

Nr 39

Utlåtande i anledning av motioner om riktlinjer för en samordnad skärgårdspolitik i Stockholms skärgård.

I de likalydande, till allmänna beredningsutskottet hänvisade motionerna I: 361 av herr *Virgin m. fl.* samt II: 412 av herr *Bohman m. fl.* hemställes att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla, att en utredning snarast tillsättes i syfte att uppdraga riktlinjer för en samordnad skärgårdspolitik i Stockholms skärgård och framlägga de förslag till författningsändringar eller i andra hänseenden som kan finnas motiverade för att tillgodose de i motionerna angivna syftena.

Motionärerna framhåller att olika intressen bryts emot varandra i skärgårdsområdena. Den bofasta befolkningen, de många stadsbor som tillbringar en stor del av året på fasta boställen i skärgårdslandskapet samt det stora antal friluftsfolk som besöker dess öar och vatten utgör tre intressegrupper med såväl sammanfallande som divergerande krav på skärgårdspolitikens inriktning. Den nuvarande skärgårdsbefolkningen har en övervägande starkt kritisk inställning till myndigheternas handlande exempelvis beträffande frågor om byggnadslagstiftning i skärgården. En ohämrad exploatering av skärgårdarna med intensiv bebyggelse som följd kan icke komma i fråga. Det fordras planering och styrning, men de åtgärder som vidtagits för att minska antalet fritidshus har varit alltför drastiska.

Motionärerna anför vidare att också ekonomiska medel saknas. Planeringen skall ej genomföras och bekostas av markägarna utan samhällliga initiativ krävs. Lånefonder eller direkta bidrag till skärgårdskommunerna kan bli erforderliga. Härutöver krävs en total planering av hela skärgårdsområden med indelning i zoner för bebyggelse, rörligt fritidsliv, företagsamhet osv. Den mark som vid en sådan planläggning reserveras för det rörliga fritidslivet skall lösas in av samhället, så att skärgårdsbefolkningen får ersättning. Förutsättningen för att kunna behålla en levande skärgård är att avfolkningen upphör. Indragningarna inom lots- och fyrväsendet och rationaliseringar inom tullväsende och kustbevakning inverkar på avfolkningen.

Vidare framhåller motionärerna att såväl de fritidsboende som turisterna förorsakar skärgårdskommunerna kostnader för renhållning, service m. m. Hur de ekonomiska relationerna mellan fritidsfolket och skärgårdskommunerna skall lösas är en fråga, som snarast måste bli föremål för utredning liksom frågan om att hålla vattnet rent. En rad andra problem såsom skärgårdens kommunikationer, speciellt vintertid, anordnande av gästhamnar och helikopterlandningsplatser för sjöräddning-

en, omhändertagande av fast avfall, vidtagande av åtgärder för att främja sjövätt m. m. måste också beaktas vid utformningen av en enhetlig skärgårdspolitik.

Motionärerna erinrar om en motion om särskilda planeringsåtgärder för utvecklingen av skärgårdsområdena som allmänna beredningsutskottet (utlåtande nr 49/1968) behandlade och riksdagen avslag samt anför, att den nuvarande oklara situationen med rådande motsättningar mellan skärgårdsbefolkning och myndigheter motiverar att hela problematiken göres till föremål för en samlad bedömning, som det bör ankomma på statsmakterna att verkställa. Syftet bör vara att utforma en enhetlig skärgårdspolitik. Den nuvarande lagstiftningen kring bebyggelseplanering, utformningen av bestämmelser för naturvårdsområden, strandlagens tillämpning m. m. måste studeras beträffande Stockholms läns skärgårdsområde och justeringar vidtagas i olika hänseenden. Slutsatser av ifrågasvarande studier torde i tillämpliga delar kunna dragas även för andra skärgårdsområdens vidkommande.

Remissyttranden

Utskottet har inhämtat yttranden över motionerna från *naturvårdsverket* och *länsstyrelsen i Stockholms län* samt berett *Svenska kommunförbundet* tillfälle att yttra sig.

Naturvårdsverket påpekar att en del av de problem som tas upp i motionerna redan är föremål för utredning i skilda sammanhang och anser inte behov föreligga av ytterligare utredning.

Länsstyrelsen har inhämtat yttranden från länsarkitekten och överlantmätaren i länet, Stockholms läns företagareförening, Stockholms läns hushållningssällskap samt Stockholms turisttrafikförbund.

