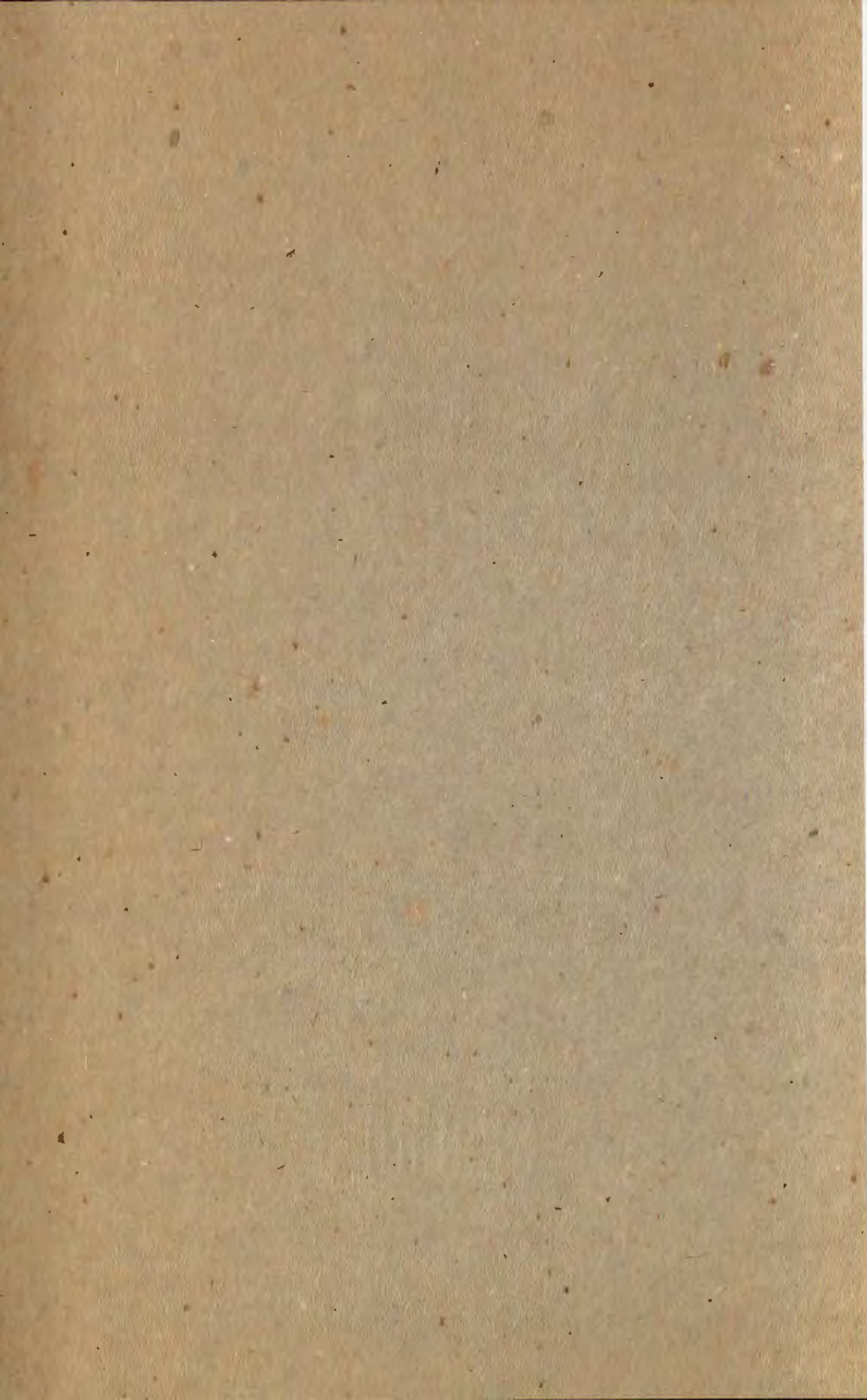


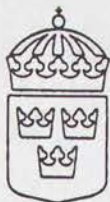
SOU
1990:38 A

Översyn av naturvårdslagen m.m.

Betänkande av naturvårdslagsutredningen

SOU
1990:38





Statens offentliga utredningar
1990:38
Miljö- och energidepartementet

Översyn av naturvårdslagen m.m.

Betänkande av naturvårdslagsutredningen
Stockholm 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast beställare inom regeringskansliet)

GRAPHIC SYSTEMS
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10560-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för
miljö- och energidepartementet

Genom beslut den 9 juni 1988 bemyndigade regeringen chefen för miljö- och energidepartementet att tillkalla en särskild utredare att göra en översyn av naturvårdslagen. Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen samma dag generaldirektören Arne Kardell som särskild utredare.

Att som experter biträda utredningen förordnades den 22 september 1988 kammarrättsassessorn Per Bergman, departementssekreteraren Anders Bexell, högskoleadjunkten Ulla Björkman (fr.o.m. den 28 oktober 1988), byråchefen Erik Brasch, departementsrådet Erik Casten Carlberg, avdelningschefen Hans Ekelund, lantmätaren Bo Eliason, t.f. avdelningschefen Rune Frisé (fr.o.m. den 20 januari 1989), länsrådet Ulf Henricsson, avdelningschefen Bengt O.H. Johansson, sektionschefen Rolf A. Karlson, avdelningsdirektören Sverker Kärrsgård, ombudsmannen Kjell-Gösta Lundgren, departementssekreteraren Björn Lundin (t.o.m. den 31 augusti 1989), departementssekreteraren Stefan Malmberg (fr.o.m. den 1 september 1989), avdelningsdirektören Katrin Mehr, jur.kand. Gabriel Michanek (t.o.m. den 27 oktober 1989) och miljövårdsdirektören Bengt Taflin.

Till sekreterare åt utredningen förordnades den 1 september 1988 hovrättsassessorn Leif Persson. Till biträdande sekreterare förordnades departementssekre-

teraren Olof Molin den 1 september 1989 och hovrättsfiskalen Lena Serrander den 1 oktober 1989.

Utredningen har antagit namnet naturvårdslagsutredningen.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Översyn av naturvårdslagen m.m. (SOU 1990:38). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Utredningen har beslutat att särskilda yttranden inte får avges.

Stockholm i april 1990

Arne Kardell

/Leif Persson

Olof Molin
Lena Serrander

INNEHÅLL

Sid.

SAMMANFATTNING.....	9
---------------------	---

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG.....	15
--------------------------	----

1	INLEDNING.....	55
---	----------------	----

1.1	Utredningens uppdrag.....	55
-----	---------------------------	----

1.2	Utredningens arbete.....	56
-----	--------------------------	----

2	BAKGRUND.....	59
---	---------------	----

2.1	Naturvårdspolitiken.....	59
-----	--------------------------	----

2.1.1	Allmänt.....	59
-------	--------------	----

2.1.2	Lagstiftning.....	61
-------	-------------------	----

2.1.3	Naturvårdsadministrationen.....	64
-------	---------------------------------	----

2.1.4	Olika skyddsformer enligt naturvårdslagen.....	66
-------	---	----

2.1.5	Skyddade arealer m.m.....	69
-------	---------------------------	----

2.1.6	Statligt ekonomiskt stöd.....	72
-------	-------------------------------	----

2.2	Skogs- och jordbrukets utveckling.....	74
-----	--	----

3	UTREDNINGENS ÖVERSYN.....	79
---	---------------------------	----

3.1	Några utgångspunkter.....	79
-----	---------------------------	----

Skyddet för kulturmiljön

3.2	Bakgrund.....	85
-----	---------------	----

3.3	Överväganden och förslag.....	89
-----	-------------------------------	----

3.4	Livsmedelspolitiska arbetsgruppens förslag till en ny livsmedelspolitik.	91
-----	--	----

3.4.1	Förslagets innehåll.....	91
-------	--------------------------	----

3.4.2	Behov av ändringar i lag- stiftningen.....	93
-------	---	----

Skyddet för naturmiljön

3.5	Förstärkning av skyddet för arter och biotoper.....	97
3.5.1	Bakgrund och gällande bestämmelser..	97
3.5.2	Vissa internationella förhållanden.....	109
3.5.3	Svenska naturskyddsföreningens förslag till nya regler om art- och biotopskydd.....	114
3.5.4	Överväganden och förslag.....	116
3.6	Täktverksamhet.....	131
3.6.1	Bakgrund.....	131
3.6.2	Överväganden och förslag.....	138
3.6.3	Avverkning av skog för täktändamål - gällande lagstiftning och förslag till ändring.....	145
3.7	Markavvattning.....	148
3.7.1	Bakgrund.....	148
3.7.2	Länsstyrelsernas tillämpning av 18 c §.....	155
3.7.3	Allmänt om behovet av åtgärder....	160
3.7.4	Skyddsdikning.....	162
3.7.5	Förhållandet till miljöskyddslagen och vattenlagen.....	167
3.7.6	Skärpta krav för tillstånd till markavvattning.....	171
3.7.7	Begränsning av tillståndens giltighetstid.....	176
3.7.8	Länsstyrelsernas resurser.....	177
3.7.9	Tillståndsplikt för vägdiken.....	178
3.8	Miljökonsekvensbeskrivningar.....	181
3.8.1	Bakgrund.....	181
3.8.2	Pågående utredningsarbete.....	188
3.8.3	Överväganden och förslag.....	190

3.9	Samernas rättigheter i nationalparkerna	
	m.m.....	193
3.9.1	Bakgrund.....	193
3.9.2	Överväganden och förslag.....	197

Skyddet för friluftslivet

3.10	Friluftsliv och närrekreation.....	202
3.10.1	Bakgrund.....	202
3.10.2	Överväganden och slutsatser.....	207
3.11	Strandskyddet.....	210
3.11.1	Bakgrund.....	210
3.11.2	Undersökningar angående strand- skyddsreglernas tillämpning.....	218
3.11.3	Golfbanor och strandskydd.....	220
3.11.4	Förslag till ändringar i natur- vårdslagen utarbetat av plan- och bostadsverket och lantmäteriverket i maj 1989.....	221
3.11.5	Överväganden och förslag.....	225

Kommunerna och naturvården

3.12	Kommunernas ansvar.....	235
3.13	Delegering till kommunerna.....	238
3.13.1	Gällande bestämmelser.....	238
3.13.2	Överväganden och förslag.....	240

Tillsyn och sanktioner

3.14	Bevakning och tillsyn.....	245
3.14.1	Bakgrund.....	245
3.14.2	Överväganden och förslag.....	254
3.14.3	Nöjesflygning i fjällområdena.....	257
3.15	Påföljder och tvångsmedel.....	260
3.15.1	Bakgrund.....	260

3.15.2	Överväganden och förslag.....	268
3.15.3	Tvångsmedel.....	270
3.15.4	Överväganden och förslag.....	275
3.15.5	Tillsyn.....	278

Övriga frågor

3.16	Delgivning och överklagande.....	281
3.16.1	Utredningsuppdraget.....	281
3.16.2	Delgivning.....	281
3.16.3	Överklagande.....	287
3.16.4	Överväganden och förslag.....	290
3.17	Naturvårdslagen och ädellövskogslagen.....	298
3.17.1	Bakgrund.....	298
3.17.2	Överväganden och förslag.....	308
3.18	Ekonomiska bidrag.....	314
3.18.1	Bakgrund.....	314
3.18.2	Något om bidrag till jordbruket...	315
3.18.3	Bidrag till skogsbruket.....	318
3.18.4	Överväganden och slutsatser.....	325
4	SPECIALMOTIVERING.....	327

BILAGOR

I	Direktiven
II	Remissytttrande
III	Rapport om barmarkskörning
IV	Studier rörande samernas rättigheter i nationalparker
V	Enkät angående strandskydd
VI	Naturvårdsverkets arbetsgrupps förslag till skyddsvärda biotoper

SAMMANFATTNING

Naturvårdslagsutredningens främsta uppgift har varit att undersöka om den nuvarande naturvårdslagen tar till vara naturvårdens intressen i tillräcklig omfattning och om lagstiftningen på ett effektivt sätt bidrar till att de riktlinjer för naturvårdspolitiken som statsmakterna har antagit kan genomföras.

Utredningen har vid sin översyn av lagstiftningen funnit att det främst är hotade arter och deras biotoper som behöver ett förstärkt skydd genom naturvårdslagen.

Utredningen föreslår att ett nytt skyddsinstitut för biotoper införs i lagen. Enligt en ny paragraf (21 §) får regeringen meddela föreskrifter om att arbetsföretag som kan skada naturmiljön inte får utföras inom sådana mindre mark- eller vattenområden (biotoper) som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda på grund av ringa förekomst eller sällsynt beskaffenhet. Detta skydd kan komma att exempelvis omfatta mindre våtmarker, ängs- och hagmarker samt mindre skogsbiotoper. Naturvårdsverket föreslås få i uppdrag att tillsammans med lantbruksstyrelsen och skogsstyrelsen utarbeta förslag till vilka slag av biotoper som framledes skall skyddas enligt den föreslagna paragrafen.

Utredningen föreslår även en förstärkning av samrådsförfarandet enligt

20 § naturvårdslagen. Enligt nuvarande lydelse skall samråd ske med länsstyrelsen innan ett arbetsföretag utförs som kan komma att väsentlig ändra naturmiljön.

Länsstyrelsen kan i samband med samrådet för närvarande inte förbjuda företaget eller hänvisa det till annan plats. Utredningen föreslår att sådana möjligheter nu införs. Dessutom föreslår utredningen att möjlighet öppnas att införa en samrådsskyldighet för alla arbetsföretag som kan skada naturmiljön inom särskilt skyddsvärda områden. Även i dessa fall skall det vara möjligt att förbjuda arbetsföretaget.

Om föreskrifter eller beslut som meddelas med stöd av de nya reglerna i 20 § eller 21 § medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras skall markägaren enligt utredningen ha rätt till ekonomisk ersättning enligt nuvarande ersättningsregler.

För att förbättra skyddet av växtarter föreslår utredningen att en befogenhet införs att meddela tillträdesförbud för att skydda känsliga växtarter på samma sätt som nu finns för att skydda djurlivet inom ett visst område. Till skydd för såväl djur- som växtarter föreslår utredningen vidare att det tydligt skall framgå av fridlysningsreglerna att dessa kan användas även för att skydda arter som ännu inte är akut hotade i landet.

En annan fråga som utredningen särskilt uppmärksammat är skyddet av våtmarker och olika dikningsföretags påverkan på dessa. 1986 infördes en särskild tillståndsplikt i naturvårdslagen för markavvattningsföretag för att stärka skyddet av våtmarkerna. Trots detta är markavvattning inom skogs- och jordbruket ett påtagligt hot mot våtmarkernas fauna och flora inom vissa delar av landet. Enligt utredningens uppfattning bör tillståndsprövningen vara mer restriktiv än för närvarande. För att ytterligare stärka skyddet av de känsliga våtmarkerna föreslår utredningen därför

att en särskild bestämmelse införs (18d §) som ger möjlighet för regeringen att inom vissa delar av landet, till exempel i södra och mellersta Sverige, meddela föreskrifter om vilka särskilda skäl som skall föreligga för att tillstånd till markavattning skall kunna medges. Genom sådana föreskrifter kan t.ex. en nydikning av jord- eller skogsbruksmark förhindras. Dessutom föreslår utredningen att en särskild anmälningsskyldighet för skyddsdikning införs i samband med slutavverkning av skog.

Utredningen har också studerat om skyddet av ädellövskogarna är tillfredsställande enligt nuvarande lagstiftning. Utredningen har funnit att det finns skäl att förbättra skyddet av dessa skogar och föreslår en ändring i ädellövskogslagen. Förslaget innebär att andelen ädellövträd i ett skogsbestånd i de sydligaste landskapen bara skall behöva vara 50 procent, i stället för som nu 70 procent, för att lagen skall vara tillämplig.

Utredningen anser att behovet av att stärka naturvårdens ställning har accentuerats under de senaste decennierna. Detta har kommit till uttryck i riksdagens riktlinjer för naturvårdspolitiken men också i det dagliga naturvårdsarbetet. Påföljderna för brott mot naturvårdslagen har dock varit oförändrade sedan naturvårdslagens tillkomst. Utredningen anser att samhällets förändrade syn på naturvården också bör avspeglas i påföljderna för brott mot lagen. Av den anledningen föreslår utredningen att straffmaximum höjs från nuvarande sex månaders fängelse till två års fängelse. Detta får också till följd att preskriptionstiden förlängs från två år till fem år. Vidare föreslår utredningen att den generella samråds-

plikten enligt 20 § liksom den nya bestämmelsen om särskilt skydd för biotoper straffsanktioneras.

Översynen har vidare lett fram till förslag om flera andra skärpningar och förtydliganden i lagstiftningen. Här skall bland annat följande nämnas.

- Genom ett tillägg till 2 § naturvårdslagen framhävs att naturvården även omfattar kulturmiljöer i landskapet.

- Genom en förändring av 6 § blir det möjligt att inskränka samernas rättigheter i nationalparkerna om det är av väsentlig betydelse för naturvården. Dessutom föreslås en särskild bestämmelse om naturvårdshänsyn i rennäringslagen.

- Med hänsyn till utvecklingen inom jordbruket och till förslaget till ny livsmedelspolitik föreslås att naturreservat även skall kunna bildas för ett område i odlingslandskapet som är av väsentlig betydelse för landskapsbilden.

- Tillstånd till täktverksamhet föreslås endast få meddelas om sökanden ställt säkerhet för efterbehandlingsåtgärder. Tillstånd skall även kunna vägras den som inte fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd.

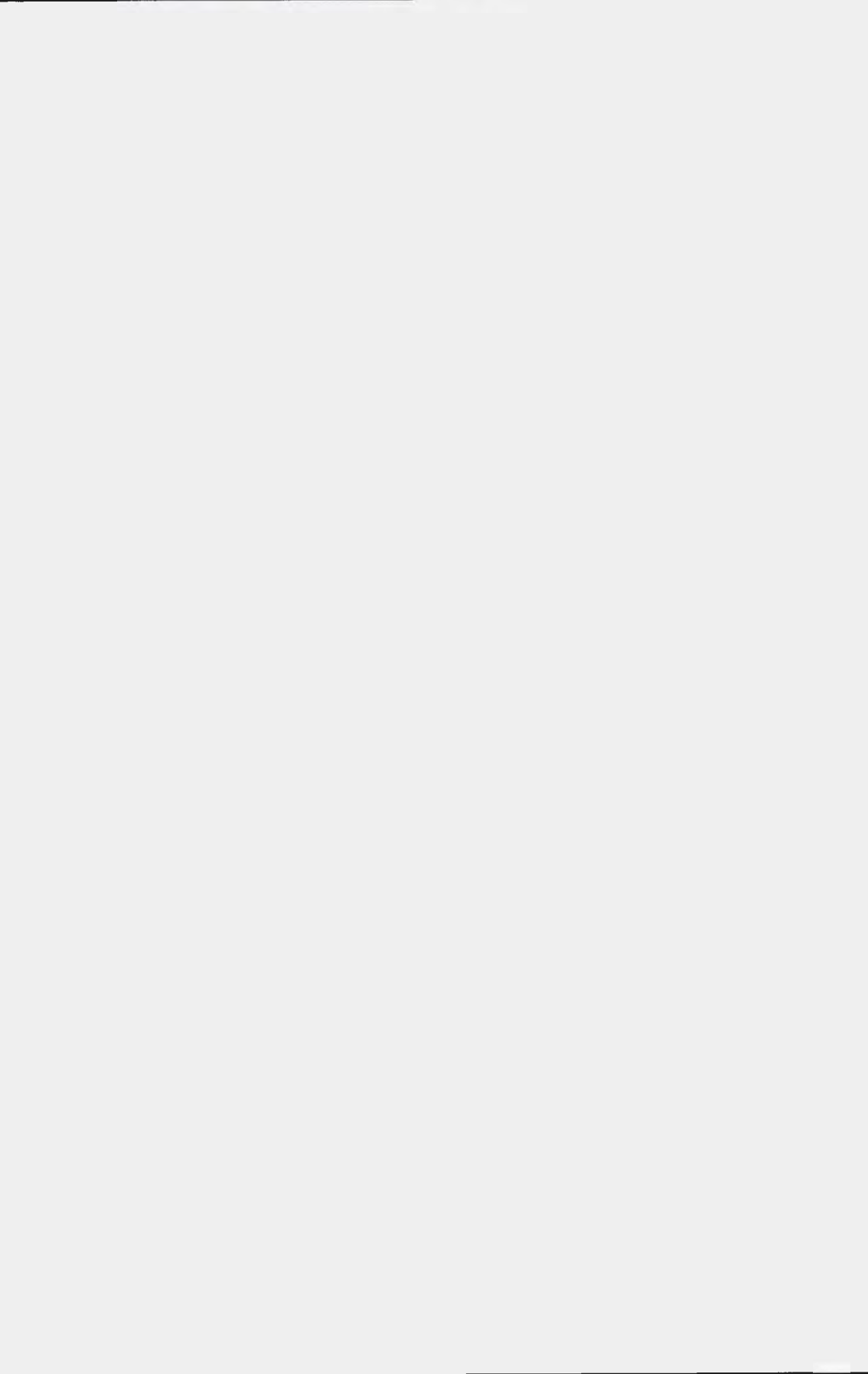
- Ett med stöd av 20 § meddelat förbud mot ett arbetsföretag föreslås enligt 39 § kunna förenas med vite. I dessa fall liksom vid överträdelse av föreskrifter som meddelas med stöd av 21 § om särskilt biotopskydd skall möjlighet finnas att meddela beslut om rättelse. Det skall också vara möjligt att åstadkomma rättelse när arbetsföretag utförts utan att

samråd skett enligt 20 § eller företaget utförts i strid med föreläggande om åtgärder som meddelats enligt 20 §. Om någon påbörjat utförandet av ett arbetsföretag som är samrådspliktigt enligt 20 § innan samråd skett, föreslås länsstyrelsen få meddela föreläggande vid vite att upphöra med verksamheten tills samrådsärendet avslutats.

- En kommun skall få möjlighet att efter delegation besluta om naturminnen samt ta över provningen av ett enskilt samrådsärende.

- Underlagsmaterial som skall finnas vid en ansökan om tillstånd eller anmälan om samråd enligt naturvårdslagen måste vara så fullständigt att myndigheten med hjälp av detta material och sina egna kunskaper kan bedöma arbetsföretagets konsekvenser för naturmiljön. En bestämmelse härom föreslås bli införd i lagen.

- Enligt utredningen bör särskilda tillsynsmän utses för att sköta övervakningsuppgifter inom naturvårdsobjekten och angående terrängkörningen.



FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag till

Lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822)

Härigenom föreskrivs i fråga om naturvårdslagen (1964:822)

dels att 2, 6, 7, 14, 16, 18, 18 c, 20, 26, 31, 33, 37, 39, 40 och 43 §§ skall ha följande lydelse,dels att det i lagen skall införas sex nya paragrafer, 18 d \$, 21 \$, 36 a \$, 36 b \$, 37 a \$ samt 41 a \$, av följande lydelse.Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

2 §

Naturvården är en såväl
statlig som kommunal an-
gelägenhet.

Naturvården, som även om-
fattar kulturmiljöer i
landskapet, är en såväl
statlig som kommunal an-
gelägenhet.

Länsstyrelsen har att verka för naturvården i länet.

Statens naturvårdsverk har överinseende över naturvården i riket.

6 §

Enligt 5 § meddelade före-
skrifter skola ej lända
till inskränkning i redan
uppkommen enskild rätt.

Enligt 5 § meddelade före-
skrifter får ej inskränka
sådana rättigheter som
tillkommer samerna enligt
rennäringslagen (1971:437)
i andra fall än när det är
av väsentlig betydelse
från naturvårdssynpunkt.

Nuvarande lydelse

Ej heller skola sådana
föreskrifter föranleda
inskränkning i samerna
enligt rennäringslagen
(1971:437) tillkommande
rättigheter till bete,
skogsfång, fiske eller
jakt efter andra djur än
björn, lo, varg, järv, älg
och örn eller innebära
hinder för samerna att
eljest uppehålla sig inom
nationalparken eller att
där medföra hundar för
bevakning av renhjordar.

Föreslagen lydelse

7 §

Område, som finnes böra
särskilt skyddas eller
vårdas på grund av sin be-
tydelse för kännedomen om
landets natur, sin skönhet
eller eljest märkliga be-
skaffenhet eller emedan
området är av väsentlig
betydelse för allmänhetens
friluftsliv, må av läns-
styrelsen förklaras som
naturreservat. Länsstyrel-
sen får inte avsätta ett
område till naturreservat,
om syftet med åtgärden
iallt väsentligt kan till-
godoses genom att området

Område, som finnes böra
särskilt skyddas eller
vårdas på grund av sin be-
tydelse för kännedomen om
landets natur, sin skönhet
eller eljest märkliga be-
skaffenhet eller emedan
området är av väsentlig
betydelse för allmänhetens
friluftsliv, kan av läns-
styrelsen förklaras som
naturreservat. Ett område
i odlingslandskapet kan
också avsättas som natur-
reservat, om det är av
väsentlig betydelse för
landskapsbilden. Länssty-

Nuvarande lydelse

i stället med stöd av 19 § förklaras som naturvårdsområde.

Föreslagen lydelse

relsen får inte avsätta ett område till naturreservat, om syftet med åtgärden i allt väsentligt kan tillgodoses genom att området i stället med stöd av 19 § förklaras som naturvårdsområde.

14 §

Är fara att växtart försvinner eller utsättes för plundring, äger regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela förbud att inom landet eller del därav borttaga eller skada växt av den arten där den växer vilt.

Är fara att växtart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela förbud att inom landet eller del därav borttaga eller skada växt av den arten där den växer vilt.

Är fara att djurart försvinner, äger regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela förbud att inom landet eller del därav döda, skada eller fånga vilt levande djur av den arten, då det ej sker till försvar mot angrepp på person eller egendom, så ock att borttaga eller skada sådant djurs ägg, rom eller

Är fara att djurart kan komma att försvinna, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela förbud att inom landet eller del därav döda, skada eller fånga vilt levande djur av den arten, då det ej sker till försvar mot angrepp på person eller egendom, så ock att borttaga eller skada sådant djurs ägg,

Nuvarande lydelse

bo. Beträffande djur, vars dödande eller fångande är att hänföra till jakt eller fiske, skall dock gälla vad därom särskilt stadgas.

Behövs utöver fredning enligt jaktlagstiftningen särskilt skydd för djurlivet inom visst område, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som inskränker rätten till jakt eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området.

Föreslagen lydelse

rom eller bo. Beträffande djur, vars dödande eller fångande är att hänföra till jakt eller fiske, skall dock gälla vad därom särskilt stadgas.

Behövs utöver förbud enligt första eller andra stycket eller fredning enligt jaktlagstiftningen särskilt skydd för djur- eller växtart inom visst område, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som inskränker rätten till jakt eller fiske eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området.

16 §

Inom strandskyddsområde får ej helt ny byggnad uppföras eller befintlig byggnad ändras för att tillgodose ett väsentligen annat ändamål än det, vartill byggnaden tidigare varit använd, och ej heller utföras grävnings- och andra förberedelsearbeten för bebyggelse som nu sagts. Ej heller får i annat fall inom strandskyddsområde utföras anläggning eller anordning, varigenom mark tages i anspråk såsom tomt eller allmänheten på annat sätt hindras eller avhållas från att beträda område där den eljest skulle ägt att färdas fritt.

Nuvarande lydelse

Regeringen eller myndigheten som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om vad allmänheten har att iakttaga inom strandskyddsområde som behövas för att trygga ändamålet med strandskyddet.

Länsstyrelsen får medgiva undantag från bestämmelserna i första stycket, när särskilda skäl föreligga. Medgives undantag, skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tagas i anspråk såsom tomt eller eljest användas för det avsedda ändamålet.

Första stycket gäller inte anläggningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsskötseln eller renskötseln och ej tillgodoser bostadsändamål. Första stycket gäller inte heller företag till vilka tillstånd har lämnats enligt 4 kap. la-

Föreslagen lydelse

Länsstyrelsen får medge undantag (dispens) från bestämmelserna i första stycket, när särskilda skäl föreligger. Om dispens medges, skall länsstyrelsen bestämma i vilken utsträckning mark får tagas i anspråk såsom tomt eller eljest användas för det avsedda ändamålet.

Ett beslut om dispens upphör att gälla om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från dagen för beslutet.

Första stycket gäller inte
1. anläggningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsskötseln eller renskötseln, och ej tillgodoser bostadsändamål,
2. företag till vilka tillstånd har lämnats enligt 4 kap. lagen

Nuvarande lydelse

gen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., vattenlagen (1983:291) eller miljöskyddslagen (1969:387).

Föreslagen lydelse

(1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., vattenlagen (1983:291) eller miljöskyddslagen (1969:387), eller
3. byggnad eller anordning på en tomtplats som utgör komplement till befintlig bebyggelse på tomtplatsen och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden.

18 §

Täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter för annat ändamål än markinnehavarens husbehov får ej ske utan länsstyrelsens tillstånd. Vad nu sagts avser dock ej täkt i vattenområde vartill tillstånd lämnats enligt vattenlagen (1983:291) eller fordras enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln eller täkt av torv vartill bearbetningskoncession har meddelats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Länsstyrelsen får förelägga den som söker täkttillstånd att, vid äventyr att ansökningen avvisas, lägga fram utredning som belyser behovet av tåkten samt en täktplan av erforderlig omfattning. Tillstånd

Länsstyrelsen får förelägga den som söker täkttillstånd att, vid äventyr att ansökningen avvisas, lägga fram utredning som belyser behovet av tåkten samt en täktplan av erforderlig omfattning. Tillstånd

Nuvarande lydelse

skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka företagets menliga inverkan på naturmiljön. Om ej särskilda skäl föranleder annat, skall tillstånd för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för sålunda föreskrivna villkor. Visar sig sådan säkerhet otillräcklig, får länsstyrelsen föreskriva att tillståndet skall gälla endast om ytterligare säkerhet ställs.

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

Föreslagen lydelse

skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka företagets menliga inverkan på naturmiljön. Täkttillstånd får beviljas endast om sökanden ställt säkerhet för de villkor som skall gälla för tillståndet. Visar sig sådan säkerhet otillräcklig, får länsstyrelsen föreskriva att tillståndet skall gälla endast om ytterligare säkerhet ställs. Om särskilda skäl föreligger, får länsstyrelsen befria sökanden från kravet på säkerhet. Staten, kommuner och landstingskommuner behöver ej ställa säkerhet.

Täkttillstånd får vägras den som inte fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

Har tio år förflutit från det täkttillstånd har vunnit laga kraft, får länsstyrelsen upphäva tillståndet helt eller delvis eller förena tillståndet med ändrade villkor. Visar det sig att föreskrivna villkor inte i den utsträckning som behövs begränsar eller motverkar företagets menliga inverkan på naturmiljön, får länsstyrelsen före utgången av den angivna tiden förena tillståndet med de ytterligare villkor som behövs.

18 c §

Åtgärder som utförs för att avvattna mark, för att sänka eller tappa ur en sjö eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning), får inte vidtas utan länsstyrelsens tillstånd. Ett tillstånd till markavvattning skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka menlig inverkan på naturmiljön av företaget.

Åtgärder som utförs för att avvattna mark, för att sänka eller tappa ur en sjö eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning), får inte vidtas utan länsstyrelsens tillstånd. Ett tillstånd till markavvattning skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka menlig inverkan på naturmiljön av företaget. I tillståndet skall anges inom vilken tid åtgärderna skall vara utförda.

Nuvarande lydelse

För detaljdränering genom täckdikning krävs tillstånd endast om det föreligger sannolika skäl att företaget medför menlig inverkan på naturmiljön. Tillstånd behövs inte för markavvattningsverk i samband med täkt av torv vartill tillstånd har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter m.m. Tillstånd behövs inte heller för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge.

Om en markavvattningsverk inte skulle medföra någon menlig inverkan på naturmiljön inom ett område, får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen beträffande detta område föreskriva undantag från skyldigheten att söka tillstånd enligt första stycket.

18 d §

Om det i fråga om viss del av landet är särskilt angeläget att våtmarker bevaras, får regeringen i fråga om den delen meddela föreskrifter om vilka särskilda skäl som skall föreligga för tillstånd till markavvattningsverk.

20 §

Kan arbetsföretag, som ej omfattas av tillståndstvång enligt 18, 18 c eller 19 § komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall, innan företa-

Kan arbetsföretag, som ej omfattas av tillståndstvång enligt 18, 18 c, 18 d eller 19 § komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall, innan företa-

Nuvarande lydelse

get utföres, samråd ske med länsstyrelsen. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan föreskriva att inom landet eller del därav anmälan för samråd alltid skall göras i fråga om särskilda slag av arbetsföretag.

Beträffande arbetsföretag som sägs i första stycket får länsstyrelsen förelägga företagaren att vidtaga de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön.

Bestämmelserna i denna paragraf omfattar inte företag till vilka tillstånd har lämnats enligt vattenlagen (1983:291) eller miljöskyddslagen (1969:387).

Föreslagen lydelse

get utföres, samråd ske med länsstyrelsen.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att anmälan för samråd alltid skall göras

1. inom hela eller delar av landet i fråga om särskilda slag av arbetsföretag,

2. inom särskilt skyddsvärda områden i fråga om alla slag av arbetsföretag som kan skada naturmiljön.

Beträffande arbetsföretag som sägs i första eller andra stycket får länsstyrelsen förelägga företagaren att vidtaga de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön eller, om sådana åtgärder inte är tillräckliga från naturvårdssynpunkt, meddela förbud mot företaget.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

21 §

Regeringen eller den myn-
dighet som regeringen be-
stämmer får meddela före-
skrifter om att arbetsfö-
retag som kan skada natur-
miljön inte får utföras
inom sådana mindre mark-
eller vattenområden (bio-
toper) som utgör livsmiljö
för hotade djur- eller
växtarter eller som annars
är särskilt skyddsvärda på
grund av ringa förekomst
eller sällsynt beskaffen-
het.

26 §

Medför föreskrifter enligt
 8 eller 9 § att pågående
 markanvändning avsevärt
 försvåras inom berörd del
 av en fastighet eller att
 mark tas i anspråk, är
 fastighetsägaren och inne-
 havare av särskild rätt
 till fastigheten berätti-
 gade till ersättning av
 staten för den skada de

Medför föreskrifter enligt
 5, 8, 9 eller 21 § eller
 föreläggande eller förbud
 enligt 20 § att pågående
 markanvändning avsevärt
 försvåras inom berörd del
 av en fastighet eller att
 mark tas i anspråk, är
 fastighetsägaren och inne-
 havare av särskild rätt
 till fastigheten berätti-

Nuvarande lydelse

härigenom lider. Har föreskrifterna efter förordnande enligt 43 § tredje stycket beslutats av en kommunal myndighet, skall ersättningen i stället betalas av kommunen.

Innebär föreskrift enligt 8 § förbud att vidta viss åtgärd utan länsstyrelsens eller en kommunal myndighets tillstånd, utgår ej ersättning i anledning av den föreskriften om inte tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Har förbud meddelats enligt 11 § och vägras tillstånd som där avses, äger vad i första stycket stadgas om föreskrifter enligt 8 eller 9 § motsvarande tillämpning.

Föreslagen lydelse

gade till ersättning av staten för den skada de härigenom lider. Har föreskrifterna efter förordnande enligt 43 § tredje stycket beslutats av en kommunal myndighet, skall ersättningen i stället betalas av kommunen.

Innebär föreskrift enligt 5 eller 8 § förbud att vidta viss åtgärd utan länsstyrelsens eller en kommunal myndighets tillstånd, utgår ej ersättning i anledning av den föreskriften om inte tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor.

31 §

Ersättning enligt 26 § tredje stycket skall bestämmas att utgå med visst årligt belopp. Ersättningen må, om särskilda skäl äro därtill, avräknas å gottgörelse som sedermera kan komma att utgå jämlikt 26 § första stycket eller 27 §.

Nuvarande lydelse

Om det finns särskilda skäl, kan jämväl ersättning enligt 26 § första stycket eller 30 § på begäran av staten, kommunen, fastighetsägaren eller annan sakägare fastställas att utgå med visst årligt belopp med rätt för staten eller kommunen samt den ersättningsberättigade att erhålla omprövning vid ändrade förhållanden.

Utgår ersättning enligt
26 § till följd av skada
eller olägenhet för ren-
skötseln tillämpas 28 §
andra stycket rennärings-
lagen (1971:437).

33 §

Har ej överenskommelse träffats om ersättning enligt 26 eller 30 § eller om inlösen av fastighet enligt 27 § och har icke den, som vill göra anspråk på ersättning eller fordrar inlösen, jämlikt 32 § första stycket förlorat sin talan, åligger det honom att väcka talan hos fastighetsdomstolen mot staten eller kommunen inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft, vid påföljd att han annars förlorar rätten att kräva ersättning eller inlösen.

Staten eller kommunen får, då fråga uppkommit om meddelande av föreskrifter enligt 8 eller 9 §, vid fastighetsdomstolen väcka talan mot sakägare om fastställande av de villkor som, därest föreskrifterna meddelas, skall gälla beträffande ersättning

Staten eller kommunen får, då fråga uppkommit om meddelande av föreskrifter enligt 5, 8 eller 9 §, vid fastighetsdomstolen väcka talan mot sakägare om fastställande av de villkor som, därest föreskrifterna meddelas, skall gälla beträffande ersättning

Nuvarande lydelse

eller inlösen. Meddelas ej föreskrifter av det innehåll, som förutsatts vid fastighetsdomstolen, inom ett år från det att målet har avgjorts genom lagakraftäggande dom, skall domen ej längre vara bindande för parterna.

Föreslagen lydelse

eller inlösen. Meddelas ej föreskrifter av det innehåll, som förutsatts vid fastighetsdomstolen, inom ett år från det att målet har avgjorts genom lagakraftäggande dom, skall domen ej längre vara bindande för parterna.

36 a §

För tillsyn över efterlevnaden av förbud eller föreskrifter för områden och naturföremål för vilka förordnanden enligt denna lag har meddelats (naturvårdsobjekt), får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer utse tillsynsmän med de befogenheter som följer av andra och tredje styckena.

Om någon uppehåller sig inom naturvårdsobjekt, där han ej har rätt att vistas, får han avvisas från området av en tillsynsman.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

Ertappas någon på bar gärning då han begår brott som avses i 37 § första stycket 1 får tillsynsman ta i beslag jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel eller andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning om brottet.

Har föremål tagits i beslag, skall anmälan om detta skyndsamt göras till polis- eller åklagarmyndigheten. Den som tar emot anmälan skall förfara som om han själv gjort beslaget.

36 b §

Den som medgivits undantag från föreskrift för naturvårdsobjekt är skyldig att inom det område där undantaget gäller medföra beslutet härom och vid anfordran uppvisa det för en tillsynsman.

37 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

Nuvarande lydelse

1. bryter mot förbud eller föreskrift som meddelats enligt 5, 8, 10, 11 eller 14 §, 16 § andra stycket eller 19 §,

2. bryter mot 16 § första stycket första punkten eller, om ej gärningen är ringa, mot 16 § första stycket andra punkten,

3. bryter mot 17 § andra stycket, om ej gärningen är ringa,

4. utför täkt eller åtgärd för markavvattnings utan att ha behövt tillstånd enligt 18 eller 18 c § eller bryter mot villkor eller föreskrift som har meddelats i samband med sådant tillstånd,

5. underlåter att fullgöra skyldighet som föreskrivits med stöd av 18 a § eller 20 § första stycket,

Föreslagen lydelse

1. bryter mot förbud eller föreskrift som meddelats enligt 5, 8, 10, 11 eller 14 §, 16 § andra stycket, 19 § eller 21 §,

2. bryter mot 16 § första stycket första eller andra punkten,

3. bryter mot 17 § andra stycket,

4. utför täkt eller åtgärd för markavvattnings utan att ha behövt tillstånd enligt 18, 18 c eller 18 d § eller bryter mot villkor eller föreskrift som har meddelats i samband med sådant tillstånd,

5. underlåter att fullgöra skyldighet enligt 20 § första stycket eller skyldighet som föreskrivits med stöd av 18 a § eller 20 § andra stycket,

Nuvarande lydelse

6. bryter mot 22 § första eller tredje stycket eller mot föreskrift som meddelats i samband med medgivande enligt tredje stycket,

7. åsidosätter stadgandet i 23 §, om ej gärningen sker på plats, till vilken allmänheten icke äger tillträde eller har insyn, eller gärningen är ringa, eller

8. uppför vilthägn i strid mot 24 a § eller åsidosätter villkor som är förenat med tillstånd till vilthägn.

