inrättas en *statens naturvårdsnämnd* som skulle lyda direkt under jordbruksdepartementet. Nämnden skulle enligt förslaget bestå av sju ledamöter.

Under *remissbehandlingen* av utredningsförslaget vann tanken på en fastare organisation av naturskyddet och en statlig ledning av verksamheten nästan fullständig anslutning (se prop. 188/1952 s. 20 ff). Däremot var meningarna mycket delade när det gällde att praktiskt närmare utforma förslaget. De flesta remissinstanserna kritiserade förslaget ur olika synpunkter och många förordade andra lösningar. Flertalet föreslog att det centrala naturskyddsorganet anknöts till något redan bestående organ, t. ex. riksantikvarieämbetet (i och för sig lämpligt enligt yttranden av 9 remissinstanser), domänstyrelsen (7), skogsstyrelsen (8), byggnadsstyrelsen (4), lantbruksstyrelsen (1), jordbruksdepartementet (1), Vetenskapsakademien (7), Svenska naturskyddsföreningen (3) eller Samfundet för hembygdsvård (1). 11 remissinstanser tillstyrkte utredningens förslag om en fristående central naturskyddsmyndighet (prop. s. 20 o. 26).

Föredragande departementschefen, statsrådet Norup, fann tiden icke vara mogen för inrättandet av en statlig naturskyddsmyndighet. Han anförde bl. a. (prop. s. 31 f).

Tanken på att tillskapa ett statligt centralorgan för ledning och övervakning av naturskyddsverksamheten har i princip vunnit så gott som all-

män tillslutning. Däremot har enighet icke kunnat ernås om hur ett sådant organ lämpligen bör vara beskaffat. På denna punkt gå i stället meningarna starkt isär. Utredningens förslag om en fristående naturvårdsnämnd har biträtts av endast ett fåtal remissinstanser. I övrigt har det blivit föremål för allvarlig kritik ur flera synpunkter. På många håll anses det vara att föredra att anförtro uppgiften som central naturvårdsmyndighet åt något redan bestående ämbetsverk. Även mot en sådan lösning ha emellertid riktats anmärkningar, delvis av principiell natur. Därtill kommer att åsikterna om, vilket ämbetsverk som främst borde komma i fråga, äro mycket växlande och att de myndigheter, som utpekats såsom lämpliga, i allmänhet själva ställt sig avvisande. Jag vill också erinra, att några remissinstanser funnit det olämpligt eller onödigt att inrätta något centralorgan samt i stället förordad, att huvudvikten skall läggas på lokal verksamhet och åtgärder inom särskilda grenar av naturvården.

Vad sålunda förekommit ger enligt min uppfattning tydligt vid handen att tiden icke är mogen för att förverkliga planerna på ett statligt centralt naturvårdsorgan som skulle svara för ledningen och övervakningen av naturskyddsarbetet i alla dessa olika faser. Tills vidare torde därför naturskyddsverksamheten få organiseras på i huvudsak samma sätt som hittills. Vissa förändringar och förbättringar torde dock kunna genomföras.

Departementschefen ansåg det i hög grad önskvärt att man vid sidan av övriga sakkunniga organ vid länsstyrelserna allmänt inrättade sådana *naturskyddsråd* som redan fanns i vissa län. Några föreskrifter härom syntes emellertid ej lämpligen böra meddelas, utan det borde få ankomma på varje särskild länsstyrelse att undersöka huruvida behov av och intresse för en sådan organisation förelåg inom länet. En nära till hands liggande utväg att få till stånd ett naturskyddsråd syntes vara att låta det bestå av länsarkitekten och landsantikvarien samt en representant för naturskyddsföreningen i länet och en för hembygdsrörelsen. Även andra sammanställningar kunde tänkas.

Under *riksdagsbehandlingen* väcktes i motioner (I: 511, II: 669) förslag bl. a. att den allmänna tillsynen över skyddet och vården av naturen anförtroddes riksantikvarieämbetet, som därför borde ges erforderlig förstärkning. *Tredje lagutskottet* (utlåtande nr 28) anförde i denna del bl. a.

Remissinstansernas synnerligen skiftande ställningstaganden till förevarande spörsmål ha övertygat utskottet om att departementschefens uppfattning är den riktiga. Frågan om ett centralorgan bör alltså även enligt utskottets bedömande få vila, och förevarande motionsyrkanden kunna följaktligen icke tillstyrkas. Skulle erfarenheterna vid tillämpningen av den nya naturskyddslagen styrka det berättigade i tanken på ett centralorgan i en eller annan form, bör det ankomma på Kungl. Maj:t att åter upptaga denna tanke till övervägande.

Propositionen godkändes av riksdagen (skr. 413; för debatten i kamrarna hänvisas till I: 27 s. 31, II: 27 s. 44).

Yttrandena

Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig över 1959 års motioner ställer sig positiva till tanken på ett centralt naturskyddsorgan. Några anser dock att frågan bör anstå ytterligare någon tid i avvaktan på ytterligare erfarenheter. Icke någon av dem som yttrat sig har reservationslöst tillstyrkt motionärernas förslag. I ett flertal yttranden understrykes betydelsen av att staten anslår mera pengar till naturskyddsverksamheten.

Riksantikvarieämbetet anser nu liksom vid behandlingen av naturskyddsutredningens förslag att en självständig central naturskyddsmyndighet bör inrättas. Ämbetet tillstyrker däremot icke motionärernas förslag i den mån detta innebär att man vid sidan av redan befintliga rådgivande organ inrättar ytterligare ett sådant. Ämbetet anför.

Naturskyddet fick genom 1952 års lagstiftning en provisorisk och föga effektiv organisation. De viktiga uppgifter, som falla inom denna sektor av samhällslivet, kommo att på ett olyckligt sätt bli splittrade på en mängd olika organ. Erfarenheterna från de gångna sex åren ha visat, att den nuvarande ordningen måste betraktas som högst otillfredsställande. Motionärerna föreslå nu att ett nytt organ måtte bildas med bibehållande av de redan befintliga. Enligt ämbetets mening skulle splittringen dock därigenom ytterligare ökas. Ämbetet anser en sådan anordning vara direkt olämplig.

