



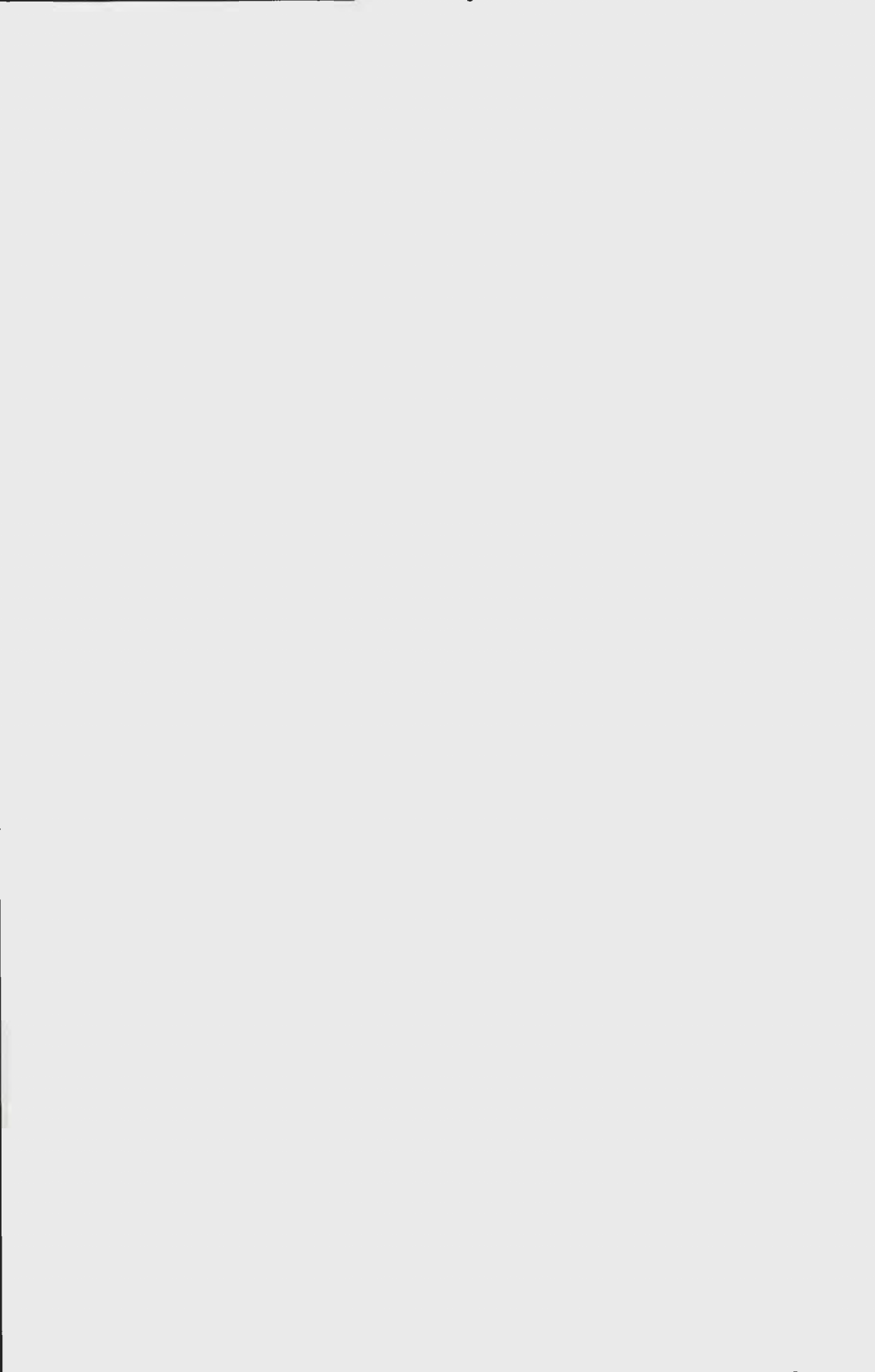
Landskapsvård genom täktsamverkan

Förslag till lagstiftning om
täktsamfälligheter

Grustäktskommittén

Stockholm 1972

SOU 1972:46





Statens offentliga utredningar

1972:46

Justitiedepartementet

Landskapsvård genom täktsamverkan

Förslag till lagstiftning om
täktsamfälligheter

Betänkande avgivet av grustäktskommittén
Stockholm 1972

ISBN 91-38-00272-8

Omslag: Håkan Lindström

Fotografier: Hagconsult AB, Stockholm

Tryck: Svenska Reproduktions AB, Stockholm 1972

Produktion och distribution: Allmänna Förlaget AB

Omslagets framsida: Spridda grustäcker i Bålstaåsen
vid Kalmarsand (Uppsala län)

Omslagets baksida: Grustäkt i Viåsen mellan Yttergrans
och Övergrans kyrkor (Uppsala län)

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Genom Kungl. Maj:ts beslut den 23 maj 1969 bemyndigades chefen för justitiedepartementet att tillkalla högst tre sakkunniga med uppdrag att utreda frågan om samfälligheter för täkt av grus m. m. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 13 juni samma år såsom sakkunniga numera hovrättsrådet Anders Hedström, tillika ordförande, samt riksdagsmännen Mac Hamrin och Nils Hjorth. Att som experter biträda de sakkunniga förordnades samtidigt avdelningsdirektören Erik Bergström, advokaten

Rolf Littorin och numera akademifogden Sven-Rune Svensson.

De sakkunniga har antagit namnet grustäktskommittén.

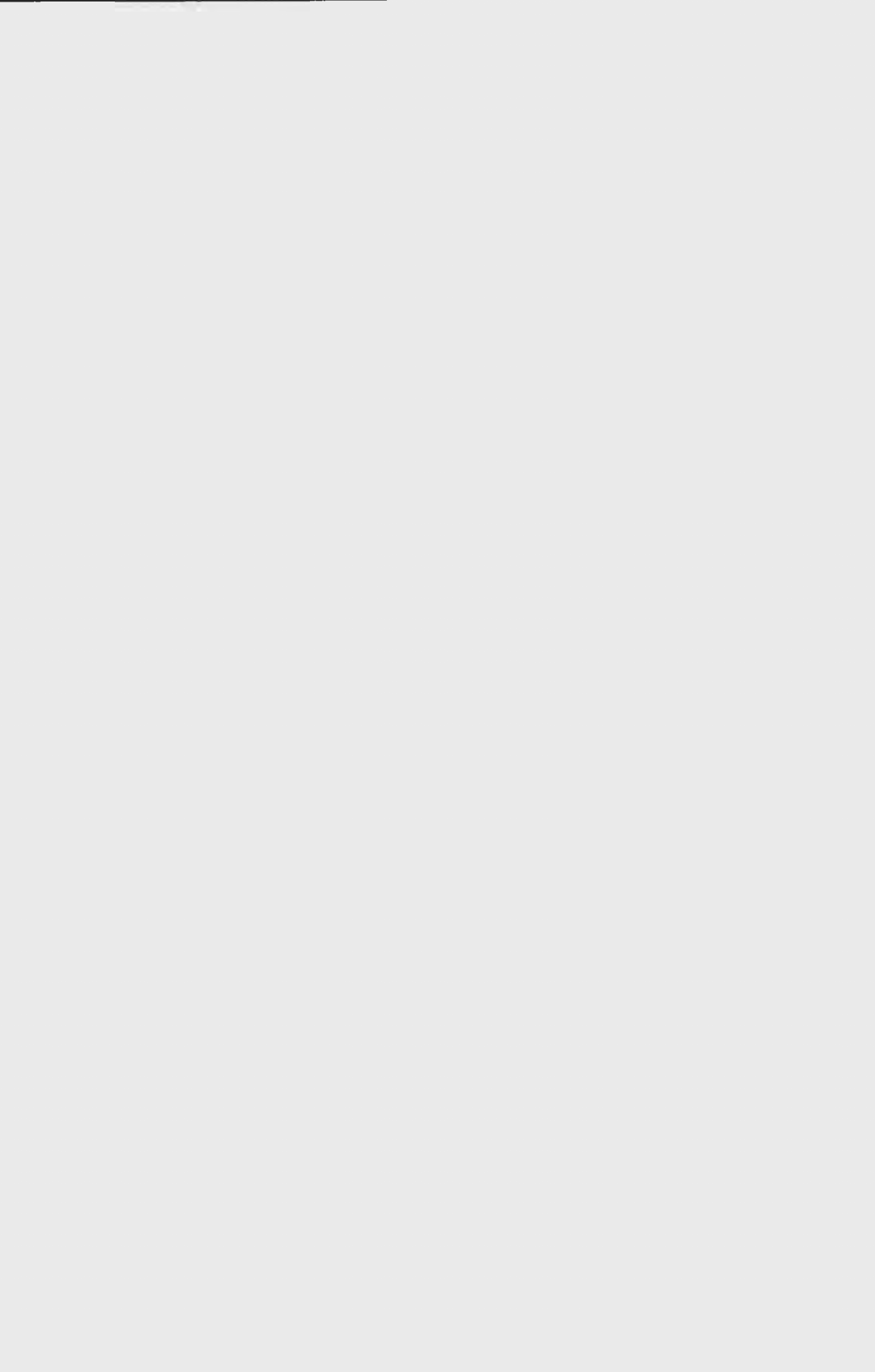
Sedan arbetet nu slutförts, får kommittén härmed vördsamt överlämna sitt betänkande »Landskapsvård genom täktsamverkan».

Stockholm den 2 juni 1972.

Anders Hedström

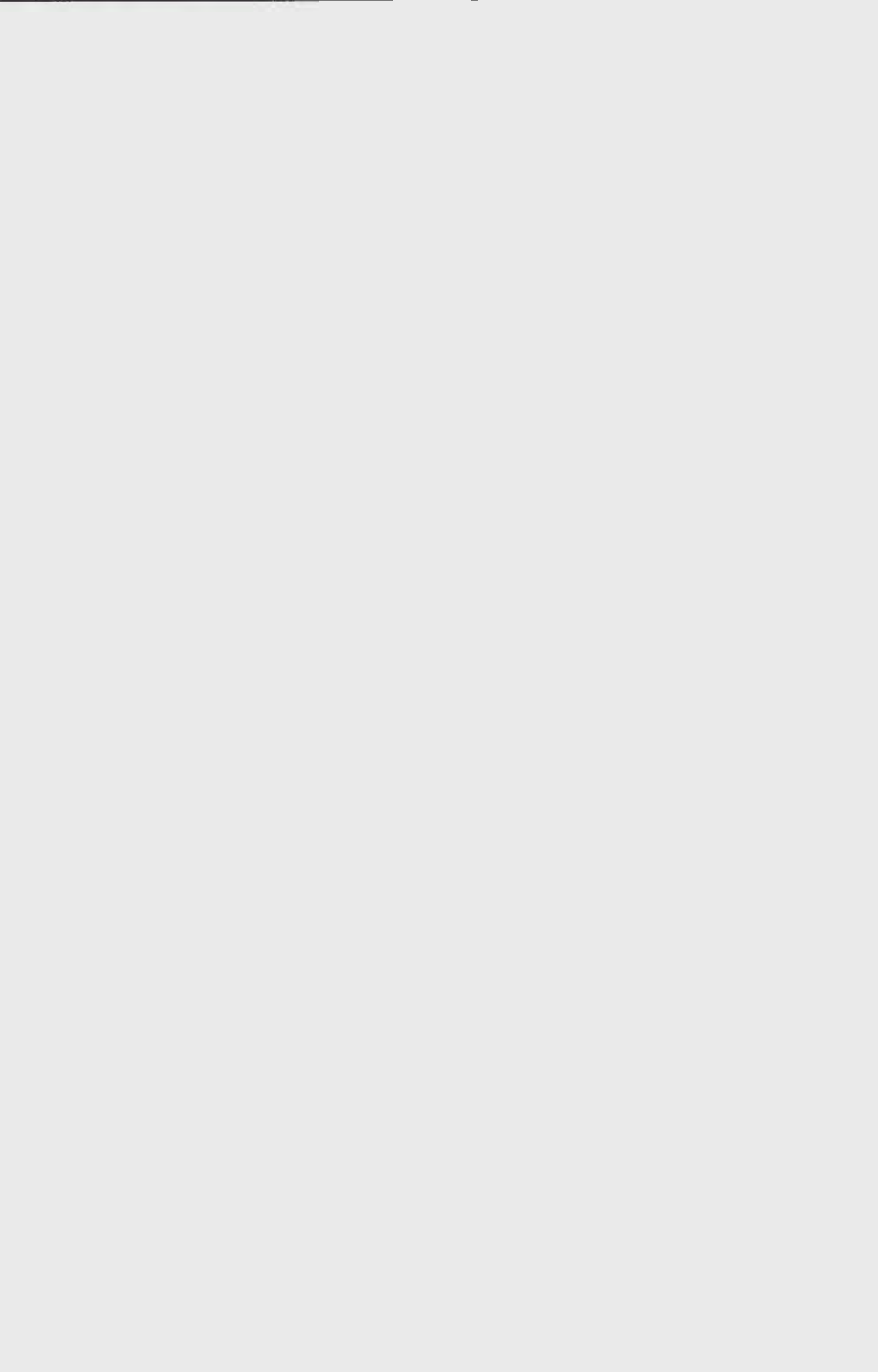
Mac Hamrin

Nils Hjorth



Innehåll

<u>I Lagförslag</u>	<u>7</u>	6.1 Samfällighets omfattning	33
1 Förslag till lag om ändring i naturvårdslagen (1964: 822)	7	6.2 Delaktigheten	36
2 Förslag till lag om täktsamfälligheter	9	6.3 Befintliga exploatörers rättsställning	39
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1939: 608) om enskilda vägar . . .	12	6.4 Prövningsförfarandet	44
		6.5 Samfällighets organisation och förvaltning	48
		6.6 Lagteknisk utformning	49
<u>II Allmän motivering</u>	<u>13</u>	<u>III Specialmotivering</u>	<u>50</u>
Kapitel 1 <i>Inledning</i>	13	1 Förslaget till lag om ändring i naturvårdslagen (1964: 822)	50
Kapitel 2 <i>Utredningsuppdraget</i> . . .	17	2 Förslaget till lag om täktsamfälligheter	55
Kapitel 3 <i>Lagstiftningsfrågans tidigare behandling</i>	21	3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1939: 608) om enskilda vägar . . .	74
Kapitel 4 <i>Täktsamverkan i nuläget</i> . .	27	<u>IV Sammanfattning</u>	<u>75</u>
Kapitel 5 <i>Allmänna utgångspunkter för en reform</i>	30		
Kapitel 6 <i>Vissa huvudfrågor</i>	33		



**1 Förslag till
Lag om ändring i naturvårdslagen (1964: 822)**

Härigenom förordnas, att 18 och 29 §§ naturvårdslagen (1964: 822) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Täkt av sten, grus, sand eller lera för annat ändamål än markinnehavarens husbehov må ej ske utan länsstyrelsens tillstånd. Vad nu sagts avser dock ej täkt inom vattenområde och inkräktar ej heller på rätt som meddelas genom inmutning enligt gruvlagen eller genom beslut av Konungen.

Länsstyrelsen äger förelägga den som söker täkttillstånd att, vid äventyr att ansökningsavvisas, framlägga täktplan av erforderlig omfattning. I samband med tillstånd må länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter att företagets menliga inverkan på landskapsbilden såvitt möjligt begränsas eller motverkas. Tillstånd må för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställes för fullgörandet av sålunda föreskrivna åtgärder.

Länsstyrelsen äger förelägga den som söker täkttillstånd att, vid äventyr att ansökningsavvisas, framlägga täktplan av erforderlig omfattning. I samband med tillstånd må länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter att företagets menliga inverkan på landskapsbilden såvitt möjligt begränsas eller motverkas. Tillstånd må för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställes för fullgörandet av sålunda föreskrivna åtgärder. *Har ägaren till fastighet sökt tillstånd enligt första stycket, får meddelas täkttillstånd som innefattar att täktverksamheten för denna och andra fastigheter, däri inbegripet husbehovstäkt och täkt inom vattenområde, omhänderhas av samfällighet i enlighet med de särskilda bestämmelserna därom.*

Om fullgörandet av föreskriven åtgärd ankommer på annan än markens innehavare, är innehavaren skyldig tåla att åtgärden vidtages.

29 §

Har tillstånd som avses i 18 § vägrats eller förenats med föreskrifter och kan till följd härav marken av ägaren användas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess värde vid tiden för denna lags ikraftträdande, är ägaren berättigad till ersättning av kronan för den skada han härigenom lider. Detsamma gäller om innehavare av sådan nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken som upplåtits föregångens ikraftträdande.

Har tillstånd som avses i 18 § vägrats eller förenats med föreskrifter och kan till följd härav marken av ägaren användas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess värde vid tiden för denna lags ikraftträdande, är ägaren berättigad till ersättning av kronan för den skada han härigenom lider. Detsamma gäller om innehavare av sådan nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken som upplåtits föregångens ikraftträdande. *Fastighetsägare eller nyttjanderättshavare för vilken tillstånd enligt 18 § tidigare meddelats har rätt till ersättning av kronan för skada till följd av att tillståndet begränsats eller upphävts i samband med bildande av samfällighet enligt lagen (:) om täktsamfälligheter. Uppkommer genom förbud enligt 3 § andra stycket sistnämnda lag skada av någon betydelse, skall även sådan skada ersättas av kronan.*

Frågan huruvida rätt till ersättning föreligger skall bedömas med hänsyn till den fastighetsindelning som gällde vid tiden för lagens ikraftträdande.

Denna lag träder i kraft den

2 Förslag till Lag om täktsamfälligheter

Härigenom förordnas som följer.

1 §

För täkt av sten, grus, sand eller lera från sådan sammanhängande fyndighet som ingår i två eller flera fastigheter kan genom förordnande av länsstyrelsen i beslut om tillstånd till täkten bildas samfällighet enligt denna lag. Inom område som utgör en med hänsyn till landskapsbilden naturlig planläggningsenhet kan en samfällighet inrättas för flera fyndigheter, även om dessa var för sig ingår i endast en fastighet. Samfällighet får ej ges större omfattning än att därmed avsedd fyndighet med teknisk och ekonomisk fördel lämpligen kan tillgodogöras gemensamt.

2 §

Samfällighet består av de fastigheter i vilka fyndighet ingår. Fastighet vars ägare anfört särskilda skäl för sin vägran att deltaga skall dock stå utanför samfälligheten, såvida icke fyndighetens ändamålsenliga tillgodogörande avsevärt försvåras därigenom eller täkt enbart av fastighetens del i fyndigheten kan antagas leda till att landskapsbilden skadas i väsentlig mån. Även eljest kan fastighet undantagas från samfälligheten, om det är påkallat från allmän synpunkt.

3 §

I samband med förordnande om samfällighetsbildning äger länsstyrelsen begränsa eller upphäva tidigare meddelat tillstånd till täkt från fastighet som skall ingå i samfälligheten.

Kan ansökan om täkttillstånd leda till åtgärd som nyss sagts eller till inskränkning i täkt för vilken tillstånd ej fordras, äger länsstyrelsen förbjuda täkten till dess beslut i ärendet föreligger, dock ej längre än två år. Om ytterligare anstånd oundgängligen fordras för utredningens färdigställande, kan länsstyrelsen förlänga förbudets giltighetstid med högst ett år.

Om fyndighetens ändamålsenliga tillgodogörande ej avsevärt försvåras därigenom, kan länsstyrelsen samtidigt med begränsning eller upphävande enligt första stycket förordna om rätt för täktens innehavare att göra motsvarande uttag hos samfälligheten från annan,

närmare angiven del av fyndigheten. Har täkten grundats på nyttjanderätt, rubbas ej innehavarens skyldighet att erlägga vederlag genom förordnande som nu sagts.

4 §

Samfälligheten får vidtaga alla för taktens genomförande erforderliga åtgärder och i sådant syfte även ta i anspråk mark inom det av länsstyrelsen bestämda verksamhetsområdet utan hinder av den rätt som kan tillkomma annan. Innehavare av särskild rätt som därvid nödgas vika och som ej avser fordran är berättigad till ersättning av samfälligheten. Är det för verksamhetens ändamålsenliga bedrivande oundgängligen nödvändigt att mark utanför de i samfälligheten ingående fastigheterna utnyttjas för uppläggande av material, anordnande av skydds-zoner eller liknande ändamål, får samfälligheten enligt länsstyrelsens bestämmande mot ersättning för intrång ta i anspråk sådan mark för ändamålet utan hinder av den rätt som kan tillkomma annan. Berörd fastighet får dock ej genom utnyttjandet undergå värdeminskning av betydelse. Ersättning som avses i detta stycke bestäms av länsstyrelsen vid förordnandet om samfällighetens inrättande. Innan ersättningen erlagts får marken ej tagas i anspråk utan medgivande av den vilkens rätt beröres.

Täkten skall genomföras med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.

Om rätt till väg meddelas bestämmelser i lagen (1939: 608) om enskilda vägar.

5 §

Kostnad för och avkastning av verksamheten fördelas mellan ägarna till de i samfälligheten ingående fastigheterna efter andelstal, som av länsstyrelsen bestämts efter skälighet med hänsyn främst till värdet av vad som skulle kunna utvinnas från varje fastighet genom gemensam täkt, om täkttillstånd enligt naturvårdslagen ej fordrades.

Andelstalen påverkas ej av förordnande enligt 3 § tredje stycket.

Om större uttag möjliggöres genom att särskild rätt till fastighet nödgas vika enligt 4 §, skall vid bestämmande av andelstalet för fastigheten beaktas även den fördel som kan uppkomma genom att skyldigheten att utge ersättning till rättighetens innehavare åvilar samfälligheten.

6 §

Den rätt till fyndigheten som enligt denna lag tillkommer fastighet, rätten i samfälligheten däri inbegripen, hör till fastigheten.

7 §

Fråga som enligt denna lag handlägges av länsstyrelsen och som kan beröra fastigheter inom skilda län upptages av den länsstyrelse hos vilken ansökan om täkttillstånd först behörigen gjorts.

När ansökan om tillstånd till täkt varpå lagen är tillämplig inkommit, skall länsstyrelsen förordna lämplig person att som förrättningsman verkställa utredning och till länsstyrelsen avge förslag till beslut. I fråga om förrättningsmannens förfarande gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 4 kap. fastighetsbildningslagen (1970: 988). Förrättningsmannen äger åtnjuta ersättning med belopp som bestäms av länsstyrelsen. Ersättningen skall när det påfordras utges i förskott av sökanden men får, om samfällighet bildas, återkrävas från ägarna till de i samfälligheten ingående fastigheterna efter varje fastighets andelstal.

Den som är missnöjd med länsstyrelsens beslut i fråga om ersättning enligt 4 § eller fråga som avses i 5 § har att inom ett år efter beslutets meddelande väcka talan mot de övriga fastighetsägarna genom ansökan om stämning vid fastighetsdomstol. I annat fall är rätten till talan förfallen. Om talan mot länsstyrelsens beslut i övrigt gäller bestämmelser-

na i naturvårdslagen (1964: 822). Beslutas därvid ändring, som finnes böra leda till omprövning även av fråga vari talan mot länsstyrelsens beslut enligt vad nyss sagts skall väckas vid fastighetsdomstol, skall Konungen återförvisa frågan till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen kan, om skäl därtill föreligger, i beslut om samfällighetens bildande förordna, att beslutet får verkställas utan hinder av att det ej äger laga kraft. Förordnandet får meddelas endast på yrkande av fastighetsägare som ställer betryggande säkerhet för ersättning, om beslutet ändras. Förbud enligt 3 § andra stycket denna lag skall lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan.

8 §

Angående samfällighetens organisation, förvaltning och upplösning gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 22—34 och 43 §§ lagen (1966: 700) om vissa gemensamhetsanläggningar.

Denna lag träder i kraft den

**3 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1939: 608) om enskilda vägar**

Härigenom förordnas, att 15 § lagen (1939: 608) om enskilda vägar skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Prövning av fråga om rättighet eller skyldighet, som i 6—14 §§ avses, verkställs efter ansökning eller anmälan vid förrättning på stället i den ordning nedan stadgas.

Föreslagen lydelse

15 §¹

Prövning av fråga om rättighet eller skyldighet, som i 6—14 §§ avses, verkställs efter ansökning eller anmälan vid förrättning på stället i den ordning nedan stadgas. *Finns länsstyrelsen sådan fråga böra prövas i samband med bildande av täktsamfällighet enligt lagen (:) om täktsamfälligheter, får länsstyrelsen självant förordna om förrättning.*

Denna lag träder i kraft den

¹ Senaste lydelse 1971: 1049.

I natur- och miljövårdsdebatten har täktverksamheten sedan länge en framträdande plats. Genom det sätt varpå exploaterings- och naturvårdsintressena här bryter sig mot varandra erbjuder detta verksamhetsområde typiska exempel på de svårigheter och det behov av ändamålsenliga lagregler som uppkommer, när det gäller att åstadkomma en lämplig markanvändning över huvud taget. Krav på reformer har framförts vid åtskilliga tillfällen utan att hittills leda till någon mera slutgiltig lösning. En grundläggande orsak till svårigheterna är, att tillgodogörandet av de naturtillgångar det här gäller är nödvändigt för både näringslivet och samhällets utveckling, samtidigt som tillgångarna inte kan återbildas och exploateringen således medför en definitiv förändring av naturen.

Till täktverksamhet räknas vanligen endast sådan exploatering som till objekt har vissa naturresurser av geologisk karaktär. Under begreppet hänförs i allmänhet ej tillgodogörande av objekt som faller inom den gruvrättsliga lagstiftningen i vidsträckt mening, även om också sådant tillgodogörande kan få betydande inverkan på natur och miljö. Vad det framför allt gäller är de material för vilkas tillgodogörande i princip fordras täkttillstånd enligt 18 § naturvårdslagen (1964: 822), dvs. sten, grus, sand eller lera. Stentäkterna har som objekt såväl urberget som senare geologiska bildningar. Materialet har ett flertal användningsområ-

den. En del används för tillverkning av byggnadssten och prydnadssten. Den mest omfattande stenbrytningen gäller dock urberg för tillverkning av makadam samt kalksten och skiffer för cementindustrin. De allmänt sett största svårigheterna för naturvården vållas av grus- och sandtäkter i fyndigheter som bildats under den senaste inlandsisens avsmältningsskede i form av åsar eller deltan eller genom vågverkan såsom strandvallar eller svallgrus. Av betydelse är framför allt exploateringen av rullstensåsarna, som anses vara särskilt skyddsvärda och samtidigt lämnar det bästa materialet, t. ex. vid betongtillverkning samt utbyggnad och underhåll av vägnätet.

Ännu vid 1900-talets början medförde grusexploateringen knappast några naturvårdsproblem. Till följd av den utbyggnad av vägnätet som skedde genom bilismens genombrott och genom det mera allmänna utnyttjandet av betong som byggnadsmaterial har emellertid exploaterings omfattning ökat hastigt. Huvuddelen av produktionen utnyttjas som ballastmaterial för betong samt vid hus- och vägbyggnad, som utfyllnadsmaterial för industritomter, hamnaneläggningar m. m. Grusförbrukningen i landet under slutet av 1930-talet har uppskattats till något över 7 000 000 m³ per år men steg sedan kraftigt och beräknades till omkring 45 000 000 m³ år 1967, vartill kom ungefär 15 000 000 m³ makadam. Förbrukningen väntas öka ytterligare. Grovt räknat

används hälften av materialet till vägar, utfyllnader och dylikt samt hälften till byggnadsindustrin. Grus- och makadamindustrins totala omsättning beräknas f. n. uppgå till närmare 1 miljard kronor årligen. Ungefär hälften härav utgörs av transportkostnader.

Täktverksamheten inom landet har en ganska heterogen struktur. Fyndigheterna är ojämnt spridda och ligger inte alltid i närheten av de orter där den största efterfrågan råder. Som exempel på bristområden kan nämnas göteborgsregionen, där materialbehovet till 60 % täcks av makadam. Naturgruset beräknas vara förbrukat inom 10—20 år i denna region. Med hänsyn till transportkostnadernas inverkan på materialpriset har man sökt finna exploateringsbara fyndigheter så nära städer, tätorter och vägar som möjligt. Dessa fyndigheter har därför brutits ut snabbt, vilket på vissa orter medfört råvarubrist. Täktföretagen kan vara av varierande art och omfattning, från större aktiebolag till ägare eller innehavare av enstaka jordbruksfastigheter. Som exempel på företag av det förra slaget kan nämnas bolag inom cementindustrin som skaffar sig råvaran genom täkt av kalksten och skiffer på egna fastigheter. Flertalet företag är dock av mindre omfattning. Antingen bedriver fastighetsägaren exploateringen i egen regi eller också — och detta är det vanligaste — har han med nyttjanderätt på viss tid mot vederlag upplåtit täkt till en exploator, som inte bara har tillgång till transportmedel, sorteringsverk, krossanläggning och andra maskiner utan också en kontakt med marknaden som fastighetsägaren ofta saknar. Samverkan mellan två eller flera fastighetsägare för täktverksamhet förekommer endast i obetydlig omfattning. Ett 70-tal av de större täktföretagen är anslutna till Grus- och makadamföreningen. De svarar för ungefär en tredjedel av marknaden. Föreningens huvuduppgifter gäller naturvård, miljöskydd, arbetarskydd, materialteknik, kvalitet och kontroll.

Vid sidan av näringslivets och samhällets behov att tillgodogöra sig grus och liknande material har efter hand framträtt andra vik-

tiga intressen som kan komma i konflikt med exploateringssträvandena. En täkt kan exempelvis medföra skada på grundvatten. Omkring 45 % av tätorternas vattenbehov täcks f. n. av grundvatten, som till övervägande delen utvinns ur rullstensåsar och liknande bildningar antingen direkt eller efter infiltration av ytvatten. Till skydd för grundvattentillgång uppställs i 2 kap. 62—68 §§ vattenlagen (1918: 523) särskilda bestämmelser, som innefattar begränsningar i täktinnehavares rätt till uttag. Enligt lagen (1942: 350) om fornminnen gäller till skydd för fornminnen vissa inskränkande regler som har betydelse i täktsammanhang. Som en följd av täktverksamhetens fortgående inverkan på landskapsbildningen har emellertid naturvården kommit att bli det klarast framträdande av de mot exploateringsbehovet stående intressena. Begreppet tolkas här i vidsträckt mening och omfattar i enlighet härmed inte bara landskapsestetiska frågeställningar utan naturen såsom grundval för biologiska och samhällseliga levnadsbetingelser över huvud taget. Naturvården utgör ett intresse inte minst för friluftslivet och forskningen. Lagstiftningen på området har sedan lång tid tillbaka innehållit bestämmelser till skydd för landskapsbildningen. Dessa har dock inte kunnat hindra bestående skadeverkningar.

Under slutet av 1920-talet ökade exploateringen hastigt och tog former som på många håll medförde betydande skador på naturen. I några fall har ingreppen resulterat i vidsträckta kraterlandskap. Exploateringen har ej sällan vittnat om planlöshet och bristande medvetenhet i fråga om allmänna intressen. Ofta har täkter utan tvingande skäl öppnats mot vägar och fria marker. Det har också förekommit, att täkter snart övergivits, sedan det visat sig att förhoppningarna om utbyte ej blivit infriade. Vad uppmärksamheten framför allt riktats mot är, att betydande åspartier sönderhackats genom ett flertal småtäkter, bl. a. okontrollerade husbehovstäkter. Denna utveckling har inte bara lett till skada på naturen utan också varit till nackdel från exploateringssynpunkt. Efter täkt har marken ofta

också lämnats i befintligt skick, utan att städnings- och efterbehandlingsarbeten utförts. Ibland har situationen ytterligare förvärrats genom efterföljande tippning av avfall inom området.

Den nu gällande naturvårdslagen, som trätt i kraft den 1 januari 1965, har visserligen medfört en väsentlig förbättring men ändå inte ansetts innebära någon helt tillfredsställande lösning. Enligt lagens 18 § gäller, att täkt av sten, grus, sand eller lera för annat ändamål än markinnehavarens husbehov inte får ske utan länsstyrelsens tillstånd. Kravet på tillstånd gäller dock ej täkt inom vattenområde och inte heller då rätt meddelas genom inmutning enligt gruvlagen eller genom beslut av Kungl. Maj:t. Vidare föreskrivs, att länsstyrelsen äger förelägga den som söker täkttillstånd att framlägga täktplan av erforderlig omfattning. Sådant föreläggande kan avse täktplan som omfattar även andra fastigheter än sökandens. Länsstyrelsen får i samband med tillstånd meddela sådana föreskrifter att täktföretagets menliga inverkan på landskapsbilden såvitt möjligt begränsas eller motverkas. Tillståndet får för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för fullgörandet av sålunda föreskrivna åtgärder. Ett länsstyrelsebeslut som innebär helt avslag på ansökningsplan eller tillstånd med inskränkande föreskrifter kan enligt 29 § i vissa fall medföra ersättningsrätt för den som berörs. Om beslutet leder till att marken kan av ägaren användas endast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess värde vid tiden för naturvårdslagens ikraftträdande, är ägaren nämligen berättigad till ersättning av staten för den skada han lider därigenom. Detsamma gäller om innehavare av sådan nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken som upplåtits före lagens ikraftträdande.

Genom det nu gällande generella kravet på täkttillstånd och skyldigheten att förete täktplan av lämplig omfattning har det allmänna fått betydligt bättre kontroll över verksamheten än tidigare. Statens ersättningskyldighet mot enskild som i mera väsentlig mån drabbas av ett negativt läns-

styrelsebeslut skulle emellertid innebära en alltför tung belastning på statsfinanserna under förutsättning att naturvärden upprätthölls på den nivå som hittills betraktats såsom önskvärd. Av betydelse är inte minst den pågående och väntade koncentrationen av antalet naturvårdsärenden som kan aktualisera ersättningskrav. Denna utveckling har framtingat stark återhållsamhet från naturvårdsmyndigheternas sida, när det gäller att ingripa mot mindre lämpliga exploateringsföretag. Härtill har framför allt bidragit, att det f. n. saknas sådana rättsliga möjligheter att framtinga ändamålsenlig samordning och lokalisering av täktverksamheten som skulle kunna bättre tillgodose naturvårdsintresset och samtidigt minska behovet av statliga ersättningar. Inte heller nuvarande lagstiftning kan således hindra den fortgående exploateringen av skyddsvärd natur utom i fråga om några mycket få objekt, som anses särskilt värdefulla.