Föreslagen lydelse

7. åsidosätter stadgandet i 23 §, om ej gärningen sker på plats, till vilken allmänheten inte äger tillträde eller har insyn eller

I ringa fall döms inte till ansvar.

Utbyte av brott som avses i första stycket 4 skall förklaras förverkat, om det ej är uppenbart oskäligt.

37 a §

Till böter högst ettusen kronor döms den som åsidosätter skyldighet enligt 36 b §.

39 §

Har någon överträtt beslut eller föreskrift som avses i 37 § första stycket 1, 2, 4, 6 eller 8 får läns-

Har någon överträtt beslut eller föreskrift som avses i 37 § första stycket 1, 2, 4, 6 eller 8 får läns-

Nuvarande lydelse

styrelsen förelägga honom att åstadkomma rättelse. Har i fråga om en viss fastighet eller byggnad, anordning eller anläggning på annans mark ägaren till egendomen begått överträdelsen och övergår egendomen till ny ägare, får denne föreläggas att vidta rättelse, om det inte är oskäligt. Är fråga om överträdelse av beslut eller föreskrift över vars efterlevnad kommunal nämnd med stöd av överlåtelse enligt 18 b § utövar tillsyn, tillkommer det i stället nämnden att meddela sådant föreläggande. I beslut om föreläggande får vite sättas ut. Vidare får tingsrätten meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. Ansökan om handräckning får göras av allmän åklagare, statens naturvårdsverk, länsstyrelsen, den kommunala nämnd som handhar naturvårdsfrågor eller, i fall där kommunal nämnd har att meddela föreläggande, av den näm-

Föreslagen lydelse

styrelsen förelägga honom att åstadkomma rättelse. Föreläggande om rättelse får också meddelas när arbetsföretag har utförts utan att samråd har skett enligt 20 § första eller andra stycket eller företaget har utförts i strid med föreläggande eller förbud som meddelats enligt 20 § tredje stycket. Har i fråga om en viss fastighet eller byggnad, anordning eller anläggning på annans mark ägaren till egendomen begått överträdelsen och övergår egendomen till ny ägare, får denne föreläggas att vidta rättelse, om det inte är oskäligt. Är fråga om överträdelse av beslut eller föreskrift över vars efterlevnad kommunal nämnd med stöd av överlåtelse enligt 18 b § utövar tillsyn, tillkommer det i stället nämnden att meddela sådant föreläggande. I beslut om föreläggande får vite sättas ut. Vidare får tingsrätten meddela handräckning för att

Nuvarande lydelse

den. Beträffande sådan handräckning finns bestämmelser i 17 § handräckningslagen (1981:847).

Vid meddelande av föreläggande enligt 17 § första stycket, 20 § eller 22 § andra stycket får länsstyrelsen utsätta vite.

Efterkoms ej sådant föreläggande, skall på anmodan av länsstyrelsen kronofogdemyndigheten föranstalta om att åtgärden vidtages.

Föreslagen lydelse

åstadkomma rättelse. Ansökan om handräckning får göras av allmän åklagare, statens naturvårdsverk, länsstyrelsen, den kommunala nämnd som handhar naturvårdsfrågor eller, i fall där kommunal nämnd har att meddela föreläggande, av den nämnden. Beträffande sådan handräckning finns bestämmelser i 17 § handräckningslagen (1981:847). Har någon påbörjat utförandet av ett arbetsföretag, som omfattas av samrådsskyldighet enligt 20 § innan samråd har skett, får länsstyrelsen meddela föreläggande vid vite att upphöra med verksamheten till dess att samrådsärendet har avgjorts.

Vid meddelande av föreläggande enligt 17 § första stycket, 20 § eller 22 § andra stycket eller förbud enligt 20 § får länsstyrelsen utsätta vite. Efterkoms ej sådant föreläggande, skall på anmodan av länsstyrelsen kronofogdemyndigheten föranstalta om att åtgärden vidtages.

Nuvarande lydelse

Byggnadsnämnden får utsätta vite vid meddelande av föreläggande enligt 17 § tredje stycket. Miljö- och hälsoskyddsnämnden får utsätta vite vid meddelande av föreläggande enligt 24 §. Efterkommes ej föreläggandet, äger vederbörande nämnd låta vidtaga åtgärder på den försumliges bekostnad.

I beslut om föreläggande som avses i första, andra eller tredje stycket får förordnas att beslutet skall gälla utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft.

Föreslagen lydelse

I beslut om föreläggande som avses i denna paragraf får förordnas att beslutet skall gälla utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft.

40 §

En kommunal myndighets beslut enligt denna lag får överklagas hos länsstyrelsen genom besvär.

Beslut av annan statlig myndighet än regeringen i ärende enligt 13 §, 17 §, 20 § andra stycket, 22 §, 24 §, 39 § såvitt avser annat än handräckning eller 47 § får överklagas hos kammarrätten genom besvär. Beslut i övrigt enligt denna lag av annan statlig myndighet än regeringen får överklagas hos regeringen genom besvär.

Beslut av annan statlig myndighet än regeringen i ärende enligt 13 §, 14 §, 17 §, 20 § tredje stycket, 22 §, 24 §, 24 a §, 39 § såvitt avser annat än handräckning eller 47 § får överklagas hos kammarrätten genom besvär. Beslut i övrigt enligt denna lag av annan statlig myndighet än regeringen får överklagas hos regeringen genom besvär.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

Statens naturvårdsverk får överklaga beslut enligt denna lag eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen.

Finner myndighet att den ej kan helt bifalla framställning från fortifikationsförvaltningen eller statens vägverk om undantag som avses i 16 § tredje stycket, hänskjutes ärendet till regeringens prövning.

41 a §

Ansökan om undantag enligt
16 § tredje stycket eller
om tillstånd enligt 17 §
andra stycket, 18, 18 c,
18 d, 19, 22 eller 24 a §
samt anmälan om samråd en-
ligt 20 § första eller
andra stycket skall allt-
efter omständigheterna i
det särskilda fallet vara
åtföljd av karta, skiss
eller ritning samt den yt-
terligare utredning som
behövs för att företagets
eller åtgärdens inverkan
på det skyddade intresset
skall kunna bedömas.

43 §

Innan länsstyrelsen fattar beslut om bildande av naturreservat eller naturvårdsområde eller avgör annat naturvårdsärende av vikt, skall länsstyrelsen samråda med kommunen.

Nuvarande lydelse

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får förordna att befogenhet som enligt 16 § tredje stycket, 17 § samt 39 § första och andra styckena ankommer på länsstyrelse, skall ankomma på kommunal myndighet

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får förordna att de befogenheter som enligt 7-9, 11, 12 och 19 §§ tillkommer länsstyrelsen även skall tillkomma en kommunal myndighet.

Föreslagen lydelse

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får förordna att befogenhet som enligt 16 § tredje stycket, 17 och 39 § första och tredje styckena tillkommer länsstyrelsen, skall tillkomma en kommunal myndighet

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får förordna att de befogenheter som enligt 7-9, 11-13, 19 och 20 §§ tillkommer länsstyrelsen även skall tillkomma en kommunal myndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Bestämmelserna i 37 § tillämpas endast i fråga om överträdelser som skett efter bestämmelsernas ikraftträdande. Beträffande överträdelser som skett före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas.

Förslag till förordning om ändring i naturvårdsförordningen
(1976:484)

Härigenom föreskrivs i fråga om naturvårdsförordningen (1976:484) dels att 20, 21, 23, 25, 28 a och 29 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf 27 c \$, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §

Länsstyrelsen meddelar förordnande och föreskrift som avses i 15 § andra och tredje styckena, 16 § andra stycket och 18 c § tredje stycket samt tillstånd och föreläggande enligt 22 § naturvårdslagen (1964:822). Länsstyrelsen föreskriver också anmälningsskyldighet för samråd enligt 20 § första stycket samma lag i andra fall än som avses i 23 § denna förordning.

Länsstyrelsen meddelar förordnande och föreskrift som avses i 15 § andra och tredje styckena, 16 § andra stycket och 18 c § tredje stycket samt tillstånd och föreläggande enligt 22 § naturvårdslagen (1964:822). Länsstyrelsen meddelar också föreskrifter om anmälningsskyldighet för samråd enligt 20 § andra stycket samma lag i andra fall än som avses i 23 § denna förordning.

När föreskrift enligt 18 c § tredje stycket naturvårdslagen meddelas, skall beslutet snarast möjligt kungöras på det sätt som är föreskrivet beträffande författning i allmänhet. En avskrift av beslutet skall snarast möjligt sändas till statens naturvårdsverk, lantbruksnämnden och skogsvårdsstyrelsen.

Har länsstyrelsen föreskrivit anmälningsskyldighet som avses i första stycket, skall föreskriften delges varje sakägare vars rätt beröres av beslutet.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

21 §

Innan förordnande meddelas om utvidgning av strandskyddsområde enligt 15 § andra stycket naturvårdslagen (1964:822), skall, om förordnandet är avsett att gälla längre tid än sex månader, förslag till förordnandet ha hållits tillgängligt för granskning inom orten under viss tid, minst en månad, efter det kungörelse därom har införts i ortstidning eller tillkännagetts på annat lämpligt sätt. Kungörelsen skall innehålla föreläggande för sakägarna att, om de vill framställa erinran mot förslaget, göra detta hos länsstyrelsen inom granskningstiden.

I fråga om beslut om undantag från strandskydd eller utvidgning av strandskyddsområde enligt 15 § andra eller tredje stycket naturvårdslagen tillämpas 12 § första och andra styckena denna förordning.

Kungörelse om upphävande av strandskydd inom detaljplaneområde behöver inte ske om motsvarande uppgifter kungörs i detaljplaneärendet.

23 §

Den som ämnar företa markberedning genom hyggesplöjning skall snarast möjligt och senast två månader i förväg anmäla detta till skogsvårdsstyrelsen. Denna skall, med eget yttrande om företagets skogliga lämplighet,

Den som ämnar företa markberedning genom hyggesplöjning skall snarast möjligt och senast två månader i förväg anmäla detta till skogsvårdsstyrelsen. Denna skall, med eget yttrande om företagets skogliga lämplighet,

Nuvarande lydelse

överlämna anmälan till
länsstyrelsen för samråd
enligt 20 § första stycket
naturvårdslagen
(1964:822).

Den som enligt gällande
bestämmelser har underrät-
tat skogsvårdsstyrelsen om
avverkning som skall äga
rum på hans mark skall an-
ses ha gjort anmälan för
samråd beträffande avverk-
ningen enligt 20 § natur-
vårdslagen.

Föreslagen lydelse

överlämna anmälan till
länsstyrelsen för samråd
enligt 20 § naturvårds-
lagen (1964:822).

Den som enligt gällande
bestämmelser har underrät-
tat skogsvårdsstyrelsen om
avverkning eller om åtgärd
för att avvattna mark
efter avverkning som skall
äga rum på hans mark skall
anses ha gjort anmälan för
samråd beträffande avverk-
ningen eller åtgärden en-
ligt 20 § naturvårdslagen.

25 §

Ansökan om undantag enligt
16 § tredje stycket eller
om tillstånd enligt 17 §
andra stycket, 18, 18c,
19, 22 eller 24a § samt
anmälan om samråd enligt
20 § första stycket natur-
vårdslagen (1964:822)
skall alltefter omständig-
heterna i det särskilda
fallet vara åtföljd av
karta, skiss eller ritning

Nuvarande lydelse

samt den ytterligare utredning som behövs för att företagets eller åtgärdens inverkan på det skyddade intresset skall kunna bedömas.

Föreslagen lydelse

Har tillstånd lämnats till täkt av matjord enligt 18 § naturvårdslagen och behövs tillstånd även enligt 4 § andra stycket lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark skall ärendet överlämnas till lantbruksnämnden för prövning.

Överväger länsstyrelsen att i fråga om ett område som avses med en ansökan om tillstånd enligt 18 § naturvårdslagen meddela föreskrifter om skydd för grundvattnet enligt 9 kap. 2 § vattenlagen (1983:291), bör frågan om sådant tillstånd inte prövas förrän frågan om skyddet för grundvattnet har avgjorts.

Tillsynsmän

27 c §

Tillsynsman förordnas av länsstyrelsen i det län där han har sitt hemvist. Förordnandet får omfatta ett eller flera län.

Föreskrifter om förordnande och utbildning av tillsynsmän meddelas av rikspolisstyrelsen efter samråd med statens naturvårdsverk.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

28 a §

Länsstyrelsen får förordna att befogenhet som ankommer på länsstyrelsen enligt 16 § tredje stycket såvitt avser medgivande till annan åtgärd än byggande av försvarsanläggning eller allmän väg, 17 § samt 39 § första och andra styckena naturvårdslagen (1964:822) helt eller delvis skall tillkomma den kommunala nämnd som kommunfullmäktige bestämmer.

Länsstyrelsen får förordna att befogenhet som ankommer på länsstyrelsen enligt 7-9, 11, 12 och 19 §§ naturvårdslagen helt eller delvis skall tillkomma även den kommunala nämnd som kommunfullmäktige bestämmer. Efter ett sådant förordnande får den kommunala nämnden även meddela föreskrifter som avses i 10 § samma lag.

Länsstyrelsen får efter överenskommelse med en kommun överlämna ett visst ärende om samråd enligt 20 § naturvårdslagen för prövning till en kommunal nämnd.

I ärenden som efter förordnande enligt första eller andra stycket prövas av en kommunal nämnd skall även de uppgifter i övrigt som enligt denna förordning ankommer på länsstyrelsen i stället ankomma på den kommunala nämnden.

I ärenden som efter förordnande enligt första, andra eller tredje stycket prövas av en kommunal nämnd skall även de uppgifter i övrigt som enligt denna förordning ankommer på länsstyrelsen i stället ankomma på den kommunala

Nuvarande lydelse

Samråd skall dock ske med länsstyrelsen i stället för med statens naturvårdsverk.

Ett beslut som en kommunal nämnd meddelat efter förordnande enligt första stycket skall expedieras enligt de föreskrifter som gäller när länsstyrelsen har meddelat ett beslut av samma slag. Dessutom skall en avskrift av beslutet sändas till länsstyrelsen.

Ett beslut som en kommunal nämnd meddelat efter förordnande enligt andra stycket skall genom länsstyrelsens försorg och på kommunens bekostnad kungöras i länets författningssamling så snart det kan ske. Beslutet skall genom kommunens försorg anslås och underrättelse om beslutet införas i ortstidning.

29 §

I naturvårdsärenden åligger det länsstyrelsen att på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet.

Länsstyrelsen kan på begäran förskjuta medel för ändamål som avses i 30 § naturvårdslagen (1964:822).

Föreslagen lydelse

nämnden. Samråd skall dock ske med länsstyrelsen i stället för med statens naturvårdsverk.

Ett beslut som en kommunal nämnd meddelat efter förordnande enligt första eller tredje stycket skall expedieras enligt de föreskrifter som gäller när länsstyrelsen har meddelat ett beslut av samma slag. Dessutom skall en avskrift av beslutet sändas till länsstyrelsen.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

Vad som nu sagts om läns-
styrelsen gäller i stället
skogsvårdsstyrelsen i de
fall en sakägare gör an-
språk på ersättning eller
inlösen till följd av att
bestämmelser enligt 21 §
naturvårdslagen meddelats
i fråga om skogsmark.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1991.

Förslag till

Lag om ändring i rennäringslagen (1971:437)

Härmed föreskrivs att det i rennäringslagen (1971:437) skall införas en ny paragraf, 65 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

65 a §

Regeringen eller myndighet
som regeringen bestämmer
får meddela föreskrifter
om den hänsyn som skall
tas till naturvårdens in-
tressen vid renskötse-
lens utövande såsom i fråga om
skyddet av växt- eller
djurlivet. Detta bemyndi-
gande medför inte befogen-
het att meddela föreskrif-
ter som är så ingripande
att avsevärd olägenhet för
renskötseln uppkommer.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Förslag till

Lag om ändring i terrängkörningslagen (1975:1313)

Härigenom föreskrivs att i terrängkörningslagen (1975:1313) skall införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

För tillsyn över att be-
stämmelserna i denna lag
efterlevs inom de delar av
fjällområdet som regering-
en med stöd av 1 § andra
stycket bestämt, får rege-
ringen eller myndighet som
regeringen bestämmer utse
tillsynsmän med den befo-
genhet som följer av andra
stycket.

En tillsynsman får avvisa
den som kör i terräng med
motordrivet fordon inom
ett område som sägs i för-
sta stycket utan att ha
rätt därtill.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Förslag till

Förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1978:594)

Härigenom föreskrivs i fråga om terrängkörningsförordningen (1978:594)

dels att 5 § skall ha följande lydelse,

dels att i förordningen skall införas två nya paragrafer, 5 a och b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Länsstyrelsen får föreskriva ytterligare undantag från bestämmelserna i 1 § terrängkörningslagen (1975:1313), om särskilda skäl föreligger.

Den som medgivits undantag från förbud som meddelats med stöd av 1 § andra stycket terrängkörningslagen är skyldig, att under körning i terräng med motordrivet fordon inom det område där undantaget gäller, medföra länsstyrelsens beslut härom och på anfordran uppvisa det för en tillsynsman.

Förbud eller föreskrift enligt 3 § terrängkörningslagen meddelas av länsstyrelsen. Beslutet skall delges markägaren.

I ärende av vikt skall samråd ske med kommunen.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

5 a §

Tillsynsman förordnas av
länsstyrelsen i det län
där han har sitt hemvist.
Förordnandet får omfatta
ett eller flera län.

Föreskrifter om förordnan-
de och utbildning av till-
synsmän meddelas av riks-
polisstyrelsen efter sam-
råd med statens natur-
vårdsverk.

5 b §

Till böter högst ettusen
kronor döms den som åsido-
sätter skyldighet enligt
5 § andra stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1991.

Förslag till

Lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs att 17, 19 och 21 §§ skogsvårdslagen (1979:429) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer underrätta skogsvårdsstyrelsen om avverkning som skall äga rum på hans mark.

Skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer underrätta skogsvårdsstyrelsen om

1. avverkning som skall äga rum på hans mark,
2. åtgärd för att avvattna mark i samband med avverkning, om krav på tillstånd för åtgärden inte gäller enligt naturvårdslagen (1964:822).

19 §

I svårföryngrad skog eller skyddsskog får avverkning inte ske utan skogsvårdsstyrelsens tillstånd.

I svårföryngrad skog eller skyddsskog får avverkning inte ske utan skogsvårdsstyrelsens tillstånd. Vad nu sagts gäller dock inte om avverkningen skall ske för att möjliggöra täktverksamhet, vartill tillstånd beviljats enligt naturvårdslagen (1964:822).

Nuvarande lydelse

I samband med att tillstånd ges kan skogsvårdsstyrelsen besluta om åtgärder för att begränsa eller motverka olägenhet och trygga återväxten.

Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.

21 §

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar, skogsbilvägars sträckning och dikningsåtgärder.

Bemyndigandet medför inte befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Förslag till

Förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1979:791)

Härigenom föreskrivs att 18-19 §§ skogsvårdsförordningen (1979:791) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

18 §

Skogsmarkens ägare skall enligt de föreskrifter som efter samråd med staten naturvårdsverk meddelas av skogsstyrelsen till skogsvårdsstyrelsen anmäla

1. avverkning som föranleder skyldighet att anlägga ny skog,

2. avverkning som är föranledd av att skogsmark skall tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion.

Skogsmarkens ägare skall enligt de föreskrifter som efter samråd med staten naturvårdsverk meddelas av skogsstyrelsen till skogsvårdsstyrelsen anmäla

1. avverkning som föranleder skyldighet att anlägga ny skog,

2. avverkning som är föranledd av att skogsmark skall tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion,

3. åtgärder för att avvattna mark efter avverkning av skog, om åtgärderna inte omfattas av tillståndsskyldighet enligt 18 c § naturvårdslagen (1964:822)

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

19 §

Skogsvårdsstyrelsen skall
översända en avskrift av
anmälan enligt 18 § 1 till
länsstyrelsen i de fall
anmälan avser avverkning
inom områden som länssty-
relsen anger.

Skogsvårdsstyrelsen skall
översända en avskrift av
anmälan enligt 18 § 1 och
3 till länsstyrelsen i de
fall anmälan avser en åt-
gärd inom områden som
länsstyrelsen anger.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1991.

Förslag till

Lag om ändring i ädellövskogslagen (1984:119)

Härigenom föreskrivs att 3 § ädellövskogslagen (1984:119) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Med ädellövskog avses i denna lag:

1. Skogsbestånd i Blekinge, Kristianstad, Malmöhus och Hallands län som utgörs av ädla lövträd till minst 70 procent och vars areal är minst ett halvt hektar.

2. Skogsbestånd i övriga delar av landet som utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent och vars areal är minst ett halvt hektar.

3. Trädbestånd på betesmarker, som inte är att anse som jordbruksmark, om beståndet utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent. Av de ädla lövträden skall minst tio träd per hektar ha en diameter av minst 30

1. Skogsbestånd som utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent och vars areal är minst ett halvt hektar.

2. Trädbestånd på betesmarker, som inte är att anse som jordbruksmark, om beståndet utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent. Av de ädla lövträden skall minst tio träd per hektar ha en diameter av minst 30

Nuvarande lydelse

centimeter på en höjd av
1,3 meter över marken.
Markens areal skall uppgå
till minst ett hektar.

Föreslagen lydelse

centimeter på en höjd av
1,3 meter över marken.
Markens areal skall uppgå
till minst ett hektar.

Har skogsvårdsstyrelsen enligt 7 § beslutat viss trädslagssammansättning vid för yngning av ädellövskog, skall skogen betraktas som ädellövskog även om andelen lövträd under en tid är lägre än som anges i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Förslag till

förordning om ändring i nationalparksförordningen (1987:938)

Härigenom föreskrivs att det i nationalparksförordningen (1987:938) skall införas en ny paragraf 3 a §, av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Samernas enligt rennä-
ringslagen (1971:437)
tillkommande rättigheter
till jakt gäller i natio-
nalpark inte jakt efter
björn, lo, varg, järv, älg
eller örn.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1991.

1

INLEDNING

1.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven (Dir. 1988:36), vilka bifogas betänkandet som bilaga I, har utredningens huvuduppgift varit att göra en översyn av naturvårdslagen i syfte att kartlägga om den nuvarande lagstiftningen tar till vara naturvårdens intressen i tillräcklig omfattning. I tilläggsdirektiv (Dir. 1988:43) har utredningen fått i uppgift att beakta EG-aspekter i utredningsverksamheten.

Till utredningen har från regeringen överlämnats framställningar från myndigheter, organisationer och enskilda personer, vilka framställningar haft anknytning till utredningsuppdraget. Bl.a. har överlämnats en promemoria med förslag till ändringar i plan- och bygglagen och naturvårdslagen utarbetad av plan- och bostadsverket i maj 1989 (P 1230/89) jämte de överpromemorian avgivna remissvaren.

Utredningen har avgett remissyttrande över livsmedelspolitiska arbetsgruppens betänkande (Ds 1989:63) En ny livsmedelspolitik. Utredningen har i detta betänkande inte kunnat beakta regeringens proposition med anledning av förslaget.

Utredningen har också mottagit skrivelser från organisationer och enskilda personer med synpunkter på frågor som berört uppdraget.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen påbörjade arbetet efter sommaren 1988. Det inledande arbetet bestod framför allt i att samla in material och hämta in synpunkter på naturvårdslagens tillämpning inom olika områden. I detta syfte har utredningen under hösten 1988 gjort studiebesök i Malmöhus län och på Själland i Danmark med besök på danska Skov- och Naturstyrelsen i Hørsholm. Vidare har utredningen bl.a. i enkätform inhämtat upplysningar från länsstyrelser och skogsvårdsstyrelser. Enkäterna har avsett frågor om strandskydd, markavvattnings, samråd, ädellövskogen och ekonomiska bidrag.

Utredningen har haft fortlöpande kontakter med statens naturvårdsverk, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen samt berörda departement.

Skogsbrukets naturvårdsfrågor har på ett instruktivt sätt belysts för utredningen vid två exkursioner som anordnats, den ena av Svenska naturskyddsföreningen till nordöstra Uppland och den andra av Sveriges skogsvårdsförbund till Dalarna.

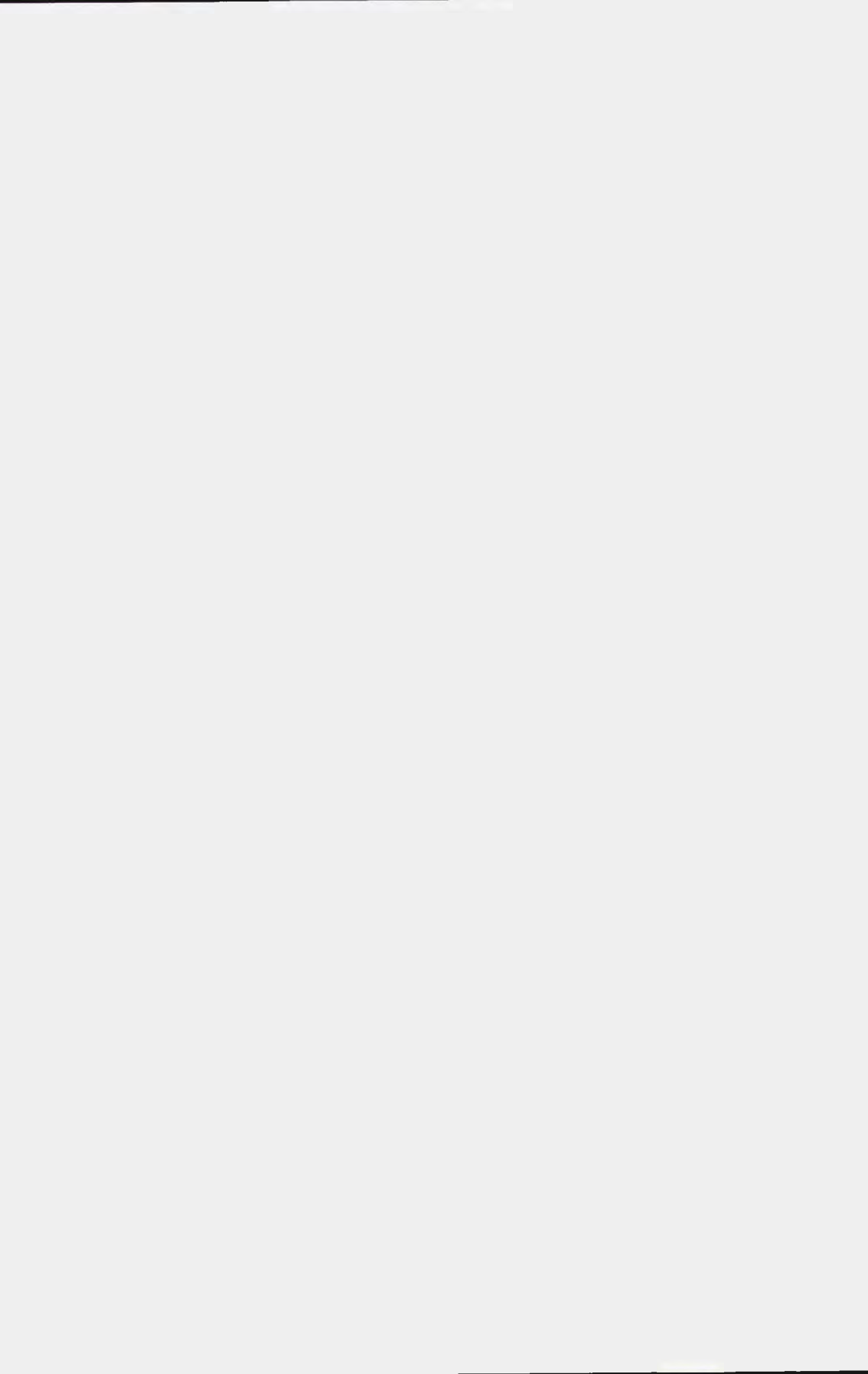
Utredningen har varit representerad vid flera konferenser som behandlat frågor med anknytning till utredningsuppdraget. I detta sammanhang kan nämnas miljö- och energidepartementets miljökonferens "Miljöpolitiken inför 1990-talet" i april 1989 och naturvårdsverkets årliga naturvårdskonferenser för länsstyrelserna i september 1988 och 1989, samt en hearing om miljö-

konsekvensbeskrivningar, som anordnats av naturvårdsverket och plan- och bostadsverket.

Under arbetets gång har utredningen sammanträffat och fört givande samtal med företrädare för bl.a. Skogskommittén i Dalarna, Svenska kommunförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska samernas riksförbund och Sveriges skogsvårdsförbund.

Samråd har skett med andra utredningar, bl.a. miljöskyddskommittén.

Utredningens experter har tagit mycket aktiv del i arbetet och tillfört utredningen omfattande underlag och värdefulla synpunkter.



2.1 Naturvårdspolitiken

2.1.1 Allmänt

Centrala frågor för naturvården har senast behandlats av statsmakterna år 1988 med anledning av prop. 1987/88:85 om miljöpolitiken inför 1990-talet, vari departementschefen beskriver de grundläggande målen för naturvården. Ett av dessa mål är att säkerställa exempel på alla förekommande naturtyper, såväl naturliga som kulturpräglade, och på ett sådant sätt att de långsiktigt kan bibehållas i ekologisk stabilitet och med bevarat artinnehåll. För att uppnå detta mål kan man enligt propositionen dels skydda särskilt värdefulla eller känsliga områden, dels främja en allmän varsamhet om naturtyperna inom alla samhällsliga verksamheter. Ett annat viktigt mål är att en rik och varierad fauna och flora bibehålls. Ytterligare ett mål är att tillgodose det från social synpunkt angelägna behovet att bevara naturområden för rekreation och friluftsliv. I propositionen sägs också att det är angeläget att vården och utnyttjandet av odlingslandskapet kan ske på ett sådant sätt att det finns möjlighet att förstå och uppfatta hur det moderna samhällets markutnyttjande vuxit fram och hur tidigare generationer utnyttjat landskapet. Kunskapen om detta finns enligt propositionen i odlingslandskapets sam-

mansättning med bebyggelse, olika ägoslag och andra element, såsom ängar, hägnader och gränslinjer.

Riksdagen ställde sig bakom nu redovisade uttalanden av målen för naturvårdsarbetet (JoU 1987/88:23, rskr. 373).

Naturvårdspolitiken har vuxit fram etappvis sedan början av detta århundrade. I denna utveckling har lagstiftning till skydd för naturvärden haft väsentlig betydelse. I det följande (avsnitt 2.1.2) lämnas en kort redogörelse för tillkomsten av de viktigare delarna av naturvårdslagstiftningen och annan lagstiftning av betydelse i sammanhanget.

Naturvärden konkurrerar med flera andra intressen om naturresurserna. Stora områden har tagits i anspråk för bebyggelse, industrianläggningar, vägar m.m. Vattenkraftutbyggnaden har varit omfattande och till stort men för väsentliga naturvärden. Genom lagstiftning om hushållning med naturresurserna har statsmakterna under senare decennier dragit upp riktlinjer för hur exploateringsintressena skall vägas mot naturvårdsintressena. Denna lagstiftning redovisas också i det följande avsnittet.

I avsnittet 2.1.4 redogörs för de möjligheter naturvårdslagen ger att skydda natur- och kulturmiljöer. Omfattningen av hittills skyddade mark- och vattenområden redovisas i avsnitt 2.1.5. Till naturvärden hör inte bara att skydda natur- och kulturmiljön från olika slag av mänsklig påverkan. Dit hör också bl.a. att vårda de kulturpräglade naturmiljöerna genom hävd. De ekonomiska resurser som naturvärden har för dessa ändamål redovisas i avsnitt 2.1.6.

2.1.2 Lagstiftning

Den nuvarande naturvårdslagstiftningen räknar sitt ursprung från lagen angående naturminnesmärkens fredande och lagen angående nationalparker. Dessa lagar tillkom 1909 och samma år avsattes landets första nio nationalparker.

Genom 1909 års lagar skapades den första egentliga grunden för ett skydd av naturen utifrån vetenskapliga, estetiska och kulturhistoriska synpunkter. Lång tid dessförinnan hade lagstiftningsåtgärder med ekonomiska motiv vidtagits för att skydda naturen framför allt genom jakt- och fiskelagstiftning för att trygga villebrådsstammen och fisketillgången. Med liknande motiv hade lagstiftning tillkommit inom skogshushållningens och bergshanteringens områden.

1909 års lagar ersattes år 1952 med en naturskyddslag. I denna betonades ytterligare de nyssnämnda grundläggande syftena med naturvården men därtill infördes även det sociala naturskyddsintresset och behovet av mark för friluftslivet. Institutet naturpark skapades för att tillgodose detta intresse. Några år dessförinnan hade även införts ett provisoriskt byggnadsförbud inom vissa strandområden för att skydda stränderna för bad och friluftsliv; ett byggnadsförbud som permanentades genom 1952 års strandlag.

1952 års naturskyddslag och strandlag ersattes 1964 med den nuvarande naturvårdslagen. Bakgrunden till denna utgör det principprogram som statsmakterna 1963 antog angående riktlinjerna för naturvårdsverksamheten (prop. 1963:71). I dessa riktlinjer underströks att det, med hänsyn till utvecklingen på olika områden inom samhället, bl.a. utbyggnaden av industrin och

kommunikationerna samt andra former av exploatering av naturområden, framstod som synnerligen angeläget att dels söka åstadkomma en rimlig avvägning mellan de olika kraven som dagens samhälle ställer på naturen, dels se till att dess tillgångar också bevaras åt kommande generationer. I riktlinjerna underströks också att den sociala naturvården helt skulle jämföras med den mer traditionella och vetenskapliga naturvården. Enligt riktlinjerna var det endast genom en aktiv naturvårdspolitik från samhällets sida som det var möjligt att åstadkomma den på lång sikt bästa hushållningen med naturvärdena.

I propositionen till naturvårdslagen (prop. 1964:148) anförde departementschefen att så länge det inte fanns någon generell lagstiftning rörande samhällsplaneringen, syntes det mest ändamålsenligt att de regler, vilkas syfte var att hindra från naturvårdssynpunkt olämplig bebyggelse sammanfördes till naturvårdslagen. Till lagen fördes därför bestämmelser om tillståndsplikt för täkter av grus m.m. samt strandskyddsbestämmelserna från strandlagen. I 1 § angavs också att naturen var en nationell tillgång som skall skyddas och vårdas och att envar skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen.

Införandet av miljöskyddslagen 1969 (1969:387) som hade till syfte att skydda den yttre miljön mot olika störningar medförde en ytterligare förstärkning av naturvårdens ställning.

I de riktlinjer för fysisk riksplanering som antogs av riksdagen 1972 framhölls det angelägna i att en ekologisk grundsyn tillämpades på alla planeringsnivåer. Detta innebar att samhällsutvecklingen skulle ske inom de ramar som naturresurserna och naturmiljön angav och

att mångformigheten inom naturliga ekosystem bevarades. Det var därför viktigt att samhällsutvecklingens störningar på dessa ekosystem hölls under kontroll. Genom propositionen med ändringar i naturvårdslagen (prop. 1974:166) och efterföljande riksdagsbeslut infördes det nuvarande generella strandskyddet samt bestämmelser om naturvårdshänsyn i skogsvårdslagen. Departementschefen anförde i samband därmed att en god miljö i allt högre grad framstod som en väsentlig del av vår totala levnadsstandard och att omtanken om miljövärdena därför ständigt måste påverka utvecklingen.

Under det senaste decenniet har miljödebatten i stor utsträckning koncentrerats kring frågor om miljöföroreningar och hot mot den globala miljön. Traditionella naturvårdsfrågor har dock också haft en framträdande plats. För naturvårdens del torde införandet av en ny plan- och bygglag (1987:10) och en lag om hushållning med naturresurser m.m. (1987:12) år 1987 få stor betydelse.

Tanken med denna lagstiftning är att all markanvändning även fortsättningsvis skall ske i former som godkänns av samhället men att en stor del av ansvaret för detta skall ligga på kommunerna.

I första hand skall naturresurslagen i samband med planering skydda olika naturområden mot exploatering av naturen. Naturresurslagens bestämmelser kan dock inte användas för att ingripa mot pågående användning av mark- och vattenresurser i de areella näringarna utan endast vid ändrad användning av dessa resurser.

Naturresurslagen och plan- och bygglagen får således stor betydelse för naturvårdsarbetet. Enligt 3 § första stycket naturvårdslagen skall naturresurslagen

tillämpas vid prövning av frågor som rör naturvård. I motiven till denna föreskrift framhålls att sådana markanvändningsbedömningar som föreskrivs i naturresurslagen skall göras främst vid prövning av frågor rörande naturreservat, naturminnen, strandskydd samt täkter och naturvårdsområden. Naturvårdslagens bestämmelser i nu aktuella fall kan ses som komplement till naturresurslagen genom att de kan tillgripas när naturresurslagens skydd mot exploateringsföretag på områden av betydelse för naturvård och friluftsliv inte är tillräckligt.

Ett annat för naturvården betydelsefullt inslag i det senaste decenniets lagstiftning är de regler om hänsyn till naturvårdens intressen som införts i lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark och skogsvårdslagen (1979:429). Dessa regler redovisas närmare i avsnitt 3.5.1.

2.1.3 Naturvårdsadministrationen

I 2 § första stycket naturvårdslagen slås fast att naturvården är en såväl statlig som kommunal angelägenhet.

Den centrala förvaltningsmyndigheten för ärenden om naturvård är naturvårdsverket. Enligt instruktionen för naturvårdsverket åligger det verket bl.a. att arbeta för att verksamheten inom verkets förvaltningsområde ordnas och utvecklas ändamålsenligt från kulturella och vetenskapliga synpunkter samt med hänsyn till behovet av områden för rekreation och friluftsliv, utnyttja resultaten av naturvårdsforskning och undersökningsverksamhet inom verkets förvaltningsområde,

genom inventering och planering verka för att täkt-
 verksamhet får lämplig lokalisering och utformning,
 verka för att andra arbetsföretag planläggs och utförs
 med beaktande av deras inverkan på miljön, följa kul-
 turlandskapets utveckling och verka för att stränderna
 skyddas,
 leda arbetet med att planmässigt inventera och välja
 ut områden som bör avsättas särskilt,
 leda arbetet med planeringen av åtgärder för det rör-
 liga friluftslivet.

Naturvårdsverket skall vidare enligt sin instruktion
 utarbeta allmänna råd till ledning för länsstyrelser-
 nas verksamhet inom naturvårdslagens ram och biträda
 dessa i naturvårdsarbetet.

I naturvårdsverkets uppgift ingår också att leda och
 främja forsknings- och undersökningsverksamhet inom
 naturvårdsområdet.

Naturvårdsverkets arbete sker i samverkan med andra
 centrala förvaltningsmyndigheter som har speciell sak-
 kunskap inom olika sektorer av betydelse för natur-
 vårdsarbetet såsom lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen,
 riksantikvarieämbetet och plan- och bostadsverket.

Det regionala naturvårdsarbetet ankommer i huvudsak på
länsstyrelserna, som har befogenhet att avgöra de
 flesta naturvårdsärenden. De svarar också för den re-
 gionala inventerings- och planeringsverksamhet som
 krävs för att realisera de riktlinjer som ställts upp
 för naturvårdsarbetet. I sitt arbete samverkar läns-
 styrelserna med lantbruksnämnderna och skogsvårdssty-
 relserna.

Som anges inledningsvis har även kommunerna ett ansvar för naturvården. Detta kommer bl.a. till uttryck i att beslutanderätt i flera frågor enligt naturvårdslagen kan delegeras till kommunerna. De har t.ex. rätt att inrätta naturreservat och naturvårdsområde samt att meddela dispens i strandskyddsärenden. I dessa fall har kommunerna också ett ansvar för tillsynen.