Ämbetet vill för sin del förordna att en statlig naturvårdsmyndighet med det snaraste skapas, vilken på ett effektivt sätt kan svara för vården av landets natur samt att naturskyddslagen i samband därmed måtte bli föremål för översyn. I avvaktan därpå anser ämbetet det vara lämpligt att Svenska naturskyddsföreningen såsom hittills är samlande organ för landets naturvård.

Vattenfallsstyrelsen, som vid tillkomsten av 1952 års lagstiftning ansåg det i och för sig angeläget med ett representativt officiellt naturskyddsorgan men samtidigt av statsfinansiella skäl motsatte sig att ett dylikt förslag omedelbart genomfördes, anser att tiden nu är inne för tillskapande av ett sådant organ. Eftersom det i vattenmålen visat sig föreligga ett trängande behov av ett sakkunnigorgan, som är fristående i förhållande till de i dessa mål vanligen engagerade naturvårdsorganisationerna, skulle ett centralt naturskyddsorgan icke minst här ha en viktig uppgift att fylla. För denna synes emellertid naturvårdsdelegationen med tanke på dess sammansättning knappast lämplig och detta även efter en utbyggnad av den nuvarande organisationen. — Frågan om den nya myndigheten i organisatoriskt hänseende bör vara självständig eller anknytas till något redan befintligt verk bör närmare utredas. — Förslaget om en precisering av verksamhetsområdet för nu befintliga utredande och rådgivande organ tillstyrkes.

Vetenskapsakademien, som vid remisshandlingen av naturskyddsutredningens förslag ansåg det nödvändigt att det statliga naturskyddet erhöll en ny, fastare och med större resurser utrustad organisation, förklarar sig

nu intet ha att erinra mot att naturvårdsdelegationen får en fastare organisation och därigenom göres mera arbetsduglig. Akademien tillstyrker även förslaget att 19 § tillämpningskungörelsen erhåller en närmare precisering. Akademien yttrar.

Akademiens naturskyddskommittés arbetsuppgifter äro ingalunda begränsade till vattenärenden, även om dessa f. n. kräva mycket såväl organisatoriskt som rent vetenskapligt arbete.

Det är riktigt, som motionärerna säga, att akademiens naturskyddskommitté endast förfogar över mycket begränsade anslag för sin verksamhet. Detta har i många fall försvårat arbetet för kommittéledamöterna och icke tillåtit dem att i tillräcklig grad genom resor och självsyn skaffa sig kunskap om de objekt ärendena gälla. Däremot är det överdrift »att någon effektiv verksamhet knappast är tänkbar». Tvärtom har en betydande verksamhet kunnat hållas i gång tack vare kommittéledamöternas ansvarskänsla för svenskt naturskydd.

Efter en närmare redogörelse för detta undersökningsarbete fortsätter akademien.

Det är för akademien angeläget att betydelsen av naturskyddets vetenskapliga sida starkt framhållas. Mycket stora delar av svensk natur komma såväl genom vattenexploateringen som genom andra former av naturens utnyttjande att undandragas framtida vetenskaplig utforskning. Vår generations plikt är i detta läge i första hand att sörja för att representativa delar av de eljest genom exploateringen försvinnande naturtyperna skonas, även till priset av betydande ekonomiska uppoffringar. Vetenskaplig undersökning bör också i största möjliga utsträckning göras av sådana områden, vilka blivit dömda att omskapas i samband med exploatering, även om detta icke kan ge framtidens forskning med dess tvivelsutan mera avancerade metoder och nya frågeställningar annat än ett surrogat för tillgången till själva forskningsobjekten.

Beträffande akademiens ställning vill akademien som ett önskemål framhålla vikten av att dess naturskyddskommitté både organisatoriskt och ekonomiskt förstärkes så att den blir i stånd att väl fylla sina uppgifter. Akademiens uppgifter som naturskyddsinstans böra officiellt klarare angivas.

Vad beträffar motionärernas förslag om inrättande av en statlig nämnd för en allmän tillsyn över naturens skydd och vård vill naturskyddskommittén ansluta sig till dess syfte. Kommittén anser dock att man bör gå längre i organisatoriskt hänseende, så att en mera arbetsduglig statlig central naturskyddsmyndighet inrättas. En sådan myndighet bör ha en klar vetenskaplig förankring, även om den delvis har att behandla andra sidor av naturens skydd och vård.

Det statliga centralorganet bör alltså givas en fastare och mer bestämd organisation än den av motionärerna föreslagna statliga nämnden. Det bör vara sammansatt av sakkunniga, utsedda av Kungl. Maj:t och representerande skilda sidor av svenskt natur- och kulturskydd. Dess sekretariat bör ha kompetens att verkställa remitteringar. Innan det statliga organet för naturens skydd och vård fattar sina beslut, böra ärendena ha remitterats till i varje särskilt fall sakkunniga myndigheter, centrala eller lokala organisationer eller enskilda personer, exempelvis till Vetenskapsakademien,

Svenska naturskyddsföreningen, Domänstyrelsen, Lantbruksstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Sveriges geologiska undersökning, Fiskeristyrelsen, Viltforskningsrådet, Svenska jägareförbundet, Sveriges ornitologiska förening, Samfundet för hembygdsvård, Svenska turistföreningen, Norrlands naturvårn o. s. v. En verkligt arbetsduglig statlig naturskyddsorganisation kunde effektivt bidra till en klokare och mindre kortsiktig hushållning med naturen.

Svenska naturskyddsföreningen, som vid tillkomsten av 1952 års lagstiftning hörde till dem som förordade att den centrala ledningen av naturskyddet anförtroddes riksantikvarieämbetet, anser nu att riktningen allmänt bör vara inrättandet av en självständig statlig naturvårdsmyndighet. Den av motionärerna väckta frågan synes lämpligen böra lösas genom att naturvårdsdelegationen utbygges till en fastare sammansatt nämnd med speciella uppgifter, t.ex. rådgivning vid översiktlig planering rörande vattenkraftexploateringen. Nämnden bör anknytas till Kungl. Maj:ts kansli. Föreningen, som samlar material för en revidering av naturskyddslagen i vissa hänseenden, är ej nu beredd att närmare precisera önskemålen för en dylik översyn. Föreningen anför bl. a.

