

Nr 1028

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

(Lika lydande med motion nr 835 i Första kammaren)

I proposition nr 148 föreläggs riksdagen förslag till ny naturvårdslag. Många faktorer har medverkat till att det finns ett behov av en aktiverad naturvårdspolitik. Den ökade fritiden och den fortgående urbaniseringen har i förening med kraftigt förbättrade kommunikationer medverkat till en önskan från allmänheten att i större utsträckning kunna utnyttja naturen för olika former av rekreation och avkoppling. Samtidigt har förståelsen för värdet av den kulturella och vetenskapliga naturvården växt sig starkare. Svenska naturskyddsföreningen har komprimerat motiven för ett vårdande av naturen sålunda: »Sedd ur människans nyttosynpunkt är naturvården formen för den på lång sikt bästa hushållningen med naturens värden.»

Det är av värde att både Naturvårdsutredningen och departementschefen i princip vill jämställa sociala och kulturella naturvårdssträvanden. Vi ser det som mycket angeläget att den föreslagna lagen utformas och tillämpas på ett sätt som i görligaste mån samtidigt tillgodoser den sociala och den kulturella naturvården. Om friktioner uppstår mellan dessa intressen skadas naturvården. Likaså är det angeläget, att motsättningen mellan markägarna och friluftsfolket hålls så små som möjligt. Genom att tillämpa ersättningsbestämmelserna i förslaget med stor hänsyn till markägarnas synpunkter kan sådana spänningar förhindras eller åtminstone väsentligt reduceras.

Enligt gällande rätt återfinns bestämmelser som rör naturvården i olika lagar. I propositionen föreslås för vinnande av enhetlighet och bättre systematik en legal samordning, som vi inte vill motsätta oss.

Ersättningsreglerna

Förslaget till ny naturvårdslagstiftning innehåller många ytterst betydelsefulla nyheter. De sakligt sett viktigaste torde vara *dels* möjligheterna att utan markägarens tillstånd bilda naturreservat, *dels* det generella kravet på tillstånd för täktverksamhet. Institutet naturreservat och täktregleringen kommer säkerligen att spela betydelsefulla roller i det framtida naturvårdsarbetet. Det är därför av stort intresse att ersättningsreglerna

utformas på ett sätt som medger ett smidigt handhavande och som inte skapar onödig irritation. Utvecklingen får visa huvurvida det inte är en praktiskt framkomlig väg, att i vissa fall utge ersättning i form av mark i stället för att i form av pengar eller genom byte åstadkomma att naturreservatet kommer att ligga på kronans mark, medan den enskilde i stället erhåller annan mark.

Flera viktiga remissinstanser har uttalat kritik mot ersättningsbestämmelsernas konstruktion, och det finns anledning att ifrågasätta om reglerna i alla delar vilar på en riktig och rättvis grund och om de fått en lämplig utformning.

Vi vill med instämmande citera uttalanden av utredningen och departementschefen, som betonar att myndigheterna i första hand bör eftersträva frivilliga överenskommelser med markägarna. Utredningen säger bl. a. att man »så långt det är möjligt bör lita till helt frivilliga avtal med vederbörande markägare alldeles oavsett om säkerställandet av naturområden sker med tillämpning av naturvårdslagens institut eller i en friare form. En sådan arbetsform och över huvud taget en generös inställning till markägarna är avgjort att föredra framför tvångsåtgärder. Ett viktigt skäl härtill är att man bör undvika varje åtgärd som kan medverka till att skapa motsättningar mellan naturvårdsintressen och markägarintressen». Departementschefen utvecklar samma tanke på följande sätt: »Innan jag övergår till att närmare behandla ersättningsbestämmelserna, vill jag starkt understryka vikten av att uppkommande ersättningsfrågor i största möjliga utsträckning löses förhandlingsvägen. I en hel del fall torde det vara att föredra att stat eller kommun söker köpa ett naturvårdsobjekt framför att tvångsvis belägga detta med långtgående och svårvärderade inskränkningar i ägarens förfoganderätt. Ersättningsreglerna får närmast ses som ett nödvändigt komplement för fall då annan utväg än tvångsåtgärder inte står till buds.»