En närmare redogörelse för det kommunala ansvaret för naturvårdsarbetet lämnas i avsnitt 3.12 och 3.13.

2.1.4 Olika skyddsformer enligt naturvårdslagen

Naturvårdslagen innehåller som tidigare sagts bestämmelser som i flera former gör det möjligt att tillgoda såväl den vetenskapligt och kulturellt inriktade naturvårdens som friluftslivets behov av att reglera markanvändningen i vissa områden.

I naturvårdslagen 4 § stadgas att staten tillhörig mark kan avsättas till nationalpark i syfte att bevara större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligen oförändrat skick.

Enligt 7 § naturvårdslagen får länsstyrelsen förklara område för naturreservat som finnes böra särskilt skyddas eller vårdas på grund av sin betydelse för kännedomen om landets natur, sin skönhet eller eljest märkliga beskaffenhet eller emedan området är av väsentlig betydelse för allmänhetens friluftsliv. Myndigheten får därigenom rätt att föreskriva inskränkningar i förfogandet över området, t.ex. förbud mot bebyggelse, uppförande av stängsel, täktverksamhet, uppodling, dikning, plantering, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel (8 § natur-

vårdslagen). Om föreskrifterna medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastighet eller att mark tas i anspråk uppkommer rätt till ersättning för markägaren

Dessutom får området ställas i ordning på olika sätt.
9 § naturvårdslagen stadgar följande:

"Erfordras för tillgodoseende av ändamålet med naturreservat att vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar eller liknande anordningar anläggas inom området eller att där företages gallring, röjning, slåtter, plantering, avspärrning eller dylik åtgärd eller att allmänheten beredes tillträde till mark inom området där den eljest ej skulle ägt att fritt färdas, må länsstyrelsen förplikta ägaren att tåla sådant intrång."

Det bör framhållas att bestämmelserna om naturreservat också gör det möjligt att utfärda föreskrifter som inskränker allemansrätten i reservatet (10 §). Sådana inskränkningar torde främst ha betydelse när det gäller att skydda den vetenskapliga och kulturella naturvårdens intressen.

7 § naturvårdslagen stadgar att område inte får avsättas till naturreservat om syftet därmed i allt väsentligt kan tillgodoses genom att området i stället förklaras som naturvårdsområde. Sådant kan enligt 19 § naturvårdslagen inrättas där särskilda åtgärder behövs för att skydda eller vårda naturmiljön om den begränsade omfattningen av åtgärderna eller andra omständigheter gör att området i fråga inte lämpligen bör avsättas som naturreservat. Även för naturvårdsområden kan länsstyrelsen föreskriva regler för markägarens förfogande över fastigheten, allmänhetens vistelse inom området och naturvårdsförvaltningen. Som en viktig begränsning vid utformningen av

förbud och föreskrifter gäller dock att dessa inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det finns nämligen ingen rätt till ersättning knuten till institutet naturvårdsområde.

Även inom naturvårdsområde får myndigheten meddela föreskrifter som kan begränsa allemansrätten.

I avvaktan på att fråga om att skapa naturreservat eller naturvårdsområde behandlas kan område under längst sex år ges ett interimistiskt skydd (11 §).

Naturvårdslagen öppnar vidare särskilda möjligheter till skydd av naturminnen och av djurlivet inom visst område. De ytor det gäller i dessa fall är vanligen betydligt mindre än i fråga om naturreservat och naturvårdsområde. I motsats till vad som gäller för de senare båda fallen får naturminne och djurskyddsområde inte avsättas för friluftslivets skull.

I fråga om naturminne stadgas bl. a.:

Till fastighet hörande naturföremål, som finnes bära särskilt skyddas eller vårdas på grund av sin betydelse för kännedomen om landets natur, sin skönhet eller eljest märkliga beskaffenhet, må jämte erforderligt område på marken av länsstyrelsen fridlysas såsom naturminne. (13§).

I 14§ naturvårdslagen sägs att om

det utöver fridlysning enligt jaktlagstiftningen behövs särskilt skydd för djurlivet inom visst område, äger regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som inskränker rätten till jakt eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området.

2.1.5 Skyddade arealer m. m.

I följande tabell finns uppgifter om storleken på de arealer som skyddas i form av nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden och djurskyddsområden (yta i km²)

	Nationalparker		Naturreservat		Naturvårdsområden		Djurskyddsområden	
	Antal	yta	Antal	yta	Antal	yta	Antal	yta
1980	16	6 150	1 044	8 180	17	150	447	3 460
1985	19	6 180	1 215	8 710	54	1 034	620	3 485
1989	20	5 778	1 346	18 611	84	1 142	850	573

(Hela Sveriges landareal är 410 928 km²)

År 1989 fanns vidare 1 316 naturminnen med en sammanlagd yta av ca 7 km².

Ytuppgifterna ovan avser landyta. Till de avsatta områdena hör ofta även avsevärda vattenområden. Uppgifterna om dessa är ofullständiga.

Den mest anmärkningsvärda förändringen under 1980-talet är ökningen av naturreservatens yta. Ökningen har till en del bestått av att Sjaunja som tidigare redovisades som djurskyddsområde har ombildats till naturreservat.

År 1989 köpte staten in 26 olika urskogsområden om sammanlagt 160 km². Dessa är inte inräknade i tabellen ovan.

Möjligheten att bilda naturvårdsområde infördes för att ge ett mjukare och för markägaren mindre ingri-

pande alternativ för att skydda naturmiljö än vad naturreservat vanligen innebär. Det kan noteras att antalet naturreservat som bildats under 1980-talet är nästan fem gånger fler än antalet naturvårdsområden.

Naturvårdsverket lade år 1989 fram ett förslag till nationalparksplan för Sverige. Verket förordar i denna att 20 nya nationalparker bildas. Fyra befintliga parker skulle därvid få uppgå i nya stora parker. Vidare förordar verket att tre befintliga parker utvidgas och att fyra befintliga parker upphävs helt eller delvis.

I fråga om 10 av de 20 nya parkerna innebär förslagen att befintliga naturreservat skall ombildas till nationalpark.

Om förslagen genomförs ökar antalet nationalparker till 33 och arealen ökar till 22 578 km² eller ca fem procent av landets yta.

Stora avsättningar av mark för naturvårdsändamål har även gjorts utan att naturvårdslagens regler tillämpats. I dessa fall har markägaren frivilligt beslutat att avstå från t.ex. normalt skogsbruk eller byggande. Flest och störst avsättningar har gjorts av domänenverket med syftet att bevara urskog och naturskog. S.k. domänenreservat har inrättats över hela landet. Antalet uppgår f.n. till 746 med en areal av 14 090 km². Vidare har i mindre omfattning mark avsatts främst för friluftslivet av kommuner och stiftelser. Uppgifter om den totala storleken på dessa områden saknas.

Det finns vanligen inga rättsliga hinder för ägaren att ta mark i anspråk som avsatts på sådant frivil-

ligt sätt om denne av någon anledning senare skulle vilja det. När det gäller domänverkets beslut om avsättning av 71 s.k. fjällskogsreservat om sammanlagt 12 488 km², har verket förbundit sig att inte ta reservaten i anspråk utan regeringens tillstånd. I praktiken bör därför dessa avsättningar betraktas som lika säkra som naturreservat.

Sammanfattningsvis kan den totala areal som f.n. är skyddad för naturvårdsändamål med stöd av naturvårdslagen eller som domänreservat uppskattas till att motsvara ungefär nio procent av Sveriges landareal. Detta måste självfallet anses som en stor naturvårdsinsats sett ur hela landets synpunkt. Men man bör därvid betänka att de skyddade områdena till överväganden del är belägna i fjällerna och Norrlands inland.

En redovisning av storleken av de områden som är skyddade av naturvårdsskäl bör för fullständighetens skull kompletteras med påpekandet att en hel del från kulturmiljösynpunkt värdefulla marker i odlingslandskapet skyddas genom avtal mellan staten och markägare. Genom stöd till naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet, s.k. NOLA-stöd, som beskrivs i nästa avsnitt, kan staten lämna bidrag till en markägare när denne åtar sig att under avtalstiden - vanligen tre till fem år - upprätthålla hävden på t.ex. en betesmark. Skyddet för ifrågavarande marker består följaktligen så länge avtalet gäller och det i sin tur beror på de ekonomiska resurserna som samhället i framtiden är berett att sätta av för detta ändamål. Hittills har stöd i denna form lämnats till naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet som sammanlagt omfattar 30 000 hektar.

2.1.6 Statligt ekonomiskt stöd

Att skydda naturen från exploatering och andra former av icke önskvärd mänsklig påverkan med hjälp av naturvårdslagen är en viktig del av naturvårdspolitiken. En annan är att staten tillskjuter ekonomiska resurser bl.a. för att inköpa, vårda och förvalta avsatta områden och att underlätta för allmänheten att utnyttja dem. Till förvärv av särskilt värdefulla naturområden har budgetåret 1989/90 100 milj. kr. anslagits. Vidare har för samma budgetår anslagits 52 milj.kr. till vård av naturreservat m.m.

Inom naturvårdsverket strävar man vidare efter att bevara kvarvarande slätter- och betesmarker samt andra rester av ett äldre odlingslandskap. Det gäller här inte bara att förhindra att sådana marker tas i anspråk bl.a. genom uppodling eller skogsplantering utan också t.ex. att hålla ängs- och hagmarker öppna med fortsatt brukande genom slätter och bete. Naturvårdens intressen sammanfaller i dessa delar med kulturmiljövårdens.

Betydelsefulla insatser har sedan slutet av 1960-talet genomförts som beredskapsarbeten för att vårda sådana värdefulla miljöer i odlingslandskapet. Insatser med detta syfte har sedan den 1 juli 1986 fått en mer permanent form i det s.k. NOLA-stödet. Det innebär att enskilda jordbruksföretag kan få ekonomiskt stöd till naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet med syftet att bevara bl.a. ett urval av värdefulla ängs- och hagmarker. För budgetåret 1989/90 utgår 10 milj. kr. Anslaget handhas av naturvårdsverket. Eftersom berörda marker ofta har ett kulturhistoriskt värde sker samråd med riksantikvarieämbetet vid urvalet. Ytterligare ett statligt stöd till naturvårdsåtgärder

i odlingslandskapet utgår med 20 milj. kr. för treårsperioden den 1 juli 1988 - den 30 juni 1991. Vidare utgår under anslaget Kulturmiljövård 14,5 milj. kr. under budgetåret 1988/89 till vård m.m. av kulturlandskap och fornlämningar.

Vidare har regeringen den 6 april 1989 beslutat att 30 milj. kr. skall användas under en treårsperiod för bidrag till åtgärder som minskar den spannmålsproducerande arealen och ökar variationsrikedomen i kulturlandskapet i framför allt slättbygder (NYLA). Beloppet tas av de medel som utgör statens delansvar för spannmålsöverskottet.

I detta sammanhang bör slutligen nämnas att bidrag till vård av skyddade områden också lämnas av kommuner bl.a. i de fall när en kommun beslutat om naturreservat eller naturvårdsområde.

2.2 Skogs- och jordbrukets utveckling

Skogsbruket och jordbruket har under 1900-talet omvandlats på ett genomgripande sätt, som också varit av väsentlig betydelse från naturvårdssynpunkt. Denna utveckling som bl.a. inneburit en kraftig inverkan på odlingslandskapets naturmiljöer, skall i korthet beskrivas i detta avsnitt.

Genom 1903 års lag om vård av enskilda skogar etablerades principer om en långsiktig hushållning i skogsbruket. Avverkningar skulle bedrivas på ett för skogens reproduktion ändamålsenligt sätt. Vidare skulle erforderliga åtgärder vidtas för att snarast få tillstånd fullgod återväxt. För de statliga skogarna gällde redan tidigare regler med syftet att tillförsäkra skogens framtida bestånd och högsta avkastning.

Vidare inrättades offentliga organ, skogsvårdsstyrelserna, med uppgift bl. a. att övervaka den enskilda skogshushållningen. Under 1900-talets första decennier skärptes lagstiftningen i olika omgångar för att garantera skogarnas fortbestånd och säkra en tillfredsställande virkesavkastning.

Bakgrunden till lagstiftningen var överavverkning av skogen och en nästan total brist på återväxtåtgärder under 1800-talet. Sedan början av 1900-talet har utvecklingen vänt. Den årliga tillväxten har ökat från ca 57 miljoner skogskubikmeter under 1920-talet, då systematiska inventeringar av hela landets skogstillgångar inleddes, till 95 milj skogskubikmeter som genomsnitt för perioden 1975-1985. Virkesförrådet har ökat från mitten av 1920-talet t.o.m. år 1985 med drygt 50 procent. Den totala procentuella förråds-

tillväxten har varit större i Götaland än i övriga landsdelar. Den årliga avverkningen, som fram till 1950-talet låg på 40-50 miljoner skogskubikmeter, har ökat och ligger för närvarande på nivån 70 miljoner skogskubikmeter.

Skogsmarken uppgår nu till ca 57 procent av Sveriges totala landareal och jordbruksmarken till ca nio procent.

Förklaringen till tillväxten är främst ett effektivare skogsbruk med konsekventa återväxtåtgärder. Särskilt betydelsefullt för återväxten är bl.a. att slutavverkningen numera utförs som trakthyggen (kalhyggen). Tidigare avverkades enstaka uppvuxna träd eller trädgrupper (s.k. blädning), vilket i många fall visade sig hämma återväxten.

Förutom förbättrad tillväxt medför det moderna skogsbruket också konsekvenser som är negativa från naturvårdssynpunkt. Sålunda innehåller de nyanlagda bestånden vanligen ett och samma trädslag med alla träd av ungefär samma ålder. I ett rationellt skogsbruk avverkas vidare skogen när den vuxit så mycket att den årliga tillväxten börjar avta, vilket minskar andelen äldre skog till nackdel för djur och växter som kräver sådan.

Att ett intensivt utnyttjande av skogen och omfattande bete i Sverige under äldre tider i stort sett inte fått ödeläggande följder utan att skogens utveckling tvärtom har vänts i tillväxt är givetvis i grunden gynnsamt inte bara för landets välstånd i allmänhet utan också för naturvården. Denna missgynnas emellertid samtidigt av att de rationella skogsbruksmetoder-

na medför att skogslandskapet blir ensidigare och att dess flora och fauna blir artfattigare.

Vad gäller skogsbruket kan ett ökat intresse noteras när det gäller att ta hänsyn till naturvården vid röjning, gallring och slutavverkning. Omfattande utbildningsinsatser spelar här en stor roll.

Vidare har föryngring med lövträd ökat sin relativa andel under 1980-talet, vilket är positivt bl.a. för omväxlingen i landskapsbilden. Omfattande skador av vilt - älg, rådjur och hare - har emellertid lett till att lövträdsandelen minskat under de senaste åren.

Ett av de grundläggande naturvårdsproblemen vad gäller skogsbruket är att avverkningsmogen skog inte tillåts stå kvar av ekonomiska skäl. Äldre skog som är attraktivast för naturvården utvecklas därför inte i tillräcklig omfattning. Problemet kan lösas genom reservatsbildningar. Sådana har också skett i betydande omfattning under de senaste decennierna. Under de senaste åren har vidare stora delar av de fjällnära skogarna och viktiga urskogsområden säkerställts för naturvården i olika former.

Ett annat naturvårdsproblem inom skogsbruket, som f.n. är av stor betydelse, är den fortsatta utdikningen av våtmarker.

Också jordbruket har omvandlats väsentligt under 1900-talet, främst efter andra världskriget. Det har rationaliserats och strukturomvandlats. Stora arealer jordbruksmark har lagts ned. Även i jordbruket har avkastningen per ytenhet ökat väsentligt men i motsats till vad gäller skogen på en krympande areal.

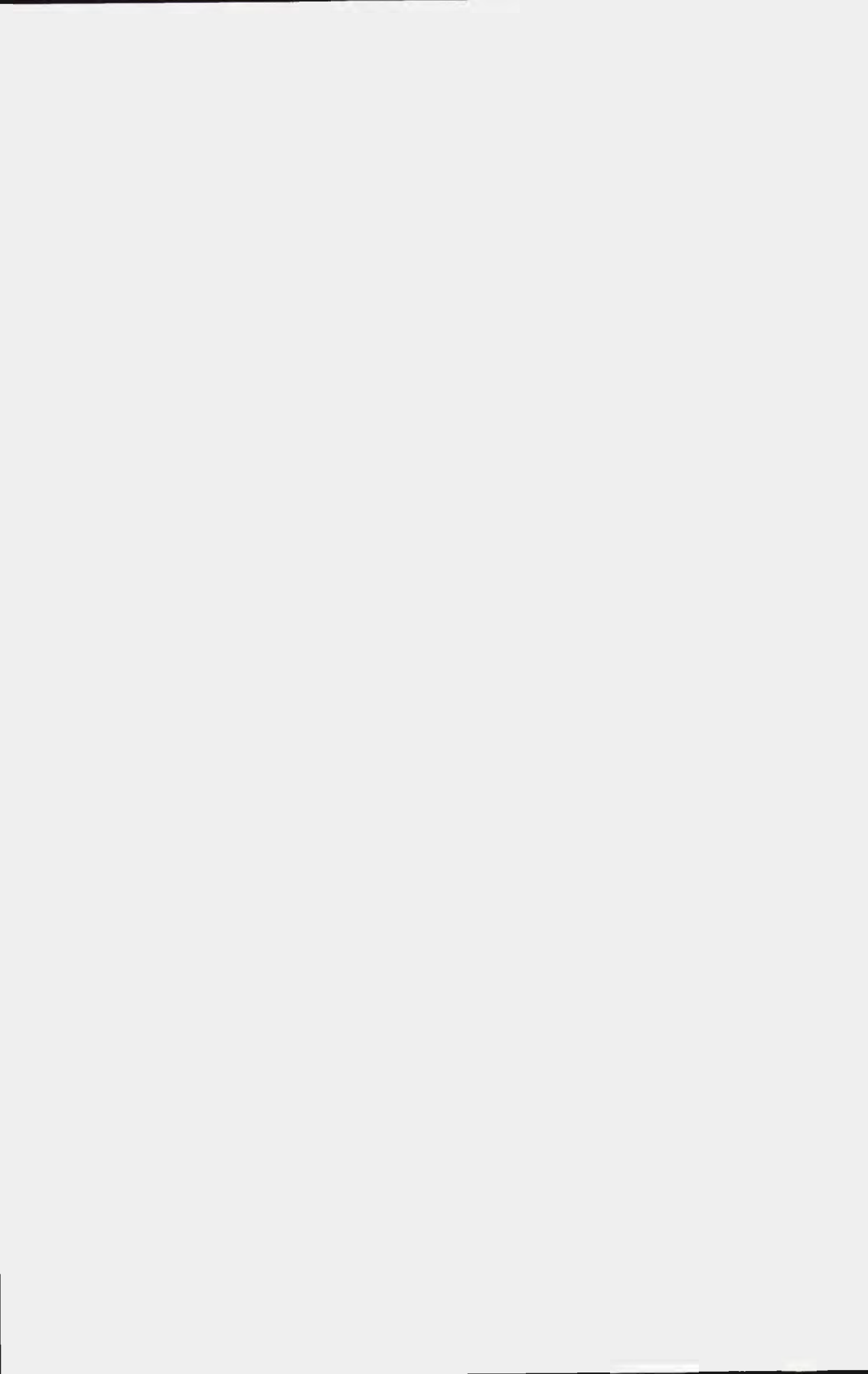
Handelsgödsel, bekämpningsmedel och nya utsäden har bidragit till denna utveckling. Nya grödor har införts. Genom mekanisering med allt effektivare maskiner har behovet av arbetskraft minskat radikalt. Antalet brukningsenheter har sjunkit kraftigt samtidigt som den genomsnittliga arealen ökat. På magrare marker särskilt i skogslänen har skogsplantering skett i betydande omfattning.

Denna utveckling har inneburit att äldre tiders odlingslandskap till största delen har försvunnit. För att effektivisera driften har odlingshinder som åkerholmar och odlingsrösen avlägsnats, våtmarker har eliminerats och öppna diken har lagts igen vid täckdikning. Naturliga och ogödslade betes- och slåttermarker är nästintill försvunna. Åtskilliga arter av växter och djur som anpassat sig till det äldre odlingslandskapet har fått sina livsbetingelser försämrade, gått ned i antal och i en del fall försvunnit.

Till målen för naturvården hör som tidigare nämnts bl.a. att säkerställa representativa områden av alla förekommande naturtyper.

Insatserna för att bevara naturtyper gällde till en början främst skogs- och fjällmarker. Den helt dominerande arealen av de nationalparker och reservat i andra former som avsatts sedan detta sekels begynnelse har varit områden av sådan karaktär.

Naturvården och kulturmiljövården satsar emellertid sedan några decennier tillbaka också på att bevara kvarvarande slåtter- och betesmarker samt andra rester av ett äldre odlingslandskap med stor artrikedom som åkerholmar, mindre våtmarker, odlingsrösen och mindre trädbestånd.



3.1 Några utgångspunkter

Naturvårdslagstiftningen är ett av de instrument som tillskapats för att uppnå de politiskt fastlagda målen för naturvårdspolitiken. Andra och minst lika viktiga medel utgörs av de ekonomiska och personella resurser som stat och kommun avdelar för naturvårdsarbetet. Finns det inte tillräckliga resurser för att t.ex. bilda och sköta naturreservat, kan knappast ändringar i lagstiftningen avhjälpa detta. Det är utredningens uppfattning att den otillfredsställelse med vad som hittills uppnåtts i naturvårdsarbetet som i många sammanhang uttalats av företrädare för såväl myndigheter som ideella naturvårdsorganisationer till allra största delen beror på att resurserna inte motsvarat ambitionerna.

Utredningen har inte sett som sin uppgift att vare sig ompröva målen för naturvårdspolitiken eller att undersöka huruvida tillgängliga resurser räcker för att uppnå dessa mål. Utredningens huvudsakliga uppgift är i stället att se över lagstiftningen i syfte att göra den till ett så effektivt instrument som möjligt i naturvårdsarbetet.

I detta sammanhang bör nämnas att frågor om ambitioner och resurser för naturvårdspolitiken f.n. behandlas av naturvårdsverket som på regeringens uppdrag

arbetar med att utforma ett aktionsprogram för naturvården.

Översynen har tagit sin utgångspunkt i vissa för utredningen självklara begränsningar. En är att naturvårdslagens roll i det system av lagar som syftar till att skydda och hushålla med naturen inte bör ändras utan fortsättningsvis vara i stort sett densamma som i dag. Det innebär bl.a. att de hot mot naturmiljön som orsakas av föroreningar av olika slag bör avväjas i första hand genom tillämpning av miljöskyddslagen. Den tillståndsprovning som sker enligt naturvårdslagen av t.ex. täkt- eller markavvattningsföretag bör sålunda inte utvidgas till att omfatta också sådana störningar i form av buller resp. vattenförorening som sådana företag kan föranleda.

För markavvattningens del gäller det sist sagda även sådana storskaliga effekter som man misstänker att dikningen genom snabb utlakning av näringsämnen kan ha på miljön i våra kustvatten. Kort sagt menar utredningen att det inte gagnar miljön om lagarna i alltför stor utsträckning lappar över varandra, eftersom detta kan skapa oreda och problem vid tillämpningen.

Med anledning av att utredningen enligt direktiven bör pröva om samordningen mellan naturvårdslagen och naturresurslagen är lämpligt utformad har under översynen framförts önskemål om att utredningen borde överväga att koppla loss naturvårdslagen från naturresurslagen och låta naturvårdslagen såsom det yttersta skyddet för naturmiljön bli en lag som är överordnad de andra lagarna. Utredningen har inte givit sig in på sådana överväganden bl.a. av det skälet att erfarenheten av den nya ordningen som bara gällt se-

dan den 1 juli 1987, är alltför begränsade och inte tyder på några allvarliga problem för naturvårdens del. Vad som framkommit i denna fråga ger överhuvudtaget inte några hållpunkter för att det f.n. skulle behövas någon ändring av samspelet mellan de nu aktuella lagarna.

Under utredningsarbetet har inte påvisats sådana principiella eller omfattande brister i naturvårdslagen som kan motivera att lagen i sin helhet skrivs om. Inte heller finns tillräckliga skäl av estetisk eller redaktionell karaktär som kan motivera en revision av hela lagen. I redaktionellt hänseende har lagen sålunda setts över bara i de delar som berörs av förslag till ändringar i materiellt avseende.

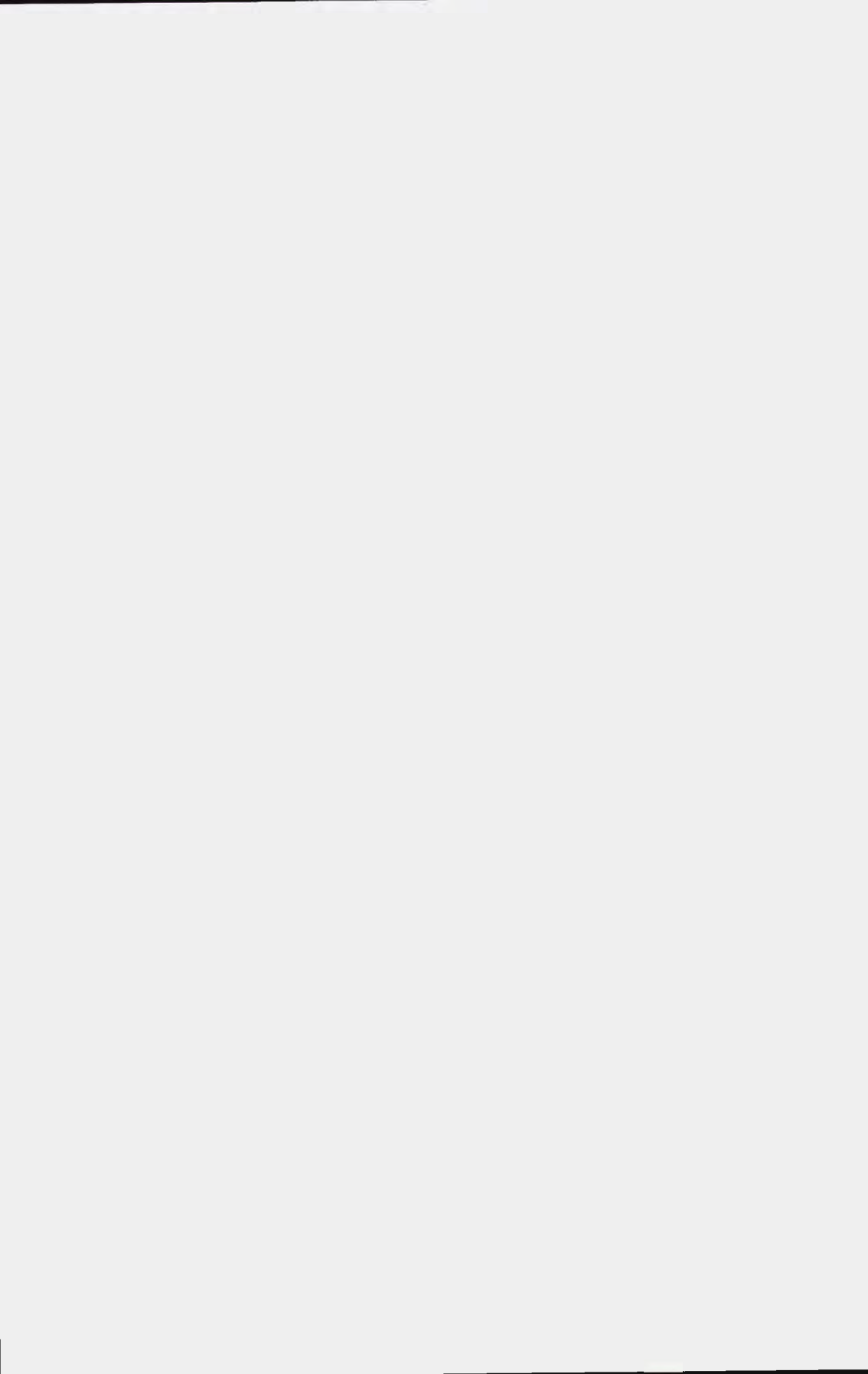
En ytterligare begränsning av översynen gäller naturvårdslagens ersättningsbestämmelser. Företrädare för naturvården har kritiserat den ändrade utformning som dessa bestämmelser fick i samband med tillkomsten av plan- och bygglagen år 1987. Man menar att markägarnas intressen fått en alltför stark ställning i förhållande till naturvårdsintresset. Ägare till jord- eller skogsbruksfastigheter anses enligt de nya bestämmelserna vara berättigade till ersättning i större utsträckning än tidigare när inskränkning i dispositionsrätten till en fastighet sker med stöd av naturvårdslagen. Även om kritiken vore riktig, vilket det inte går att på ett tillfredsställande sätt bedöma med hänsyn till den korta tid de nya bestämmelserna varit i kraft, följer därav inte att bestämmelserna borde omprövas. Om den avvägning mellan fastighetsägarnas och naturvårdens intressen som riksdagen gjort genom de nya ersättningsbestämmelserna skulle leda till att naturvården kostar mer än tidigare, måste man enligt utredningen förutsätta att riksdagen

också är beredd att anslå mer medel för detta ändamål. Enligt utredningen finns således inte skäl att låta översynen omfatta de nya ersättningsbestämmelserna.

Från naturvårdshåll framförs ibland uppfattningen att naturvårdslagens regler om skydd för friluftslivet bör brytas ut från lagen och placeras i en särskild lag. Utredningen anser att den nuvarande ordningen som innebär att regler för den vetenskapliga, kulturella och sociala naturvården samsas i en lag är både funktionell och i övrigt lämplig.

Enligt direktiven skall utredningen pröva möjligheterna att utvidga kommunernas ansvar för naturvården. Också när det gäller att lösa denna uppgift har funnits vissa givna begränsningar. Den viktigaste gäller resurserna. Naturvårdsarbetet kräver tillgång till kompetent personal samt oftast betydande ekonomiska resurser för förvärv, skydd och vård av mark. Förutsättningar vad gäller kompetens och resurser samt i fråga om vilja och ambition att ytterligare engagera sig i naturvårdsarbetet varierar i hög grad från kommun till kommun. Med hänsyn till dessa omständigheter är det enligt utredningen inte särskilt realistiskt att för närvarande överväga att generellt flytta någon större del av det statliga ansvaret för naturvård till kommunerna utan att samtidigt tillföra kommunerna behövliga resurser. Utredningen har därvid utgått från att utredningen inte har mandat att föreslå någon sådan överföring av resurser från staten till kommunerna.

Den väg som i stället bör prövas är att genom ytterligare delegering av naturvårdsärenden ge intresserade kommuner möjlighet att frivilligt ta ett större ansvar för naturvårdsarbetet.



Skyddet för kulturmiljön

3.2 Bakgrund

I utredningens uppdrag ingår att överväga om naturvårdslagens bestämmelser till skydd för kulturvärden är ändamålsenligt utformade.

I propositionen 1987/88:104 om kulturmiljövården s. 127 f. betonades sambandet mellan olika former av markutnyttjande

"I ett kulturmiljövårdande perspektiv är dagens kulturlandskap eller odlingslandskap summan av hur marken i olika former utnyttjats i ekonomiskt avseende under flera århundraden.... Detta landskap har efter hand kommit att förändras i hög grad men har också ofta i sig bevarat viktiga grundelement från äldre markanvändningar. Kulturlandskapet är därmed en viktig del av det levande svenska kulturarvet. Kulturlandskapet, med dess mångfasetterade innehåll från många skeden ger oss möjligheter att förstå och uppfatta landskapets historiska utveckling. Därmed förmedlar det också insikter om hela vårt kulturella arv och om tidigare generationers villkor för liv och arbete. Det innefattar de kulturbetingade biotoper för växt och djurliv, som vi numera uppfattar som väsentliga och ofta specifikt svenska värden i landskapsbilden."

Departementschefen avvisade i propositionen (s. 130) tanken på att införa ett särskilt institut i kulturminneslagen till skydd för kulturlandskapet. Han fann det dock angeläget att tillämpningsområdet för bestämmelserna om bl.a. naturreservat är tydligt uttryckta i naturvårdslagen, särskilt mot bakgrund av den revision som byggnadslagstiftningen undergått och nya synpunkter på kulturlandskapets bevarandevärden.

De naturvårdande respektive kulturmiljövårdande myndigheterna har i viss mån utvecklat var sina kompetensområden i det äldre odlingslandskapet och närmar sig kultur- eller odlingslandskapet från delvis olika utgångspunkter. Naturvården utgår från flora och faunavården som skapats av jordbrukshävd. Kulturmiljövårdens område är det av människan formade landskapet, där såväl vegetationen som morfologin i landskapet har ett intresse som historiskt dokument.

Att spegla skilda gruppers kulturarv samt att upprätthålla kontinuiteten i markanvändningen är två av målen för den statliga kulturmiljöpolicen. Det är då bl.a. angeläget att ge en representativ bild av den agrarhistoriska utvecklingen. Kulturmiljövården inriktas dels på kulturmiljön i vidare bemärkelse, dels på ett elitbestånd av speciellt värdefulla, ålderdomliga och vårdkrävande områden.

Stora kulturvården är knutna till jordbruket. Det var jordbrukare som först tog landet i anspråk för fast bebyggelse under förhistorisk tid. Jordbruket har mer än någon annan verksamhet format landskapet.

Utmärkande för det äldre jordbruket var självhushållningen, som förutsatte såväl kreatursskötsel som åkerbruk. Till självhushållningen hörde också t.ex. vass- eller agtäkt, ved- och virkestäkt till husbehov, jakt, fångst och insamling av nötter och bär. Byväsendet medförde en speciell arbetsorganisation och en strikt indelning av marken.

Av kulturhistoriskt intresse i agrara miljöer är

- * kolonisation - när området togs i anspråk för bosättning och odling,

- * den rumsliga organisation och de spår den lämnat - bebyggelselägen, vägar, hägnader, markslag
- * äldre markanvändningsformer
- * byggnader och anläggningar som hör samman med äldre markanvändningsformer.

Odlingslandskapet har under nittonhundratalet förändrats i mycket hög grad. Många brukningsenheter har lagts ned. Den tidigare varierade användningen av marken har inskränkts till ett fåtal former. Gamla markanvändningsformer såsom ängsslåtter och betesdrift på skogsbeten och hagmarker och därmed sammanhängande fågator och hägnadssystem har i stor omfattning försvunnit. Även vissa markslag - som periodvis sankar marker och synligt vatten - är numera sällsynta i jordbrukslandskapet. De små rester av det kultiverade naturlandskapet som bevarats i bryn, åkerholmar, dikesrenar håller också på att försvinna.

Ytterligare exempel på hoten mot värdefulla kulturmiljöer utgör nedläggningar, strukturförändringar och rationaliseringar inom jord- och skogsbruket. Skogsbygderna i Svealand och Götaland är i våra dagar utsatta för en snabb förvandling. Torpkulturen har redan försvunnit i hela landet. Vissa sent uppodlade områden i Norrland har lagts igen. Nu föreligger risk för att kulturmiljön från den medeltida kolonisationen på bl.a. sydsvenska höglandet kommer att utplånas genom att skog planteras över jordbruksmarkerna.

Även där marken i fortsättningen brukas kan strukturförändringar i jordbruket medföra att byggnader blir över. I vissa fall gäller det hela byggnadsbeståndet, i andra enbart ekonomibyggnaderna.

Äldre fältindelningar, hägnader, odlingsrösen och mangelgravar är exempel på kulturhistoriskt värdefulla morfologiska element i odlingslandskapet som hotas genom rationalisering av jordbruksdriften. Vegetationsridåer i gränslinje mellan ytor med olika markanvändning, enstaka träd, alléer m.m., som också ofta har ett kulturhistoriskt värde riskerar även att försvinna vid rationalisering.

I propositionen till naturresurslagen (prop. 1985/86:3 s. 62f) framhöll departementschefen att bedömningen av vad som har skyddsvärde har ändrats genom den omvandling av natur- och kulturmiljön som skett i vårt land på senare år. Numera anses ofta områden och miljöer som tidigare betraktats som relativt vardagliga ha stort allmänt intresse. I odlingslandskapet gäller det t.ex. ängar och hagmarker, och i andra områden olika våtmarker.

Bland de riksintressen enligt naturresurslagen som hittills har redovisats från kulturmiljövårdens sida utgör agrara miljöer den största gruppen i fråga om antal, areal och variationsrikedom. I fråga om dessa områden sammanfaller oftast naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Riksintressen med agrara kulturvärden beräknas omfatta en areal av ca 400 000 ha i hela landet. Ca 50 000 ha anses kräva kvalificerad vård.

Som framgår av avsnittet 3.4 kommer behovet av att skydda och vårda värdefulla delar av odlingslandskapet att kraftigt öka, om det där redovisade förslaget till en ny livsmedelspolitik genomförs.

3.3 Överväganden och förslag

Som framgått av föregående avsnitt finns det i vårt land stora behov av att skydda och aktivt vårda värdefulla kulturmiljöer i främst jordbrukslandskapet. Med hänsyn härtill är det givetvis angeläget att lagstiftningen på ett effektivt sätt kan medverka till att genomföra behövliga åtgärder. Uppenbart är också att det i många fall krävs omfattande ekonomiska resurser för att klara kulturmiljöerna i landskapet.

Smärre kulturmiljöelement i landskapet måste enligt utredningen i större utsträckning än hittills kunna bevaras inom pågående näringsverksamhet med stöd av de hänsynsregler som finns i skötsellagarna för jord- och skogsbruket. Det finns enligt utredningens bedömning utrymme för en kraftfullare tillämpning av dessa regler från vederbörande myndigheters sida.

I fråga om vissa områden där det finns fornlämningar kan vidare tillfredsställande skydd ordnas med stöd av kulturminneslagen.

Huvuddelen av de insatser som behöver göras för kulturmiljövården i odlingslandskapet kommer att ske i de rättsliga former som erbjuds i naturvårdslagen och genom avtal. I fråga om naturvårdslagen är det främst reglerna om naturreservat, naturminne och naturvårdsområde som kan användas. Behövs ingripande åtgärder för att långsiktigt bevara särskilt skyddsvärda områden, torde oftast naturreservat vara den lämpligaste skyddsformen.

Från kulturmiljövårdshåll har uttalats visst missnöje över att kulturmiljön inte uttryckligen nämns i någ-

ra av naturvårdslagens bestämmelser. Den omständigheten att det i förarbetena både vid naturvårdslagens tillkomst år 1964 och vid de ändringar i lagen som gjordes år 1974 särskilt framhållits att lagen skulle användas för skydd och vård av kulturmiljön i landskapet anses inte tillräckligt.

Även om det får anses uppenbart att den natur som enligt 1 § naturvårdslagen utgör en nationell tillgång och som skall skyddas och vårdas också innefattar den natur som är präglad av mänsklig odling, har utredningen förståelse för den nyss redovisade uppfattningen. Med hänsyn till att utvecklingen inom främst jordbruket leder till att kulturmiljöfrågorna blir alltmera betydelsefulla i naturvårdsarbetet kan det av pedagogiska skäl anses motiverat att detta kommer till uttryck i lagens text. Utredningen anser att en förtydligande ändring lämpligen bör göras i 2 § första stycket, som bör få följande lydelse. "Naturvården, som även omfattar kulturmiljöer i landskapet, är en såväl statlig som kommunal angelägenhet."

Som tidigare har antytts kan man förutse ett ökande behov av att i framtiden avsätta områden i odlingslandskapet till naturreservat. Detta motiverar enligt utredningen att också 7 § i lagen förtydligas så att av paragrafen klart framgår att ett område i odlingslandskapet kan avsättas som naturreservat om det är av väsentlig betydelse för landskapsbilden.

3.4 Livsmedelspolitiska arbetsgruppens förslag till en ny livsmedelspolitik

3.4.1 Förslagets innehåll

Frågor om att bevara odlingslandskapet har nyligen aktualiserats i rapporten En ny livsmedelspolitik (Ds 1989:63), som har lagts fram av en parlamentarisk arbetsgrupp tillsatt av chefen för jordbruksdepartementet. Rapporten har remitterats till naturvårdslagsutredningen, vars svar framgår av bilaga II.