A andra sidan har under den senaste tiden själva naturvårdsbegreppet undergått viss förskjutning och fått en mindre dogmatisk innebörd. En genom täkt ändrad landskapsbild anses ej alltid behöva innebära en total utarmning av landskapet under förutsättning att städning och efterbehandling sker på tillfredsställande sätt. Ett åsparti kan efter genomförd täkt ibland tillföras positiva värden från naturvårdssynpunkt, exempelvis genom anläggande av en konstgjord sjö. Stundom visar sig t. o. m. högar av slagg eller skrotsten utgöra karakteristiska inslag i landskapsbilden, vilka efter någon tid accepteras såsom omistliga. Begreppet återställning efter täkt har numera också börjat ifrågasättas. Enligt en åsiktsriktning är återställning av naturen över huvud inte möjlig. I stället bör täktområdena efterbehandlas så att marken på ett naturligt sätt ansluter till omgivande terräng. Det torde inte heller kunna bestridas, att den påtvingade återhållsamheten för det allmänna i fråga om ingripanden i täktfallen har varit av betydelse för att få till stånd en önskvärd angelägenhetsgradering av skilda fyndigheter. Detta har lett till ökad översiktsplanering och beredskap från myndigheter-

nas sida. Länsstyrelserna har på detta sätt fått möjlighet att snabbt ta ställning till frågan om de olika fyndigheternas skyddsvärde, så att det allmännas insatser kan koncentreras till de verkligt angelägna objekten.

Även på exploatorssidan har viss anpassning ägt rum. Man kan konstatera ökad förståelse för naturvårdens krav. Också av andra skäl har exploateringen inriktning delvis ändrats på ett sätt som varit ägnat att minska skadorna på landskapet. I brist på närbeläget naturgrus i åsar har man sålunda i ökad omfattning övergått till att genom krossning av fast berg och sten framställa makadam. I viss utsträckning förekommer också sandsugning på sjö- och havsbotten.

De nya tendenser som sålunda gör sig gällande kan emellertid knappast få större effekt på kort sikt. Inom överskådlig tid torde täkt av geologiskt material få lov att tillåtas i ungefär samma omfattning som f. n. Det allmännas möjligheter att styra exploateringen till mindre känsliga naturområden kan, om inte särskilda åtgärder vidtas, knappast väntas undergå någon nämnvärd förändring så länge nuvarande ersättningsbestämmelser består. Bestämmelsernas anknytning till markens värde den 1 januari 1965 medför visserligen, att ersättningsfrågan efter hand får minskad betydelse. Det har dock rests allt starkare krav på slopande eller begränsning av statens ersättningsskyldighet med anledning av ett för den enskilde negativt beslut i tillståndsfråga. Enligt denna uppfattning skulle en fastighetsägare lika litet här som i vissa liknande situationer ha någon ovillkorlig rätt att ekonomiskt tillgodogöra sig marken. Som jämförelse har nämnts, att ägaren i princip ej är berättigad till ersättning för mistad tätbebyggelserätt enligt byggnadslagen eller för inskridanden enligt fornminneslagen eller miljöskyddslagen (1969:387). I samband med den år 1970 påbörjade översynen av naturvårdslagen och med arbetet på den fysiska riksplaneringen är ersättningsfrågorna med anknytning till glesbebyggelse föremål för särskild uppmärksamhet.

I detta läge har framförts krav på refor-

mer i syfte att redan nu — utan rubbning av gällande ersättningsprincip i naturvårdslagen — hindra en onödig spridning av täkterna. Som ett alternativ har nämnts att ge täktplanerna starkare rättsverkan, som ett annat att få till stånd rationalisering av täktverksamheten genom samverkan mellan fastighetsägare inom ett lämpligt område i form av tvångssamfällighet.

I yttrande till statsrådsprotokollet den 23 maj 1969 anförde chefen för justitiedepartementet följande som grund för sin hemställan om bemyndigande att tillkalla sakkunniga för utredning av frågan om samfälligheter för täkt av grus m. m.

Naturvårdslagen den 11 december 1964 (nr 822) trädde i kraft den 1 januari 1965 (prop. 1964: 148, 3LU 1964: 41, rskr 371). Genom lagen infördes bl. a. bestämmelser om tillståndstvång för täkt av sten, grus, sand och lera för annat ändamål än markinnehavares husbehov. Tillståndsmyndighet är länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan förelägga den som söker täkttillstånd att förete en s. k. täktplan. Sådan plan skall medge en samlad bedömning från naturvårdssynpunkt av den tekniskt och ekonomiskt mest rationella exploateringen av fyndigheten. Som följd härav kan skyldigheten för sökanden att lägga fram plan även gälla andra fastigheter än sökandens. Planen skall vara vägledande och utgöra det utredningsmaterial, på vilket länsstyrelsen kan grunda sitt beslut. I samband med att tillstånd lämnas, får länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter att företagets menliga inverkan på landskapsbilden såvitt möjligt begränsas eller motverkas.

Har täkttillstånd vägrats eller förenats med föreskrifter och kan marken därför användas endast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess värde vid tiden för lagens ikraftträdande är ägaren berättigad till ersättning av staten för den skada han lider.

Syftet med dessa bestämmelser om täktreglering är att hindra att grus och annat material tas ut planlöst och på ett för landskapsbilden ogynnsamt sätt.

Vid riksdagsbehandlingen av naturvårdslagen framhöll tredje lagutskottet i sitt av riksdagen i denna del godkända utlåtande (1964: 41) att de

framtida ersättningsbeloppen för hindrad täktverksamhet kunde väntas bli avsevärda. Utskottet ansåg därför att särskilda överväganden måste göras, så att täktregleringen inte äventyrades av finansiella skäl. Utskottet pekade därvid bl. a. på det fall att en fyndighet berör flera fastigheter och att en enstaka fastighetsägares tillståndsansökan måste avslås, fastän från naturvårdssynpunkt hinder inte skulle möta mot ett gemensamt uttag ur fyndigheten. Enligt utskottet skulle ersättningsanspråk mot det allmänna kunna tänkas utebli, om förutsättningar tillskapades för att tvångsvis genomdriva ett gemensamt uttag. Mot bakgrund av det anförda beslöt riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning av frågan om bildande av tvångssamfälligheter för täktverksamhet (rskr 371).

Frågan om täktssamfällighet har därefter ägnats uppmärksamhet i riksdagen vid ett par tillfällen. Av särskilt intresse är de motioner som förekom vid 1968 års riksdag (I:427 och II:521). I motionerna föreslogs en effektivare reglering av täktverksamheten och ifrågasattes om inte täktplanerna måste förbindas med en stramare rättsverkan. Detta skulle enligt motionärerna kunna ske genom att planerna fastställdes eller efter utställning fick vinna laga kraft. Riksdagen ansåg det lämpligt att motionsförslaget togs upp till närmare granskning i samband med den begärda utredningen.

Erfarenheterna under den tid naturvårdslagen tillämpats visar, att det vid exploatering av fyndigheter inom en enda fastighet eller ett samägt komplex av fastigheter finns förutsättningar att uppnå ett från landskapsvårdssynpunkt acceptabelt resultat beträffande utformningen av täktområdet såväl under pågående som efter avslutad brytning. Däremot har, såsom statens naturvårdsverk i flera sammanhang framhållit, motsvarande resultat inte kunnat uppnås när fyndigheten är uppdelad på flera markägare.

Visserligen kan länsstyrelsen kräva en gemensam täktplan och med denna som underlag skapa garantier för att täktområdet på lång sikt får en godtagbar terrängutformning. Genom ett sådant förfarande är det emellertid inte möjligt att utan att staten ådrar sig ett alltför betungande ersättningsansvar åstadkomma en från naturvårdssynpunkt önskvärd koncentring av brytningen. I stället sker denna ofta i ett flertal små täkter under lång tid. Naturvårdsintresset kan visserligen beaktas inom varje fastighet som ingår i planen men däremot inte med utgångspunkt från en samlad bedömning av planområdet som helhet. Detta är otillfredsställande med hänsyn till landskapsvården.

Som framgår av det anförda är de rättsliga medel som nu står till förfogande inte tillräckliga för att i fråga om fyndigheter som sträcker sig över flera fastigheter genomföra en från naturvårdssynpunkt lämplig lokalisering och samordning av täktverksamheten. Jag anser därför att frågan om den reglering som behövs på området bör utredas närmare.

För att tillgodose syftet med en sådan reform är olika lösningar möjliga. En föreslagen utväg är att inom byggnadslagens ram tillskapa ett med rättsverkningar förenat planinstitut för täktreglering. Mot en sådan lösning talar dock det förhållandet att reglerna om ersättning vid exempelvis vägrad eller fördröjd täktverksamhet och vid inlösen kan bli komplicerade. Tanken på att konstruera täktplaner som skall fastställas har vidare prövats så sent som i samband med naturvårdslagens tillkomst men avvisats. En annan lösning kunde tänkas bestå däri att särbestämmelser för täktsamfälligheter intas i den kommande nya fastighetsbildningslagen som komplettering till reglerna där om samfälligheter. Eftersom täktverksamhet i regel är inriktad på brytning under begränsad tid och fastighetsbildningslagen i princip tar sikte på fastighetsreglering för mera stadigvarande ändamål är inte heller en lösning av detta slag invändningsfri.

I första hand bör i stället övervägas om frågan kan lösas genom att möjligheter öppnas att skapa samfälligheter för gemensamt uttag från fyndigheter som sträcker sig över flera fastigheter. En sådan lösning innefattar visserligen en rad rättsliga problem av komplicerad natur men innebär å andra sidan att man sannolikt får ett verksam instrument för reglering av täktverksamheten.

Huvuddragen i en lagstiftning med denna inriktning skulle kunna utformas på följande sätt. En grundläggande regel bör vara att länsstyrelsen får ställa som villkor för täktverksamhet att täktsamfällighet bildas för ett samfällt bedrivande av verksamheten inom ett på lämpligt sätt avgränsat område. Med ledning av en upprättad täktplan bör länsstyrelsen besluta om

täktens lokalisering och omfattning samt om behövliga återställningsarbeten. De regler som behövs därvid bör utformas så att några kostnader i regel inte uppkommer för det allmänna. För att ett samfällt bedrivande av täktverksamheten alltid skall kunna komma till stånd bör vidare bestämmelser finnas om rätt att exploatera fyndighet på annans mark inom samfälligheten. Regler om gemensam förvaltning av täktverksamheten m. m. och om tvångsanslutning bör slutligen kunna utformas med ledning av sådana lagar som reglerar frågor om samverkan mellan olika fastighetsägare för särskilda ändamål och som medger möjlighet att under vissa förutsättningar tvångsansluta fastighet till ett gemensamt företag eller i visst avseende utnyttja den för annan fastighet. En redogörelse för sådan lagstiftning finns i prop. 1966: 128 s. 30 med förslag till lag om vissa gemensamhetsanläggningar m. m.

Av direktiven framgår, att utredningsarbetet bör syfta till att i fråga om fyndigheter som sträcker sig över flera fastigheter åstadkomma regler som möjliggör en från naturvårdssynpunkt lämplig lokalisering och samordning av täktverksamheten. Beträffande vägarna att nå detta syfte anges, att i första hand bör övervägas samfällighetsbildning för gemensamt uttag från fyndigheter av ifrågavarande slag. Direktiven utsluter dock ej vissa andra lösningar, låt vara att mot dem anförts invändningar, som medför att samfällighetsbildning anvisas som förstahandsalternativ.

Av de övriga i direktiven nämnda alternativen märks främst utvägen att inom byggnadslagens ram skapa ett med rättsverkningar förenat planinstitut för täktreglering. I direktiven påpekas bl. a., att denna tanke prövats så sent som i samband med naturvårdslagens tillkomst men då avvisats. Härmed synes vara åsyftat, att 1960 års naturvårdsutredning i sitt betänkande uttalat att det inte torde finnas anledning att konstruera täktplaner med fastställelse och därav följande rättsverkningar i likhet med byggnadslagens planinstitut och att det borde vara tillräckligt med en informell, vägledande planering till grund för myndigheternas beslut. I övrigt har i samband med naturvårdslagens tillkomst någon diskussion av detta alternativ inte redovisats, och i

riksdagens begäran år 1964 hos Kungl. Maj:t om utredning berörs ej denna möjlighet utan endast samfällighetsmodellen. Anledningen till att tanken på planfastställelse över huvud taget diskuteras i grustäktskommitténs direktiv synes vara, att den — såsom förut nämnts — tagits upp även vid 1968 års riksdag och då ansetts böra prövas på nytt i samband med den år 1964 begärda utredningen.

I de vid 1968 års riksdag väckta motionerna (I:427 och II:521) ifrågasätts, om inte täktplan måste förbindas med stramare rättsverkan, antingen genom att planen fastställs eller genom att den efter utställning får vinna laga kraft. Anledningen till denna uppfattning synes emellertid främst vara vissa iakttagelser som motionärerna gjort angående ofullständig avtalsreglering såsom komplement till täktplaneringen. Några brister i fråga om möjligheterna att kräva täktplan eller att få sådan plan genomförd synes i och för sig inte göras gällande.

Däremot anges i motionerna ett syfte med planfastställelse eller motsvarande åtgärd vara att åstadkomma tvångsinlösen av mark med äganderätt så att alla delar av fyndigheten kan komma i samme ägares hand. Om det inte kan åstadkommas avtal om gemensam eller samtidig täktverksamhet, bör nämligen enligt motionärerna rättsmedel i släkt med tomtexpropriation vid tomtbildning enligt byggnadslagen kunna tillgripas så att ägare av större delen av planerad grustäkt medges lösningsrätt till sådana mindre delar som hindrar rationell täktverksamhet. De åsyftade reglerna i byggnadslagen har funnits upptagna i lagens 46 och 47 §§, vilka dock numera delvis upphävs och ändrats i samband med fastighetsbildningslagens införande den 1 januari 1972. Motivet för bestämmelserna har varit det allmännas intresse av att stadsplan och tomtindelning blir genomförda. För att tomt skulle bli rättsligen bestående — något som var nödvändigt bl. a. för att den skulle få bebyggas — krävdes, att samtliga tomtdelar var i samme ägares hand. Något motiv av sådan tvingande karaktär föreligger ej i nu ifrågavarande

sammanhang. Grustäktskommittén kan inte finna skäl att tillgripa tvångsinlösen av äganderätt till mark som ett medel att åstadkomma samordnad täktverksamhet. Det allmänna intresse som gör sig gällande i förevarande sammanhang leder ej längre än till ett krav på effektiv samordning och gör det inte nödvändigt att överföra hela fyndigheten i en ägares hand. Mot en tvångsrätt av detta slag kan enligt kommitténs mening invändningar resas från principiell synpunkt, även om den som får avstå sin mark erhåller full gottgörelse. För att tillgodose exploateringsändamål synes anordningen över huvud taget vara ganska främmande och ej heller erbjuda några fördelar utöver dem som nås genom samfällighetsbildning. Denna, som bygger på gällande fastighetsindelning och ej rubbar bestående äganderättsförhållanden, är ett för det aktuella syftet bättre avpassat och också fullt tillräckligt institut, som på många områden inom fastighetsrätten visat sig vara ett i hög grad ändamålsenligt medel för samverkan.

Inte heller behövs planfastställelse eller liknande anordning för att en samfällighet skall komma till stånd. Bildandet kräver visserligen en prövning av förutsättningarna genom myndighets försorg, men huruvida myndighetens beslut skall betraktas som ett genomförande av täktplanen eller som en formellt fristående åtgärd är enligt kommitténs mening en sekundär fråga.

Som en annan möjlighet har i direktiven anvisats att i den nya fastighetsbildningslagen införa särbestämmelser för täktsamfälligheter som komplettering till lagens regler om samfälligheter. Kommittén anser inte heller denna lösning böra komma i fråga. Med samfällighet enligt fastighetsbildningslagen menas detsamma som samfällt område eller samfälld ägolott, och skapandet av en sådan samfällighet innebär alltså en fastighetsbildningsåtgärd. Ätminstone för flertalet hithörande fall torde lösningen, såsom antyds i direktiven, inte vara lämplig med hänsyn till att åtgärden i princip förutsätter, att ändamålet är av stadigvarande betydelse för fastigheterna. Vidare är en åtgärd

som innebär marköverföring enligt kommitténs mening här onödigt långtgående, samtidigt som de uppkommande problemen är av den beskaffenhet att de knappast kan till fullo lösas genom fastighetsbildning. Att anvisa samfällighet enligt fastighetsbildningslagen som enda möjlighet kan uppenbarligen ej komma i fråga. I den mån sådan samfällighet likväl bildas möter det å andra sidan ej hinder att — efter tillstånd enligt 18 § naturvårdslagen — gemensam täkt bedrivs med stöd av lagen (1921:299) om förvaltning av bysamfälligheter och därmed jämförliga samfälliga ägor och rättigheter.

Kommittén har på grund av det anförda funnit sig böra inrikta utredningsarbetet enbart på det i direktiven angivna förstahandsalternativet, dvs. täktsamverkan genom bildande av tvångssamfälligheter av gängse karaktär.

Frågan om lagstiftning rörande täktsamfälligheter som ett medel att främja naturvården har, som framgår av direktiven, tidigare diskuterats vid flera tillfällen.

Första gången frågan på allvar har tagits upp i ett officiellt sammanhang synes vara i ett yttrande från Svenska naturskyddsföreningen över två vid 1958 års riksdag väckta motioner (I:150 och II:174), vari begärs skyndsamt utredning om uttagande av exploateringsavgifter vid grus- och stentäkter att användas för naturvårdande uppgifter. Föreningen uttalar, att det skulle vara av största värde, om en ås eller ett åsparti som har flera ägare kunde behandlas som en samfällighet. Detta skulle enligt föreningen möjliggöra en god planering, som borde kunna resultera i mera rationell täktverksamhet och bättre aktgivande på naturvårdens och samhällets krav av annat slag.

Önskemålet om samverkan tas visserligen ej upp vare sig i tredje lagutskottets utlåtande över motionerna (1958:14) eller i betänkandet »Grusexploateringen i Sverige» (SOU 1960:3), som blev resultatet av den av riksdagen (rskr. 1958:192) i enlighet med lagutskottets utlåtande begärda utredningen om den framtida exploateringen av grus och liknande tillgångar ävensom om uttagande av exploateringsavgifter vid grus- och stentäkter att användas för naturvårdande uppgifter. I betänkandet föreslås dock möjlighet för länsstyrelsen att göra täkttillstånd beroende av framläggande av plan för före-

taget. I remissyttrande över betänkandet framhåller Svenska naturskyddsföreningen med anledning av sistnämnda förslag, att det bör beredas möjlighet för länsstyrelsen att tvångsvis åstadkomma gemensam plan för flera täkter som berör samma område eller samma del av en ås. Ett mera komplicerat önskemål är enligt föreningen att även i övrigt kunna behandla hela åspartier som en samfällighet. Detta skulle vara av utomordentligt värde för att motverka irrationell exploatering. Syftet att förhindra att det inom ett begränsat område uppkommer ett flertal mindre grustäkter på grund av äganderättsliga förhållanden uppbär också det i remissyttrandet från länsstyrelsen i Östergötlands län framförda förslaget att såsom villkor för täkter bör kunna föreskrivas, att exploatören förfogar över sådana områden att dessa med hänsyn till täktens inverkan på landskapsbilden kan anses utgöra lämpliga enheter.

Tanken på samfällighetsbildning för att komma till rätta med den störande småtäktsverksamheten framförs även av länsarkitekten i Örebro län i ett yttrande till den år 1960 tillkallade naturvårdsutredningen. Lämpligt utformade grussamfälligheter kunde sålunda bildas och förläggas till områden där täkt från naturbildssynpunkt ej skulle innebära så allvarliga men.

I naturvårdsutredningens betänkande (SOU 1962:36) berörs frågan om den gällande fastighetsindelningens betydelse för en ratio-

nell täktverksamhet. Enligt utredningen är parcelleringen i många fall så djup eller fastighetsindelningen i övrigt så irrationell att en täktverksamhet som helt bygger på den enskilde fastighetsägarens intressen och individuella önskemål framstår som högst betänklig. Utredningen har övervägt att i samband med den pågående översynen av fastighetsbildningslagstiftningen aktualisera frågan om bildande av särskilda grussamfälligheter genom ett tvångsförfarande. Enligt utredningen skulle emellertid de värderingsförfaranden som behövdes för att ex officio reglera delaktighet i en dylik samfällighet bli mycket komplicerade. Utredningen har därför avstått från denna lösning. Enligt vad naturvårdsutredningen inhämtat kommer förslag om bildande av dylik samfällighet under frivillig medverkan av berörda sakägare att framläggas, och det kan enligt utredningens mening då vara skäl att först få någon erfarenhet hur ett frivilliginstitut verkar¹.

Naturvårdsutredningen framhåller vidare, att det med tanke på rådande ägosplittring i olika delar av landet inte är ovanligt att en täktfyndighet är uppdelad på flera fastigheter med skilda ägare på ett sådant sätt att en från naturvårdssynpunkt acceptabel lösning knappast kan åstadkommas annat än under samverkan mellan samtliga berörda fastighetsägare. Som regel torde även tekniska och ekonomiska skäl tala för en dylik samverkan. I sådana fall bör enligt utredningen krävas en gemensam plan för hela täktområdet eller den mindre del därav som från naturvårdssynpunkt lämpligen bör kunna exploateras för sig. I utredningens lagförslag kommer detta till uttryck genom att tillstånd till täkt kan göras beroende av att plan för täkt av lämplig omfattning framläggs. Naturvårdsutredningen finner ej anledning att konstruera sådan plan med fastställelse och därav följande rättsverkningar i likhet med byggnadslagens planinstitut. Det bör enligt utredningen vara tillräckligt att välja formen informell, vägledande planering, som bildar det utredningsmaterial på vilket myndigheterna grundar sina beslut.

Den fastighetsägare som i här avsedda fall önskar bedriva täkt på sin fastighet, trots att han inte lyckats åvägbringa samverkan med grannarna, befinner sig enligt naturvårdsutredningen i ett betydligt ogynnsammare läge än om samverkan kunnat åstadkommas. Förutom att han ensam får stå för kostnaderna för en gemensam täktplan måste han nämligen räkna med att nödvändigheten av att vid uttaget respektera fastighetsgränserna medför ett betydligt försämrat ekonomiskt utbyte. Han torde också i allmänhet ha att räkna med större återställningskostnader än som skulle ha belöpt på hans del i ett gemensamt uttag. Det torde därför, heter det i betänkanudet, i praktiken bli mindre vanligt, att en ensam fastighetsägare under angivna omständigheter fullföljer ansökan om täkttillstånd.

Den aktuella frågan har tilldragit sig intresse även vid remissbehandlingen av naturvårdsutredningens förslag. Överlantmätaren i Södermanlands län finner det beträffande grusfyndighet som berör flera fastigheter angeläget att täktplanen, då skäl föreligger därtill, i ett sammanhang upprättas över så stort område som bedöms rationellt från täktsynpunkt och erforderligt från naturvårdssynpunkt. Uppkomsten av sådana krater- och ravinlandskap som det finns avskräckande exempel på inom länet bör enligt överlantmätaren i all möjlig utsträckning motverkas. Förutom att de ter sig vederstyggliga från naturvårdssynpunkt innebär de ett nationalekonomiskt slöseri därigenom att outnyttjade ryggar kvarstår i anslutning till gränser mellan skilda täkter och att återstående material ofta blir fördärvat genom olämplig drift av täkter. Svenska teknologföreningen betonar likaledes, att täktplanen bör avse fyndigheten som sådan oberoende av fastighetsgränser, och framhåller som en fördel, att man härigenom också kan undslippa att på judiciell väg

¹ Härmed torde åsyftas de av lagberedningen föreslagna bestämmelserna om samfällighetsrätt och samfällighetsavtal (SOU 1960:24—25), vilka dock ej upptagits i den år 1970 antagna nya jordabalken (se prop. 1970:20 del A s. 390 ff).

skapa grussamfälligheter. Länsstyrelsen i Norrbottens län anser däremot, att ifrågasvarande med ägosplittringen sammanhängande problem gör att man troligen inte kan undvara regler om tvångsmässigt deltagande i en exploatering. Att någon form av tvångsförfarande behövs för bildande av grussamfälligheter anser även bl. a. länsstyrelserna i Stockholms och Kronobergs län.

Föredragande departementschefen (prop. 1964:148 s. 75) fann sig kunna i huvudsak ansluta sig till vad naturvårdsutredningen anförd om framläggande av täktplan. Sökanden bör sålunda kunna avkrävas täktplan av sådan omfattning att den tillåter en samlad bedömning från naturvårdssynpunkt av den tekniskt och ekonomiskt rationellaste exploateringen av den ifrågasvarande fyndigheten, och detta oavsett om täkt i sådan omfattning skulle komma att beröra även andra fastigheter än sökandens. Möjligheten att beträffande fyndighet som berör flera fastigheter påfordra en gemensam täktplan torde, uttalas det, komma att främja ett med hänsyn till landskapsvärden önskvärt samgående mellan ägarna. Om sökanden trots anmodan ej företer täktplan, bör ansökningen enligt departementschefen kunna avvisas utan sakprövning och utan rätt till ersättning.

I två likalydande motioner med anledning av propositionen (1964: I:822 och II:1011) berörs på nytt möjligheten att tvångsvis bilda täktsamfälligheter. Alla grusinnehav inom väl tilltagna områden skulle sålunda kunna samordnas till grussamfälligheter. Varje fastighetsägare inom en grussamfällighet skulle äga en så stor andel i värdet av samfällighetens totala grustillgångar som motsvarade värdet av grustillgångarna på den egna fastigheten. Utdelningen skulle sedan ske på grundval av denna andel oberoende av var inom samfälligheten grusbrytningen bedrivs. En möjlighet att om så behövs tvångsvis kunna ordna samfälligheter skulle enligt motionärerna kunna vara till stor nytta, även om ersättningsbestämmelserna i övrigt utformades enligt lagförslaget.

Tredje lagutskottet (1964:41 s. 93 f) fin-

ner det med tanke på de väntade höga ersättningarna för hindrad täktverksamhet nödvändigt med särskilda överväganden, så att täktregleringen ej kan komma att äventyras av finansiella skäl. Fall kan enligt utskottet tänkas inträffa, där en fyndighet berör flera fastigheter och en enstaka fastighetsägares tillståndsansökan måste avslås, fastän det från naturvårdssynpunkt ej skulle möta hinder mot ett gemensamt uttag ur fyndigheten. Ersättningsanspråk mot det allmänna skulle i vissa fall kunna tänkas utebli, om förutsättningar skapades för att tvångsvis genomdriva ett gemensamt uttag. Utskottet erinrar om att närliggande exempel finns i bysamfällighetslagen och i vattenlagens regler om dikningssamfällighet. Frågan om att bilda samfälligheter för täktverksamhet bör därför, uttalas det, bli föremål för utredning.

I skrivelse till Kungl. Maj:t (1964:371) har riksdagen anhållit om den ifrågasvarande utredningen.

Vid 1966 års riksdag har väckts motioner (I:604 och II:765) angående en översyn av de rättsliga och ekonomiska betingelserna för naturvårdens markfrågor i syfte att förverkliga en långsiktig naturvårdsplanering, varvid bl. a. erinrats om den av 1964 års riksdag begärda utredningen. Motionärerna framhåller, att denna lagstiftningsfråga bör behandlas som en del av det större problemet om bättre rättsliga och ekonomiska villkor för naturvården. Beträffande skyddsvärda åspartier och andra materialfyndigheter borde, uttalas det, själva ersättningsärendena kunna spridas ut under en längre tidsperiod, om stora ekonomiska samfälligheter bildades. De nuvarande svårigheterna att i praktiken följa en allmänt sett rimlig regional planering beträffande utnyttjande och skydd av materialfyndigheter sammanhänger enligt motionärerna i hög grad med att fyndigheterna inom en trakt vanligen är uppdelade på ett stort antal ägare och att varje egendom fungerar som en sluten ekonomisk enhet. Upprättande av vittomfattande täktplaner, som också redovisar skydd av vissa åspartier m. m., har föga betydelse för skyddsfrågans ekonomiska sida, om de par-

tier som bör skyddas ligger inom andra fastigheter än dem där brytning avses få ske. Länsstyrelserna måste sålunda för det mesta räkna med att avslag på täktansökningar kan medföra lagligt berättigade ersättningsanspråk, även om betydande andra fyndigheter av samma kvalitet men av mindre natur- och kulturvårdsvärde finns i samma trakt. På grund av de bristande samordningsmöjligheterna och de tätt duggande täktansökningarna torde länsstyrelserna under nuvarande förhållanden bli tvungna att i fråga om stora delar av landet redan inom den närmaste framtiden ta ställning till flertalet väsentliga skyddsfrågor rörande fyndigheter med enskilda markinnehav. Detta skulle enligt motionärerna kunna undvikas, om länsstyrelserna fick rätt att som villkor för exploateringstillstånd kräva samordning av täktverksamheten inom ramen för ekonomiska samfälligheter. Varje fastighetsägare inom ett lämpligt avgränsat område skulle ingå i samfälligheten med en andel, som motsvarade värdet av den egna fastighetens materialinnehav. Utdelningen skulle sedan ske på grundval av denna andel oberoende av var inom området material bryts. För att en sådan samfällighet skall fungera krävs givetvis omfattande förberedelser, inte minst av teknisk art. För att samfälligheterna på önskvärt sätt skall kunna tjänstgöra som lokaliseringsinstrument, måste de enligt vad motionärerna uttalar omfatta väl tilltagna områden, vari ingår både fyndigheter för täkt och tilltänkta skyddsobjekt.

I utlåtande över motionerna anför jordbruksutskottet (1966:24 s. 38), att någon utredning angående frågan om bildandet av tvångssamfälligheter för täktverksamhet ännu inte tillsatts men att den är under övervägande i vederbörande departement. Utskottet finner därför för sin del ej skäl föreligga att riksdagen vidtar någon åtgärd med anledning av motionerna. Riksdagen har beslutat i enlighet därmed.

Frågan om bildande av tvångssamfälligheter har vidare aktualiserats i en framställning till Kungl. Maj:t år 1967 av regionplanenämnden i Stockholmstraktens regionplaneförbund. Med anledning av de erfa-

renheter nämnden gjort i ett ärende angående skapande av naturreservat finner nämnden, att naturvårdslagen inte ger tillräckliga möjligheter att rättvist avväga olika intressen mot varandra. Lagen bör därför skyndsamt kompletteras på sådant sätt att tvångssamverkan kan föreskrivas för större grusförsörjningsområden.

I utlåtande över regionplanenämndens framställning framhåller länsstyrelsen i Stockholms län till en början det angelägna i att myndigheterna lagstiftningsvägen får möjlighet att reglera täktverksamheten i ett översiktligt sammanhang för att bättre tillgodose de krav på natur- och landskapsvård som naturvårdslagen hävdar. Efter en närmare diskussion angående en översiktlig grusförsörjningsplanering understryker och utvecklar länsstyrelsen behovet av föreskrifter om bildande av tvångssamfälligheter för täktverksamhet. Vid bedömningen av täktansökningar har länsstyrelsen som främsta uppgift att, med tillvaratagande av naturvårdens intressen, så långt det är möjligt begränsa eller motverka arbetsföretagens menliga inverkan på landskapsbilden. Länsstyrelsen kan således, om så anses erforderligt, infordra gemensam täktplan för flera för exploatering upplåtna fyndigheter, belägna i omedelbar närhet till varandra. Därvid kan, heter det, naturvårdens intressen i full utsträckning beaktas inom varje i täktplanen ingående fastighet men ej inom planområdet, uppfattat som en enhet. Bedöms en av fastigheterna vara så skyddsvärd att den helt eller till större delen skall undantas från exploatering, måste ersättning härför utgå till markägaren/exploatören. Denna ersättning betalas av kronan och belastar således inte de övriga i planen ingående fastigheterna, trots att dessa genom undantagandet av den första fastigheten kan tillgodogöra sig sina fyndigheter i större utsträckning än om dessa prövats var för sig. Detta uppenbara missförhållande skulle enligt länsstyrelsen undvikas, om en tvångssamfällighet bildades. Den totala kvantiteten grus av de inom täktplaneområdet befintliga fyndigheterna skulle då summeras, varefter den sammanlagda grus-

massa som undantogs för naturvården fördelades procentuellt på samtliga i planen ingående fastigheter. Den kvantitet för vilken ersättning skulle utgå blev då i avsevärd mån reducerad, om ens aktuell.

Enligt länsstyrelsen finns det vidare ett starkt behov av att i en samfällighet kunna tvinga in en markägare som inte har för avsikt att omedelbart exploatera sin fyndighet. En för exploatering lämpad fastighet som på ett naturligt sätt skulle utgöra en del av ett täktplaneområde kan genom att inte användas för detta ändamål omintetgöra det från naturvårdssynpunkt mest ändamålsenliga genomförandet av en täktplan. I det fall då en markägare vägrar att exploatera sin fastighet borde, uttalas det, inlösen-skyldighet för kronan föreligga, om användandet av fastigheten för grustäktsändamål vore av betydelse för återställningsarbetets genomförande. Efter avslutad täkt skulle i mån av intresse marken överlåtas till kommunen mot ersättning, i annat fall till enskild intresserad.

Över regionplanenämndens framställning har utlåtande avgivits även av naturvårdsverket, som finner att erfarenheterna av den täktreglering som genomförts i landet efter tillkomsten av naturvårdslagen klart visar att de i förutnämnda och vissa senare väckta riksdagsmotioner samt i regionplanenämndens framställning anförda synpunkterna måste vinna beaktande, om det skall bli möjligt att på ett meningsfullt sätt hävda naturvårdens intressen. Tillkomsten av naturvårdslagen har visserligen gjort det möjligt att i viss utsträckning dämpa den tidigare ofta helt planlösa exploateringen av rullstensåsar och andra istida sand- och grusavlagringar. Ännu saknas emellertid enligt verkets mening bestämmelser som gör det möjligt att med tvingande verkan genomföra en från naturvårdssynpunkt nödvändig lokalisering och samordning av täktverksamheten. I stor utsträckning har markägare och exploatörer, uttalas det, ännu möjlighet att hävda en exploatering som omöjliggör en med hänsyn till landskapsbildens godtagbar utformning och efterbehandling av täkterna. Avsaknaden av bestämmel-

ser om att en sökande av täkttillstånd skall kunna styrka att det föreligger ett aktuellt behov av ytterligare täkter inom det grusförsörjningsområde där den fyndighet som skall exploateras är belägen medför vidare en omotiverad spridning av täktverksamheten. Naturvårdsverket anser, att nu berörda ingrepp på grund av goda avsättningsmöjligheter blir särskilt svårbemästrade inom de med hänsyn till allmänhetens utnyttjande mest frekventerade miljöerna, dvs. intill städer och tätorter samt utmed vägar.