Men även med en sådan inställning från vederbörande myndigheters sida kommer ersättningsbestämmelserna säkerligen i ett flertal fall att tillämpas.

De föreslagna ersättningsbestämmelserna skiljer sig på ett avgörande sätt från motsvarande regler i expropriationslagstiftningen. Medan expropriationsfallens lösnings- och delaktighetsregler alla har den principiella innebörden, att en avräkning skall ske deltagarna emellan, så att ingen åsamkas förlust eller förfång genom ingreppet, låter den föreslagna regleringen vissa ingrepp och förändringar i markägarens rättigheter passera ersättningsfritt. Enligt förslaget blir nämligen markägaren berättigad till ersättning endast om de administrativt beslutade förändringarna medför att han kan använda marken på ett sätt, som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, eller om avsevärt men tillskyndas honom. Av helt avgörande betydelse för att vi skall kunna acceptera regler av denna karaktär är, att den möjlighet att utesluta ersättningsrätt som innefattas i dessa bestämmelser tillämpas restriktivt. Endast då det gäller helt obetydliga intrång bör man

ålägga vederbörande att tåla dem utan ersättning, och man bör icke sätta dem i relation till hela det markvärde, som berörs av förordnandet, utan bedöma det speciella intrånget isolerat. Vi vill även i denna fråga återge centrala uttalanden av utredningen och departementschefen. Utredningen yttrar, att markägaren för den begränsning, som genom bildande av naturreservat eller förordnande om bebyggelseförbud läggs på hans möjlighet att fritt disponera över sin mark, normalt (kursiverat här) bör kompenseras genom intrångsersättning. Denna synpunkt bör, anser vi, tillmätas generell räckvidd.

Departementschefen nämner två tyfäll som med särskild styrka talar för att ersättning bör utgå. »Vid inskränkningar, som tillgrips mera sporadiskt och från den enskildes synpunkt slumpartat, kan det framstå som ett rättvisekrav att tillhandahålla ersättning. Där ett redan etablerat eller planerat ekonomiskt utnyttjande drabbas av ingreppet, gör sig billighetssynpunkterna gällande med ökad styrka.»

Det finns emellertid också andra fall med särskilda karaktäristika, där ersättning regelmässigt bör utgå. I förslagets 9 § omtalas vissa mycket påtagliga former av intrång som markägare kan förpliktas tåla på område som avsatts till naturreservat. Enligt denna regel skall vissa särskilda anordningar som parkeringsplatser, raststugor, tältplatser och sanitära anordningar kunna anläggas inom området. Sådana åtgärder, som förordnandevägen föreslås kunna ske på annans mark, kommer det direkta ianspråktagandet nära och borde principiellt ha reglerats enligt mer expropriationsrättsliga normer. Det bör i varje fall göras helt klart, att, när dylika särskilda anordningar förordnas, ersättning regelmässigt skall utgå.

Några remissinstanser har diskuterat frågan hur skador som uppstår vid s. k. massinvasion från allmänhetens sida skall behandlas. Naturreservat stimulerar till en livlig frekventering, som lätt kan medföra stark förslitning och andra skadeverkningar, särskilt om reservatet bildats enbart eller delvis för den sociala naturvärden och om serviceanordningar dessutom uppförts. Departementschefen erinrar bl. a. om de möjligheter till ekonomisk gottgörelse, som skadestandsreglerna vid överskridande av allemansrätten medför. Det skadestandsrättsliga och även det straffrättsliga skyddet är dock i detta fall tämligen illusoriskt, därför att övervakning och identifiering av skadevällaren sällan kan vara effektiv och därför att skadeverkan och förslitning vanligen uppstår successivt och kumulativt, där varje liten påverkan ofta inte överskrider straffbarhetsgränsen.

Genom att länsstyrelsen i sådana fall ger förordnande enligt förslagets 8 § eller 9 § träder ersättningsreglerna i funktion. Först genom en sådan länsstyrelsens åtgärd och genom en generös tillämpning av ersättningsbestämmelserna uppstår ett reellt skydd. Vi instämmer med hovrätten för Västra Sverige, som framhåller, att det inte minst för undvikande av ökade motsättningar mellan friluftsfolkets och den bofasta befolkningens intres-

sen är önskvärt, att markägaren erhåller ersättning för olägenheter på grund av massinvasion av naturreservat.