Naturskyddslagen behandlar främst möjligheterna att bereda skydd åt vissa mera märkliga delar av naturen, bl. a. gentemot en i framtiden tänkbar exploatering. Gentemot en omedelbart hotande exploatering är den föga verksam och den kan endast sällan användas för beredande av skydd åt än så länge relativt all dagliga men typiska och just därför värdefulla naturtyper och naturföremål. Det är just denna typiskt svenska natur som oftast hotas av aktuella exploateringsåtgärder. För ett sådant aktivt arbete för naturens skydd och vård, som föreningen vill verka för, saknas alltså i stor utsträckning stöd i naturskyddslagen och ofta i lagstiftningen över huvud, vilket föreningen anser vara ett allvarligt missförhållande.

Inom exempelvis vattenlagens område åstadkommer vattenkraftexploateringen, vattenförorenande företag och torrlägningsföretag regelmässigt naturvårdsproblem av ofta den allra största betydelse. Föreningen har för sin del 1955 framlagt utarbetat förslag om ändringar i vattenlagen, som skulle avhjälpa några av de allvarligaste bristerna i fråga om möjligheten att hävda naturvårdsintresset gentemot vattenkraftföretagen. I fråga om vattenföroreningen har nyligen skärpta regler införts. Men även i fråga om torrlägningsföretagen är i viss utsträckning nya regler påkallade. På sistnämnda område saknas nämligen i ganska stor omfattning möjlighet att göra den avvägning mellan motstående intressen som numera måste anses vara självklart påkallad vid all exploatering.

Vad härefter angår tillämpningsföreskrifterna till naturskyddslagen, som ävenledes beröres i motionen, föreligger för föreningens del icke något behov av förtydligande. Föreningen är enligt tillämpningskungörelsen remissinstans i naturskyddsärenden av alla slag och fungerar sålunda, med de resurser som står till buds, såsom allmänt sakkunnigt naturskyddsorgan. Så länge något statligt dylikt naturskyddsorgan ej finns, är betydelsen av en sammanhållande institution uppenbar. Föreningen har sökt skaffa sig tillgång till den erforderliga allsidiga sakkunskapen genom att till styrelsen knyta representanter för olika statliga verk samt vetenskapsmän, andra experter och representanter för intresserade organisationer.

Föreningen redogör härefter närmare för sin verksamhet och anför därvid bl. a.

Samarbete med organisationer som utan att vara naturvårdsorgan är intresserade av hithörande spörsmål har föreningen sökt ordna bl. a. genom sitt förbundsråd. Samråd med centrala ämbetsverk, länsstyrelserna och övriga intresserade har skett bl. a. genom årliga, omfattande och talrikt besökta konferenser. Kontakter med olika delar av landet har föreningen genom länsombud, minst ett i varje län, och ett hundratal lokala naturvårdsföreningar.

Beträffande den fördelning av arbetsuppgifterna som sker genom 19 § tillämpningskungörelsen yttrar föreningen.

Den nuvarande ordningen har icke visat sig medföra någon kännbar olägenhet i form av dubbelarbete. Vikten av ett mångsidigt belysande av frågorna är uppenbar. I exempelvis vattenmålen, som visserligen faller under naturskyddslagen endast i speciella fall, men som likväl som ovan sagts i hög grad kommit att tillhöra de ärenden, som föreningen haft att yttra sig i, har föreningen särskilt sökt att hävda behovet av skydd för t. ex. fågelliv, fiske, flora och vegetation ur bl. a. naturvetenskapliga synpunkter. Självfallet är emellertid att även landskapsbildens och bygdens bevarande i övrigt måste upptagas till diskussion när föreningen som naturvårdsorgan har att yttra sig. Så har också skett. Härvid har föreningens lokala förbindelser varit av stort värde. — — — Av anförda skäl måste föreningen bestämt motsätta sig en stympning av föreningens verksamhet såsom allmänt sakkunnigt organ så länge ej ett minst lika arbetsdugligt statligt organ trätt i verksamhet.

Den nuvarande organisationen bygger för föreningens vidkommande i stor omfattning på frivilliga arbetsinsatser och är i viss mån bristfällig. I motionerna framkastas att till förstärkande av naturskyddets organisation skulle inrättas en ny nämnd.

För egen del vill föreningen framhålla, att den självklart finner det vara synnerligen angeläget att ett statligt organ med erforderliga resurser i personellt och ekonomiskt hänseende snarast tillskapas. Enligt föreningens mening bör man som riktpunkt uppställa att det framdeles skall finnas ett självständigt dylikt statligt organ — en naturvårdsmyndighet — som måhända administrativt kunde knytas till en större institution. Men det måste i så fall ha handlingsfrihet i förhållande till det större ämbetsverket. Naturvårdsmyndigheten bör ha en sakkunnig nämnd till förfogande som till stor del skulle fylla samma allmänna uppgift som föreningens styrelse nu söker förvalta. — — — Föreningen håller före att naturvårdsdelegationen lämpligen kunde utbyggas till en fastare sammansatt nämnd som knytes till Kungl. Maj:ts kansli, för rådgivning särskilt vid översiktlig planering rörande vattenkraftexploateringen.

Enligt föreningens mening vore det däremot icke praktiskt lämpligt att inrätta en större nämnd för övervakning av alla slags naturvårdsangelägenheter. Nämnden skulle då få samma uppgift som nu tillkommer föreningens styrelse. En så långt driven dubbering bör givetvis icke äga rum. — — — Endast ett verkligt arbetsdugligt, statligt organ med viss fast anställd, högkvalificerad personal och vid sidan av denna ett råd av frivilliga sakkunniga skulle i detta hänseende kunna ersätta föreningen i dess allmänna uppgifter.

Vad som för övrigt framför allt fordras är att större anslag beviljas. Om erforderliga medel anslås, kommer helt visst även utan någon ny nämnd arbetet för aktiv naturvård att ta ökad fart. Föreningen är i stort behov av att öka sin personal centralt, men även med lokalt verksamma konsulenter. Därjämte bör man även bygga ut länsstyrelsernas naturskyddsråds verksamhet. Naturskyddsråden står bygden nära, och de bör med bättre tillgång på medel kunna uträtta åtskilligt. Vissa landsting lämnar bidrag från 500 till 5 000 kronor för rådets verksamhet, men flertalet synes anse att det är en statlig angelägenhet att svara för råden. Klarhet bör skapas på detta område och en generösare anslagsgivning komma till stånd.

