

## Nr 7

*Utlåtande i anledning av motioner om möjlighet att delegera beslut enligt naturvårdslagen till kommunalt organ.*

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 517 i första kammaren av herr *Wirtén m. fl.* och nr 1071 i andra kammaren av herr *Tobé m. fl.*

I motionerna, som är likalydande, hemställes

»att riksdagen begär att Kungl. Maj:t låter utreda frågan om kommunernas uppgifter och befogenheter enligt naturvårdslagen».

### Gällande bestämmelser

*Naturvårdslagen den 11 december 1964 (nr 822)* trädde i kraft den 1 januari 1965.

I de två inledande paragraferna i lagen slås fast dels att naturen är en nationell tillgång som skall skyddas och vårdas, dels att naturvården är en såväl statlig som kommunal angelägenhet.

De bestämmelser som närmast aktualiseras genom motionerna gäller skydd för landskapsbilden och återfinns i 18—22 §§ naturvårdslagen.

18 § har till syfte att hindra att täkter av grus och annat material upptas planlöst och på ett för landskapsbilden förödande sätt. Genom lokalisering och planläggning av täktverksamheten skall naturvårdens intressen i sammanhanget tillvaratas. För detta ändamål har införts generell tillståndsplikt för all täktverksamhet av någon betydelse. Paragrafen stadgar sålunda att täkt av sten, grus, sand eller lera för annat ändamål än markinnehavarens husbehov inte får ske utan länsstyrelsens tillstånd. Bestämmelsen gäller dock inte täkt inom vattenområde och inkräftar inte heller på rätt som meddelas genom inmutning enligt gruvlagen eller genom beslut av Kungl. Maj:t. Länsstyrelsen äger förelägga den som söker täkt-tillstånd att, vid äventyr att ansökningen avvisas, framlägga täktplan av erforderlig omfattning. I samband med tillstånd äger länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter att företagets menliga inverkan på landskapsbilden såvitt möjligt begränsas eller motverkas. Tillstånd får för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställes för fullgörandet av föreskrivna åtgärder.

Medan täktverksamheten på ett oåterkalleligt sätt ändrar de topografiska förhållandena, är verkningarna på landskapsbilden av övriga arbetsföretag merendels

mindre ödesdigra. Att även beträffande dem införa allmänt tillståndsvång har ansetts innebära större våld än nöden kräver. Däremot har det syntts välbetänt att ge länsstyrelserna möjlighet att lokalt förbehålla sig tillståndsprövning av visst angivet slag. 19 § naturvårdslagen föreskriver sålunda att om det finns anledning anta att nybyggnad, upplag eller annat arbetsföretag av visst slag, som inte omfattas av tillståndsvång enligt 18 §, skulle inom visst område komma att i väsentlig mån skada landskapsbilden länsstyrelsen äger förordna att företag av det slaget inte får utföras inom området utan länsstyrelsens tillstånd.

Som exempel på företeelser som kan hänföras till arbetsföretag har under förarbetena nämnts grävnings- och andra förberedelsearbeten, tippning av schaktmassor, avverkning och plantering av skog samt anläggande av väg. Till de arbetsföretag som avses i 19 § hör också sådan täktverksamhet som inte omfattas av det allmänna tillståndsvånget enligt 18 §. I samband med tillstånd äger länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter att företagets menliga inverkan på landskapsbilden såvitt möjligt begränsas eller motverkas. De nämnda bestämmelserna gäller inte bebyggelse inom område som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan och inte heller företag vars tillåtlighet prövas enligt vattenlagen.

Stadgandena i 19 § motsvarades tidigare av 86 och 122 §§ byggnadslagen i vad dessa erbjöd skydd åt områden som utmärker sig för naturskönhet, växtlighet eller andra särskilda naturförhållanden.

Kan företag, som inte omfattas av tillståndsvång enligt 18 eller 19 §, komma att väsentligt ändra landskapsbilden bör innan företaget utföres samråd ske med länsstyrelsen (20 §). Även i detta fall kan skydds föreskrifter meddelas.

Genom 21 § naturvårdslagen har länsstyrelsen fått befogenhet att inskrida mot förfallna byggnader som förfular landskapsbilden. I 22 § behandlas utomhusreklamen. Paragrafen stadgar att tavla, skylt, inskrift eller därmed jämförlig anordning för reklam, propaganda eller liknande ändamål med vissa undantag inte får finnas varaktigt anbringad utomhus utan länsstyrelsens tillstånd.