I propositionen ges inga mer utförliga bestämmelser om vem som skall svara för att naturreservat vidmakthålles i sådant skick, att det med fördel kan utnyttjas för avsett ändamål. Det kan enligt vår mening inte vara skäligt, att den markägare, som, kanske mot sin vilja, förpliktats att tåla inskränkningar i sin rätt att förfoga över marken, också skall bära bördan för underhåll av reservatet i fråga. Vi förordar därför, att kostnader för skötsel och vård av naturreservat regelmässigt ersätts av det allmänna och att tillräckliga anslag härför ställs till förfogande. I detta sammanhang må påpekas, att om särskilda åtgärder — t. ex. röjning och trädfällning — erfordras för att vidmakthålla en viss landskapstyp, olika meningar kan finnas om hur sådana åtgärder skall verkställas. Det bör krävas mycket starka skäl för att i sådant avseende frångå ägarens på rimliga grunder baserade mening. Om tvist uppstår bör den besvärsvägen kunna dragas inför högre myndighets prövning.

Strandskyddet

Det i gällande särskilda strandskydd gjorda undantaget från tillståndstvång för bebyggelse som avser försvaret, jordbruket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln har, som påpekats av utredningen och av flera remissinstanser, i vissa fall i vad gäller bostadshus missbrukats. Bostäder som kunnat uppföras i skydd av denna undantagsbestämmelse har i vissa fall övergått till att utnyttjas som reguljär fritidsbebyggelse. Även om det är svårt att uttala sig om i vilken utsträckning sådant missbruk förekommit, vill vi inte motsätta oss departementschefens förslag, att bostadsbyggnad som erfordras för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln, renskötseln eller den allmänna samfärdseln i den nya lagstiftningen skall vara tillståndspliktigt. I det stora flertalet fall som kommer att aktualiseras kan man förmoda att ansökan om att få tillstånd att uppföra byggnad för bostadsändamål är uttryck för ett helt legitimt intresse, som dispensmyndigheten inte bör motsätta sig. Vi vill instämma i överlantmätarens i Jämtlands län yttrande, att det torde kunna förväntas att i tillämpningen tillstånd i regel kommer att ges till uppförande av bostadsbyggnad av förevarande slag, som ej utan olägenhet kan placeras utanför strandskyddsområde. Det är av stor vikt att ifrågavarande nyreglering tillämpas, så att dispenser ges i alla fall som prövas fylla legitima behov.

Ringa täktverksamhet

I propositionen föreslås inrättande av särskilt tillståndstvång för täktverksamhet. Med hänsyn till de verkningar för landskapsbilden som en oförsiktig täktverksamhet kan medföra accepterar vi en sådan reglering. Utred-

ningen understryker starkt nödvändigheten av att undvika byråkratisering av grustäcksplaneringen. »Det väsentliga», säger utredningen, »är att stor omsorg nedläggs på de verkligt betydelsefulla ingreppen i natur och miljö.» I linje med denna, som vi ser det, riktiga uppfattning ligger förslaget, att täkt för markinnehavarens husbehov undantages från tillståndsvång. Av likartade skäl och på samma sätt borde även täkt av ringa omfattning få ske utan tillstånd. Med ringa omfattning bör då förstås en förbrukning som inte överstiger gränsen för en normal husbehovstäkt. Det synes inte motiverat, att införa tillståndsvång för all täktverksamhet för annans behov hur begränsad den än må vara. Därigenom riskerar man en överdriven belastning av den administrativa apparaten och irritation hos allmänheten. En täktverksamhet av ringa omfattning kan inte heller beräknas få en så menlig inverkan på landskapsbilden, att olägenheterna med ett tillståndsvång även för begränsad kommersiell täktverksamhet uppväges.