Arbetsgruppen föreslår att prisregleringen på jordbruksprodukter avvecklas. Det innebär att den reglerande verksamhet regleringsföreningarna bedriver avvecklas och att de återkommande prisöverläggningarna upphör. Staten skulle därmed avstå från direkt inblandning i prisbildningen på kort sikt. Livsmedelssektorn får på samma villkor som råder i andra näringar träffa avtal om priser och kvantiteter. I rapporten föreslås även att vissa andra regleringar på jordbruksområdet än prisregleringar avvecklas. Några förändringar av gränsskyddet föreslås inte. Det antyds dock att gränsskyddet på sikt kan komma att sänkas som resultat av GATT-förhandlingar.

Enligt arbetsgruppen kommer en omfattande areal att frigöras vid en anpassning av jordbruksproduktionen. Arbetsgruppen anser det vara svårt att exakt bedöma hur stor denna kan bli men uppskattar nettominskningen till 350-400 000 ha. Landet åkermark uppgick år 1988 till 2 870 000 hektar.

Gruppen pekar på att också förändringar av sättet att använda marken är tänkbara som en följd av en förändrad jordbrukspolitik. Extensiv betesdrift, träda och skogsplantering torde enligt gruppen vara huvudalternativen. Arbetsgruppen nämner även produktion av industrigrödor och energigrödor - bland dessa energiskog - som alternativ till produktion av livsmedelsråvaror.

Arbetsgruppen diskuterar vidare effekterna av att avveckla de interna jordbruksregleringarna på odlingslandskap, flora och fauna. Gruppen menar att effekterna på odlingslandskapet kommer att variera över landet. I slättbygderna är den dominerande effekten att p.g.a. minskande relativpris på mark så minskar trycket på markresursen och därmed incitamentet till ytterligare dränering av våtmarker och eliminering av odlingshinder av olika slag. Extensivare brukningsmetoder blir ekonomiskt intressantare. Effekten på landskapsbild och flora och fauna av denna förändring torde därmed bli gynnsam.

Vad gäller slättbygderna bör enligt gruppen skogsplantering och energiskog generellt sett inte anses vara alternativ som försämrar landskapsbilden.

I skogs- och mellanbygderna är situationen annorlunda enligt gruppen. Den uttalar att här är ett öppethållande av marginella marker ofta ett villkor för bevarandet av värdefulla biotoper och en varierad landskapsbild. En ren marknadsstyrning av markanvändningen skulle sannolikt innebära att dessa arealer inte bevaras i den omfattning som naturvårdsintresset kräver. Detta gäller för övrigt även vid en fortsättning av nuvarande politik. Det är därför enligt gruppen motiverat med en expansion av programmet för land-

skapsvård, riktad mot de bygder där de kommersiella förutsättningarna för fortsatt brukande är för svaga för att hävden ska bedrivas i den omfattning som intresset av landskapsvård kräver.

Därför föreslås ett väsentligt ökat anslag till landskapsvården, från dagens omkring 20 milj. kr. till 250 milj. kr., riktat mot såväl begränsade arealer av ängs- och hagmarkstyp som mer utbredda natur- eller kulturmiljöer som anses värda att bevara. Hävden föreslås i huvudsak ske på kontraktbasis i likhet med det nuvarande stödet till naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA). Även möjligheten till reservatsbildning kan enligt gruppen bli aktuell i särskilt värdefulla områden. Intressanta markanvändningsalternativ i sådana områden torde förutom en fortsättning av nuvarande produktion framför allt bli olika former av extensiv djurhållning.

3.4.2 Behov av ändringar i lagstiftningen

Såsom utredningen framhållit i sitt remissyttrande (bilaga II) ger gällande bestämmelser om naturreservat och naturvårdsområde tillfredsställande rättsliga möjligheter att klara av de landskapsvårdande insatser som kan bli påkallade till följd av en ny livsmedelspolitik. Därtill kommer att hittillsvarande praxis inom NOLA-stödet med avtal bör kunna utnyttjas i stor omfattning också i fortsättningen.

Överväganden i dessa frågor har utredningen även redovisat i avsnitt 3.3. Där har utredningen bl.a. i förtydligande syfte lagt fram ett förslag till ändring av 7 § naturvårdslagen enligt vilket ett område i odlingslandskapet kan avsättas till naturreservat

också om det är av väsentlig betydelse för landskaps-
bilden.

Naturvårdslagsutredningen förordar liksom arbetsgrup-
pen att nuvarande tillståndsprövning enligt skötsel-
lagen för att få ta mark ur jordbruksproduktion upp-
håvs. För att skapa möjlighet för naturvårdsmyndighe-
terna att hindra att jordbruksmark omförs till skog
när det med hänsyn till natur- och kulturmiljövärdena
framstår som olämpligt föreslår arbetsgruppen att det
införs en anmälningsplikt enligt skötsellagen.

Utredningen anser att någon sådan anmälningsplikt
inte behövs eftersom anmälningsskyldighet redan före-
ligger enligt 20 § naturvårdslagen. Däri föreskrivs
beträffande varje arbetsföretag som kan komma att
väsentligt ändra naturmiljön att samråd skall ske med
länsstyrelsen, innan företaget utförs. Skogsplante-
ring på jordbruksmark torde så gott som undantagslöst
kräva samråd. En anmälan enligt skötsellagen bör av
länsstyrelsen kunna handläggas som ett samrådsärende
enligt naturvårdslagen.

Enligt 20 § andra stycket naturvårdslagen kan läns-
styrelsen i ett samrådsärende förelägga företagaren -
markägaren - att vidtaga de åtgärder som behövs för
att begränsa eller motverka skada på naturmiljön.
Någon befogenhet att förbjuda företaget har länssty-
relsen emellertid inte. Utredningen föreslår i av-
snitt 3.5.4 en ändring i 20 § naturvårdslagen som
skulle göra det möjligt för länsstyrelsen att meddela
förbud mot att ett arbetsföretag utförs om andra åtgärder
inte är tillräckliga från naturvårdssynpunkt.
Genomförs denna ändring kommer markägaren att kunna
hindras från att plantera skog på jordbruksmark utan
att förordnande om naturreservat behöver tillgripas.

Om skogsplantering kan godtas från naturvårdssynpunkt blir det självfallet också möjligt att med stöd av 20 § styra valet av trädslag.

Ett förbud mot skogsplantering bör enligt utredningens mening i princip medföra rätt till ekonomisk ersättning för mark- och innehavaren. Anledningen därtill är att om arbetsrubbens förslag genomförs det inte längre kommer att finnas krav på att jordbruksproduktion skall upprätthållas på jordbruksmark. Om markägaren då vill övergå till skogsbruk men hindras av länsstyrelsen på grund av hänsyn till landskapsbilden är det inte rimligt att vägra denne ersättning.

Den här framförda uppfattningen om rätt till ersättning när föreskrifter meddelas som inskränker en fastighetsägares möjligheter att plantera skog på mark som dittills använts som åker, äng eller annan betesmark får konsekvenser för tillämpningen av 19 § naturvårdslagen. Inom ett naturvårdsområde har det hittills ansetts vara möjligt att hindra sådan plantering, eftersom åtgärden inte kunnat ses som en normal och naturlig rationalisering av pågående markanvändning. (Se Jonzon-Delin-Bengtsson, Naturvårdslagen 1988 s. 166.)

Enligt utredningens uppfattning torde förutsättningarna för att använda 19 § i situationer som här är aktuella komma att vara mycket begränsade, om förslaget till ny livsmedelspolitik blir verklighet.

När det gäller storleken på ersättningen vid hinder mot skogsplantering torde det i flertalet fall vara tillräckligt med de belopp som kommer att erbjudas markägaren för landskapsvårdande insatser enligt det

av arbetsgruppen föreslagna stödet. Skulle man inte komma överens, finns ju från statens sida möjlighet att inrätta naturreservat eller meddela förbud med stöd av 20 § naturvårdslagen och därmed få ersättningsfrågan prövad i de former som lagen tillhandahåller.

Utredningen vill slutligen nämna att den i sitt remissyttrande över förslaget till ny livsmedelspolitik hävdar att av hänsyn till odlingslandskapet borde inte någon skyldighet enligt skogsvårdslagen föreligga att anlägga skog på mark som tagits ur jordbruksdrift. Utredningen föreslog därför följande tillägg till 2 § andra stycket skogsvårdslagen (tillägget understruket).

"Mark som ligger helt eller i huvudsak outnyttjad skall dock inte anses som skogsmark, om den på grund av sina natur- eller kulturvärden, hänsyn till landskapsbilden eller andra särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion."

Skyddet för naturmiljön

3.5 Förstärkning av skyddet för arter och biotoper

3.5.1 Bakgrund och gällande bestämmelser

Enligt direktiven bör utredningen närmare bedöma behovet av och förutsättningarna för att införa en förstärkning av art- och biotopskyddet. Som bakgrund anges att bland annat Svenska naturskyddsföreningen framfört önskemål om någon form av särskilt skyddsinstitut för hotade arter och deras biotoper samt för mer skyddsvärda naturtyper såsom strandängar, rikkärr, alvarmarker, m.m. samt områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt. Skyddet för växter skulle även kunna utvidgas med tillträdesförbud av det slag som redan finns för att skydda djurlivet. Skyddet skulle också kunna genomföras i förebyggande syfte, det vill säga redan innan fara uppkommit att arten skall försvinna. Ett förslag i skisserad riktning skulle även kunna innebära att Sverige på ett bättre sätt fullföljer de internationella åtaganden på naturvårdens område som följer av att Sverige anslutit sig till bland annat Bern- och våtmarkskonventionerna.

Utredningen har också fått i uppdrag att överväga vilka förändringar i naturvårdslagen som behövs för att göra det möjligt att förhindra att ett för naturmiljön skadligt arbetsföretag kommer till stånd även i sådana fall där ett förbud inte skulle anses innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Gällande bestämmelser

I 14 § naturvårdslagen finns särskilda bestämmelser till skydd för växt- och djurarter. Såvitt avser växtarter kan ansvariga myndigheter, länsstyrelsen eller naturvårdsverket, fridlysa en art om fara föreligger att arten försvinner eller utsätts för plundring. Fridlysning innebär förbud att ta bort eller skada exemplar av arten där den växer vilt.

14 § andra stycket naturvårdslagen ger möjlighet att skydda hotade djurarter genom förbud att döda, skada eller fånga levande djur av en hotad art. Då bestämmelsen endast avser djurarter som inte omfattas av jakt- eller fiskelagstiftningen har den begränsad betydelse. Den gäller således i huvudsak kräl- och groddjur samt insekter och andra ryggradslösa djur. Vilda däggdjur och fåglar är fredade enligt 3 § jaktlagen (1987:259) med undantag av vissa djur under allmänna jakttider, något som regleras i jaktförordningen (1987:905). Skyddet av fisk regleras i huvudsak av fiskeriförordningen (1982:126).

Målen för den svenska jakt- och viltvårdspolitiken anges i 4 § jaktlagen. Enligt denna bestämmelse skall vilda däggdjur och fåglar vårdas i syfte att bevara de viltarter som tillhör landets viltbestånd och att främja en med hänsyn till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av viltstammen.

I förarbetena till jaktlagen (prop. 1986/87:58) anförde departementschefen att i jaktförfattningarna anges den grundläggande principen att alla vilda däggdjur och fåglar är fridlysta om inte fridlysningen har upphävts genom bestämmelser om allmänna jakttider för vissa arter. Enligt departementschefen

markeras genom denna ordning tydligt att fredningen är ett led i den allmänna naturvården. Han anförde även att de grundläggande bestämmelserna för viltvården finns i lagstiftningen om naturvård och miljöskydd och att av särskild stor betydelse är bestämmelserna om hänsyn till naturvårdsintressena i naturvårdslagen med följdförfattningar samt i skogsvårdslagstiftningen och lagstiftningen om skötsel av jordbruksmark. Vad gäller målen för jakten borde enligt departementschefen samhällets insatser därutöver inriktas mot att främja ett tillvaratagande av dels de ekonomiska värden som viltet representerar, dels de möjligheter till rekreation och avkoppling som jakten ger.

I 36 § jaktlagen regleras också omfattningen av rätten att sätta ut vissa slag av vilt i frihet eller hålla det i hägn. Föreskrifter härom har meddelats av regeringen i 41 § jaktförordningen. I förordningen anges vilka djur som ej får sättas ut eller hållas i hägn. Förbudet omfattar ett antal uppräknade däggdjur samt övriga däggdjur och fåglar som vid utgången av 1987 inte genom naturlig utbredning tillhörde landets viltbestånd. Naturvårdsverket kan meddela undantag från dessa bestämmelser.

För djurlivets del gäller därutöver enligt 14 § tredje stycket naturvårdslagen och 15 § naturvårdsförordningen en möjlighet för länsstyrelsen att meddela föreskrifter som inskränker rätten till jakt eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom ett för djurlivet känsligt område.

Om en utrotningshotad växt- eller djurart behöver ett starkare skydd än vad bestämmelserna i 14 § naturvårdslagen kan erbjuda därför att artens levnadsmiljö

eller biotop håller på att ödeläggas, måste man i stället tillämpa de regler i naturvårdslagen som ger möjlighet att skydda eller bevara bestämda geografiska områden. De regler som då blir aktuella är 4 § om nationalparker, 7 § om naturreservat, 13 § om naturminne och 19 § om naturvårdsområde.

Även andra av naturvårdslagens regler skyddar djur- eller växtarter och deras biotoper. Således är reglerna om tillstånd till markavvattning i 18 c § avsedda att skydda våtmarker.

I 15 § anges att strandskyddsbestämmelsernas primära syfte är att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad- och friluftsliv. Genom bestämmelsen upprätthålls också indirekt ett skydd för ekologiskt känsliga naturområden såsom strandängar och liknande genom att nybyggnation och andra arbetsföretag i princip är förbjudna inom strandskyddsområdet.

Genom tillståndsprövningen av täkter enligt 18 § upprätthålls kontroll att de områden som är särskilt känsliga ur ekologisk synvinkel inte utsätts för störningar genom täktverksamhet.

Samrådsbestämmelserna i 20 § innebär att arbetsföretag som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön först skall anmälas till länsstyrelsen för samråd. Länsstyrelsen kan förelägga företagaren att vidtaga de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Ett föreläggande får dock inte innebära så långtgående inskränkningar att pågående markanvändning avsevärt försvåras men samrådet ger länsstyrelsen tillfälle att ta upp frågan om bildande av naturreservat.

Även i andra lagar som reglerar verksamheter som påverkar naturmiljön finns bestämmelser som skyddar särskilt känsliga naturområden eller naturtyper. I 6 a § lagen om skötsel av jordbruksmark (skötsellagen) anges att vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket hänsyn skall tas till naturvårdens intressen. Enligt 5 § förordningen (1979:426) om skötsel av jordbruksmark anges att föreskrifter angående tillämpningen av 6 a § skötsellagen meddelas av lantbruksstyrelsen efter samråd med bl.a. naturvårdsverket. Av dessa föreskrifter framgår att omfattande krav på hänsyn åvilar en jordbrukare. Han är i stor utsträckning skyldig att bevara bl.a. åkerholmar och odlingsrösen, stengårdsgårdar, alléer samt våtmarker och mindre ytvatten. Han är vidare skyldig att ta stor hänsyn till naturvårdens intressen vid användning av kemiska medel samt vid markavvattning, bevattning, nyodling och anläggande av husbehovstäkt. Det åligger lantbruksnämnderna att i första hand komma tillrätta med försummelser genom råd och anvisningar. Om dessa inte följs, har lantbruksnämnden befogenhet att enligt 9 a § skötsellagen meddela det föreläggande eller förbud som behövs för att hänsynskraven skall efterlevas. I samband därmed får nämnden även sätta ut vite. Om en markägare underlåter att följa ett föreläggande eller bryter mot ett förbud, kan lantbruksnämnden anmäla denne till åklagare för åtal. Markägaren kan enligt 12 § skötsellagen dömas till böter.

Ett föreläggande eller förbud från lantbruksnämnden får inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Detta innebär att normal och naturlig rationalisering av jordbruksdriften inte får hindras i avsevärd mån.

Enligt 4 § skötsellagen kan lantbruksnämnden vidare vägra en markägare tillstånd att ta jordbruksmark ur produktion, om produktionen bör fortgå med hänsyn till bl.a. natur- eller kulturvårdens intressen. Denna befogenhet kan bidra till att bibehålla ett från naturvårdssynpunkt särskilt värdefullt odlingslandskap. Förslag till ändringar i den svenska livsmedelspolitiken har som tidigare nämnts nyligen framlagts. Enligt förslaget som behandlas under avsnitt 3.4 kommer ansökan om tillstånd enligt skötsellagen att omföra åkermark till skogsmark att ersättas med en anmälningsplikt. Myndigheterna ges genom anmälan möjlighet att träffa överenskommelse med brukaren att fortsätta produktion och hävd med hänsyn till landskapsvärden mot ekonomisk ersättning.

I detta sammanhang bör något nämnas om skötsellagens markklassificering. Enligt 1 § skötsellagen avses med jordbruksmark sådan åkermark och kultiverad betesmark som ingår i fastighet, som är taxerad som jordbruksfastighet. Klassificeringen av olika ägoslag av mark sker enligt statistiska centralbyråns definition som också används i lantbruksregistret, i fastighetstaxering och vid tillämpning av skogsvårdslagen. Enligt denna klassificering delas marken in i åkermark, betesmark, skogsmark och annan mark. Lantbruksstyrelsen har med utgångspunkt från dessa begrepp och skötsellagens förarbeten gjort ytterligare uppdelningar där man skiljer mellan kultiverad betesmark och annan betesmark.

Åker utgör mark som används eller lämpligen kan användas till växtodling eller bete och som är lämplig att plöjas.

Betesmark är mark som används eller lämpligen kan användas till bete och som inte är lämplig att plöjas.

Kultiverad betesmark är en underavdelning till ägoslaget betesmark och avser sådan betesmark som har förbättrats genom röjning, bearbetning med redskap, gödsling eller sådd av vallväxter. Åtgärden måste fortfarande ha betydelse för utnyttjandet av marken för att denna skall kunna klassificeras som kultiverad.

Hävdskyldigheten enligt nuvarande bestämmelser i skötsellagen omfattar endast jordbruksmark, dvs. åkermark och kultiverad betesmark. Bestämmelserna om naturvårdshänsyn enligt 6a § skötsellagen omfattar dock all markanvändning i jordbruket, dvs. även annan betesmark.

På naturbetesmarker, hagmarker och strandängar kan således inget brukskrav ställas. Dessa marker utgör emellertid oftast de från naturvårdssynpunkt mest värdefulla då där återfinns den mest varierade floran och faunan. Enligt gällande skötselregler kan de naturvårdande myndigheterna inte kräva att denna mark skall brukas och hävdas om brukaren önskar omföra marken till exempelvis skogsmark.

I detta sammanhang kan också nämnas att det enligt 11 § jordförvärvslagen i beslut om förvärvstillstånd är möjligt att ålägga förvärvaren av ett lantbruksföretag att vidta åtgärder som kan behövas med hänsyn till naturvården. Förvärvaren kan t.ex. åläggas att uppfylla vissa skötselplaner för att bevara från naturvårdssynpunkt värdefulla hagmarker.

Bestämmelser om skogsbrukets hänsynstagande till naturvården finns i 21 § skogsvårdslagen. Enligt paragrafens första stycke får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om den

hänsyn som skall tas till naturvårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning. Enligt andra stycket får bemyndigandet i första stycket inte utnyttjas för att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Enligt 21 § skogsvårdsförordningen (1979:791) är det skogsstyrelsen som efter samråd med naturvårdsverket meddelar föreskrifter om den hänsyn som vid skötsel av skog skall tas till naturvårdens intressen. Av 22 § i förordningen framgår att särskilt naturvårdsinriktade skogsbruksplaner kan upprättas av skogsvårdsstyrelserna för områden som är av utpräglat intresse för naturvården och det rörliga friluftslivet. Enligt föreskrifterna åläggs en skogsägare ett flertal hänsynskrav i fråga om slutavverkning, beståndsanläggning och beståndsvård, avverknings- och transportarbeten, skogsdikning och skogsvägbyggnad.

På samma sätt som i fråga om lantbruksnämnden finns möjlighet för skogsvårdsstyrelsen att meddela det föreläggande eller förbud jämte vite som behövs för att föreskrivna hänsynskrav skall efterlevas. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att iaktta föreläggande eller bryter mot förbud kan dömas till böter enligt 27 § skogsvårdslagen.

Ädellövskogslagen (1984:119) har till syfte att bevara landets ädellövskogar för framtiden genom aktivt ädellövskogsbruk. Den innehåller därutöver inga särskilda bestämmelser om naturvårdshänsyn. Skogsvårdslagens hänsynsregler gäller nämligen också i fråga om skogliga åtgärder i ädellövskogar.

I naturresurslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1987, finns grundläggande bestämmelser om hur landets mark- och vattenresurser skall användas samt hur avvägningen skall ske när konflikter uppstår mellan olika intressen. Lagens grundläggande syfte är att främja en användning av naturresurserna som är förnuftig för samhället vid en allsidig, samlad bedömning, både i ett långsiktigt och i ett kortsiktigt perspektiv. Lagens hushållningsbestämmelser utgör en för olika lagar gemensam grund för att avgöra konkurrensfrågor i samband med beslut som rör ändrad användning av mark- och vattenresurserna. Naturresurslagen utgör däremot inte en grund för att ingripa mot pågående användning av mark- och vattenresurserna. De lagar som är knutna till naturresurslagen är enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (1987:10), vattenlagen (1983:291), miljöskyddslagen (1969:387), naturvårdslagen, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, väglagen (1971:948), lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen (1978:160) om vissa rörledningar och luftfartslagen (1957:297).

I 2 kap. naturresurslagen anges de grundläggande hushållningsbestämmelserna. I 2 kap. 3 § anges att mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt så långt som möjligt skall skyddas från åtgärder som kan skada naturmiljön. Sådana områden kan vara

- områden med instabila och ogynnsamma produktionsförhållanden och ogynnsamma återväxtförutsättningar
- områden som inrymmer växt- och djurarter som är utrotningshotade
- områden i övrigt som är särskilt ömtåliga och som samtidigt inrymmer särskilda ekologiska värden, har betydelse som genbank eller dylikt.

Ett viktigt syfte med 2 kap. 3 § naturresurslagen är således att slå vakt om den genetiska mångfalden i naturen genom skydd av arter vilkas existens är hotade. Genom lagstiftningen har man lagt grunden för ett generellt skydd för hotade växt- och djurarter och deras biotoper mot sådan ändrad markanvändning som kräver tillstånd.

Det torde normalt komma att framgå av kommunernas översiktsplaner och av länsstyrelsernas planeringsmaterial vilka områden inom respektive län som bedöms vara särskilt känsliga från ekologisk synpunkt. Enligt reglerna i plan- och bygglagen skall kommunerna till den 1 juli 1990 ha antagit översiktsplaner. De översiktsplaner som hittills presenterats har dock endast i ringa mån tagit upp sådana områden. Förklaringen härtill synes vara att naturresurslagens regler ännu inte fått genomslag i den kommunala planeringen. Först under senare delen av 1990-talet är det realistiskt att räkna med att naturresurslagens bestämmelser angående områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt regelmässigt omfattas av den kommunala planeringen. Som hjälp för tillämpningen av 2 kap. 3 § naturresurslagen har naturvårdsverket i beslut 1988-09-05 fastställt listor över hotade, sällsynta och hänsynskrävande djur- och växtarter i Sverige. Dessa listor, som skall omprövas vart femte år, utgör tillsammans med kommande förteckningar över ekosystem det basunderlag som behövs vid kommunal översiktsplanering och vid prövning av tillståndsfrågor enligt lagar som knutits till naturresurslagen. I 2 kap. 6 § naturresurslagen föreskrivs att mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden så långt som möjligt skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada naturmiljön. Sådant skydd skall också enligt

paragrafens andra stycke ges åt områden som är av riksintresse för naturvården.

Många geografiskt bestämda områden av riksintresse för naturvården har utpekats i samband med den fysiska riksplaneringen under 1970-talet och genom avslutade rikstäckande inventeringar av bl.a. urskogar. Härtill kommer pågående inventeringar av bland annat våtmarker och ängs- och hagmarker. För att klassa ett område som riksintresse krävs att området eller miljön i fråga skall ha få motsvarigheter i landet. Det kan gälla bl.a. områden som är orörda och inrymmer en mångfald av unika och hotade eller sårbara naturtyper, biotoper eller arter.

Utöver bestämmelser angående områden av riksintresse för naturvården finns i 2 kap. naturresurslagen bestämmelser i fråga om riksintressen för bl.a. kulturminnesvården, friluftslivet, rennäringen, yrkesfisket, mineralfyndigheter, energiproduktion och totalförsvaret.

Naturvårdsverket har i länsvisa beslut under år 1987 t.o.m. 1989 tagit ställning till vilka områden som enligt verkets uppfattning är av riksintresse för naturvården samt dessa områdens huvudsakliga avgränsning. Besluten föregicks bl.a. av sammanställningar som utförts av länsstyrelserna och remiss till berörda myndigheter m.fl. Verkets beslut omfattar också områden av riksintresse för friluftslivet. Riksantikvarieämbetet har på motsvarande sätt i länsvisa beslut den 5 november 1987 tagit ställning till vilka områden som enligt verkets bedömning är av riksintresse för kulturminnesvården.

I många fall sammanfaller områden av riksintresse för naturvård, friluftsliv och kulturminnesvård med varandra. Exempelvis kan en bygd samtidigt vara av riksintresse för kulturminnesvården och naturvården, där naturvärdena utgjort grunden för den kulturmiljö som utvecklats. På motsvarande sätt är det i t.ex. skärgårdsområdena vanligt att områden av riksintresse för naturvården och friluftslivet sammanfaller. De områden som klassificerats som riksintresse enligt 2 kap. naturresurslagen utgör också i stor utsträckning kärnor i de nedan behandlade områdena som enligt 3 kap. naturresurslagen i sin helhet är av riksintresse.

I 2 kap. 10 § första stycket naturresurslagen anges hur avvägningen skall ske då riksintressen för flera oförenliga ändamål sammanfaller inom samma geografiska område. Det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skall ges företräde. Om ett område behövs för totalförsvaret skall detta intresse dock ges företräde framför andra. I paragrafens andra stycke anges att avvägningen enligt första stycket inte får strida mot hushållningsbestämmelserna i tredje kapitlet naturresurslagen. Detta innebär att den avvägning som olika myndigheter skall göra enligt andra kapitlet naturresurslagen i grundläggande avseenden redan gjorts i tredje kapitlet avseende vissa särskilt angivna områden. Dessa är stora delar av våra kuster och skärgårdar, Öland och Gotland, större sjöar, större skogs- och vildmarksområden samt vissa älvdalar, älvstränder och fjällområden.

Enligt 3 kap. 1 § naturresurslagen är de i kapitlet uppräknade områdena i sin helhet av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. Ingrepp i

miljön till förmån för andra intressen får ske endast om de inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Bestämmelsen utgör inte hinder mot att utveckla befintliga tätorter, det lokala näringslivet och anläggningar för totalförsvaret samt, om särskilda skäl föreligger, utvinning av vissa mineralfyndigheter. Det ankommer på kommunen att i den obligatoriska översiktsplanen redovisa hur man avser att tillgodose riksintressena och därvid bl.a. göra de närmare områdesavgränsningar m.m. som kan behövas. Om länsstyrelsen och kommunen är oense i en fråga som rör ett riksintresse enligt naturresurslagen skall detta framgå av det granskningsyttrande som länsstyrelsen, i egenskap av företrädare för de samlade statliga intressena inom länet, skall lämna över översiktsplanen.

3.5.2 Vissa internationella förhållanden

Genom anslutning till vissa internationella konventioner har Sverige förbundit sig att skydda hotade växter och djur samt deras livsmiljöer. De i detta sammanhang viktigaste konventionerna är

- Konventionen om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar. Ramsar den 2 februari 1971. (Ramsarkonventionen eller våtmarkskonventionen).
- Konventionen om skydd av flyttande vilda djur. Bonn den 23 juni 1979. (Bonnkonventionen).
- Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö. Bern den 19 september 1979 (Bernkonventionen).

Härutöver är Sverige ansluten till vissa andra konventioner som har anknytning till naturvården bland annat CITES/Washington-konventionen om internationell handel med utrotningshotade vilda djur och växter.

Ramsarkonventionen

Konventionen, som för Sveriges del trädde i kraft år 1975, har till syfte att skydda betydelsefulla våtmarker för att därigenom bevara bestånden av flyttande våtmarksfåglar. Ramsarkonventionen är på så sätt unik att det är den för närvarande enda globala konvention som har till syfte att skydda och bevara en bestämd biotop och de arter som är beroende av biotopen.

Genom att ansluta sig till konventionen har Sverige förbundit sig att peka ut ett antal våtmarksområden som är av internationell betydelse. Dessa förs sedan in på en av konventionens sekretariat upprättad "lista". Sverige skall, såvitt är möjligt, främja bevarandet av de våtmarker som införts på listan och även i övrigt främja bevarandet av våtmarkerna inom sitt territorium. Sverige har hittills tagit upp cirka 30 områden om sammanlagt 400 000 ha på listan. Dessa områden är enligt naturvårdsverkets beslut angivna som riksintressen enligt 2 kap. 6 § naturresurslagen. Intill sommaren 1988 har knappt 50 länder tillträtt konventionen.

Bonnkonventionen

Konventionen trädde i kraft för Sverige under 1983. Genom konventionen har Sverige åtagit sig att främja och gemensamt stödja forskningen då det gäller flyttande arter, att omedelbart försöka skydda de flyt-

tande arter som anges i bilaga I till konventionen samt att försöka träffa överenskommelser som behandlar skydd och vård av de flyttande arter som anges i bilaga II till konventionen. I bilaga I anges de flyttande arter som är akut hotade, dvs arter som är utrotningshotade över hela eller betydande del av utbredningsområdet. I Sveriges åtagande ingår, när så är möjligt och lämpligt, att återställa de biotoper för den flyttande arten som är av betydelse för att arten ej längre skall vara utrotningshotad.

I bilaga II till konventionen förtecknas de flyttande arter som har en ogynnsam skyddsstatus och kräver internationella överenskommelser för skydd och vård. När det gäller dessa arter har Sverige bland annat förbundit sig att försöka träffa överenskommelser om sådana arter samt för dessa arter upprätthålla lämpliga biotoper längs flyttningssvägarna samt, när så är önskvärt, tillhandahålla nya gynnsamma biotoper för arten.

Bernkonventionen

Konventionen, som tillkommit inom ramen för Europarådets verksamhet, trädde för Sverigs del i kraft under 1983. Den har som mål att skydda vilda djur och växter och deras naturliga miljö. I konventionen anges att särskild uppmärksamhet skall ägnas utrotningshotade och sårbara arter. Sverige har genom att ansluta sig till konventionen bland annat förbundit sig att vidta nödvändiga lagstiftande och administrativa åtgärder för att säkerställa det skydd som konventionen avser. I bilagorna I och II till konventionen räknas upp de växt- och djurarter som är mest i behov av skydd.

Biotopskyddet i dansk naturvårdslagstiftning

I den danska loven om naturfredning finns i 43 § en särskild bestämmelse till skydd för vissa naturtyper, såsom vattendrag, sjöar, mossar, hedar, strandängar och liknande våtmarker. Skyddet innebär att sådana områden, såvitt de överstiger viss storlek är generellt skyddade från varje form av ingrepp eller ändring av områdets nuvarande utformning utan särskilt tillstånd från ansvarig myndighet. Sålunda skyddas alla vattendrag som har en bottenbredd av minst 1,5 meter, alla sjöar över 500 kvm, mossar på mer än 1/2 hektar (5 000 kvm), hedar överstigande fem hektar samt strandängar och övriga våtmarker på över tre hektar. Markägaren kan få dispens från skyddsreglerna. Sådan dispens kan lämnas om det är fråga om ett område som saknar särskilt intresse från naturvårdssynpunkt eller att ett ingrepp inte medför någon avgörande förändring av tillståndet i området. Skyddet infördes 1984 med anledning av att allt större arealer av de nämnda naturtyperna försvann ur det danska landskapet genom jordbrukets rationalisering. Häri-
genom blev också en del växt- och djurarter alltmer sällsynta och i vissa fall utrotade.

Den danske miljöministern har under 1989 lagt fram ett förslag till skärpning av reglerna som bl.a. innebär att den minsta areal som krävs för att en naturtyp skall vara skyddad minskas. Förslaget som ännu inte behandlats av danska folketinget skall tas upp i samband med en pågående översyn och samordning av hela den danska miljölagstiftningen.

EG-regler om art- och biotopskydd

EG-rådet har godkänt en rad internationella natur-skyddskonventioner. Bland dessa kan i detta sammanhang nämnas Bern-, Bonn- och CITES/Washington-konventionerna.

Den tidigare nämnda Ramsarkonventionens bestämmelser kompletteras av bl.a. EG:s direktiv av den 2 april 1979 nr 409/79 om skydd av vilda fåglar. Dessa direktiv innehåller några i princip indispensabla förpliktelser att skydda flyttfåglarnas biotoper. De områden som skall anges enligt Ramsarkonventionen omfattas även av EG:s fågelskyddsdirektiv som dessutom ålägger EG-länderna att utpeka ytterligare skyddsområden. EG:s krav är i flera avseenden hårdare än konventionens krav.

EG kommissionen har i augusti 1988 lagt fram förslag till direktiv om skydd för vilda djur och växter och naturliga boplatser (dok. (88) 381 final). Detta förslag ansluter sig till Bernkonventionen men går på flera punkter längre. Det grundläggande målet är att senast år 2000 etablera ett europeiskt nätverk av fredade områden för att skydda hotade arter och boplatser i alla regioner inom EG.

För att uppnå detta mål kan det bli nödvändigt att avsätta mellan en till två procent av medlemsländernas yta som särskilt skyddsvärd. Detta kan komma att få betydelse för både jord- och skogsbrukets möjligheter att utnyttja vissa naturområden. Förslaget skall ses i samband med andra åtgärder såsom den gemensamma jordbrukspolitiken och nyorienteringen av strukturfonderna dvs. regionalpolitiskt stöd för bl.a. uppfyllandet av miljömässiga målsättningar.

Om förslaget genomförs kommer varje medlemsland att vara skyldigt att inom viss tid freda alla särskilt skyddsvärda biotoper och boplatser som tagits upp på en särskild bilaga I till direktiven. Om medlemsländerna inte fullföljer denna skyldighet kommer EG-kommissionen att utpeka de tio mest skyddsvärda områdena. De områden som omfattas av Ramsar-konventionen skyddas automatiskt enligt förslaget. Medlemsländerna förbinder sig att införa sådana bestämmelser i den nationella, regionala och lokala planläggnings- och utvecklingspolitiken att skador undviks på angivna biotoper och boplatser samt att vilda djur och växter inte utrotas. Förslaget har efter att ha behandlats av miljöministrarna återlämnats till experterna för vidare beredning, då det ansågs för ambitiöst och dessutom vissa länder ifrågasatte EG:s kompetens på detta område.

3.5.3 Svenska naturskyddsföreningens förslag till nya regler om art- och biotopskydd

Naturskyddsföreningen har år 1986 i rapporten "Bättre naturskydd, Förslag till ny naturskyddslag" lagt fram förslag till nya bestämmelser om skydd av arter och biotoper. Föreningen har föreslagit grundläggande kravregler bland annat för verksamheter som kan påverka naturmiljön samt för artskydd liksom ett system med listning av kritiska områden för artskyddet. Det senare skall ses som ett genomförandemedel för de materiella bestämmelser om artskydd som föreslås bland kravreglerna. Utöver kravreglerna skall enligt föreningens förslag finnas områdesskydd, bl.a. som ett instrument för att genomföra artskyddet inom de kritiska områdena.

Förutom de existerande instituten, nationalpark, naturreservat och naturminnen, vilka bör finnas kvar, föreslår föreningen att vissa nya institut införs, nämligen avlysningsområden och hänsynsområden.

Avlysningsområden

Detta institut motsvaras i nuvarande lagstiftning i huvudsak av reglerna om tillträdesförbud till skydd för djurlivet enligt 14 § naturvårdslagen. Naturskyddsföreningen föreslår att motsvarande regler även skall gälla för skydd av växtarter eller växtsamhällen under känsliga perioder. Avsikten med avlysning är således att begränsa allmänhetens tillträde till mark vissa tider på året.

Hänsynsområden

Detta områdesskydd skulle enligt naturskyddsföreningens förslag ersätta naturvårdslagens regler om naturvårdsområden och samråd enligt 19 och 20 §§. Detta skydd skulle kunna läggas över ett mycket stort geografiskt område och kunna anpassas för olika arters och ekologiskt känsliga områdens behov. Inom områdena skulle det vanligen endast finnas behov av specialreglering av ett fåtal typer av åtgärder. I rapporten anförs som exempel införande av tillstånds- eller samrådsplikt i fråga om skogsavverkning, täckdikning eller husbehovstäkt. Hänsynskraven får enligt förslaget inte gå så långt att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Naturskyddsföreningen har också i framställning till utredningen lämnat ytterligare förslag till skydd för hotade djur- och växtarter. Bland förslagen kan nämnas ett om "kritiska områden" med följande innehåll.

Kritiska områden

Det finns ett stort behov av ett nytt skyddsinstitut som innebär en möjlighet att utfärda bestämmelser om särskilda hänsyn, tillståndsplikt m.m. inom avgränsade områden till skydd för hotade växt- och djurarter. Institutet bör vara så konstruerat att en uppsättning regler kan utfärdas för varje hotad art. Kritiska områden för olika arter ska kunna geografiskt överlappa varandra. Institutet syftar till att få till stånd en fördjupad prövning av om tillståndspliktiga åtgärder är förenliga med den aktuella artens skydd liksom ett utökat hänsynstagande till arten från de areella näringarnas sida. Institutet kan därför i viss mån betraktas som en påbyggnad av de hänsynsregler enligt skötsellagarnas hänsynsparagrafer som är särskilt viktiga att beakta inom det kritiska området och som därför måste gälla med bindande verkan.

3.5.4 Överväganden och förslag

Ett särskilt biotopskydd

Innan ställning tas till om nuvarande regler till skydd för djur- och växtarter och deras biotoper behöver förstärkas, är det lämpligt att analysera vilka hot som reglerna skall skydda mot. Enligt utredningen föreligger åtminstone tre olika slags hot, nämligen

- miljöföroreningar
- ändrad markanvändning genom bebyggelseutveckling, exploateringsföretag och förändrad jord- och skogsbrukspolitik samt
- åtgärder inom jord- och skogsbruket som sker inom ramen för pågående markanvändning.

Genom naturresurslagens tillkomst får naturvården anses ha getts möjlighet att flytta fram sina positioner. Beträffande hotet från miljöföröreningar innebär bestämmelserna om skydd för ekologiskt särskilt känsliga områden i 2 kap. 3 § naturresurslagen att dessa områden fått ett starkare skydd än tidigare genom att dessa bestämmelser skall tillämpas vid prövning av miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen. Som tidigare sagts skall 2 kap. 3 § naturresurslagen också tillämpas vid tillståndprövning enligt bl.a. plan- och bygglagen, vattenlagen, väglagen och torvlagarna. Skyddsbestämmelserna gäller således i fråga om alla mark- och vattenkrävande exploateringsföretag som är tillståndspliktiga enligt nu uppräknad lagstiftning.

Såvitt utredningen kan bedöma får gällande tillståndsbestämmelser anses i huvudsak tillräckliga för att skydda känsliga biotoper mot det hot som miljöföröreningar och exploateringsföretag kan anses utgöra. I vart fall bör ytterligare några års erfarenheter av naturresurslagens tillämpning avvaktas, innan behovet av ändringar i dessa delar övervägs. Detta framstår som väl motiverat också med hänsyn till det arbete som pågår för att inventera ekologiskt känsliga områden. Därtill kommer att många kommuner ännu inte är klara med sina översiktsplaner.

Vad som därefter skall diskuteras är om det finns tillräckliga skyddsregler för att möta det hot mot ekologiskt känsliga områden som åtgärder inom jord- och skogsbruket kan innebära.

