

Nr 1026

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

(Lika lydande med motion nr 836 i Första kammaren)

Det råder inga delade meningar om behovet av en aktiv naturvårdande verksamhet i syfte att åt dagens och morgondagens generationer bevara de rika tillgångar som vårt lands natur erbjuder. Föregående års riksdag godkände Kungl. Maj:ts förslag till riktlinjer och organisation för den naturvårdande verksamheten. I många hänseenden utgör det förslag som nu framlagts i Kungl. Maj:ts proposition nr 148 ett riktigt fullföljande av de tidigare godtagna riktlinjerna. Gentemot avvägningen mellan å ena sidan naturvårds- och friluftslivets intressen och å andra sidan de enskilda markägarnas anspråk kan emellertid på betydelsefulla punkter riktas vägande erinringar.

Om naturvårdslagens syften skall kunna fullföljas, kan självfallet ingripande åtgärder även av tvångsnatur understundom vara påkallade gentemot enskilda markägare. En förutsättning därför måste emellertid vara att markägarna gottgöres för de skador och förluster som uppkommer genom dylika åtgärder. De i lagförslaget förekommande ersättningsreglerna kan emellertid icke ens tillnärmelsevis anses motsvara rimliga krav i detta hänseende. Även om förebilder för vissa av reglerna finnes i byggnadslagen och strandlagen, måste de i detta sammanhang likväl sägas stå i strid med gängse rättsuppfattning om ersättning för intrång i enskild äganderätt.

Vi kan icke ansluta oss till den ståndpunkt departementschefen hävdade i propositionen att i de fall där rådighetsinskränkningar som inte innebär avhändelse av äganderätten förenas med rätt till ersättning detta ofta mindre berott på "principiella skäl än på mera allmänt hållna billighetsöverväganden". Det torde tvärtom förhålla sig så, att svensk rätt bygger på förekomsten av en principiell ersättningsrätt och att begränsningar i denna ansetts kunna vidtagas allenast då särskilda skäl talar därför; intrånget kan bedömas vara av begränsad art eller kompenserande fördelar i andra avseenden kan uppkomma. Med utgångspunkt härifrån bör ersättningsfrågor vid rådighetsbegränsningar av olika slag bedömas, icke från det motsatta betraktelsesätt, på vilket förslaget till naturvårdslag bygger.

Enligt svensk rättsuppfattning skall en lagstiftnings konsekvenser drabba alla medborgare lika. Även på denna punkt motsvarar lagförslaget

icke rimliga anspråk. Den eller de markägare som drabbas av något av de i lagen stipulerade ingreppen får genom att ersättning för uppkomna förluster ofta icke utgår eller beräknas till lägre belopp än gällande marknadsvärden ett väsentligt sämre förmögenhetsläge än ägare av närbelägen mark som, måhända av en tillfällighet, undgått motsvarande ingrepp.

Det förefaller också som om lagförslaget i alltför begränsad utsträckning beaktat de risker just för vår natur som kan uppkomma genom allmänhetens intensiva utnyttjande av denna. Detta har också kommit till uttryck i avvägningen mellan friluftslivets och markägarnas intressen, exempelvis i avfattningen av lagförslagets 16 och 17 §§, som i alltför hög grad begränsar markägarens dispositionsrätt över sin mark. Det är sannolikt att med fortsatt stigande levnadsstandard allmänhetens rekreationsintresse kommer att förskjutas i en allt snabbare takt emot ett utnyttjande av den dubbla bosättningen. I samband därmed kommer allt större krav att ställas på myndigheterna för aktiva planeringsåtgärder, syftande till att tillgodose behovet av fritidsbebyggelse på egen grund och att åstadkomma en riktig avvägning mellan allt flera små markägares intressen å ena sidan och å den andra behovet av mark och friluftsanordningar, avsedda i främsta hand som komplement till den fasta fritidsbosättningen. Härmed sammanhängande frågor utredes visserligen för närvarande av 1962 års fritidsutredning, men det hade likväl varit önskvärt om dessa tendenser i utvecklingen hade beaktats i högre grad än som skett i propositionen.