Ställande av säkerhet

I nu gällande naturskyddslagen 21 § ges länsstyrelse rätt att förordna att täktverksamhet, som väsentligt skulle kunna förändra landskapsbilden, inte får utföras utan tillstånd. Beviljat tillstånd kan också kompletteras med föreskrifter som syftar till att motverka ett menligt ingrepp i landskapsbilden. Däremot finns i gällande bestämmelser inte någon motsvarighet till den nu föreslagna rätten att kräva ställande av säkerhet som garanti för att föreskrivna anordningar inte uteblir på grund av exploatörens bristande betalningsförmåga.

Enligt departementschefens förslag kan däremot tillstånd till täktverksamhet göras beroende av att säkerhet ställs för fullgörande av föreskrivna åtgärder. De skäl som varit avgörande för att utredningen och departementschefen vill ge länsstyrelserna rätt att kräva godtagbar säkerhet talar med samma styrka för att de exploatörer, som är beroende av tillstånd enligt 21 § naturskyddslagen, också bör kunna åläggas att ställa säkerhet.

I de föreslagna övergångsbestämmelserna 46 § öppnas möjlighet att föra in den täktverksamhet, som enligt gällande rätt inte är tillståndspliktig under lagreglering som generellt kräver tillstånd för täktverksamhet. Också i dessa fall kommer då säkerhet att kunna utkrävas.

Det finns, menar vi, anledning att i propositionens övergångsbestämmelser införa ett stadgande, som ger rätt att kräva ställande av säkerhet även av exploatörer, som är beroende av tillstånd enligt 21 § i naturskyddslagen.

Preskriptionsreglerna

Länsstyrelsen i Östergötlands län förordar, att den i förslagets 33 § stadgade ettårsfristen för väckande av talan vid expropriationsdomstol bör förlängas till åtminstone två år, och anför som motivering dels att vederböran-

de skall erhålla skäligt rådrum för att ta ställning till frågan om han skall väcka talan, dels att tillräcklig tid lämnas för förhandlingar. Särskilt det senare skälet anser vi bör tilläggas stor betydelse.

Både utredningen och departementschefen betonar vikten av att man så långt möjligt bör lita till frivilliga avtal för fastställande av eventuella ersättningar till markägarna. En snålt tilltagen tid för väckande av talan hos expropriationsdomstol torde ibland minska möjligheterna att efter utförliga förhandlingar nå en frivillig uppgörelse. Fördelarna med en kort talefrist är inte så stor att de uppväger denna olägenhet. Vi förordar därför, att ettårsfristen i propositionens 33 § för väckande av talan mot kronan hos expropriationsdomstol förlängs till två år från den tidpunkt, då beslut på vilket anspråket grundas vann laga kraft.

Strandlagen innehåller ingen bestämmelse om att markägare går förlustig rätten att framställa ersättningsanspråk mot kronan, om talan inte väckts inom viss tid. I propositionen 33 § likställs vad beträffar talefrister ersättningsanspråk för fastighet inom strandskyddat område med exempelvis anspråk för mark där naturreservat bildats. Också för de från strandlagen överförda reglerna om resande av ersättningsanspråk skall enligt departementschefens förslag nu alltså en preskriptionsbestämmelse införas.

Strandskyddsområde skall enligt propositionen inte omfatta områden som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan. En ägare till mark inom strandskyddsområde, som kan förväntas inom en begränsad framtid upphöra genom att plan fastställs, har enligt strandlagen två möjligheter. *Antingen* kan han, om sökt tillstånd förvägrats honom, kräva ersättning för utebliven glesbebyggelserätt, varvid han samtidigt frånhänder sig möjligheterna att få utnyttja en eventuell framtida tätbebyggelserätt, *eller* kan han avstå från att kräva ersättning för mistad glesbebyggelserätt och invänta, eventuellt påskynda, att området läggs under fastställd byggnads- eller stadsplan. Gällande rätt ger sålunda möjlighet för markägaren att obunden av legala frister hålla avgörandet öppet, om vilket alternativ som är lämpligast. Den föreslagna regleringen däremot tvingar markägaren att inom stipulerad tid från lagakraftvinnandet av det beslut på vilket ersättningsanspråken grundas väcka talan. Sker inte detta, förlorar han rätten till ersättning.