Naturvårdsverket erinrar om att mot naturvårdens krav på begränsad utbrytning av en fyndighet ej sällan anförs, att det från såväl naturvårdssynpunkt som nationalekonomisk synpunkt är slöseri att ej allt användbart material i en fyndighet tillvaratas. Verket har i viss utsträckning biträtt dessa synpunkter genom att även i känsliga miljöer tillstyrka totalutbrytning, dock under förutsättning att skadan av ingreppet kan elimineras genom återfyllning av annat material eller genom anläggande av en grundvattensjö som kan förutses berika landskapsbildens intressen. I övrigt har hävdats, att utbrytningen av fyndigheter i känsligt läge i princip bör inskränkas till de partier som är belägna ovan omgivande nivå. Verket framhåller, att de här redovisade begränsningarna i täktverksamheten hittills hävdats endast i fall där de ej bedömts vara oskäligt betungande eller innebära uppenbart missförhållande enligt 1 resp. 29 § naturvårdslagen och därmed ej medför rätt till ersättning.

Möjligheterna att med stöd av naturvårdslagen komma till rätta med de problem som är förknippade med täktverksamheten är sålunda enligt vad naturvårdsverket framhåller i praktiken ofta förhållandevis begränsade. Lagen tycks främst vara skriven med tanke på fyndigheter som ägs av en markägare. Verket anser att, om en fyndighet däremot är uppdelad på flera markägare resp. exploatörer, läget genast blir mera komplicerat. För sådana fyndigheter kan visserligen med stöd av gällande rätt krävas gemensam täktplan och skapas garantier för att täktområdet på lång sikt

erhåller en tillfredsställande terrängutformning. Däremot är det enligt verket inte möjligt att åstadkomma en från naturvårdssynpunkt önskvärd koncentring av brytningen, utan denna sker oftast i ett flertal små täkter under lång tid. Med stöd av nuvarande bestämmelser är det i detta sammanhang vidare inte möjligt att på det för landskapsbilden mest givande sättet utnyttja de massor som markägarna enligt 1 och 29 §§ naturvårdslagen skall avstå för naturvärden utan ersättning. Länsstyrelserna kan, påpekas det, intill gränsen för uppenbart missförhållande få naturvårdens intressen beaktade inom varje fastighet som ingår i en gemensam täktplan men inte inom planområdet som helhet. De volymer som skall avstås skulle enligt naturvårdsverkets uppfattning i långt högre grad än vad nu är fallet kunna eliminera grusexploaterings skadeverkningar, om de i stället för att plottas bort på enskilda fastigheter kunde tas ut inom det mest skyddsvärda partiet av en fyndighet. Genom att införa bestämmelser om bildandet av tvångssamfälligheter för täktverksamheten skulle det bl. a. bli möjligt att bemästra de nu berörda lokaliserings- och samordningsfrågorna och därmed komma till rätta med de från naturvårdssynpunkt mest väsentliga täktproblemen.

I detta sammanhang kan också nämnas två vid 1968 års riksdag väckta motioner (I:427 och II:521), som utmynnar i ett förslag om anhållan hos Kungl. Maj:t angående utredning och förslag till reglering av täktverksamheten i syfte att förbinda för tillståndsgivningen erforderlig täktplan med vissa starkare rättsverkningar men som också berör frågan om gemensambetsbrytning. Motionärerna erinrar om naturvårdsutredningens ståndpunkt, enligt vilken täktplanen skall vara informell och vägledande och således inte — som byggnadslagens planinstitut — konstrueras med fastställelse. Efter att ha granskat en grustäktplan och funnit granskningen ge anledning till åtskilliga anmärkningar framhåller motionärerna, att samtliga större grustäktplaner givetvis ej är behäftade med alla här observerade brister men att det å andra sidan torde

finnas många andra olösta problem. Det förefaller därför motionärerna som om naturvårdsutredningen tagit alltför lätt på möjligheten att reglera täktverksamhet genom enbart en informell, vägledande planering. I stället måste, uttalas det, med skärpa ifrågasättas, om inte dessa planer måste förbindas med en stramare rättsverkan. Denna kan åstadkommas genom att planen fastställs eller efter utställning får vinna laga kraft. Om det i samband därmed inte kan åstadkommas avtal om gemensam eller samtidig täktverksamhet, bör enligt motionärerna rättsmedel i släkt med tomtexpropriation vid tomtbildning enligt byggnadslagen kunna tillgripas så att ägare av större delen av planerad grustäkt medges lösningsrätt till sådana mindre delar som hindrar rationell täktverksamhet. Motionärerna kan även tänka sig någon form av tvingande gemensambetsbrytning men finner, att även andra lösningar är möjliga och bör prövas.

Tredje lagutskottet påpekar i utlåtande över motionerna (1968:24), att tanken på fastställelse av täktplaner nyligen avisats av statsmakterna. Utskottet anser det ändå ej uteslutet, att tillämpningen av de gällande bestämmelserna givit erfarenheter som kan utgöra skäl för en omprövning av beslutet. Det förslag som motionärerna framlagt för att få till stånd en effektivare reglering av täktverksamheten har enligt utskottet ett nära samband med frågan om bildande av tvångssamfälligheter för sådan verksamhet. Det synes utskottet lämpligt, att motionsförslaget tas upp till närmare granskning i samband med den utredning som riksdagen begärt vid behandlingen av förslaget till naturvårdslag. Utskottet förutsätter, att så sker utan särskild framställning från riksdagens sida, och hemställer om avslag på motionerna.

Utskottets hemställan har bifallits av riksdagen.

Ytterligare en erinran om den begärda utredningen har gjorts i motioner till 1969 års riksdag (I:235 och II:267). När riksdagen på förslag av jordbruksutskottet (utl. 1969:46) avslagit motionerna, hade grustäktskommittén redan påbörjat sitt arbete.

Eftersom nuvarande lagstiftning ej innehåller särskilda bestämmelser om täktsamfälligheter, kan samverkan mellan fastigheter för täktändamål f. n. i princip ske endast med stöd av allmänna regler. Utmärkande för dessa är avsaknaden av tvångsmöjligheter och av sakrättslig bindning mellan fastigheterna. Täktsamverkan kan komma till stånd endast på frivillig väg, dvs. genom avtal, och detta har verkan uteslutande mellan de avtalsslutande parterna personligen och således inte mellan de fastigheter parterna representerar.

Bortsett från vissa allmänna inskränkningar råder avtalsfrihet. De som fått täkt-tillstånd kan således inom tillståndets ram i princip fritt komma överens om hur täkten skall bedrivas. Avtalet behöver ej inordnas under någon viss avtalstyp, och särskild form för avtalets ingående är inte föreskriven. Med hänsyn till det gemensamma ändamålet blir emellertid oftast associationsrättsens regler om bolag och föreningar av olika slag tillämpliga. För den enklaste formen av sammanslutning — det enkla bolaget — krävs varken registrering eller annan prövning av myndighet, men till skillnad från de mera utvecklade associationstyperna handelsbolag, aktiebolag och ekonomiska föreningar saknar det enkla bolaget rättskapacitet.

Att ett bolagsavtal eller annat avtal av hithörande slag endast gäller mellan parterna personligen innebär, att en avtalspart

genom att sälja sin fastighet eller avhända sig annan rätt till den fastighet han företräder kan omintetgöra täktens genomförande på avsett sätt. Överenskommelsen kan i regel ej få sakrättslig verkan genom inskrivning och gäller inte mot ny ägare till fastigheten utan att denne förbinder sig att följa avtalet. Att en sådan förbindelse avges är ju inte säkert ens när avtalet objektivt sett är fördelaktigt för nye ägaren. Ett visst skydd kan dock åstadkommas genom att i avtalet uppta en klausul, enligt vilken avtalspart vid anhändelse av sin fastighet har att göra förbehåll om skyldighet för nye ägaren att inträda som part i den förres ställe. Detta åliggande att göra förbehåll kan sanktioneras med skadeståndsskyldighet, för vars fullgörande säkerhet ställs.

Av mindre intresse i detta sammanhang är vissa arrangemang av speciell karaktär, som ger en sakrättslig effekt men knappast erbjuder någon allmängiltig lösning av samverkansproblemen. En exploatör som i form av nyttjanderättsavtal träffat överenskommelse med ett antal fastighetsägare om täkt från deras fastigheter kan således i princip genom avtalets inskrivning i fastigheterna tillförsäkra sig visst sakrättsligt skydd för rättigheten. Exploatören har då en självständig rätt mot var och en av de olika fastighetsägarna, och det är egentligen inte fråga om någon sådan gemensam täktverksamhet från fastighetsägarnas sida som det här gäller. En annan konstruktion, som veterligen

kommit till användning bara i ett enstaka fall, är laga skifte innebärande att all fastigheternas mark avsätts till samfällt område, varefter gemensam förvaltning av området med myndigheten kan ske med stöd av lagen (1921:299) om förvaltning av bysamfälligheter och därmed jämförliga samfällda ägor och rättigheter (Uppsala läns södra domsagas ägodelningsrätts utslag den 30 september 1969, ÄRU 1/1969). Omständigheterna i fallet var emellertid speciella, och det får anses ovisst, om avgörandet blir vägledande för rättstillämpningen. Enligt den nya fastighetsbildningslagen (1970:988) är det visserligen fullt möjligt att genom fastighetsreglering på motsvarande sätt utlägga ett gemensamt område (»samfällighet»). Som kommittén anfört på tal om utredningsuppdraget, erbjuder fastighetsbildning dock ej någon generellt tillämplig lösning av de förevarande problemen.

Vid naturvårdslagens tillkomst har, som framgått av redogörelsen för lagstiftningsfrågans tidigare behandling, vissa förhoppningar fästs vid möjligheten att genom gemensam täktplan främja ett med hänsyn till landskapsvården önskvärt samgående mellan fastighetsägare. En av länsstyrelsen godtagen grustäktplan har visserligen inte andra rättsverkningar än att täkt ej får ske i strid mot planen. En gemensam plan kan således inte grunda någon skyldighet för de i planen ingående fastigheternas ägare att samverka vid exploateringen. Enligt en i naturvårdsutredningens betänkande närmare utvecklade tankegång skulle emellertid den som i ett fall av ifrågavarande slag önskar bedriva täkt på sin fastighet befinna sig i ett betydligt ogynnsammare läge, om han inte lyckas åstadkomma samverkan med grannarna, detta med hänsyn till både skyldigheten att ensam stå för kostnaderna för den gemensamma täktplanen och sannolikheten av ett betydligt försämrat ekonomiskt utbyte ävensom större återställningskostnader.

För att få en uppfattning bl. a. om frekvensen av nu förekommande fall av täkt-samverkan har kommittén inhämtat vissa uppgifter från länsstyrelserna angående na-

turvårdslagens tillämpning under tiden 1 januari 1965—30 juni 1970. Av de sammanlagt 9 854 tillstånd som under denna tid meddelats enligt 18 § naturvårdslagen har omkring en tredjedel eller 3 267 gällt täkt från myndigheter som sträckt sig över flera fastigheter och där samverkan alltså i och för sig kunnat komma i fråga. Huruvida samgående också varit önskvärt och lämpligt i alla dessa fall framgår ej av de lämnade uppgifterna. Emellertid har det i 1 154 fall där flera tillstånd måst meddelas inom visst område angivits som från naturvårdssynpunkt direkt önskvärt med endast en gemensam brytning inom området. Från några länsstyrelser har uppgift i sistnämnda hänseende över huvud taget ej lämnats, sannolikt beroende på osäkerhet om frågans innebörd. Det verkliga behovet av samverkan kan därför antagas vara väsentligt högre än som framgår av de lämnade uppgifterna. Trots detta har redovisats endast 558 fall, där täkttillstånd grundats på frivillig samverkan. Det verkliga antalet är emellertid väsentligt lägre. Vid förfrågningar hos vissa länsstyrelser har nämligen uppgivits, att bland frivilligfallen medtagits även sådana där en exploatör ingått avtal om nyttjanderätt till ett flertal fastigheter med del i samma myndighet och att dessa fall utgör det alldeles övervägande antalet. Något för de enskilda fastighetsägarna gemensamt täktföretag är det här som nämnts inte fråga om. Med hänsyn till vad som nyss anförts om gemensam täktplans möjliga betydelse för frivillig samverkan kan det slutligen vara av intresse att påpeka, att sådan plan av länsstyrelsen krävts endast i 857 fall, i vilka inräknas även sådana som ännu ej avgjorts.

Anförda siffror bekräftar kommitténs erfarenhet, att frivillig täktsamverkan i egentlig mening förekommit endast i ringa omfattning och att förhoppningarna vid naturvårdslagens tillkomst om gemensam täktplans betydelse för främjande av samverkan även utan stöd av samfällighetslagstiftning ej blivit infriade. Gällande lagstiftning har således inte kunnat hindra, att landskapsvården på ett olyckligt sätt kommit att be-

drivas med utgångspunkt i förhållandena beträffande varje särskild fastighet för sig. Detta har i alltför många fall medfört aningen att taktillstånd måst lämnas beträffande en fastighet som — kanske till skillnad från grannfastighet vars ägare ej sökt tillstånd — bort fredas eller att ett för fastighetsägaren negativt beslut i tillståndsfrågan lett till betydande inskränkning i hans exploateringsmöjligheter och därmed till ersättningskyldighet för staten. Enligt uppgift från naturvårdsverket har visserligen fr. o. m. den 1 juli 1963 t. o. m. den 30 juni 1971 sammanlagt utbetalats ett jämförelsevis måttligt belopp — drygt 8 miljoner kronor — enligt 29 § naturvårdslagen eller på grund av motsvarande frivilliga uppgörelser till skydd mot olämplig taktexploatering; beloppet utgör omkring 15 procent av de sammanlagda statliga anslagen under perioden för säkerställande av naturvårdsobjekt. Detta får dock ej uppfattas som ett tecken på systemets förträfflighet utan beror på den begränsade tillgången på medel för ändamålet. Av denna anledning har ett stort antal skyddsvärda objekt fått lov att offras. Upprätthållandet av en i och för sig önskvärd landskapsvård skulle enligt kommitténs uppfattning med nuvarande lagstiftning föranleda krav på flerfaldigt större ersättningar än som hittills utgått. Av särskild betydelse är den väntade koncentrationen under de närmaste åren av antalet naturvårdsärenden som kan aktualisera ersättningskrav mot det allmänna.

Det anförda visar enligt kommitténs mening, att möjligheterna till samverkan på frivillig väg ej är tillräckliga och att vissa tvångsregler inte kan undvaras. S. k. tvångssamfälligheter har kommit till användning på flera viktiga områden inom fastighetsrätten, framför allt i syfte att göra de deltagande fastigheterna mera lämpade för avsedda primärändamål. Regler om tvångssamfälligheter finns exempelvis i vattenlagen (1918:523) för bl. a. torrläggning av mark, i lagen (1939:608) om enskilda vägar för fastigheters förseende med tillgång till väg och i lagen (1966:700) om vissa gemensamhetsanläggningar för komplettering av

fastigheter med gemensamhetsanläggningar av annat slag. De olika lagarna uppvisar i detaljerna betydande inbördes olikheter men har ändå så många gemensamma huvudlinjer att man kan tala om ett enhetligt grundmönster. Utmärkande för samfällighetsinstitutet är främst, att det utgör en sammanslutning för visst ändamål av två eller flera registerfastigheter. Någon fastighetsbildning i vedertagen mening är det inte fråga om. Skapandet av en samfällighet är alltså ej ägnat att rubba den bestående fastighetsindelningen, och varje fastighetsägare bibehåller sin individuella äganderätt till marken. Den sakrättsliga bindningen innebär, att en fastighets delaktighet i det gemensamma företaget är förenad med äganderätten till fastigheten och automatiskt medföljer vid överlåtelse eller exekutiv försäljning av denna. Vidare regleras frågorna om skyldighet för fastighetsägare att mot sin vilja med fastigheten ingå i samfälligheten och att låta marken tas i anspråk för det gemensamma ändamålet. Av stor betydelse är också delaktighetens fördelning mellan fastigheterna, vilken enligt nuvarande lagstiftning framför allt får betydelse för fördelningen av kostnaderna för verksamheten. En annan viktig fråga gäller utformningen av prövningsförfarandet. Slutligen upptas bestämmelser av associationsrättslig natur med uppgift att reglera samfällighetsförvaltningen och de organ som skall ombesörja denna.

Redan ur utredningsdirektiven kan härledas vissa grunder för utformningen av ett samfällighetsinstitut för täktändamål. Syftet med samfällighetsbildningen är således att vinna en från naturvårdssynpunkt lämplig lokalisering och samordning av täktverksamheten. Detta är av naturliga skäl lättare att åstadkomma inom ett större område, där hänsyn ej behöver tas till fastighetsgränserna. Den genom samfällighetsinstitutet ökade friheten för det allmänna vid planläggningen motsvaras av minskade möjligheter för den enskilde att utnyttja sin egendom på sätt han finner lämpligast. Såsom delägare i samfälligheten tvingas han underordna sig majoritetens beslut i åtskilliga hänseenden. Även dessa verkningar av samfällighetsbildningen måste självfallet beaktas vid den avvägning mellan naturvårds- och exploateringsintressena som erforderliga lagregler i ämnet bör vila på.

Enligt direktiven bör vidare en grundläggande regel vara, att länsstyrelsen får ställa som villkor för täktverksamhet att täktsamfällighet bildas för ett samfällt bedrivande av verksamheten inom ett på lämpligt sätt avgränsat område. Samfällighetsbildning skulle härigenom uppställas såsom ett villkor med principiellt samma syfte som de föreskrifter länsstyrelsen f. n. kan meddela, nämligen för att såvitt möjligt begränsa eller motverka täktföretagets menliga inverkan på landskapsbilden. Det ligger då nära till hands att tänka sig samma

förutsättningar för samfällighetsbildning som de vilka över huvud taget anses gälla vid prövningen av tillståndsfråga enligt 18 § naturvårdslagen.

Paragrafen anger visserligen ej uttryckligen förutsättningarna för täkttillstånd. Av sammanhanget liksom av paragrafens andra stycke framgår dock, att den sökta täktens inverkan på landskapsbilden skall tillmätas avgörande betydelse. Så mycket torde vara tydligt som att tillstånd inte kan vägras, om ett planerat täktföretag undantagsvis skulle anses ej ens i någon mån skada landskapsbilden. I övriga fall synes det — i brist på vägledande rättspraxis — inte vara möjligt att ange någon mera bestämd tolkning, utan prövningen av tillståndsfrågan blir i princip beroende på en fri avvägning mellan landskapsvårdens och grusförsörjningens intressen. Till viss hjälp vid bedömandet kan tjäna den klassificering av fyndigheterna som i vissa delar av landet gjorts i samband med översiktliga inventeringar. Det har emellertid visat sig, att den målsättning för naturvården som denna klassificering innebär ej kan i tillämpningen upprätthållas i avsedd omfattning bl. a. till följd av brist på medel för fullgörande av statens ersättningsplikt enligt lagens 29 §. Avgörande för tillstånds-givningen är därför i praktiken inte alltid någon ur 18 § härledd allmän förutsättning för tillstånd utan i stället ofta länsstyrelsens möjligheter att utforma tillståndet så att ersättningsskyldighet ej uppkommer. Där er-

sättning inte skulle kunna undvikas, blir i stället ofta tillgången på medel för ersättningskyldighetens fullgörande utslagsgivande.

Som ett motiv för bestämmelser om täkt-samfälligheter har såväl vid riksdagsbehandlingen år 1964 av förslaget till naturvårdslag som i grustäktskommitténs direktiv anförts önskvärdheten av att undvika de befara-de höga ersättningsbeloppen. I direktiven uttalas, att behövligen regler bör utformas så att några kostnader i regel ej uppkommer för det allmänna. Att avsikten skulle vara att i förevarande sammanhang rubba själva ersättningsprincipen i 29 § naturvårdslagen framgår däremot inte. I kommitténs uppdrag ingår ej att överse bestämmelserna om täkt från fyndighet inom enstaka fastighet, och med hänsyn till behovet av konsekvens i rättssystemet kan det ej komma i fråga att införa en annan och för den enskilde strängare ersättningsprincip, när det gäller flera fastigheter än när det gäller enstaka fastighet. Kommittén anser sig därför böra utgå från samma huvudprinciper som f. n. även vid prövning av fråga om tillstånd till täkt genom samfällighet. Om en från allmän synpunkt önskvärd samfällighetsbildning kan antas för den enskilde leda till sådant uppenbart missförhållande som avses i 29 § naturvårdslagen, bör således ersättning utgå.

Vad det gäller är att genom de möjligheter till rationalisering som samfällighetsinstitutet ger söka samtidigt åstadkomma en landskapsvård av tillfredsställande standard och en materialutvinning som för delägarna i samfälligheten leder till sådant ekonomiskt utbyte att ersättningsanspråk enligt 29 § ej ter sig berättigat annat än undantagsvis. Inom den sålunda angivna ramen, vilken alltså är densamma som redan nu gäller enligt naturvårdslagen, är det självfallet angeläget att reglerna om täkt-samfälligheter utformas så att naturvårdssynpunkterna blir tillgodosedda i största möjliga utsträckning. Även om principerna för prövningen blir oförändrade, innebär tillkomsten av ett samfällighetsinstitut i praktiken väsentligt ökade möjligheter för det allmänna att förhindra exploatering som

är olämplig från naturvårdssynpunkt. Det bör å andra sidan inte bli något självändamål vare sig att söka undanta viss procent av materialet för naturvården eller att främja större exploatering än som efterfrågas på marknaden. Med tanke på ersättningsfrågans framskjutna plats i den allmänna debatten vill kommittén också understryka, att samfällighetens funktion och betydelse ej har något nödvändigt samband med denna fråga. Det är av största vikt att genom samverkan tillvarata möjligheterna att förbättra landskapsvården också i sådana situationer då en prövning enligt nu gällande regler inte skulle leda till ersättningsskyldighet. Och när en ersättning är ofrånkomlig, ter den sig mera befogad, om den motsvaras av det ökade landskapsskydd som möjliggörs genom samverkan. Härtill kommer, att ersättningsfrågan efter hand får minskad vikt beroende på ersättningsanknytning till markvärdet den 1 januari 1965. Dessutom är ersättningsbestämmelserna nu föremål för förnyat övervägande. Möjligheterna att åstadkomma samverkan i större enheter får f. ö. — även om ersättningsrätten skulle upphävas — betydelse genom att bidra till en ekonomisk utjämning mellan sådana fastighetsägare som annars skulle få tillstånd till separat täkt och sådana som inte skulle få det.

Mot bakgrund av den säkerhetsventil som innefattas i ersättningsrätten enligt 29 § kan enligt kommitténs mening några egentliga betänkligheter ej anföras mot en långtgående skyldighet för fastighetsägarna inom det aktuella området att ställa sig till förfogande för en från allmän synpunkt önskvärd samverkan. En skyldighet för den enskilde att genom deltagande i gemensamt täktföretag medverka till lägre sammanlagda kostnader kan betraktas som ett utflöde av den allmänna plikten för den som utsätts för ett ingrepp att i skäligen omfattning söka begränsa skadeverkningarna. Härtill kommer det samhällsekonomiskt förkastliga i att det allmänna liksom f. n. skall belastas med avsevärda kostnader även i sådana fall då naturvårdsintresset på likvärdigt sätt kan tillgodoses utan en sådan belastning och

utan ökning av fastighetsägarnas ekonomiska bördor. Att de rationaliseringsvinster som kan uppnås genom samverkan i princip kommer att tillfalla det allmänna står i överensstämmelse med den hävdvunna grundsatsen vid tvångsförfogande över fast egendom till förmån för samhället. Ersättning till drabbad enskild person skall alltså endast motsvara dennes ekonomiska förlust.

Genom att de skilda fastigheter som har del i en fyndighet samverkar i ett gemensamt täktföretag kan skadorna på landskapsbilden normalt begränsas avsevärt i jämförelse med vad fallet skulle bli med ett flertal spridda täkter. Ett tillvägagångssätt är, att täkten öppnas i ena änden av den fyndighet som får exploateras och att erforderliga efterbehandlingsarbeten företas allteftersom brytningen fortskrider till andra delar av fyndigheten. Om brytningen sker effektivt, kan en väsentlig del av skadan på landskapet bli av övergående natur i än högre grad än vid separat täkt. Även när det gäller fyndigheter som anses böra helt eller till viss del fredas från exploatering kan betydande fördelar uppnås genom att man vid avvägningen mellan naturvårdsintresset och exploateringsintresset inte är hänvisad enbart till enstaka fastighet utan kan ta in ett större område i bedömningen. Med nuvarande regler måste man i fråga om en fastighet som bör skyddas antingen meddela tillstånd till täkt eller vid avslag utge ersättning, medan en intilliggande fastighet av ej särskilt skyddsvärd beskaffenhet måste lämnas utanför exploatering, när ägaren ej sökt täktillstånd. Man får genom samverkan mera vidsträckt möjligheter att nå ett funktionellt riktigt resultat, som i allmänhet innebär både bättre skydd för landskapsbilden och ökad brytning. Ej sällan kan den för alla berörda parter mest rationella lösningen vara att inom ett större område välja ut vissa fyndigheter som bör skyddas helt och andra som kan tillgodogöras helt. På detta sätt blir det exempelvis möjligt att utvinna sådant material i släntlutningar vars kvarliggande ändå inte skulle tillgodose landskapsvårdsintresset. Ytterligare kan i detta sammanhang nämnas de

skilda rättsliga konsekvenserna för mark som får tillgodogöras respektive för mark som inte får utnyttjas i önskad utsträckning och där ägaren trots detta ej är berättigad till ersättning av staten, därför att kravet på uppenbart missförhållande inte är uppfyllt. Denna olikhet uppkommer ej, om samfälligheten omfattar mark av båda slagen. Slutligen bör beaktas de rent privatekonomiska rationaliseringsvinster som i allmänhet kan åstadkommas vid stordrift, inte minst genom kostnadsbesparingar.

Av det anförda framgår, att det element av tvång som är påkallat redan enligt kommitténs direktiv skall uppbäras av ett naturvårdsintresse. Tvångsdelaktighet i en täkt-samfällighet bör således tillämpas endast i den mån den främjar en ändamålsenlig landskapsvård. I syfte att tillgodose viss eller vissa fastighetsägares privatekonomiska intresse kan det enligt kommitténs mening inte komma i fråga att framtvunga samverkan med andra. Detta behöver ej utesluta, att i en lagstiftning om tvångssamfälligheter tas upp särregler för de fall då samverkan grundas på frivillighet. Motsvarighet därtill finns på andra håll inom fastighetsrätten. Kommittén återkommer i specialmotiveringen till frågan om den rättsliga behandlingen av frivillig täktsamverkan.

6.1 *Samfällighets omfattning*

En självklar förutsättning för samfällighetsbildning är, att den fyndighet vars exploatering det är fråga om ingår i två eller flera fastigheter. Denna förutsättning utgör emellertid endast ett minimikrav och utsäger inte något om vilken omfattning en samfällighet lämpligen bör ha för att det från skilda synpunkter bästa resultatet skall uppnås. En i sistnämnda avseende mera adekvat utgångspunkt torde böra sökas i samfällighetens funktion. Denna är ju att åstadkomma en för delägarna i fyndigheten rationell täktverksamhet, samtidigt som hänsynen till landskapsvården gör det nödvändigt att — med bortseende från fastighetsgränserna — hänvisa själva brytningen till endast sådan del av fyndigheten som ingår i någon eller några delägars fastigheter. Uppenbarligen innebär detta en ändring i situationen för den enskilde fastighetsägaren, som har ett naturligt anspråk att få tillgodogöra sig fyndighet inom den egna fastighetens gränser. Han kan sällan säkert förutse, vilka partier av fyndigheten som av naturvårdsskäl bör undantas från brytning. Länsstyrelsens beslut om täktens lokalisering utgör i allmänhet resultatet av förhandlingar med fastighetsägarna, och det ter sig för den enskilde ofta som en tillfällighet, huruvida den ena eller andra fastigheten skall få exploateras resp. undantas från täkt. En grundtanke måste därför vara, att samtliga delägare i

samfälligheten skall komma i åtnjutande av och efter lämplig norm mellan sig fördela det ekonomiska utbytet av den tillåtna brytningen, oavsett på vems fastighet den sker, och att delägare till vars mark täkten förläggas ej skall av denna anledning erhålla större fördel än de övriga.

Genom att planläggningen vid samverkan kan ske utan hänsyn till fastighetsgränserna inom samfälligheten ökas väsentligt möjligheterna att skydda landskapsbilden utan att fördenskull hindra en behövlig exploatering. Från denna synpunkt vore det önskvärt med mycket stora samfälligheter, omfattande fyndigheter av varierande värde både som föremål för täkt och som element i landskapsbilden. I regel blir möjligheterna att åstadkomma en lämplig planläggning större, ju vidsträcktare område som bildar underlag för bedömandet. Om hänsyn skulle tas uteslutande till planläggningsmöjligheterna, funnes därför skäl att bestämma omfattningen av samfälligheterna så att dessa motsvarade de grusförsörjningsområden som diskuterats inom regionplaneringen. Belysande är vissa uttalanden som regionplanekontoret i Stockholmstraktens regionplaneförbund gjort i ett utlåtande den 12 juni 1967 till regionplanenämnden. Kontoret finner samexploatering genom tvångsamfälligheter inte vara ett tillräckligt hjälpmedel i stockholmstrakten med dess stora grusbehov och utsträckning. Om inte ett störande antal grustäkter här skall behöva stå

öppna på en gång, är det enligt regionplane-kontoret nödvändigt att samordna grusex-ploateringen inom vart och ett av ett be-gränsat antal grusförsörjningsområden, för-slagsvis de fyra sektorer vari Storstockholm kan indelas. På grundval av kontorets utlå-tande har, som nämnts i ett tidigare avsnitt, regionplanenämnden hos Kungl. Maj:t be-gärt komplettering av naturvårdslagen på sådant sätt att tvångssamverkan kan före-skrivas för större grusförsörjningsområden.

Alltför omfattande samfälligheter är emellertid mindre lämpliga från andra syn-punkter, framför allt med hänsyn till att samfällighetens uppgift är att inom det giv-na tillståndets ram bedriva täkt på ett för delägarna ekonomiskt tillfredsställande sätt. Av direktiven framgår, att avsikten är att skapa en motsvarighet till de tvångssamfäll-igheter av privaträttslig natur som enligt gällande lagstiftning finns för olika ända-mål och som bygger på de anslutna fastig-hetsägarnas medverkan. Detta torde i sin tur förutsätta, att delägarkretsen begränsas så att samfällighetens uppgift blir praktiskt möjlig att fullgöra i stort sett inom ramen för ett grannelagsförhållande. Härav torde följa, att det inte gärna kan bli fråga om en region eller en större del därav som under-lag för en täktsamfällighet av nu ifrågava-rande karaktär. För ett så omfattande tvångsföretag synes det vara nödvändigt med en helt annan organisation, grundad på en reglering med starka offentlighets-rättsliga drag. Det sagda innebär självfallet ej, att grustäktskommittén står främmande för de synpunkter på den översiktliga planlägg-ningen av grusförsörjningen som framförts bl. a. i nyss berörda uttalanden från Stock-holmstraktens regionplaneförbund. Att den-na planläggning får fullföljas anser kom-mittén tvärtom synnerligen angeläget. Hu-ruvida den också bör förenas med särskilda rättsverkningar i syfte att möjliggöra pla-nernas genomförande tvångsvis är en fråga som faller utanför kommitténs uppdrag men som kan komma att tas upp av naturvård-skommittén och bygglagutredningen. Det torde finnas anledning räkna med att lös-an-det av denna fråga kan underlättas genom

tillkomsten av ändamålsenliga regler om täktsamfälligheter.

När det gäller att söka bestämma en övre gräns för samfällighetens storlek, fin-ner kommittén det naturligt att anknyta till det sätt varpå skyddsintresset formulerats i 18 § och närmast följande paragrafer i na-turvårdslagen. Som framgår redan av rubri-ken till detta avsnitt, är det intresset av skydd för landskapsbilden som bär upp be-stämmelserna. Att ge en tvångssamfällighet större omfattning än som är motiverat med hänsyn till detta intresse bör inte komma i fråga. Begreppet landskapsbild har emeller-tid inte erhållit någon närmare definition i vare sig lagtexten eller dess förarbeten. Kommittén kan ej finna något stöd för att begreppet skulle ha en regional innebörd och betyda exempelvis ett område som un-der normala förhållanden kan bli föremål för samlad iakttagelse. Det synes mera rim-ligt att uppfatta uttrycket som en funktion utan någon viss lokal anknytning. I land-skapsbilden ingår f. ö. inte bara åsar och andra geologiska bildningar av beskaffenhet att kunna exploateras genom täkt utan ock-så vegetation, bebyggelse, vägar och andra element i miljön över huvud taget.

För att bestämma underlaget för den för landskapsbilden mest ändamålsenliga plan-läggningen av täktverksamheten torde det likväl vara ofrånkomligt att söka åstadkom-ma en indelning av landskapet i lämpliga enheter. Att närmare reglera hur en sådan områdesindelning skall tillgå möter svårig-heter framför allt på grund av att begreppet landskapsbild anknyter mera till den subjek-tiva uppfattningen av landskapet än till landskapet självt. Av väsentlig betydelse för bedömandet blir möjligheterna att över-blicka landskapet, något som i sin tur sam-manhänger med vilken utgångspunkt för iakttagelsen som väljs. Vad som från en ut-siktspunkt ter sig som en enhetlig landskaps-bild splittras kanske efter endast obetydlig förflyttning till annan utgångspunkt upp i flera, lika naturliga enheter. Å andra sidan bör dessa svårigheter ej överdrivas. En mer eller mindre medveten indelning av ifråga-varande slag ligger i allmänhet bakom den

planläggning som redan f. n. förekommer. Det torde oftast visa sig möjligt att komma fram till att en viss föreslagen planläggningsenhet från flertalet synpunkter ter sig mera naturlig än de övriga som diskuterats. Liknande analyser har på senare år blivit allt vanligare inom den nya gren av kulturgeografin som kallas perceptionsgeografin. Man har där efter hand funnit vissa metoder att mäta och beskriva ett landskaps visuella innehåll, t. ex. vid undersökningar av igenväxningens inverkan på landskapets visuella tillgänglighet och vid planläggning för friluftsliv. Det torde finnas anledning räkna med att mätmetoder av detta slag kommer att utvecklas mot allt större förfining och säkerhet samt utnyttjas även för de ändamål varom nu är fråga.