Kammarkollegiet, som vid tillkomsten av naturskyddslagen förordade byggnadsstyrelsen som centralt naturskyddsorgan, anser att den tid som naturskyddslagen gällt är för kort att motivera en allmän översyn av lagen. Naturskyddets organisation fick emellertid i lagen en tämligen markerad karaktär av provisorium. Detsamma gäller emellertid enligt kollegiet också om motionärernas förslag i denna del. Naturskyddet torde så småningom på samma sätt som fornminnesvården behöva stöd av en central statsmyndighet. Naturskyddsföreningens ovan redovisade förslag om en förstärkning av naturvårdsdelegationen och en precisering av dess arbetsuppgifter anser kollegiet vara förtjänt av närmare övervägande. Då slutlig ställning skall tagas till naturskyddsverksamhetens organisation torde huvudalternativen alltjämt vara en fristående, central myndighet eller anknytning till någon redan bestående myndighet. Kollegiet anför vidare.

Beträffande sistnämnda alternativ må här anmärkas att åtminstone ett av de ämbetsverk som år 1951 avböjde att påtaga sig denna uppgift, nämligen riksantikvarieämbetet, nu torde ha annan inställning till saken. Därest riksantikvarieämbetet skall fungera som central myndighet för naturskydd torde emellertid få förutsättas, att ämbetet organisatoriskt utbygges och därvid tillföres sakkunskap på naturskyddets olika områden. Vidare må anmärkas att vilkendera linjen som än väljes torde en fullständig koncentration av centralförvaltningens befattning med naturskyddsfrågor ej böra övervägas. Sålunda torde domänstyrelsens skogligen erfarenhet alltjämt böra komma förvaltningen av nationalparkerna till godo. Likaså lär ändring ej böra ske i fråga om kammarkollegiets processuella företräderskap för naturskyddsintressen.

Beträffande motionärernas förslag att ombilda naturvårdsdelegationen yttrar kollegiet ytterligare.

Förslagets skissartade karaktär lämnar kammarkollegiet i ovisshet hurvida den rådgivnings- och upplysningsverksamhet, som nämnden skulle bedriva, avses företrädesvis skola komma Kungl. Maj:ts kansli eller andra till godo. Kollegiet ifrågasätter om väsentliga resultat komma att uppnås med mindre nämnden utrustas med personal. Vidare torde böra beaktas att det är angeläget att icke åt ett nytt naturskyddsorgan gives sådana uppgifter att redan föreliggande splittring i fråga om naturskyddets organisation ökas.

Kollegiet framhåller att dess erfarenheter av naturskyddets nuvarande organisation nära sammanhänger med kollegiets befattning med vattenmål. I ett till Kungl. Maj:t av kollegiet den 23 december 1958 avgivet utlåtande över en framställning av riksantikvarieämbetet om tillstånd att åtaga sig förordnanden av vattendomstolarna att göra naturundersökningar av områden som beröres av vattenregleringar, har kollegiet förordat en begränsad och skyndsamt utredning av former för tillgodoseende av naturskyddsintressen i vattenmål.¹ Utredningen borde befatta sig med sakkunnigorganen och dessas verksamhet samt de bestämmelser i den vattenrättsliga lagstiftningen, som utgjorde grundval för sakkunnigförordnanden men icke inbegripa vattendomstolarnas tillåtlighetsprövning eller kammarkollegiets processuella funktioner. Kollegiet framhåller slutligen att det icke kan dela motionärernas mening att 19 § tillämpningskungörelsen till naturskyddslagen i och för sig skulle vara oklar eller sakligt otillfredsställande.

Länsstyrelsen i Västmanlands län, som tillhörde dem som på sin tid tillstyrkte naturskyddsutredningens förslag i organisationsfrågan, säger sig nu icke ha någon erinran mot vare sig en utredning om åtgärder som skulle kunna innebära en förstärkning och samordning av det centrala naturskyddet eller en allmän översyn av naturskyddslagstiftningen. Därvid bör beaktas bl. a. regleringen av ersättningsfrågorna liksom även det regionala naturskyddets organisation och verksamhetsformer. Det väsentligaste hindret för ett aktivare naturskyddsarbete är dock enligt länsstyrelsens mening naturskyddets otillräckliga ekonomiska resurser. Länsstyrelsen anför vidare bl. a.

I fråga om de skador, utbyggnaden av vattenkraften åstadkommer, synes mera verkningsfulla åtgärder i syfte att eliminera eller mildra skadeverkningarna knappast kunna vidtagas genom tillämpning av naturskyddslagen. Dessa problem torde väsentligen få angripas inom vattenlagstiftningens ram.

Vad särskilt grusåsarna beträffar skänker förordnande jämlikt 21 § naturskyddslagen endast ett svagt skydd mot en för landskapsbilden menlig grustäkt. Med hänsyn till de stora ekonomiska intressen som härvidlag ofta står på spel ställer det sig svårt för länsstyrelsen att med stöd av dylikt förordnande vägra tillstånd till arbetsföretag av förevarande slag. Kronan blir då som regel ersättningsskyldig, och det kan lätt bli fråga om avsevärda belopp. En regelrätt fridlysning av en grusås eller ett parti därav ger självfallet ett fullgott skydd. Men även här kommer ersättningsfrågan, och därtill omedelbart, in i bilden. Enligt 17 § naturskyddskungörelsen åligger det nämligen länsstyrelsen att, innan beslut fattas i ärende av beskaffenhet att föranleda ersättnings- eller lösenskyldighet, förvissa sig om att medel finnas tillgängliga att gälda ersättning eller lösen, som må komma i

¹ Kungl. Maj:t har den 3 april 1959 lämnat riksantikvarieämbetets framställning utan åtgärd. I motiveringen till beslutet åberopas att i ärendet upplysts att inom jordbruksdepartementet överväges en utredning av vissa frågor som har samband med det spörsmål som framställningen avser.

fråga. Dessförinnan torde det merendels bli erforderligt, att länsstyrelsen föranstaltar om sakkunnig, opartisk undersökning och värdering av den berörda grusförekomsten. När det sedan gäller att förvissa sig om huruvida medel till ersättning finnas tillgängliga, läser i allmänhet inga andra medel än de, som för ändamålet anvisats över riksstaten, stå till buds. I jämförelse med de ersättningsbelopp, vilka här kunna ifrågakomma, är detta för hela riket avsedda anslag om ett par hundratusen kronor mycket blygsamt och utsikterna till medelstildelning i det särskilda fallet små. Vidare synes det vara en rätt omständlig procedur, som föregår beskedet, om sökt anslag helt eller delvis kan beviljas. Genom sitt beslut i medeltilldelningsfrågan kan Kungl. Maj:t därjämte — för så vitt länsstyrelsen ej låter frågan falla — i viss utsträckning, såsom i nedan åberopade fall ock skett, föregripa den prövning enligt naturskyddslagen, som primärt ankommer på länsstyrelsen. Det torde under alla omständigheter vara förklarligt, om en länsstyrelse hesiterar inför en fridlysningsåtgärd, som skulle kunna ådraga statsverket ersättningskrav på flera tiotusentals kronor.