Till de ur markägarens synvinkel mest ingripande bestämmelserna hör de som rör länsstyrelsens rätt att besluta om inrättande av naturreservat samt att dylika beslut må kombineras med föreskrifter om icke endast inskränkningar för ägaren i rätten att förfoga över sin fastighet utan också skyldighet för denne att tåla annat intrång som kan uppkomma genom att särskilda åtgärder krävs för att tillgodose naturreservatets ändamål. Hit hör också föreskrifterna om att länsstyrelsen må äga förordna att ett visst område skall vara strandskyddsområde inom vilket utan länsstyrelsens tillstånd nybyggnad icke må uppföras, ej heller befintlig byggnad ändras för att tillgodose ett väsentligen annat ändamål än det vartill byggnaden tidigare varit använd. Hit hör ytterligare reglerna om att täkt av sten, grus, sand eller lera för annat ändamål än fastighetsägarens behov icke får ske utan länsstyrelsens tillstånd samt att nybyggnad, upplag eller annat arbetsföretag under vissa förutsättningar enligt länsstyrelsens förordnande icke må utföras utan dess tillstånd.

I den mån dylika åtgärder erfordras för att tillgodose lagstiftningens syfte borde det vara självklart att det allmänna tar konsekvenserna härav och tillser att full ersättning utges för de ekonomiska skadeverkningar som tvångsingripandena kan medföra. I stället för att tillämpa de ersättningsregler som återfinnes i expropriationslagen och vilka bygger på att,

då det allmänna för vissa kvalificerade syften tar i anspråk enskilds egendom, denne skall ges sådan ersättning att förmögenhetsläget förblir orubbat, har lagförslaget på olika sätt sökt beskära markägarens rätt till skadeersättning för att därigenom nedbringa det allmännas kostnader för naturvården. Markägare, som genom bildande av naturreservat ålägges förbud att uppföra byggnad och stängsel eller att bedriva täktverksamhet, uppodling, dikning, plantering, avverkning m. m., skulle således få ersättning för den ekonomiska skadan, om marken kan användas "allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde". Ifrågavarande ersättningsregler, som hämtats från byggnadslagstiftningen och som där uppenbarligen har avseende på helt andra förhållanden än dem som här kommer i fråga, innebär att enskilda markägare får bära en del av kostnaderna för åtgärder som det allmänna vidtar i naturvårdande syften eller för att säkra vissa markområden för allmänhetens fritidsverksamhet. En sådan övervältring av kostnaderna måste anses strida mot det allmänna rättsmedvetandet och hittills gällande grundsatser beträffande ingrepp i enskild äganderätt.

Såväl i här berörda hänseenden som då det gäller frågan om skadestånd för övriga begränsningar i den enskildes rådighet över sin egendom bör ersättningsbestämmelserna utformas enligt reglerna i expropriationslagen. Det finns enligt vår mening ingen anledning att i detta hänseende göra någon åtskillnad mellan expropriation av mark för skilda i expropriationslagen angivna ändamål, exempelvis för olika försvarsanläggningar, och tvångsingripanden enligt naturvårdslagen. Konsekvenserna för den enskilde blir i båda fallen ofta desamma. Det är fråga om tvångsåtgärder för vinnande av allmänna syften, och ersättning för liden skada bör därför utgå utan inskränkningar. Bedömningen av om skada lidits och hur stor denna skada är får självfallet på vanligt sätt ske av vederbörande domstolar.

Frågan om den "fulla ersättningen" för liden skada har betydelse bl. a. i så måtto som det därvid underlättas för markägare att genom kompensationsförvärv av närliggande mark upprätthålla fastighetens produktionskapacitet och utnyttja där gjorda investeringar. Det är i detta sammanhang angeläget att sådana marktillgångar som disponeras av lantbruksnämnderna och domänverket kommer till utnyttjande i detta sammanhang. Möjligheterna härtill bör observeras vid de förhandlingar som länsstyrelserna förutsättes komma att upptaga med vederbörande markägare i skilda naturvårdsfrågor.

Särskild kritik kan riktas mot konstruktionen av ersättningsreglerna för vägrat tillstånd till grus- och liknande täktverksamhet. Enligt propositionen skall nämligen täktens värde bedömas med utgångspunkt från förhållandena vid lagstiftningens ikraftträdande. Detta innebär att ett exempel-

vis år 1974 vägrat tillstånd till grustäkt skulle berättiga till ersättning — i den mån markägaren med hänsyn till ersättningsreglernas allmänt restriktiva utformning över huvud blir ersättningsberättigad — efter det s. k. realvärdet tio år tidigare. Eftersom "realvärdet" uppenbarligen i de flesta fall kommer att väsentligt avvika från det marknadsvärde som i alla andra situationer ligger till grund vid skadeståndsberäkning, innebär reglerna i fråga en indirekt värdekonfiskation, för vilken varken sakliga eller principiella skäl torde kunna åberopas. Den omständigheten att i strandlagen för begränsade syften införts ersättningsregler som i vissa fall kan få liknande konsekvenser får icke åberopas som argument på förevarande område. De föreslagna reglerna drabbar dessutom på ett mot svensk rättstradition stridande sätt olika täkttagare olika. Markägare som kan utverka täktillstånd kan uppenbarligen tillgodogöra sig det fulla marknadsvärdet vare sig han säljer täkten eller utnyttjar densamma, medan däremot hans granne som icke utverkat motsvarande tillstånd får sin ersättning bestämd efter väsentligt lägre värden. Ersättningsregler som får dylika konsekvenser har icke sin plats i svensk lagstiftning.