Vägras tillstånd enligt 18 eller 19 § och kan till följd härav egendomen nyttjas endast på sätt som står i uppenbart missförhållande till värdet är ägaren berättigad till ersättning av kronan för den skada han lider (28 och 29 §§). Detsamma gäller om tillstånd enligt 18 § förenas med föreskrifter som i motsvarande grad inskränker möjligheterna att utnyttja marken.

Enligt naturvårdslagen ankommer alla beslut enligt lagen på statliga myndigheter. I flertalet fall, bl. a. såvitt avser 18—22 §§, beslutar länsstyrelsen. Att beslutanderätten anförtrotts åt statliga organ sammanhänger främst med det förhållandet att kronan enligt lagen har det primära ekonomiska ansvaret för de ersättningar som kan aktualiseras av besluten. I andra hand motiveras beslutsnivån av att flertalet viktigare beslut kräver överblick över en större region (SOU 1962: 36 s. 389).

Enligt förarbetena till naturvårdslagen har kommunerna — även om beslutanderätten enligt lagen tillagts statliga organ — en viktig roll i naturvårdsarbetet (jfr bl. a. SOU 1962: 36, s. 388 ff. och prop. 1963: 71 s. 115). Det har sålunda ansetts

motiverat att kommunerna engagerar sig ekonomiskt för att skaffa sina invånare tillgång till naturområden för rekreation och friluftsliv. Man har också betonat att det är angeläget att kommunerna inom andra delar av naturvården, exempelvis i fråga om strandskyddet och landskapsvården, tar initiativ till åtgärder och på annat sätt medverkar.

Det har ansetts vara av vikt att de kommunala synpunkterna i naturvårdsärenden kommer till länsstyrelsens kännedom. Med hänsyn härtill har i 16 § tillämpningskungörelsen till naturvårdslagen stadgats att innan länsstyrelse i naturvårdsärende fattar beslut som kan föranleda ersättningsskyldighet eller annat beslut av vikt, samråd skall ske med av frågan närmast berörda kommuner.

Kommunerna har ansetts böra ha frihet att vid behandlingen av naturvårdsfrågor i organisatoriskt hänseende anpassa sig till vad som är mest praktiskt för deras vidkommande (prop. 1963: 71 s. 115). Om ej annat beslutas eller gäller på grund av särskild författning, t. ex. byggnadslagstiftningen eller hälsovårdsstadgan, ankommer det på kommunens styrelse att handlägga naturvårdsfrågorna. I de kommuner där behov föreligger av en särskild naturvårdsnämnd kan sådan nämnd bildas med stöd av bestämmelserna i 44 § andra stycket kommunallagen. Kommunens styrelse kan också uppdra åt en redan befintlig nämnd att handlägga nu ifrågasvarande ärenden.

Enligt bestämmelserna i 67 § byggnadsstadgan äger länsstyrelsen delegera befogenheten att medge dispens från förbud att bygga i strid mot bl. a. fastställd generalplan, stadsplan och byggnadsplan till viss byggnadsnämnd. Som villkor för delegation skall gälla att byggnadsnämnden har tillgång till personal med den utbildning och erfarenhet som kan anses erforderlig för uppgiftens behöriga fullgörande.

Det kan anmärkas att länsstyrelsen icke kan uppdra åt byggnadsnämnden att meddela dispens från förbud enligt 86 och 122 §§ byggnadslagen.

### 1969 års riksdag

Vid 1969 års riksdag väcktes motioner (I: 795 och II: 932) med i allt väsentligt samma innehåll som förevarande. Motionerna remissbehandlades. *Tredje lagutskottet* behandlade motionerna i utlåtande nr 51.

I utskottsutlåtandet finns en utförlig sammanställning över avgivna remissvar. I det följande återges bara de huvudsakliga skälen för remissorganens ståndpunkter.