En god belysning av svårigheterna att på detta område åstadkomma något ur naturskyddssynpunkt positivt ger ett av länsstyrelsen den 30 april 1958 avgjort ärende rörande ifrågasatt fridlysning av en del av den s. k. Enköpingsåsen. Efter en tidskrävande handläggning av ärendet kom man här ej längre, än att ungefär halva delen av det ifrågasatta partiet kunde fridlysas. Markägarna kunde i detta fall ej tillerkännas ersättning ens enligt den opartiske sakkunniges värdering, varför de vid expropriationsdomstolen ämnar väcka talan mot kronan om högre ersättningar.

I motionerna har icke omnämnts att Kungl. Maj:t i höstas tillkallat en särskild sakkunnig att utreda frågan om uttagande av en speciell avgift vid exploatering av grusförekomster. Om en sådan avgift införes, skulle onekligen större möjligheter yppas för de naturvårdande organen att skydda grusåsarna från en alltför långt gående förstörelse. Ett bättre sådant skydd torde för övrigt även vara ett vattenvårds- och vattenförsörjningsintresse av hög angelägenhetsgrad.

Svenska vattenkraftföreningen ställer sig positiv till tanken på en statlig central naturvårdsmyndighet liksom till förslaget om en översyn av 19 § tillämpningskungörelsen. Däremot anser föreningen frågan om en allmän översyn av naturskyddslagstiftningen vara för tidigt väckt. Föreningen yttrar bl. a.

De erfarenheter som vunnits under den tid naturskyddslagen varit i kraft ge ej anledning till att frångå tanken på ett centralorgan. Bl. a. har det i samband med handläggningen av vattenmål enligt föreningens mening visat sig önskvärt att vattendomstolarna få tillgång till ett sakkunnigorgan för naturvårdsfrågor. Uppgiften såsom centralt organ bör icke anförtros någon enskild sammanslutning, utan ett sådant organ bör ha statlig anknytning. Härigenom skulle erhållas en motsvarighet till vad som tillämpas i frågor om inverkan av vattenkraftsutbyggnader och vattenregleringar på fiske och isförhållanden, där Fiskeristyrelsen med Statens fiskeriförsök samt Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut i ett stort antal vattenmål inneha av vattendomstolarna meddelade sakkunnigförordnanden.

Samfundet för hembygdsvård, som vid naturskyddslagens tillkomst ställde sig positivt till förslaget om en central naturskyddsmyndighet, intar nu i själva huvudfrågan närmast en motsatt ståndpunkt. Samfundet förordar däremot en samordning av skilda sakkunniga organ under naturvårdsdelegationen, som bör erhålla vidgade befogenheter och en bredare representation. Samfundet instämmer i yrkandet om en översyn av naturskyddslagen (särskilt gäller detta 21 och 22 §§) och förslaget om en klarare definition av de olika rådgivande organens uppgifter. Samfundet erinrar slutligen om att de belopp som nu anslås till landskapsvård och naturskydd är otillräckliga för de behov som föreligger.

Länsstyrelsen i Norrbottens län, som vid tillkomsten av naturskyddslagen tillhörde dem som ej fann något egentligt behov föreligga av en central naturskyddsmyndighet, anser att frågan bör anstå. För naturskyddet är det f. n. mest angeläget att erhålla ökade ekonomiska resurser. Länsstyrelsen anför bl. a.

Den omfattande exploateringen av vattenkraftstillgångarna utgör här i länet det allvarligaste hotet mot naturen. Särskilt sjöregleringarna medför sålunda ofta en fullständig förändring av landskapsbilden. Även den under de senare åren alltmer tilltagande täkten av grus och sand förorsakar emellertid mångenstädes betydande skador.

På grund av att naturtillgångarna numera utnyttjas i betydligt större utsträckning än tidigare är det uppenbart, att behovet av skyddsåtgärder är stort. — — — För att lagstiftningen skall få åsyftad verkan erfordras emellertid bl. a. att varje företag, som kan komma att väsentligt ändra landskapsbilden, föregås av en omsorgsfull undersökning rörande företagets inverkan på naturen och möjligheterna att begränsa följderna därav. Behovet av en sådan undersökning är f. n. måhända störst, när det gäller att utnyttja vattenkraftstillgångarna. Kravet på en bättre samordning av olika naturskyddsintressenters önskemål i samband med kraftverksbyggen har också för kort tid sedan på riksplanet tillgodosetts genom den s. k. naturvårdsdelegationen. De uppgifter, som anförtrotts delegationen, överensstämmer i huvudsak med den verksamhet, som den av motionärerna föreslagna statliga nämnden avses utöva. Något hinder synes icke föreligga att delegationen jämväl undersöker förutsättningar för att en tidigare information än vad nu är fallet lämnas nu ifrågasatta större företag. Frågan om att tillskapa ett centralt statligt organ med uppgift att leda och övervaka naturskyddsverksamheten synes med hänsyn härtill böra anstå, till dess närmare erfarenheter vunnits av delegationens arbete. — Länsstyrelsen förutsätter att delegationen fortlöpande delger länsstyrelserna resultatet av sin verksamhet.