Samfällighetens underlag och omfattning bör enligt kommitténs mening bestämmas genom en kombination av vad som utgör en med hänsyn till landskapsbildens naturlig planläggningsenhet och önskemålet att göra samfälligheten till ett tekniskt och ekonomiskt rationellt företag. En samfällighet som omfattar fyndigheter inom hela det avsnitt av ett landskap som från en viss punkt är samtidigt överblickbar kan under vissa förhållanden bli så svårhanterlig att hela eller en del av den väntade rationaliseringsvinsten uteblir. Särskild anledning till försiktighet kan vara, att det i vissa trakter saknas sådana företag med tillräcklig avsättnings- och transportkapacitet som kan mottaga samfällighetens uppdrag att ombesörja brytningen. Man torde dock kunna räkna med att marknaden efter hand anpassar sig till en ny lagstiftning om täktsamfälligheter och att eventuella svårigheter från nyssnämnda synpunkt får allt mindre betydelse. Helt allmänt synes böra gälla, att samfällighetsbildningen skall utformas så att den även för fastighetsägarna medför fördelar som eljest skulle utebli. Vidare är det visserligen i hög grad önskvärt att inom en planläggningsenhet begränsa antalet samfälligheter och därmed antalet täkter. Där en uppdelning ändå ej kan undvikas, är det emellertid framför allt av betydelse, att samfälligheterna, allteftersom de aktualise-

ras, inrättas inom ramen för en genomtänkt planläggning avseende en större enhet.

Den nyss förordade avvägningen innebär, att en och samma samfällighet kan omfatta ett flertal helt fristående fyndigheter. Med hänsyn till planläggningen kan detta vara en stor fördel och exempelvis möjliggöra en lösning som innebär att vissa fyndigheter helt undantas från täkten, medan andra exploateras i sin helhet. Kommittén kan inte se något principiellt hinder mot ett sådant arrangemang, självfallet under förutsättning att de fyndigheter som skall exploateras med hänsyn till storlek, beskaffenhet, läge och andra omständigheter lämpligen bör förvaltas gemensamt. Man torde å andra sidan få räkna med att det stora flertalet samfällighetsbildningar kommer att avse företag av måttlig omfattning, vart och ett berörande en ås eller annan sammanhängande fyndighet. Kommittén anser det vara av värde för tillämpningen att inom den förut angivna ramen göra en närmare precisering i syfte att utmärka vad som i normalfallen bör utgöra underlaget för en samfällighet. Enligt kommitténs mening bör begreppet sammanhängande fyndighet tjäna som basnorm. Om särskilda skäl ej talar för ett större eller mindre underlag, bör således föremålet för en samfällighets förvaltning utgöra vad som från geologiska och praktiska synpunkter kan betraktas som en sammanhängande fyndighet. Själva samfälligheten skall då i princip bestå av alla de fastigheter i vilka fyndigheten ingår. Ett rent geologiskt samband synes varken nödvändigt eller tillräckligt. Om material av annat slag delvis täcker fyndigheten och där gör det svårt att utnyttja den för exploatering eller om fyndigheten uppdelas av en genomfartsväg eller järnväg så att sambandet mellan delarna är praktiskt omöjligt att upprätthålla utan orimliga kostnader, är det sålunda naturligt att se varje del för sig som en sammanhängande fyndighet. I regel torde förhållandena vara sådana att någon tvekan inte behöver uppkomma om vad som bör anses utgöra en dylik fyndighet. Härtill kommer, att begreppet får betydelse endast vid tillämpning av den förordade hjälpregeln

och att behovet av en exakt innebörd därmed ej blir särskilt framträdande.

Slutligen bör påpekas, att med det nu sagda samfällighetens omfattning angivits endast i stora drag och ställning ej tagits till frågan, i vad mån det bör vara möjligt för ägare till fastighet vari fyndigheten ingår att stå utanför gemenskapen. Till denna fråga återkommer kommittén i specialmotiveringen.

Utformningen av regler om samfällighets omfattning möter svårigheter även från en annan synpunkt. Kravet på gemensamt omhändertagande av hela den fyndighet som utgör beståndsdel av de i samfälligheten ingående fastigheterna kommer nämligen i viss mån i konflikt med gällande huvudprincip för husbehovstäkt. Bortsett från undantagsbestämmelserna i 19 och 20 §§ naturvårdslagen fordras nämligen ej särskilt tillstånd för sådan täkt (18 §). Naturvårdsutredningen uttalar i sitt betänkande (SOU 1962:36 s. 293), att dylika undantag ofta förekommer i samband med reglerande ingrepp över förfoganderätten till fastigheter och har sin naturliga plats även i naturvårdslagstiftningen. Därtill kommer önskemålet, att naturvårdsmyndigheterna i rådande läge helt bör koncentrera sig på de stora, verkligt betydelsefulla ärendena. Under remissbehandlingen av betänkandet ansågs det från flera håll otillfredsställande, att husbehovstäkterna undantagits från det allmänna tillståndsvånget. Departementschefen anslöt sig emellertid till naturvårdsutredningens ståndpunkt.

Enligt grustäktskommitténs mening har utvecklingen i fråga om de okontrollerade husbehovstäkterna numera i vissa fall lett till sådana skador på landskapsbilden som kan jämföras med verkningarna av de kommersiella täkterna. Av betydelse är bl. a. att begreppet husbehovstäkt har en ganska vidsträckt innebörd, inte minst genom att däri innefattas de stundom omfattande uttag som fordras för byggande och underhåll av vägar för fastigheter med mekaniserat jord- eller skogsbruk. Genom att jordbruksrationaliseringen medför bildandet av allt större enheter skapas ett behov av mera omfattan-

de husbehovstäkter. Från naturvårdssynpunkt är det enligt kommitténs mening önskvärt, att även husbehovstäkter av någon betydelse underkastas tillståndsvång. En sådan ståndpunkt är emellertid f. n. ej förenlig med naturvårdsmyndigheternas resurser. Det faller inte heller inom kommitténs uppdrag att föreslå ändrade bestämmelser i det fall då någon vill bedriva husbehovstäkt från en fyndighet som berör endast hans egen mark. Konsekvensen bjuder då, att detsamma åtminstone i princip blir gällande i fråga om husbehovstäkt inom fyndighet som sträcker sig över flera fastigheter.

Kommittén bedömer emellertid läget i viss mån annorlunda, när samfällighetsbildning aktualiserats genom en ansökan om tillstånd till täkt för annat ändamål än husbehov. Kommer samfällighet på grund därav till stånd, kan det inte vara rimligt att det därmed eftersträfvade resultatet skall kunna omintetgöras genom att okontrollerade husbehovstäkter öppnas i den fyndighet som är föremål för gemensam förvaltning. Inte heller uppkommer i detta fall någon extra arbetsbelastning för naturvårdsmyndigheterna, eftersom hela fyndigheten redan varit föremål för deras prövning i vanlig ordning. Delägarnas behov av husbehovsmaterial får tillgodoses genom förvärv från samfälligheten på vanligt sätt. Självfallet möter det ej hinder, att samfälligheten beslutar om prisreducering efter likformiga normer vid försäljning till delägare.

När det gäller fyndighet som omhändertas av en täktsamfällighet föreslår kommittén därför, att nuvarande rätt till husbehovstäkt upphävs. I övrigt bör rättigheten såsom hittills i princip vara fri.

6.2 Delaktigheten

Som framgått av det föregående, skall en samfällighet i princip bestå av alla de fastigheter i vilka den eller de aktuella fyndigheterna ingår. Kommittén har som en grundtanke angivit, att samtliga delägare i samfälligheten skall komma i åtnjutande av

och efter lämplig norm mellan sig fördela det ekonomiska utbytet av den tillåtna brytningen, oavsett på vems fastighet den sker, och att delägare till vars mark tänken förläggas ej skall av denna anledning erhålla större fördel än de övriga. Redan dessa uttalanden ger en anvisning om att delaktigheten — dvs. i första hand fastigheternas andelar i företagens avkastning resp. kostnader — bör bestämmas efter någon objektivt försvärbar grund, som i första hand anknyter till fastigheternas olika insatser av fyndigt material under förutsättning att hela fyndigheten skulle kunna exploateras utan krav på täkttillstånd enligt naturvårdslagen. Uppenbarligen bör hänsyn också kunna tas till andra faktorer som utgör effekter av samfällighetsbildningen, när det gäller möjligheterna att utnyttja fastigheterna på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt. Genom en sådan fördelning skulle uppnås ett viktigt syfte med de nya reglerna, nämligen att i fråga om rättsverkningarna för fastigheter inom ett område undanröja skillnaden mellan mark som enligt länsstyrelsens tillstånd får tillgodogöras genom täkt och mark som inte får utnyttjas på detta sätt.

När det gäller att med angivna utgångspunkt närmare bestämma grunderna för fördelningen möter emellertid betydande svårigheter. Liksom i annan lagstiftning där motsvarande problem uppkommer är de faktorer som kan göra anspråk på beaktande så många och situationen även i övrigt så komplicerad att en helt tillfredsställande lösning inte kan uppnås, om man eftersträvar en regel som skall ge tillräcklig vägledning för att uppnå materiell rättvisa och samtidigt vara enkel att tillämpa. Till följd av de föreliggande problemens natur skulle f. ö. även en bestämmelse som uppfyllde i och för sig önskvärda krav på exakthet och fullständighet ofrånkomligen lida av en viss stelhet och därmed lätt leda till mindre tillfredsställande verkningar. Det kunde från vissa synpunkter snarare ifrågasättas, om ett krav på mera utvecklade regler här över huvud taget skulle fylla någon funktion och om inte det rimligaste resultatet skulle vinnas genom att helt enkelt bestäm-

ma delaktigheten efter vad som prövades skäligt med hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter. Det är å andra sidan tydligt, att en skälighetsnorm som helt saknade anvisning om vilka faktorer som borde beaktas vid prövningen skulle lämna ett alltför stort utrymme för slumpvisa individuella hänsynstaganden eller rent av för godtycke. I motsvarande fördelningsregler i annan lagstiftning om samfälligheter har man som regel ej heller ansett sig kunna undvara åtminstone någon riktlinje för en skälighetsuppskattning. Grustäktskommittén ansluter sig till denna tanke. Vad kommittén eftersträvar är därför en enkel regel som väl i första hand anvisar en fördelningsprincip med utgångspunkt i de olika fastigheternas delar av fyndigheten men som också ger möjlighet att genom skälighetsbedömning smidigt anpassa prövningen till övriga omständigheter i det särskilda fallet.

Vid de gemensamma exploateringsföretag som hittills kommit till stånd på frivillig väg har fördelningsproblemen i brist på särskild lagreglering inte alltid blivit lösta efter enhetliga linjer. Oftast torde visserligen det antagna värdet av de olika fastigheternas materialinsatser ha legat som en outtalad bakgrund för den valda fördelningen. Svårigheterna att exakt beräkna dessa insatser har dock medfört, att förenklade och schematiska mätmetoder kommit till användning. Det har sålunda förekommit, att delaktigheten bestämts enbart efter storleken av den areal fyndigheten upptar inom varje fastighet. En annan modell som begagnats är fördelning efter den beräknade kvantiteten material inom fastigheterna. Kvantitetsbedömningen kan kombineras med en uppskattning också av materialets beskaffenhet. En kombinerad bedömning av sistnämnda slag, som kan kräva tämligen ingående undersökningar av markens beskaffenhet, ligger i själva verket ganska nära fördelning efter en rent ekonomisk värdering av tillgångarna. En sådan värdering har också anvisats av statens naturvårdsnämnd i dess i maj 1965 utgivna »Råd och anvisningar rörande täktverksamheten». Enligt nämnden kan ett samgående mellan fastig-

hetsägarna inom område med gemensam täktplan grundas på principen, att alla grus-innehav inom en fyndighet sammanförs till en samfällighet och att varje fastighetsägare äger en så stor del av värdet av samfällighetens totala grustillgångar som motsvarar värdet av grustillgångarna på den egna fastigheten. Samma fördelningsgrund rekommenderas i de tidigare nämnda motionerna till 1964 och 1966 års riksdagar.

Grustäktskommittén ansluter sig till uppfattningen, att värdet av materialet inom varje deltagande fastighet i princip bör vara fördelningsnorm. Eftersom värdet under normala förhållanden torde i större eller mindre omfattning påverkas inte bara av mängd och beskaffenhet utan också av alla övriga föreliggande omständigheter, bör det utgöra den allsidigaste och riktigaste mätaren av en fastighetsägars insats i samfälligheten. Svårigheterna ligger här i stället på tillämpningsplanet. De problem som erfarenhetsmässigt möter vid värdering inom fastighetsrätten återkommer även på nu ifrågakvarande område. Särskilt vanskligt är, att fyndigheternas djup och förekomsten av icke brytvärt material oftast inte kan i förväg beräknas med någon större grad av säkerhet utan att omfattande och dyrbara grundundersökningar företas. Med otillräcklig förprovning kan det under arbetet med en grustäkt alltför lätt inträffa sådana överraskningar i form av lerkörtlar eller urberg som väsentligt minskar det väntade utbytet av takten. Härtill kommer, att materialets värde f. n. också påverkas av de skilda fastighetsägarnas olika praktiska möjligheter att utvinna och få avsättning för tillgångarna. Med hänsyn till materialets rörlighet och behovet av släntlutningar kan den som äger en trång fastighet med djup fyndighet inte tillgodogöra sig materialet i önskvärd omfattning. Ägaren till en fyndighet mellan fastigheter vilkas ägare motsätter sig samtidig exploatering har självfallet också ett sämre utgångsläge än den som kan exploatera gemensamt med andra. Uppenbarligen påverkas även materialets värde härav.

Å andra sidan torde någon lämpligare

fördelningsnorm än den som bygger på de olika kvantiteternas värde inte stå till buds. Anförda tillämpningssvårigheter bör ej heller överdrivas. Motsvarande problem kan redan f. n. uppkomma vid tillämpning av naturvårdslagen. Såväl länsstyrelsens handläggning av tillståndsfråga enligt 18 § som fastighetsdomstolens prövning av ersättningsfråga enligt 29 § förutsätter självfallet ingående kännedom om den aktuella fyndighetens omfattning, beskaffenhet och värde. Hur långt undersökningsarbetet bör drivas får naturligtvis bero på omständigheterna i det särskilda fallet. Där överenskomelse kan uppnås, torde en summarisk utredning ofta vara till fyllest. Mera ingående mätningar kan bli nödvändiga för bedömning av punkter som är föremål för tvist. I övrigt kan erinras om att det förekommer geofysiska undersökningsmetoder som i många fall för begränsad kostnad kan ge användbara mätresultat utan dyrbara provborringar. Det finns anledning räkna med att utvecklingen mot allt säkrare metoder kommer att fortsätta.

En betydelsefull förenkling skulle vinnas, om värderingen hänfördes till materialet som sådant, oberoende av var inom hela fyndigheten det ligger och därmed oberoende av de olika fastighetsägarnas möjligheter att tekniskt och ekonomiskt tillgodogöra sig det genom individuell täkt. För kommittén står det klart, att faktorer av sistnämnda slag inte bör få inverka på bestämmandet av delaktigheten i en samfällighet. Om tanken på gemensam exploatering skall förverkligas, bör utgångspunkten vara, att alla deltagande fastighetsägare har lika stora praktiska möjligheter att tillgodogöra sig sina materialtillgångar. Det förhåller sig ju i allmänhet också så att ett samgående medför fördelar för samtliga berörda fastigheter. Den motsatta ståndpunkten skulle innebära ett konserverande av det på varje individuell fastighets förhållanden inriktade bedömning som gällande lagstiftning förutsätter och medföra en fördelning på grundval av förhållanden som inte längre vore för handen. Den skulle säkerligen också avsevärt försvåra tillämpningen och i betydande om-

fattning ge anledning till besvärliga tvister om hypotetiska frågor.

Riktpunkten för delaktighetens bestämmande bör enligt kommitténs uppfattning vara värdet av vad som kan utvinnas från de olika fastigheterna vid ett gemensamt uttag utan hinder av naturvårdslagens bestämmelser om täkttillstånd. Avgörande bör således i princip vara värderelationen mellan de materialkvantiteter som skulle stå till samfällighetens förfogande, om inte täktmöjligheterna begränsades till följd av naturvårdslagens bestämmelser. Härigenom vinnas en jämförelsevis klar och enkel huvudprincip, vilken i regel inte medför andra tillämpningssvårigheter än sådana som hänför sig till beräkningen av materialets värde och som har motsvarigheter vid all värdering inom fastighetsrätten. Att hänsyn inte som nu skall tas till de begränsningar som hittillsvarande naturvårdslagstiftning lägger på möjligheterna att tillgodogöra sig de separata fastigheterna innebär för vissa fastigheters ägare en betydelsefull skillnad i fråga om det ekonomiska utbytet. Om värdet av materialet inom en fastighet f. n. skulle anses lågt eller obefintligt på grund av omfattande krav på släntlutningar eller av transportsvårigheter, kan sålunda fastighetens delaktighetstal enligt förslaget ändå bli högt och därigenom tillförsäkra ägaren ett betydande utbyte. Andra förskjutningar i fråga om fastighetsägarnas ekonomiska läge kan bli följden av att man vid värdeberäkningen skall bortse från sådant som att exploateringstiden blir längre vid samfällad än vid separat täkt eller att en fastighetsägare vid beslutet om samfällighetsbildning redan har genom avtal tillförsäkrat sig avsättning för en kvantitet beträffande vars separata brytande han själv ämnat söka tillstånd.

Vid skälighetsbedömningen bör som nämnts hänsyn tas även till andra sådana faktorer än materialvärdet som utgör konsekvenser av samfällighetsbildningen för fastigheternas utnyttjande. Sålunda kan möjligheterna att utnyttja marken för annat ändamål än täktverksamhet bortfalla för ägaren till en fastighet där täkten skall be-

drivas, medan dessa möjligheter bibehålls för övriga fastigheters ägare. Om marken på grund av täkten inte längre kan användas exempelvis för skogsbruk eller byggnadsändamål, kan detta föranleda krav på kompensation i form av ett något uppjusterat delaktighetstal för fastigheten. Ju större beaktande som ges även åt faktorer av detta slag, desto mera tillgodoses önskemålet om rättvisa mellan fastigheterna och desto mindre blir också behovet av ersättningar från staten. En viss justering blir också nödvändig i syfte att underlätta tillämpningen genom att på lämpligt sätt avrunda delaktighetstal som annars skulle bestämmas till ojämna belopp. I vissa särskilda typsituationer kan även själva huvudprincipen behöva modifieras. Kommittén återkommer härtill i specialmotiveringen.

6.3 Befintliga exploatörers rättsställning

De frågeställningar som berörts i det föregående är gemensamma för all samfällid täktverksamhet, och diskussionen har i första hand förts med tanke på det enkla fallet då fråga är om täkt på förut oexploaterad mark. Särskilda komplikationer uppstår, när samfällighetsbildning aktualiseras beträffande mark som redan är eller varit föremål för täkt. Denna situation torde komma att bli vanligt förekommande. Som förut nämnts, har 9 854 täkttillstånd meddelats enbart under perioden 1 januari 1965 — 30 juni 1970. Av dessa har över en tredjedel meddelats fastighetsägaren själv och återstoden lämnats annan exploatör, i regel innehavare av nyttjanderätt. Härtill kommer alla övriga täkter som — med eller utan tillstånd — öppnats före eller efter nämnda period, däribland husbehovstäckterna. I själva verket torde läget vara det att nästan alla fyndigheter av någon betydelse i de större tätorternas närhet till viss del är eller varit föremål för täkt. Det för grustäktskommittén vägledande intresset att samordna exploateringen till så få brytningsställen som möjligt gör det därför nödvändigt att särskilt överväga frågan, hur

tidigare påbörjade täkter i en fyndighet skulle kunna inordnas i eller åtminstone samordnas med en samfällid exploatering av samma fyndighet.

Kommittén vill till en början avskilja två huvudgrupper där bedömandet från kommitténs synpunkt ej föranleder särskilda svårigheter.

Den ena utgörs av de redan avslutade täkter som inte avses bli återupptagna i samfällighetens regi. Sådana täkter har ofta — ibland till följd av en äldre tids mindre stränga lagstiftning, i andra fall beroende av bristande kontroll — lämnats i befintligt skick utan erforderlig efterbehandling eller städning och med betydande skador på landskapsbilden som resultat. Även om det självfallet vore önskvärt att i samband med samfällighetsbildning undanröja skador av angivna slag, finner kommittén möjligheterna därtill i detta sammanhang vara begränsade. Den enskildes skyldighet att vidta efterbehandlings- och städningsåtgärder är i gällande lag knuten till ett täkttillstånd som ger honom ekonomiskt utbyte i förhållande till vilket kostnaden för åtgärderna i regel är ringa. Skyldigheten får i princip anses uttömd, när täkten i vederbörlig ordning slutförts. I den mån det alltjämt är möjligt att inskrida med straff eller annan påföljd som knutits till ett meddelat täkttillstånd, bör rättelse i stället framtvingas på sådant sätt. Att nu föreslå särskilda regler i syfte att komma till rätta med dessa tidigare missförhållanden bör enligt kommittén inte komma i fråga, särskilt som det enligt direktiven ej ingår i kommitténs uppdrag att ta upp motsvarande spörsmål beträffande fyndighet inom enstaka fastighet. Intet hindrar naturligtvis, att i samband med samfällighetsbildning överenskommelse träffas om vidtagande av erforderliga åtgärder, och önskvärdheten av att så sker torde inte behöva understrykas.

Den andra gruppen gäller husbehovstäkterna. Kommittén förordar, som framgått av det föregående, att nuvarande rätt att företa husbehovstäkt utan särskilt tillstånd upphävs såvitt gäller fyndighet som omhändreras av täktsamfällighet. Huruvida sådan

täkt påbörjats vid aktualiserandet av samfällighetsbildningen eller ej saknar enligt kommitténs mening betydelse härvidlag.

I fråga om täkter som bedrivs med stöd av meddelat tillstånd ställer sig saken anorlunda. Av hänsyn till den enskilde har lagakraftvunnet tillståndsbeslut av detta slag en hög grad av orubblighet. Även om rättsläget ej är helt klart, framför allt beträffande möjligheterna att ändra beslutet på grund av nytillkomna förhållanden, anses ett tillstånd normalt ej kunna återkallas. Den enskilde behöver därför som regel inte befara vare sig att beslutet helt upphävs eller att länsstyrelsen föreskriver strängare villkor. Stundom är naturvårdsintresset inte heller starkare än att den påbörjade täkten kan få fullföljas och avslutas i enlighet med det givna tillståndet. Exempel på sådana situationer är, att samfällighetens brytning avses ske i omedelbar anslutning till den tidigare täkten eller att denna beräknas bli avslutad inom kort. En möjlighet är då att hålla hela den fastighet inom vilken täkten pågår utanför samfälligheten. Som skäl härtill kan anföras, att fastigheten ej innehåller ytterligare exploateringsbart material eller att det eljest saknas anledning från allmän synpunkt att låta fastigheten ingå i planlägningsunderlaget för en samfällighet. En annan möjlighet är, att fastigheten ingår i samfälligheten och att villkoren för samfällighetens exploatering bestäms så att denna samordnas med den tidigare täkten. Detta kan ske exempelvis så att samfällighetens täkt med avseende på tid och plats ansluts till den tidigare täktens slutförande och verkställandet av efterbehandlingsarbeten.

I andra lägen talar emellertid starka naturvårdshänsyn för att helt eller delvis hindra en pågående täkt i fyndighet som bör bli föremål för exploatering genom samfällighet. Ändrad markanvändning och annan inriktning av landskapsvärden kan göra det angeläget att förlägga fortsatt brytning till andra delar av fyndigheten. Det tidigare täkttillståndet kan också ha varit en följd av de begränsade planlägningsmöjligheter som hittillsvarande lagstiftning medgivit. I sådana situationer skulle tillstån-

det sannolikt ej ha meddelats, om man haft tillgång till de bättre möjligheter som en lagstiftning om täktsamfälligheter kan ge. Med hänsyn härtill kan det inte komma i fråga att föreslå en sådan lagstiftning utan att samtidigt överväga regler om upphävande av det tidigare tillståndet. Det instrument som den nya lagstiftningen innebär skulle i själva verket till stora delar bli ett slag i luften, om dessa rationaliseringsmöjligheter inte skulle stå till buds i de vanliga fall då exploatering redan påbörjats i någon del av fyndigheten. Under förutsättning att tillståndshavarens rättssäkerhet blir tryggad bör därför tillståndet i samband med samfällighetsbildning som berör fastigheten kunna begränsas eller upphävas i den mån det är nödvändigt för att vinna en fråga om naturvårdssynpunkt önskvärd lokalisering och samordning av brytningen.

Det är enligt kommitténs uppfattning ofrånkomligt, att en exploatör vars välförvärvade rätt på angivet sätt rubbas för att tillgodose ett allmänt intresse får rimlig kompensation i en eller annan form. För det fall då det anses nödvändigt med ett ingrepp som innebär att exploatören helt eller delvis hindras att fortsätta täkten eller på annat sätt åsamkas skada står naturligtvis ytterst till buds möjligheten att berättiga honom till ersättning i pengar av staten. Enligt gängse principer skall skadan här ersättas fullt ut och ersättningsskyldigheten inträda även för en skada av måttlig omfattning. Kommittén har övervägt olika möjligheter att begränsa ersättningskyldigheten, såväl genom att anknyta till nuvarande ersättningsregler i naturvårdslagen som genom att söka belysa frågan mot bakgrund av de i den allmänna debatten framträdande kraven på inskränkningar av statens ersättningsplikt med anledning av mistad exploateringsrätt. Situationen är emellertid här en annan. Till skillnad från ersättningsfallen i 29 § naturvårdslagen har taktinnehavaren stöd i ett uttryckligt tillstånd från det allmänna sida. Kommittén kan inte finna det tillfredsställande, att den som en gång fått samhällets sanktion för sin exploateringsverksamhet och som därför har befogade

förväntningar om att gjorda investeringar blir lönsamma skall behöva nöja sig med mindre än full ersättning för skada genom att rättigheten begränsas. Till jämförelse kan också nämnas de övergångssituationer som regleras i 46 § naturvårdslagen. Det är där fråga om täktverksamhet som pågått vid naturvårdslagens ikraftträdande utan att tillstånd behövs enligt äldre lag men som förbjudits eller begränsats enligt naturvårdslagen. Den drabbade får då inte bara ersättning enligt 29 § utan under vissa förutsättningar också gottgörelse för nedlagda investeringskostnader. Ett krav på än högre ersättning, alltså bl. a. även för förlorad affärsvinst, är enligt kommitténs uppfattning i de nu ifrågakommande fallen motiverat av den tryggare ställningen för en exploatör, som stöder sig på uttryckligt tillstånd till en bestämd täkt.

Å andra sidan är det tydligt, att en ersättningsnivå av nämnda slag i många fall kan leda till att samfällighetsbildningen omöjliggörs eller väsentligt försvåras. Det kan därför vara av intresse att undersöka, om exploatören skulle kunna erhålla kompensation på annat sätt än genom ersättning i pengar eller om detta åtminstone kunde ske till så stor del att behovet av kontant gottgörelse blev väsentligt mindre.

Självfallet vore det från flera synpunkter önskvärt, om exploatörens kunskaper och erfarenheter samt inte minst hans avsättningsmöjligheter och transportkapacitet kunde komma till användning i samfällighetens verksamhet. I vissa fall kan exploatören möjligen också ha intresse av att efter den egna taktens avbrytande biträda samfälligheten med dess exploatering. Eftersom det knappast låter sig göra att framtinga en skyldighet för exploatören att övergå i samfällighetens tjänst, kan man dock säkerligen inte räkna med att sådan övergång kommer att ske i den utsträckning att ersättningarnas storlek påverkas i nämnvärd grad.

En annan möjlighet skulle vara, att exploatören ingick som delägare i samfälligheten. Är han ägare till fastighet inom samfälligheten, sker detta automatiskt. Om exploatören däremot är innehavare av täkt-

nyttjanderätt, något som sannolikt blir det vanligaste, ter det sig främmande för samfällighetskonstruktionen att låta rättigheten ingå i samfälligheten vid sidan av de fastigheter som representeras av ägaren, däribland kanske också den fastighet vari nyttjanderätten upplåtits. Enligt annan lagstiftning om samfälligheter ingår i en samfällighet endast fastigheter och andra rättigheter av fast egendoms natur eller liknande rättigheter av längre varaktighet, t. ex. tomrätt eller äganderätt till byggnad eller anläggning på annans grund. En vanlig nyttjanderätt av här aktuellt slag (jfr 7 kap. 3 § nya jordabalken) faller regelmässigt utanför denna grupp. Att frånga den hävdvunna principen är i förevarande fall så mycket mindre påkallat som nyttjanderätten oftast gäller under en begränsad tid och möjligheten av dess upphörande under samfällighetens bestånd skulle nödvändiggöra särskilda regler angående omprövning av delaktighetstal m. m. Sådana regler måste bli tämligen komplicerade och påkallas, som framgår av det följande, knappast av andra skäl.

Av större betydelse är emellertid en annan omständighet, som gäller oavsett om exploatören är fastighetsägare eller nyttjanderättshavare, nämligen att hans kompensationsbehov skulle göra det nödvändigt att ge honom en helt annan ställning i samfälligheten än övriga delägare. Om compensation för den lidna skadan skall vara huvudsyftet med exploatörens delägarskap, måste det tillförsäkras honom en delaktighet som motsvarar inte bara värdet av det av honom disponerade materialet utan även det kanske flera gånger högre värdet av den upparbetade exploateringen jämte gjorda investeringar och troligen också viss compensation för ränteförlust med anledning av att utbytet av samfällighetens exploatering skulle komma delägaren till godo successivt under en längre tidsperiod. Olika inom kommittén diskuterade exempel på vanliga typfall visar, att exploatörens delaktighetstal på detta sätt regelmässigt skulle bli flera gånger större än om han ingått i samfälligheten enbart med rågrusvärdet. Om hans del

av det totala materialet i fyndigheten ej är alltför obetydlig, blir i sin tur de övriga delägarnas delaktighet och därmed vinstandel så avsevärt mycket lägre att dessa delägare ofta måste med fog fråga sig, vilket värde den gemensamma exploateringen har för dem. För att bereda compensation för en exploatörsrätt som avvecklas skulle övriga delägare i samfälligheten under hela tiden för den samfällida tükten vara underkastade en från deras synpunkt orimlig begränsning av delaktigheten. Det övervärde för vilket exploatören skulle få compensation genom större delaktighet representerar ju inte någon med hänsyn till samfällighetens ändamål produktiv tillgång på samma sätt som de olika fastigheternas materialinsatser. Självfallet är detta ej ägnat att underlätta samarbetet inom samfälligheten. Att de drabbade delägarna i sin tur skulle kunna få gottgörelse enligt 29 § naturvårdslagen gör enligt kommitténs uppfattning inte denna lösning mera tilltalande från principiell synpunkt. Härtill kommer den onödiga omgång och de tillämpningssvårigheter som följer av behovet att först till en vinstandelsberäkning evalvera det belopp som motsvarar ersättning till den förre exploatören för liden skada och därefter pröva, huruvida den i enlighet därmed bestämda delaktigheten tillsammans med andra verkningar av samfällighetsbildningen medför ersättning enligt 29 § naturvårdslagen. En både principiellt och praktiskt riktigare och enklare lösning synes vara, att frågan om compensation löses genom ersättning direkt från staten till exploatören.

På grund av det anförda avvisar kommittén en lösning som innebär, att exploatören i denna sin egenskap ingår i samfälligheten och genom delaktighetens bestämmande på visst sätt får compensation för att hans rätt upphör. Detta medför, att en nyttjanderätt över huvud taget ej kan ingå. Är exploatören däremot ägare, ingår fastigheten i samfälligheten på principiellt samma nivå som de övriga med det material som finns kvar, när den pågående exploateringen upphör.

Den återstående möjligheten att undvika ersättningsgrundande förlust för exploatö-

ren synes vara att låta denne själv helt eller delvis fortsätta tåkten på annan plats inom fyndigheten. Exploateringsrätten i enlighet med det tidigare tåkttillståndet skulle sålunda flyttas till annat område, ofta även till annan fastighet. Förutsättningen skulle vara, att flyttningen vore förenlig inte bara med naturvårdens krav utan också med samfällighetens intresse att tillgodogöra sig fyndigheten på ändamålsenligt sätt. Situationen måste alltså vara den att exploatörens och samfällighetens uttag kan samordnas på ett smidigt sätt. I annat fall får man överväga att ge kompensation i pengar.

När det gäller flyttning av den civilrättsliga dispositionsrätten till marken — äganderätt eller nyttjanderätt — möter emellertid vissa svårigheter till följd av tvångssamfälligheternas konstruktion och den särskilda rättighetens sakrättsliga natur. Samfälligheten är ju en sammanslutning av självständiga fastigheter enbart för att tillgodose det aktuella ändamålet, och dess tillkomst inverkar inte på den rättsliga indelningen i fastigheter. Konstruktionen innebär, att samfälligheten regelmässigt ej äger någon mark. Samfälligheten kan inte vara föremål för en sakrätt, utan denna måste anknytas till någon eller några av fastigheterna. Om den sakrättsliga karaktären skall bevaras efter flyttningen, måste rättigheten således stiftas i den fastighet till vars område tåkten skall flyttas. Eftersom man inte kan räkna med att detta i tillräcklig omfattning sker på frivillig väg, skulle det bli nödvändigt att vidta åtgärden tvångsvis. Har exploatören grundat sin tåkt på äganderätt, torde det emellertid vara förenat med nära nog oöverstigliga problem att utan överenskommelse överföra rättigheten på den nya marken. Det ter sig knappast heller möjligt att där tvångsvis stifta en nyttjanderätt av detta slag. Att markens ägare skulle kunna tvingas att godtaga någon som nyttjanderättshavare utan att kunna påverka villkoren för avtalet och utan att känna till vederbörandes betalningsförmåga synes föga tillfredsställande. För jämförelse kan nämnas, att man vid tillkomsten av den nya fastighetsbildningslagen diskuterat möjligheten att vid fastig-

hetsreglering innebärande överföring till annan fastighet av mark som är objekt för en lokaliserad nyttjanderätt tvångsvis överföra nyttjanderätten till denna fastighet men ansett sig böra avstå från regler härom (prop. 1969:128 s. B 493).

Avgörande skäl talar således för att exploatörrätten efter flyttningen inte bör utformas som en sakrätt. Den enklaste lösningen är enligt kommitténs mening, att rättigheten genom myndighets beslut förvandlas till en mot samfälligheten riktad fordringsrätt innebärande befogenhet för exploatören att, utan hänsyn till fastighetsindelningen, göra samma uttag på den nya marken som förut på den gamla. Av den totala kvantitet som omfattas av samfällighetens tillstånd reserveras alltså för exploatören en del, motsvarande vad som återstår av hans tidigare rätt. Något rättsförhållande uppstår ej mellan exploatören och ägaren till den fastighet på vars mark uttagen skall ske. I övrigt bör exploatörens rättsställning ej ändras, utan den nya tåkten skall i fråga om materialets kvantitet, beskaffenhet och tiden för brytningen motsvara vad han haft att fordra på grund av sin tidigare rätt. Inte heller förändras hans skyldighet att, om han är nyttjanderättshavare, erlægga vederlag till den tidigare berörda fastighetens ägare. Av det sagda följer också, att flyttningen inte bör påverka delaktighetens bestämmande, vilket alltså även i detta fall bör ske i första hand efter värdet av det material som de olika fastighetsägarna disponerat över på civilrättslig grund.