*Statens naturvårdsverk* och *Svenska kommunförbundet* tillstyrkte att frågan om kommunernas uppgifter och befogenheter enligt naturvårdslagen skulle utredas. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* ansåg att frågan om delegering till kommunerna av uppgifter och befogenheter inom naturvården borde tas upp i ett vidare organisatoriskt sammanhang. *Länsstyrelsen i Kalmar län* ställde sig mycket tveksam till frågan om tiden kunde anses mogen att delegera beslutanderätten enligt naturvårdslagen till kommunerna. *Länsstyrelserna i Stockholms, Hallands, Göteborgs*

och Bohus, Älvsborgs och Gävleborgs län liksom flertalet av de instanser som hörts i andra hand avstyrkte bifall till motionerna.

I sitt yttrande anför *naturvårdsverket* bl. a. att frågan hur man på lämpligaste sätt skall använda sig av dispensabla förordnanden med stöd av naturvårdslagen, framför allt strandskyddsförordnanden och landskapsskyddsförordnanden, hade stor aktualitet. Naturvårdsverket menade att det otvivelaktigt finns skäl som talar för att kommunalt organ skulle kunna ges behörighet att avgöra vissa dispensärenden. Mängden av sådana ärenden kunde tänkas försena handläggningen på länsstyrelserna. Kommunerna kunde vidare tänkas bli bättre rustade att handlägga ärenden av ifrågavarande slag eftersom den pågående kommunindelningsreformen kunde medföra att kommunerna i större utsträckning än för närvarande skulle komma att få tillgång till personal med sakkunskap i naturvårdsfrågor. Med hänsyn till frågans vikt och då konsekvenserna av att öppna en möjlighet till delegation till kommunalt organ ej kunde tillräckligt överblickas ansåg verket att frågan borde utredas. Vid en sådan utredning borde särskilt undersökas hur den statliga kontrollen vid delegation skall konstrueras samt om delegation kan eller bör förutsätta vissa grundsatsar beträffande fördelningen mellan stat och kommun av kostnaderna för naturvårdande åtgärder. Utredningen torde vidare ej böra begränsas till frågan om rätten att avgöra dispensärenden och därmed sammanhängande frågor utan bör omfatta kommunernas uppgifter och befogenheter enligt naturvårdslagen över huvud taget.

*Kommunförbundet* framhöll att den omständigheten att all beslutanderätt exklusivt tillkommer statliga organ kan innebära olägenheter för kommunerna och allmänt sett är ägnat att skapa osäkerhet om kommunernas roll enligt lagen.

*Länsstyrelserna i Östergötlands, Hallands samt Göteborgs och Bohus län* framhöll att kommunerna i regel inte förfogade över tillräcklig sakkunskap för att tillfredsställande bedöma naturvårdsfrågorna.

I övrigt anförde de remissorgan, som avstyrkte motionerna, följande huvudsakliga skäl för sin ståndpunkt. *Länsstyrelsen i Stockholms län* åberopade att naturvårdslagen varit i kraft endast i fyra år och att tolkningen och tillämpningen av lagen ännu inte nått en sådan fast praxis eller sådana allmänna erfarenheter att beslut i dispensfrågor lämpligen borde delegeras från länsstyrelserna.

Flera remissorgan anförde att naturvårdsfrågorna ofta är en angelägenhet för en större region eller för hela landet. Kommunerna hade i regel inte den överblick som erfordras för en allsidig bedömning av frågorna. Uttalanden i denna riktning gjordes av *länsstyrelserna i Stockholms, Hallands, Göteborgs och Bohus samt Älvsborgs län*.

*Länsstyrelsen i Hallands län* framhöll att staten iklätt sig det ekonomiska ansvaret för alla åtgärder enligt naturvårdslagen. Tillståndsprövningen borde därför ankomma på ett statligt organ. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anförde att med hänsyn till naturvårdslagens ersättningsregler kommunerna skulle kunna utnyttja sin dispensbefogenhet endast i sådana fall, där bifall till ansökningen skulle komma i fråga. En sådan uppdelning av dispensärenden mellan länsstyrelse och kommun

skulle enligt länsstyrelsen vara mycket olämplig. De nämnda synpunkterna framfördes även av *länsstyrelsen i Gävleborgs län*.

