

Nr 21

Civilutskottets betänkande i anledning av propositionen 1973:101 med förslag till ändring i naturvårdslagen (1964:822), m. m., jämte motioner.

Propositionen

Kungl. Maj:t har i propositionen 1973:101 under återopande av bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden föreslagit riksdagen att antaga vid propositionen följande förslag till

1. lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822),
2. lag om ändring i byggnadslagen (1947:385).

I propositionen sammanfattas dess huvudsakliga innehåll sålunda.

Enligt naturvårdslagen krävs tillstånd av länsstyrelsen för täkt av sten, grus, sand eller lera. Om tillstånd vägras är ägaren i princip berättigad till ersättning av staten. Den i samband med 1972 års ändringar i naturvårdslagen införda principen att ersättning inte skall utgå för värden som beror enbart på förväntningar om ändring i pågående markanvändning föreslås nu gälla även för täktverksamhet. Nuvarande bestämmelser om statens ersättningskyldighet vid vägrat tillstånd upphävs.

I propositionen föreslås vidare bestämmelser om omprövning efter tio år av gällande täkttillstånd.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1973.

Motionerna

Utskottet har i detta sammanhang behandlat de i anledning av prop. 1973:101 väckta motionerna 1973:

1945 av fröken Ljungberg m. fl. (m) vari hemställs att riksdagen måtte avslå propositionen 1973:101,

1946 av herr Ullsten m. fl. (fp) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad som i motionen anförts rörande behovet av bättre planering av täktverksamhet, bildande av täktsamfällighet, ökat deltagande från kommunernas sida i denna planering samt kontroll av täkt under vatten och matjordstäkt,

1959 av fru Anér (fp) och herr Wirmark (fp) vari hemställs att riksdagen måtte besluta anta de i departementspromemorian Ju 1972:34 föreslagna övergångsbestämmelserna till lag om ändring i naturvårdslagen,

1960 av herr Åkerfeldt m. fl. (c) vari hemställs att riksdagen med avslag på propositionen 1973:101 som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad som i motionen anförts angående

1. avgiftsfinansiering av ersättningar för vägrat täkttillstånd,
2. möjlighet att vägra täkttillstånd av marknadsskäl.

Utskottet

I fråga om *lagstiftningens lämplighet* föreslås i motionerna 1973:1945 (m) och 1960 (c) att riksdagen avslår propositionen. Ett för detta ställningstagande i de båda motionerna gemensamt motiv är att ett avskaffande av ersättningsrätten enligt 29 § naturvårdslagen (NVL) är ett synnerligen allvarligt ingrepp i den privata äganderätten. I den förstnämnda motionen anförs också ytterligare, även vid remissbehandlingen framförda, invändningar varjämte det uttalas att grustäktskommitténs förslag är väl ägnat att ligga till grund för en reglering av täktverksamheten. Det anförs i denna motion vidare att det i och för sig inte är otänkbart att genom avgiftsbeläggning skapa ytterligare möjligheter att ge ersättning. Någon alternativ direkt åtgärd föreslås inte i någondera motionerna. Den sistnämnda motionen innehåller emellertid förslag att riksdagen skulle uttala sig för en avgiftsbeläggning av tillåtna täkter och därmed skapa en särskild fond för att finansiera staten åvilande ersättningsskyldighet enligt nu gällande regler, vilka dock föreslås ändrade så att sökt tillstånd som vägrats av marknadsskäl inte skall medföra ersättningsskyldighet.

Den i motionerna gemensamma invändningen att ersättningsreglernas upphävande skulle innebära ett inte godtagbart ingrepp i enskild äganderätt bör, som även framhålls i motionen 1973:1946 (fp), ses mot bakgrund av de ersättningsprinciper som riksdagen godtagit år 1972. Dessa principer innebär att markägare inte skall kunna göra anspråk på ersättning av samhället för att han inte får använda sin egendom – genom bebyggelse eller eljest – på ett sätt som skulle vara till skada för andra människor och samhället i dess helhet. Civilutskottet uttalade (CU 1972:35 s. 39) att ersättningar i sådana fall skulle genom sin anknytning till förväntningsvärden och därmed skapade karaktär av generell vinstgaranti vid markspekulation strida mot allmän rättsuppfattning. Mot denna mening reserverade sig företrädare för moderata samlingspartiet. Ersättningsrätten skulle med denna utgångspunkt enligt utskottets mening föreligga i princip endast vid intrång i ”pågående” markanvändning. Mot denna princip reserverade sig ledamöter från centerpartiet och folkpartiet som ansåg att ersättningsrätten skulle knytas till intrång i ”tillåten” markanvändning.