En förutsättning för att naturskyddslagens intentioner skall kunna genomföras är att bl. a. naturskyddsråden disponerar över medel för sitt arbete. Detta är f. n. icke fallet. Länsstyrelsen anser det nödvändigt, att den lokala expertisen har möjligheter att verkställa utredningar och utarbeta förslag till lösningar av naturvårdsfrågor. Lokalkännenheten torde nämligen vara av utomordentligt värde för en rätt bedömning av förhållandena i de enskilda fallen. Det naturskyddsråd, som 1954 bildades här

i länet, har också en sammansättning, som gör att rådet i och för sig måste anses vara mycket lämpligt för sina uppgifter. Rådet har emellertid icke ens möjlighet att företaga resor till sådana platser, som berörs av t. ex. en större grustäkt. Det är uppenbart, att olägenheterna härav är betydande. Länsstyrelsen har också tidigare fäst Kungl. Maj:ts uppmärksamhet på detta förhållande. Sälunda hemställde länsstyrelsen i underdånig skrivelse den 18 juli 1955, att 25 000 kronor måtte ställas till länsstyrelsens förfogande för att tills vidare bestrida kostnaderna för naturskyddsrådet. Framställningen, som i första hand var föranledd av utbyggnaden av Lilla Lule älv, lämnades emellertid utan åtgärd.

Statens fritidsnämnd avstyrker motionerna. Nämnden anför bl. a.

Nämnden utgör »statens rådgivande organ i frågor rörande fritidens utnyttjande till friluftsliv ävensom i frågor som därmed äga samband». Nämnden är remissinstans och fungerar huvudsakligen som rådgivande organ vid fördelning av anslag ur fonden för friluftslivets främjande. Under sin snart tjuguariga verksamhet har nämnden nära samarbetat med domänstyrelsen, riksantikvarieämbetet och Svenska naturskyddsföreningen vid förvärv och förvaltning av friluftsområden, med naturskyddsföreningen även beträffande upplysning och propaganda i naturvårdsfrågor. Något behov av ytterligare precisering av de skilda organens arbetsuppgifter har därvid icke framträtt. Den av motionärerna föreslagna nämnden synes främst avse behandling av frågor berörande naturskydd och icke praktiska åtgärder för naturens utnyttjande som rekreativskälla. Fritidsnämnden finner det i varje fall icke sannolikt att en sådan på Naturskyddsdelegationen baserad nämnd kan tjänstgöra som centralorgan i frågor berörande friluftslivet. Huruvida det föreslagna centralorganet på naturskyddets område kan fylla någon uppgift, som icke redan ingår i Svenska naturskyddsföreningens verksamhet, undandrar sig fritidsnämndens säkra bedömande.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län avstyrkte vid tillkomsten av naturskyddslagen inrättandet av en central statlig naturskyddsmyndighet. Länsstyrelsen ställer sig även nu avvisande till tanken härpå och anser att frågan bör anstå. Länsstyrelsen anför bl. a.

Länsstyrelsen delar motionärernas åsikt att naturskyddslagstiftningen i vissa avseenden har en alltför begränsad räckvidd. Särskilt kommer detta till synes i den praktiska tillämpningen av naturskyddslagen. — — — Med den utformning lagen f. n. har kan länsstyrelsen icke finna att behovet av ett statligt centralorgan framträtt i någon högre grad såvitt angår detta län. Om naturskyddslagen skärpes och medel ställes till förfogande i större omfattning för naturskyddsändamål, kan givetvis ett större behov av ett samordnande organ uppkomma. Med hänsyn till önskvärdheten av att statsförvaltningen icke får alltför stor omfattning, bör enligt länsstyrelsens mening frågan anstå tills ytterligare erfarenhet utvisar att behovet är trängande.

Nordiska jämförelser

Enligt Danmarks gällande *naturfredningslov* av år 1937 har de naturskyddande uppgifterna anförtratts åt både regionala och centrala myndig-

heter. På det centrala planet finnes såväl beslutande som rådgivande myndigheter. På det regionala planet handlägges naturskyddsärenden av 26 *naturfredningsnævn*, en för varje amtsrådsreds. Nämnderna har tre ledamöter; ordföranden skall vara domare och utses av statsministeriet, en ledamot utses av amtsrådet, medan den tredje utses av den kommun som beröres av ärendet. Nämnden är behörig att slutligt avgöra ärendet dels i de fall då markägaren är nöjd, dels ock om ersättningen till denne ej bestämes till mer än 500 dkr. I övriga fall kan eller — i vissa fall — skall saken underställas det för riket gemensamma *overfredningsnævnet*, som avgör saken såsom sista instans. Detta har sju medlemmar. Ordföranden (f.n. professor i juridik) utses av statsministeriet, två ledamöter utses av højesteret bland dess ledamöter, medan de fyra återstående utses av folketinget. Uppkommer hos den centrala nämnden fråga om bestämmande av ersättnings storlek, skall denna fråga hänskjutas för avgörande av en för riket central *taksationskommission*.

I statsministeriet, varunder naturfredningsväsendet lyder, finnes en *naturskyddskonsulent* (f. n. civilingenjör). Vidare finnes ett centralt *naturfredningsråd*. Detta är sakkunnigt och rådgivande organ till de beslutande organen, nämnderna och statsministeriet, särskilt i fråga om ärenden av naturvetenskaplig betydelse. Rådet har dessutom åtskilliga andra uppgifter; sålunda skall det höras i ärenden som avser tillämpningen av den danska motsvarigheten till den svenska strandlagen och är förvaltande myndighet för de på vetenskaplig grund tillkomna reservaten. Rådet har sju ledamöter; en skall vara botanist, en zoolog, en geolog (dessa tre utses av undervisningsministeriet), en skogskunnig (utses av lantbruksministeriet) och en arkitekt (utses — liksom de återstående två — av statsministeriet efter förslag av Danmarks Naturfredningsforening).

I Finland finns sedan år 1923 en lag om naturskydd. Enligt denna skall såsom centralt statligt organ finnas en *naturskyddsinspektör*. Denne, vilkens verksamhet är knuten till statens skogsforskningsanstalt, åligger att övervaka och främja naturskyddet i vidsträcktaste mening. Han skall sålunda bl. a. taga initiativ och lämna förslag till naturskyddsåtgärder, avgiva yttranden till myndigheter, tillhandagå enskilda med råd, bedriva propaganda, anmäla brott mot naturskyddslagen samt i vissa fall fullfölja talan mot beslutande myndighets avgöranden (förordning den 2 oktober 1953).

Norge erhöll sin nu gällande *Lov om naturvern* år 1954. Enligt denna skall finnas ett för riket centralt *naturvernråd*. Detta är ett rådgivande organ, som har till uppgift att bistå myndigheterna vid lagens tillämpning. I rådets instruktion (av den 23 oktober 1956) har rådet därjämte att avge yttranden till kyrko- och undervisningsdepartementet såväl i ärenden som hänskjutes till rådet som i ärenden vilka rådet självmant tar upp.