Utredningens bedömning av de skyddsbestämmelser som står till buds och som tidigare redovisats - dels bestämmelserna om naturvårdshänsyn i skötsellagstift-

ningen och skogsvårdslagstiftningen, dels bestämmelserna i 4, 7, 13, 14, 18, 18c, 19 och 20 §§ naturvårdslagen

- ger vid handen att bestämmelserna i vart fall från formell synpunkt ger möjligheter att upprätthålla det art- och biotopskydd som behövs. Det är således i princip möjligt att förutom att bilda nationalparker eller naturreservat och vägra tillstånd för tåkter och markavvattning, genom samråd och föreskrifter skydda olika biotoper. Utredningen har emellertid dragit den slutsatsen att det varit förenat med stora praktiska svårigheter att, bland annat med hänsyn till bristande ekonomiska och personella resurser, med hjälp av naturvårdslagens nuvarande regler samt bestämmelserna om naturvårdshänsyn i skötsellagstiftningen och skogsvårdslagstiftningen tillräckligt effektivt och långtgående skydda vissa små men frekventa och mycket värdefulla naturtyper eller biotoper - exempelvis rikkärr, klibbalskogar, våtmarker och mindre ytvatten i jordbrukslandskapet - från att skadas eller förstöras av arbetsföretag som vidtas inom jord- eller skogsbruket. Vad nu sagts har understrukits också av Svenska Naturskyddsföreningen som till utredningen i denna fråga framfört följande.

De olika institut för områdesskydd som naturvårdslagen erbjuder gör det - med dagens tillgång på personella och ekonomiska resurser - nödvändigt att koncentrera skyddsansträngningarna till ett relativt begränsat antal större reservat och nationalparker. För naturvårdshänsynen utanför dessa reservatsområden finns oftast ingenting annat att tillgå än hänsynsreglerna i de areella näringarnas skötsellagar. Dessa regler är emellertid inte tillräckligt långtgående för att förhindra många av de brukningsåtgärder och andra ingrepp som hotar att förstöra de många - ofta var för sig små - områden som är nödvändiga för många växters och djurs överlevnad och som också skapar den omväxling i landskapet som många människor värdesätter. Det är enligt föreningens mening uppenbart att

det finns ett gap mellan de båda regelsystemen som måste överbryggas.

Enligt utredningens uppfattning finns det starka skäl att komplettera de existerande bestämmelserna och skyddet för naturmiljön i naturvårdslagen med ett särskilt skydd för värdefulla biotoper.

Inom naturvårdsverket har en arbetsgrupp för internt bruk tagit fram underlag med exempel på biotoper lämpliga för ett generellt biotopskydd (promemoria 1989-10-30). Promemorian har lämnats till utredningen. I promemorian lämnas förslag till definitioner på begreppet "biotop" samt vilka kriterier som kan uppställas för att en biotop skall anses vara hotad. Exempel på sådana biotoper är åkerholmar, våtmarker och mindre ytvatten i jordbrukslandskapet, naturliga betes- och slåttermarker, källor och källkärr, klubbalskog och öppna rikkärr. En redogörelse för delar av promemorian lämnas i bilaga VI till betänkandet.

Som framgår av dessa exempel finns skyddsvärda biotoper inom både jord- och skogsbruket. De utgörs framför allt av mindre områden som innehåller hotade djur- och växtarter vars antal under de senaste decennierna kraftigt har reducerats. De flesta av biotoperna torde ha ringa ekonomisk betydelse för jord- och skogsbruket.

Med hänsyn bl.a. till det stora antalet biotoper som behöver skyddas är det som tidigare anförts av praktiska skäl knappast möjligt att utnyttja nuvarande skyddsinstitut i naturvårdslagen för att åstadkomma det eftersträfvade skyddet. I stället bör efter mönster från den danska naturfredningsloven i lagstiftningen införas bestämmelser, vari sägs att arbetsfö-

retag som kan skada naturmiljön inte får utföras inom sådana skyddsvärda biotoper som särskilt anges.

När det gäller frågan om i vilken lagstiftning bestämmelserna skall införas, naturvårdslagen eller skötsellagarna måste vägas in att avsikten med biotopskyddet är att det skall omfatta ett skydd för alla slags arbetsföretag och således inte endast omfatta arbetsföretag inom jord- och skogsbruket. Det är av den anledningen knappast lämpligt att låta skyddet ingå i skötsellagarna, även om biotoperna huvudsakligen finns inom jord- och skogsbruket. Enligt utredningen är det därför bättre att placera ett generellt biotopsskydd i naturvårdslagen. Denna placering får emellertid inte minska betydelsen av bestämmelserna om naturvårdshänsyn som finns i skötsellagarna. Dessa bestämmelser bör alltså utgöra den grund på vilken naturvårdsarbetet inom de areella näringarna bör vila.

Utredningen anser det inte möjligt att på grundval av det nuvarande underlaget ta ställning till vilka biotoper som bör omfattas av ett generellt skydd. Utredningen föreslår därför att naturvårdsverket efter samråd med lantbruksstyrelsen och skogsstyrelsen får i uppdrag att ta fram förslag till vilka biotoper som bör omfattas av det föreslagna skyddet.

Med hänvisning till det förda resonemanget föreslår utredningen att en särskild bestämmelse tas in i naturvårdslagen som bemyndigar regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter att arbetsföretag som kan skada naturmiljön inte får utföras inom sådana biotoper som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda på grund av ringa förekomst eller

sällsynt beskaffenhet. Bestämmelserna bör lämpligen tas upp efter 20 § som behandlar samråd angående arbetsföretag i en ny paragraf som betecknas 21 § (paragrafen tidigare upphävd).

Sedan berörda myndigheter redovisat sitt uppdrag har regeringen därefter möjlighet att i naturvårdsförordningen ange vilka biotoper som skall skyddas.

Som framgår av promemorian finns det biotoper, exempelvis källor och källkärr, åkerholmar samt våtmarker och ytvatten i jordbrukslandskapet, vars innebörd är så klar att skyddet för dem kan följa direkt av bestämmelser i naturvårdsförordningen. Andra biotoper, som klibbalskog, kräver av rättssäkerhetsskäl för att erhålla ett skydd att de avgränsas och att berörda markägare delges ett beslut om avgränsning. Arbetet med att avgränsa biotoperna samt att utöva tillsyn över att biotopskyddet efterlevs kan läggas antingen på länsstyrelsen eller på respektive sektorsmyndighet för jord- och skogsbruk

För jordbrukets del spelar valet av myndighet ingen roll eftersom den nya länsförvaltningsreformen kommer att medföra att lantbruksnämnderna och länsstyrelserna tillsammans kommer att bilda en ny myndighet.

För skogsbrukets del har skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelsen sedan lång tid arbetat med naturvårdsfrågor. Man har bl.a. utarbetat utförliga föreskrifter och allmänna råd om den hänsyn som skall tas till naturvården i skogsbruket. Man har också sedan flera år arbetat med att ta fram register på hotade arters boplatser och växtplatser och arbetat med att få markägare att på frivillig väg tillämpa särskilda restriktioner inom sådana områden. Detta arbete har

intensifierats genom bland annat ökad information och utbildning för skogsägare i naturvårdshänsyn. Man arbetar också med att ta fram tydligare skydd för skogliga impediment. I senaste budgetpropositionen har skogsstyrelsen föreslagits få i uppdrag att genomföra en särskild sumpskogsinventering samt att inleda försöksverksamhet med inventering av särskilt skyddsvärda småbiotoper. Skogsvårdsorganisationen har också omfattande och fortlöpande kontakter med skogsägarna.

Med hänsyn till dessa förhållanden och den av statsmakterna vid flera tillfällen fastlagda principen att varje sektor i samhället tar sitt miljöansvar, framstår det enligt utredningen som lämpligt att lägga ansvaret för att genomföra skyddet av de skogliga biotoperna på skogsvårdsstyrelsen. Det måste förutsättas att ett nära samarbete sker i dessa frågor med länsstyrelsen. Det får dessutom förutsättas att naturvårdsverket får bemyndigande att meddela föreskrifter om hur samarbetet skall ske.

Även om den här föreslagna lösningen från administrativ synpunkt framstår som enklare än om befintliga skyddsinstitut i naturvårdslagen skulle ha använts, kommer genomförandet ändå att ta en del resurser i anspråk hos berörda myndigheter. Dessa bör därför få rimlig tid på sig att klara av uppgiften. Målet bör vara att uppgiften skall klaras av inom en femårsperiod.

När myndigheterna överväger hur avgränsningen av en biotop skall göras, finns möjlighet att i viss utsträckning beakta vilket hinder för pågående markanvändning som skyddet innebär. I motsats till vad som gäller vid bildande av naturvårdsområde enligt 19 § naturvårdslagen bör självfallet föreslaget biotop-

skydd kunna införas, även om pågående markanvändning kommer att avsevärt försvåras. Den ordningen kräver i sin tur att en fastighetsägare i princip har rätt att begära och få ersättning av staten för sådana hinder i sin markanvändning som han enligt nuvarande ersättningsprinciper inte är skyldig att tåla.

Uppkommande ersättningsfall bör handläggas av den myndighet som enligt vad som förut sagts har ansvaret för biotopskyddet. Ersättningsfrågor gällande biotoper på skogsmark bör följaktligen handläggas av skogsvårdsstyrelsen. Detta kräver vissa konsekvensändringar i bl.a. 29 § naturvårdsförordningen.

Enligt 32 § naturvårdslagen får länsstyrelsen eller kommunen innan beslut fattas som kan föranleda ersättningsskyldighet enligt naturvårdslagen, förelägga den, som vill göra anspråk på ersättning eller fordra inlösen av fastighet, att inom viss tid, minst två månader, göra anmälan därom hos länsstyrelsen eller kommunen vid påföljd att han annars skall ha förlorat sin talan.

Det skulle kunna ifrågasättas att även ge motsvarande befogenhet åt skogsvårdsstyrelserna. Eftersom här aktuellt skydd beslutas av regeringen och då dessutom skogsvårdsstyrelserna redan vid avgränsningen kan ta viss hänsyn till hinder i markanvändningen torde en befogenhet av nyss angivet slag inte bli aktuell.

De ökade utgifterna för ersättning till markägare som kan bli följden av här föreslaget biotopskydd bör enligt utredningen kunna tas inom befintliga ramar för anslag till naturvård. I fråga om skogsmarksbiotoper kan dessutom övervägas att finansiera ersättningen

med medel som nu är anslagna till bidrag för olika skogliga åtgärder.

Av den tidigare beskrivningen framgår att ett flertal av de aktuella biotoperna redan omfattas av skötsel-lagarnas hänsynsregler. Med hänsyn härtill och till storleken av de biotoper varom här är fråga kan antas att ersättningsfallen blir få till antalet.

Det har inte varit möjligt för utredningen att på detta stadium utarbeta bestämmelser för biotopskyddet i naturvårdsförordningen.

Enligt naturvårdsverkets arbetsgrupp utgör naturliga betes- och slåttermarker biotoper som är särskilt skyddsvärda. Utredningen vill dock påpeka att bland annat sådana biotoper i huvudsak är skapade av människan och en förutsättning för att de skall kunna bibehållas är att de hävdas. Av den anledningen är ett generellt biotopskydd för dessa marker inte en tillräcklig åtgärd för att bevara dem för framtiden. Skyddet av dessa områden måste därför kompletteras genom att hävdavtal sluts med markägare eller brukare. Livsmedelspolitiska arbetsgruppens förslag till stöd till landskapsvårdande insatser i samband med förändringar av den svenska livsmedelspolitiken ger ekonomiska förutsättningar för att i förhållandevis stor skala upprätthålla hävd bland annat på här aktuella marker.

Samråd enligt 20 § naturvårdslagen

I direktiven anges att utredningen skall överväga vilka förändringar i naturvårdslagen som behövs för att förhindra att ett för naturmiljön skadligt arbetsföretag kommer till stånd även i sådana fall där

ett förbud inte skulle anses innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Som exempel härpå kan nämnas att länsstyrelsen i dag inte kan förbjuda en viss metod för markberedning och i stället kräva en annan. Länsstyrelsen kan inte heller kräva att en markägare skall bedriva ett visst arbetsföretag på en annan plats än den som markägaren har valt.

Det är visserligen så att en företagare i de flesta samrådssituationer rättar sig efter länsstyrelsens förslag till alternativt utförande. Men det kan anses som en brist i lagstiftningen att möjlighet saknas att meddela förbud för vissa arbetsföretag i undantagsfall. Det synes påkallat att länsstyrelsen erhåller en sådan möjlighet.

I tidigare avsnitt har vissa delar av naturresurslagen beskrivits. Bl.a. har redovisats att bestämmelserna i 2 kap. 3 § lagen innebär att det införts ett generellt skydd för mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt mot sådan ändrad markanvändning som kräver tillstånd. Detta skydd omfattar emellertid inte arbetsföretag som sker inom ramen för pågående markanvändning inom jord- och skogsbruket. Även sådana företag kan komma att skada naturen inom områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt.

Som tidigare anförts åligger det kommunerna att i samband med planläggning enligt plan- och bygglagen ange de områden inom vilka särskild hänsyn behöver tas med tanke på markens och vattnets känslighet från ekologisk synpunkt. Det kommunala arbetet att peka ut ekologiskt särskilt känsliga områden i översiktsplanerna har emellertid endast påbörjats. På sikt kan man dock räkna med att ekologiskt särskilt känsliga

områden kommer att vara angivna och avgränsade genom de kommunala planerna.

Utredningen anser att det ifråga om dessa områden bör vara möjligt att införa en samrådsplikt för arbetsföretag som kan skada naturmiljön. Denna möjlighet bör också vara öppen för andra mindre områden som kan anses vara särskilt skyddsvärda. Den nu föreslagna möjligheten bör införas i 20 § naturvårdslagen och utformas som ett bemyndigande för regeringen eller myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att anmälan om samråd alltid skall göras inom särskilt skyddsvärda områden ifråga om alla arbetsföretag som kan skada naturmiljön.

Genom att utvidga institutet på sätt här föreslagits erhåller man ett flexibelt komplement till art- och biotopskyddet, ett skydd som också kan anpassas för varje områdes särskilda behov och förutsättningar.

Som tidigare sagts medger inte den nuvarande utformningen av 20 § naturvårdslagen befogenhet för myndigheterna att föreskriva så långtgående åtgärder att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Med här föreslagen befogenhet att meddela förbud kan fall tänkas där ägaren av mark får sin markanvändning så begränsad att den kan anses avsevärt försvårad. Med hänsyn härtill måste i 26 § införas en rätt för markägaren att i sådana fall erhålla ersättning av staten. Kostnaderna för eventuella ersättningar bör utgå inom befintliga ramar för anslagen till naturvård.

I utredningens remissvar till livsmedelspolitiska arbetsgruppens förslag till ny livsmedelspolitik (redovisas i bilaga II till betänkandet) ifrågasatte utredningen om det var nödvändigt med en särskild an-

mälningssplikt för att få omföra jordbruksmark till skogsmark eftersom all skogsplantering på jordbruksmark är att betrakta som ett anmälningsspliktigt arbetsföretag enligt 20 § naturvårdslagen. Med den nu föreslagna möjligheten att meddela förbud mot arbetsföretag ges tillräckliga möjligheter att förhindra skogsplantering med hänsyn till natur- och kulturmiljövärden.

För den händelse livsmedelspolitiska arbetsgruppens förslag om anmälningssplikt i skötsellagen genomförs bör övervägas att införa en bestämmelse i 23 § naturvårdsförordningen av innebörd att den som gjort en sådan anmälan även skall anses ha gjort anmälan för samråd enligt 20 § naturvårdslagen.

Utredningens tidigare redovisade förslag, att länsstyrelsen får möjlighet att i vissa undantagsfall förbjuda visst arbetsföretag i samband med samråd, blir tillämpligt även vid samråd i anledning av skogsplantering. Ett förbud mot skogsplantering i samband med samråd enligt 20 § naturvårdslagen måste i princip anses medföra rätt till ekonomisk ersättning för markinnehavaren. Anledningen därtill är att om arbetsgruppens förslag genomförs det inte längre kommer att finnas krav på att jordbruksproduktion skall upprätthållas på jordbruksmark. I framtiden måste man då räkna med att det blir en flytande övergång mellan jordbruk och skogsbruk, och man kan inte längre strikt hålla fast vid att omföring av öppen mark till skogsmark utgör ändrad markanvändning. För att markägaren skall vara berättigad till ersättning bör dock krävas att han vid den tidpunkt då en naturvårdsåtgärd aktualiseras redan vidtagit åtgärder för omföring eller att det finns objektiva belägg för att sådan omföring är förestående. Ett förbud mot att an-

lägga skog kan således, enligt utredningens uppfattning, i vissa fall komma att medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Förstärkning av artskyddet

Enligt direktiven bör utredningen överväga frågan om att utvidga skyddet för växtarter med tillträdesförbud av det slag som finns för att skydda djurlivet. Ett sådant förbud skulle exempelvis innebära att allmänheten utestängdes från möjligheten att besöka en växtlokal under blomningstiden för den aktuella växtarten. Inom naturreservat kan enligt 10 § naturvårdslagen sådant förbud meddelas redan i dag. Det kan i många fall synas vara ett onödigt långtgående ingrepp att behöva bilda reservat för att kunna meddela ett tillträdesförbud. Det finns därför skäl att införa ett sådant skydd på ett smidigare sätt än genom naturreservat och som desutom inte medför så stora inskränkningar för markägaren. En regel som ger befohgenhet att meddela tillträdesförbud till skydd för växtarter bör därför införas. Med hänsyn till allmansrätten bör tillämpningen vara restriktiv.

Enligt direktiven bör utredningen också överväga frågan om att ett skydd för arter skall kunna införas redan innan fara uppkommit att arten skall försvinna, dvs. i förebyggande syfte. I 14 § naturvårdslagen finns regler om fridlysning av växt- och djurarter. Där anges att arter kan fridlysas om fara föreligger att arten försvinner. Enligt utredningens uppfattning ger 14 § redan enligt sin nuvarande formulering tillräckliga möjligheter att införa det skydd som behövs för växt- och djurlivet även om faran mot utrotning inte är akut, det vill säga i förebyggande syfte. Utredningen föreslår dock att man i förtydligande syfte

anger detta genom att ändra 14 § första stycket på följande sätt. "Är fara att växtart (djurart) kan komma att försvinna eller utsättas för plundring, får ...".

Avslutande synpunkter

Enligt direktiven har utredningen även att bedöma om en utveckling av nuvarande former av skydd för arter och biotoper även skulle innebära att Sverige på ett bättre sätt kan fullfölja de internationella åtaganden på naturvårdens område som följer av bl.a. Bern- och våtmarkskonventionerna. Dessutom skall utredningen undersöka vilken gemensam ordning som råder inom EG och ta tillvara de möjligheter till harmonisering som finns.

Enligt utredningens uppfattning är nuvarande utformning av de aktuella konventionerna sådan att Sverige med de förslag som utredningen lägger fram i detta avsnitt väl lever upp till de internationella åtagandena och även har de instrument som behövs för att fullfölja dessa.

Som framgår av det föregående bygger det gemensamma naturvårdsarbetet inom EG huvudsakligen på de internationella konventioner till vilka även Sverige är anslutet. Härutöver har, i vart fall hittills, inom EG frågor om naturvård ansetts vara en nationell angelägenhet. De svenska naturvårdsbestämmelserna synes därför inte komma i konflikt med EG:s nuvarande bestämmelser.

Utredningen kan heller inte se att det skulle medföra några problem att i framtiden harmonisera med EG:s lagstiftning.

De här lämnade förslagen till förstärkt biotopskydd och utökade samrådsbestämmelser överbryggar enligt utredningens mening det "gap" mellan naturvårdslagens nuvarande bestämmelser om områdesskydd och skötsellagarnas hänsynsregler som Svenska naturskyddsföreningen påtalat.

En del av de problem som uppmärksamrats vid tillämpningen av skötsellagarnas föreskrifter om naturvårdshänsyn kan uppenbarligen tillskrivas det förhållandet att många markägare på grund av bristande kunskap har haft svårt att tillämpa reglerna på avsett sätt samt den omständigheten att berörda myndigheter varit försiktiga när det gällt att hävda hänsynsreglerna mot markägare. I detta sammanhang skall därför framhållas att regeringen budgetåret 1989/90 anslagit 10 miljoner kronor till skogsstyrelsen för naturvårdsutbildning av skogsbrukare. Utbildningen skall pågå under en treårsperiod med en, enligt skogsstyrelsens plan, sammanlagd satsning på 30 miljoner kronor. Med en mer stringent tillämpning av bestämmelserna jämte ökad tillsyn och intensifierad information till markägare från både myndigheters och organisationers sida bör viljan och förmågan hos markägarna att leva upp till skötsellagarnas krav på naturvårdshänsyn kunna öka betydligt. Det är enligt utredningen utan tvekan så att de flesta jord- och skogsbrukare har ett genuint intresse av att vårda naturen till framtida generationers fromma.

3.6 Täktverksamhet

3.6.1 Bakgrund

I utredningens uppdrag ingår en översyn av tillämpningen av naturvårdslagens bestämmelser om täktverksamhet. Enligt direktiven bör utredningen därvid behandla ett av naturvårdsverket framlagt förslag att 18 § naturvårdslagen kompletteras med en bestämmelse som innebär att täkttillstånd får vägras den som inte fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd.

Antalet täkter i landet uppgår till omkring 5 900 (1988). De svarar för en årlig produktion av grus och andra material av omkring 86 miljoner ton (1987). Säluvärdet av produktionen är cirka 3,5 miljarder kronor, vilket motsvarar värdet av järnmalmsproduktionen i landet. Av den uttagna volymen används 51 procent till vägar, 14 procent till framställning av betong och 20 procent som fyllnadsmaterial. Den största delen av produktionen, 74 procent, avser naturgrus. Bergkrossmaterial svarar för 22 procent av produktionen, medan en procent av produktionen utgörs av morän. Antalet beslut som rör täktverksamhet uppgår årligen till omkring 800. I genomsnitt är en tjänst per länsstyrelse avsatt för täktärenden. Motsvarande siffra för naturvårdsverket är en halv tjänst.

Gällande lagstiftning

Täkt av grus och andra jordarter regleras i 18 § naturvårdslagen. Enligt paragrafens första stycke gäller att täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter inte får ske utan länsstyrel-

sens tillstånd. Tillståndsplikt föreligger dock inte beträffande täkt för innehavarens husbehov. Härmed åsyftas enligt motiven till naturvårdslagen (prop. 1964:148 s. 75) den förbrukning som krävs för skötseln av en jordbruks- eller skogsfastighet men däremot inte exempelvis ett cementgjuteris grusuttag från egen fastighet. Vid grustäkt för byggande eller underhåll av en samfälld väg torde, enligt motiven, uttag av sådan grusmängd som svarar mot fastighetens delaktighet i vägen, få anses tillgodose fastighetens husbehov.

Tillstånd enligt naturvårdslagen erfordras inte heller för täkt i vattenområde om tillstånd har lämnats enligt vattenlagen (1983:291) eller krävs enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Sedan 1985 gäller även undantag för tillståndsplikt enligt naturvårdslagen beträffande täkt av torv, till vilket bearbetningskoncession har meddelats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Enligt 18 § andra stycket naturvårdslagen gäller att länsstyrelsen får ålägga den som söker täkttillstånd att presentera utredning om behovet av tåkten och en täktplan. Täktplanen innefattar en detaljplanering beträffande brytningen och återställningsarbetena. Av 25 § naturvårdsförordningen följer vidare att ansökan om tillstånd till täkt skall alltefter omständigheterna i det enskilda fallet vara åtföljd av karta, skiss eller den ytterligare utredning som behövs för att bedöma tåkstens inverkan på naturmiljön.

Tillstånd till täkt skall enligt 18 § andra stycket naturvårdslagen förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka företagets menliga inverkan på naturmiljön. Vidare gäller, om särskilda skäl

inte föranleder annat, att tillstånd för sin giltighet skall göras beroende av att säkerhet ställs för de villkor som beslutats. Om säkerheten senare visar sig otillräcklig kan länsstyrelsen föreskriva att tillståndet skall gälla endast om ytterligare säkerhet ställs.

I 18 § tredje stycket naturvårdslagen anges att om annan än markens innehavare skall fullgöra en föreskriven åtgärd, är innehavaren skyldig att tåla att åtgärden utförs.

Genom lagstiftning 1973 infördes i fjärde stycket i 18 § naturvårdslagen möjlighet för länsstyrelsen att efter tio år helt eller delvis upphäva ett täkttillstånd eller att föreskriva ändrade villkor. Även före utgången av tioårsperioden får länsstyrelsen - för det fall det visar sig att föreskrivna villkor inte är tillräckliga för att begränsa eller motverka företagets menliga inverkan på naturmiljön - förena tillståndet med de ytterligare villkor som behövs.

Enligt 18 a § naturvårdslagen, som tillkom 1982, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer ålägga den som driver täktverksamhet eller stenkrossrörelse att lämna de uppgifter om verksamheten som behövs för naturvårdsplaneringen. Närmare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten finns i 27 a § naturvårdsförordningen. Där anges att den som driver tillståndspliktig täktverksamhet eller stenkrossrörelse skall varje år till länsstyrelsen lämna uppgift om produktionen av sten, grus, sand, morän och torv. Länsstyrelsen får medge undantag från uppgiftsskyldigheten om uppgifterna saknar betydelse för naturvårdsplaneringen.

Genom 18 b § naturvårdslagen har länsstyrelsen möjlighet att efter åtagande av en kommun överlåta åt kommunal nämnd att utöva tillsyn över täktverksamheten i kommunen.

Enligt förordning (1984:381) om täktavgift skall innehavare av täkttillstånd till staten betala en täktavgift i samband med att tillstånd meddelas. Täktavgiften skall täcka statens kostnader för prövning och tillsyn av täktverksamhet som är tillståndspliktig enligt naturvårdslagen eller för vilken tillstånd erhållits enligt vattenlagen.

Matjordstäkter regleras förutom i naturvårdslagen även i lagen om skötsel av jordbruksmark (skötsellagen). Enligt 4 § andra stycket skötsellagen får på jordbruksmark som är lämplig för jordbruksproduktion täkt av matjord för kommersiellt bruk inte ske utan tillstånd av lantbruksnämnden. Samordningen av tillståndsprövningen sker enligt 25 § andra stycket naturvårdsförordningen så att om länsstyrelsen beviljar tillstånd enligt 18 § naturvårdslagen skall ärendet överlämnas till lantbruksnämnden för prövning enligt skötsellagen.

Sedan den 1 juli 1989 är vidare miljöskyddslagstiftningen tillämplig på täktverksamhet. Genom miljöskyddsförordningen (1989:364) gäller således tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen (1969:387) för större berg- och torvtäkter. Tillstånd söks hos länsstyrelsen. För andra täkter gäller anmälningsskyldighet enligt miljöskyddslagen. Sådan anmälan skall göras till miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Täktreglernas tillämpning

För tillämpning av naturvårdslagens regler om täkt har naturvårdsverket givit ut allmänna råd, (Täkt - allmänna råd 1979:4). Under 1960- och 1970-talet har grusinventeringar utförts. Syftet med inventeringarna har främst varit att från naturvårdssynpunkt klassificera de områden där grusfyndigheterna finns. Sedan rätten till ersättning vid vägrat tillstånd till täkt togs bort 1973, har täkterna i huvudsak kunnat styras bort från områden med stora naturvärden. De har också till stor del kunnat lokaliseras så att de inte blivit störande från vägar, friluftsområden, bebyggelse och stränder. De täkter som man alltjämt ser inom sådana områden är ofta äldre täkter, övergivna före naturvårdslagens tillkomst, eller täkter som tillåtits fortsätta för att få en lämplig avslutning. Beträffande de senare täkterna har den minskade byggnadsverksamheten under senare år medfört att de inte kunnat avslutas så snart som man önskat.

Samtliga täkter som tas ur bruk blir numera efterbehandlade. Naturvårdsverket har givit ut ett särskilt meddelande om hur efterbehandling bör göras. Den säkerhet som tillståndshavaren måste ställa utgör ett verksamt påtryckningsmedel för att få efterbehandling till stånd. Endast i ett fåtal fall har säkerheten behövt tas i anspråk.

Antalet täkter är stort. På flera håll i landet är antalet för stort i förhållande till behovet. Naturvårdsmyndigheterna strävar sedan fler år tillbaka efter att minska antalet täkter. Från 1982 till 1988 har antalet gått ner med omkring 2 100. Nedgången förklaras även av minskad byggnads- och anläggningsverksamhet under senare år.

I syfte att förbättra samhällets möjligheter att hålla med grus och annat täktmaterial genom främst en bättre planering av täktverksamheten vidtogs 1982 en del lagstiftningsåtgärder. Sedan den 1 juli 1983 föreligger sålunda skyldighet för den som driver täktverksamhet att årligen lämna uppgifter om produktion, användning och kvarvarande mängd material i täkterna. Insamling av sådana uppgifter har skett sedan 1984. Genom att sammanställa uppgifter från flera år erhålls en relativt god bild av situationen.

En annan åtgärd som vidtogs var beslut om länsvisa inventeringar av naturgrus och alternativa material bl.a. bergkrossmaterial. Naturvårdsverket, som har det centrala ansvaret för inventeringarna, har utfärdat allmänna råd till länsstyrelserna om hur inventeringarna bör utföras. Råden tar upp inventering av naturgrus över och under grundvattenytan samt av berg och grov morän. Även användbara restprodukter inventeras.

Inventeringar pågår i alla län utom tre, där de är slutförda. Samtliga inventeringar beräknas vara avslutade 1994.

Genom inventeringarna ökar kunskapen om grusförsörjningsläget i landet. Uppgifterna datalagras hos Sveriges geologiska undersökning. Som bristregioner vad gäller naturgrus framstår Blekinge, sydvästra Skåne, Göteborgs och Bohus län, delar av Östergötland, Stockholms och Jämtlands län. Härutöver finns flera lokala bristområden. Möjligheterna att ersätta naturgrus med krossat berg är relativt goda, men transportavstånd och de miljöstörningar i form av t.ex. buller och damm som verksamheten medför innebär begränsningar.

För att få ett bättre underlag för ställningstaganden i tillståndsfrågor innan de regionala inventeringarna har genomförts, infördes genom lagstiftning 1982 också möjlighet att av sökanden i ett täktärende kräva den utredning som behövs för att belysa behovet av den täkt ansökan avser. Sådan behovsutredning begärs i praktiken sällan eftersom länsstyrelserna vid sin prövning av behovet av täkterna utnyttjar resultaten av inventeringarna och några års produktionsuppgifter.

Grushushållningsplanering

Genom regionala inventeringar skapas förutsättningar för en regional grushushållningsplanering. Det sker genom att grusinventeringarna kompletteras med en genomgång av behoven av material för anläggnings- och byggnadsverksamhet. Naturvårdsverket arbetar med att förmå kommunerna att i regional samverkan upprätta grushushållningsplaner.

Verket har givit ut allmänna råd för sådan grushushållningsplanering. I dessa tas upp hur tillgångar och behov bör ställas mot varandra, hur materialet bör analyseras, planöversväganden göras och riktlinjer ställas upp. Råden ansluter väl till naturresurslagen och plan- och bygglagen.

I samband med länsstyrelsernas grusinventeringar har flera kommuner också beslutat att tillsammans komplettera inventeringarna till grushushållningsplaner. Sådana arbeten pågår i Östergötlands och Blekinge län. Härutöver har ett stort antal kommuner visat intresse för att upprätta grushushållningsplaner. Intresset delas av länsstyrelserna, som dock saknar resurser att själva utföra detta arbete.

Täkttillsyn

Den löpande tillsynen av täkter är enligt naturvårdsverkets uppfattning eftersatt i hela landet. Orsaken härtill är att länsstyrelserna saknar resurser för denna del av verksamheten. Endast ett fåtal kommuner har formellt övertagit tillsynen från länsstyrelserna. Det förekommer emellertid att kommuner efter överenskommelse med länsstyrelsen hjälper till att utöva täkttillsyn genom särskilt anställda grustillsyningsmän. Mest utbredd är denna samverkan i Västerbottens län. Kommunförbundet har dock rekommenderat kommunerna att ta över tillsynen först om ersättning för arbetet kan påräknas.

Täktavgift

Täktavgiftssystemet fungerar enligt naturvårdsverket bra men innebär ett betungande merarbete för länsstyrelserna. Medlen, som för budgetåret 1987/88 uppgick till 11,6 miljoner kronor, går in i statskassan. De används förutom till att täcka kostnaderna för provning och tillsyn av täkter även till inventeringarna. De naturvårdande myndigheterna och branschorganisationerna hade förväntat sig eller t.o.m. förutsatt att en förstärkning av resurserna för bl.a. täkttillsyn skulle bli följden av att en avgift infördes. En förstärkning av resurserna med två miljoner kronor har skett.

3.6.2 Överväganden och förslag

De ändringar av täktbestämmelserna i naturvårdslagen som skedde 1982, varvid bl.a. infördes möjlighet att begära behovsutredning och produktionsuppgifter, har medfört att hushållningsfrågan numera beaktas i högre

grad än tidigare och att antalet tåkter minskat. Utifrån de årliga sammanställningarna av produktionsuppgifter kan också hushållningsmålen på ett annat sätt än tidigare relateras till siffror t.ex. om antalet tåkter och andel alternativmaterial. Inventeringar och hushållningsplaner kommer, i takt med att de tas fram, också att styra verksamheten mot bättre hushållning med naturresurser och miljö. Det markant ökade intresset för berg istället för naturgrus är ett tydligt tecken på detta. Ändringarna 1982 har således inneburit att utvecklingen på kortare tid går åt rätt håll. Den fulla effekten av ändringarna uppnås dock inte förrän inventeringar och hushållningsplaner finns för alla de områden där de behövs.

Genom att naturresurslagen skall tillämpas vid naturvårdslagens täktprövning har förutsättningar skapats för att denna prövning skall bli mer allsidig. Den kritik om brist på allsidig belysning som tidigare med visst fog kunde riktas mot prövningen av täktverksamhet är därmed inte längre berättigad.

Den tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöskyddslagen som numera föreligger för täktverksamhet kommer att bidra till att miljöskyddsfrågorna får en mer noggrann behandling. Detta är nödvändigt bl.a. med tanke på en förväntad ökning av bergtäkterna. Denna verksamhet är i hög grad att jämföra med annan industriell verksamhet.

Ändringarna angående täktverksamhet i miljöskyddslagstiftningen har också medfört att medborgarinflytandet har ökat i dessa frågor. De krav som ibland framförts i detta avseende har nu tillgodosetts genom miljöskyddslagens förfaranderegler, t.ex. bestämmelsen i 12 a § miljöskyddslagen, som föreskriver samråd

med bl.a. organisationer och enskilda innan ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet görs.

Förslag till ändringar

Som ovan nämnts har genom ändringar i såväl naturvårdslagen som andra författningar täktverksamheten fått en betydligt bättre reglering än tidigare. Det gäller främst hushållningen med grus och andra täktmaterial samt skyddet för miljön. Behovet av ändringar i naturvårdslagens bestämmelser om täktverksamhet är därför begränsat. I det följande behandlas dock några fall där ändringar kan vara aktuella.

Till utredningen har överlämnats en skrivelse från naturvårdsverket med förslag om införande av möjlighet för länsstyrelsen att vid prövning av fråga om täkttillstånd vägra en sökande tillstånd, om han inte fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd.

Förslaget har behandlats vid naturvårdsverkets årliga överläggningar med länsstyrelserna om täktverksamhet och av dessa bedömts som mycket angeläget.

Fördelen med förslaget anses bestå i att det skulle skapa ett verksamt påtryckningsmedel för att få de som söker förnyade eller ytterligare täkttillstånd att efterbehandla och ställa i ordning sina nuvarande täkter. För närvarande tvingas länsstyrelserna att ägna alltför mycket tid åt upprepade påminnelser, förelägganden, besiktningar, besvarande av remisser vid överklaganden m.m. för att få föreskrivna åtgärder utförda. Det upplevs vidare som otillfredsställande för länsstyrelsernas personal att tvingas med-

delar nytt täkttillstånd till en sökande som i många år misskött sin tidigare täkt.

Det är angeläget att effektivisera handläggningen av täktärendena för att därigenom spara länsstyrelsernas tid och resurser för annat viktigt naturvårdsarbete. Den föreslagna möjligheten att vägra den täkttillstånd som inte uppfyllt villkor enligt tidigare tillstånd måste utgöra ett inte oväsentligt incitament för en täktinnehavare att fullgöra sina skyldigheter. Därigenom skulle den medföra att länsstyrelserna besparades en del av sitt tillsynsarbete och att handläggningen således blev effektivare.

Mot bakgrund av det sagda finner utredningen att en bestämmelse av den innebörd naturvårdsverket föreslår bör införas i 18 § naturvårdslagen.

Från flera håll har framförts förslag om att husbehovstäkter inte skall vara undantagna från tillståndsplikt. Det har därvid hävdats att dessa utgör ett allt större problem. I samband med inventeringarna har vidare påträffats exempel på att för naturvården mycket värdefulla objekt förstörts av husbehovstäkter. Den reglering av husbehovstäkterna som sker med stöd av 20 § naturvårdslagen anses inte tillräcklig eftersom verksamheten därvid inte kan förbjudas.

Krav på att även husbehovstäkter skall omfattas av det generella tillståndstvänet för täkter har framförts tidigare, bl.a. i naturvårdskommitténs betänkande Naturvård I, Strandskydd, Landskapsvård, Förvaltning (Ds Jo 1974:1). I propositionen 1974:166 (s. 101) anförde departementschefen, att även enligt hans uppfattning kunde husbehovstäkter i många fall innebära från naturvårdssynpunkt olämpliga ingrepp i

landskapet. Departementschefen instämde dock i re-
missinstansernas uppfattning att helt obetydliga ut-
tag inte rimligen kunde underkastas tillståndsplikt
och att det var svårt att i lag bestämma en för hela
landet gällande kvantitativ gräns ovanför vilken
tillståndsplikt skulle föreligga. I stället hänvisade
departementschefen till möjligheten att reglera hus-
behovstäkterna genom bildande av naturvårdsområde el-
ler bestämmelserna om samrådsskyldighet.

Utredningen anser, i likhet med dåvarande departe-
mentschefen, att det skulle föra för långt att införa
tillståndsplikt för husbehovstäkter. Om, såsom utred-
ningen föreslår, 20 § naturvårdslagen ändras så att
det blir möjligt att efter samråd förbjuda ett ar-
betsföretag, bör det finnas tillräckliga instrument
för att komma tillrätta med problemen med husbehovs-
täkter.

Som ovan nämnts prövas för närvarande täkt av matjord
på produktiv jordbruksmark enligt såväl skötsellagen
som naturvårdslagen. Vid prövning enligt skötsellagen
skall hänsyn tas till både jordbruksintresset och na-
turvårdens intressen. Enligt det ovan nämnda försla-
get till en ny livsmedelspolitik kommer nuvarande
tillståndsplikt för att ta jordbruksmark ur produk-
tion att ersättas med en anmälningsskyldighet. Till-
ståndsplikten för matjordstäkt på jordbruksmark som
är lämplig för jordbruksproduktion föreslås dock
kvarstå.

Det kan i detta sammanhang diskuteras huruvida det är
möjligt att avvara prövningen av matjordstäkter en-
ligt naturvårdslagen för att frigöra länsstyrelsernas
resurser för annat arbete.

Generell tillståndsplikt för matjordstäkt på jordbruksmark som är lämplig för jordbruksproduktion infördes genom skötsellagens tillkomst. Vid remissbehandlingen av förslaget till skötsellagen ifrågasattes från några remissinstanser om inte bestämmelserna om täkt av matjord i naturvårdslagen lämpligen borde flyttas till den nya lagen. Departementschefen anförde emellertid (prop. 1978/79:163 s. 16 f) att bestämmelserna om matjordstäkt i naturvårdslagen till skydd för naturmiljön borde bibehållas.