Det genom propositionen framlagda förslaget överensstämmer med den huvudprincip som 1972 års riksdag med mycket stor majoritet godtagit. Redan denna grund är enligt utskottets mening tillräcklig för att avstyrka motionerna. De förslag som framförts i motionen 1973:1960 (c) om ett avgiftssystem skulle dels stå i strid mot nämnda princip, dels enligt utskottets mening inte – med hänsyn till förutsatt övervältring av kostnaderna på bl. a. väg- och bostadskostnader – innebära någon förbättring jämfört med skattefinansiering av vidgade ersättningar. Utskottet avstyrker därför motionerna 1973:1945 och 1960 och prövar de framlagda lagförslagen i deras enskildheter.

Utskottet har sålunda ingen erinran mot förslaget att *ersättningsrätten*

bortfaller genom att 29 § NVL upphävs med därav direkt följande ändringar i 25, 26, 31, 33 och 34 §§ NVL samt i byggnadslagen (BL).

Propositionen innebär vidare att i 18 § NVL tas upp ett nytt fjärde stycke med bestämmelser om *omprövning av meddelade tillstånd* efter mönster av regler i miljöskyddslagen, bestämmelser som enligt vad som anförs i propositionen sannolikt får störst betydelse beträffande tillstånd som meddelats före ikraftträdandet. Omprövningen skall kunna innebära att länsstyrelsen efter tio år skall kunna upphäva tillstånd eller meddela ändrade föreskrifter. Förslaget har motiverats av att tidigare villkor kan framstå som otillräckliga och att täktens påverkan på landskapsbilden med tiden kan komma att bli mer förödande än man föreställde sig när tillståndet meddelades.

Utskottet ansluter sig helt till dessa bedömningar och tillstyrker förslaget.

De sålunda aktualiserade frågorna knyter även an till det i motionen 1973:1960 (c) framförda förslaget att tillstånd skall kunna vägras av *marknadsskäl*. Motionsförslaget utgår från meningen att ett ökat antal ansökningar i och för sig inte får utgöra skäl för att ge tillstånd. Motionsyrkandet knyter därmed också an till det aktualitetskrav som inom byggnads- och fastighetsbildningslagstiftningen fått oemotsagda uttryck.

Förslaget har framförts under förutsättning av att 29 § NVL bibehålls och saknar sålunda formellt aktualitet vid utskottets ovan gjorda ställningstagande. Härtill anknuter emellertid också överväganden om underlaget för länsstyrelsernas prövning av ansökningar om täkttillstånd. Utvecklingen har lett till att denna prövning mer eller mindre direkt i många fall förutsätter översiktliga bedömningar i form av områdesplaner, åsplaner e. d. Dessa bedömningar bör bl. a. ge underlag för att tillstånd kan ges så att minsta möjliga negativa effekter ur naturvårdssynpunkt uppstår. Det kan i många fall vara lämpligt att söka tillgodose ofrånkomliga grusbehov med så få samtidiga ingrepp som möjligt, med hänsynstagande dock till en önskad priskonkurrens. Från dessa synpunkter bör det vara möjligt att med *utgångspunkt i ett aktualitetskrav* — efter modell i t. ex. fastighetsbildningslagen och även byggnadslagstiftningen — kunna vägra tillstånd därför att behovet av en viss täkt inte tills vidare kan anses styrkt. Ett femårigt tidsperspektiv kan i dessa sammanhang vara lämpligt. Utskottet förutsätter att det anförda beaktas i den fortsatta översynen av naturvårdslagstiftningen eller eljest utan ett riksdagens uttalande i ämnet.

Utskottet har, efter övervägande av även andra möjligheter, inte någon invändning mot att lagändringarna *träder i kraft* den 1 juli 1973.

De i propositionen föreslagna *övergångsbestämmelserna* innebär att ansökningar om exploateringstillstånd som kommit in till länsstyrelsen efter utgången av oktober 1972 inte i något fall kan föranleda ersättning. Häremot har ställts förslaget i motionen 1973:1959 (fp) att ersättningsrätten begränsas även beträffande tidigare inkomna ansökningar så att ersättning skulle utgå endast i fall då talan väckts hos domstol före ikraftträdandet — förslaget till den 1 juli 1973 — eller då talan väckts

inom ett år därefter på grund av att tillstånd vägrats genom beslut som vunnit laga kraft före ikraftträdandet. Mot dessa ytterligare begränsningar har i remissammanhang invänts bl. a. att kravet att det ersättningsgrundande beslutet måste ha vunnit laga kraft före den 1 juli 1973 kan leda till godtyckliga resultat.