Det är uppenbart att med den pågående utvecklingen av friluftslivet enskilda fastighetsägare i synnerhet i storstädernas omgivningarna många gånger kan komma i en sådan situation, att det framstår som naturligt och önskvärt att honom tillhörig fastighet eller fastighetsdel förklaras som naturreservat. Eftersom man icke alltid kan utgå ifrån att länsstyrelsen skall vara beredd att med erforderlig snabbhet förklara att dylik för snabb förslitning eljest utsatta naturområden skall vara naturreservat och samtidigt enligt 10 § meddela erforderliga skyddsföreskrifter, bör markägare vara berättigade taga initiativ till dylika åtgärder. Det framgår emellertid icke klart av lagstiftningen, huruvida markägare äger taga sådana initiativ. Bestämmelser bör därför införas som klarlägger att markägare har dylik rätt och också preciserar förutsättningarna därför. Att allmänna ersättningsregler i dessa fall bör gälla framgår av vad ovan anförts.

Kritik kan också riktas mot bestämmelserna i 35 § om återbetalningsskyldighet beträffande redan utbetalad ersättning i samband med att meddelade föreskrifter eller tillståndsvägran enligt naturvårdslagen sedermera upphäves. Även om givetvis motiv kan åberopas för dylika regler, innebär de dock en radikal nyhet inom svensk tvångsförfogandelagstiftning. Med införande av dylika regler bör därför anstå till dess att den översyn som pågår av olika centrala lagstiftningsproblem inom berörda rättsområden slutförts. 35 § bör därför utgå.

Lagrådet har hemställt att talan över vissa särskilt angivna beslut i sista instans skall prövas av regeringsrätten. Departementschefen har emellertid anslutit sig till lagrådets uppfattning allenast i fråga om beslut om fridlysning av naturminne och därmed sammanhängande beslut och menat, att vad

lagrådet i övrigt föreslagit i detta sammanhang borde övervägas i samband med förvaltningsdomstolskommitténs blivande förslag rörande regeringsrättens arbetsuppgifter. Det skall icke bestridas att dessa frågor har principiell räckvidd och att de för närvarande behandlas inom förvaltningsdomstolskommittén. När dess blivande förslag i ämnet kan förverkligas är emellertid ovisst. Det synes därför stå mera i överensstämmelse med svensk rättstradition att i avvaktan på förvaltningsdomstolskommitténs förslag nu välja den väg som kan anses medföra de bästa rättssäkerhetsgarantierna. Lagförslaget bör alltså ändras och de av lagrådet angivna besluten i sista instans provas av regeringsrätten.

I detta sammanhang aktualiseras även frågan om besvärstidens längd jämlikt 32 och 33 §§. Enligt vår mening är de tidsfrister som där stipuleras alltför korta med hänsyn till de komplicerade avvägningar och utredningar varom här kan bli fråga. Besvärstiden enligt 32 § bör förlängas till sex månader och enligt 33 § till två år.

I överensstämmelse med den allmänna grundsyn som vi här hävdar bör beträffande rättegångskostnader i naturvårdsmål gälla samma regler som i expropriationsmål. Detta är desto mera påkallat som sistnämnda problemkomplex efter avslutad remissbehandling av expropriationsutredningens betänkande inom kort kan antas komma att provas av riksdagen.

Med åberopande av vad här anförts får vi hemställa,

att riksdagen måtte dels besluta vidtaga de ändringar i Kungl. Maj:ts proposition nr 148 som närmare angivits i motionen, dels i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till känna vad i motionen anförs om underlättandet för markägare att genom kompletteringsförvärv av mark upprätthålla berörda fastighets produktionskapacitet, samt

att vederbörande riksdagsutskott utarbetar härav betingade ändringar av lagtexten.

Stockholm den 17 oktober 1964

Gösta Bohman

Leif Cassel

Rolf Eliasson

Astrid Kristensson

Carl Eric Hedén