Genom lagstiftning 1984 infördes den tidigare nämnda i 6 a § skötsellagen intagna allmänna regeln om hänsyn till naturvårdens intresse vid bedrivande av jordbruk. I förarbetena till bestämmelsen angavs (prop. 1983/84:96 s. 6) att lagregleringen skulle fastställa de krav på hänsyn som mera generellt bör ställas på jordbrukarna, vid sidan av de situationer då naturvårdsintressena kräver särskilda eller strängare föreskrifter enligt naturvårdslagen.

Det torde måhända var möjligt att med stöd av skötsellagen reglera frågor om lokalisering och utformning av matjordstäkter på i huvudsak samma sätt som med naturvårdslagen. En brist synes dock föreligga i det att skötsellagen inte är anknuten till naturresurslagen, varigenom dess hushållningsbestämmelser och avvägningsregler inte uttryckligen är tillämpliga vid prövning enligt skötsellagen. Möjligheterna att åstadkomma en godtagbar efterbehandling av täkterna torde vidare vara mindre med stöd av skötsellagen än enligt naturvårdslagen främst eftersom det inte är möjligt att enligt skötsellagen ställa krav på ekonomisk säkerhet för fullgörande av efterbehandlingen. Med hänsyn till det anförda och då det måhända kan förväntas ett ökat intresse för matjordstäkter om

åkerarealer frigörs från jordbruksproduktion i enlighet med förslaget om en ny livsmedelspolitik anser utredningen, att det inte finns tillräckliga skäl att slopa naturvårdslagens tillståndsprövning av matjordstäckter.

Enligt 18 § naturvårdslagen gäller som huvudregel att täkttillstånd för sin giltighet skall göras beroende av att säkerhet ställs för föreskrivna villkor. Detta innebär att beslutet om täkttillstånd expedieras till den sökande, men att denne inte får ta det i anspråk förrän säkerhet ställts. Förfarandet medför risk för att takten ändå påbörjas utan att säkerhet ställs.

Problemen för länsstyrelserna att från tillståndshavare infordra säkerhet för efterbehandlingsåtgärder föranledde naturvårdskommittén att i sitt betänkande Naturvård och täktverksamhet (SOU 1979:14) föreslå en bestämmelse i naturvårdsförordningen enligt vilken länsstyrelsen gavs rätt att hålla inne expeditionen av ett tillståndsbeslut tills sökanden i ärendet ställt den säkerhet som kunde godtas av länsstyrelsen.

Naturvårdskommitténs förslag fick ett blandat mottagande av remissinstanserna (se prop. 1981/82:220 s. 88 ff). Många ansåg den föreslagna åtgärden mindre effektiv med hänsyn till att en täkt, för vilken tillstånd beviljats, kunde påbörjas trots att tillståndsbeslutet inte hade expedierats. En länsstyrelse hävdade att det föreslagna förfarandet stred mot 18 § expeditionskungörelsen (1964:618).

Den föreslagna bestämmelsen i naturvårdsförordningen återfinns inte i den angivna propositionen om ändring i naturvårdslagen. Ett förfarande liknande det som

naturvårdskommittén föreslog används dock av de flesta länsstyrelser genom att de ger sökanden tillfälle att inkomma med säkerhet i samband med att inkomna yttranden, förslag till beslut och täktavgift kommuniceras enligt förvaltningslagen.

En lämplig ordning för att förmå sökanden att inkomma med säkerhet för efterbehandlingsarbeten är att genom ändring i 18 § naturvårdslagen öppna möjlighet för länsstyrelsen att kräva att säkerhet ställs innan beslut om täkttillstånd meddelas. Det torde kunna ske så att länsstyrelsen, efter det att sökanden underrettats om de villkor som kommer att gälla för beslutet, anmodar denne att inkomma med säkerhet.

3.6.3 Avverkning av skog för täktändamål - gällande lagstiftning och förslag till ändring

Av intresse vid behandlingen av naturvårdslagens bestämmelser om täktverksamhet är även reglerna i skogsvårdslagen om anmälningsplikt respektive tillståndsplikt vid avverkning av skog.

På all mark som är skogsmark enligt skogsvårdslagen gäller enligt 17 § denna lag och 18 § skogsvårdsförordningen (1979:791) anmälningsskyldighet vid avverkning som är föranledd bl.a. av att marken skall tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion. Anmälan skall ske enligt bestämmelser som preciserats genom föreskrifter som skogsstyrelsen meddelar efter samråd med naturvårdsverket. I fråga om avverkning för täktändamål sägs följande i nu gällande föreskrifter (SKSFS 1986:6). "Anmälan erfordras inte om tillstånd till täktverksamhet erhållits av länsstyrelsen". Detta undantag har motiverats av önskemål om

att nå förenklade procedurer för sökanden. Länsstyrelsen förutsätts i sin beredning ta de kontakter som kan erfordras med skogsvårdsstyrelsen.

När det gäller skog som av regeringen med stöd av 18 § skogsvårdslagen avsatts som svårföryngrad skog eller skyddsskog, gäller enligt 19 § skogsvårdslagen att tillstånd skall inhämtas från skogsvårdsstyrelsen för all avverkning, utom för röjning och gallring som främjar skogens utveckling. Tillstånd erfordras således även för avverkning som sker för att möjliggöra tåkt och oberoende av avverkningsytans storlek.

Svårföryngrad skog är all skogsmark på Öland och Gotland samt omkring fyra miljoner hektar i Norrlands inland från Kopparbergs län och norrut. Skyddsskog finns i de fyra sydliga länen och är avsatt som skydd mot sand- eller jordflykt. I de nämnda begreppen ingår all skogsbevuxen mark som inte används till annat ändamål, således även impediment t.ex. flygsandfält.

Skogsstyrelsen har inte bemyndigande att här, som i fråga om anmälningsskyldighet enligt 17 § skogsvårdslagen, meddela föreskrifter om tillståndspliktens närmare materiella innebörd. Den som vill öppna tåkt och därför måste avverka skog är således skyldig att söka tillstånd hos skogsvårdsstyrelsen för att få utföra avverkningen.

I fråga om skyddsskog är tåktverksamhet en sådan ändring av markanvändningen att en ingående prövning av risken för sand- och jordflykt är befogad och nödvändig. Det bör likväl övervägas om prövning av ifrågasvarande ärenden skall behöva ske hos både skogsvårdsstyrelsen och länsstyrelsen. Utgångspunkten bör vara att det skall vara tillfyllest att den sökande vänder

sig till en statlig myndighet för att få en sådan fråga prövad. Det får ankomma på myndigheterna att tillgodose att en allsidig prövning blir gjord.

Mot bakgrund av det sagda föreslår utredningen, att 19 § skogsvårdslagen ändras så att tillstånd från skogsvårdsstyrelsen inte behövs om tillstånd till täktverksamhet krävs av länsstyrelsen enligt naturvårdslagen. Ansökan bör således göras hos länsstyrelsen, som har att inhämta skogsvårdsstyrelsens yttrande om täktavverkningen skall ske inom svårför-yngrad skog eller skyddsskog. Länsstyrelsen bör, om skogsvårdsstyrelsen anser risk föreligga för fjällgränsens nedflyttande eller för sand eller jordflykt, avslå ansökan på dessa grunder utan att skogsvårdsstyrelsen fattar särskilt beslut härom.

3.7 Markavvattning

3.7.1 Bakgrund

I utredningens uppdrag ligger att utvärdera tillämpningen av bestämmelsen i 18 c § naturvårdslagen om tillståndsplikt för markavvattning. Enligt utredningens direktiv är det angeläget att få en belysning av hur bestämmelsen har tillämpats och om den har fått den avsedda effekten, nämligen att bevara så många våtmarker som möjligt och att i samband med dikningsföretag begränsa eller motverka skada på naturmiljön.

Regeringen har till utredningen överlämnat framställningar från bl.a. skogsstyrelsen om undantag från tillståndsplikten i 18 c § när det gäller dikning som bara syftar till att dränera ett vägområde. Från Svenska naturskyddsföreningen har utredningen mottagit en skrivelse som behandlar dikningsföretagens effekter på miljön.

I det följande behandlas inledningsvis behovet av ett skydd för våtmarker samt bakgrunden till bestämmelsen om tillståndsplikt för markavvattning. Därefter redovisas svaren på en enkät om tillämpningen som utredningen har skickat ut till ett antal länsstyrelser. I avsnitt 3.7.4-8 lämnas förslag till vissa ändringar i naturvårdslagen och i skogsvårdslagen som bl.a. innebär en skärpning av tillståndsprövningen i vissa regioner och en anmälningssplikt för s.k. skyddsdikningar.

Behovet av skydd för våtmarker

Våtmarker är en av de naturtyper där behovet av ett skydd mot exploatering särskilt har aktualiserats på senare år. Insikten har ökat om att våtmarkerna representerar betydelsefulla och känsliga ekosystem med delvis unika växt- och djursamhällen. Genom våtmarks-konventionen (Convention on Wetlands) har Sverige bl.a. åtagit sig att verka för bevarandet av de områden som anges i konventionens lista över våtmarksområden av internationell betydelse. För Sveriges del omfattar listan f.n. 30 områden. I prop. 1987/88:85 om miljöpolitiken inför 1990-talet betonas vikten av att bevara så många våtmarker som möjligt, eftersom de har stor betydelse för vattenhushållningen och för bibehållandet av ett levande landskap. Enligt departementschefen är det särskilt angeläget att översilningsvåtmarker, sumpskogar samt våtmarker i sydligaste Sverige, främst nära kusterna och på Öland och Gotland, bevaras. Därutöver är det angeläget att i samband med dikningsföretag begränsa eller motverka skada på naturmiljön (prop. s. 62).

Arealen våtmark i Sverige har beräknats till ca 8,4 milj. ha, varav två tredjedelar är belägen i Norrland. Av denna areal utgör 5,0 milj. ha impediment, dvs. improduktiv mark med en årlig skogsproduktion som understiger $1 \text{ m}^3/\text{ha}$. Resterande 3,4 milj. ha utgörs av produktiv skogsmark (sumpskog), som i sin tur består av hälften torvmark (med ett torvlager som överstiger 30 cm) och hälften våt fastmark. Begreppet sumpskog innefattar många olika typer av växtsamhällen. Exempel på sådana är tallmossar, gransumpskog, glasbjörksumpskog, alkärr och högörtskog. Arealen di-kad mark uppgår till ca 1,1 milj. ha, varav 0,7 milj. ha kan klassificeras som sumpskog och 0,4 milj. ha

som impediment eller icke våt fastmark. (källa: B Hånell, SLU Skogsfakta nr 8, 1985).

Våtmarker kan exempelvis exploateras för användning inom jordbruket för energiskogsodling och för torvtäkt. Viktigast är emellertid den mycket omfattande dikningsverksamhet som numera bedrivs inom skogsbruket, dels i form av avvattning av nya områden för skogsproduktion och dels i form av s.k. skyddsdikning i syfte att vidmakthålla produktionsförmågan på avverkade områden. Som exempel kan nämnas att ca 18 400 ha mark skogsdikades år 1987. Arealen skyddsdikad mark samma år kan beräknas till ca 35 000 ha.

Våtmarkernas skyddsvärde har tidigare främst ansetts bero på att de utgör en hotad biotop med unika växt- och djurarter. Insikten har dock ökat att våtmarkerna har en betydelse även i ett vidare ekologiskt perspektiv, vilket antyds av det nyss nämnda uttalandet i den miljöpolitiska propositionen. De utgör således en viktig del i kultur- och odlingslandskapet. Ett sådant synsätt medför bl.a. att också mindre våtmarker utan individuellt skyddsvärde kan vara viktiga att bevara på grund av deras betydelse för landskapet som helhet.

Vidare har det alltmer börjat uppmärksammas att en dikningsverksamhet kan leda till miljöstörningar av olika slag. Våtmarker har exempelvis en mycket stor förmåga att binda kväveföreningar som släpps ut i vattendrag. Sådana utsläpp härrör i stor utsträckning från jord- eller skogsbruk. Genom dikningar samt rätning och kulvertering av vattendrag kan utsläppen komma att transporteras direkt ut i havet, med övergödning och bl.a. algblomning som följd, i stället för att bindas i våtmarksområden. Enligt en undersök-

ning avseende Laholmsbuktens tillrinningsområde (meddelande nr 1989:10 från länsstyrelsen i Hallands län) är en återställning av våtmarker den mest kostnadseffektiva metoden för att reducera kväveutsläppen till Laholmsbukten och motverka övergödning av havsmiljön. Andra undersökningar har också visat på de negativa konsekvenser som dikningar kan leda till i form av urlakning av kväve, humusämnen, metaller m.m. (jämför statens naturvårdsverks rapport 3270, Skogs- och myrdikningens miljökonsekvenser, 1987).

Regeringen har nyligen anslagit medel för bidrag till jordbruksföretag som vidtar åtgärder som minskar den spannmålsproducerande arealen och ökar variationsrikedomen i kulturlandskapet i framför allt slättbygder. I riktlinjerna för detta s.k. NYLA-stöd anges anläggandet av våtmarker och avveckling av befintliga markavvattningsföretag som några av de åtgärder som bör var berättigade till bidrag.

Behovet av forskning när det gäller miljökonsekvenserna av dikningar måste alltså bedömas som stort. Särskilt gäller detta skogsdikningarna. I samband med att riksdagen år 1990 beslutat om en sänkning av ramen för bidrag till dikningar markerades behovet av att närmare studera olika skogsbruksåtgärders betydelse för läckage av näringsämnen m.m. från skogsbruk (jfr. prop. 1988/89:100 bil. 11 s. 48, JoU 12).

Gällande bestämmelser

Före tillkomsten av 18 c § och den nya vattenlagen (1983:291) fanns det för naturvårdens del inte några skyddsregler speciellt tillämpliga på våtmarker. Skyddet av våtmarker fick tillgodoses genom naturvårdslagens allmänna skyddsformer (naturreservat,

naturvårdsområde), genom samrådsskyldigheten enligt 20 § naturvårdslagen och genom hänsynsreglerna i skötsellagen och skogsvårdslagen.

I den nya vattenlagen infördes bestämmelser om att hänsyn vid dikningsföretag skall tas till allmänna intressen, bl.a. naturvårdsintresset. En tillståndsplikt för markavvattningsföretag även enligt naturvårdslagen aktualiserades av jordbruksutskottet i samband med behandlingen av vattenlagsförslaget. Utskottet ansåg att det i viss mån var osäkert om naturvårdsintressena kunde hävdas tillräckligt starkt gentemot exploateringsintressen m.m. vid den prövning av ett markavvattningsföretag som skall ske enligt vattenlagen. Den nu gällande ordningen med en särskild prövning av avvattningsföretaget enligt 18 c § naturvårdslagen infördes därför. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 1986 (prop. 1985/86:159, JoU 21, rskr. 269, SFS 1986:262).

Prövningen enligt 18 c § sker regelmässigt innan ett eventuellt prövningsförfarande enligt vattenlagen kommer till stånd, vilket medför att det senare förfarandet ofta kan förenklas. Naturvårdsverket har i december 1988 gett ut allmänna råd (88:6) om tillämpningen av 18 c §.

Begreppet markavvattning i 18 c § är detsamma som i vattenlagen. Därmed avses enligt paragrafens första stycke åtgärder för att avvattna mark, för att sänka eller tappa ur en sjö eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål. Tillstånd behövs enligt andra stycket inte för rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge och inte heller för detaljdränering genom täckdikning, om det

inte föreligger sannolika skäl för att företaget medför menlig inverkan på naturmiljön. Motsvarande bestämmelser finns beträffande tillståndsskyldigheten enligt vattenlagen. Tillstånd enligt 18 c § naturvårdslagen krävs inte heller för avvattning i samband med torvtäkt, om tillstånd till täkten har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter m.m.

De tillstånd som länsstyrelsen lämnar kan förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka menlig inverkan på naturmiljön av företaget. Länsstyrelsen får enligt 18 c § tredje stycket och 20 § naturvårdsförordningen för visst område föreskriva undantag från skyldigheten att söka tillstånd. En ansökan om tillstånd skall enligt 25 § naturvårdsförordningen alltefter omständigheterna i det särskilda fallet vara åtföljd av karta, skiss eller ritning samt den ytterligare utredning som behövs för att företagets inverkan på det skyddade intresset skall kunna bedömas.

Utanför 18 c § faller sådan skyddsdikning, som utförs på produktiv skogsmark för att hindra att grundvatten stiger efter en slutavverkning. Om en sådan dikning kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, omfattas den dock av samrådsskyldigheten enligt 20 § naturvårdslagen.

Gränsdragningen mellan markavvattning och skyddsdikning är också betydelsefull med hänsyn till de ersättningsprinciper som gäller i anledning av åtgärder enligt naturvårdslagen. En inskränkning i rätten att utföra skyddsdikning kan medföra rätt till ersättning för markägaren, eftersom ingreppet kan ses som ett försvårande av pågående markanvändning. Ett markavvattningsföretag ses inte som ett led i pågående

markanvändning, varför ett vägrat tillstånd inte kan grunda ersättningsskyldighet för staten.

Skyddsdikning är en åtgärd som en fastighetsägare kan vara skyldig att utföra enligt skogsvårdslagen för att uppfylla reproduktionskravet i lagen efter en avverkning. Han kan däremot inte enligt lagen åläggas att utföra markavvattning (skogsdikning).

Statsbidrag har utgått till skogsdikning av våtmarker enligt 8 § förordningen (1979:792) om statligt stöd till skogsbruket. För budgetåret 1988/89 utbetalades statliga bidrag till skogsdikning av 12 283 hektar mark. Ramen för bidragen till dikning har dock för budgetåret 1989/90 minskats med nästan hälften (från 10 till 5,5 milj. kr.) och i budgetpropositionen 1990 föreslås att dikningsbidraget avvecklas helt (prop. 1989/90:100 bil. 11, s. 41).

Bidrag kan också lämnas till återväxtåtgärder efter avverkning av sådan lågproducerande skog som avses i 5 § 3 skogsvårdslagen. Ett sådant bidrag kan bl.a. avse kostnaden för skyddsdikning.

Skogsvårdslagstiftningen innehåller inte några bestämmelser som direkt tar sikte på våtmarker. Hur en avverkning skall utföras beror dock bl.a. på vattenhalten i marken. På produktiva våta skogsmarker, dvs. mark som utgör skogsmark i skogsvårdslagens mening, gäller att slutavverkning endast får göras på sätt som är ändamålsenligt för anläggning av ny skog. Kalavverkning är av olika skäl sällan en sådan åtgärd. Är betingelserna i något fall sådana att ny skog inte kan förväntas inom rimlig tid är en slutavverkning enligt 12 § skogsvårdslagen inte tillåten. Om tillstånd till markavvattning inte har erhållits gäller

enligt skogsvårdslagstiftningen att marken efter en avverkning skall behålla sin status som fuktig/våt skogsmark.

På impediment, som inte utgör skogsmark i skogsvårdslagens mening, finns inte några regler om tillåtlighet eller prövning av en avverkning. I skogsstyrelsens föreskrifter till 21 § skogsvårdslagen sägs dock att slutavverkning på impediment i regel skall undvikas. Särskilda regler gäller för impediment som utgör skyddsskog eller svårföryngrad skog (2 § första stycket 2 skogsvårdslagen). För sådan skog gäller krav på tillstånd för slutavverkning. Sådant tillstånd skall inte medges om förhållandena är sådana att ny skog inte kan förväntas erhållas inom rimlig tid.

3.7.2 Länsstyrelsernas tillämpning av 18 c §

För att få en belysning av hur bestämmelsen om markavvattnings tillämpas har utredningen genomfört en enkät, som har besvarats av 15 länsstyrelser. Enkätens resultat redovisas i det följande.

Ärendemängder

Av tabell 1 framgår hur många ärenden som har avgjorts under år 1988, fördelat på olika ändamål. Mängden ärenden varierar mellan olika länsstyrelser. Som väntat dominerar skogsdikningarna kraftigt, särskilt i Norrlandslänen. Vid en jämförelse med siffermaterial från naturvårdsverket avseende det första året då 18 c § tillämpades (juli 1986-juni 1987) framgår att antalet beslut från länsstyrelserna i syd- och mellansverige är relativt oförändrat. I Norrlandslänen har antalet avgjorda ärenden däremot

ökat påtagligt, vilket kan bero på att kunskapen om bestämmelsen ökat hos skogsägarna.

Av svaren framgår vidare att möjligheten att förena tillstånden med villkor ofta utnyttjas. Några länsstyrelser tidsbegränsar tillstånd till fem år och förenar dem med generella villkor om vilka naturvårdshänsyn som skall tas.

Antalsmässigt dominerar ansökningarna från enskilda markägare. Den av länsstyrelserna uppskattade medelarealen för markavvattningsobjekten rör sig kring 20 hektar för skogsdikningarna.

Tabell 1: Antal avgjorda ärenden 1988

Län	skogs- bruk	jord- bruk	övrigt	TOTALT	Antal avslag
Malmöhus	3	6	3	12	1
Kristianstad	93	9	5	107	3*
Blekinge	9	1	—	10	1
Halland	109	4	—	113	13
Kalmar	39	3	—	42	—
Göteborgs o Bohus	16	7	—	23	—
Östergötland	31	7	—	38	17*
Skaraborg	25	14	1	40	—
Södermanland	5	4	1	10	1
Stockholm	7	4	2	13	—
Örebro	54	1	—	55	—
Värmland	84	11	3	98	—
Västernorrland	61	1	—	62	7*
Jämtland	43	—	—	43	3*
Västerbotten	64	5	2	171	14*
Norrbottnen	40	2	—	142	5
Summa:	883	79	17	979	65

* helt eller delvis (uppgifter om meddelade tillstånd från övriga län kan innefatta ansökningar som delvis har avslagits).

Handläggning_

Den genomsnittliga handläggningstiden för ärendena är kort, i flertalet fall mellan en och tre månader. Vid årsskiftet 1988/89 fanns en balans hos de aktuella länsstyrelserna på totalt 237 ärenden, dvs. mindre än en fjärdedel av det antal ärenden som avgjordes under år 1988.

När det gäller handläggningen i övrigt framgår att formella remisser till andra myndigheter - t.ex. kommuner - förekommer i liten omfattning. Några länsstyrelser anger att kommunernas intresse för dessa frågor är begränsat. I en del fall tas mera informella kontakter med exempelvis ideella organisationer eller kommunala tjänstemän. När det gäller skogsdikningarna kommer nästan samtliga ärenden till länsstyrelserna via skogsvårdsstyrelserna, som då bifogar yttranden om företagets lämplighet från skogsvårds- och ibland även från naturvårdssynpunkt. En del länsstyrelser anger att det är sällsynt att en individuell prövning av naturvårdsaspekten sker hos skogsvårdsstyrelserna. När det gäller dikningar för jordbruksändamål kommer ansökningarna i varierande omfattning via lantbruksnämnderna. Endast två länsstyrelser anger att nämnderna yttrar sig om naturvårdsintresset (antalet redovisade ärenden om dikningar i jordbruket är dock mycket begränsat).

Flera länsstyrelser anger att bristen på medel för resor hindrar att markavvattningsobjekten besiktigas i tillräcklig utsträckning. Hur ofta fältbesök sker varierar dock kraftigt mellan olika län. Totalt besiktigade de aktuella länsstyrelserna 166 skogsbruksobjekt och 21 jordbruksobjekt under 1988, vilket kan

jämföras med 883 resp. 79 avgjorda ärenden under samma tid.

Beslutsunderlag m.m.

Det beslutsunderlag som länsstyrelserna får genom ansökan om tillstånd, yttranden från myndigheter och eventuella besiktningar kompletteras av planer och inventeringar av olika slag. Exempel på sådana är naturvårdsplaner, riksintressen för natur- och kulturminnesvård enligt naturresurslagen, kommunala översikts- och detaljplaner och sektorsinventeringar beträffande olika naturtyper. Av särskild betydelse är givetvis de våtmarksinventeringar som har gjorts i samarbete mellan länsstyrelserna och naturvårdsverket. Sådana saknas dock ännu för några län och behöver i andra fall kompletteras. Flera länsstyrelser anför att det är ett problem att våtmarksinventeringarna inte omfattar mindre våtmarksområden. Genomgående synes också inventeringsunderlag för sumpskogar saknas. En del länsstyrelser använder flygbilder (IR-bilder) som underlag för bedömningen.

De länsstyrelserna som har svarat på enkäten har inte i något fall meddelat undantag för visst område enligt 18 c § tredje stycket från skyldigheten att söka tillstånd för markavvattning.

Kunskapsnivån hos markägare m.fl.

I enkäten har länsstyrelserna ombetts redogöra för sin uppfattning av kunskapsläget beträffande gällande lagstiftning hos markägare och andra som kommer i kontakt med bestämmelserna. Behovet av utbildningsinsatser för enskilda markägare, jordbrukare och särskilt för entreprenörer understryks genomgående i en-

kätsvaren. Beträffande tjänstemän med anknytning till skogsbruket resp. jordbruket anses i allmänhet att kunskapen om gällande lagstiftning är godtagbar eller att endast en kort vägledning krävs, medan behovet av utbildning anses vara större när det gäller vilka naturvårdshänsyn som bör tas i samband med dikningsföretagen.

Övriga synpunkter

Länsstyrelserna anser genomgående att begreppet skyddsdikning främst inom skogsbruket ofta felaktigt används för arbeten som egentligen är tillståndspliktiga. Flera länsstyrelser anser därför att även skyddsdikningar skall omfattas av tillståndsskyldigheten enligt 18 c §. Även möjligheten att utan att söka tillstånd utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge missbrukas enligt några enkätsvar. Andra åtgärder som föreslås är att närmare reglera skyddsdikningen genom skogsvårdslagstiftningen. Några länsstyrelser anser att markavvattning i princip bör vara förbjuden och att undantag endast skall medges om det finns särskilda skäl för åtgärden. Ett annat förslag är att all avverkning av sumpskog bör vara förbjuden innan tillstånd till markavvattning har meddelats.

I flera fall pekas på bristande resurser i förening med bristfälligt inventeringsunderlag, särskilt beträffande mindre våtmarker och sumpskogar, vilket leder till att hanteringen av 18 c § blir schablonmässig och ineffektiv. Några länsstyrelser understryker vikten av ett bättre kunskapsunderlag när det gäller de ekologiska effekter av dikningarna som uppstår genom utsläpp i vattendrag av humusämnen, metaller och försurande ämnen. Motsättningen mellan

naturvården och statsmakternas ekonomiska stöd till skogsdikningar påpekas också.

3.7.3 Allmänt om behovet av åtgärder

Det finns skäl att inledningsvis understryka behovet och nyttan av en reglering i naturvårdslagen av markavvattningen för att uppnå ett effektivt skydd för våtmarker mot exploatering. Systemet med en särskild tillståndsprövning ger en helt annan möjlighet att bevaka naturvårdsintressena än vad som förut gällde. I samband med utredningsarbetet har dock framkommit vissa problem i samband med tillämpningen av 18 c §.

När det gäller tolkningen av begreppet skyddsdikning har det bl.a. genom utredningens enkät framkommit att det finns avsevärda tillämpningssvårigheter. Även när det gäller vägningen mellan naturvårdsintresset och t.ex. skogsbrukets intressen kan det ifrågasättas om bestämmelsen alltid ger ett tillräckligt skydd. Den prövning som länsstyrelsen skall göra av ett markavvattningsföretag innefattar en avvägning mellan intressen som kan vara motstridiga. Naturvårdshänsyn skall vägas t.ex. mot intresset av att jordbruks- och skogsmark skall kunna skötas rationellt och ge en god avkastning. Naturvårdslagen och dess förarbeten ger inte mycket ledning för hur denna avvägning skall göras i praktiken. Frågan om hur tungt naturvårdsintresset skall väga när det gäller företag som påverkar sumpskogar och mindre våtmarksområden anses svårbedömd. Ett annat problem är i vilken utsträckning mera storskaliga effekter på kringliggande områden och vattendrag skall beaktas vid tillståndsprövningen. Exempel på sådana effekter är utsläpp av kväveföreningar, humusämnen, tungmetaller och försurande ämnen.

Ett mycket litet antal ansökningar om tillstånd till markavvattnning avslås av länsstyrelserna. Detta behöver i och för sig inte innebära att tillstånd normalt meddelas rutinmässigt. Förhandskontakter med skogsvårdsstyrelser eller länsstyrelser kan leda till att olämpliga projekt sorteras bort redan på förhand och inte leder till ansökan om tillstånd. Det kan också inträffa att en markägare ändrar sin ansökan med hänsyn till vad som framkommer i samband med beredningen av ärendet, så att ett avslagsbeslut inte behöver meddelas. Men även om man tar hänsyn till sådana faktorer måste utfallet av enkäten enligt utredningens mening leda till slutsatsen att 18 c § i många fall inte har den effekt som anges i utredningens direktiv, nämligen att bevara så många våtmarker som möjligt och att i samband med dikningsföretag begränsa eller motverka skada på naturmiljön.

Det kan finnas flera förklaringar till detta. Bristen på resurser och inventeringsunderlag hos länsstyrelserna kan leda till att prövningen blir ineffektiv och att tillstånd meddelas schablonmässigt i svårbedömda fall. Vidare synes det finnas en oklarhet om vilka faktorer som skall beaktas vid tillståndsprövningen. Särskilt gäller detta våtmarkernas betydelse för naturmiljön i stort och de effekter av markavvattningsföretag som inte direkt kan förknippas med naturvård i gängse mening.

Från naturvårdssynpunkt är skyddet av våtmarker en mycket viktig fråga. Särskilt gäller detta kvarvarande våtmarker i syd- och mellansverige. Mot den bakgrunden är de problem som framkommit vid tillämpningen av 18 c § oroväckande. Problemen kan säkert till en del förklaras med den relativt korta tid som har förflutit sedan bestämmelsen om tillståndspröv-

ning infördes. Det kan antas att de kommer att minska i omfattning allteftersom länsstyrelsernas erfarenheter ökar och praxis utvecklas genom beslut av regeringen i överklagade ärenden. Enligt utredningens mening finns det dock skäl att i några avseenden redan nu skärpa bestämmelserna.

I det följande diskuteras åtgärder för att

- motverka ett missbruk av skyddsdikningsbegreppet,
- åstadkomma en effektivare prövning av dikningarnas miljöskadliga effekter,
- skärpa tillståndsprövningen i känsliga regioner,
- förbättra länsstyrelsernas beslutsunderlag.

3.7.4 Skyddsdikning

I den praktiska tillämpningen av 18 c § har gränsdragningen mellan tillståndspliktiga företag - markavvattningar - och ej tillståndspliktiga skyddsdikningar inom skogsbruket vållat problem. Det har framkommit att dikningsföretag betecknas som skyddsdikningar och därför inte prövas enligt naturvårdslagen, trots att det i själva verket rör sig om tillståndspliktiga åtgärder. Enligt utredningens mening är det mot den bakgrunden nödvändigt att förbättra samhällets kontroll över skyddsdikningarna.

När det gäller gränsdragningen mellan markavvattning och skyddsdikning anförts i prop. 1985/86:159 s. 11 följande:

"S.k. skyddsdikning är en åtgärd som vidtas för att hindra grundvattnet att stiga efter en skogsavverkning och som därför underlättar återväxten. Skyddsdikning torde inte omfattas av vattenlagens definition av markavvattning i 1 kap. 3 § första stycket

punkt 4, eftersom kravet på att åtgärden skall varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål inte kan anses vara uppfyllt. Till skyddsdikning är givetvis inte att hänföra sådan dikning av ett avverkat område som, om den hade skett före avverkningen, hade varit förprövningspliktig. Från naturvårdssynpunkt torde skyddsdikning i regel sakna betydelse. Skyddsdikning bör alltså inte omfattas av naturvårdslagens regler om tillståndsplikt."

Vad som avses med skyddsdikning har här efter behandlats i naturvårdsverkets allmänna råd om tillämpningen av 18 c §, som utarbetats i samråd med bl.a. skogsstyrelsen. Enligt naturvårdsverket är det inte fråga om skyddsdikning om en varaktig ökning av markens produktionsförmåga erhålls som en direkt följd av dikningen. Om det avvattnade området innehåller våtmark som är markerad på den ekonomiska kartan, kan detta enligt verket vara ett stöd för att bedöma en grundvattensänkning inom våtmarksområdet som en markavvattning och inte som en skyddsdikning. Om sänkning av grundvattnet inom våtmark, som ej är markerad på den ekonomiska kartan, inte kan undvikas vid skyddsdikning och våtmarken utgör endast en ringa del av det skyddsdikade området, kan skyddsdikningen omfatta även denna del. Enligt det schema för bedömning av tillståndsplikten som finns i de allmänna råden görs skyddsdikning i regel på produktiv frisk skogsmark, på tidigare markavvattnad skogsmark samt på fuktiga odikade fastmarker som ej är sumpmosslokaler. Dikning inom skogsbruket kan enligt råden klassas som markavvattning på följande marker:

- våtmarksimpediment,
- blöta marker,
- fuktiga ej tidigare dikade torvmarker,
- fuktiga odikade fastmarker som utgör sumpmosslokaler.

Utredningen finner att naturvårdsverkets allmänna råd innebär en klar precisering av innebörden av begreppet skyddsdikning. Om råden följs, bör detta leda till att tillstånd för dikningsföretag i framtiden kommer att sökas i ökad utsträckning och att den dikningsverksamhet som är av störst betydelse från naturvårdssynpunkt kommer under länsstyrelsernas prövning. Tillämpningssvårigheterna på detta område är dock så stora att även andra åtgärder är motiverade.

Anmälningsskyldighet för skyddsdikningar

En åtgärd som har föreslagits av några länsstyrelser är att utvidga tillståndsskyldigheten enligt 18 c § till att omfatta skyddsdikning. Detta föreslås också i naturskyddsföreningens skrivelse till utredningen. Mot detta kan anföras flera skäl. En sådan utvidgning innebär att tillståndsplikt införs för åtgärder som utgör led i pågående markanvändning och som skogsägare är skyldiga att utföra enligt skogsvårdslagstiftningen. Antalet tillståndsärenden och därmed också belastningen på länsstyrelsernas knappa resurser skulle öka mycket kraftigt. Dessutom synes problemet med skyddsdikning inte främst bero på avgränsningen i lagtexten utan på att den praktiska tillämpningen inte stämmer överens med lagtexten, genom att tillstånd inte söks även om det rör sig om ett tillståndspliktigt företag. Mot den bakgrunden verkar det inte heller vara motiverat att föreslå att en ändrad definition av dikningsbegreppet införs i naturvårdslagen eller i skogsvårdslagstiftningen.

Det viktiga bör i stället vara att förbättra möjligheten till kontroll av att skyddsdikningsbegreppet inte missbrukas. Detta kan ske genom att en anmälningsskyldighet införs för de dikningsföretag som

inte omfattas av krav på tillstånd. Vidare bör man vidta åtgärder för att sprida kunskaper om de naturvårdshänsyn som bör tas vid skyddsdikningar till skogsägare och entreprenörer.

Bestämmelser om anmälningsskyldighet finns i 20 § naturvårdslagen. Enligt paragrafen kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att inom landet eller del därav anmälan för samråd alltid skall göras i fråga om särskilda slag av arbetsföretag. Detta har tillämpats i fråga om hyggesplöjning, som enligt 23 § naturvårdsförordningen alltid skall anmälas till länsstyrelsen via skogsvårdsstyrelsen för samråd enligt 20 § naturvårdslagen. Länsstyrelsen har vidare genom 20 § första stycket naturvårdsförordningen bemyndigats att föreskriva om anmälningsskyldighet för andra typer av företag. Om en länsstyrelse anser att skyddsdikning inom länet sker på ett sätt som medför skador på naturmiljön kan en sådan generell anmälningsskyldighet föreskrivas för hela eller en del av länet. Såvitt känt har denna möjlighet inte utnyttjats.

En anmälningsskyldighet för skyddsdikningsföretag skulle kunna konstrueras med 23 § naturvårdsförordningen som förebild. Det kan dock ifrågasättas om det är nödvändigt att länsstyrelserna i samtliga fall får del av sådana anmälningar. Det är inom skogsbruket som skyddsdikningarna sker. Den mest effektiva kontrollen av skyddsdikningarna bör kunna utövas av skogsvårdsstyrelserna, som har den bästa lokalkännedomen om skogsbruket och en nära kontakt med skogsägarna. En lämplig arbetsfördelning bör vara att länsstyrelserna har ansvaret för de dikningar som är av störst betydelse från naturvårdssynpunkt, dvs. markavvattningarna, medan skogsvårdsstyrelserna med stöd

av 21 § skogsvårdslagen ges det primära ansvaret för att naturvårdssynpunkterna beaktas i samband med skyddsdikningar.

Anmälningar om skyddsdikningar bör således i första hand göras till skogsvårdsstyrelsen, dock med en möjlighet för länsstyrelsen att få del av anmälningarna för särskilt angivna områden. Man undviker därmed att länsstyrelserna överlastas med anmälningar samtidigt som kontrollen över känsliga områden kan behållas. Anmälan bör ske i samband med att den obligatoriska anmälan om slutavverkning görs.

Utredningen föreslår att bestämmelser om anmälnings-skyldigheten införs i 17 § skogsvårdslagen och i 18 § skogsvårdsförordningen. En möjlighet för länsstyrelsen att få del av anmälningarna bör införas i 19 § förordningen. Slutligen krävs en mindre ändring i 23 § naturvårdsförordningen.

Det är viktigt att anmälningarna sker i god tid före avverkningen, så att myndigheterna ges tid att reagera om det skulle visa sig att den planerade skydds-dikningen i själva verket är en tillståndspliktig markavvattning. Det ankommer på skogsstyrelsen att i samråd med naturvårdsverket utarbeta föreskrifter om anmälningskyldigheten.

Föreskrifter och allmänna råd

Enligt utredningens mening är det mycket viktigt att kunskaper om de naturvårdshänsyn som bör tas vid dikningar sprids till skogsägare och entreprenörer på ett effektivare sätt än vad som hittills skett. Det ligger närmast till hands att detta sker genom skogsvårdsstyrelsernas försorg. För närvarande pågår ett

omfattande utbildningsprogram för att sprida naturvårdskunskaper hos skogsägarna. Det framstår dock som en brist att naturvårdssynpunkter på dikningar i stort sett inte alls berörs i skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av skogsvårdslagen.

För att motverka tillämpningsproblemen på området är det enligt utredningens mening lämpligt att gränsdragningen mellan skyddsdikning och markavvattningsbehandling i skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Naturvårdsverkets allmänna råd kan användas som förebild. Vidare bör föreskrifter meddelas om de naturvårdshänsyn som bör tas vid skyddsdikning. I och för sig är det möjligt för skogsstyrelsen att meddela sådana föreskrifter med stöd av 21 § skogsvårdslagen i nu gällande lydelse. Utredningen förordar dock att paragrafen kompletteras för att göra detta tydligare. Det bör i paragrafen särskilt anges att föreskrifter får meddelas om de naturvårdshänsyn som skall tas vid dikningsåtgärder.

3.7.5 Förhållandet till miljöskyddslagen och vattenlagen

Bakgrund

Som framgår av rubriken till 18-22 §§ naturvårdslagen skall prövningen enligt 18 c § avse skyddet för naturmiljön. Begreppet "naturmiljön" infördes i lagtexten år 1974. Tidigare talades i naturvårdslagen om skyddet för landskapsbilden. Ändringen har medfört en utvidgning av skyddsobjektet till att omfatta inte bara landskapets utseende utan kultur- och odlingslandskapet i sin helhet samt även havsmiljön (prop. 1974:166 s. 98 f). I förarbetena till 18 c § talas om

att varje avvattningsföretag måste noga prövas med hänsyn till dess långsiktiga effekter på naturmiljön (prop. 1985/86:159 s. 79). Också genom anknytningen till naturresurslagen har perspektivet vidgats när det gäller de hänsyn som skall tas vid tillståndsprovningen.

Prövningen enligt 18 c § omfattar dock inte alla slags tänkbara negativa effekter. Som tidigare har nämnts har dikningarnas konsekvenser i form av exempelvis läckage av näringsämnen alltmer börjat uppmärksammas. Tillståndsprovningen enligt naturvårdslagen omfattar inte störningar i form av vattenföroreningar (jfr 3 a § naturvårdslagen). Sådana störningar behandlas i stället i miljöskyddslagen, som är tillämplig på markanvändning som "kan medföra förorening av mark, vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller av grundvatten" (1 § första stycket 2 miljöskyddslagen). Markavvattningsföretag som medför utsläpp av t.ex. kväveföreningar utgör således miljöfarlig verksamhet i miljöskyddslagens mening.