Utskottet ansluter sig till den mening som föredragande statsrådet uttryckt i propositionen och avstyrker sålunda bifall till motionen 1973:1959.

De ovan berörda omprövningsbestämmelserna i 18 § fjärde stycket NVL avses i fråga om ändrade föreskrifter träda i kraft med lagstiftningen i övrigt. De nya reglerna om upphävande av tillstånd skall dock enligt punkten 2 i övergångsbestämmelserna inte träda i kraft förrän tio år efter lagens ikraftträdande, om tillståndet då, dvs. den 1 juli 1973, vunnit laga kraft.

Utskottet har i denna del ingen erinran.

Vad i övrigt anförts i propositionen har inte gett anledning till något utskottets särskilda yttrande.

I anslutning till tidigare förslag angående förbättrad landskapsvård genom *täktsamfälligheter* har föredragande statsrådet i propositionen (s. 32) anført att det kan finnas ett behov av en lagstiftning om samfälligheter. Grustäktskommitténs förslag i denna riktning bygger emellertid på att nuvarande ersättningsbestämmelser skall gälla. Med hänsyn därtill och till att skäl finns att avvakta den vidare behandlingen bör ett ställningstagande föregås av ytterligare utredning.

Utan invändning mot detta ställningstagande har i motionen 1973:1946 (fp) erinrats om den möjlighet till *planering* som ligger i förslaget om täktsamfälligheter.

Planeringsintresset låg bakom naturvårdslagens regler i denna del och betonades även i grustäktskommitténs direktiv. Frågan om att skapa ett planinstitut för taktregleringen har tidigare aktualiserats. Förutom att de här förordade lagändringarna ger länsstyrelsen bättre möjligheter att tillämpa NVL mot en planmässig bakgrund, kan motionärernas syfte i denna del och beträffande även kommunernas deltagande förutsättas bli beaktat vid fortsatta överväganden även utan någon riksdagens åtgärd.

Frågan om *täkt inom enskilt vattenområde* prövas av naturvårdskommittén. Med hänsyn till att riksdagen år 1972 överlämnat motion härom till kommittén kan någon riksdagens ytterligare åtgärd inte anses erforderlig.

Täkt av matjord medför i vissa fall konsekvenser även ur naturvårdssynpunkt. Utskottet ansluter sig helt till den i motionen 1973:1946 (fp) anförda uppfattningen att dessa problem bör uppmärksammas. Då emellertid även denna fråga torde komma under naturvårdskommitténs bedömning har utskottet inte funnit anledning påkalla särskilt yttrande från riksdagens sida.

Utskottet hemställer

1. beträffande lagstiftningens lämplighet att riksdagen avslår motionerna 1973:1945 och 1960,

2. beträffande ersättningsrätt vid vägrat täkttillstånd m. m. att riksdagen antar vid propositionen fogade förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822), såvitt avser upphävande av 29 § samt ändringar i 25, 26, 31, 33 och 34 §§, samt i byggnadslagen (1947:385),
3. beträffande övergångsbestämmelser vid ändring i naturvårdslagen att riksdagen med bifall till Kungl. Maj:ts förslag och med avslag å motionen 1973:1959 antar vid propositionen fogat förslag,
4. beträffande ändring i naturvårdslagen i övrigt att riksdagen antar vid propositionen fogat förslag,
5. beträffande täktsamfälligheter, planering m. m. att riksdagen avslår motionen 1973:1946.

Stockholm den 9 maj 1973

På civilutskottets vägnar
ERIK GREBÄCK

Närvarande: herrar Grebäck (c), Bergman (s), Tobé (fp), Kristiansson i Örkelljunga (s), fröken Ljungberg (m), herrar Petersson i Nybro (s), Andersson i Knäred (c), Lindkvist (s), Ullsten (fp), Henrikson (s), Wennerfors (m), Claeson (vpk), Jadestig (s), Åkerfeldt (c) och Persson i Karlstad (s).

Reservationer

1.¹ beträffande *lagstiftningens lämplighet* av herr Grebäck (c), fröken Ljungberg (m), herrar Andersson i Knäred (c), Wennerfors (m) och Åkerfeldt (c) som anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 2 börjar med "I fråga" och på s. 4 slutar med "särskilda yttrande" bort ha följande lydelse:

Enighet torde råda om att samhället bör intensifiera sina åtgärder för att inte de nödvändiga uttagen av grus m. m. skall få från naturvårdssynpunkt inte acceptabla följder. Grunder för en tillståndsprövning i detta syfte har godtagits av statsmakterna och angetts i naturvårdslagen. Föredragande statsrådet anför i propositionen att denna täktreglering varit värdefull men att önskad återhållsamhet inte kunnat visas därför att ersättningarna eljest skulle bli betungande för staten.