Länsstyrelsen instämmer för egen del helt i motionärernas mening att det är angeläget att skapa möjligheter för människor att bo kvar i skärgården och där få sin utkomst. Nödvändigheten att hålla skärgården bebodd året runt är inte enbart motiverad av en önskan att tillgodose fritidsbefolkningens behov och möjligheter till service. Att ha en levande skärgård med bofast befolkning och möjligheten till bosättning är också i hög grad ett egenvärde ur många andra synpunkter.

Mot denna bakgrund har länsstyrelsen initierat och medverkat i en rad utredningar i syfte att på olika områden befrämja utvecklingen i skärgården. I fråga om *fysisk planläggning* utgör den s. k. »Länsöversiktsplan 66», som även i huvudsak samordnats med regionplaneringen en aktuell plan för naturvård, kulturminnesvård, rörligt friluftsliv och fritidsbebyggelse i länet. Planen, som utarbetats i samråd mellan länsstyrelsen, berörda länsexperter och regionplanekontoret i Stockholms län, antogs av länsstyrelsen under våren 1967. Flera av de spørsmål som motionerna nämnt har därefter behandlats av en arbetsgrupp. I maj 1968 har uppdragits åt länsarkitekten och överlantmätaren att närmare utreda markanvändningen av skärgårdsområdet, främst med sikte på naturvården och det rörliga friluftslivet.

Länsstyrelsen anser att vidtagna åtgärder för att reglera markanvändningen varit påkallade och nödvändiga för att få kontroll på utvecklingen och förhindra att ytterligare värden ur naturvårdssynpunkt spolieras innan en fullständig kartläggning och planering hinner att genomföras.

När det gäller den *ekonomisk/sociala utvecklingen* i skärgården, dvs. frågor som rör näringslivet samt befolkningens service- och sysselsättningsförhållanden har Kungl. Maj:t genom beslut den 5 december 1958 uppdragit åt länsstyrelsen att utreda och genom praktiska åtgärder söka förbättra försörjnings- och därmed sammanhängande förhållanden för den bofasta befolkningen på de av länets skärgårdsöar som saknar landförbindelser. Utredningen har belyst och kartlagt situationen inom vissa näringsgrenar och olika serviceområden samt framlagt förslag till förbättringsåtgärder. Utredningsarbetet har skett i nära samverkan med berörda länsexperter, företagareföreningen, hushållningssällskapet, skogsvårdsstyrelsen och lantbruksnämnden. Under utredningens gång har 17 framställningar till Kungl. Maj:t gjorts under åren 1960—1965 i olika frågor rörande skärgårdsförhållandena.

Om nuvarande negativa utvecklingstendenser skall kunna hindras måste nya ansträngningar vidtagas för att bredda försörjningsunderlaget och förbättra serviceförhållandena i skärgården. Härvid måste alla förslag till etablering och utvidgning av olika näringar och arbetsmöjligheter förutsättningslöst prövas.

I detta syfte har länsstyrelsen i januari detta år påbörjat en utredning för att undersöka vilka möjligheter som här kan komma i fråga.

Länsstyrelsen vill särskilt understryka vikten av att de beslut som fattas i skilda hänseenden rörande förhållandena i skärgården grundas på en för hela skärgårdsutvecklingen långsiktig allsidig bedömning. Sålunda måste snäva ekonomiska motiv stundom stå tillbaka och underordnas det samhällsekonomiska intresset.

Utredningen bör kunna ge en samlad överblick över de olika problem som finns i skärgården och anvisningar om åtgärder för att komma till rätta med förhållandena. Tillsammans med resultatet av den pågående utredningen om markanvändningen bör den kunna bli grundval för en samordnad skärgårdspolitik. Länsstyrelsen ifrågasätter därför om ytterligare åtgärder av de slag motionerna åsyftar är nödvändiga.

Länsarkitekten har bl. a. anfört: Regionplanekontoret har under år 1967 färdigställt en utredning angående service för fritidsboende, där bebyggelsen och dess service undersökts med avseende på belägenhet, kommunikationer, antal boende och detaljhandels omsättning.