Enligt miljöskyddsförordningen krävs tillstånd för vissa miljöfarliga inrättningar eller verksamheter, som finns uppräknade i bilagan till förordningen. Vissa verksamheter skall i stället anmälas till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Markavvattningsföretag omfattas inte av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöskyddslagen. (Däremot gäller anmälningskyldighet för täktverksamhet, för vilken tillstånd dessutom krävs enligt 18 § naturvårdslagen.)

Markavvattningsföretag omfattas också av vattenlagen, och kan vara tillståndspliktiga enligt den lagen. Prövningen sker i så fall vid en särskild förrättning, som handläggs av en av länsstyrelsen utsedd

förrättningsman. Miljöskyddet är ett sådant allmänt intresse som skall beaktas vid tillståndsprövningen (jfr 4 kap. och 12 kap. vattenlagen).

När det gäller markavvattningsföretag är således både miljöskyddslagens och vattenlagens regelsystem i princip tillämpliga. De särskilda regler som finns för undvikande av dubbelprövning gäller inte för sådana företag (jfr. 4 kap. 1 a § vattenlagen och 4 § miljöskyddsförordningen). Skälet till att tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöskyddslagen inte gäller torde vara att miljöeffekterna av företagen skall beaktas vid den prövning som skall ske enligt vattenlagen (prop. 1984/85:10 s. 27). En konsekvens av denna dubbelreglering är att regeringen i ett ärende angående Emåns vattenavledningsföretag godtog att länsstyrelsen meddelade föreskrifter enligt miljöskyddslagen som var strängare än de föreskrifter som tidigare hade meddelats i tillståndet enligt vattenlagen (beslut 1989-04-13, dnr. 2789/88).

Tänkbara åtgärder

Man kan således konstatera att en betydelsefull del av de negativa effekterna av markavvattningsföretagen faller utanför naturvårdslagens tillämpningsområde. Det bör dock ändå finnas skäl att i detta sammanhang något beröra hur kontrollen av miljöeffekterna av företagen skulle kunna effektiviseras. Utredningen har dock valt att inte lägga fram några särskilda förslag till åtgärder, eftersom det ankommer på kommittén för en översyn av miljöskyddslagstiftningen (Dir. 1989:32) att behandla dessa frågor.

Det kan enligt utredningens mening ifrågasättas om vattenlagens regler om tillståndsprövning av markav-

vattningsföretag är tillräckliga från miljöskyddssynpunkt. Någon obligatorisk tillståndsprövning gäller inte. I praktiken torde det exempelvis vara ovanligt att skogsdikningar som inte berör flera fastighetsägare provas enligt vattenlagen. Något kontrollsystem för dikningarnas miljöeffekter i form av utsläpp av vattenföroreningar finns inte alls i sådana fall. Med hänsyn till att en särskild prövning enligt naturvårdslagen av naturvårdsaspekterna har ansetts nödvändig, kan man vidare fråga sig varför inte också miljöskyddseffekterna bör provas särskilt.

En möjlig åtgärd skulle kunna vara att införa obligatorisk tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen för markavvattningsföretag, med länsstyrelsen som tillståndsmyndighet. Vid en eventuell prövning enligt vattenlagen skulle det allmänna intresse som miljöskyddet utgör anses vara tillgodosett om tillstånd enligt miljöskyddslagen hade meddelats.

En sådan ordning skulle medföra att miljöeffekterna även av mindre företag alltid kom att provas särskilt. De krav som ställs i 13 § miljöskyddslagen på att en ansökan om tillstånd skall innehålla en beskrivning av miljöeffekterna och förslag till behövliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått skulle ge en viss garanti för att sakfrågorna blev grundligt belysta.

Mot en sådan lösning talar det faktum att tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen nu föreligger främst beträffande större anläggningar som typiskt sett är betydligt miljöfarligare än ett markavvattningsföretag, åtminstone om detta är av begränsad omfattning. Vidare skulle tillståndsprövningen kunna upplevas som onödigt komplicerad. Man kan dock säga att avvatt-

ningsföretagen utgör ett särfall, eftersom de redan tillståndsprövas av länsstyrelsen enligt naturvårdslagen. En prövning av både naturvårds- och miljöskyddsaspekterna kan därför ske samtidigt och i ett sammanhang hos länsstyrelsen.

En annan möjlighet är att i 18 c § särskilt ange att prövningen enligt naturvårdslagen skall avse även störningar i form av vattenföroreningar från markavvattningsföretaget. Tillämpningsområdet för miljöskyddslagstiftningen bör då begränsas i motsvarande mån. Denna lösning kan från praktisk synpunkt verka tilltalande. Den medför dock vissa problem. Man förlorar möjligheten att genom omprövning eller tillsyn enligt miljöskyddslagen motverka eventuella framtida miljöskadliga effekter. Vidare måste det principiellt sett vara tveksamt att för en viss typ av verksamhet tillämpa en gränsdragning mellan miljöskyddslagen och naturvårdslagen som avviker från den som annars gäller.

3.7.6 Skärpta krav för tillstånd till markavvattning

Som tidigare konstaterats är det ett mycket litet antal ansökningar om tillstånd till markavvattning som avslås. Detta gäller även i de delar av Sverige där det är särskilt angeläget att kvarvarande våtmarker bevaras. Länsstyrelserna synes ha svårt att hävda naturvårdsintresset gentemot intresset av att exploatera våtmarkerna. Ett skäl till detta är säkert bristande resurser. Andra skäl kan vara bristen på beslutsunderlag och det faktum att lagtexten inte ger uttryck för hur prioriteringen mellan olika intressen i praktiken skall gå till. Utredningen föreslår i det följande en lagändring som medför att särskilt strän-

ga krav får ställas för tillstånd till markavvattnings- i känsliga områden eller regioner. Inledningsvis behandlas dock möjligheten till en skärpning av praxis vid tillämpning av redan gällande regler.

Intresseavvägningen vid prövning

Genomgående gäller att naturvårdslagen inte innehåller några närmare materiella regler om hur vägningen mellan olika intressen i ett enskilt naturvårdsärende skall gå till, utöver de grundläggande bestämmelserna i 1 och 3 §§ i lagen. Enligt 3 § skall vid prövningen tillbörlig hänsyn tas till övriga allmänna och enskilda intressen. Naturresurslagen skall därvid tillämpas, vilket bland annat innebär att mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön (2 kap. 3 § naturresurslagen). För de områden av riksintresse som särskilt anges i 3 kap. naturresurslagen får ingrepp i miljön endast komma till stånd om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvården (3 kap. 1 § naturresurslagen). Även andra områden som är av riksintresse för naturvården skall enligt 2 kap. 6 § naturresurslagen så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön.

För att en länsstyrelse vid sin prövning i ett enskilt fall skall kunna beakta konsekvenserna för naturmiljön i vid mening av ett markavvattningsföretag, krävs att det finns någon form av beslutsunderlag utöver det som tillhandahålls i ansökan. Framför allt är det viktigt att det av ett sådant underlag framgår hur naturresurslagens hushållningsprinciper skall tillämpas i praktiken.

För de områden av riksintresse som finns särskilt angivna i 3 kap. naturresurslagen bör en restriktiv tillämpning av 18 c § vara självklar. Detsamma bör gälla områden som enligt 2 kap. 6 § naturresurslagen utpekats som riksintressen. Till dessa hör de svenska våtmarker som tagits upp i våtmarkskonventionens lista över våtmarksområden av internationell betydelse. Bestämmelsen i 2 kap. 3 § naturresurslagen om ekologiskt känsliga områden borde också kunna åberopas av länsstyrelserna som grund för att vägra tillstånd. De saknar dock ett bra planeringsunderlag för tillämpningen av denna bestämmelse. Det ankommer på naturvårdsverket att ställa samman sådant underlag, som sedan bl.a. kan användas vid utformningen av naturvårdsplaner och kommunala översiktsplaner (jfr prop. 1985/86:3 s. 199). Arbetet med att ta fram planeringsunderlag pågår, men det är inte troligt att detta arbete inom en nära framtid kommer att leda till något resultat som medför en ändrad tillämpning av 18 c §.

Utredningens bedömning är att naturresurslagen - om man bortser från riksintressena - ännu inte har någon stor inverkan på prövningen av markavvattningsärendena.

I flertalet län finns underlag i form av våtmarksinventeringar och planer av olika slag, främst naturvårdsplaner. Dessa är givetvis av stor betydelse vid prövningen av markavvattningsärenden. De har emellertid inte visat sig tillräckliga för att generellt sett få till stånd en restriktiv tillämpning av 18 c § i känsliga områden. Beträffande våtmarksinventeringarna gäller att de dels inte är heltäckande när det gäller mindre våtmarker (mindre än 10 ha i sydsverige resp. 50 ha i norra Sverige), dels att de är

inriktade på de enskilda objekten och inte på naturmiljön i sin helhet. Naturvårdsplanerna är ofta gamla och har inte uppdaterats sedan naturresurslagens tillkomst.

En annan brist vad gäller beslutsunderlag som påpekas i utredningens enkät gäller förekomsten av sumpskogar. Som tidigare nämnts föreligger dock nu ett förslag om att inleda arbetet med en inventering av sumpskogarna.

Enligt utredningens åsikt är dessa brister i beslutsunderlaget en förklaring till länsstyrelsernas liberala praxis vid tillståndsprovningen. En annan förklaring synes vara att det finns en osäkerhet om i vilken utsträckning naturmiljön i vid mening kan beaktas vid provningen.

Utredningen vill i det sammanhanget understryka att det inte finns något som hindrar att länsstyrelserna vid sin provning av markavvattningsärendena tar hänsyn till negativa effekter för naturmiljön som uppstår utanför det område som direkt omfattas av avvattningsföretaget. Av förarbetena till naturvårdslagen framgår tvärtom att en sådan hänsyn alltid skall tas. Det framstår t.ex. som självklart att man i områden i sydsverige med få våtmarksområden tillämpar en betydligt strängare praxis vid tillståndsprovningen än i ett Norrlandslän med ett intensivt skogsbruk och många våtmarker (jfr. det ovan citerade uttalandet ur prop. 1987/88:85). Även ett litet våtmarksområde utan individuellt skyddsvärde bör skyddas mot dikning om det är beläget i en region med ett litet antal våtmarker av samma typ. Det finns exempel på beslut av regeringen i överklagade ärenden där sådana bedömningar har gjorts.

Skärpta krav för tillstånd inom vissa områden

Utredningen anser att det är motiverat med en ändring i bestämmelsen om tillståndsplikt för att förstärka skyddet av våtmarkerna. Ett förslag som framförts av några länsstyrelser är att markavvattning generellt skall vara förbjuden om inte särskilda skäl föreligger. Från förbudet skulle länsstyrelserna kunna meddela undantag för områden där avvattning allmänt sett inte medför skada.

Enligt utredningens bedömning är en bättre lösning att införa en skärpt kravnivå i de delar av landet där behovet att bevara våtmarkerna är störst, dvs. främst i södra och mellersta Sverige. Lagtekniskt kan detta utformas så att markavvattning i angivna känsliga områden bara får ske om särskilda skäl föreligger. Bestämmelser om vilka områden som skall omfattas och vilka särskilda skäl som bör föreligga för att tillstånd undantagsvis skall medges bör meddelas av regeringen. Utredningen föreslår att en ny bestämmelse av den innebörden införs i naturvårdslagen.

Det kan diskuteras om de strängare kraven bör gälla stora områden, exempelvis hela län eller bara för mindre, särskilt utsatta områden. Utredningen anser att bestämmelsen bör tillämpas i fråga om större områden t.ex. delar av landet. Många mindre områden åtnjuter redan skydd genom att de utgör riksintressen enligt 2 kap. 3 § naturresurslagen.

Det har inte varit möjligt för utredningen att utarbeta förslag till avgränsningar av de delar av landet som bör omfattas av de skärpta kraven. Utredningen anser det lämpligt att naturvårdsverket ges i uppdrag att lämna förslag i den delen. Utredningen har mot

den bakgrunden valt att inte heller lämna förslag till de ändringar i naturvårdsförordningen som bör vidtas som en följd av den nya bestämmelsen i naturvårdslagen.

Den föreslagna ändringen bör träda i kraft snarast möjligt. Det är därför viktigt att arbetet med avgränsningen av de områden där de strängare kraven skall gälla påbörjas snarast möjligt.

3.7.7 Begränsning av tillståndens giltighetstid

Det finns inte någon bestämmelse som begränsar giltighetstiden för ett tillstånd till markavvattning. Av utredningens enkät framgår dock att vissa länsstyrelser förenar tillstånden med villkor att arbetet skall vara slutfört inom en femårsperiod. Enligt naturvårdsverkets allmänna råd om markavvattning bör beluten alltid innehålla en begränsning av giltighetstiden.

Om prövning av ett markavvattningsföretag sker enligt vattenlagen gäller att i beslutet enligt den lagen skall anges inom vilken tid arbetena för vattenföretaget skall vara utförda (12 kap. 31 § sista stycket vattenlagen). Tillstånd enligt lagen förfaller om inte denna tid iakttas, förutsatt att förlängning av tiden inte medges (15 kap. 2 §).

Bestämmelser om tidsbegränsning tillämpas även i andra sammanhang. Exempelvis gäller enligt 8 kap. 33 § plan- och bygglagen att bygglov upphör att gälla, om åtgärden inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från dagen för beslutet om lov. Tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen

kan omprövas efter en tioårsperiod. Detsamma gäller för täkttillstånd enligt 18 § naturvårdslagen.

Det är inte rimligt att ett tillstånd till markavvattningsenligt naturvårdslagen skall ha en i princip obegränsad giltighetstid. Liksom för övriga tillstånd av liknande slag bör gälla att tillståndet förfaller om det inte utnyttjas inom en bestämd tid. Med hänsyn till vad som sägs i de allmänna råden kan det antas att tillstånden i framtiden kommer att tidsbegränsas, något som tidigare inte alltid har skett. För tydlighets skull bör dock en bestämmelse om tidsbegränsning också tas in i författningstexten. Utredningen föreslår att en bestämmelse om detta tas in i 18 c § första stycket naturvårdslagen.

En lämplig begränsning i normalfallet kan vara att tillståndet gäller under en femårsperiod. För större markavvattningsföretag kan det finnas behov av en längre tid. Om prövning sker både enligt naturvårdslagen och vattenlagen synes det lämpligt att i tillståndsbeslutet anknyta till den giltighetstid som gäller enligt den senare lagen.

3.7.8 Länsstyrelsernas resurser

Bl.a. av utredningens enkät har framkommit att resurserna hos länsstyrelserna ofta inte är tillräckliga för att bedriva en aktiv verksamhet till skydd för våtmarksområdena.

Frågan om länsstyrelsen har tillräckliga resurser för det arbetet omfattas inte av utredningens uppdrag. I sammanhanget bör dock påpekas att sökanden enligt 25 § naturvårdsförordningen tillsammans med ansökan är skyldig att inge den utredning som behövs för att

företagets inverkan på naturvårdsintresset skall kunna bedömas. Utredningen föreslår (avsnitt 3.8.3) att denna bestämmelse ges ökad tyngd genom att den överförs till naturvårdslagen. Det är utredningens bedömning att länsstyrelserna i större utsträckning än som nu sker bör kunna ställa krav på sådan utredning som avses i paragrafen och i sista hand vägra tillstånd om utredningen inte kommer in. En annan möjlighet som bör kunna utnyttjas är att för vissa områden meddela undantag från tillståndsplikt enligt 18 c § tredje stycket naturvårdslagen. Länsstyrelsernas resurser för tillståndsprövningen kan då koncentreras till de områden som är särskilt känsliga från naturvårdssynpunkt.

3.7.9 Tillståndsplikt för vägdiken

Bakgrund

Skogsstyrelsen, Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen samt Skogsägarnas riksförbund har i framställningar som överlämnats till utredningen begärt att 18 c § ändras, så att dikning som syftar till att dränera ett vägområde undantas från tillståndsplikt. Enligt framställningarna medför vägdikena inte någon risk för menlig inverkan på naturmiljön. En tillståndsprövning av alla vägdiken skulle däremot innebära en stor och onödig arbetsbelastning hos skogsägarna, skogsvårdsstyrelserna och länsstyrelserna.

Frågan om begränsning av tillståndsplikten verkar ha kommit upp i samband med arbetet att utarbeta allmänna råd för tillämpningen av 18 c §. Enligt de allmänna råden (punkt 1.4.3) gäller krav på tillstånd vid avvattning av omgivande mark i samband med byggande av t.ex. vägar, järnvägar och flygplatser.

Framställningarna har remissbehandlats. Remissutfallet är blandat. Vägverket anser att omgrävning av ett vattendrag i samband med vägbyggnad också skall undantas, om syftet inte är att ändra avvattningsförhållandena. Enligt verket läggs vägdiken 0,3 meter under (väg)terrass resp. omgivande mark. Dikenas uppgift är att avvattna eventuellt nedträngande vatten till terrassytan och avrinnande vatten från vägytan.

Några länsstyrelser som i sina remissyttranden tillstyrkte förslaget var tveksamma om vägdiken över huvud taget omfattas av tillståndsplikt enligt gällande regler. Några länsstyrelser som avstyrkte förslaget påpekade vikten av att kunna kontrollera avvattningar som görs för skogsbilvägar som dras genom våtmarksområden. Naturvårdsverket, som avstyrkte förslaget, påpekade att man vid tillkomsten av 18 c § var medveten om att många företag med liten inverkan på naturmiljön skulle komma att omfattas av tillståndsplikten. Detta var en följd av att man följde vattenlagens avgränsning av det tillståndspliktiga området. Verket underströk också att tillräckliga erfarenheter inte har vunnits av 18 c § för att kunna bedöma om en ändring borde ske.

Av svaren på utredningens enkät framgår inte att vägdikena allmänt utgör en problematisk grupp vid tillämpningen av 18 c §. Antalet sådana ärenden verkar också vara mycket litet (sex ärenden redovisas). En länsstyrelse tar särskilt upp skogsbilvägarna och påpekar att tillstånd för diken och avlopp i samband med byggandet av vägarna inte söks även när det är uppenbart att 18 c § är tillämplig. Dikena redovisas normalt inte heller i de vägplaner som länsstyrelsen får tillgång till.

Utredningens bedömning

En första fråga är i vilken utsträckning vägdiken omfattas av tillståndsplikten för markavvattning. Om anläggande av diket inte innebär att vattenhalten i omkringliggande mark minskar, kan åtgärden inte vara tillståndspliktig. Det är då närmast fråga om en form av skyddsdikning. Om däremot diket läggs t.ex. i kanten av våtmarker, så att vattennivån i omkringliggande mark påverkas, bör tillståndsplikt gälla. Detta är också vad som sägs i naturvårdsverkets allmänna råd. Skogsstyrelsen verkar i sin framställning utgå från att tillstånd krävs för alla former av vägdiken. Detta måste vara en överskattning av omfattningen av tillståndsplikten. Av enkätsvaren framgår ju också att tillstånd för vägdiken i praktiken nästan aldrig söks.

Utredningen konstaterar att några rent administrativa problem på detta område inte verkar existera i praktiken. Om det finns något problem med vägdikena från naturvårdssynpunkt, bör det snarast vara att för få diken tillståndsprövas.

Det är vidare utredningens åsikt att den bedömning av omfattningen av det tillståndspliktiga området som görs i naturvårdsverkets allmänna råd är både sakligt riktig och lämplig från naturvårdssynpunkt. Utredningen föreslår därför att någon ändring av naturvårdslagen inte vidtas med anledning av framställningarna.

3.8 Miljökonsekvensbeskrivningar

3.8.1 Bakgrund

I direktiven anges att en viktig fråga som närmare bör övervägas är behovet av att i lagstiftningen införa krav på miljökonsekvensbeskrivningar i samband med tillståndsprövning enligt naturvårdslagen av arbetsföretag som påverkar naturmiljön. Departementschefen anför vidare.

"Från naturmiljösynpunkt är det naturligtvis särskilt viktigt att miljökonsekvenserna av ett planerat arbetsföretag blir belysta på ett så tidigt stadium som möjligt, framför allt i områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt eller som i övrigt har särskilda naturvärden. Om sådana områden utpekas i förväg i den kommunala planeringen enligt intentionerna i naturresurslagen, finns i allmänhet möjligheter att vidta effektiva åtgärder till skydd för naturmiljön. Så t.ex. bör möjligheterna att påverka ett företags lokalisering vara jämförelsevis större i ett tidigt planeringsskede. I den mån förslag läggs fram om krav på miljökonsekvensbeskrivningar bör också anges vem som skall utföra och bekosta sådana beskrivningar. En utgångspunkt skall därvid vara att exploatören skall stå för kostnaderna."

Frågan om miljökonsekvensbeskrivningar har tidigare varit föremål för diskussion i samband med lagstiftning. Krav på olika former av sådana beskrivningar eller utredningar finns i flera lagar med nära anknytning till naturvårdslagen, såsom miljöskyddslagen, väglagen och vattenlagen.

I samband med naturresurs- och miljökommitténs arbete i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet gjordes omfattande studier av bl.a. lagstiftningen i USA. Där förekommer ett generellt krav på miljökonsekvensutredningar. Den svenska lagstiftaren har avstått

från att införa ett sådant generellt krav och har i stället i vissa särskilt angivna fall infört krav på utredningar som till sin karaktär kan liknas vid miljökonsekvensbeskrivningar.

I miljöskyddslagen 13 § anges att ansökan om tillstånd enligt lagen skall vara skriftlig och innehålla vissa i paragrafen särskilt uppräknade uppgifter. I 13 § 2 p. anges att en ansökan skall innehålla en beskrivning av miljöeffekterna såsom arten, styrkan och räckvidden av de störningar som verksamheten kan medföra.

Detta krav på miljöeffektbeskrivning infördes 1981 (SFS 1981:420). Till grund för lagstiftningen låg miljöskyddsutredningens betänkande (SOU 1978:80) "Bättre miljöskydd I". Utredningen skriver bl.a. följande på s. 111.

"I 13 § ML stadgas att en ansökan om tillstånd enligt ML skall innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som erfordras för att den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet, omfattning och verkningar skall kunna bedömas. Tyngdpunkten i ansökningarna har emellertid ofta kommit att ligga på det tekniska planet medan verkningarna har fått utredas genom det remissförfarande som sker vid koncessionsnämnden. I 1 § ML stadgas vidare att koncessionsnämnden skall svara för fullständig utredning av ärende som kommer under dess prövning. Även denna utredning kan lätt mer ta fasta på tekniska och mer kortsiktiga problem än den vidare ram som ryms inom ett krav på miljöeffektbeskrivningar.

När det gäller själva förfarandet har också kritik riktats mot allmänhetens begränsade möjligheter att på sådant sätt kunna ta del av ett miljöskyddsärende att den kan påverka beslutet i ärendet. Även om ansökningar om tillstånd eller dispens kungörs i ortspressen och även om ett exemplar av ansökningshandlingarna finns tillgängligt hos en aktförvarare på platsen lägger ofta ansökningshandlingarnas starkt tekniskt inriktade utformning hinder i vägen för den som önskar tränga djupare in i ärendet. Även denna

problematik skulle, har det sagts, kunna få sin lösning genom ett genomförande av ett miljöeffektbeskrivningssystem. Utredningen har haft tillfälle att ta del av några environmental impact statements som gjorts i USA. Dessa är ofta mycket omfattande och behandlar ingående de effekter som kan förväntas. Det har emellertid sagts utredningen att de i viss utsträckning blivit självändamål och uppbyggts efter en formaliserad ordning. Konsultfirmor har inriktat sig på att påvisa ofta självklara effekter. Mycket av det material som finns i dem är emellertid självfallet av stort värde. För svensk del finns det knappast anledning att kopiera det amerikanska systemet. Här bör man i stället bygga vidare på vår ordning att strikt inrikta utredningen på det tillämnade företaget och de verkningar för miljön som det kan få. Det finns dock anledning att ta tillvara den framförda kritiken. En mera utförlig beskrivning än som f.n. ofta ges om verkningarna på miljön av företaget är önskvärd. Vidare bör ansökningshandlingarna avfattas på ett för allmänheten mera begripligt sätt. Det är naturligtvis inte lätt att enkelt uttrycka komplicerade tekniska förhållanden. Ofta kan det därför, utöver vad som sägs i de tekniskt inriktade handlingarna, vara lämpligt att avfatta ett för allmänheten mera begripligt sammandrag. Mot bakgrund av vad nu sagts har utredningen sett över de nuvarande bestämmelserna i 13 § ML, som bl.a. behandlar vad en ansökan skall innehålla. Utredningen föreslår härvid gemensamma bestämmelser för ansökan till koncessionsnämnden och anmälan till länsstyrelsen. Vidare föreslås en utvidgad skyldighet att beskriva de miljöeffekter som verksamheten medför eller kan befaras medföra. Utredningen föreslår också en skyldighet för utövare av miljöfarlig verksamhet att lämna förslag till skyddsåtgärder, begränsningar av verksamheten m.m. för att förebygga eller avhjälpa olägenheter av verksamheten."

I prop. 1980/81:92, vilken ligger till grund för den nuvarande lydelsen av 13 § 2 p. miljöskyddslagen, anför departementschefen bland annat följande s. 31 f.

"Syftet med tillståndsprövningen är att samhället skall ges tillfälle att på förhand bedöma om effekterna av en planerad miljöfarlig verksamhet är sådana att verksamheten kan tillåtas. För den skull måste utredningen i tillståndsärenden så långt som möjligt klarlägga den inverkan på miljön som den aktuella anläggningen kan medföra. - - - miljöskyddslagen bör kompletteras med bestämmelser som ålägger sökanden en

skyldighet att som beslutsunderlag i ett tillstånds-
ärende förebringa en beskrivning av miljöeffekterna
och att lämna förslag till skyddsåtgärder och andra
försiktighetsmått. Hur långt sökandens skyldighet i
dessa hänseenden bör sträcka sig i det enskilda fal-
let kan emellertid inte anges på förhand i författ-
ningsbestämmelser utan den frågan måste avgöras av
prövningsmyndigheten med hänsyn till omständigheterna
i varje särskilt fall i enlighet med vad som f.n.
gäller på miljöskyddslagens område."

Departementschefen underströk särskilt att det var
angeläget att både sökanden och tillståndsmyndigheten
söker beakta allmänhetens intressen när ställning tas
i frågor om att lägga fram utredning i ett till-
ståndsärende. Strävan borde vara att lämna en öppen
och för allmänheten begriplig redovisning av miljö-
konsekvenserna av en planerad miljöfarlig verksamhet,
vilket på ett enklare sätt skulle tillgodose allmän-
hetens intressen än om ett obligatoriskt system med
formaliserade miljöeffektbeskrivningar efter ameri-
kanskt mönster genomfördes. Angående frågan om det
skulle ställas särskilt krav på sökanden att ange
alternativa placeringar av verksamheten anförde de-
partementschefen att möjlighet för tillståndsmyndig-
heten till att ställa sådana krav redan fanns enligt
gällande miljöskyddslagstiftning varför något sådant
krav inte ansågs erforderligt.

I väglagen anges i 15 § att en arbetsplan skall upp-
rättas för byggande av väg. Planen skall bland annat
innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Denna skall
innehålla en redovisning av de väntade miljöeffekterna
samt förslag till erforderliga skyddsåtgärder eller
andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga
störningar eller andra olägenheter från trafiken.

Denna bestämmelse trädde i kraft den 1 juli 1987.
Till grund för den låg miljöskyddsutredningens

slutbetänkande (SOU 1983:20) "Bättre miljöskydd II"
samt prop. 1986/87:35.

I propositionen anförde departementschefen bland annat att det från miljösynpunkt är särskilt viktigt att miljökonsekvenserna av ett planerat vägbyggnadsföretag blir belysta på ett så tidigt stadium som möjligt, eftersom det då i allmänhet finns störst möjligheter att vidta effektiva åtgärder till skydd för miljön. Så t.ex. borde möjligheterna att ändra vägens sträckning fortfarande vara ganska stora i de tidiga planeringsskedena. Erfarenheterna visar också att rena skyddsåtgärder vid utformningen av vägen måste övervägas på ett tidigt stadium om bästa resultat skall uppnås. Är redovisningen av miljöeffekterna bristfällig, försvårar det också för miljövårdsmyndigheterna att tillvarata miljöskyddsintressena.

Mot bakgrund av vad som anförts ansåg departementschefen att det fanns skäl att komplettera bestämmelserna i väglagen med regler som innebär att väghållaren redovisar miljöeffekterna, vilket innefattar även effekterna på naturmiljön, av aktuella vägåtgärder samt förslag till skyddsåtgärder för att förebygga eller avhjälpa olägenheterna från trafiken. Redovisningen av miljöeffekterna borde enligt departementschefen självfallet innehålla uppgifter om vilka förbättringar i miljön kring befintliga vägar som kan uppnås genom att den nya vägen byggs och tas i anspråk för trafik. Väglagen torde vidare kompletteras med uttryckliga krav på samråd med de naturvårdsmyndigheter som berörs vid upprättandet av arbetsplanen. Den omständigheten att naturvårdsintresset starkare markeras i lagtexten innebar enligt departementschefen naturligtvis inte att andra viktiga sektorsintressen, t.ex. kulturminnesvården, fick eftersättas.

Den nuvarande vattenlagen trädde i kraft den 1 januari 1983. I 3 kap. 1 § anges bl.a. att ett vattenföretag inte får komma till stånd om hinder möter från allmänna planeringssynpunkter. Vidare skall vid tillståndsprövning naturresurslagen tillämpas. I 3 kap. 2 § anges bland annat att vattenföretag inte får utföras som motverkar särskilda bestämmelser för användning av ett mark- eller vattenområde. Härvid undantas dock reglerna i 16, 18 och 20 §§ naturvårdslagen. Vidare anges i 3 kap. 3 § att ett vattenföretag enligt huvudregeln inte får komma till stånd om det uppkommer skada eller olägenhet av större betydelse för allmänna intressen.

Tillstånd enligt vattenlagen ges enligt huvudregeln av vattendomstol efter särskild prövning. Angående förfarandet anges i 13 kap. 19 § 2 att en ansökan skall innehålla uppgifter som behövs för att bedöma om hinder möter mot företaget från allmänna planeringssynpunkter samt uppgifter om alternativ lokalisering av företaget. Ansökan skall även när det gäller företag vars tillåtlighet kan komma under regeringens prövning innehålla uppgift om de åtgärder sökanden har vidtagit enligt 11 kap. 7-11 §§. I dessa fall skall sökanden innan ansökan underrätta vissa berörda statliga och kommunala myndigheter om den föreslagna verksamheten samt lämna dessa myndigheter upplysning om företaget. I 11 kap. 10 § anges bland annat att naturvårdsverket kan förordna om den utredning som behövs angående företagets utförande från allmänna naturvårdssynpunkter. Vidare skall ortsbefolkningen lämnas möjligheter att vid sammanträde erhålla information om företaget.

Av det sagda framgår att vid prövning enligt vattenlagen bland annat hänsyn skall tas till naturvårdens

intressen och att prövningen inför vattendomstolen innehåller moment av miljökonsekvensbeskrivningar. Även när en tillståndsfråga faller under regeringens prövning sker motsvarande prövning.

Även andra lagar med anknytning till naturmiljön innehåller bestämmelser som innehåller någon form av miljökonsekvensbeskrivningar om än i begränsad omfattning. Som exempel härpå kan nämnas 5 kap. 1 § naturresurslagen vari anges att planer enligt plan- och bygglagen och sådant planeringsunderlag som är erforderligt för att belysa en fråga angåendeushållning med naturresurser skall finnas tillgängligt i varje ärende där naturresurslagen skall tillämpas.

I naturvårdslagen finns bestämmelser om tillståndsprövning för vissa arbetsföretag. I 18 § prövas täktverksamhet och i 18 c § åtgärder för markavvattnings. I bestämmelsen om tillståndsprövning för täktverksamhet anges att sökanden skall inge utredning som kan utgöra underlag för en bedömning av ett tillstånds inverkan på skyddade intressen och i själva tillståndsbeslutet kan anges de föreskrifter som behövs för att begränsa och motverka skada på naturmiljön. Härav följer att en ansökan måste vara utformad och innehålla den utredning som är nödvändig för att tillståndsmyndigheten skall kunna bedöma hur en framtida täkt kan komma att påverka naturmiljön och för att kunna bedöma vilka föreskrifter och villkor som kan anses nödvändiga.

I 25 § första stycket naturvårdsförordningen anges vidare, att ansökan om undantag från byggnadsförbudet i strandskyddsbestämmelser eller tillstånd till bland annat täktverksamhet, markavvattnings samt anmälan om samråd enligt 20 § skall efter omständigheterna i det

särskilda fallet vara åtföljd av karta, skiss eller ritning samt den ytterligare utredning som behövs för att företagets eller åtgärdens inverkan på det skyddade intresset skall kunna bedömas. Härtill kommer att enligt 42 § naturvårdslagen länsstyrelsen kan föreskriva att ett arbetsföretag skall bekosta särskild undersökning av det berörda området. Detta avser framför allt vetenskapliga undersökningar och dokumentationer av från naturvårdssynpunkt värdefulla naturobjekt.

3.8.2 Pågående utredningsarbete

I regeringens miljöpolitiska proposition (prop. 1987/88:85) anges bl.a. vikten av att olika verksamheters resursanvändning och miljöpåverkan analyseras för att miljöproblemen mera långsiktigt skall kunna angripas på ett framgångsrikt sätt. Sådana beskrivningar av olika konsekvenser för natur och miljö bör göras innan större förändringar av verksamhetsinriktning eller policy inom en viss sektor beslutas. På så sätt kan de sannolika följderna av en viss aktivitet liksom tänkbara alternativa lösningar åskådliggöras och beaktas i ett tidigt skede av samhällets planerings- och beslutsprocesser.

Regeringen har med anledning av propositionen beslutat att systematiska redovisningar av olika miljökonsekvenser skall göras av de olika trafikverken i anslutning till deras verksamhet. Statens industriverk (SIND) och styrelsen för teknisk utveckling (STU) har fått i uppdrag att redovisa vissa ekonomiska resp. tekniska konsekvenser för industriföretag och branscher av miljövårdsarbetet. I propositionen anges att dessa uppdrag kan ge viktiga erfarenheter för andra sektorer.

Regeringen har den 9 februari 1989 uppdragit åt vägverket att i samråd med naturvårdsverket och Svenska kommunförbundet redovisa en utvärdering av de nya bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar som har införts i väglagen. Därefter kan ställning tas till frågan om tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen av vägbyggen.

Riksdagen har med anledning av regeringens miljöpolitiska proposition anfört, att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till hur miljökonsekvensanalyser systematiskt kan infogas i den svenska planeringsprocessen. Syftet skall enligt jordbruksutskottet vara att minska de negativa miljöeffekterna när ett projekt är på väg att genomföras eller beslut som innebär miljöpåverkan är på väg att fattas. Omfattningen av miljökonsekvensanalysen bör härvid stå i rimligt förhållande till det beslutet avser men ett minimikrav måste enligt utskottet vara att miljökonsekvenserna av ett beslut redovisas på samma sätt som sker för de ekonomiska konsekvenserna.

Regeringen har i anledning härav genom beslut den 23 februari 1989 gett i uppdrag åt naturvårdsverket och plan- och bostadsverket att utreda förutsättningarna och formerna för en mer systematisk användning av miljökonsekvensbeskrivningar som beslutsunderlag i sådana beslutsärenden där en viss åtgärd eller verksamhet får en väsentlig inverkan på miljöförhållanden och hushållningen med naturresurser. Särskilt bör övervägas i vilken utsträckning som ändringar i berörda lagregler kan behöva vidtas. En lägesrapport har lämnats i december 1989 och uppdraget skall slutredovisas till regeringen senast den 1 juni 1990.

Regeringen har i sitt beslut tillagt bland annat följande.

"Det är angeläget att ett bättre beslutsunderlag föreligger inför beslut som är av större betydelse med hänsyn till inverkan på omgivningen och där en tillämpning av naturresurslagens hushållningsbestämmelser är aktuell. Det bör därför övervägas i vilken utsträckning sådana beslut skall föregås av en beskrivning av åtgärdens konsekvenser för miljön och hushållningen med naturresurser. Hur en sådan beskrivning bör utformas i olika situationer bör övervägas i anslutning till frågan om miljökonsekvensbeskrivningarna.

I likhet med miljöskydds- och naturvårdsintressena beror effekterna på kulturmiljön av olika exploateringsprojekts inverkan. Det är därför angeläget att konsekvenserna för kulturminnesvården uppmärksammas i detta sammanhang.

Verkens arbete bör ske i nära samarbete med riksantikvarieämbetet. Samråd bör under utredningsarbetets gång ske med berörda myndigheter samt med naturvårdslagsutredningen och Svenska kommunförbundet. Samråd bör vidare fortlöpande ske med en inom regeringskansliet särskilt bildad referensgrupp. Naturvårdsverket och plan- och bostadsverket bör slutligen följa det internationella utvecklingsarbetet på området."

3.8.3 Överväganden och förslag

Naturvårdslagens syfte är att på olika sätt vårda och skydda naturen mot bland annat olika arbetsföretag som kan skada naturmiljön. I lagen finns bestämmelser som reglerar möjligheten att utföra vissa arbetsföretag. Således krävs tillstånd enligt 18 § för tåkt och enligt 18 c § för markavvattning. Inom ett naturvårdsområde enligt 19 § kan förbud och föreskrifter meddelas mot arbetsföretag. Vidare krävs enligt 20 § samråd med länsstyrelsen för övriga arbetsföretag som väsentligen kan komma att ändra naturmiljön innan dessa får utföras.

Vid prövning eller samråd är det en självklar förutsättning att ansökan om tillstånd eller anmälan om samråd innehåller så mycket underlagsmaterial att myndigheten har möjlighet att med hjälp av detta material och myndighetens egna kunskaper göra en fullständig prövning och därigenom kunna bedöma ett arbetsföretags eventuella inverkan på naturmiljön. Detta framgår även av 25 § första stycket naturvårdsförordningen. Om en ansökan inte uppfyller dessa krav eller sökanden trots påminnelser inte förmår inge tillräckligt underlag utgör detta självfallet skäl för avslag, om det gäller ett tillståndsärende. I ett samrådsärende enligt 20 § naturvårdslagen bör samråds-skyldigheten inte anses fullgjord, om underlaget är otillräckligt.

Enligt utredningens uppfattning utgör de ovan angivna kraven på underlag en form av miljökonsekvensbeskrivningar, i vart fall om man med detta menar en beskrivning av effekterna på naturmiljön av ett arbetsföretag inom ett visst begränsat område. Med den utgångspunkten utgör ett införande av krav på miljökonsekvensbeskrivningar i naturvårdslagen närmast en komplettering av existerande regler.

En ytterligare formalisering av kravet på underlag i naturvårdsärenden har, som tidigare beskrivits, diskuterats vid flera tillfällen. För naturvårdslagens del skulle en noggrannare beskrivning av vad som skall ingå i ett underlagsmaterial eventuellt kunna utgöra ett ytterligare hjälpmedel för myndigheterna vid prövningen. Det skulle även kunna underlätta för sökanden att bedöma vilka krav som ställs på en fullständig ansökan eller anmälan. Samtidigt föreligger en risk att sökanden då endast strävar efter att uppfylla lagens minimikrav. Det kan också vara svårt att

i en sådan bestämmelse lägga in alla de krav som kan ställas på de skiftande arbetsföretag som kan prövas enligt naturvårdslagen.

Med hänsyn till nu gjorda överväganden och till det självklara i att en ansökan enligt lagen skall innehålla det underlag som krävs för att en allsidig prövning skall kunna ske, synes det inte behövt att i naturvårdslagstiftningen införa ytterligare och detaljerade krav på miljökonsekvensbeskrivningar utöver vad som redan anges i 25 § första stycket naturvårdsförordningen. För att ge mer eftertryck åt det utredningskrav som ställs på sökande i naturvårdsärenden bör dock denna bestämmelse flyttas från förordningen till lagen och tas in som en ny paragraf, 41 a §.