En möjlighet att i samband med samfällighetsbildning flytta exploatörrätten helt eller delvis till annan plats inom fyndigheten i stället för att då alltid bringa den till upphörande är otvivelaktigt ägnad att minska den ersättningskyldighet för staten som eljest skulle bli nödvändig. Av vikt är framför allt, att man kan undvika den regelmässigt betydande ersättningspost som skulle motsvara förlorad affärsvinst för exploatören. En strävan bör vara att bedriva planläggningsarbetet så att möjligheten till ersättningståkt utnyttjas i det övervägande antalet fall och att gottgörelse i pengar, åt-

minstone såvitt avser de största posterna förlorad affärsvinst och maskininvesteringar, inte behöver utgå annat än undantagsvis. Även vid ett förordnande om ersättnings-täkt återstår emellertid visst utrymme för ekonomisk ersättning, nämligen för flyttning av maskiner, nedgång i verksamheten under flyttningstiden osv. Vidare kan flyttningssåtgärden leda till en reduktion av det sammanlagda utbytet för delägarna så att ersättningsrätt uppkommer för dem enligt 29 §.

6.4 *Prövningsförfarandet*

De frågor som f. n. aktualiseras i samband med täktverksamhet kan komma under myndighets bedömning dels i administrativ, dels i judiciell ordning. Frågor om täkttillstånd prövas i administrativ ordning av länsstyrelsen, som också kan meddela särskilda villkor för ett tillståndsbeslut. Talan mot länsstyrelsens beslut förs hos Kungl. Maj:t. Frågor om ersättning enligt 29 § naturvårdslagen prövas av fastighetsdomstol, vars avgöranden kan överklagas till hovrätt och därifrån till högsta domstolen.

Självfallet måste denna ordning bilda utgångspunkten även vid en diskussion om förfarandet vid bildande av täktsamfälligheter. Med hänsyn till länsstyrelsens centrala ställning, när det gäller att bevaka naturvårdens intressen, ligger det i öppen dag, att tillståndsgivningen bör anförtros länsstyrelsen såväl i fråga om täkt genom samfällighet som beträffande täkt inom enstaka fastighet. Behovet av den samlade överblick som finns företrädd inom länsstyrelsen gör sig vid planläggningen snarast ännu mera gällande beträffande samfällid exploatering än eljest. Att en samfällighetsbildning skulle tillåtas utan att åtminstone huvuddragen godkänts av länsstyrelsen finner grustäktskommittén otänkbart. I överensstämmelse härmed anges också i kommitténs direktiv en grundläggande regel böra vara, att länsstyrelsen får ställa som villkor för täktverksamhet att täktsamfällighet bildas. Vidare uttalas, att länsstyrelsen med ledning av en

upprättad täktplan bör besluta om täktens lokalisering och omfattning samt om behövliga återställningsarbeten. Även i ersättningsfrågan anser sig kommittén, som framgått, böra utgå från gällande rätts huvudprinciper. Om en från allmän synpunkt önskvärd samfällighetsbildning kan antas för den enskilde leda till sådant uppenbart missförhållande som avses i 29 § naturvårdslagen, bör alltså ersättning utgå av allmänna medel. Att prövningen av ersättningsfrågan just vid samfällighetsbildning skulle anförtros annan myndighet än fastighetsdomstol kan enligt kommitténs uppfattning ej komma i fråga.

De spörsmål som enligt direktiven bör prövas av länsstyrelsen är ej enbart av offentligrättslig karaktär. Frågorna om bestämmande av området för en täktsamfällighet, vari fastigheter enligt en av grundtankarna med kommitténs uppdrag skulle kunna ingå även utan ägarnas samtycke, samt om täktens lokalisering och omfattning är även privaträttsligt färgade. Av övervägande privaträttslig natur är flertalet övriga i sammanhanget uppkommande spörsmål, främst de som gäller bestämmandet av de olika fastigheternas delaktighet i samfälligheten, rätten att ta i anspråk mark för verksamheten och flyttning av exploatörsrätt.

För prövning av samfällighetsbildning enligt annan lagstiftning anvisas ett förfäringsförfarande, som regelmässigt omfattar inte bara de nyss nämnda spörsmålen utan också ersättningsfrågor och i viss omfattning bevakning av plansynpunkter och andra allmänna intressen. Förrättningsinstansen utgörs i regel av ortens fastighetsbildningsmyndighet, som består av en förrättningslantmätare och i vissa fall också av två gode män. Talan mot fastighetsbildningsmyndighetens avgöranden förs i judiciell ordning, nämligen genom besvär till fastighetsdomstol och därifrån vidare på vanligt sätt till hovrätt och högsta domstolen. Förrättningsförfarandet anses allmänt innefatta en säker och smidig form för handläggning av frågor vilkas karaktär till stor del liknar de nu aktuella. Tillgången till en på området sakkunnig person kan vara till stor hjälp redan

när det gäller att leda erforderliga förhandlingar med sakägarna och att för dessa klarlägga de olika faktorer som inverkar på bedömandet av viss föreslagen täktsamverkan. Erfarenheterna visar också, att förfarandet erbjuder särskilda möjligheter för förrättningsmannen att verka för ingående av överenskommelser mellan sakägarna. Förrättningshandläggning innefattar därför väsentliga fördelar, som det enligt kommitténs mening är angeläget att i någon form tillvarata även vid bildande av täktsamfälligheter.

Emellertid kan avgörande invändningar resas mot att på nu ifrågavarande område anordna ett förrättningsförfarande av gängse typ, enligt vilken fastighetsbildningsmyndigheten har även den formella beslutanderätten och möjlighet till överprövning av myndighetens avgörande föreligger. Att vid sidan av länsstyrelsen och fastighetsdomstolen införa ytterligare en fristående myndighet som nödvändigt led i prövningen i första instans medför enligt kommitténs uppfattning ett alltför tungrott och komplicerat förfarande, som skulle leda till betydande tidsutdräkt och samordningssvårigheter och inte heller motsvaras av något egentligt behov.

En regelrätt förrättningshandläggning som komplement till den ofrånkomliga länsstyrelseprövningen skulle sålunda väsentligt förlänga det förfarande som leder fram till samfällighetens bildande och därmed exploaterings igångsättande. Att den samfälliga tåkten skulle få påbörjas redan efter ett principbeslut av länsstyrelsen och innan delaktighetstal och andra närmare grunder för verksamheten bestämts finner kommittén i allmänhet mindre lämpligt med hänsyn till risken för rättsförluster i det fall då förrättningsprövningen visar, att samfälligheten inte bort bildas. Av betydelse är vidare, att både länsstyrelsens och fastighetsbildningsmyndighetens beslut måste kunna överprövas i vanlig ordning. Med tanke på att det här gäller en tvångslagstiftning kan man inte bortse från möjligheten, att klagorätten i många fall skulle utnyttjas fullt ut både den administrativa och den judiciella vägen i syfte att fördröja den samfälliga taktverk-

samhetens påbörjande. Det skulle då inte bli ovanligt med flera års förlopp från det en fråga om samfällighetsbildning väckts, till dess det föreligger ett slutligt avgörande, på grund varav exploateringen kan igångsättas. Härtill kommer behovet av samordning mellan länsstyrelsens och fastighetsbildningsmyndighetens förfaranden. Det är sålunda nödvändigt, att samfällighetsbildningens närmare utformning i enlighet med det lagkraftvunna avgörandet i förrättningsfrågorna på något sätt bringas i överensstämmelse med länsstyrelsens ståndpunkt i tillståndsfrågan. I syfte att vinna en sådan samordning är olika vägar i och för sig tänkbara. En är, att länsstyrelsebeslutet meddelas under villkor att samfälligheten utformas på visst sätt. Detta måste i sin tur förutsätta, att något allmänt organ senare konstaterar villkorets uppfyllande, innan tåkten kan påbörjas. En annan väg är, att länsstyrelsen efter en inledande prövning hänskjuter ärendet till fastighetsbildningsmyndigheten och därefter tar slutlig ståndpunkt till tillståndsfrågan, när lagkraftgäande beslut av myndigheten föreligger. Vilken konstruktion som än väljs kan sammankopplingen ge anledning till komplikationer och tidsutdräkt, i första hand beroende på att frågeställningarna i stor utsträckning är gemensamma för båda förfarandena och att den ena instansens avgörande kan rubba förutsättningarna för den andras. Ofta torde man kunna räkna med att dylika verkningar undanröjs genom samråd mellan myndigheterna. Någon garanti för att så sker finns dock ej, och en meningsmotsättning av detta slag kan därför ibland tänkas leda till att ett ärende får återgå till den först prövande myndigheten för förnyat bedömande.

Med hänsyn till de uppgifter som tillkommer länsstyrelse och fastighetsdomstol är inte heller behovet av en särskild, även formellt fristående förrättningsinstans lika framträdande här som i annan samfällighetslagstiftning, där instansen i princip har att pröva samtliga uppkommande frågor, alltså även bevakningen av det allmännas intresse och ersättningsfrågorna; ett undantag gäller enligt 17 § lagen om vissa ge-

mensamhetsanläggningar, där byggnadsnämnden har vetorätt beträffande en anläggning som anses strida mot de planpolitiska intressena. Med hänsyn till det starka sakliga samband som råder mellan de olika spörsmålen finner kommittén det tvärtom i hög grad angeläget, att samfällighetsbildningen får en så långt det är möjligt samlad bedömning från skilda synpunkter. Detta talar för att den ofrånkomliga länsstyrelseprövningen i första instans utvidgas att omfatta alla de frågor som gäller samfällighetens utformning. Enligt kommitténs uppfattning föreligger inga principiella eller praktiska hinder mot att länsstyrelsen tar befattning med de övervägande privaträttsliga problem som det här gäller.

I sistnämnda hänseende kan till en början erinras om att redan de nuvarande uppgifterna enligt 18 § naturvårdslagen gör det nödvändigt för länsstyrelsen att undersöka och bedöma i stort sett samma faktorer som de vilka inverkar på en samfällighetsbildning. Hit hör — förutom bedömandet av alternativa möjligheter att skydda landskapsbilden — sådant som fyndighetens omfattning och beskaffenhet inom olika fastigheter, materialpriset i orten, exploateringstider och befintliga exploatörsrätter till fyndigheten. Genom föreläggande om gemensam taktplan och genom den bedömning som sker på grundval av sådan plan är länsstyrelsens prövning omedelbart inriktad på samverkansproblemen. Även anspråk på ersättning enligt 29 § naturvårdslagen blir f. n. föremål för viss prövning av länsstyrelsen, nämligen vid det preliminära ställningstagande som sker för att konstatera om överenskommelse kan träffas eller om sakägaren skall vara hänvisad att framställa anspråket vid fastighetsdomstolen. Att en administrativ myndighet anförtros även frågor av privaträttslig natur är ingen principiell nyhet. Som motsvarighet kan nämnas länsstyrelsens befattning med vägfrågor — däribland även om fördelning av bidragskyldighet — efter underställning eller besvär enligt 3 kap. lagen om enskilda vägar. Härtill kommer, att utformandet av samfällighetsbildningen — frånsett ersättnings-

anspråk enligt 29 § naturvårdslagen, vilka liksom f. n. bör prövas av domstol — i allmänhet ter sig som en mer eller mindre givna följd av den planläggning av täktverksamheten som principiellt bör ankomma på länsstyrelsen. Ytterligare är att märka det särskilda rättsskyddet enligt 29 § naturvårdslagen för fastighetsägare som genom samfällighetsbildningen och övriga villkor för taktillståndet åsamkas skada av viss beskaffenhet.

Å andra sidan anser kommittén, att den nuvarande länsstyrelsehandläggningen har vissa brister, som skulle bli mera accentuerade, om den utvidgades till att omfatta även samverkansfallen. Detta sammanhänger främst med att förfarandet i regel är skriftligt och varken innefattar tillräckliga resurser för en effektiv utredningsverksamhet beträffande tekniska och ekonomiska spörsmål där fullständigt utredningsmaterial från sakägarna inte föreligger eller erbjuder helt ändamålsenliga former för förhandlingar med sakägarna. Erfarenheterna av förrättningsförfarandet är däremot genomgående goda, och kommittén anser det därför, som antytts i det föregående, eftersträvävärt att tillvarata detta förfarandes fördelar utan att samtidigt överföra de nackdelar som skulle bli följden av att förrättningsinstansen även formellt fick beslutanderätten. Kommittén finner det vara en framkomlig väg att ge länsstyrelsen formell beslutanderätt beträffande samfällighetsbildningen i dess helhet men att åt en särskild förrättningsman med auktoritativ ställning anförtro ärendets beredande, däri inbegripet ledningen av erforderliga förhandlingar med sakägarna. Om till förrättningsman utses en lantmätare eller annan person med kompetens på högskolenivå inom ett närliggande område, kan man räkna med att det förberedande arbetet blir av den kvalitet att länsstyrelsens beslut i allmänhet kan få formen av ett godkännande av ett av förrättningsmannen framlagt förslag.

Kommittén förordar således en anordning, enligt vilken länsstyrelsen fattar det formella avgörandet om samfällighetsbildningen i dess helhet men beslutet föregås av

utredning och förhandling i fria former under ledning av särskild förrättningsman, vars bedömning skall vara av den beskaffenhet att den i regel kan utan vidare läggas till grund för länsstyrelsens beslut. Härigenom skapas en enhetlig prövning i första instans, varigenom det — inte minst genom förekomsten av endast en besvärsväg — bör vara möjligt att utan onödig tidsutdräkt åstadkomma ett avgörande, på grund varav samfälligheten kan påbörja sin verksamhet. Genom förrättningsmannens auktoritativa medverkan torde även de privaträttsliga frågeställningarna i praktiken få samma beaktande som när fastighetsbildningsmyndigheten företar ett självständigt och slutligt bedömande. Kommittén vill vidare ansluta sig till vad föredragande departementschefen vid naturvårdslagens tillkomst uttalat om angelägenheten av att ansökningar om täkttillstånd behandlas med tillbörlig skyndsamt, detta med hänsyn till grusförsörjningens betydelse inom olika verksamhetsområden (prop. 1964:148 s. 76). Det är därför nödvändigt, att utredningsarbetet inte drivs längre än som är påkallat av omständigheterna och att arbetet i första hand inriktas på de verkliga tvistiga frågorna. Även behovet av täktplan bör enligt kommitténs uppfattning bedömas med hänsyn till förefintligt utredningsmaterial och ärendets beskaffenhet i övrigt.

Till skillnad från vad som gäller om ett regelrätt förrättningsförfarande torde emellertid överprövning av länsstyrelsens beslut få ske i administrativ ordning. Detta ger kommittén anledning till tvekan, om rätts säkerheten blir fullt tillgodosedd i fråga om bestämmande av ersättningar för marks in- språktagande enligt 4 § eller av delaktighe- ten i samfälligheten enligt 5 §. Det får an- ses ligga i sakens natur, att handläggningen hos länsstyrelse och förrättningsman i viss mån blir summarisk i dessa hänseenden. Även med beaktande av det skydd för den enskilde som innefattas i statens ersättnings- skyldighet enligt 29 § naturvårdslagen talar således starka skäl för att det skall finnas möjlighet för en fastighetsägare att under- kasta en fråga av denna utpräglat privat-

rättsliga karaktär domstolsmässigt bedöman- de. Samtidigt bör det ses till, att inte exploa- teringens igångsättande uppskjuts av en ofta svårbedömd domstolstvist. Detta kan lämp- ligast undvikas genom att fränkänna fastig- hetsägare besvärsrätt i ersättnings- och för- delningsfrågorna men ge honom befogenhet att klandra länsstyrelsens beslut i dessa de- lar genom att inom viss tid ansöka om stäm- ning på övriga fastighetsägare vid fastighets- domstol. Mellan en privaträttslig fråga av detta slag och övriga spörsmål finns visser- ligen ett samband, nämligen såtillvida som avgörandet av den förstnämnda frågan kan påverka bedömandet av krav på ersättning från staten. Detta får ju betydelse inte bara för fastighetsdomstolens prövning av sådan ersättningsfråga utan även, och i första hand, för länsstyrelsens övervägande i till- ståndsfrågan, vilket som nämnts ofta blir beroende av tillgången på medel till ersätt- ningar. Om fastighetsdomstolen efter klan- der t. ex. sänker en fastighets delaktighets- tal, kan det medföra, att statens ersättnings- skyldighet inträder eller blir mera omfattan- de än eljest, något som kan rubba förutsätt- ningarna för länsstyrelsens övervägande. Sistnämnda konsekvens kan emellertid re- dan med nuvarande lagstiftning bli följden av att fastighetsdomstolen bestämmer högre ersättning än länsstyrelsen räknat med, låt vara att länsstyrelsen f. n. inte behöver be- fara att ersättningen överstiger det anspråk som framställts på grund av föreläggande enligt 32 § naturvårdslagen. Vidare synes den höjning av delaktigheten som samtidigt inträffar för andra fastigheter i allmänhet medföra bortfall av ersättningsskyldighet el- ler lägre ersättningsskyldighet beträffande dessa. Den samlade ersättningsbördan för staten i förhållande till alla fastigheter inom samfälligheten torde därför inte bli näm- värt högre än om klander underlåtit. Att av hänsyn till variationer mellan fastigheter- na beträffande dessa ersättningar avstå från möjligheten till domstolsprövning av delak- tigheten eller föreskriva ett fristående för- rättningsförfarande kan därför enligt kom- mitténs mening ej komma i fråga. I vad mån den här förordade lösningen föranleder

behov av modifikationer i naturvårdslagens regler om ersättningsprövningen är ett spörsmål som kommittén återkommer till i specialmotiveringen.

6.5 Samfällighets organisation och förvaltning

Utöver de grundläggande reglerna om inbördes rättigheter och skyldigheter mellan fastighetsägare och andra intressenter ford-
ras liksom i annan lagstiftning om samfälligheter också bestämmelser om formerna för det gemensamma företags verksamhet. Som exempel på mera betydelsefulla regleringar av de organisatoriska problemen kan nämnas samfällighetsbestämmelserna i vattenlagen, lagen om enskilda vägar och lagen om vissa gemensamhetsanläggningar. Gemensamt för alla tre regelkomplexen är, att de i samfälligheten ingående fastigheternas ägare i denna egenskap utgör en association som ombesörjer företags angelägenheter. Beslutanderätten tillkommer i princip ytterst delägarna själva och utövas på stämma, där i allmänhet enkel majoritet är tillräcklig för att åstadkomma ett giltigt beslut. Den löpande verksamheten ombesörjs i regel av en styrelse som utsetts av delägarstämma. Med hänsyn till sammanslutningens tvångskaraktär finns också vissa regler till skydd mot att en majoritet missbrukar sina befogenheter i syfte att få den gemensamma anläggningen nedlagd och företaget upplöst.

Mellan en samfällighet av nyssnämnda slag och täktsamfällighet råder visserligen en olikhet såtillvida som syftet i det förra fallet är att utföra och omhänderha en gemensamhetsanläggning som skall göra fastigheterna mera lämpade för sina primära ändamål, således en servicefunktion, medan ändamålet i det senare fallet är att ombesörja gemensam exploatering av fastigheterna själva i visst hänseende. Denna olikhet är dock ej av avgörande betydelse för möjligheterna att utnyttja bestämmelserna även på nu ifrågasatt område. Samtliga tre nämnda regelsystem innehåller lösningar av de frågor som behöver regleras för att

en gemensam förvaltning skall kunna fungera. Kommittén finner det önskvärt att så långt det är möjligt göra dessa bestämmelser tillämpliga i stället för att nu föreslå särskilda regler i ämnet. Sistnämnda alternativ skulle enligt kommitténs mening inte medföra några egentliga fördelar, i varje fall inte sådana som övervägde de nackdelar vilka skulle bli följden främst av en avsevärd utökning av lagtextens omfattning.

I valet mellan de angivna tre regelsystemen är att märka, att vattenlagens regler är de äldsta och dessutom mindre utvecklade än de båda övriga. Av dessa har bestämmelserna i den år 1966 antagna lagen om vissa gemensamhetsanläggningar kunnat anpassas till senare tids utveckling på det associationsrättsliga området, främst inom aktiebolagsrätten. De får även i övrigt anses bäst motsvara nutida krav på såväl smidig nyansering i sakfrågorna som lagteknisk utformning. Särskilt kan framhållas de möjligheter som 1966 års lag ger att inom systemets ram anpassa organisationen till den aktuella samfällighetens omfattning och förhållanden i övrigt. Delägarna har sålunda betydande valfrihet, när det gäller frågor om exempelvis stadgar och rättssubjektivitet.

På grund av det anförda avstår kommittén från att utarbeta särskilda bestämmelser med associationsrättsligt innehåll och förordar i stället, att lagförslaget i tillämpliga delar hänvisar till lagen om vissa gemensamhetsanläggningar.

Det kan erinras om att inom justitiedepartementet f. n. förbereds ett sammanförande av bestämmelserna i sistnämnda lag med vissa andra regler om fastighetssamverkan till en ny anläggningslag och en lag om förvaltning av samfälligheter jämte därtill anslutande lagar. Den associationsrättsliga regleringen upptas i lagen om förvaltning av samfälligheter. Arbetet grundas på en år 1971 avgiven departementspromemoria (Ds Ju 1971:16), som efter remissbehandling är föremål för fortsatt övervägande. I remissyttrande den 25 november 1971 över promemorian har grustäktskommittén förklarat, att den föreslagna lagen om förvaltning av samfälligheter med vissa jämk-

ningar skulle, såvitt kommittén då kunde bedöma, kunna vara lämpad också för de täktsamfälligheter som omfattades av kommitténs uppdrag. Om detta arbete leder till lagstiftning, innan grustäktskommitténs förslag blir genomfört, kan hänvisningen därför sannolikt i stället avse de associationsrättsliga reglerna i den nya lagstiftningen. Huruvida därvid särskilda modifierande bestämmelser bör upptas undandrar sig f. n. kommitténs bedömande.

6.6 Lagteknisk utformning

Med hänsyn till sambandet mellan regler om täktsamfälligheter och naturvårdslagens bestämmelser kan det synas naturligt att inarbeta lagstiftningen i naturvårdslagen. Detta skulle emellertid enligt kommitténs uppfattning knappast låta sig göra utan att bryta sönder det system enligt vilket lagen är uppbyggd. Kommittén vill i stället förorda, att huvuddelen av de erforderliga bestämmelserna upptas i en fristående lag om täktsamfälligheter men att en grundläggande regel om möjligheten att inrätta sådan samfällighet får sin plats i 18 § andra stycket naturvårdslagen. Lagrummet ger ju länsstyrelsen befogenhet att i samband med tillståndet bl. a. meddela närmare föreskrifter till skydd för landskapsbilden. Den valda lösningen synes därför överensstämma med grundtanken, att länsstyrelsen bör kunna föreskriva samfällighetsbildning som villkor för täkttillstånd. Till frågan om ytterligare kompletteringar av naturvårdslagen återkommer kommittén i specialmotiveringen.

1 Förslaget till lag om ändring i naturvårdslagen (1964: 822)

18 §

Enligt kommitténs direktiv bör en grundläggande regel vara, att länsstyrelsen får ställa som villkor för täktverksamhet att täktsamfällighet bildas för ett samfällt bedrivande av verksamheten inom ett på lämpligt sätt avgränsat område. En bestämmelse med principiellt denna innebörd har upptagits i andra stycket av förevarande paragraf. Härigenom vinnas i både materiellt-rättsligt och förfarandemässigt hänseende en anknytning mellan naturvårdslagens allmänna regler angående krav på täkttillstånd och bestämmelserna i den särskilda lagen om täktsamfälligheter.

I fråga om samfällighetsbildningens materiella innebörd har bestämmelsen — utöver ett påpekande att det skall vara fråga om täktverksamhet för flera fastigheter — ej något självständigt innehåll utan är utformad som en hänvisning till den särskilda lagens bestämmelser. Dessa reglerar bl. a. frågor om vilka fastigheter som skall ingå i samfälligheten och hur delaktigheten skall fördelas mellan fastigheterna. Den särskilda lagen innehåller däremot inga regler om de allmänna förutsättningarna för bildande av täktsamfällighet. Några sådana bestämmelser har inte heller upptagits i förevarande paragraf.

Frågan om samfällighets bildande avses sålunda bli bedömd efter samma principer som de vilka redan f. n. gäller prövningen av ansökningar om täkttillstånd över huvud taget. Att detta är avsikten följer bl. a. av bestämmelsens placering bland övriga villkor för täkttillstånd med syfte att skydda landskapsbilden. Huruvida ett tillstånd skall förbindas med villkor om samfällighetsbildning blir således på vanligt sätt beroende av en inbördes avvägning av naturvårdens krav och av exploateringsintresset. Av betydelse är bl. a. omfattningen av det sökta materialuttaget och möjligheterna att planlägga täkten så att skador på landskapsbilden inte uppkommer i onödan. I den allmänna motiveringen har utvecklats, hur planläggningsmöjligheterna regelmässigt ökas väsentligt genom samfällighetsbildning, vilket är ägnat att leda till både bättre skydd för landskapsbilden och, på platser där sådant skydd är mindre påkallat, större materialutvinning än f. n. Samtidigt minskar behovet av ersättningar enligt 29 § naturvårdslagen. Samfällighetsbildning bör å andra sidan inte automatiskt tillgripas beträffande varje fyndighet som berör mer än en fastighet. Med hänsyn till den inskränkning i fastighetsägarnas dispositionsrätt samt de kostnader och besvär som anordningen medför är det tvärtom angeläget att täktsamfällighet inte bildas tvångsvis utan att det medför påtagliga fördelar från naturvårdssynpunkt.

Såsom torde framgå av sammanhanget,

är bestämmelsen vidare endast avsedd att komplettera de övriga reglerna i andra stycket. Dessa skall således gälla oförändrade också vid samfällighetsbildning. Att länsstyrelsen enligt första punkten meddelar föreläggande om en gemensam täktplan är självfallet i allmänhet ett lämpligt sätt att få fram underlag för prövning av ansökningen. Sådant föreläggande bör dock ej rutinmässigt meddelas redan när ansökningen inkommit utan bör anstå, till dess utredningen fortskridit så långt att länsstyrelsen har anledning räkna med samfällighetsbildning som ett realistiskt alternativ. Kommittén har lika litet som f. n. ansett det nödvändigt med en obligatorisk regel om skyldighet att förete täktplan. Även möjligheterna enligt andra och tredje punkterna att meddela särskilda föreskrifter i syfte att begränsa företagets menliga inverkan på landskapsbilden och att kräva säkerhet gäller vid gemensam täkt enligt förslaget lika väl som vid täkt från enstaka fastighet.

En annan fråga av materiell natur gäller huruvida de undantag från kravet på täkt-tillstånd som uppställts i paragrafens första stycke skall ha obegränsad giltighet också när täktsamfällighet bildas. Att särskild täkt för husbehov eller inom vattenområde i princip inte kräver tillstånd behöver ju ej betyda, att sådan täkt utan vidare skall vara fri även med avseende på fyndighet där samfällighetsbildning aktualiserats genom en ansökan om tillstånd till täkt för annat ändamål än husbehov och utanför vattenområde. Kommittén har i den allmänna motiveringen på anförda skäl föreslagit, att den nuvarande rätten till husbehovstäkt enligt förevarande paragraf skall upphävas i fråga om fyndighet som omhänderhas av en täktsamfällighet. Också när fyndigheten delvis ligger inom vattenområde bör det vara möjligt att hindra särskild täkt inom vattenområdet. Möjligheten att förlägga den gemensamma täkten dit kan i vissa situationer leda till att skyddsvärd natur sparas och i varje fall underlätta en lämplig planläggning inom fyndigheten. I fråga om både husbehovstäkt och täkt inom vattenområde följer den av kommittén förordade lösningen

av att all täktverksamhet inom den eller de fyndigheter som omfattas av länsstyrelsens tillstånd enligt förslaget är anförtrodd åt samfälligheten. Detta framgår såväl av det föreslagna tillägget till förevarande paragraf — där i täktverksamheten uttryckligen inbegripits husbehovstäkt och täkt inom vattenområde — som av 1 § i den föreslagna lagen om täktsamfälligheter. Någon modifikation i 18 § första stycket naturvårdslagen synes ej behövlig. För undvikande av missförstånd bör påpekas, att den förstnämnda lagen ger vissa möjligheter att bestämma samfällighetens omfattning så att delar av fyndigheten faller utanför och därigenom blir tillgängliga för fri täkt för husbehov och inom vattenområde. Inte heller i övrigt möter det hinder, att länsstyrelsen tillåter separat sådan täkt, om det kan ske utan men för landskapsvärden. En tillämpning av 19 § naturvårdslagen kan dock ofta visa sig lämplig för att vinna kontroll över att inte det avsedda resultatet äventyras.

Några särskilda regler om ansökan upp-tas f. n. ej i paragrafen. Ansökan om täkt-tillstånd förutsätts kunna göras av den som har en civilrättsligt grundad rätt att företa täkt, dvs. av fastighetsägare eller nyttjanderättshavare. Detsamma bör i princip gälla även då det tillstånd vartill ansökningen leder blir förbundet med villkor om samfällighetsbildning. I detta fall kommer emellertid tillståndet att avse täkt även för andra fastigheters räkning, något som kan göra det nödvändigt med viss komplettering av lagtexten. En anledning härtill av formell natur är, att det synes främmande för gängse betraktelsesätt att ett tillstånd meddelas någon som ej ansökt därom. Av större betydelse är emellertid tillståndsbeslutets verkan i ersättningshänseende.

Att ägare till fastighet vari en sammanhängande fyndighet ingår skall vara behörig som sökande med den konsekvensen att även andra fastigheter med del i fyndigheten kan tvingas in i gemenskapen synes uppenbart. Lika tydligt är, att han inte bör kunna disponera över förfarandet så att syftet med den nya lagstiftningen motverkas.

Detta skulle kunna bli följden, om sökanden skulle ha rätt att med för länsstyrelsen bindande verkan begränsa sin ansökan till att avse täkt enbart från den egna fastigheten. Ett avslag på ansökningen kunde då leda till ersättningskyldighet enligt 29 §. När det är fråga om fyndighet eller fyndigheter som sträcker sig över flera fastigheter, bör således en ansökan från ägaren till någon av dessa om tillstånd till täkt enbart från fastigheten inte hindra att tillståndet förbinds med villkor att fastigheten ingår med andra fastigheter i en täktsamfällighet, om länsstyrelsen finner anordningen påkallad med hänsyn till landskapsbilden. Alternativet för sökanden är således i detta fall att helt avstå från täkt, ej att få ersättning för förlorad möjlighet till täkt från enbart den egna fastigheten.

På grund härav har den av kommittén föreslagna bestämmelsen i paragrafens andra stycke utformats så att efter ansökan från ägaren till någon fastighet om tillstånd enligt första stycket får meddelas täkttillstånd som avser inte bara sökandens fastighet och som innefattar att täktverksamheten för de berörda fastigheterna, däri inbegripet husbehovstäkt och täkt inom vattenområde, omhänderhas av samfällighet i enlighet med de särskilda bestämmelserna där- om.

Säkerligen kan man inte räkna med att den som överväger att söka täkttillstånd alltid har klart för sig, att ansökningen kan leda till samfällighetsbildning. Detta torde framför allt komma att gälla tiden innan den nya lagstiftningen trängt igenom i det allmänna medvetandet. Förfarandet blir i samverkansfallen ofta mera komplicerat, tidsödande och kostsamt än i de vanliga enkla fallen. Om samfällighet inte kommer till stånd, får sökanden svara för förfarandekostnaderna (7 § andra stycket lagen om täktsamfälligheter). Han bör skyddas mot obehagliga överraskningar av detta slag, lämpligen på det sättet att länsstyrelsen redan vid inledandet av förfarandet lämnar sökanden en skriftlig underrättelse om vilka konsekvenser ansökningen kan få, så att han har möjlighet att återkalla den på ett

tidigt stadium. Föreskrift härom kan meddelas i administrativ ordning. Utan särskild bestämmelse synes det vara tydligt, att en återkallelse skall leda till ärendets avskrivning, såvida ej i stället annan fastighets ägare uppträder som sökande.

Eftersom en nyttjanderätt ej kan ingå i täktsamfällighet, finns enligt kommitténs uppfattning ej något berättigat intresse för innehavaren av sådan rättighet att påkalla ett förfarande för samfällighetsbildning. Ansökan av nyttjanderättshavare skall därför prövas enligt paragrafens övriga regler, och ett avslag kan på vanligt sätt leda till ersättningsrätt, om nyttjanderätten är upplåten före den 1 januari 1965. För den händelse rätten till täkt därefter skulle återgå till fastighetens ägare torde denne visserligen inte enbart på grund av att nyttjanderätten ej kan utövas vara ersättningsberättigad enligt 29 § men väl äga att själv söka täkttillstånd. Att så också sker kan man visserligen inte alltid räkna med, särskilt som ägaren ofta torde utgå ifrån att avslagsbeslutet för nyttjanderättshavaren automatiskt gäller också honom själv. Någon anledning att i dessa fall föreskriva uttrycklig skyldighet för länsstyrelsen att underrätta ägaren om dennes möjlighet att själv söka täkttillstånd föreligger enligt kommitténs mening ej. Varken en sådan skyldighet eller en mera generell rätt för det allmänna att ta initiativ till samfällighetsbildning skulle rimma särskilt väl med den principiella uppläggnings- av naturvårdslagets reglering, som bygger på att exploateringsintresset representeras uteslutande av den enskilde. Självfallet finns det å andra sidan ej något som hindrar, att länsstyrelsen redan i det av nyttjanderättshavaren anhängiggjorda ärendet tar kontakt med fastighetsägaren. Härigenom kan det bli klarlagt, att ett avslag för nyttjanderättshavaren inte nödvändigtvis skulle leda till samma resultat för ägaren, för den händelse i stället denne skulle uppträda som sökande. Under alla förhållanden bör avslagsbeslutet förses med en klagörande motive- ring som anger, att det grundats på behovet av samfällighetsbildning.