Länsarkitektkontoret arbetar tillsammans med länslantmäterikontoret för närvarande på en strandutredning som berör frågor om markutnyttjande för naturvård och rörligt friluftsliv inom saltsjökusten med skärgården i Stockholms län.

Med tanke på de utredningar som här nämnts och som pågår på länsplanet och med hänsyn till de kommunala initiativen beträffande den översiktliga planeringen anser länsarkitekten att dispositionen av olika delar av skärgården för be-

byggelse eller rörligt friluftsliv tillräckligt penetreras inom ramen för denna fysiska planering.

Överlantmätaren framhåller bl. a. att de planeringar och utredningar som föreslagits för skärgårdsområdet i motionerna i huvudsak redan synes ha blivit utförda eller påbörjade. Samordningen har åtminstone hittills fungerat på ett acceptabelt sätt. Överlantmätaren anser det därför inte behövt med den av motionärerna föreslagna speciella utredningen. Efter hand som det visar sig nödvändigt med författningsändringar med hänsyn till förhållandena i länet får detta liksom hittills anmälas till Kungl. Maj:t eller de centrala ämbetsverken.

Företagareföreningen erinrar om att föreningen sedan 1965 har en särskild skärgårdskonsulent, vilkens huvudsakliga uppgift är att hålla kontakt med personer, som har eller vill starta verksamhet i skärgården. Genom föreningens råd- och långivning lämnas hjälp i tekniska, ekonomiska och kommersiella frågor m. m. Utvecklingstendenserna hos de ca 115 båtvarven har kartlagts i samband med utredningar baserade på intervjuer med samtliga företag, dels 1949, dels 1963. Föreningen uttalar sin tillfredsställelse över att länsstyrelsen igångsatt en utredning för att kartlägga skärgårdens näringsliv i syfte att förbättra skärgårdsbornas försörjningsförhållanden och finner med anledning därav det i motionerna framförda önskemålet om en utredning redan vara tillgodosett.

Hushållningssällskapet anför att sällskapet i sitt arbete inom skärgårdsområdet strävat efter att försöka utveckla och förbättra sådana produktionsgrenar inom jordbruk, trädgård och fiske, för vilka det finns eller kan skapas produktionstekniska och marknadsmässiga förutsättningar samt att anpassa denna produktion efter de enskilda företagens möjligheter till inkomster och sysselsättning med olika servicefunktioner och andra arbeten i skärgården. Med hänsyn till det stora behov som finns i skärgården av rådgivning och service inom jordbruk, trädgårdsbruk, skogsbruk och annan företagsamhet understryker sällskapet nödvändigheten av att det skapas ekonomiska och personella resurser för att tillgodose detta behov.

Turisttrafikförbundet anser att en utredning i enlighet med föreliggande motioner avsevärt skulle bidra till att underlätta för såväl statliga och kommunala myndigheter som för enskilda företagare, när det gäller att på olika sätt både tillgodose den bofasta befolkningens behov och få till stånd ett rationellt utnyttjande av skärgården som turist- och rekreationsområde och tillstyrker därför motionerna.

Kommunförbundets styrelse har efter hörande av sin plandelegation anför: Den allmänna glesbygdspromatik som aktualiseras i motionerna är icke något speciellt för stockholmsskärgården utan återfinnes också på många andra håll i landet. De allmänna glesbygdsfrågorna är under utredning i den av Kungl. Maj:t tillsatta glesbygdsutredningen.

Flertalet av de delfrågor som motionärerna anser aktuella för en statlig skärgårdsutredning handläggs av primärkommunerna antingen på grund av att uppgifterna genom lagstiftning ålagts kommunerna eller också genom eget åtagande

från kommunernas sida. Det finns enligt styrelsens mening inga skäl varför staten skall draga upp särskilda riktlinjer för skötseln av dessa uppgifter inom Stockholms skärgårdsområde. Visserligen har flera skärgårdskommuner ett litet invånarantal och svag skattekraft, men åtgärder har redan vidtagits för en utjämning med landet i övrigt, dels genom den pågående kommunindelningsreformen, dels genom det gällande skatteutjämningssystemet. Primärkommunerna inom Stockholms skärgårdsområde skall enligt den av Kungl. Maj:t fastställda planen för Stockholms län vara nio. Förhandlingar pågår om att bilda ännu bärkraftigare enheter genom sammanläggning av dels Norrtälje- och Hallstaviksblocken, dels Österåkers och Vaxholms kommuner.