Den sålunda beskrivna konfliktsituationen föreslås löst genom att staten befrias från ersättningsskyldighet. Den andra tänkbara principlösningen, nämligen att statens möjligheter att infria en ersättningsskyldighet ökas, tas inte upp till reell prövning. Inte heller diskuteras närmare

¹ Vid bifall till denna reservation förfaller utskottets hemställan under 2–4.

grunderna för tillståndsprövningen, förslag om täktsamfälligheter eller andra åtgärder för att främja en översiktlig planering.

Enligt utskottets mening bör det i propositionen framförda förslaget i första hand prövas med hänsyn till dess principiella lämplighet. Det kan då konstateras att de slutsatser som föredragande statsrådet dragit av 1972 års riksdagsbeslut inte kan vinna utskottets anslutning. Det går en markerad skiljelinje mellan byggnadsrätten och den naturtillgång som finns i marken eller växer på denna. Ett godtagande av propositionens förslag skulle innebära att enskild äganderätt totalt skulle avlösas av en enskild, villkorad dispositionsrätt, förenad med vissa även aktiva skyldigheter. Denna avlösning av den enskilda äganderättens materiella innehåll skulle ske utan ersättning. Då ett beslut med denna innebörd enligt utskottets mening är helt otänkbart med hänsyn till medborgarintresset måste propositionen avstyrkas i enlighet med vad som föreslagits i motionerna 1973:1945 (m) och 1960 (c).

Som inledningsvis anförts är emellertid intresset att bevaka naturvårdsintressen i detta sammanhang obesträtt. Förslaget i motionen 1973:1960 att möjliggöra kraftigt förstärkta statliga insatser genom avgifter till en fond för finansiering av ersättningar framstår därvid som en lämplig och praktiskt genomförbar lösning. Vad i motionen 1973:1945 anförts innebär en anslutning till denna bedömning. Förslaget innebär att statens hittillsvarande resurser skulle bli ungefär tjugofem gånger större än hittills och enligt utskottets mening kunna täcka de anspråk på statliga insatser som är motiverade. Utskottet föreslår sålunda att riksdagen som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anför.

Utskottet ansluter sig vidare till det i motionen 1973:1960 framförda förslaget att grunderna för prövningen av täkttillstånd ändras så att tillstånd kan vägras tills vidare av marknadsskäl och att en sådan temporär vägran inte skall följas av ersättningsrätt. Detta förslag tillgodoser naturvårdsintresset såväl direkt genom att antalet samtidiga täkter kan sänkas som indirekt genom att ersättningsmedlen förbehålls för de fall där naturvårdsintresset väger över även ett aktuellt behov. Utskottet föreslår att riksdagen ansluter sig till denna mening och vad som anförts i den nämnda motionen genom att som sin mening ge Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anför även i denna del.

dels utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande lagstiftningens lämplighet att riksdagen med bifall till motionerna 1973:1945 och 1960
 - a. avslår propositionen 1973:101 samt motionen 1973:1959,
 - b. som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anför om ett avgifts- och fondsystem samt om prövning av marknadsskäl vid täkttillstånd,

2. beträffande täktsamfälligheter, planering m. m. av herrar Tobé och Ullsten (fp) som anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med

"Planeringsintresset låg" och slutar med "anses erforderlig" bort ha följande lydelse:

Utskottet har utgått från att frågan om täktsamfälligheter snarast omprövas enligt de nya förutsättningarna. Samfälligheter kan även i sådana fall erbjuda bättre möjligheter att lösa konflikter mellan ett dokumenterat och aktuellt behov av en täkt, å ena, och naturvårdsintresset, å andra sidan. Samfälligheten ger inte endast utrymme för en lämpligare anordning av uttagen och förbättrad täktplanering som sådan utan även möjligheter att redan i ett förrättnings sammanhang knyta an till översiktliga planbedömningar. Det bör härvid slås fast att kommunerna bör aktivt medverka i dessa planeringsfrågor m. m. på sätt som anges i motionen. Angelägenheten av att täkt inom enskilt vattenområde endast får ske efter tillstånd och i reglerad ordning bör betonas genom ett riksdagens uttalande.

dels utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande täktsamfälligheter, planering, m. m. att riksdagen i anledning av motionen 1973:1946 som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anför,