Utskottet

Det är endast sju år sedan vårt land fick sin första och ännu gällande naturskyddslag. Det är därför för tidigt att uttala ett allmänt och sammanfattande omdöme om lagens betydelse. Remissyttrandena och utskottets egen erfarenhet ger dock underlag för vissa uttalanden om lagens verkningar.

Under senare år har man allmänt kunnat märka en ökad förståelse för skyddet och vården av den svenska naturen. Vid vägbyggen, planering av bostadsområden och andra sådana företag beaktas landskapsvård och naturskydd på ett helt annat sätt än som var vanligt för ett eller annat årlionde sedan. I vilken utsträckning denna förändrade inställning kan gottskrivas naturskyddslagen kan naturligtvis icke med bestämdhet fastslås; dock torde det ej kunna förnekas att lagen i ej ringa mån här varit av betydelse. Ett glädjande tecken är också att sammanslutningar för naturskydd av skilda slag blivit talrikare och livaktigare, liksom även att de stora folkrörelserna ägnar ökat intresse åt dessa spörsmål.

Sedd ur ren naturskyddssynpunkt företer emellertid bilden även flera negativa inslag. Utnyttjandet av landets naturtillgångar och ingreppen i landskapsbilden har fått en omfattning och intensitet som aldrig tidigare. Det räcker att peka på vattenkraftexploateringen, grustäkten och vägbyggandet. Dessa verksamheter har endast i ringa mån påverkats av naturskyddslagen eller övrig naturskyddslagstiftning. Här är icke platsen att avväga exploatörens och naturskyddets oftast motstående intressen. Den slutliga avvägningen måste — inom lagens ram — alltid ske under beaktande av de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall. Den ena utgångspunkten bör därvid dock alltid vara naturskyddslagens programförklaring att naturen såsom en nationell tillgång skall skyddas och vårdas. Frågan blir då om naturskyddets nuvarande organisation gör det möjligt att föra naturskyddets talan på ett sådant sätt att det uppställda syftet förverkligas. Enligt motionärernas mening är så icke fallet. De önskar därför att ett statligt organ inrättas för denna uppgift.

Naturskyddets organisation är starkt splittrad. Såväl beslutande som förvaltande, övervakande och rådgivande funktioner är sålunda fördelade på ett flertal olika organ. Det säger sig självt att vården av naturen varken kan eller bör organiseras som statsförvaltning i vanlig mening. Betydande utrymme måste lämnas åt det enskilda initiativet. Utskottet är emellertid ej helt övertygat om att den rådande organisationen är den mest ändamålsenliga; detta gäller särskilt de övervakande funktionerna. Sådana omhänderhas nu av kommunernas byggnadsnämnder, kammarkollegiet, riksantikvarien, fiskeristyrelsen och statens vatteninspektion. Dessa ansvarar emellertid endast för delar av området, och något centralt allmänt organ

för tillvaratagande av naturskyddets intressen i stort finnes icke. Vid naturskyddslagens tillkomst ansågs tiden ännu icke mogen för inrättandet av ett centralt naturskyddsorgan. En bidragande orsak torde därvid ha varit svårigheten att finna och organisera ett för uppgiften lämpligt organ. Såvitt utskottet kan bedöma synes någon kritik knappast kunna riktas mot de nuvarande naturskyddsorganens sätt att handha sina uppgifter. Tvärtom kan det i många fall konstateras att just från deras sida, trots begränsade resurser, utförts ett hängivet och betydelsefullt arbete. Som en brist i lagstiftningen måste det emellertid betecknas att naturskyddet vid den avvägning av motstående intressen som sker inför den beslutande myndigheten — bortsett från speciella områden, t. ex. vattenlagstiftningen — saknar egen talesman. Vid naturskyddslagens tillkomst ställdes stora förväntningar på del då nyinrättade institutet naturpark. Hittills har i landet inrättats endast två naturparker. Under förarbetet till lagen uttalade utskottet beträffande möjligheterna att i orört skick bevara särskilt vackra vattenfall att något formellt hinder icke syntes möta att fridlysa sådana som naturminnen (nr 28/1952 s. 34). Fridlysning av vattenfall har emellertid enligt vad utskottet inhämtat icke förekommit någon enda gång. Det är vidare påtagligt att nedskräpningen av naturen särskilt utefter vägarna blivit mycket omfattande och visat sig svår att komma till rätta med. Förhållanden som dessa, jämförda med naturskyddets allmänna situation just nu, gör att det kan ifrågasättas om icke tiden nu är inne att inrätta en statlig naturskyddsmyndighet.

Gentemot det senast förda resonemangel anföres måhända att den omständigheten att naturskyddet i vattenlagstiftningen tilldelats en särskild talesman visat sig alls icke utgöra någon garanti för att naturskyddets intressen beaktas i tillräcklig utsträckning. Härpå kan svaras dels att vattenlagens materiella innehåll är sådant att naturskyddsintresset där kommit i efterhand, dels ock att naturskyddet utan egen talesman vid vattenkraftutbyggnaden säkerligen skulle ha blivit ännu sämre tillgodosett än vad som faktiskt skett.

Emot tanken på ett statligt naturskyddsorgan kan också anföras, att ett sådant organ icke har stora möjligheter till någon mera betydelsefull insats, så länge varje beslut om fridlysning i praktiken är beroende av att statsmakterna anvisar medel till täckning av uppkommande ersättningskrav. Under vart och ett av de senaste fyra budgetåren, inberäknat det löpande, har i riksstaten till särskilda naturvårdsåtgärder anslagits 100 000 kronor. — I anledning av senast anförda betänkligheter må framhållas dels att icke varje beslut om fridlysning eller annan åtgärd enligt naturskyddslagen behöver medföra rätt till ersättning av allmänna medel, dels ock att det ifrågasätta statliga naturskyddsorganets verksamhet enligt utskottets mening icke bör få lamslås av brist på medel. Det senast sagda behöver icke med nödvändighet innebära att riksstaten belastas med ytter-

ligare anslag till naturskyddet. Utskottet erinrar sålunda om att hinder ej torde möta att använda de enligt vattenlagen utgående regleringsavgifterna för naturskyddsändamål (se prop. 31/1959 s. 33 och uttalanden av utskottet, senast i utlåtande nr 5/1959 s. 19). Sedan det under föregående år tillsatts en utredning om uttagande av exploateringsavgifter vid grus- och stentäkter att användas för naturvårdande uppgifter (jfr utskottets utlåtande nr 14/1958 A), synes man kunna räkna med att i framtiden ytterligare medel skall kunna ställas till naturskyddets förfogande utan att riksstaten belastas.