Enligt den allmänna motiveringen har kommittén ej ansett sig böra föreslå någon ändring av nuvarande ersättningsprinciper. Om man trots de förbättrade möjligheter som erbjuds genom samverkan måste räkna med att samfällighetsbildningen för den enskilde leder till sådant uppenbart missförhållande som avses i förevarande paragraf, bör således ersättning utgå. Någon ändring av lagtexten i denna del synes inte heller vara erforderlig. Genom att beslutet om samfällighetens inrättande ingår i tillståndsbeslutet kan bestämmelsen i paragrafens första stycke första punkten omedelbart tillämpas även på sådant beslut som det här är fråga om. Det är således den totala effekten av samfällighetsbildningen — inte minst på grund av det delaktighetstal som bestämts för fastigheten — som skall jämföras med markens värde den 1 januari 1965. Frågan när uppenbart missförhållande skall anses föreligga får i övrigt bedömas i princip på samma sätt som f. n. Samfällighetsbildningen torde dock innefatta sådana fördelar att ersättningsskyldighet för staten inte skall behöva uppkomma annat än undantagsvis. Av lagtexten framgår vidare, att ersättningsskyldighet kan uppkomma beträffande en fastighet även när ansökan om taktillstånd gjorts av annan fastighets ägare. Att en fastighetsägare inte kan framtvinga ett negativt beslut i tillståndsfråga genom att begränsa sin ansökan till den egna fastigheten utvecklas i motiven till ändringen av 18 §.

Med hänsyn till paragrafens utformning kan ersättning utgå också med anledning av sådana rådighetsbegränsningar som en samfällighetsbildning kan medföra, när det gäller husbehovstäkt och takt inom vattenområde. Bestämmelsen i första stycket första punkten synes utan jämkning kunna tillämpas även i dessa situationer. Att den nuvarande friheten i princip att företa takt till husbehov upphävs i hithörande fall torde dock endast undantagsvis leda till skada av sådan art att den medför ersättningsskyldighet. Taktverksamhet inom vattenområde har hittills förekommit i begränsad omfattning

men kan väntas bli mera vanlig med hänsyn till den i vissa orter begynnande bristen på välbelägna landfyndigheter och till de nya, mindre kostnadskrävande brytningsmetoder som utvecklats på senare tid. Kommittén har närmast med tanke på sådana täkter övervägt att av principiella skäl föreslå en komplettering av bestämmelsen i syfte att här hänföra markens värde inte — som i övriga fall — till den 1 januari 1965 utan till tiden för ikraftträdandet av den nya lagstiftningen om täktsamfälligheter. Tanken skulle då vara, att vid ersättningsbestämmande den enskilde borde få tillgodogöra sig den realvärdestegring som skett under hela den tid täkträtten varit i princip fri. Även om dessa skäl inte bör underskattas, föreligger emellertid här speciella omständigheter som talar emot en särregel med angivna innebörd, och den skulle sannolikt inte heller få någon praktisk betydelse. Enligt kommitténs mening möter det betänkligheter att i nuvarande läge — då behovet av ersättningar av nu aktuellt slag börjat mera allmänt ifrågasättas och lagreglerna i ämnet är föremål för översyn — föreslå en bestämmelse, som leder till högre ersättningsnivå än den nuvarande. En sådan regel synes desto mindre påkallad som fyndigheter inom vattenområde hittills inte haft någon större efterfrågan. Man kan därför inte räkna med att materialet under vatten efter den 1 januari 1965 relativt sett skulle ha stigit högre i värde än material på land. Om en sådan värdestegring likväl skulle ha skett i något fall, kan den inte heller antas ha varit en följd av att täkträtten inom vattenområde varit i princip fri. Av betydelse är vidare, att en särbestämmelse skulle kunna uppmuntra till ersättningskrav grundade på orealistiska förväntningar om lönsam exploatering av fyndigheter under vatten. Kommittén finner på grund härav övervägande skäl tala för att naturvårdslagens ikraftträdande får utgöra värdetidpunkt även i de nu aktuella fallen.

Inte heller torde bestämmelserna i första stycket andra punkten och andra stycket behöva ändras. Nuvarande ersättningsrätt för innehavare av nyttjanderätt eller annan

särskild rätt skall således gälla även då täkt-tillstånd vägras den särskilda rättighetens innehavare på den grund att täktsamverkan anses böra komma till stånd. När tillstånd som innefattar samfällighetsbildning meddelats, torde någon särskild tillståndsansökan från rättighetshavaren i allmänhet ej behövas för att han skall äga föra talan om ersättning. Rådighetsinskränkningen är för honom en direkt följd av att täktverksamheten inom fyndigheten är anförtrodd uteslutande åt samfälligheten. Likaledes skall ersättningsfrågan bedömas med hänsyn till fastighetsindelningen den 1 januari 1965. För varje i samfälligheten ingående fastighet bör således i princip undersökas i vad mån den vid nämnda tidpunkt existerande registerenhet vari till fastigheten hörande fyndighet då ingick skulle få vidkännas sådant intrång i sitt användnings sätt som paragrafen åsyftar.

En ersättningsrätt av helt annat slag än den nyss behandlade är den som i den allmänna motiveringen diskuterats i avsnittet om befintliga exploatörers rättsställning. Det gäller där fastighetsägare eller nyttjanderättshavare som tidigare erhållit vederbörligt täkttillstånd och som lider skada genom att tillståndet begränsas eller upphävs i samband med bildande av täktsamfällighet. Sådant skada bör enligt kommitténs mening ersättas av allmänna medel. En bestämmelse med denna innebörd har upptagits i paragrafens första stycke. Samtidigt bör erinras om vissa av kommittén i det föregående gjorda uttalanden om angelägenheten av att på allt sätt undvika, att skada uppkommer. Detta kan ske t. ex. genom att exploatören träffar överenskommelse med samfälligheten om att biträda denna på villkor som innebär att hans ekonomiska ställning blir i stort sett oförändrad eller genom att exploatörens rätt flyttas över till annan del av fyndigheten.

Bestämmelsen förutsätter, som framgår av ordalydelsen, att ett tillstånd enligt 18 § naturvårdslagen meddelats. På grund av 45 § första stycket i lagen jämställs med sådant tillstånd ett motsvarande tillståndsbeslut enligt den förut gällande naturskydds-

lagen. Har exploatören ej något som helst tillstånd att stödja sig på, föreligger däremot ingen ersättningsrätt enligt nu ifrågavarande bestämmelse. För en exploatör av detta slag är situationen densamma som den vilken kan utlösa ersättning enligt nuvarande regler.

Uppkommen skada skall enligt vanliga ersättningsprinciper gottgöras fullt ut. Ersättningen skall således omfatta inte bara det rågrusvärde som inte kan lösgöras utan också kostnader för onyttiga investeringar, flyttning av redskap, förlorad affärsvinst m. m. Till skillnad från paragrafens hittillsvarande regler fordras vidare ej, att skadan överstigit viss nivå, för att ersättningsrätt skall uppkomma.

Ytterligare en ersättningsfråga aktualiseras av de föreslagna bestämmelserna om interimistiskt förbud. Har förbud meddelats enligt 11 § naturvårdslagen och medför vägran av tillstånd enligt samma paragraf sådan inskränkning i möjligheten att nyttja med förbudet avsedd mark på sätt som skett tidigare, att avsevärt men tillskyndas ägaren eller annan rättsinnehavare med avseende på marken, är denne enligt lagens 27 § berättigad till ersättning av staten för den skada han lider härigenom. Att motsvarande ersättningsrätt inte finns vid ingripande med stöd av 15 a § beror på att detta ansetts inte medföra någon inskränkning i möjligheterna att använda marken på sätt som tidigare skett (prop. 1971:118 s. 36). Uppenbarligen kan däremot inskränkning av sådant slag bli följden av ett interimistiskt beslut enligt 3 § andra stycket lagen om täktsamfälligheter. Att den enskilde själv får svara för mindre förluster som utgör s. a. s. normala konsekvenser av den nödvändiga utredningen kan visserligen ej anses orimligt. Situationen är delvis jämförbar med vissa nybyggnads- och schaktningsförbud enligt byggnadslagen. Å andra sidan måste beaktas, att det interimistiska förbudet här drabbar täkt som är tillåten antingen på grund av de generella undantagen i 18 § naturvårdslagen eller med stöd av meddelat täkttillstånd. Otvivelaktigt kan det inträffa fall då beslutet skulle drabba alltför

hårt, om ej ekonomisk kompensation utgick. Denna situation kan föreligga särskilt beträffande exploatörer med mindre omfattande rörelse och framför allt sådana som bedriver brytning endast på den aktuella platsen och som inte har möjlighet att snabbt föra över anställda, maskinpark etc. till något annat projekt. Av dessa skäl har i första stycket av förevarande paragraf upptagits en ersättningsregel just för berörda fall. Uppkommer genom förbud av här avsett slag skada av någon betydelse, skall sålunda även sådan skada ersättas av kronan. Genom att skadan skall vara av någon betydelse utesluts ersättningsrätt normalt i vissa fall när förbudet leder till ett endast kortare driftsstopp eller när skadan annars är av övergående natur. Villkoret bör emellertid tillämpas mot bakgrund av taktinnehavarens ekonomiska situation över huvud taget. Även när den väsentligaste olägenheten av ett driftsstopp utgörs av försämrad likviditet kan därför skada till följd därav ibland vara ersättningsgill.

I den allmänna motiveringen har berörts frågan om behovet av ytterligare modifierationer i ersättningsreglerna. Kommittén har därvid tagit sikte främst på den situationen då fastighetsdomstolen — eller överordnad domstol — efter klander höjer eller sänker en fastighets delaktighetstal (jfr 7 § tredje stycket lagen om täktsamfälligheter), något som kan rubba förutsättningarna för avgörandet i ersättningsfrågan. Enligt kommitténs mening föreligger dock knappast något behov av kompletterande regler av denna anledning. Om delaktighetstalet höjs, kan detta ge anledning för staten att väcka talan om återbetalning enligt 35 § naturvårdslagen. I det motsatta fallet har den enskilde möjlighet att enligt lagens 33 § väcka talan mot staten med krav på ersättning utöver vad som tidigare kan ha utdömts. Den föreskrivna ettårstiden bör i detta läge räknas från det lagakraftvunna avgörandet i klander målet. Bestämmelsen i 32 § första stycket synes däremot ej komma att avse förevarande situation. Att efter ett föreläggande

av länsstyrelsen före tillståndsbeslutets meddelande den enskilde anmält anspråk på visst lägre ersättningsbelopp kan därför ej utgöra hinder mot en talan av nu ifrågasvarande slag. Vad här sagts om ändring av delaktighetstal äger motsvarande tillämpning med avseende på ändring av ersättning enligt 4 § lagen om täktsamfälligheter.

2 Förslaget till lag om täktsamfälligheter

1 §

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om samfällighetsbildning.

Till en början fastslås, att samfällighet kan bildas genom förordnande av länsstyrelsen i beslut om tillstånd till takt. Det är i första hand till denna bestämmelse som det föreslagna tillägget till 18 § andra stycket naturvårdslagen hänvisar.

I fråga om tillämpningsområdet anknyter bestämmelsen till naturvårdslagens regler såtillvida som samfällighetens ändamål — frånsett tidigare angivna modifierationer beträffande takt för husbehov och inom vattenområde — är detsamma som enligt nuvarande regler i 18 § naturvårdslagen gäller för en enskild innehavare av takttillstånd, nämligen takt av sten, grus, sand eller lera. En samfällighet kan alltså inte bildas exempelvis för takt av andra materialslag än dem som nu finns upptagna i nyssnämnda paragraf eller enbart för efterbehandlingsåtgärder med en tidigare avslutad takt. När den tillåtna takten är genomförd, är samverkansändamålet uttömt och samfälligheten skall upplösas, varefter dispositionsrätten till marken återgår till ägaren. Självfallet omfattar takten inte bara själva brytningen utan också förberedande åtgärder inom taktområdet, t. ex. skogsavverkning, och efterbehandling, sedan brytningen avslutats. I detta avseende kan hänvisas till 4 §. Täktsamfällighetens ändamål omfattar däremot ej en i förhållande till takten fullt självständig verksamhet, t. ex. skogsbruk, även om det berör samma fastighetsunderlag. På frivillig väg kan emellertid dessa båda verksamheter kombineras utan stöd av särskilda lagregler.

Någon möjlighet att för skogsbruk tvångsvis bilda samfällighet av nu ifrågavarande slag finns ej, och det kan därför inte komma i fråga att här föreslå regler om sammankoppling av samfällt skogsbruk med bildande av täktsamfällighet. Under vissa förutsättningar är det möjligt att genom fastighetsbildning åstadkomma en s. k. marksamfällighet som har båda de nu nämnda ändamålen. Genom fastighetsreglering utläggs då ett för flera fastigheter samfällt område, som därefter förvaltas med stöd av bysamfällighetslagen. Självfallet fordras täkttillstånd även i detta fall, men den föreslagna lagen om täktsamfälligheter behöver ej tillämpas.

Vidare framgår av bestämmelsen, att samfälligheten bildas genom att länsstyrelsen förordnar därom i beslutet om täkttillstånd. Härav följer, att frågan om samfällighetsbildning inte får prövas fristående från tillståndsfrågan i övrigt. Detta är en konsekvens av samverkansmöjligheternas starka funktionella samband med den avvägning mellan naturvårds- och exploateringsintressena som skall ligga till grund för beslutet i tillståndsfrågan. Innebörden är ej att förbjuda samfällighetsbildning berörande en fastighet för vilken tillstånd redan meddelats. Att detta tvärtom är möjligt framgår av 3 §. Meningen är endast, att samfällighetens inrättande i detta fall måste förbindas med ett nytt tillståndsbeslut.

Till skillnad från sådan marksamfällighet som avses i 6 kap. fastighetsbildningslagen utgör en samfällighet av förevarande slag enligt sitt begrepp en sammanslutning av två eller flera självständiga fastigheter för täktändamål. Fastän själva samfälligheten således består av fastigheter, ligger det i sakens natur att det är den aktuella fyndighetens läge och utbredning som i stort sett blir avgörande för vilken omfattning samfälligheten bör ha. En rimlig utgångspunkt torde vara, att samfälligheten i princip bör kunna bestå av de fastigheter av vilka fyndigheten utgör beståndsdel. Att till samfälligheten ansluta även fastigheter utanför den mark där fyndigheten ligger kan enligt kommitténs mening inte komma i fråga. Där emot kan det diskuteras, om samtliga fastig-

heter med del i fyndigheten under alla förhållanden måste anslutas. Denna fråga om tvångsregleringens närmare utformning behandlas i 2 §, vari dock som huvudregel föreskrivs att samfälligheten består av de fastigheter i vilka fyndighet ingår.

Av den allmänna motiveringen framgår, att objektet för samfälld täktverksamhet i princip skall vara en sammanhängande fyndighet av något av de uppräknade materialslagen men att samfällighetens verksamhet kan vidgas till att omfatta flera fyndigheter under förutsättning att de befinner sig inom område som utgör en med hänsyn till landskapsbildens naturlig planläggningsenhet. Även dessa grundsatser har inskrivits i paragrafen. Likaledes föreskrivs, att samfälligheten inte får ges större omfattning än att därmed avsedd fyndighet med teknisk och ekonomisk fördel lämpligen kan tillgodogöras gemensamt. Angående den närmare innebörden av dessa bestämmelser kan i allt väsentligt hänvisas till kommitténs uttalanden i den allmänna motiveringen. Endast på ett par punkter kan det vara erforderligt med kompletteringar.

Föremål för en täktsamfällighets verksamhet är i huvudfallet en sammanhängande fyndighet som utgör beståndsdel av två eller flera fastigheter. I den allmänna motiveringen har belysts frågan, när det skall anses föreligga en eller flera fyndigheter. Någon särskild definition av begreppet fyndighet torde i övrigt inte behövas. För undvikande av varje missförstånd bör dock måhända påpekas, att begreppet omfattar inte bara det material som skall bli föremål för brytning (brytningsområdet) utan också återstoden, i den mån den ej utgör beståndsdel av fastighet som enligt 2 § skall stå utanför samfälligheten. Allt som sålunda skall omfattas av samfälligheten och som kan sägas ingå i dennas förvaltningsområde är självfallet undandraget den enskilde rättsägarens dispositionsrätt, såvida inte länsstyrelsen vid tillståndets meddelande medgivit undantag.

Någon uttrycklig fordran på att fyndigheten skall motsvara en lämplig planläggningsenhet uppställs inte enligt huvudregeln av

det skälet att en sådan fordran alltid kan presumeras vara uppfylld, när det är fråga om en sammanhängande fyndighet. Särskild begränsning synes här ej behöblig utöver den som följer av bestämmelsen i tredje punkten. Krav på belägenhet inom en naturlig planläggningsenhet gäller däremot för att en och samma samfällighet skall kunna omfatta mera än en fristående fyndighet. Det kan då bli fråga om antingen flera sammanhängande fyndigheter som nyss sagts eller enbart flera fyndigheter som var för sig ingår i endast en fastighet eller också en kombination av båda dessa slags fyndigheter. I paragrafens andra punkt har uttryckligen angivits, att samfälligheten i detta fall får omfatta även fyndighet som ingår i endast en fastighet.

Begränsningen med hänsyn till vad som med teknisk och ekonomisk fördel lämpligen kan tillgodogöras gemensamt avser inte bara det fall då planläggningsenheten rymmer mera än en sammanhängande fyndighet. Även en enstaka sådan fyndighet kan vara alltför omfattande för att förvaltas av en samfällighet. En uppdelning på flera samfälligheter får då ske. Över huvud taget bör, som förut framhållits, eftersträvas ett från alla synpunkter så ändamålsenligt underlag för samfällighetsbildningen som möjligt. Av särskild betydelse är, att företagets omfattning anpassas till rådande och förväntad efterfrågan i orten. Som tidigare påpekats är det, om kravet på teknisk och ekonomisk fördel uppfyllts, i allmänhet önskvärt att eftersträva en ej alltför begränsad omfattning. Detta ger som regel de största samordningsmöjligheterna och tillgodoser bäst intresset av rättvisa mellan fastigheterna genom att man kan utjämna de skillnader som annars skulle uppkomma mellan dem som fick tillstånd och dem som inte fick tillstånd att exploatera.

Att fastigheterna tillhör skilda ägare är i och för sig inte nödvändigt. Förslaget åsyftar täktsamverkan mellan fastigheterna som sådana och oberoende av vilka personer som vid varje särskild tidpunkt är deras ägare. En annan sak är, att behovet av samfällighetsreglering i allmänhet inte är stort,

när fastigheterna ligger i ett fast etablerat sambruksförhållande.

2 §

I 1 § upptas, som framgått, vissa allmänna regler om den yttre ramen för inrättande av täktsamfälligheter. Det materiella innehållet i den samverkan som samfälligheten inom den angivna ramen syftar till regleras genom bestämmelserna i förevarande och närmast följande paragrafer. Även om samverkan på frivillig grund självfallet bör eftersträvas, ligger det i sakens natur, att bestämmelserna ytterst måste ha till ändamål att lösa frågor där intressenterna har delade meningar och att de på grund härav erhållit tvångskaraktär. Av grundläggande betydelse är de i förevarande paragraf upptagna reglerna om tvångsdelaktighet, låt vara att delaktighetens närmare innebörd inte kan helt klarläggas annat än i samband med övriga bestämmelser.

Enligt vad som uttalats i den allmänna motiveringen skall det element av tvång som är påkallat redan enligt direktiven uppbäras av ett naturvårdsintresse och bör tvångsdelaktighet i en täktsamfällighet således tillämpas endast i den mån den främjar en ändamålsenlig landskapsvård. Om en samverkan skulle ha till syfte endast att åstadkomma privatekonomiska fördelar, t. ex. i form av besparing genom stordrift, kan därför tvångsdelaktighet inte komma i fråga. Däremot bör fördelar av sistnämnda slag eftersträvas för att balansera verkningarna av att den enskildes dispositionsrätt över marken begränsas av hänsyn till landskapsbilden. Kommittén har i det föregående också närmare utvecklat skälen till en ganska långtgående skyldighet för fastighetsägarna inom ett område att ställa sig till förfogande för en från allmän synpunkt önskvärd samverkan. Det allmännas intresse framträder i de hithörande fallen mera direkt som ett motiv för samgående än när det gäller övriga lagreglerade former av samverkan mellan fastigheter. I fråga om dessa är samfällighetsbildning utformad som en fastighetsägarnas angelägenhet och motiverad av önskvärdheten att förbättra och på ändamålsenli-

gaste sätt utnyttja ett fastighetsbestånd, och det allmännas insatser tar i första hand sikte på planläggning och kontroll. Det är med hänsyn härtill tydligt att, när intresset av skydd för landskapsbilden anses kräva att täkt från en eller flera fyndigheter sker genom samfällighet, den enskilde inte annat än i undantagsfall bör kunna undandra sig att medverka.

I paragrafens första punkt har därför som huvudregel upptagits en bestämmelse om att samfällighet består av de fastigheter i vilka fyndighet ingår. Om inte alldeles särskilda skäl till undantag föreligger, ingår således i samfälligheten alla fastigheter med del i den eller de fyndigheter som enligt 1 § skall utgöra underlag för samfälligheten. När sådan fyndighet blivit bestämd, kommer med denna utformning av bestämmelsen själva samfällighetens omfattning i normala fall att avgöras automatiskt. Eftersom fyndigheten enligt 1 § ingår i förvaltningsområdet även till den del där någon brytning inte skall få ske, kommer också samfälligheten att omfatta fastigheter med material som skall lämnas orört av hänsyn till landskapsvården.

En möjlighet till undantag från den principiella tvångsdelaktigheten är betingad av att det allmännas intresse inte alltid gör sig gällande med den styrka att sådan delaktighet är påkallad. Om behovet av skydd för landskapsbilden är mindre framträdande eller planlägningsområdet är tillräckligt även utan viss fastighet, kan det ibland saknas orsak att dra in fastigheten mot ägarens önskan. En särskild anledning till återhållsamhet kan vara, att en exploatör anses böra få avsluta sin täkt utan att beröras av samfällighetens verksamhet (jfr 3 §). Detsamma gäller, när landskapsbilden visserligen behöver skyddas men detta trots samfällighetsbildningens fördelar kan för viss fastighet väntas medföra ersättningsskyldighet för vars fullgörande medel ej anslagits. På grund härav har som en sista punkt i paragrafen upptagits möjlighet att undanta en fastighet från samfälligheten, om det är påkallat från allmän synpunkt. Har denna möjlighet utnyttjats, kan ägaren eller nyttjanderätts-

havare självfallet på vanligt sätt söka täkt-tillstånd.

En annan undantagsbestämmelse, vilken återfinns i paragrafens andra punkt, förestavas av hänsynen till den enskilde. Även om dessa hänsyn som regel bör underordnas det allmännas intresse, kan i vissa undantagsfall starka skäl tala för att en fastighet hålls utanför gemenskapen, trots att det från landskapsvårdens synpunkt skulle vara fördelaktigt att låta fastigheten ingå. Med tanke härpå föreskrivs, att fastighet vars ägare anført särskilda skäl för sin vägran att delta skall stå utanför samfälligheten, såvida inte fyndighetens ändamålsenliga tillgodogörande avsevärt försvåras därigenom eller täkt enbart av fastighetens del i fyndigheten kan antas leda till att landskapsbilden skadas i väsentlig mån.

För undantagsbestämmelsens tillämpning fordras således för det första, att fastighetsägaren motsätter sig att samverka vid fyndighetens exploatering och att han kan åberopa alldeles särskilda skäl för sin vägran. Frågan vilka skäl som skall kunna godtas i detta hänseende bör bedömas främst mot bakgrund av de rimliga förväntningar en fastighetsägare normalt får anses ha på utbyte av en täkt från sin fyndighet. Kommittén anser särskilda skäl föreligga endast i sådana fall då ägarens situation mera påtagligt avviker från det normala mönstret. Ett typfall är, att fastigheten utnyttjas för ett ändamål — bebyggelse, skogsbruk etc. — som för ägaren överväger intresset av att tillgodogöra sig fyndigheten genom täkt. Situationen är alltså den att ägaren över huvud taget ej avser att exploatera sin del av fyndigheten. Även när han i och för sig är intresserad därav kan han ibland ha en fullt legitim önskan att hålla fastigheten utanför ett gemensamt företag. Han har kanske andra fastigheter eller en rörelse där materialet, utöver husbehovet, kan komma till en för honom bättre användning än genom täkt i samfällighetens regi. Om fastighetsägarens intresse endast är exploatering på bästa möjliga villkor, kan däremot inte som särskilda skäl accepteras sådant som ingår såsom normala följder av själva samfällighetskonstruk-

tionen. Hänsyn behöver således inte tas till en vägran som beror på misstro mot samverkan över huvud taget eller på en annan uppfattning än övriga fastighetsägare om det sätt varpå täkten bör bedrivas. Att denna exempelvis anses sträcka sig över alltför lång tid, ske till för lågt pris eller vara olämplig från beskattningssynpunkt kan sålunda enligt kommitténs mening ej åberopas i detta sammanhang. Frågor av hithörande slag får inom samfällighetens ram lösas genom förhandlingar mellan delägarna och i sista hand genom majoritetsbeslut. Den associationsrättsliga regleringen rymmer tillräckliga garantier för minoritetsskydd.

Även då särskilda skäl föreligger bör emellertid den vägrande fastighetsägarens intresse avvägas mot de övrigas och mot det allmännas. Det fordras därför för det andra, att inte fyndighetens ändamålsenliga tillgodogörande avsevärt försvåras genom att fastigheten står utanför samfälligheten och att ej täkt enbart av fastighetens del i fyndigheten kan antas leda till att landskapsbilden skadas i väsentlig mån. Exempel på det förstnämnda är, att fastigheten omfattar sådan strategiskt betydelsefull del av fyndigheten som anses kunna utbrytas helt för att en mera skyddsvärd del av fyndigheten skall undantas från täkt. Eftersom tillgodogörandet inte får försvåras avsevärt, kan fastighetsägarens vägran ej lämnas utan beaktande enbart av den anledningen att möjligheterna att nå ett ekonomiskt tillfredsställande resultat blir bara något mindre än om fastigheten ingått i samfälligheten. Likaledes bör ägarens önskan om separat täkt på fastigheten respekteras, om sådan täkt får endast ringa inverkan på landskapsbilden, självfallet dock under den nyss nämnda förutsättningen att hela fyndighetens ändamålsenliga tillgodogörande inte avsevärt försvåras.

Enligt tidigare behandlade paragrafer förutsätter bildandet av täktsamfällighet endast ansökan av en fastighetsägare om täkttillstånd. I övrigt krävs inte något särskilt yrkande för att viss fastighet skall kunna tvångsvis anslutas enligt förevarande paragraf. Kommittén har övervägt att komplettera paragrafen med en bestämmelse inne-

fattande opinionsvillkor av liknande karaktär som det i 5 kap. 5 § andra stycket fastighetsbildningslagen stadgade. Enligt denna bestämmelse får fastighetsreglering ej ägarum, om de sakägare som har ett väsentligt intresse i saken mera allmänt motsätter sig regleringen och har beaktansvärda skäl för det. Otvivelaktigt är det för uppnående av ett gott resultat önskvärt, att också täktsamverkan omfattas av en så bred opinion från berörda fastigheters ägare som möjligt. Ett opinionsvillkor skulle bli av särskild betydelse för att hindra igångsättandet av mera omfattande exploatering i ett område med svag efterfrågan. Det kan som antytts å andra sidan inte bestridas, att det allmännas intresse här är ett mera direkt motiv för tvångssamverkan än när det gäller fastighetsreglering. Ett opinionsvillkor skulle kunna medföra risk för att samfällighetsbildning förhindrades i många fall då åtgärden vore i hög grad önskvärd från allmän synpunkt. Resultatet skulle i åtskilliga situationer bli, att avslag på ansökningar om separat täkt utlöste berättigade anspråk på ersättning enligt 29 § naturvårdslagen. Kommittén har därför avstått från att föreslå krav på viss opinion till stöd för tvångsdelaktighet. Frågan får enligt förslaget helt avgöras efter materiella grunder.

Kommittén har i den allmänna motiveringen uttalat, att lagstiftningens tvångskaraktär ej behöver utesluta särregler för de fall då samverkan grundas på frivillighet. Självfallet bör täktsamfällighet kunna inrättas även för samgående på frivillig grund och detta också när landskapsvårdssynpunkterna är mindre framträdande och intresset för samverkan väsentligen grundas på utsikterna till privatekonomiska fördelar. Särskilda regler för frivilligfallen har dock ansetts obehövlige. Utformningen av 18 § naturvårdslagen medger redan nu, att tillståndsfrågan avgörs på grundval av resultatet av en fri förhandling mellan länsstyrelsen och de enskilda intressenterna, och 1 § i förevarande lag ger också utrymme för en diskussion om den lämpligaste avgränsningen av den eller de aktuella fyndigheterna, vilken i sin tur blir bestämmande för vilka fastig-

heter som skall deltaga i samfälligheten. Enligt kommitténs uppfattning erbjuder förslaget i frivilligfallen fullt tillräckliga möjligheter till sådana avsteg från den strikt tvångsmässiga regleringen som är förenliga med behovet av skydd för landskapsbilden.

3 §

I den allmänna motiveringen redovisas vissa överväganden i frågan, hur tidigare påbörjad täkt i en fyndighet skulle kunna inordnas i eller åtminstone samordnas med en samfällid exploatering av samma fyndighet. Kommittén uttalar, att ett redan meddelat tillstånd i samband med samfällighetsbildning som berör den med tillståndet avsedda fastigheten bör kunna begränsas eller upphävas i den mån det är nödvändigt för att vinna en från naturvårdssynpunkt önskvärd lokalisering och samordning av brytningen. En regel som ger länsstyrelsen möjlighet härtill har upptagits i paragrafens första stycke. I lagtexten anges uttryckligen, att den ifrågasvarande möjligheten får utnyttjas bara i samband med att länsstyrelsen förordnar om samfällighetsbildning som omfattar den av det tidigare tillståndet berörda fastigheten. I övrigt — t. ex. om fastigheten enligt 2 § sista punkten skall stå utanför en samfällighet eller om yrkande framställs angående ändring av tidigare beslut om täktsamfällighet (jfr nedan vid 7 §) — gäller således liksom f. n., att ett lagkraftvunnet täkttillstånd normalt inte kan återkallas. Bestämmelsen innehåller inga uttryckliga villkor för att ett ingripande skall få ske. Av sammanhanget framgår emellertid att åtgärden, såsom nyss antytts, måste vara nödvändig för att vinna en från naturvårdssynpunkt önskvärd lokalisering och samordning av brytningen. Huruvida villkoret är uppfyllt får bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall. Viss ledning kan hämtas från den allmänna motiveringen. Genom det nya länsstyrelsebeslutet kan tidigare tillstånd upphävas helt eller begränsas i större eller mindre omfattning. Även om den pågående täkten anses kunna fortgå i huvudsak obehindrat, torde det ofta bli aktuellt att meddela ändrade föreskrifter om efterbehandling efter avslutad

täkt och, där täkten gränsar till samfällighetens verksamhetsområde, om brytningen i själva gränsområdet. Att bestämmelsen möjliggör ingripande endast med avseende på fastighet som skall ingå i samfälligheten utesluter inte, att ändrade föreskrifter som nyss sagts efter frivillig överenskommelse meddelas även beträffande utomstående fastighet.

Eftersom beslut om ändring av det tidigare tillståndet enligt bestämmelsen inte kan meddelas förrän länsstyrelsen förordnar om samfällighetens bildande, kan förut tillåten täkt i allmänhet fortgå under ganska lång tid efter det att den nya ansökningen om täkttillstånd gjorts. Självfallet kan detta ibland medföra risk för att landskapsbilden undergår sådan försämring att ändamålet med samfällighetsbildningen motverkas. Det kan inte heller förhindras, att nya, icke önskvärda täkter öppnas för husbehov eller inom vattenområde. I syfte att hindra en sådan utveckling har i paragrafens andra stycke upptagits en bestämmelse som ger länsstyrelsen befogenhet att interimistiskt förbjuda en täkt av nu aktuellt slag.

Förutsättningen för det interimistiska beslutet är, att länsstyrelsen finner inkommen ansökan om täkttillstånd kunna leda till begränsning av förut tillåten täkt. Sådan begränsning kan åstadkommas antingen genom särskilt beslut enligt första stycket eller genom den verkan samfällighetsbildning kan få beträffande möjligheterna till täkt för vilken tillstånd ej fordras, dvs. för husbehov och inom vattenområde. Den separata täkten behöver inte vara påbörjad. Det är tillräckligt, att möjlighet till sådan täkt finns, och länsstyrelsen kan därför ingripa med förbud redan vid en abstrakt risk för att täktverksamhet påbörjas. Det måste däremot föreligga viss sannolikhet för att separat brytning inte går att förena med ändamålet för en täktsamfällighet. Om denna eventualitet inte kan uteslutas vid ett realistiskt bedömande redan när den nya ansökningen inkommit, kan beslutet fattas vid förfarandets inledande. Annars kan det meddelas när som helst före beslutet om samfällighetsbildning. Å andra sidan bör skäligt rådrum iaktas till förhindrande av de olägenheter för den en-

skilde som kan bli följden av en omedelbar verkställighet. Beslutets innebörd är, att den förut tillåtna täkten förbjuds under tiden till dess beslut i det nya tillståndsärendet föreligger. Det interimistiska beslutet upphör således att gälla vid sistnämnda tidpunkt, då det antingen avlöses av ett beslut enligt första stycket eller lämnas helt utan motsvarighet. Det sistnämnda blir alltid fallet, när det nya ärendet inte leder till samfällighetsbildning. Förbudet behöver ej alltid vara totalt. Det kan också innebära provisoriskt ändrade villkor för brytningen, t. ex. att denna skall ske i långsammare takt än förut eller endast i viss del av brytningsområdet.

Det är självfallet angeläget, att det interimistiska förbudet inte blir gällande längre än nödvändigt och att det blir snabbt avgjort huruvida den tillåtna separata täkten skall få fullföljas eller ej. Taktärenden i vilka sådant förbud meddelats bör därför handläggas med förtur. Föreskrift härom kan ges i administrativ ordning. Enligt kommitténs mening är detta emellertid inte tillräckligt. Förslaget innehåller med hänsyn härtill en tidspärr, enligt vilken beslutet i princip inte får gälla längre än två år. I undantagsfall kan förbudets giltighetstid förlängas en gång med högst ett år. Har taktärendet inte blivit avgjort ens efter denna tid om sammanlagt tre år, upphävs förbudet automatiskt och den tidigare täkten kan återupptas. Förlängning får inte beslutas rutinmässigt utan förutsätter, att ytterligare anstånd oundgängligen fordras för utredningens färdigställande. De föreslagna tidsgränserna är mera knappt tillmätta än de som gäller för motsvarande interimistiska beslut enligt 11 och 15 a §§ naturvårdslagen, som uppställer en treårstid med möjlighet till förlängning ytterligare tre år. Olikheten är betingad av att den enskildes intresse att fullfölja eller inleda en brytning, av vars intäkter han ej sällan är beroende för sin försörjning, i allmänhet får anses mera angeläget än behovet av marks utnyttjande på sätt som föranleder ingripande enligt 11 eller 15 a §. Härtill kommer det allmänna intresset, att den nödvändiga exploateringen av material

för vägar och byggnadsverksamhet ej hindras onödigtvis.