Karaktäristiskt för kommunerna eller de blivande kommunerna är att de består av både omfattande glesbebyggelseområden av skärgårdstyp och rätt stora tätorter. Det är därför för dessa kommuner en naturlig uppgift att utforma handlingsprogram där hänsyn tas till de av motionärerna framhållna divergerande kraven på skärgårdspolitikens inriktning.

De av motionärerna aktualiserade frågorna är — det understryker styrelsen — stora och betydelsefulla. Åtgärder av olika slag behöver vidtas. Förbundsstyrelsen menar emellertid att den pågående statliga utredningen samt primärkommunernas och de kommunala regionala organens intresse och engagemang i dessa frågor gör att någon sådan utredning som motionärerna föreslår ej behöver komma till stånd. Motionerna avstyrkes.

Tidigare riksdagsbehandling m. m.

Utskottet behandlade vid 1968 års riksdag motionsyrkande om särskilda planeringsåtgärder beträffande utvecklingen i skärgårdsområdena. Utskottet erinrade i sitt utlåtande (nr 49 år 1968) om arbetet med översiktlig fysisk riksplanering inom kommunikationsdepartementet och expertgruppen för regional utredningsverksamhet inom inrikesdepartementet. Utskottet fann angeläget att utvecklingen i skärgårdsområdena uppmärksammades och uttalade att det arbete som beträffande Stockholms skärgård pågick inom länsstyrelsen, landstinget och andra organ inom länet gav ett värdefullt underlag för en planering i syfte att tillgodose både den bofasta befolkningens behov och ett utnyttjande av skärgårdarna för rekreation samt att planväsendets omdaning skulle ge förbättrade planeringsmetoder och bättre möjligheter att styra utvecklingen. Utskottet fann ej påkallat med ytterligare initiativ från riksdagens sida. Riksdagen godkände utlåtandet.

En särskild statlig utredning — arbetsgruppen för glesbygdsfrågor — har tillsatts för att pröva och successivt lägga fram förslag till åtgärder för att förbättra levnadsförhållandena för befolkningen i glesbygden, främst vad gäller den samhälleliga servicen. Arbetsgruppen är sammansatt av företrädare för berörda departement samt kommun- och landstingsförbunden.

Utskottet

Motionärerna hemställer om utredning beträffande riktlinjer för en samordnad skärgårdspolitik i Stockholms skärgård.

Naturvårdsverket anser inte behov föreligga av ytterligare utredning vid sidan av det utredningsarbete som bedrivs av länsstyrelsen i samarbete med andra organ.

Länsstyrelsen ifrågasätter om ytterligare åtgärder är nödvändiga vid sidan av den större utredning omfattande hela skärgårdsproblematiken som länsstyrelsen påbörjat i januari i år och som skall bedrivas i nära samverkan med övriga länsmyndigheter, hushållningssällskapet, företagareföreningen och turisttrafikförbundet, kommunala och interkommunala organ samt företrädare för skärgårdens intresseföreningar.

Kommunförbundet avstyrker motionerna och anser utredning obehövlig på grund av den redan igångsatta statliga utredningen samt primärkommunernas och de kommunala regionala organens intresse och engagemang i dessa frågor.

Få områden är enligt utskottets mening föremål för så intensiv uppmärksamhet som Stockholms skärgård. Dess problem med avfolkning och sysselsättningssvårigheter delas dock med ett stort antal glesbygdsområden. Arbetsgruppen för glesbygdsfrågor arbetar för att förbättra levnadsförhållandena i dessa områden. Vidare verkar länsstyrelsen i Stockholms län i samråd med statliga och kommunala organ och andra instanser för att samordna både den fysiska planläggningen och den ekonomisk-sociala utvecklingen inom hela skärgårdsområdet. Utskottet anser inte att utvecklingen skulle påskyndas genom att någon ny statlig utredning tillsattes.

Utskottet vill härjämte erinra om det arbete som bedrivs beträffande översiktlig fysisk planläggning av Stockholmstraktens regionplaneförbund och beträffande trafiken av kommunalförbundet för Stockholms stad och läns regionala frågor.