I sitt av riksdagen godtagna utlåtande erinrade *utskottet* om att beslutanderätten i naturvårdsärenden anförtrots åt statliga organ främst med hänsyn till att kronan hade det primära ekonomiska ansvaret för de ersättningar som kunde aktualiseras av besluten. I dispensärenden kunde sådan ersättningsskyldighet uppkomma endast för det fall att tillstånd vägrats. Från denna synpunkt mötte därför inte hinder mot att anförtro kommun uppgiften att bevilja dispens från förbud enligt 19 § naturvårdslagen. En uppdelning av dispensärenden mellan länsstyrelse och kommun efter arten av de beslut som ärendena utnynnade i syntes emellertid vara irrationell och olämplig. Bl. a. syntes dubbelarbete inte kunna undvikas hur förfarandet än kom att anordnas. Utskottet pekade vidare på att beslutsnivån i naturvårdsärenden i andra hand motiverats av att viktigare beslut kräver överblick över en större region. Detta skäl ansåg utskottet alltjämt äga sin giltighet. Det var också betydelsefullt att praxis inom varje större region utvecklades efter enhetliga linjer, framhöll utskottet och avstyrkte med hänsyn till det sagda bifall till motionerna.

I en vid utskottets utlåtande fogad reservation anförde reservanterna bl. a. att naturvårdslagen varit i kraft nära fem år och att god erfarenhet av lagens verkningar vunnits. Utvecklingen hade allmänt gått i den riktningen att lagens skyddsbestämmelser angående bl. a. strandskydd, grustäcker och naturreservat kommit till allt flitigare användning. På senare tid hade det också i flera län blivit aktuellt att tillämpa reglerna i 19 § om skydd för landskapsbilden. De berörda områdena är i allmänhet ganska stora och regleringen kunde omfatta mängder av detaljer. Enligt reservanternas mening var det inte rimligt att belasta länsstyrelserna med sådana detaljspörsmål, som blir aktuella vid prövningen av dispenser från förordnande enligt 19 §. Reservanterna hänvisade vidare till att länsstyrelsen äger enligt bestämmelser i byggnadsstadgan delegera befogenheten att medge dispens från förbud att bygga i strid mot bl. a. fastställd generalplan, stadsplan och byggnadsplan till viss byggnadsnämnd. Som villkor för delegation skall gälla att byggnadsnämnden har tillgång till personal med den utbildning och erfarenhet som kan anses erforderlig för uppgiftens behöriga fullgörande. Enligt reservanternas mening var tiden mogen att införa en motsvarande delegationsrätt beträffande dispensärenden enligt naturvårdslagen. Närmast ifrågakom härvid dispens från förordnande med stöd av 19 § naturvårdslagen, men det fanns anledning att överväga om inte möjligheten att delegera beslutanderätten borde utsträckas också till andra fall.

### Motionerna

Motionärerna åberopar inledningsvis de remissvar som avgavs av statens naturvårdsverk och Kommunförbundet i anledning av den vid föregående års riksdag väckta frågan om möjligheten att i viss utsträckning kunna delegera beslutanderätt

i dispens- och tillståndsfrågor enligt naturvårdslagen till något kommunalt organ.

Motionärerna understryker härefter att det i naturvårdslagens 2 § uttalas att naturvården är en såväl statlig som kommunal angelägenhet. Från den utgångspunkten borde det enligt motionärerna ligga nära till hands att även låta kommunala organ ha hand om beslutsfattandet i åtminstone detaljärenden av liknande typ som de ärenden som hälsovårdsnämnder och byggnadsnämnder har att besluta i enligt byggnadslagstiftningen (se s. 3). En komplikation föreligger naturligtvis däri att det normalt åligger staten att utge ersättning i de fall sådan kan utgå vid avslagsbeslut på ansökan om viss markanvändning. Men, framhåller motionärerna, inte ens länsstyrelsen är i sådana fall självständigt avgörande utan måste gå vidare till naturvårdsverket för besked om statsmedel står till förfogande. Då ersättningsfrågor kan uppstå kan det alltså endast delegeras till kommunalt organ att medge dispens, men även en sådan delegering innebär enligt motionärerna ett viktigt ansvarstagande från kommunens sida samtidigt som länsstyrelsen kan avlastas ett stort antal detaljärenden.