Utskottet anser sålunda att erfarenheterna från den tid naturskyddslagen varit i kraft visar att tiden nu är inne att taga ställning till frågan om ett statligt naturskyddsorgan skall inrättas. Frågan härom liksom spørsmålet om ett sådant organs uppgifter och organisation synes böra närmare utredas genom Kungl. Maj:ts försorg. I några frågor av mera principiell natur synes emellertid redan nu vissa uttalanden böra göras.

En av de viktigaste frågorna är den vilka uppgifter ett statligt naturskyddsorgan bör erhålla. Vattenfallsstyrelsen och Svenska vattenkraftföreningen ställer sig i och för sig positiva till förslaget om ett sådant organ men anser att organets uppgifter bör vara av övervägande rådgivande natur för att bereda i första hand vattendomstolorna tillgång till ett fristående opartiskt sakkunnigorgan. Motionärerna liksom flertalet remissinstanser har dock utgått ifrån att ett statligt naturskyddsorgan bör ha huvudsakligen övervakande funktioner. Behovet av liksom även bristen på fristående sakkunskap i vattenmålen synes obestridlig. Utskottet är emellertid ej övertygat om att detta nödvändigtvis är en statlig uppgift eller att frågan är så angelägen att den påkallar en omedelbar lösning. Däremot torde böra närmare utredas huruvida man på naturskyddets område utan olägenhet längre kan undvara ett statligt organ med övervakande funktioner. Ett sådant organ synes i allmänhet icke böra inkräkta på redan bestående organs uppgifter men synes ej heller böra vara begränsat enbart till naturskyddslagens tillämpningsområde. Organets huvuduppgift synes böra vara att taga initiativ samt föra naturskyddets talan inför beslutande och förvaltande myndigheter.

Av mindre vikt ehuru icke betydelselös är frågan om det ifrågasatta naturskyddsorganets organisation. I förarbetena till naturskyddslagen liksom i förevarande ärende föreligger en rik provkarta på skilda möjligheter. Utskottet hyser viss sympati för tanken att det tänkta organet organiseras såsom en för riket gemensam nämnd, representerande naturskyddets olika sidor. En sådan nämnd bör samarbeta med redan befintliga organ och institutioner samt själv vara utrustad med erforderlig personal. Verksamheten synes i huvudsak böra bedrivas centralt. Dock synes böra övervägas om icke vissa slag av uppgifter lämpligen kan anförtros länens naturskyddsråd.

Beträffande spørgsmålet om det tänkta organet i organisatoriskt avseende skall göras fristående eller anknyttas till något bestående verk synes svårigheten att finna en ändamålsenlig lösning icke böra överdrivas. Väljes utvägen med anknytning till ett bestående organ, kan det framhållas att verk som riksantikvarieämbetet och kammarkollegiet redan nu handhar motsvarande naturskyddsuppgifter inom begränsade lagstiftningsområden och sålunda har en icke obetydlig erfarenhet av just den sida hos naturskyddet, varåt det ifrågasatta organet synes främst böra ägna sig. Motionärerna föreslår att organets befogenheter blir av rådgivande art och anförtros åt naturvårdsdelegationen. Denna, som kan sägas vara en halvofficiell institution med speciella uppgifter på vattenkraftexploateringsområde, synes dock, med allt erkännande av betydelsen av dess hittillsvarande verksamhet, såvitt utskottet kan bedöma knappast vara ägnad att utgöra kärnan i ett statligt organ för en allmän tillsyn av naturens skydd och vård.

Motionärerna önskar också få till stånd en ökad precisering av de uppgifter som enligt 19 § tillämpningskungörelsen till naturskyddslagen åvilar där omförmälda utredande och rådgivande organ. Bland de remissinstanser som yttrat sig i detta spørgsmål är meningarna delade. Därest varje organs verksamhetsområde fullständigt avgränsades, något som i och för sig knappast är möjligt, skulle den nu föreliggande möjligheten att få ett visst naturskyddsärende belyst av flera olika sakkunnigorgan sannolikt minska liksom också möjligheten att bland flera tänkbara organ utvälja den i ett givet fall mest lämpliga. Härtill kommer att ett inrättande av en statlig naturskyddsmyndighet synes böra medföra en översyn av naturskyddets organisation över huvud taget. Utskottet har därför ej övertygats om behovet av en särskild reform på just denna punkt.

Slutligen har motionärerna föreslagit en allmän översyn av naturskyddslagen. Några remissinstanser har förklarat sig intet ha att erinra mot en sådan översyn. Flertalet är emellertid av motsatt mening eller berör icke frågan närmare. Flera av dem som yttrat sig anser att det viktigaste är att mera pengar anslås åt naturskyddet. Naturskyddets för närvarande mest vitala frågor har utskottet redan berört. Det är mest angeläget att dessa snarast får en positiv lösning. Vad motionärerna i förevarande del anfört synes därför enligt utskottets mening icke böra medföra någon särskild åtgärd av riksdagen. Eftersom emellertid naturskyddslagstiftningen, fattad i vidsträcktaste mening, även till sitt rent materiella innehåll visat sig icke vara så verksam man tidigare haft anledning att räkna med, förutsätter utskottet att Kungl. Maj:t med största uppmärksamhet följer utvecklingen på förevarande område.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A. att riksdagen i anledning av motionerna I: 43 och II: 51 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa att frågan om naturskyddets organisation måtte utredas; samt

B. att samma motioner för övrigt icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 10 november 1959

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Oswald, Grym, Göran Karlsson, Georg Carlsson, Kristiansson, Ebbe Ohlsson, Alexanderson och Åke Larsson;

från andra kammaren: herr Levin, fru Torbrink, herrar Persson i Tandö, Stiernstedt, Nyberg, Nilsson i Östersund, Grebäck och Bengtsson i Göteborg*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.