Utskottet finner i likhet med vad som uttalades i utskottets utlåtande om planeringsåtgärder i skärgårdsområdena inte påkallat med ytterligare initiativ från riksdagens sida utan hemställer

att de likalydande motionerna I: 361 och II: 412 icke föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 22 april 1969

På allmänna beredningsutskottets vägnar:

NANCY ERIKSSON

Närvarande: från första kammaren: herrar Hedlund (s), Eric Peterson (fp), Helge Karlsson (s)*, Karl Gustav Pettersson (s), Ernst Olsson (cp), Hansson (s)*, Nyquist (s), Ove Karlsson (s)*, Blomquist (m), fröken Pehrsson (cp)*, herrar Axelson (fp)* och Ingvar Andersson (m);

från andra kammaren: herrar Larsson i Borby (cp), Nilsson i Bästekille (m), fru Ekroth (s)*, herrar Johansson i Skärstad (cp), Johansson i Simrishamn (s), Andersson i Örebro (fp), Hugosson (s)*, Hyltander (fp)*, Andersson i Billingsfors (s)*, Aldén (s) och Rosqvist (s).

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Blomquist* (m), *Ingvar Andersson* (m) och *Nilsson* i Bästekille (m), vilka ansett att utskottets utlåtande och hemställan bort lyda:

»Få områden har enligt utskottets mening varit föremål för så intensiv uppmärksamhet som Stockholms skärgård. Dess storlek och säregna natur, till vilken motsvarighet blott finnes i Ålands och Åbolands skärgårdar, samt dess närhet till och lättillgänglighet för ett storstadsområdes befolkning har skapat problem och intressekonflikter, som förklarar den utredningsverksamhet på olika nivåer och de debatter mellan olika grupper, som pågått åtskilliga årtionden. Trots detta har ännu icke någon enhetlig samordnande lösning kommit till stånd. Tvärtom har meningsmotsättningarna i många hänseenden tillspetsats samt planerings- och miljöproblemen ytterligare accentuerats. Så sent som vid sin behandling av liknande motioner vid 1968 års riksdag fann utskottet angeläget, att utvecklingen i skärgårdsområdena uppmärksammades men ansåg, att då pågående utredningsverksamhet bl. a. inom länsstyrelsen i Stockholms län borde kunna utgöra värdefullt underlag för den behövliga planeringen. I början av innevarande år har länsstyrelsen likväl själv funnit nödvändigt komplettera tidigare pågående arbete med en större utredning omfattande hela skärgårdsproblematiken.

Enligt utskottets mening kan statsmakterna icke längre undandraga sig sitt ansvar för att de alltmer accentuerade skärgårdsproblemen får sin lösning. Pågående regional och i övrigt avgränsad utredningsverksamhet har att utgå från gällande rättslig reglering av den mängd frågor, som innefattas i ämnets komplex. Som motionärerna framhåller måste emellertid en slutgiltig lösning förutsätta ändrade eller nya lagregler i åtskilliga hänseenden. Särskilda planeringsregler kan befinnas erforderliga och så angelägna, att resultatet av pågående översyn av byggnadslagstiftningen icke kan avvaktas. Inte minst ersättningsfrågorna vid ianspråktagande av enskild egendom eller förbud mot nyttjande av enskild mark kan behöva förbättras. I miljövardshänseende är nya för skärgårdsområdet speciellt avpassade regler utomordentligt angelägna. Skärgårdskommunernas ansvar och därav betingade ekonomiska förpliktelser gentemot sommarbefolkning och fritidsfolk måste klar-

läggas. Naturvårdsproblemen i skärgårdsområdena avviker i många hänseenden från vad som gäller i landet i övrigt.

Problemen torde vara i princip liknande i alla större skärgårdsområden. Av naturliga skäl har de särskilt tillspetsats i Stockholms skärgård. Enligt utskottets mening bör den utredning utskottet anser icke längre kunna anstå därför ge prioritet åt Stockholms skärgårdsområde, men de åtgärder utredningen kan komma att föreslå bör om möjligt vara av generell natur.

Med åberopande av vad som här anförts hemställer utskottet

att riksdagen med bifall till de likalydande motionerna I: 361 och II: 412 i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla att en utredning snarast tillsättes i syfte att uppdraga riktlinjer för en samordnad skärgårdspolitik i Stockholms skärgård och framlägga de förslag till författningsändringar eller i andra hänseenden som kan befinnas motiverade för att tillgodose de i motionerna angivna syftena.»