Interimistiskt beslut skall lända till efterrättelse utan hinder av att talan förs däremot (7 § sista stycket).

Angående ersättning med anledning av interimistiskt förbud kan hänvisas till det av kommittén föreslagna tillägget till 29 § första stycket naturvårdslagen.

Som ett medel att åtminstone till största delen undvika den ersättningskyldighet för staten som kan bli följden av att länsstyrelsen enligt första stycket begränsar eller upphäver tidigare meddelat takttillstånd har kommittén i den allmänna motiveringen anvisat möjligheten att i samband med samfällighetsbildning flytta exploatörsrätten till annan plats inom fyndigheten. Bestämmelserna härom har upptagits i paragrafens tredje stycke.

Som allmän förutsättning för en flyttning gäller, att fyndighetens ändamålsenliga tillgodogörande ej avsevärt försvåras genom åtgärden. Vid planläggningen kan det ibland visa sig mindre lämpligt att samordna exploatörsrätten med samfällighetens brytning än att låta rättigheten upphöra. Skulle en samordning av detta slag göra det mer eller mindre omöjligt att åstadkomma en rationell samfällighetsförvaltning, bör intresset av att bibehålla och flytta exploatörsrätten få vika. I övrigt är länsstyrelsens prövning inte bunden av några bestämda regler. Liksom vid tillämpning av 18 § naturvårdslagen skall en rimlig avvägning av naturvårds- och exploateringsintressena eftersträvas. Ett skäl att avstå från flyttningsåtgärd kan vara, att exploatörens återstående takt skulle omfatta så stor del av fyndigheten att den för brytning i övrigt tillgängliga delen ej är tillräcklig för att ge samfällighetsdelägarna skäligt utbyte. Ersättningar på grund härav till delägarna enligt 29 § naturvårdslagen skulle kanske uppgå till sammanlagt större belopp än motsvarande ersättning med anledning av den separata exploatörsrättens upphörande.

Flyttningsåtgärden sker genom att länsstyrelsen samtidigt med begränsning eller upphävande enligt första stycket förordnar

om rätt för tåktens innehavare att göra motsvarande uttag hos samfälligheten från annan, närmare angiven del av fyndigheten. Som tidigare påpekats, har den flyttade exploatörsrätten ej längre karaktär av sakrätt utan är en mot samfälligheten riktad fordringsrätt. Rättighetshavarens anspråk förändras i övrigt inte i vidare mån än att uttaget skall ske på den nya plats som anvisas av länsstyrelsen. Uttaget skall således i fråga om kvantitet, kvalitet, exploateringstid osv. så nära som möjligt motsvara vad exploatören på den tidigare platsen haft rätt till. Att i dessa hänseenden tvångsvis rubba förutsättningarna för ömsesidigt förpliktande avtal kan enligt kommitténs mening ej komma i fråga. Exploatören kan alltså inte tvingas att godta en ersättningståkt av mindre omfattning eller längre varaktighet mot compensation i pengar. Intet hindrar däremot, att sådana ändringar sker efter överenskomst. Exploatörens skyldigheter gäller främst det vederlag nyttjanderättshavare har att utge till fastighetsägaren. I tredje stycket har upptagits en uttrycklig bestämmelse om att nyttjanderättshavarens skyldighet att erlægga vederlag ej rubbas genom förordnande om flyttning. Hans avtalspart i denna del är alltså alltjämt ägaren till den fastighet vari nyttjanderätten upplåtits.

Den rätt till ersättning som följer av den föreslagna tilläggsbestämmelsen i 29 § första stycket naturvårdslagen är som nämnts avsedd att täcka även förluster genom flyttningsåtgärd, t. ex. kostnader för flyttning av maskiner och nedgång i verksamheten under flyttningstiden. För olägenheter genom de rådighetsinskränkningar som samfällighetsbildningen kan medföra med avseende på tåkt för husbehov och inom vattenområde utgår ersättning enligt huvudregeln i 29 §.

4 §

Samfällighetens ändamål anges i 1 § vara tåkt av sten, grus, sand eller lera. I motiven till paragrafen görs vissa uttalanden om vad som faller inom resp. utom det sålunda angivna ändamålet. Förevarande paragraf fastslår i anslutning härtill, att samfälligheten får vidtaga alla för tåktens genomfö-

rande erforderliga åtgärder. Härigenom regleras således samfällighetens befogenheter och dras en gräns mellan dessa och den rådighet som tillkommer delägarna själva och företrädare för motstående intressen. Någon närmare beskrivning av vilka befogenheter som sålunda tillkommer tåktensamfälligheten torde knappast vara erforderlig. Samfälligheten har i princip samma befogenheter med avseende på det område som skall brytas ut som den enskilde annars skulle ha beträffande den del av fyndigheten som ligger inom hans fastighet. Samfälligheten har således rätt att förfoga över grus eller annat material som ingår i fyndigheten och att vidta de åtgärder som behövs för att förbereda och avsluta tåktverksamheten, allt i enlighet med villkoren i meddelat tillstånd. Hit hör inte bara åtgärder som innebär disposition över marken utan också sådant som att nedlägga kostnader på projekteringsarbete, anställa personal, anskaffa maskiner, upptaga lån etc. Den enskildes rådighet är inskränkt i motsvarande mån.

I annan lagstiftning av liknande slag har det ansetts påkallat att i lagtexten särskilt ange, att samfälligheten kan ta i anspråk mark och hur långt dess befogenheter sträcker sig i detta hänseende. Kommittén har funnit det lämpligt med en motsvarande precisering i detta sammanhang. Den allmänna bestämmelsen i paragrafens första stycke om att samfälligheten får vidtaga alla för tåktens genomförande erforderliga åtgärder har därför kompletterats med att samfälligheten i angivna syfte även äger ta i anspråk mark inom det av länsstyrelsen bestämda verksamhetsområdet. Innebörden är, att den eller de fastigheter varöver verksamhetsområdet för tåkten sträcker sig belastas med ett servitut till förmån för samtliga de fastigheter som ingår i samfälligheten. Tåktservitutet ligger liksom andra, liknande tvångsservitut med bästa rätt och blir bestående även efter exekution av tjänande eller härskande fastighet.

För servitutets stiftande har några särskilda förutsättningar ej uppställts på sätt som skett i annan lagstiftning, där till skydd för markägare och andra rättighetshavare

föreskrivs att servitutet inte får upplåtas på sådant sätt att väsentlig olägenhet, märkligt men eller liknande ogynnsam verkan uppkommer (jfr t. ex. 3 § lagen om vissa gemensamhetsanläggningar och 6 § lagen om enskilda vägar). Enligt kommitténs mening råder emellertid en betydelsefull olikhet mellan dessa båda grupper av regler. I de sistnämnda fallen behövs tillgång till marken för utförande och vidmakthållande av anläggningar med syfte att bereda service till de i samfälligheten ingående fastigheterna och därmed göra dessa mera lämpade för deras primära ändamål. I de nu aktuella situationerna främjar servitutsbildningen direkt fastigheternas primära ändamål, såvitt nu är i fråga, nämligen fyndighetens tillgodogörande. Ianspråktagandet av marken ingår som ett nödvändigt led i exploateringen och uppfattas normalt inte som en belastning på fastigheten. Markens värde ligger i allmänhet också till så övervägande del i själva fyndigheten att ett eventuellt intrång på fastighetens övriga funktioner genom servitutet blir av underordnad betydelse. Mot bakgrund härav finns det i regel inte något starkare behov av skydd för deltagande fastighet mot alltför långtgående ianspråktagande av marken. Skulle ägaren i något fall anse nackdelarna genom servitutsbelastningen på fastigheten överväga fördelarna av gemensam täkt, har han ju möjlighet att under vissa förutsättningar hålla fastigheten utanför samfälligheten (2 § andra punkten).

I princip har samfälligheten således befogenhet att ta i anspråk mark tillhörande fastigheterna inom densamma, även om det skulle få verkningar som av ägaren uppfattades som ett mycket långtgående intrång. Å andra sidan är förutsättningen, som tidigare påpekats, att åtgärden strikt håller sig inom ramen för samfällighetens ändamål. Ianspråktagandet är således tillåtet endast i den mån det verkligen krävs för genomförandet av den täkt som avses med det givna tillståndet. För att inom denna ram ytterligare så långt det är möjligt balansera behovet av tillgång till marken för täkt mot övriga intressen i fråga om markutnyttjan-

det har — efter motsvarigheter på flera håll i lagstiftningen — i paragrafens andra stycke upptagits en allmän föreskrift om att täkten skall genomföras med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Bestämmelsen innebär, att det alternativ som föranleder minsta intrång och olägenhet skall väljas, dock endast under förutsättning att lösningen inte ställer sig oförmånlig i kostnadshänseende. Regeln utgör ett komplement till den generella föreskriften i 3 § naturvårdslagen, att vid prövning av fråga rörande naturvård tillbörlig hänsyn skall tas till övriga allmänna och enskilda intressen som berörs av frågan.

Den avvägning som således måste företas skall gälla inte bara förhållandet mellan de delägande fastigheterna inbördes utan också motstående intressen, vare sig dessa är av allmän eller enskild natur. De allmänna intressena vid sidan av landskapsvården är av olika slag. Av grundläggande betydelse är de som kommer till uttryck genom byggelseplanläggningen. Till skillnad från vissa andra institut i naturvårdslagen (se t. ex. 15 och 19 §§) är täktregleringen tillämplig även inom områden med fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan. De allmänintressen som i övrigt är mest aktuella i detta sammanhang torde gälla miljövården, skyddet för grundvatten och trafikförsörjningen. Självfallet bör länsstyrelsen liksom f. n. vid sin prövning så långt det är möjligt anpassa samfällighetsbildningen till de intressen av angivna slag som gör sig gällande i det särskilda fallet. Stundom är det dock omöjligt att undvika intrång i sådana allmänna intressen, men för täkttillstånd krävs då, att landskapsvården väger tyngre än dessa. Ibland fordras för verksamheten rent av prövning och medgivande även enligt annan lagstiftning, t. ex. miljöskyddslagen, vattenlagen, fornminneslagen eller byggnadslagen. Vad gäller motstående intressen av enskild natur kan dessa representeras av antingen ägare till de i samfälligheten ingående fastigheterna eller innehavare av begränsade rättigheter — i huvudsak nyttjanderätter och servitut — i fastigheterna. Även vid denna avvägning bör i

första hand en anpassning ske i syfte att så långt möjligt undvika en konflikt. Det måste självfallet fordras starka skäl för att förlägga tåktområdet på sådant sätt att intrång sker i någon annan vital fastighetsfunktion eller i en betydelsefull särskild rättighet. Om exempelvis en i stamlinjenätet ingående kraftledning med stöd av servitut anlagts över ett åsparti, kan det i allmänhet knappast komma i fråga att tillåta en samfällighetsbildning med sådan utformning att servitutet inte längre kan utövas. Däremot är det tänkbart, att rätten till en på åsen befintlig enskild väg anses ej böra hindra tåkt även av det material varpå vägen ligger.

Enligt förslaget behöver i tillståndsärendet ej preciseras vilka delbefogenheter tåkt-servitutet ger samfälligheten, framför allt när det gäller att beträda marken, ställa upp maskiner där samt bryta och bortforsla materialet. Tåktverksamheten är i detta hänseende av så ensartad karaktär att intet torde stå att vinna med en sådan uppräknig. Det avgörande blir i stället de särskilda villkor för brytningen vilka liksom f. n. kommer att föreskrivas i tåkttillståndet. Även av hänsyn till fastighetens ägare synes det fullt tillräckligt med den ram som anges i den allmänt hållna regeln. Den närmare bestämningen av tåkt-servitutets innebörd blir i stället en tillämpningsfråga för samfälligheten vid dess förvaltning.

Kommittén har ansett det desto mera angeläget, att verksamhetsområdet för tåkten preciseras redan i beslutet om samfällighetsbildningen. Som framgår av lagtexten, skall länsstyrelsen i enlighet härmed bestämma detta område. Verksamhetsområdet omfattar inte bara själva brytningsområdet, dvs. den del av fyndigheten inom vilken materialuttaget skall ske, utan också det område därutöver som behövs för brytningens ändamålsenliga bedrivande, exempelvis mark för insynsskydd, upplag, skrotstestippar, avbaningsmassor samt för byggnader och maskiner. Markägare och andra rättighetshavare inom verksamhetsområdet får därför vara beredda att underkasta sig intrång till följd av tåktverksamheten inom området.

Av bestämmelsen i första punkten framgår ej direkt, inom vilka fastigheter och var på dessa som tåktens verksamhetsområde kan lokaliseras. Enligt kommitténs mening ligger det i sakens natur, att man i första hand bör utnyttja mark tillhörande fastigheter som ingår i samfälligheten och främst den del där själva fyndigheten ligger. Förhållandena torde i allmänhet också göra det möjligt att planlägga tåktens genomförande så att inte bara brytningen utan också verksamhetsområdet i övrigt kan begränsas på detta sätt. Att sådan begränsning förutsätts som huvudregel framgår indirekt av tredje punkten, som i viss omfattning medger att mark tas i anspråk utom samfällighetens område. Ett villkor för tillämpning av undantagsregeln är, att det för verksamhetens ändamålsenliga bedrivande är oundgängligen nödvändigt att mark utanför de i samfälligheten ingående fastigheterna utnyttjas för uppläggande av material, anordnande av skyddszoner eller liknande ändamål. Som exempel på ändamål av hithörande natur kan ytterligare nämnas uppställande av maskiner som har ett nödvändigt samband med materialets framtagande, däremot inte sådana som används i en fristående förädlingsprocess, t. ex. för framställning av oljegrus eller betong. Som framgår är villkoret ganska strängt. Det är inte tillräckligt att det skulle finnas mest lämpligt och bekvämt för samfälligheten att lämna den egna marken fri från funktioner av angivna slag. Enligt kommitténs mening ligger denna mark närmare till än den utomstående att bära olägenheterna av ett trångt verksamhetsområde. För att utomstående mark skall få tas i anspråk bör fordras, att det på grund av fastighetsindelningens beskaffenhet skulle bli praktiskt omöjligt att på ett ekonomiskt försvarbart sätt genomföra tåkten, om inte den del av det behöfliga verksamhetsområdet som ej krävdes för själva brytningen kunde förläggas till mark utanför samfälligheten. Till skydd för den av intrånget drabbade krävs slutligen också, att utnyttjandet av den utomstående fastigheten inte medför värdeminskning av betydelse. Även om detta utnyttjande vore ald-

rig så angeläget från samfällighetsdelägarnas synpunkt, får det ej tillåtas, om intrånget skulle vara av den art att det skulle påverka fastighetskreditvärdet.

I paragrafens tredje stycke görs i fråga om rätt till väg en hänvisning till lagen (1939:608) om enskilda vägar. För vägändamål blir det sålunda inte möjligt att tillämpa bestämmelsen i första stycket tredje punkten. Att denna inskränkts på sätt som skett sammanhänger med att lagen om enskilda vägar är fullt tillämplig och användbar i dessa fall och med att vissa besvärliga konkurrensproblem skulle uppstå, om vägservitut kunde stiftas även genom beslut enligt lagen om täktsamfälligheter. I och för sig vore det visserligen enligt kommitténs mening önskvärt att få till stånd en gemensam prövning av vägrätten och övriga frågor angående samfällighetsbildningen. Man skulle på detta sätt kunna undvika den tidsutdräkt som blir följden av två skilda förfaranden. Vidare skulle naturvårdssynpunkterna på ett helt annat sätt än f. n. kunna bli beaktade med avseende på vägens sträckning och utformning i övrigt. De nyss berörda konkurrensproblemen har dock varit avgörande för kommitténs ställningstagande. Inte minst skulle svårigheter uppkomma vid samordning av täktsamfällighet med en redan bildad vägsamfällighet. Önskemål om hänsynstagande till naturvårdens intressen har framförts i direktiven för 1969 års vägutredning (se riksdagsberättelsen 1971 s. 179). Med en parallellt gående prövning enligt båda de aktuella lagarna och samråd mellan prövningsinstanserna torde det också vara möjligt att i stor utsträckning undvika tidsutdräkt. Det kan slutligen förtjäna påpekas, att förslaget ej avser någon inskränkning i möjligheterna till servitutsbildning enligt jordabalken eller fastighetsbildningslagen. Dessa möjligheter står alltså liksom f. n. till buds vid sidan av upplåtelse enligt lagen om enskilda vägar.

Initiativrätt enligt lagen om enskilda vägar tillkommer dels ägare och innehavare av vissa begränsade rättigheter till fastighet som vägfrågan förmenas angå, dels fastighetsbildningsmyndigheten, när vid fastig-

hetsreglering beslutats att fråga om väghållning skall prövas enligt denna lag (16 §). Frågan väcks i det förra fallet genom ansökan och i det senare genom anmälan. Av bestämmelserna följer, att från enskilt håll ansökan formellt inte kan göras av en täktsamfällighet men väl av de däri ingående fastigheternas ägare. Å andra sidan synes det inte böra uteslutas, att samfälligheten i detta sammanhang skulle kunna anses företräda fastighetsägarna, åtminstone när dessa är ense om ansökningen. I andra fall torde i regel någon fastighetsägare som har ett intresse av att täktsamfälligheten blir funktionsduglig uppträda som sökande. Att ansökan sker redan i samband med täktsamfällighetsbildningen är inte säkert. Den kan göras när som helst, även sedan täktsamfälligheten varit i verksamhet någon tid. Det är dock i allmänhet lämpligt att vägfrågan tas upp samtidigt med samfällighetsbildningen. Kommittén har ansett det praktiskt, att länsstyrelsen får möjlighet att i täktären det ta initiativ till vägförrättning. I 15 § lagen om enskilda vägar har på grund härav föreslagits ett tillägg av innebörd att länsstyrelsen självmant får förordna om förrättning. Förutsättningen anges endast vara, att länsstyrelsen finner vägfrågan böra prövas i samband med bildande av täktsamfällighet enligt den särskilda lagen därom.

När det gäller servitutsbildning genom fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen tillkommer initiativrätten enligt lagens 5 kap. 3 § bl. a. ägare av fastighet som berörs av regleringen och — om regleringen finnes vara av större betydelse från allmän synpunkt — länsstyrelsen. Kommittén har ej funnit erforderligt att föreslå någon ändring av dessa bestämmelser.

I fråga om den rättsverkan servitutsbildning enligt förevarande paragraf får på en konkurrerande rättighet stadgas i första styckets första punkt, att ianspråktagandet av marken sker utan hinder av den rätt som kan tillkomma annan. Bestämmelsen har flera motsvarigheter — med varierande lagteknisk utformning — i annan lagstiftning; jfr t. ex. 3 § första stycket lagen om vissa gemensamhetsanläggningar. Innebörden är

som synes, att den konkurrerande rättigheten ovillkorligen måste vika, om den inte går att utöva jämsides med det nya taktservitutet. Förutsättningen är dock, att villkoren för servitutsbildningen vederbörligen iakttagits. Som förut påpekats, får servitutet ej utformas så att en äldre rättighet lider intrång, om inte lösningen är den praktiskt och ekonomiskt enda möjliga och rättigheten dessutom är av lägre angelägenhetsgrad än taktservitutet.

Kommittén har funnit det självklart, att innehavare av en särskild rätt som nödgas vika skall vara berättigad till ersättning för uppkommen skada. En regel härom har upptagits i första stycket andra punkten. Ifrågavarande ersättning är enbart avsedd att täcka förluster till följd av att marken måste tas i anspråk på ett sätt som medför intrång på rättigheten. Den är därför principiellt av helt annan karaktär än gottgörelse enligt 29 § naturvårdslagen, som ju åsyftar att täcka förlust genom begränsningar i exploateringsrätten. I förevarande sammanhang gäller det i stället skador på sådant som rättigheter till väg, byggnadstomt, brunn, skogsavverkning och liknande. Intrånget beror här endast medelbart på hänsynen till landskapsvården. Detta får konsekvenser för regelns utformning även i övrigt. Ägaren själv eller fordringshavare kan således inte stödja ersättningsanspråk på bestämmelsen (jfr motiven till 6 §). Vidare föreslås ersättningsskyldigheten åvila samfälligheten i stället för staten. Att den belastning denna skyldighet innebär för delägarfastighet kan påverka frågan om statens ersättningsplikt enligt 29 § naturvårdslagen är en annan sak.

En motsvarighet till bestämmelsen i första punkten om verkan av servituts bildande har upptagits i tredje punkten för där avsett fall. Denna punkt innehåller också en ersättningsregel, som till skillnad från den förutnämnda gäller alla rättsägare som lider intrång genom att mark måste tas i anspråk utanför själva samfälligheten och följaktligen även fastighetens ägare. Att fordringshavare normalt ej har anledning att framställa ersättningsanspråk följer av att ian-

språktagandet inte får medföra värdeminskning av betydelse. Något nedsättnings- och fördelningsförfarande synes därför inte vara behövligt i detta fall.

Enligt uttrycklig bestämmelse i första styckets femte punkt skall även ersättning varom här är fråga bestämmas av länsstyrelsen vid dess förordnande om samfällighetens inrättande.

I sista punkten föreskrivs, att mark ej innan ersättning erlagts får tas i anspråk utan medgivande av den vilkens rätt berörs. Bestämmelsen har motsvarighet på flera håll i lagstiftningen. Det är tillräckligt för tillträde, att den av länsstyrelsen bestämda ersättningen betalats. Detta är en följd av att beslutet i ersättningsfrågan inte kan angripas med besvär. Rättsägare som anser sig berättigad till högre ersättning skyddas genom den möjlighet till klander av beslutet som följer av 7 § tredje stycket.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om fastigheternas delaktighet i en täktsamfällighet. Till grund för utformningen ligger de principiella synpunkter som anförs i den allmänna motiveringen.

Begreppet delaktighet i en tvångssamfällighet får allmänt sett anses utgöra en sammanfattning av en fastighets totala relationer till det gemensamma företaget. Emellertid föreligger knappast behov av ett så vidsträckt delaktighetsbegrepp. Detta sammanhänger främst med att samfällighetskonstruktionen förutsätter ett i princip oupplösligt samband mellan de skilda fastigheterna och deras andelar i samfälligheten, vilket medför att fastighetsägarna inte kan förfoga över andelarna annat än i samband med förfogande över fastigheterna (jfr 6 §). Samfällighetens tillgångar blir i princip ej åtkomliga för delägarna förrän vid associationens upplösning, när överskottet skall skiftas mellan dessa. I övrigt får delaktigheten verklig betydelse endast när det gäller inflytandet över förvaltningen, dvs. rösträtten, som regleras genom 8 §, samt kostnaderna för och avkastningen av taktverksamheten, i vilka hänseenden regler ges i förevarande paragraf.

Första stycket tar upp huvudregeln om fördelningen mellan ägarna till de i samfälligheten ingående fastigheterna av såväl kostnad för som avkastning av verksamheten. Att fördelningen ej anges gälla den vinst vars åstadkommande självfallet är syftet med täkten beror på att det ofta kan dröja något, innan gjorda investeringar bär frukt. Eftersom en fördelningsregel behövs redan från början, när utgifterna regelmässigt överväger, har kommittén ansett det riktigast att låta bestämmelsen omfatta både kostnader och avkastning.

Rörande fördelningsgrunderna har kommittén i den allmänna motiveringen förordat fördelning efter skälighet, varvid rikt-punkten bör vara värdet av det material som vid ett gemensamt uttag kan utvinnas från de olika fastigheterna utan hinder av de särskilda bestämmelserna om täkttillstånd, samtidigt som även andra effekter av samfällighetsbildningen bör beaktas. Grundsatsen har kommit till uttryck i paragrafens första stycke, enligt vilken fördelningen skall ske efter skälighet med hänsyn främst till värdet av vad som skulle kunna utvinnas från varje fastighet genom gemensam täkt, om täkttillstånd enligt naturvårdslagen ej fordrades.

Av lagtexten framgår således, att det är materialets värde som skall komma i förgrunden vid skälighetsbedömningen. Ståndpunkten har ansetts befogad både med tanke på att detta värde självklart utgör den viktigaste faktorn i sammanhanget och därför att värdet — trots svårigheterna att beräkna det — ändå torde ge mindre utrymme än övriga faktorer för subjektiva bedömningar och därför är bättre ägnat än dessa att befordra likformighet i tillämpningen. Att hänsyn endast skall tas till värdet av vad som kan utvinnas innebär begränsningar i olika riktningar. För det första skall medtas bara sådant material som omfattas av täktsamfällighetens rådighet, liksom det eljest skulle ha omfattats av ägarens. I den mån dispositionsrätten inskränkts på annat sätt än genom kravet på täkttillstånd får alltså material som sålunda inte skulle vara tillgängligt för brytning ej inräknas i värdet.

Det kan här vara fråga om civilrättsliga upplåtelser eller offentligrättsliga förbud som hindrar att materialet tas i anspråk genom täkt. Av det förra slaget är servituts- och nyttjanderätter av olika slag, i den mån de inte tvingas vika enligt förslagets 4 § första stycket. Exempel på hinder av offentligrättslig natur är planer och andra beslut enligt byggnadslagstiftningen samt föreskrifter om fornminnen enligt lagen (1942:350) om fornminnen och för skyddsområde enligt 2 kap. vattenlagen. Däremot skall, som kommittén anfört i den allmänna motiveringen, vid värderingen hänsyn inte tas till de begränsningar som hittillsvarande naturvårdslagstiftning lägger på möjligheterna att exploatera de särskilda fastigheterna. Värderingen skall i stället göras med utgångspunkt i den situation som skulle föreligga, om hela den inom samfällighetsfastigheterna belägna delen av fyndigheten skulle bli föremål för gemensam täkt. Att endast värdet av vad som kan utvinnas skall beaktas innebär för det andra, att vid fördelningen bör komma i fråga endast sådant material som med hänsyn till läge, sammansättning och beskaffenhet i övrigt lämpar sig för kommersiellt utnyttjande. Kvantiteter som från denna synpunkt saknar större värde bör i detta sammanhang lämnas åsido. Att en del av fyndigheten är föremål för husbehovstäkt eller ligger inom vattenområde skall inte medföra, att materialets värde hålls utanför vid fördelningen.

Som förut framhållits, skall den fördelning som anknyter till berörda materialvärderelation kunna jämkas uppåt eller nedåt beroende på övriga konsekvenser av samfällighetsbildningen. Härvid bör kunna beaktas alla faktorer som i mera väsentlig mån påverkar möjligheterna att utnyttja fastigheterna på ekonomiskt tillfredsställande sätt och som inte kompenseras i annan ordning (se det föreslagna tillägget i 29 § första stycket tredje punkten naturvårdslagen). En uppjustering bör sålunda ske för fastighet, där brytningen skall ske, om markens tidigare utnyttjande för bebyggelse, skogsbruk, jakt osv. omöjliggörs eller försvåras genom brytningen. Det kan ibland

vara lämpligt att jämkningen sker genom att materialets värde höjs med belopp motsvarande en kapitalisering av det årliga intrånget. Förhållandena är dock i allmänhet så skiftande att några generella anvisningar inte kan ges till ledning för skälighetsuppskattningen.

Av lagtexten framgår, att fördelningsprövningen skall komma till uttryck i fasta andelstal som länsstyrelsen i tillståndsbeslutet bestämmer för fastigheterna i samfälligheten. Lämpligen bör andelstalen avrundas i syfte att underlätta förekommande uträkningar.

Genom att exploatörsrätt flyttas med stöd av förordnande enligt 3 § tredje stycket frigörs inte något material för fastighetsägarens räkning. Är fråga om nyttjanderätt för vilken utgår vederlag till ägaren, tillfaller vederlaget honom även i fortsättningen. Flyttningen bör därför rimligen inte påverka bestämmandet av andelstalen. Med hänsyn till första styckets avfattning har kommittén ansett det nödvändigt med en förtydligande bestämmelse härom, vilken upptagits i paragrafens andra stycke.

I det föregående har antytts, att vid fördelningen skall beaktas även sådana kvantiteter som frigörs för brytning genom att tidigare hindrande särskild rätt enligt 4 § får vika för behovet av markens ianspråktagande. Genom att ersättningen till rättighetshavaren skall utges ej av ägaren utan av samfälligheten skulle ägaren kunna göra en obehörig vinst för den händelse detta förhållande inte beaktades vid bestämmandet av andelstalen. Paragrafen har därför kompletterats med ett tredje stycke, enligt vilket i förevarande fall skall beaktas även den fördel som kan uppkomma för fastighetens ägare genom att skyldigheten att utge ersättning till rättighetens innehavare åvilar samfälligheten. Kostnaden för den särskilda rättighetens avlyftande bör i enlighet härmed i princip frånräknas värdet av den brytvärda kvantitet som ingår i fastigheten. I den mån den frigjorda kvantitetens värde överstiger nämnda kostnad bör skillnaden komma ägaren till godo. Om undantagsvis det motsatta fallet skulle inträffa, nämligen

att ersättningen till rättighetshavaren överstiger värdet av det frigjorda materialet, synes det knappast rimligt att ägaren ensam svarar för denna skillnad genom att vidkännas avdrag på värdet av övriga kvantiteter som ingår i fastigheten.

6 §

Paragrafen åsyftar att ge uttryck för täkt-samfällighetens sakrättsliga konstruktion, dvs. det förhållandet att de i samfälligheten ingående fastigheterna är sakrättsligt knutna till varandra i allt som gäller samfällighetens ändamål. Det föreskrivs sålunda, att den rätt till fyndigheten som enligt lagen om täktsamfälligheter tillkommer fastighet, rätten i samfälligheten däri inbegripen, hör till fastigheten. Formuleringen ansluter nära till 5 § andra stycket lagen om vissa gemensamhetsanläggningar, som behandlar motsvarande frågeställningar och som är resultatet av ingående överväganden i både sakligt och formellt hänseende (se SOU 1963: 23 s. 14 och 203 f samt prop. 1966:128 s. 4, 224 f, 307, 354 och 390). Varje fastighets delaktighet i samfälligheten — med allt som innefattas däri av skyldighet för ägaren att underkasta sig rådighetsinskränkningar beträffande fastigheten och att bidra till företagens kostnader samt av rätt till vinst m. m. — är på grund härav förenad med fastigheten i vems hand den vara må och kan därför inte heller överlåtas för sig. Delaktigheten följer med även vid exekution av fastigheten. Detta starka sakrättsliga samband är nödvändigt för att säkra samfällighetens bestånd, eftersom det annars inte skulle kunna hindras att fastighetsägare som ej önskar delta kan genom att överlåta sin fastighet befria denna från delaktigheten åtminstone för förvärvarens vidkommande. Någon närmare motivering torde inte behöva anföras i detta sammanhang, eftersom den föreslagna anordningen får anses som en given konsekvens av att direktiven anvisar tvångssamfällighet som form för den samverkan som avses med uppdraget.

Av bestämmelsen framgår vidare, att genom samfällighetsbildningen själva fyndig-

heten sakrättsligt skils från den fastighet där den ligger och med vilken den annars har ett naturligt samband (1 kap. 1 § jordabalken). Fyndigheten blir i stället tillbehör till samtliga fastigheter i samfälligheten. Av kommitténs uttalande vid 1 § framgår, att detta gäller hela den del av fyndigheten som ingår i samfällighetens förvaltningsområde och således inte bara det material som skall bli föremål för brytning. När samfälligheten upplösts, återgår den del av fyndigheten som inte utbrutits till att bli beståndsdel av de fastigheter inom vilka den är belägen.

Enligt motiven till 4 § ligger ett enligt nämnda paragraf stiftat täktservitut med bästa rätt i tjänande fastighet. Även detta kan grundas på bestämmelsen i förevarande paragraf. Ytterligare kan erinras om bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket jordabalken, enligt vilken till en fastighet hör även sådan anläggning som är uppförd utanför fastigheten, om den är avsedd för stadigvarande bruk vid utövning av servitut till förmån för fastigheten och inte hör till den fastighet där den finns. I enlighet härmed utgör fasta anordningar som samfälligheten utför för tåktens bedrivande och som annars skulle höra till den fastighet där de finns tillbehör till samtliga fastigheter som ingår i samfälligheten och omfattas därmed automatiskt av dessa fastigheters kreditvärde. Flertalet hjälpmedel, t. ex. sorterings-, uppfodrings- och krossverk, utgör emellertid lös egendom. I den mån de behövs som kreditssäkerhet, kan reglerna om företagsinteckning bli tillämpliga.

Genom att delaktigheten i täktsamfälligheten orubbligt medföljer äganderätten till fastigheten kan den påverka inte bara ägarens ekonomiska ställning utan också själva fastighetens värde. Liksom i andra, liknande sammanhang aktualiserar den sakrättsliga bindningen frågan om behovet av skydd för innehavare av fordringsinteckningar och därmed jämställda rättsägare mot skada genom minskning av fastighetsvärdet. När det gäller sådan minskning som beror på begränsningen av annars föreliggande exploateringsmöjligheter, befinner sig emellertid

berörda rättighetshavare i principiellt samma läge som f. n. Enligt kommitténs uppfattning erbjuder nuvarande regler i naturvårdslagen tillräckligt skydd genom 34 §:ns bestämmelser om nedsättning och fördelning av de ersättningar som utgår enligt 29 §. Inte heller beträffande värdeminskning på grund av att grus eller annat material genom den samfällda tåkten skils från fastigheterna råder någon olikhet mot den substansminskning som nu sker genom tåkt från enstaka fastighet. Att en fastighets värde minskar allt efter som brytningen fortskrider står ju helt i överensstämmelse med fastighetens ändamål att utgöra underlag för exploatering. Förhållandet måste antagas ha blivit beaktat vid långivares bedömning av fastighetens kreditvärde. Med hänsyn till det nu sagda har kommittén inte funnit det påkallat att föreslå särskilda skyddsregler av ifrågavarande slag. Ytterst gäller dock bestämmelsen i 6 kap. 6 § jordabalken, enligt vilken borgenär med panträtt får söka betalning ur fastigheten fastän fordringen ej är förfallen till betalning, om fastigheten försämras till följd av vanvård eller naturhändelse eller av annan därmed jämförlig orsak.