### Utskottet

Enligt ett av de grundläggande stadgandena i naturvårdslagen (2 §) är naturvården en såväl statlig som kommunal angelägenhet. Kommunerna har emellertid inte tillagts någon beslutanderätt i ärenden som prövas enligt lagen. Alla beslut ankommer i stället på statliga organ. I flertalet fall beslutar länsstyrelsen. Bl. a. kan länsstyrelsen enligt 15 § naturvårdslagen för att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv förordna att visst strandområde skall vara strandskyddsområde. Inom sådant område fordras tillstånd av länsstyrelsen för uppförande av byggnad m. m. Jämlikt 18 § erfordras vidare tillstånd av länsstyrelsen för all täktverksamhet av någon betydelse. Enligt 19 § naturvårdslagen har länsstyrelserna också fått möjlighet att lokalt förbehålla sig tillståndsprovning av nybyggnad, upplag eller annat arbetsföretag, som inte omfattas av det generella tillståndstvånget enligt 18 §. Förutsättningen för att ett sådant förordnande skall meddelas är att det finns anledning anta att arbetsföretag av nyssnämnda slag skulle inom visst område komma att i väsentlig mån skada landskapsbilden.

I motionerna hemställs att riksdagen skall anhålla att Kungl. Maj:t låter utreda frågan om kommunernas uppgifter och befogenheter enligt naturvårdslagen. Till stöd för yrkandet åberopar motionärerna bl. a. att, eftersom naturvården är en såväl statlig som kommunal angelägenhet, det ligger nära till hands att även låta kommunala organ ha hand om beslutsfattandet i åtminstone detaljärenden av liknande typ som de ärenden som hälsovårdsnämnder och byggnadsnämnder har att besluta i. Av motiveringen framgår att motionärerna främst avser att kommunalt organ bör kunna få rätt att bevilja dispenser från förbud av olika slag, t. ex. förbud som länsstyrelse jämlikt 19 § naturvårdslagen meddelat mot utförande av vissa arbetsföretag utan tillstånd. En sådan delegering skulle enligt motionärerna

innebära ett viktigt ansvarstagande från kommunens sida samtidigt som länsstyrelsen kan avlastas ett stort antal detaljärenden. Beslut om avslag på dispensansökan bör däremot alltjämt meddelas av länsstyrelsen med hänsyn till att ett avslag kan ådraga kronan ersättningskyldighet.

Enligt bestämmelser i byggnadsstadgan äger länsstyrelsen delegera befogenheten att medge dispens från förbud att bygga i strid mot bl. a. fastställd generalplan, stadsplan och byggnadsplan till viss byggnadsnämnd. Som villkor för delegation skall gälla att byggnadsnämnden har tillgång till personal med den utbildning och erfarenhet som kan anses erforderlig för uppgiftens behöriga fullgörande. Enligt utskottets mening finns skäl, som talar för att ett kommunalt organ skall kunna ges behörighet att avgöra vissa dispensärenden också enligt naturvårdslagen. Mängden av sådana ärenden kan tänkas försena handläggningen på länsstyrelserna. Det må framhållas att den pågående kommunindelningsreformen kan antas medföra att kommunerna i större utsträckning än för närvarande kommer att ha tillgång till personal med sakkunskap i naturvårdsfrågor. Naturligtvis förekommer också skäl som talar emot en delegation till kommunala organ i enlighet med motionsförslaget. Enligt utskottets mening är dock frågan förtjänt av att närmare utredas. Utredningen torde ej böra begränsas till frågan om rätten att avgöra dispensärenden och därmed sammanhängande frågor utan bör i enlighet med motionsyrkandet omfatta kommunernas uppgifter och befogenheter enligt naturvårdslagen över huvud taget.

Utskottet hemställer på grund av det anförda

att riksdagen med bifall till motionerna I: 517 och II: 1071 hos Kungl. Maj:t anhåller att frågan om kommunernas uppgifter och befogenheter enligt naturvårdslagen utreds.

Stockholm den 18 februari 1970

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK GREBÄCK

---

*Vid detta ärendes behandling har närvarit:*

från första kammaren: herrar Svante Kristiansson (s), Akesson (fp), Ebbe Ohlsson (m)\*, Nils-Eric Gustafsson (cp)\*, Erik Jansson (s), Ernulf (fp), fru Landberg (s) och herr Arne Carlsson (s)\*;

från andra kammaren: herrar Grebäck (cp), Svenning (s), Ekström (s), Tobé (fp), Hedin (m), fröken Anderson (s), herrar Franzén i Träkumla (cp)\* och Johnson i Blentarp (s).

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.