Det är vidare oklart, vilken verkan som preskriptionstidens utlöpande har, då det står markägaren fritt att göra en ny dispensansökan, eventuellt med något förändrat innehåll. Med hänsyn till värdet av att markägaren får rätt att utan inskränkande tidsbestämmelser medverka till upprättande och fastställande av stads- och byggnadsplaner förordar vi, att talerätt om ersättning för uteblivet tillstånd att utföra tillståndspliktigt byggnadsarbete på strandskyddat område inte begränsas i tiden. Någon olägenhet av att nu gällande strandlag saknar preskriptionsbestämmelser för väckande av ersättnings-talan har icke förports.

Återgäldande av utbekommen ersättning

I den föreslagna lagstiftningen, 35 §, öppnas möjligheter att förplikta markens ägare eller innehavare att under vissa omständigheter återgälda utbekommen ersättning. Skyldighet att återgälda ersättning kan förmodas uppstå endast i ett fåtal fall. Markens ägare kan föreläggas återbetalning endast om det med hänsyn till hans nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt så finnes skäligt. En omständighet, som vi anser bör tillmätas tyngd, är förekomsten av överlåtelser eller upplåtelser av rätten till marken, som inträffat efter det ersättningen utgavs. Regeln bör generellt tillämpas med stor varsamhet och eventuella nya markägarförhållanden bör beaktas.

Talerätt

Propositionen upptar ej någon motsvarighet till nuvarande bestämmelse i naturskyddslagen 35 § om att Konungen äger bestämma att myndighet eller organisation, som prövas lämplig, må föra talan för tillvaratagande av naturskyddets intressen. Kammarkollegiet, överståthållarämbetet och Svenska naturskyddsföreningen har i sina remissyttranden avstyrkt att denna möjlighet enligt naturskyddslagen 35 § borttages. Departementschefen anser däremot, att den rätt som statens naturvårdsnämnd ges i förslaget att för tillvaratagande av naturvårdens intressen överklaga länsstyrelses beslut tillgodoser organisationernas önskemål. Det kan dock ifrågasättas om det *indirekta* inflytande genom representation i nämnden som organisationerna får enligt propositionen på ett tillfredsställande sätt tillvaratager organisationernas breda sakkunskap och intresse. Enligt 20 § tillämpningskungörelsen till naturskyddslagen äger Vetenskapsakademien, Svenska naturskyddsföreningen och Samfundet för hembygdsvård rätt att för tillvaratagande av naturskyddets intressen överklaga myndighets beslut i naturskyddsärenden.

Svenska naturskyddsföreningen kan anföras som ett exempel på en organisation, som enligt gällande regler bereds och som i förslaget generellt utesluts från talerätt. Svenska naturskyddsföreningen rymmer t. ex. genom sin regionala anknytning och i sin styrelse med adjungerade ledamöter en fylligare och allsidigare representation för vetenskap och andra naturvårdsintressen än vad länsstyrelserna i gemen eller statens naturvårdsnämnd kan förutsättas besitta. Motsvarande gäller för Vetenskapsakademien, som för ändamålet har en särskild naturskyddskommitté liksom för samfundet för hembygdsvård. Att dessa väl kvalificerade organisationer icke skall få föra talan, när de anser det befogat, torde innefatta en opåkallad återhållsamhet i fråga om talemöjligheterna. Dess organ representerar ur olika synpunkter det bevakande samvete för vår naturs utnyttjande, som de rent statliga organen inte i allt kan beräknas vara.

Därtill bör sägas, att det inte är möjligt för de sakkunniga som ingår t. ex.

i länsstyrelsernas naturvårdsråd eller i statens naturvårdsnämnd att deltaga i behandlingen av alla naturvårdsärenden.

Om inga direkta bestämmelser i ämnet meddelas, kan dessutom i vissa fall oklarhet uppstå om talerätt trots detta må tillkomma ideell organisation. Ofta är det någon ideell organisation som ansökt om skydd för område eller föremål. Om de här nämnda tre organen ej själva varit sökande, kan de i stor utsträckning räknas ha medverkat genom utredning i saken eller genom remissyttrande. Det synes främmande, att den som ansökt eller annorledes aktivt verkat för tillkomsten av ett positivt beslut ej skall vara behörig att föra talan mot ett ur organisationens synpunkt olyckligt beslut.