7 §

I den allmänna motiveringen förordar kommittén, att fråga om inrättande av täktsamfällighet skall i första instans prövas av länsstyrelsen på grundval av ett av särskild förvaltningsman avgivet förslag. De nödvändiga reglerna om prövningsförfarandet har sammanförts i förevarande paragraf. I den mån paragrafen ej ger särskilda bestämmelser för länsstyrelsens handläggning blir — förutom naturvårdslagen och naturvårdskungörelsen (1964:825) — föreskrifterna i förvaltningslagen (1971:290) och länsstyrelseinstruktionen (1971:460) tillämpliga.

Paragrafens första stycke innehåller en regel om vilken länsstyrelse som är behörig att ta upp en fråga enligt lagen. Regeln tar alltså sikte på att fyndighet som kan bli föremål för samfällad tåkt berör fastigheter inom skilda län. Eftersom länsstyrelsen enligt 2 § naturvårdslagen har att verka för

naturvården inom länet, skulle situationen i brist på särskild forumregel kunna bli den att vardera länsstyrelsen tog upp fråga om samfällighetsbildning enbart beträffande fastigheterna inom det egna länet. För att undvika detta och låta endera länsstyrelsen handlägga ärendet för alla berörda fastigheter föreskrivs, att frågan skall tas upp av den länsstyrelse hos vilken ansökan om täkt-tillstånd först behörigen gjorts. Om en fastighetsägare hos länsstyrelsen i det län där fastigheten ligger gjort en ansökan som inte är behäftad med formella brister, kan denna länsstyrelse således med uteslutande av annan, hos vilken motsvarande ansökan ännu inte gjorts i behörig ordning, ta upp fråga om bildande av täktsamfällighet omfattande även fastigheter inom det andra länet. Huruvida samfälligheten vid den slutliga prövningen kommer att omfatta ens någon fastighet inom det egna länet saknar därvid betydelse. Har behöriga ansökningar gjorts samtidigt hos båda länsstyrelserna, får genom samråd mellan dem avgöras, vilken som skall handlägga ärendet.

Som nämnts är det meningen, att länsstyrelsen skall fatta det formella avgörandet om och ha det fulla ansvaret för samfällighetsbildningen i dess helhet men att beslutet skall förberedas av en särskild förrättningsman. I överensstämmelse härmed föreskrivs i paragrafens andra stycke, att länsstyrelsen skall förordna lämplig person att som förrättningsman verkställa utredning och till länsstyrelsen avge förslag till beslut. Förutsättningen är, att ansökan om tillstånd till täkt varpå lagen är tillämplig inkommit.

Innan förrättningsman utses, har länsstyrelsen därför att på vanligt sätt förvissa sig om att det föreligger en i behörig ordning gjord ansökan. Är ansökningen behäftad med formfel eller liknande brist eller går den ut på någon åtgärd som inte kan vidtas enligt lagen om täktsamfälligheter, skall länsstyrelsen självfallet ej förordna förrättningsman, förrän felet blivit avhjälpt. Där detta ej är möjligt, bör länsstyrelsen själv avvisa ansökningen.

Rörande förrättningsmannens kvalifikationer uppställs endast ett allmänt krav på

lämplighet, som naturligtvis bör ses mot bakgrund av att förrättningsmannens uppgifter är av kvalificerad art, i huvudsak motsvarande dem som anförtros lantmätare eller annan sakkunnig vid förrättningar enligt jämförbar lagstiftning. Att förrättningsmannen i hithörande fall inte har det formella ansvaret för beslutet är, som framgått, enbart betingat av önskvärdheten att undvika den tidsutdräkt och de andra komplikationer som skulle bli följden av att ytterligare en beslutande instans infördes vid sidan av länsstyrelsen och fastighetsdomstolen och motiverar därför inte lägre kvalifikationer hos den som verkställer utredningen. Det av kommittén valda uttrycket i lagtexten avser således ej att utmärka någon annan kvalifikationsnivå än den som eftersträvas enligt exempelvis 12 § lagen om vissa gemensamhetsanläggningar eller 19 § lagen om enskilda vägar. Härav följer, att förrättningsmannen som regel bör ha högskolekompetens. Att en lantmätare utses till uppdraget utgör inte något krav men är ofta lämpligt.

Av lagtexten framgår, att förrättningsmannens uppgift är att verkställa utredning i ärendet och att till länsstyrelsen avge förslag till beslut. I båda dessa hänseenden ställs krav på samma fullständighet, noggrannhet och objektivitet som gäller för länsstyrelsen. Kommittén uttalar i den allmänna motiveringen, att förrättningsmannens bedömning skall vara av den beskaffenhet att den i regel kan utan vidare läggas till grund för länsstyrelsens beslut.

I fråga om förrättningsmannens förfarande gäller enligt uttrycklig föreskrift i andra styckets andra punkt i tillämpliga delar bestämmelserna i 4 kap. fastighetsbildningslagen. Att bestämmelserna gäller i tillämpliga delar innebär en begränsning bl. a. till följd av att förrättningsinstansen är organiserad på annat sätt enligt förslaget än enligt fastighetsbildningslagen, att ansökan inte skall göras hos förrättningsmannen utan hos länsstyrelsen och att prövningen inte avses resultera i något formligt avgörande av huvudsaken under själva förrättningen. I övrigt kan bestämmelserna i stor utsträckning

tjana till ledning. Av betydelse är särskilt förrättningsmannens möjligheter att kalla till sammanträde med sakägarna för klarläggande av tvistiga punkter och för förhandlingar i syfte att främja ingåendet av överenskommelser. För utredning av fråga vars bedömande kräver särskild fackkunskap kan förrättningsmannen också anlita sakkunnig.

Kostnaderna för förrättningsförfarandet torde i första hand avse ersättning till förrättningsmannen för dennes arbete och gjorda utlägg för kallelser, sakkunniga och annat som behövs för förrättningsens genomförande. Att sådan ersättning skall slutligt bäras av sakägarna eller vissa av dem ligger enligt kommitténs mening i sakens natur. Lika naturligt är, att förrättningsmannen inte skall behöva ligga ute med nedlagda kostnader ända till förfarandets avslutning. På grundval av dessa överväganden har ersättningsreglerna i paragrafens andra stycke utformats. Enligt tredje punkten äger sålunda förrättningsmannen åtnjuta ersättning med belopp som bestäms av länsstyrelsen. Vem som skall utge ersättningen är en fråga som behandlas i fjärde punkten. Ersättningen skall enligt denna bestämmelse utges i förskott av sökanden, när det påfordras. Om länsstyrelsens beslut i huvudsaken innebär att tåktansamfällighet bildas, får beloppet emellertid återkrävas från de i samfälligheten ingående fastigheternas ägare efter varje fastighets andelstal. I annat fall skall ersättningen stanna på sökanden.

Förslaget innehåller inga regler om sakägares rätt till ersättning för egna kostnader vid förrättningen. Detta står i överensstämmelse med den huvudprincip som gäller förrättningskostnader över huvud taget och sammanhänger bl. a. med att behovet av sådan ersättningsrätt till följd av förrättningsförfarandets karaktär av officialutredning är mindre framträdande. Kommittén har visserligen övervägt ett undantag för det fall då sakägare nedlagt mera betydande kostnader på en omfattande undersökning, som varit till nytta för prövningen och som lika väl hade kunnat läggas fram av förrättningsmannen. Man stöter dock här på svåra

gränsdragningsproblem, och övervägande skäl talar för att huvudprincipen upprätthålls. Hinder möter självfallet ej att efter överenskommelse undersökningen mot ersättning till sakägaren presenteras av förrättningsmannen och att beloppet tas ut av sakägarna som förrättningskostnad. Att så sker kan ofta vara lämpligt. Inte heller har sakägare — lika litet som i andra ärenden om tåkttillstånd — möjlighet att få gottgörelse för sina kostnader vid länsstyrelsen utom i den mån kostnaderna betraktas som rättegångskostnader i ett efterföljande mål om ersättning enligt 29 § naturvårdslagen.

På grundval av förrättningsmannens förslag skall länsstyrelsen fatta beslut i tillståndsfrågan. Finner länsstyrelsen förslaget behöva förtydligas eller kompletteras, föreligger ej hinder att länsstyrelsen återförvisar det till förrättningsmannen för sådan åtgärd. Meddelas tåkttillstånd innefattande samfällighetsbildning, skall beslutet självfallet innehålla besked i alla de hänseenden där länsstyrelsen har att fatta beslut. Frånsett vad som följer omedelbart av 18 § naturvårdslagen skall besked således lämnas beträffande de fyndigheter och delägande fastigheter som samfälligheten skall omfatta, vidare angående åtgärd med avseende på tidigare meddelat tillstånd till tåkt från fastighet som ingår i samfälligheten, interimistiskt förbud mot sådan tåkt, flyttning av exploatörsrätt, den samfälliga tåktens verksamhetsområde samt bestämmande av ersättningar för marks ianspråktagande och av delaktigheten.

Angående talan mot länsstyrelsens beslut hänvisar paragrafens tredje stycke med ett undantag till naturvårdslagens bestämmelser (40 §), enligt vilka talan förs genom besvär hos Kungl. Maj:t. Undantaget gäller bestämmandet av ersättningar enligt 4 § och av delaktigheten, där talan i stället förs genom ansökan om stämning vid fastighetsdomstol inom ett år efter beslutets meddelande. I annat fall är rätten till talan förfallen. Rörande skälen till detta förslag kan hänvisas till den allmänna motiveringen. Det bör påpekas, att klandertalan kan avse endast länsstyrelsens beslut och således inte

Kungl. Maj:ts avgörande med anledning av besvär som anförs beträffande annat än berörda ersättnings- och delaktighetsfrågor. Kungl. Maj:ts beslut kan visserligen medföra behov av att ompröva en fråga av sistnämnda slag. Lämpligare än att Kungl. Maj:t själv beslutar om ändring i frågan synes dock vara, att denna återförvisas till länsstyrelsen för bedömande med utgångspunkt i de nya förutsättningar som innefattas i Kungl. Maj:ts beslut. Klandertalan kan därefter på vanligt sätt föras mot länsstyrelsens nya avgörande. I enlighet härmed har paragrafens tredje stycke sista punkten utformats.

Huruvida ett beslut om tåkttillstånd kan verkställas omedelbart eller först sedan det vunnit laga kraft är en fråga som inte uttryckligen besvaras i naturvårdslagen. Med hänsyn till beslutets karaktär torde det ligga närmast till hands att fordra lagakraftvinnande. Samma ståndpunkt synes kunna härledas ur lagens 41 §, enligt vilken vissa förbud och förordnanden uttryckligen sågs lända till efterrättelse utan hinder av fördklagan. Att laga kraft bör fordras även i fråga om beslut angående tåkttsamfällighet finner kommittén i princip välgrundat. A andra sidan kan inte bortses från att det i vissa situationer är angeläget att brytningen kan komma i gång snabbt. Från både allmän och enskild synpunkt skulle det te sig olämpligt, om omfattande, samfälliga exploateringsföretag inte kunde påbörjas till följd av att en sakägare anfört besvär som visar sig vara ogrundade. Med tanke härpå har i ett fjärde stycke upptagits en möjlighet för länsstyrelsen att, om skäl därtill föreligger, i beslut om samfällighetens bildande förordna, att beslutet får verkställas utan hinder av att det ej äger laga kraft. En för tidig verkställighet kan emellertid otvivelaktigt medföra risk för skadeverkningar för den händelse beslutet efter besvär ändras. Som ytterligare förutsättning har därför uppställt yrkande av fastighetsägare som ställer betryggande säkerhet för ersättning, om beslutet ändras.

För undvikande av missförstånd kan erinras om att för laga kraft liksom i andra sam-

manhang krävs, att tiden för anförande av besvär löpt ut. Huruvida möjligheten till klander återstår är däremot likgiltigt.

Att tillståndsbeslutet får verkställas betyder såväl att förvaltningsorganisationen kan konstitueras och träda i verksamhet som att den avsedda marken får tas in anspråk. För tvångsåtgärder av sistnämnda slag uppstås i 4 § den ytterligare förutsättningen att av länsstyrelsen bestämd ersättning blivit erlagd.

Rörande interimistiskt förbud enligt lagens 3 § andra stycket har i förevarande paragrafs fjärde stycke upptagits en motsvarighet till 41 § naturvårdslagen. Sådant förbud skall automatiskt gälla omedelbart.

Liksom andra samfällighetsbildningar bör även inrättande av tåkttsamfällighet bli föremål för publicitet genom att beslutet tas in i ett offentligt register. Åtgärden är av betydelse främst med hänsyn till bildningens sakrättsliga karaktär och därav följande inverkan på fastighetskrediten. Enligt 21 § naturvårdskungörelsen skall visserligen länsstyrelserna och naturvårdsverket föra särskilda register över vissa beslut i naturvårdsärenden, och kommittén förutsätter, att beslut om samfällighetsbildning därvid antecknas i samma omfattning som andra beslut om tåkttillstånd. Kommittén finner det dock ändamålsenligt, att besluten tas in också i ett centralt register som omfattar en fastighets anknytning till tvångssamfälligheter och liknande tillhörigheter eller belastningar över huvud taget. Närmast till hands synes ligga, att beslutet tas in i fastighetsregistret, men skäl kan måhända anföras för att det antecknas också i fastighetsboken eller i ett kommande inskrivningsregister. Ett mera bestämt ställningstagande möter svårigheter, eftersom registreringsreglerna är föremål för översyn och det ännu inte synes ha helt klarlagts, vilka uppgifter inskrivningsregistret kommer att få. Kommittén har på grund härav avstått från att föreslå särskilda lagregler i ämnet. Erforderliga föreskrifter kan meddelas i administrativ ordning.

I det föregående har kommittén erinrat om att ett lagakraftvunnet beslut om tåkttillstånd normalt anses ej kunna återkallas.

Beslutet torde kunna ändras endast i en för den enskilde gynnsam riktning, dvs. främst i sådana fall när fastighetsägaren eller annan innehavare av täkträtten begär tillstånd till ytterligare täkt. Kommitténs förslag (3 § lagen om täktsamfälligheter) innehåller ett undantag från principen, nämligen för att i samband med förordnande om samfällighetsbildning möjliggöra begränsning eller upphävande av tidigare meddelat tillstånd till separat täkt från fastighet som skall ingå i samfälligheten. I förevarande sammanhang bör uppmärksammas, huruvida ytterligare undantag från orubblighetsgrundsatsen bör medges såvitt avser sådant tillståndsbeslut som innefattar samfällighetsbildning. I annan lagstiftning om tvångssamfälligheter har delvis motsvarande frågeställningar lösts genom regler angående omprövning av ett tidigare avgörande med anledning av att väsentligt ändrade förhållandena inträtt (se t. ex. 39—43 §§ lagen om vissa gemensamhetsanläggningar och 65—69 §§ lagen om enskilda vägar).

En grupp av fall där särskilda regler numera knappast behövs är sådana som utgörs av ändringar i fastighetsindelningen, dvs. i första hand att fastighet som ingår i samfälligheten blir föremål för delning, fastighetsreglering eller annan fastighetsbildningsåtgärd. Den nya fastighetsbildningslagen innehåller regler som tillfredsställande löser dessa problem. Vid avstyckning från eller klyvning av fastighet till vilken hör servitut eller annan särskild rättighet kan enligt lagens 10 kap. 4 § och 11 kap. 5 § bestämmas i vad mån rättigheten skall tilläggas den ena eller den andra fastighetsdelen eller delarna gemensamt, varjämte tillhörighetsfrågan regleras för det fall att fastighetsbildningsmyndigheten inte beslutat i frågan. Fastighetsregleringsåtgärd medför däremot i princip inte någon ändring beträffande den särskilda rättighetens subjekt, och det behövs då ingen föreskrift av fastighetsbildningsmyndigheten. En annan ordning påkallas bara, när rättigheten är av betydelse för fastigheten endast om viss mark hör till den. Rättigheten följer då marken vid ändringen i fastighetsindelningen, såvida ej annat bestäms

vid förrättningen (2 kap. 5 §). Att rättigheten vid sammanläggning skall tillhöra den sammanlagda fastigheten synes ha ansetts självklart.

I övrigt torde önskemål om rubbning av en täktsamfällighetsbildning kunna tänkas, när utvecklingen efter det tidigare beslutet anses leda till en ändrad avvägning mellan naturvårds- och exploateringsintressena. Markanvändningen i trakten kan ibland göra det angeläget att ytterligare inskränka exploateringen. Situationen kan också bli den att ökad brytning anses så angelägen att tidigare hävdad intresse av skydd för landskapsbilden anses böra vika. Å andra sidan bör den föreslagna lagstiftningen möjliggöra en bättre och säkrare planläggning med större hänsynstagande till den framtida utvecklingen än som kunnat ske hittills. Vid osäkerhet i sistnämnda hänseende kan tillståndsbeslutet inskränkas till den tid som kan överblickas. Efter den tillåtna tidens utgång kan då en ny, efter de ändrade förhållandena anpassad samfällighet bildas för fortsatt brytning inom samma fyndighet. Mot omprövningsmöjligheten talar också principiella skäl. Om täkttillstånd som innefattar samfällighetsbildning skulle kunna återkallas på grund av ökat hänsynstagande till landskapsbilden, borde detsamma gälla övriga tillståndsbeslut. Att för dessas vidkommande föreslå ett upphävande av orubbligheten kan emellertid inte komma i fråga i förevarande sammanhang. Vidare får rättssäkerhetsskäl anses starkare i samverkansfallen än med avseende på tillståndsbeslut av hittillsvarande slag. Detta sammanhänger med att samfällighetsbildningen innefattar ett ställningstagande inte bara — som fallet är med de nuvarande tillstånden — till naturvårdens och den enskilde sökandens intressen utan också till de motstående intressen som representeras av ägare eller innehavare av andra fastigheter inom samfälligheten eller av utomstående fastighet som kan tas i anspråk enligt 4 § lagen om täktsamfälligheter. Eftersom delägare kan vara tvångsansluten, är det inte ens säkert, att ett inom samfälligheten väckt förslag rörande ansökan om tillstånd till

ytterligare brytning vinner allmän anslutning. Delägare kan därför redan av detta skäl ha ett beaktansvärt intresse att det tidigare beslutet står fast. Av betydelse är också delägarernas eller utomståendes intresse att hans mark inte tas i anspråk i ökad omfattning.

Av nu anförda skäl har kommittén avstått från att — i andra fall än som avses i 3 § lagen om täktsamfälligheter — föreslå bestämmelser som gör det möjligt att rubba lagakraftvunnet tillståndsbeslut.

8. §

Paragrafen behandlar täktsamfällighetsorganisation, förvaltning och upplösning och hänvisar i dessa delar till bestämmelser i lagen om vissa gemensamhetsanläggningar, vilka bestämmelser förklaras skola gälla i tillämpliga delar. Skälen härtill redovisas i den allmänna motiveringen.

Hänvisningen rörande samfällighetens organisation och förvaltning avser bestämmelserna i 22—34 §§ nyssnämnda lag. Dessa behandlar i huvudsak de olika samfällighetsorganens uppbyggnad och funktion och anger härigenom den ram som behövs för att täktverksamheten skall kunna bedrivas på ett för de olika intressenterna tillfredsställande sätt. Av särskild betydelse är den flexibilitet som i viss mån tillåter att förvaltningsformerna kan anpassas till det särskilda täktföretagets omfattning och karaktär i övrigt. Sålunda är det i ökomplicerade fall möjligt att driva verksamheten i former som nära ansluter till enkelt bolag. Med tanke på övriga situationer innehåller ifrågavarande paragrafer alla de regler som anses utmärka mera utvecklade associationer med rättskapacitet (juridiska personer). Förvaltningen sköts då av en styrelse, vald på delägarstämman, vilken utgör samfällighetens beslutande organ.

För finansieringen av verksamheten har styrelsen — vid sidan av möjligheten att ta upp lån — i princip rätt att periodiskt uttaxera bidrag från delägarna. Eftersom förslaget inte innehåller någon motsvarighet till lagen (1966:701) om förmånsrätt för fordringar enligt lagen om vissa gemensam-

hetsanläggningar, blir de regler i uttaxeringsparagraferna som anknyter till den särskilda förmånsrätten för förfallna bidrag inte tillämpliga i fråga om täktsamfälligheter. Mot en förmånsrätt av detta slag, som ger bidragsfordringarna företräde framför fordringsinteckningar, har i olika sammanhang framförts principiella invändningar som föranlett att anordningen kommit till användning endast när så befunnits ofrånkomligen nödvändigt. Vid täktsamverkan torde behovet av kreditsäkerhet med stöd av tvångsregler vara mindre framträdande. Över huvud taget synes uttaxering inte behöva tillgripas annat än undantagsvis, sedan täktverksamheten väl kommit i gång och börjat ge avkastning.

Vid samfällighetens upplösning gäller i princip reglerna i 43 § lagen om vissa gemensamhetsanläggningar. Första stycket, som anger förutsättningarna för upplösning, synes dock knappast få någon tillämpning beträffande täktsamfällighet. Att upplösning skall ske när den tillåtna täkten slutförts synes uppenbart. Bestämmelserna i andra och tredje styckena om betalning av skuld, skifte av uppkommande överskott och anmälan till länsstyrelsen har flera motsvarigheter i annan lagstiftning.

Slutligen kan det böra påpekas, att vad enligt lagen gäller om anläggningsbeslut i förevarande sammanhang självfallet skall tillämpas på beslutet om täkttillstånd.

3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1939:608) om enskilda vägar

Angående skälen till ifrågavarande förslag kan hänvisas till vad kommittén uttalar i anslutning till 4 § lagen om täktsamfälligheter.

Kommittén föreslår samfällighetsbildning som ett helt nytt medel för förbättrad landskapsvård. Syftet är att genomföra en från naturvårdssynpunkt lämplig lokalisering och samordning av den täktverksamhet som gäller sten, grus, sand och lera i fyndigheter omfattande två eller flera fastigheter. De föreslagna reglerna återfinns till större delen i en fristående lag om täktsamfälligheter. Lagen anknyter till naturvårdslagens bestämmelser om täkttillstånd (18 §) och om ersättning i vissa fall vid vägrat sådant tillstånd (29 §). Dessa bestämmelser har samtidigt kompletterats bl. a. genom att i 18 § intagits en hänvisning till den särskilda lagen.

F. n. prövas fråga om tillstånd till täkt från en fastighet med utgångspunkt enbart i denna fastighets förhållanden. Om den sökta täkten anses skada landskapsbilden, bör ansökningen därför i princip avslås — med därav följande risk för ersättningsskyldighet för staten — trots att samma kvantitet skulle kunna utan motsvarande skadas ut från en angränsande fastighet. Genom den samverkan mellan fastigheter som sker i en täktsamfällighet enligt förslaget kan planläggningen av den behövliga brytningen i stället ske utan hänsyn till fastighetsgränserna. Härigenom ökas väsentligt möjligheterna att skydda landskapsbilden, utan att nödvändig exploatering fördens skull hindras. Alla delägare i samfälligheten kommer då i åtnjutande av och fördelar mellan sig efter

lämplig norm det ekonomiska utbytet av den tillåtna brytningen. När det gäller fördelningen av vinsten, blir det likgiltigt på vilken fastighet brytningen sker. Med en lämplig utformning av täktsamfälligheten kan resultatet för delägarna också bli sådant att ersättningsskyldighet för staten i regel undviks.

Samfällighetsbildningen grundas enligt förslaget på sådant täkttillstånd som länsstyrelsen meddelar enligt 18 § naturvårdslagen. Vid sidan av de villkor som kan uppställas redan f. n. innefattar tillståndet, att täktverksamheten för sökandens fastighet och andra fastigheter omhänderhas av en samfällighet i enlighet med bestämmelserna i den särskilda lagen. Sökanden kan inte genom att begränsa sitt yrkande till täkt från den egna fastigheten hindra, att ett tillstånd förbinds med villkor om samfällighetsbildning, om länsstyrelsen finner denna påkallad med hänsyn till landskapsbilden.

För att en täktsamfällighet enligt den särskilda lagen skall inrättas uppställs inga särskilda förutsättningar utöver dem som gäller för prövning av ansökningar om täkttillstånd över huvud taget. Avgörandet blir således på vanligt sätt beroende av en fri avvägning av exploaterings- och naturvårdsintressena.

Inte heller har kommittén ansett det falla inom utredningsuppdraget att ompröva ersättningsprinciperna i 29 § naturvårdslagen. Om det totala resultatet av samfällighets-

bildningen för en fastighet skulle bli sådant uppenbart missförhållande som avses i paragrafen, skall således ersättning utgå. Anordningen ger dock som antytts sådana möjligheter att planlägga brytningen på ett för landskapsvärden tillfredsställande sätt att ersättningsbestämmelserna väsentligen torde komma att fylla funktionen av säkerhetsventil för den händelse värdeminskning i enstaka fall inte kan undvikas trots genomtänkt planläggning. Ambitionen bör normalt vara, att täktillståndet utformas så att landskapsbilden skyddas intill den gräns där ersättningsskyldighet inträder, dvs. strax innan uppenbart missförhållande uppstår mellan markens användning i överensstämmelse med tillståndet och dess värde den 1 januari 1965.

Täktansamfällighetens omfattning bestäms som regel genom en kombination av vad som utgör en med hänsyn till landskapsbildens naturlig planläggningsenhet och kravet på att den avsedda fyndigheten kan med teknisk och ekonomisk fördel tillgodogöras gemensamt. En och samma samfällighet kan då också omfatta flera fristående fyndigheter även om dessa var för sig ingår i endast en fastighet.

Samfälligheten är konstruerad som en s. k. tvångssamfällighet av i huvudsak samma karaktär som åtskilliga andra sådana bildningar inom fastighetsrätten. Den rättsliga indelningen i fastigheter påverkas således inte. Samfälligheten är en sammanslutning av självständiga fastigheter enbart för att tillgodose det aktuella täktändamålet. Den består enligt huvudregeln av de fastigheterna ingår. En fastighet vars ägare anför särskilda skäl för sin vägran att deltaga skall dock stå utanför, såvida inte fyndighetens ändamålsenliga tillgodogörande avsevärt försvåras därigenom eller täkt enbart av fastighetens del i fyndigheten kan antas leda till att landskapsbilden skadas i väsentlig mån. Även annars kan en fastighet undantas från samfälligheten, men då bara om det är påkallat från allmän synpunkt.

Ett täktillstånd anses normalt ej kunna återkallas. Kommittén föreslår ett undantag

från denna regel. Länsstyrelsen kan sålunda i samband med att den förordnar om samfällighetsbildning begränsa eller upphäva ett tidigare meddelat tillstånd till täkt från fastighet som skall ingå i samfälligheten. Sådan täkt kan också förbjudas interimistiskt under vissa villkor. I princip är den tidigare tillståndshavaren berättigad till ersättning av staten för skada till följd av ändringsbeslutet, och denna ersättningsskyldighet gäller oavsett skadans omfattning. Det bör dock i första hand prövas olika vägar att begränsa skadan. Stundom kan exploatören tänkas vara villig att efter den egna täktens avbrytande biträda samfälligheten med dess exploatering. Förslaget ger också möjlighet för länsstyrelsen att flytta exploatörens rätt till annan del av fyndigheten. Dennas ändamålsenliga tillgodogörande får dock inte försvåras avsevärt genom åtgärden.

Samfälligheten har rätt att för täktens genomförande ta i anspråk mark inom det verksamhetsområde som bestäms vid samfällighetens inrättande. Denna tvångsrätt gäller utan hinder av den rätt som kan tillkomma annan. Rättigheten bör dock utformas så att någon konflikt med allmänt eller enskilt intresse såvitt möjligt ej uppkommer. För intrång skall samfälligheten utge ersättning enligt närmare angivna regler.

Fördelningen av kostnader och avkastning mellan delägare sker efter särskilda andelstal som vid inrättandet bestäms efter skälighet. Riktmärket skall främst vara värdet av vad som skulle kunna utvinnas från varje fastighet genom gemensam täkt, om täktillstånd enligt naturvårdslagen ej fordrades.

Gemenskapen är sakrättsligt knuten till alla delägande fastigheter. Delaktigheten i samfälligheten kan därför inte överlåtas för sig utan följer med vid överlåtelse av fastighet. Inte heller utgör fyndigheten i fortsättningen beståndsdel av de fastigheter på vilkas mark den ligger. Fyndigheten är under tiden för samfällighetens bestånd i stället tillbehör till samtliga delägande fastigheter.

Frågan om täktansamfällighets inrättande prövas som nämnts av länsstyrelsen, som också bestämmer den närmare utformning-

en. Ärendets beredande anförtros åt en särskild förrättningsman, som skall göra utredningen och avge förslag till beslut. Han skall ha sådana kvalifikationer att hans förslag normalt kan fastställas av länsstyrelsen.

I princip sker också fullföljden i administrativ väg, dvs. till Kungl. Maj:t. Endast i två hänseenden föreslås en judiciell överprövning. Det gäller *dels* bestämmandet av ersättningar från samfälligheten för intrång på rättighet som tvingas vika genom att marken tas i anspråk, *dels* avgörandet av fastigheternas andelstal. Beträffande båda dessa utpräglat privaträttsliga frågor gäller enligt förslaget, att talan mot länsstyrelsens beslut sker genom ansökan om stämning vid fastighetsdomstol inom ett år efter beslutets meddelande.

Anspråk på ersättning enligt 29 § naturvårdslagen skall liksom f. n. i tvistiga fall prövas av fastighetsdomstol.

Angående samfällighetens organisation, förvaltning och upplösning gäller enligt förslaget i tillämpliga delar motsvarande bestämmelser i lagen om vissa gemensamhetsanläggningar. Samfälligheten har på grund härav uttaxeringsbefogenhet. Någon förmånsrätt för förfallna bidrag före fordringsinteckningar föreslås inte.

Statens offentliga utredningar 1972

Kronologisk förteckning

1. Ambetsansvaret II. Ju.
2. Svensk möbelindustri. I.
3. Personal för tyg- och intendenturförvaltning. Fö.
4. Säkerhets- och försvarspolitiken. Fö.
5. CKR (Centrala körkortsregistret) K.
6. Reklam I. Beskattning av reklamen. U.
7. Reklam II. Beskrivning och analys. U.
8. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. U.
(Utkommer senare.)
9. Reklam IV. Reklamens beståmningsfaktorer. U.
(Utkommer senare.)
10. Godsbefordran till sjöss. Ju.
11. Förenklad löntagarbeskattning. Fi.
12. Skadestånd IV. Ju.
13. Kommersiell service i glesbygder. In.
14. Revision av vattenlagen. Del 2. Ju.
15. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning. Ju.
16. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning. (Följdförfattningar) Ju.
17. Nomineringsförfarande vid riksdagsval • Riksdagen i pressen. Ju.
18. Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget. Ju.
19. Uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. U.
20. Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen. Litteraturutredningens läsvanestudier. U.
21. Svårfartslag. K.
22. Domstolsväsendet IV. Skiljedomstol. Ju.
23. Högre utbildning — regional rekrytering och samhällsekonomiska kalkyler. U.
24. Vägfraktavtalet II. Ju.
25. Naturgas i Sverige. I.
26. Förskolan 1. S.
27. Förskolan 2. S.
28. Konsumentköplag. Ju.
29. Konsumentupplysning om försäkringar. H.
30. Bostadsanpassningsbidrag. In.
31. Lag om hälso- och miljöfarliga varor. Jo.
32. Kommunalt samlingestyre eller majoritetsstyre? C.
33. Förhandlingsrätt för pensionärer. In.
34. Familjestöd. S.
35. Skogsbrukets frö- och plantförsörjning. Jo.
36. Samhälle och trossamfund. Slutbetänkande. U.
37. Samhälle och trossamfund. Bilaga 1—19. U.
38. Samhälle och trossamfund. Bilaga 20. Andra trossamfundets ekonomi. U.
39. Abortfrågan. Remissyttranden. Ju.
40. Konkurrens i bostadsbyggandet. In.
41. Familj och äktenskap I. Ju.
42. Vägtrafikbeskattningen. Fi.
43. Utnyttjande och skydd av havet. I.
44. Reformerad skatteutjämning. Fi.
45. Kulturminnesvård. U.
46. Landskapsvård genom täktsamverkan. Ju.

Statens offentliga utredningar 1972

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Ämbetsansvaret II. [1]
Godsbefordran till sjöss. [10]
Skadestånd IV. [12]
Revision av vattenlagen. Del 2. [14]
Grundlagberedningen. 1. Ny regeringsform - Ny riksdagsordning. [15] 2. Ny regeringsform - Ny riksdagsordning (Förljdförfattningar) [16] 3. Nomineringsförfarande vid riksdagsval - Riksdagen i pressen. [17] 4. Norge och den norska exllregeringen under andra världskriget. [18]
Domstolsväsendet IV. Skiljedomstol. [22]
Vägfrakttvalet II. [24]
Konsumentköplag. [26]
Abortfrågan. Remissyttranden. [39]
Familj och äktenskap. I. [41]
Landskapsvård genom täktsamverkan. [46]

Försvarsdepartementet

Personal för tyg- och intendenturförvaltning. [3]
Säkerhets- och försvarspolitik. [4]

Socialdepartementet

1968 års barnstugeutredning. 1. Förskolan 1. [26] 2. Förskolan 2. [27]
Familjestöd. [34]

Kommunikationsdepartementet

CKR (Centrala körkortregistret) [5]
Svårvarfartslag. [21]

Finansdepartementet

Förenkad löntagarbekattning. [11]
Vägtrafikbeskattningen. [42]
Reformerad skatteutjämning. [44]

Utbildningsdepartementet

Reklamutredningen. 1. Reklam I. Beskattning av reklam. [6] 2. Reklam II. Beskrivning och analys. [7] 3. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. [8] (Utkommer senare.) 4. Reklam IV. Reklamens bestämningsfaktorer. [9] (Utkommer senare.)
Uppsökande verksamhet för cirkelstudier Inom vuxenutbildningen. [19]
Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen. Litteraturutredningens läsvanestudier. [20]
Högre utbildning - regional rekrytering och samhälls-ekonomiska kalkyler. [23]
1968 års beredning om stat och kyrka. 1. Samhälle och trossamfund. Slutbetänkande. [36] 2. Samhälle och trossamfund. Bilaga 1-19. [37] 3. Samhälle och trossamfund. Bilaga 20. Andra trossamfunds ekonomi. [38]
Kulturminnesvård. [45]

Jordbruksdepartementet

Lag om hälso- och miljöfarliga varor. [31]
Skogsbrukets frö- och plantförsörjning. [35]

Handelsdepartementet

Konsumentupplysning om försäkringar. [29]

Inrikesdepartementet

Kommerciell service i glesbygder. [13]
Bostadsanpassningsbidrag. [30]
Förhandlingsrätt för pensionärer. [33]
Konkurrens i bostadsbyggandet. [40]

Civildepartementet

Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre? [32]

Industridepartementet

Svensk möbellindustri. [2]
Naturgas i Sverige. [25]
Utnyttjande och skydd av havet. [43]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