Den föreslagna ändringen i fråga om organisationers talerätt förefaller inte nödvändig mot bakgrunden av de erfarenheter som den gamla regleringen givit. Veterligen har den nuvarande talerätten inte på något sätt missbrukats under den mer än 10 år långa tidsrymd som den gällt.

Vi anser att lagförslaget bör kompletteras med en bestämmelse som ger Konungen rätt att bemyndiga lämpliga naturvårdsorganisationer att föra talan för tillvaratagande av naturvårdens intressen.

Den föreslagna naturvårdslagen innebär en planering av markanvändningen som, vilket utredningen och departementschefen också framhåller, företer stora likheter med planering enligt byggnadslagen och byggnadsstadgan. Vad gäller talerätten är det dock tveksamt om propositionen på samma sätt som byggnadslag och byggnadsstadga även ger enskild intressent rätt att klaga över myndighets beslut som mer direkt berör honom. Länsstyrelsens beslut enligt den föreslagna lagen torde inte sällan vara av betydelse också för andra enskilda än för den, vilken beslutet gäller. Så kan exempelvis miljövården berövas för grannar till den som beslutet avser. Det bör enligt vår mening komma till klarare uttryck i den föreslagna lagstiftningen att enskild, som mer direkt träffas av beslut enligt den föreslagna lagen skall, om han är missnöjd med beslutet, äga rätt att besvära sig hos Konungen.

Departementschefen framhåller — prop. s. 47 — att det i administrativ ordning torde böra föreskrivas bl. a. att naturreservat inte får avsättas utan att markägaren blivit hörd och yttrande inhämtats från statens naturvårdsnämnd. Vi kan instämma i detta yttrande, men vi vill tillägga att även de kommuner som direkt berörs av bildande av naturreservat bör beredas möjlighet att framföra sina synpunkter. I många fall torde bildande av naturreservat kunna ha en icke oväsentlig betydelse för ifrågavarande kommuner. Med hänsyn till både kommunens egna intressen och, i den mån de inte sammanfaller, naturvårdssynpunkterna finns skäl för att regelmässigt höra de kommuner som berörs av naturreservatsbildning. Vi anser det naturligt, att kommun äger rätt att besvära sig hos Konungen över länsstyrelses beslut enligt den föreslagna lagregleringen.

Med stöd av vad ovan anförts får vi hemställa,

I. att riksdagen vid behandling av proposition nr 148 måtte besluta att

a) täkt av sten, grus, sand eller lera av ringa omfattning må ske utan länsstyrelsens tillstånd,

b) tillstånd enligt 23 § naturskyddslagen, i de fall tillståndet förenats med föreskrifter enligt samma lagrum, för sin giltighet efter naturvårdslagens ikraftträdande må göras beroende av att säkerhet ställes för fullgörande av sålunda föreskrivna åtgärder,

c) den, som enligt propositionen äger rätt att väcka talan mot kronan hos expropriationsdomstol, må göra detta inom två år från det laga kraft åkommit det beslut varå anspråket grundas,

d) rätt att väcka talan om ersättning enligt propositionens 28 § icke begränsas i tiden,

e) Konungen äger bestämma att myndighet eller organisation, som prövas lämplig därtill, må föra talan mot länsstyrelsens beslut enligt denna lag eller med stöd därav meddelade bestämmelser, samt

att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till erforderlig lagtext.

II. att utskottet måtte beakta vad i motionen anförts angående tillämpningen av de föreslagna ersättningsbestämmelserna, kostnaderna för underhåll av naturreservat, talarätten för enskild samt angående tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen i övrigt.

Stockholm den 17 oktober 1964

Sven Antby

Mac P. Hamrin

i Kalmar

Elis Jönsson

i Ingemarsgården

Erik Tobé

Olaus Nyberg

Arvid Nilsson

Einar Larsson