De överväganden som i övrigt krävs för en eventuellt ytterligare systematisering och formalisering av underlagsmaterialet i form av miljökonsekvensbeskrivningar bör lämpligen göras inom ramen för den utredning som naturvårdsverket och plan- och bostadsverket har fått regeringens uppdrag att genomföra.

3.9 Samernas rättigheter i nationalparkerna m.m.

3.9.1 Bakgrund

Föreskrifter för nationalpark får enligt 6 § naturvårdslagen inte medföra inskränkningar i bl.a. vissa uppräknade rättigheter som enligt rennäringslagen (1971:437) tillkommer samerna. Då det vid tillämpningen av paragrafen har funnits olika uppfattningar hos berörda myndigheter har utredningen fått i uppdrag att närmare belysa denna fråga.

Gällande rätt

4-6 §§ naturvårdslagen innehåller särskilda bestämmelser om nationalparker.

I 4 § anges att mark som tillhör staten kan avsättas till nationalpark i syfte att bevara större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligen oförändrat skick.

I 5 § anges att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förordnar om nationalparkernas vård och förvaltning samt meddelar de föreskrifter beträffande rätten att färdas över nationalparken eller annars vistas där och beträffande ordningen i övrigt inom området som behövs för att tillgodose ändamålet med nationalparken.

I 3-5 §§ nationalparksförordningen (1987:938) anges att närmare föreskrifter för vården och förvaltningen av nationalparker och föreskrifter enligt 5 § andra stycket naturvårdslagen samt undantag därifrån meddelas av naturvårdsverket.

Beträffande de nationalparker som ligger inom renskötselområdet gäller enligt naturvårdsverket kungörelse med föreskrifter för nationalparker att det är förbjudet att bland annat förstöra eller skada markens yta eller fast naturföremål eller att uppföra byggnad.

Enligt 6 § naturvårdslagen får föreskrifter enligt 5 § inte medföra inskränkningar i redan uppkommen enskild rätt eller i samernas enligt rennäringslagen tillkommande rättigheter till bete, skogsfång, fiske eller jakt efter andra djur än björn, lo, varg, järv, älg och örn eller innebära hinder för samerna att anmars uppehålla sig inom nationalparken eller där medföra hundar för bevakning av renhjordar.

Enligt 1 § rennäringslagen är renskötselrätt en rätt för personer av samisk härkomst att begagna mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. I 3 § anges i vilka delar av landet som renskötsel får bedrivas. I 15-25 §§ regleras renskötselns närmare innebörd. I 15 § anges således att en sameby får begagna byns betesområde för renarbete. I 16 § anges att samebyn inom betesområdet får uppföra arbetshagar eller annat stängsel för renarna, renslakteri eller annan anläggning som behövs för renskötseln. Vidare anges i paragrafen under vilka förhållanden tillfälliga respektive permanenta byggnader får uppföras inom betesområdet. I 17-20 §§ omnämns rätten att avverka skog för att utnyttjas vid byggande av anläggning eller byggnad enligt 16 § samt som bränsle och mat åt renarna. 23-24 §§ innehåller regler om samernas rätt att flytta renar inom arbetsområdet och i 25 § finns regler om rätten till jakt och fiske.

I 26-34 §§ rennäringslagen finns bestämmelser om renskötselrättens upphörande. Enligt 26 § kan regeringen förordna om upphävande av renskötselrätten för visst markområde, när området behövs för ändamål som avses i 2 kap. expropriationslagen (1972:719) eller för annat ändamål av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Härav följer att renskötselrätten kan upphävas för att bevara ett område som nationalpark eller naturreservat. Sådant upphävande kan begränsas till att avse viss tid eller vissa i renskötelsen ingående befogenheter. Om renskötselrätten upphävs och detta medföra skada eller olägenhet för renskötelsen utgår ersättning. I fråga om upphävande av renskötselrätten och ersättning med anledning därav gäller även i tillämpliga delar bestämmelserna i expropriationslagen om expropriation av särskild rätt till fastighet.

Enligt 1 § första stycket 5 terrängkörningsföordningen (1978:594) är samerna undantagna från det förbud mot barmarkskörning med terrängfordon eller motorfordon som gäller enligt 1 § terrängkörningslagen (1975:1313), om körningen sker i direkt samband med renskötsel.

Lantbruksstyrelsen är central myndighet för rennärringsfrågor. I de tre nordligaste länen är det lantbruksnämndernas uppgift att förvalta statens mark ovan odlingsgränsen och inom renbetesfjällen, handlägga ärenden enligt rennäringslagen såsom upplåtelser, det ekonomiska stödet till rennäringen, rådgivning till samebyarna samt administration och arbetsledning vid byggande och underhåll av anläggningar.

Frågor om samerna och deras rättigheter har utretts av samerättsutredningen som 1989 avgivit sitt huvudbetänkande Samerätt och sameting (SOU 1989:41). I

detta föreslås bl.a. sådana ändringar i rennäringslagen som syftar till att framhäva och stärka renskötselrättens civilrättsliga karaktär. Enligt förslaget som här bygger på högsta domstolens uttalanden i skattefjällsmålet (NJA 1981 s. 1), utgör renskötselrätten en på urminnes hävd grundad särskild rätt till fastighet.

Den aktuella konflikten

Från naturvårdshåll har ifrågasatts huruvida berörda samer för renskötselns behov inom bl.a. Padjelanta, Sareks och Stora Sjöfallets nationalparker har rätt att uppföra broar och andra anläggningar och att där på barmark använda motorcyklar.

De olägenheter från naturvårdssynpunkt som kan orsakas av barmarkskörning med terrängfordon och motorfordon har studerats av naturvårdsverket. I bilaga till detta betänkande sammanfattas verkets rapport nr 3598, Barmarkskörning i fjällen. Effekter av körning med terränghjulingar på mark och vegetation.

Naturvårdsverket har hävdat att samernas rätt inom nationalparker är begränsad till de olika befogenheter som uttryckligen angetts i 6 § andra stycket naturvårdslagen, nämligen rätten till bete, skogsfång, fiske och viss jakt samt rätten att uppehålla sig inom nationalparkerna och där medföra hundar för bevakning av renhjordar. Enligt naturvårdsverkets uppfattning har samerna inom nationalparkerna inte den rätt som tillkommer dem enligt rennäringslagen att uppföra broar och andra anläggningar. De måste i sådana fall begära undantag från nationalparksföreskrifterna i enlighet med 5 § nationalparksförordningen.

Rennäringsmyndigheterna har å sin sida ansett att befogenheten att bygga olika anläggningar, bland annat broar, utgör ett naturligt led i renskötselns utövande och omfattas av bestämmelsen i 6 § andra stycket naturvårdslagen. Man har vidare i fråga om barmarkskörningen ansett att rennärningen måste ha rätt att använda sig av dagens teknik liksom andra näringar. Om det inte tillåts, bör näringsutövarna kompenseras enligt de grunder som gäller för ersättning vid expropriation.

3.9.2 Överväganden och förslag

Utedningens överväganden i detta avsnitt tar sin utgångspunkt i bedömningen att det för att tillgodose ändamålet med berörda nationalparker kan finnas ett behov av att i vissa fall kunna begränsa det sätt på vilket renskötseln utövas inom parkerna. Enligt utredningen bör det således i naturvårdens intresse vara möjligt att förhindra olämpliga anläggningar och sådan barmarkskörning som medför olägenheter. Ett studium av förarbetena till såväl äldre lagstiftning som till naturvårdslagen och rennäringslagen ger enligt utredningens uppfattning inte något stöd för uppfattningen att de befogenheter som tillkommer samerna enligt 6 § andra stycket naturvårdslagen – med undantag för viss jakt – skulle vara inskränkta jämfört med de befogenheter som ingår i renskötselrätten enligt rennäringslagen. (I bilaga IV till detta betänkande redovisas en studie över nämnda förarbeten). I detta sammanhang måste också beaktas att renskötselrätten genom domskälen i skattefjällsmålet kan an-

ses ha fått en starkare rättslig ställning än man utgick från vid naturvårdslagens tillkomst¹.

Vad nu har sagts leder till slutsatsen att det inte är lagligt att i sådana föreskrifter för nationalpark som meddelas med stöd av 5 § naturvårdslagen inskränka renskötande samers rättigheter enligt rennäringslagen att bygga broar eller utföra andra anläggningar eller färdas med motorcykel på barmark. Detta förhållande kan anses som inkonsekvent med hänsyn till att dylika inskränkande föreskrifter för renskötselns bedrivande å mark som inte utgör nationalpark kan meddelas i fråga om naturreservat med stöd av 8 § naturvårdslagen.

Som tidigare nämnts har regeringen i 26 § rennäringslagen bemyndigats att för visst markområde upphäva renskötselrätten eller begränsa vissa i renskötselrätten ingående befogenheter, när expropriationsskäl föreligger eller det behövs för annat ändamål av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Då rennäringslagen inte gör något undantag för nationalparker, synes regeringen få inskränka samernas rättigheter i parkerna med stöd av denna lag. Detta står i strid med 6 § andra stycket naturvårdslagen som inte medger regeringen att göra motsvarande inskränkningar. Denna konflikt mellan lagarna bör biläggas.

¹ Se Jonzon-Delin-Bengtsson, Naturvårdslagen (1988) s. 67-68. Se också Samerättsutredningens förslag till lag om ändring i rennäringslagen (SOU 1989:41, s. 328).

Den nu påtalade motsägelsen i lagstiftningen löses enligt utredningen enklast på så sätt att nuvarande föreskrift i 6 § andra stycket naturvårdslagen ersätts med en föreskrift som innebär att nationalparksföreskrifter ej får inskränka sådana rättigheter som tillkommer samerna enligt rennäringslagen i andra fall än när det är av väsentlig betydelse från naturvårdssynpunkt. Samtidigt bör naturvårdslagens ersättningsbestämmelser kompletteras så att ersättning kan utgå, när nationalparksföreskrifter medför skada eller olägenhet för renskötseln.

Den del av nuvarande föreskrift som inskränker samernas jakträtt i nationalparkerna bör lämpligen flyttas till nationalparksförordningen som en ny paragraf 3 a §.

I detta sammanhang förefaller det konsekvent att också pröva om det finns behov av att ha kvar förbudet mot att inskränka "redan uppkommen enskild rätt" genom nationalparksföreskrifter (6 § första stycket naturvårdslagen). Som motivering för detta stadgande som härrör från 1909 års lag om nationalparker, anfördes i det år 1907 avgivna betänkandet rörande åtgärder till skydd för vårt lands natur och naturminnesmärken följande.

"Finnes t.ex. en nybyggesanläggning, en rätt till bete eller fiske å område, som afsättes till nationalpark, bör man, då man icke för parkens afsättande fordrar medgifvande af dessa rättsägare, i stället tillgodose deras rätt genom att lämna denna oförkränkt. I regel lära väl dylika rättigheter icke vara af den beskaffenhet, att deras fortsatta utöfvande kan i någon väsentlig grad menligt inverka på naturlifvet inom parken i sin helhet."

Det kan ifrågasättas om den aktuella bestämmelsen har någon praktisk funktion beträffande existerande na-

tionalparker. Det sociala skyddsbehov som bestämmelsen tar sikte på får anses mycket mindre uttalat i våra dagar än i gången tid. Med hänsyn härtill kan det inte anses rimligt att staten - såsom nu är fallet - skall vara förhindrad att mot ersättning upphäva eller begränsa sådana enskilda rättigheter i nationalpark vars utövande medför olägenheter från naturvårdssynpunkt.

I fråga om framtida nationalparker synes bestämmelsen ge innehavare av nyttjanderätter eller andra särskilda rättigheter till fastigheter en omotiverat stark ställning.

Sammanfattningsvis anser utredningen att klara naturvårdsskäl talar för att 6 § första stycket naturvårdslagen bör tas bort. Enskilds rättssäkerhet får anses tillgodosedd om en rätt till ersättning införs i 26 § naturvårdslagen, när en rättighet som här är aktuell upphävs eller inskränks. Självfallet får vid ett sådant beslut liksom annars tillbörlig hänsyn tas till den enskildes intressen enligt 3 § naturvårdslagen.

När det gäller renskötselns utövande på andra marker än nationalparker kan det också förekomma konflikter med naturvårdens intressen särskilt med hänsyn till den rationalisering och mekanisering som skett inom rennärningen under de senaste decennierna. Därtill kommer att renskötseln i stor utsträckning bedrivs på marker som är särskilt känsliga för påverkan. Enligt utredningens uppfattning finns skäl att i fråga om naturvården utveckla och förtydliga den skyldighet som rennärningen liksom andra näringar har att ta skälig hänsyn till andra intressen (se 65 § rennäringslagen). Detta bör ske genom att det i lagen -

efter förebild från lagen om skötsel av jordbruksmark och skogsvårdslagen - införs en ny paragraf, 65 a §, som ger regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigande att meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens intressen vid renskötselns utövande såsom i fråga om skyddet av växt- eller djurlivet. Detta bemyndigande bör dock inte få medföra befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att avsevärd olägenhet för renskötselns uppkommer.

Enligt utredningen torde det vara lämpligt att det föreslagna bemyndigandet delegeras till lantbruksnämnden/länsstyrelsen.

Skyddet för friluftslivet

3.10 Friluftsliv och närrekreation

3.10.1 Bakgrund

Enligt direktiven bör utredaren överväga hur behovet av natur för närrekreation och övrigt friluftsliv skall beaktas i naturvårdslagstiftningen.

I riktlinjer för naturvården fastlades år 1964 (prop. 1964:128) att naturvården har två sidor, en vetenskaplig och kulturell sida och en social. Det är enligt riktlinjerna utomordentligt viktigt från social synpunkt att tillgodose behovet av mark för rekreation och friluftsliv jämsides med att bevara vetenskapligt och kulturellt värdefulla naturområden.

Friluftslivet stöds såväl genom lagstiftning som med ekonomiska insatser av stat och kommun.

Allemansrätten är det viktigaste rättsliga stödet för friluftslivet genom att den i stor utsträckning tillåter allmänheten att vistas i naturen utan markägarens medgivande.

I naturresurslagen intar friluftslivets intressen en framträdande plats. Naturresurslagen stadgar i 2 kap. 6 § att mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Naturresurslagens riktlinjer till stöd för friluftslivet skall komma till uttryck i kommunernas planering av markanvändning. En expanderande kommun måste emellertid också beakta behovet av nya bostäder, arbetsplatser, vägar m.m. I synnerhet de mer centrala av de för friluftslivet särskilt viktiga områdena har ett högt ekonomiskt värde. Exploateringsstrycket på dem blir därför stort.

Beslut om markanvändning är i princip en angelägenhet för kommunen. Staten kan ändra kommunala beslut endast under vissa omständigheter, bl.a. om det gäller att tillgodose ett riksintresse enligt naturresurslagen eller om det finns delade meningar mellan kommuner som berörs av en eventuell åtgärd.

Vad gäller naturvårdslagen har bestämmelserna om naturreservat och naturvårdsområde stor betydelse i sammanhanget genom att områden med deras stöd kan avsättas för bl.a. friluftsliv och skötas på ett sätt som är anpassat till friluftslivets behov. Dessa bestämmelser har behandlats i avsnitt 2.2.

Vidare har reglerna om strandskydd (se avsnitt 3.11.1) tillkommit för att tillgodose friluftslivets intressen.

En annan bestämmelse i naturvårdslagen till förmån för friluftslivet gäller s.k. stängselgenombrott (17 §). Om stängsel hindrar eller försvårar tillträde till mark inom område där allmänheten annars ägt att fritt färdas får länsstyrelsen (eller kommunen efter delegering) förelägga stängselhållaren att ordna grind eller annan genomgång. Om det är uppenbart att stängslet endast avser att utestänga allmänheten, får stängselhållaren föreläggas att ta bort det. Motsva-

rande möjligheter till ingripande mot markinnehavaren gäller också beträffande dike.

När det gäller lagstiftning av betydelse för naturvården bör även skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordsbruksmark nämnas. Enligt 1 § skogsvårdslagen skall vid skötseln av skogsmark hänsyn tas till naturvårdens och andra allmänna intressen. Skogsstyrelsen har med stöd av skogsvårdslagen meddelat föreskrifter om vilka hänsyn som skall tas. Föreskrifterna berör bl.a. hyggesstorlek, hyggesform samt bibehållande av trädgrupper, ridåer och marker med liten betydelse för virkesproduktionen.

Lagen om skötsel av jordbruksmark stadgar att hänsyn skall tas till bl.a. naturvårdens intressen vid skötsel av jordsbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket. Lantbruksstyrelsen har efter bemyndigande meddelat föreskrifter bl.a. om skyddet av odlings- och kulturlandskapet samt växt- och djurlivet.

För föreskrifter enligt skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark gäller att de inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Problem för friluftslivet

Vidsträckta mark- och vattenområden i nästan hela landet kan utnyttjas för friluftsliv, bl.a. för promenader, vandringar, bärplockning, båtutfärder, skidåkning och skridskoturer. Betydande områden av landets yta har dessutom särskilt säkerställts för naturvård och friluftsliv som nationalparker, naturreservat eller naturvårdsområden. Stat och kommun bidrar till friluftslivet genom att stödja anläggning

och drift av vandringsleder, rastplatser, småbåtshamnar, motionscentraler, friluftsbad m.m.

Vissa problem av betydelse i sammanhanget finns dock. I tätorter med större bebyggelsetryck ställs som nämnts ibland krav på att använda mark lämpad för friluftsliv till bebyggelse, vägar m.m. Ett annat problem är att dagens metoder inom skogsbruket kan leda till att skogen inte blir särskilt tilltalande eller lättframkomlig för allmänheten. Inom jordbruket minskar de få kvarvarande ängs- och hagmarker som är av betydelse för friluftslivet till följd av skogsplantering eller igenväxning.

Vidare finns problem för friluftslivet av mer allmän karaktär. Utsläppen i naturen av skadliga ämnen är ett miljöpolitiskt problem som givetvis har betydelse även för friluftslivet. Ett annat generellt problem är motorbuller som stör naturupplevelsen. Det gäller buller såväl från vägtrafik som från terrängfordon, motorbåtar, helikoptrar och flygplan.

Marktillgång

Som ett exempel på ett expansivt tätortsområde där behovet av mark för friluftsliv kommer i konflikt med andra intressen kan Stockholmstrakten nämnas. Trots markanspråken för växande bebyggelse, kommunikationsutbyggnader m.m. är det knappast frågan om att det skulle bli någon brist på friluftsmark i regionen i dess helhet. Däremot hotas ofta mindre områden som ligger inom gångavstånd från bostadsbebyggelse av exploatering. Sådana lättillgängliga områden saknar nämnvärd betydelse för jord- och skogsbruket men har ofta stort värde för promenader och annat friluftsliv i vardagsslag, även om deras kvaliteter när det gäl-

ler naturvärde och skönhet är begränsade. Eftersom de utnyttjas så ofta är det minst lika angeläget att skydda dem som sådana större områden av högre kvalitet i tätorterna som lämpar sig för något längre dagsutflykter.

Stockholms läns landstings regionalplanekontor har lagt fram en rapport (1985:1) med titeln En skogsbacke i handen är bättre än tio i skogen, som tar upp denna fråga. I den presenteras ett förslag till riktlinjer för Stockholmsregionen om lägsta standard för tillgång till grönområden. En utgångspunkt för förslaget är att alla bör ha möjlighet till utomhusrecreation i god naturmiljö inte alltför långt från bostaden eller skolan. Kan man på tio minuter i gångtid, ca en km i avstånd, nå promenadområden på mellan 30 och 100 hektar och dessutom strövområden på mellan 300 och 1 000 hektar inom en halvtimme, bor man enligt förslaget i ett område som uppnår basstandard. När det gäller strövområden skall de inte bara vara stora till ytan utan också erbjuda ostördhet och speciella naturkvaliteter.

I fråga om strövområden betraktas en halvtimmes avstånd som acceptabelt även om man inte kan nå området till fots inom den tiden utan behöver utnyttja kollektivtrafik. Också gångtid och väntetid skall då räknas in. Bil skall inte behövas för att nå fram inom en halvtimme.

Utan att gå in på enskildheterna i förslaget vill även utredningen betona att det är angeläget att kommunerna beaktar behovet av båda de nämnda slagen av tätortsnära mark för friluftsliv. Utredningen vill också framhålla att förslaget gäller Storstockholms-

området. I andra delar av landet kan det vara aktuellt med högre krav.

3.10.2 Överväganden och slutsatser

Avgörande för hur friluftslivets behov av mark beaktas är vilka avvägningar mot andra intressen kommunerna gör i sin planering och vilka ekonomiska insatser de är beredda att göra. Den nuvarande lagstiftningen om markanvändning är enligt utredningens mening fullt tillräcklig för att kommunerna skall kunna tillgodose friluftslivets intressen.

I detta sammanhang finns särskild anledning att belysa möjligheterna till att anpassa skogsbruket till friluftslivets behov. Marken indelas efter sin användbarhet för de areella näringarna i skogsmark, jordbruksmark och impediment. I fråga om jordbruksmark får friluftslivets intressen stå tillbaka under vegetationssäsongen. Impedimenten, som utgörs av bl.a. myrar och hållmarker, står däremot utan konkurrens från de areella näringarna till friluftslivets förfogande året om. Detsamma gäller vattenområdena.

I fråga om skogsmarkerna förutsätts bl.a i förarbetena till naturvårdslagen att skogsbruket och friluftslivet skall kunna samsas om att utnyttja dessa. För att skogsmark skall bli tilltalande för friluftsliv måste emellertid skogsbruket anpassas på olika sätt.

En viktig faktor i sammanhanget är att nyanlagd skog växer tätt och är svårframkomlig. Efter bortåt 60 år med sedvanliga röjningar och gallringar har skogen blivit betydligt lämpligare för fritidsbruk. Den har då blivit något öppnare, underväxt har kommit upp och bär- och svampskördarna börjar bli goda. Skogen blir

avverkningsmogen vid ca 90 år i Mellansverige, men trädens möjliga livslängd är flera hundra år. I en normalfördelad skog med 90 års omloppstid utgör andelen skog över 60 år endast en mindre del, varför hela området blir svårutnyttjat för friluftsliv. Det är därför från friluftslivets synpunkt önskvärt att omloppstiden förlängs med helst några decennier.

Andra önskvärda åtgärder än att förlänga omloppstiden är bl.a. att lämna kvar ett inslag av lövträd för att skapa omväxling, att undvika större regelbundna hygien, att ta hand om ris och avfall som inte bör lämnas kvar av biologiska skäl, att hålla stigar öppna, att inte skogsplantera äldre kvarlämnade ängs- och hagmarker samt att undvika dikning och gödsling.

Den ekonomiskt betydelsefullaste av de nämnda åtgärderna är att förlänga omloppstiden genom att överhålla skogen. Tillväxten under tiden kan inte väntas kompensera ränteförlusterna.

När det gäller legala medel att anpassa skogsbruket till friluftslivets behov föreskrivs i skogsvårdslagen att vid skötseln skall hänsyn tas till naturvårdens och andra allmänna intressen. Vissa önskvärda åtgärder eller underlåtenheter går dock längre än sådan hänsyn till friluftslivet som kan krävas med stöd av denna bestämmelse, främst då överhållning av skog. Om området avsätts till naturreservat kan föreskrifter ges i alla önskvärda avseenden. Om överhållning föreskrivs torde emellertid pågående markanvändning försvåras avsevärt, vilket medför rätt till ersättning för markägare enligt 26 § naturvårdslagen. Detta medför också att naturvårdsområde enligt 19 § naturvårdslagen inte alltid är ett användbart alternativ till naturreservat.

Utredningens slutsats är att de rättsliga möjlig-
terna är tillräckliga för att anpassa skogsbruket
till friluftslivets behov. Om skyddet för friluftsliv-
ets intressen skall bli effektivt, krävs dock att
naturvården får tillräckliga ekonomiska resurser. Det
är i första hand en kommunal uppgift att tillgodose
behovet av lämpliga skogsmarker för tätortsinvånarnas
friluftsliv.

3.11 Strandskyddet

3.11.1 Bakgrund

Enligt direktiven bör utredaren undersöka i vad mån de nu gällande strandskyddsbestämmelserna tillgodoser det avsedda syftet och om så behövs lägga fram förslag till sådana förändringar av lagstiftningen som kan medföra att skyddet av de värdefulla strandområdena upprätthålls så effektivt som möjligt.

Till utredningen har överlämnats en promemoria upprättad av plan- och bostadsverket och lantmäteriverket med förslag till ändringar i bland annat strandskyddsbestämmelserna. Promemorian redovisas i avsnitt 3.11.4.

Allemansrätten är i många avseenden unik för Sverige och har också djup förankring hos befolkningen. Den utgör den huvudsakliga grunden för att tillförsäkra människor möjligheter att komma ut i naturen. En av de fundamentala bestämmelserna för att ge människor denna möjlighet är reglerna om strandskydd i naturvårdslagen. Sedan lång tid är det strandområdena som utgjort vårt lands förnämsta tillgång för friluftslivet. Dessa områden är emellertid av många skäl utsatta för exploatering och strandskyddsreglernas uppgift är att motverka okontrollerad bebyggelse och annan exploatering av för friluftslivet värdefulla stränder och kustområden.

Strändernas betydelse för allmänhetens friluftsliv aktualiserades redan på 1930-talet i riksdagen men föranledde då ingen lagstiftning. Frågan togs ånyo upp efter andra världskriget då fritidsbebyggelsen

åter började öka vid flera attraktiva strandområden. 1950 infördes de första reglerna för att bevara värdefulla strandområden som rekreationsplatser åt allmänheten genom lagen (1950:639) om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden. Denna provisoriska lag följdes 1952 av strandlagen (1952:382) genom vilken länsstyrelserna erhöll möjlighet att förordna om tillståndsplikt för bebyggelse inom vissa strandområden. Denna möjlighet sträckte sig intill 300 meter från strandlinjen men omfattade inte områden som ingick i vissa fastställda planer och fick dessutom inte utgöra hinder för bebyggelse som behövdes för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln.

I propositionen till lagen (prop. 1952:187) angav departementschefen (s. 48) angående de närmare syftena med en sådan lagstiftning att den så långt det befanns nödvändigt och lämpligt borde söka bevara den möjlighet till bad och friluftsliv inom strandområdena som allmänheten hade enligt allemansrättsliga grundsatser. Han poängterade att lagstiftningen avsåg att bevara de rådande förhållandena i fråga om allmänhetens tillgång till stränderna men inte att öppna nya möjligheter för allmänhetens friluftsliv. Han tillade att om man lyckades uppnå detta syfte, vann man därigenom tillika ett skydd för betydelsefulla estetiska värden genom att det blev möjligt att hindra utbredningen av en förfulande och olämpligt placerad bebyggelse inom natursköna strandområden och därmed bevara utblicken över vattnet och överhuvudtaget den lantliga prägeln hos dessa områden. Avslutningsvis angav departementschefen att det inte var riktigt att i strandskyddslagstiftningen markera naturskyddsintresset utan att detta intresse skulle beaktas på annat sätt.

Bestämmelser till skydd för naturen infördes samma år i naturskyddslagen (1952:688). Dessa bestämmelser överfördes till 1964 års naturvårdslag tillsammans med strandskyddslagens bestämmelser. I 1964 års naturvårdslag skärptes strandskyddsbestämmelserna på så sätt att vissa anläggningsåtgärder såsom bryggor, vägar och liknande också kom att omfattas av tillståndsplikten. Undantaget för vissa näringar utvidgades å andra sidan till att även avse renskötseln.

Från och med 1972 upphörde den möjlighet som tidigare funnits för markägare att erhålla ekonomisk kompensation för att han hindrats att bebygga strandskyddsområde.

Genom lagändring 1975 skärptes strandskyddsbestämmelserna ytterligare genom att det nu gällande generella strandskyddet infördes. Som skäl för en skärpning av lagstiftningen hänvisade departementschefen i proposition 1974:166 s. 94 till naturvårdskommitténs betänkande Ds Jo 1974:1. Av de däri redovisade undersökningarna framgick att de tidigare strandskyddsförordnandena inte kommit till stånd i sådan omfattning att tillträdet till de från friluftslivssynpunkt värdefulla stränderna i önskvärd omfattning kunnat bevaras för den ej strandägande befolkningen. Vidare hade dispens för bebyggelse inom strandskyddsområden getts i förhållandevis stor utsträckning. Han fann det därför nödvändigt att som naturvårdskommittén föreslagit skärpa bestämmelserna genom införande av ett generellt strandskydd.

I samband med införandet av plan- och bygglagen 1987 diskuterades att föra över strandskyddsbestämmelserna från naturvårdslagen till plan- och bygglagen. Det skulle innebära att befogenheten att utvidga eller

inskränka strandskyddet generellt skulle överföras till kommunala myndigheter. I förarbetena till plan- och bygglagen (prop. 1985/86:1 s. 104) underströk emellertid departementschefen att grunden för strandskyddet är allemansrätten och eftersom allemansrätten är en tillgång som det ligger i hela landets intresse att slå vakt om, skulle en sådan överföring av befogenheterna kunna uppfattas som en förändring av strandskyddets styrka vilket skulle vara olyckligt.

Resultatet blev att strandskyddsbestämmelserna skulle vara kvar i naturvårdslagen och att länsstyrelserna även fortsättningsvis i princip skulle fatta beslut i strandskyddsfrågor.

Strandskyddsreglernas nuvarande utformning

Strandskyddets syfte och omfattning anges i 15 § naturvårdslagen. För att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv råder strandskydd vid havet, insjöar och vattendrag intill 100 meter från strandlinjen. Länsstyrelsen kan förordna att strandområde som uppenbarligen saknar betydelse för bad och friluftsliv inte skall omfattas av strandskydd eller också, när det behövs för att tillgodose syftet med strandskyddet, utvidga strandskyddsområdet, dock högst intill 300 meter från strandlinjen.

Länsstyrelsen kan vidare, om det finns särskilda skäl, förordna att ett strandområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser inte skall omfattas av strandskydd.

Av bestämmelsen framgår att det huvudsakliga syftet med strandskyddet är att trygga allmänhetens tillgång

till platser för bad och friluftsliv. Avsikten är således som tidigare nämnts inte att tillvarata rena naturskyddssynpunkter även om bestämmelserna också kan få sådana effekter. Om man önskar att skydda vissa strandområden på grund av deras särskilda naturvärden får detta ske genom naturvårdslagens övriga bestämmelser om områdesskydd, framför allt naturreservat eller naturvårdsområden.

I 16 § naturvårdslagen klargörs strandskyddets närmare innebörd. Där anges att det inom strandskyddsområde inte är tillåtet att uppföra helt ny byggnad eller ändra befintlig byggnad för att tillgodose ett väsentligt annat ändamål än tidigare eller att utföra grävnings- och andra förberedelsearbeten för sådan bebyggelse. Det är inte heller tillåtet att i annat fall inom området utföra anläggning eller anordning, varigenom mark tages i anspråk som tomt eller allmänheten på annat sätt hindras eller avhålls från att beträda område där de annars skulle få färdas fritt.

Länsstyrelsen kan meddela de föreskrifter om vad allmänheten har att iaktta inom området som behövs för att trygga ändamålet med strandskyddet och länsstyrelsen kan också medge undantag från bestämmelserna i första stycket när det föreligger särskilda skäl.

Den befogenhet länsstyrelsen har att medge undantag från bestämmelserna om bebyggelseförbud och rätten att utföra grävnings- och andra förberedelsearbeten eller utföra andra anläggningar och anordningar, kan enligt 43 § naturvårdslagen delegeras till en kommunal myndighet. Sådan delegation har skett i stor utsträckning och frågor om detta berörs i det följande avsnittet.

Det principiella förbudet att utföra anläggningar och åtgärder gäller enligt 16 § fjärde stycket inte om dessa behövs för jordbruket, fisket, skogsskötseln eller renskötseln och inte tillgodoser bostadsändamål. Förbudet för bebyggelse och anläggningar i övrigt gäller inte heller företag till vilka tillstånd har lämnats enligt 4 kap. naturresurslagen (avseende vissa större industrianläggningar), enligt vattenlagen eller miljöskyddslagen.

Överträdelser av byggnadsförbudet är straffbart enligt 37 § andra punkten naturvårdslagen och länsstyrelsen kan även meddela vite och begära handräckning för att få rättelse till stånd.

Undantag från strandskyddsbestämmelserna

Syftet med strandskyddsbestämmelserna är som tidigare angivits att skydda allmänhetens tillgång till stränderna för bad och friluftsliv. Bestämmelserna gäller dock inte undantagslöst. Enligt 15 § kan länsstyrelsen besluta om att undanta strandområden som uppenbarligen saknar betydelse för bad och friluftsliv från strandskyddsbestämmelserna eller, när särskilda skäl föreligger, strandområde som avsetts ingå i detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser. Länsstyrelsen, eller kommunen efter delegation, kan även enligt 16 § tredje stycket medge undantag från byggnadsförbudet om särskilda skäl föreligger. Denna regel fick sin nuvarande utformning 1974. I motiven till lagändringen anges att dispensmöjligheten bör tillämpas restriktivt (prop. 1974:166 s.97). Vad som skall anses utgöra särskilda skäl har dock inte preciserats i propositionen. I Naturvårdskommitténs betänkande (Ds Jo 1974:1 s. 197) angavs att bedömningen av vad som skulle betraktas som särskilda skäl borde

ske dels mot bakgrund av den avsedda inskränkningens art, dels med beaktande av områdets värde för rekreativa ändamål. I fråga om område av betydelse för friluftslivet borde kraven för undantag enligt kommitténs mening ställas mycket högt. I naturvårdsverkets rekommendationer till länsstyrelserna (publikationen 1976:4) om tillämpningen av bl.a. 16 § naturvårdslagen anges att särskilda skäl bör kunna föreligga i framför allt följande fall.

1. Då det allemansrättsliga utnyttjandet av ett strandskyddsområde inte inskränks av en tilltänkt byggnad eller anläggning. Detta kan inträffa vid komplettering av befintlig bebyggelse inom etablerad tomtplats. Det kan också inträffa vid uppförande av anläggningar inom område som inte är allemansrättsligt tillgängligt av andra skäl (militära områden, industriområden etc.).
2. Då platsen där byggnad eller anläggning avses planeras är väl avskild från strandmiljön. Det kan bl.a. bero på att vissa anläggningar har uppförts. Exempel på avskiljande anläggningar är vägar och järnvägar. Det kan också vara befintlig bebyggelse som avskiljer den tilltänkta byggnadsplatsen från strandmiljön.
3. Då den sökta anläggningen skall uppföras för det rörliga friluftslivets behov. Ansökan kan t.ex. avse badplatsanläggning eller någon annan anordning som främjar friluftslivet och som allmänheten har fri tillgång till.
4. Vissa anläggningar, som allmänheten i och för sig inte har tillgång till, måste ovillkorligen ligga vid vattnet, t.ex. småbåtshamnar och båtbygggar. Här måste undantag i vissa fall medges. Allmänhetens intresse bör beaktas t.ex. i form av passervägar.

I naturvårdsverkets anvisningar anges att man i de inre delarna av Norrland, där stor del av det rörliga friluftslivet baseras på jakt och fiske, ofta uppför enkla jakt- och fiskekojor intill stränderna. För dessa bör dispens kunna ges om övrigt friluftsliv inte störs eller påverkas.

I detta sammanhang kan nämnas att redan i samband med att det generella strandskyddet infördes 1975 fick

länsstyrelserna i uppdrag av regeringen att närmare precisera omfattningen av strandskyddet inom respektive län. I huvudsak medförde det att samtliga sjöar och vattendrag som redovisades på den topografiska (gröna) kartan i skala 1:50 000 kom att omfattas av det generella strandskyddet. I Västerbottens och Norrbottens län har dock omfattningen av strandskyddet differentierats på så sätt att strandskyddet i kustkommunen preciserats på kartan i skala 1:50 000 medan strandskyddet i länens inland redovisas på röda kartan i skala 1:250 000. Sedan naturvårdsverket överklagat länsstyrelsernas beslut om avgränsning av strandskyddet såvitt avser inlandet, har regeringen genom beslut den 14 september 1989 fastställt beslutet med motivering att de gjorda avgränsningarna har gällt i drygt tio år och är väl inarbetade i den kommunala planeringen. Regeringen tillade att besluten kan prövas på nytt om naturvårdslagsutredningens översyn av strandskyddsbestämmelserna ger anledning till det.

Naturvårdsverket har omarbetat de tidigare anvisningarna för tillämpning av strandskyddsbestämmelserna, vilka för närvarande remissbehandlas. I de nya anvisningarna ges en beskrivning av strandskyddsreglernas utveckling och syfte samt reglernas förhållande till närliggande lagstiftning såsom plan- och bygglagen och naturresurslagen. I texten lämnas också redogörelse för flera väsentliga regeringsavgöranden angående till exempel vad som skall anses vara särskilda skäl för dispens enligt 16 § tredje stycket naturvårdslagen. Vidare innehåller de nya råden en beskrivning av administrativa rutiner vid handläggning av strandskyddsärenden samt exempel på hur beslut bör utformas.

3.11.2 Undersökningar angående strandskyddsreglernas tillämpning

Inledning

Sedan de nuvarande reglerna om strandskydd trädde i kraft 1975 har ett flertal studier gjorts för att undersöka hur bestämmelserna tillämpats. Utredningen har tagit del av bl.a. följande undersökningar.

- En av Tekniska högskolan i Stockholm genomförd studie om strandskyddsbestämmelsernas tillämpning och funktion under åren 1975-80 publicerad 1983 i högskolans Meddelande 4:37. I denna studie redovisas som en sammfattande slutsats att nuvarande regler i stort fungerar tillfredsställande.

- Länsstyrelsen i Örebro län har genomfört en studie av strandskyddsprövningarna i länet under perioden 1976-85 (publikation 1986:14). Av denna framgår att kommunerna i 95 procent av dispensansökningarna i skälen anslutit sig till naturvårdsverkets anvisningar och att även huvuddelen av resterande fall med enstaka undantag kunde godtas med hänsyn till lagens strandskyddsbestämmelser.

- Länsstyrelsen i Stockholms län gjorde en studie under perioden 1983-1985 av bebyggelse utanför detaljplan och studerade därvid prövningen av strandskyddsdispenser. Av studien framgår att beslutsmotiveringarna varit bristfälliga och att kommunernas restriktivitet varit varierande.

- Även länsstyrelsen i Jämtlands län har i en studie (1985:1) undersökt länsstyrelsens egna och de kommunala besluten om undantag från strandskyddsbestämmel-

serna under perioden juli 1975-1982. Studien visar att över 90 procent av 523 beviljade dispenser angav särskilda skäl som överensstämde med naturvårdsverkets anvisningar samt att fem procent saknade motiverade beslut.

Naturvårdslagsutredningens enkät om strandskydd

För att få en uppfattning om hur strandskyddsbestämmelserna tillämpas idag har utredningen i enkätform inhämtat uppgifter och synpunkter från sexton länsstyrelser.

Av enkäten framgår sammanfattningsvis att drygt 75 procent av landets kommuner efter fullständig eller partiell delegation fått befogenhet att besluta om undantag från byggnadsförbudet inom strandskyddsområdet. Det har också framkommit att de kommunala myndigheterna regelmässigt sänder sina dispensbeslut till länsstyrelserna men att flera länsstyrelser inte rutinmässigt för statistik över de kommunala besluten eller ens granskar dem, huvudsakligen på grund av bristande ekonomiska och personella resurser. Huvuddelen av länsstyrelserna anser dock att kommunerna i sin dispensgivning följer naturvårdsverkets anvisningar, att kommunerna tillgodoser strandskyddsintrösserna enligt lagens intentioner samt att det går att hävda strandskyddet effektivt mot kommunala önskemål att nyttja stränderna för andra ändamål. Vissa länsstyrelser har dock noterat att det förekommer skillnader i tillämpningen mellan kommuner, att några kommuner är betydligt mindre restriktiva eller mer liberala i sin tillståndsgivning. Med anledning härav har bland annat efterlysts mer information från centrala myndigheter angående utformning och tillämpning.

Svaren redovisas mer utförligt i bilaga V till betänkandet.

3.11.3 Golfbanor och strandskydd

Under de senaste åren har antalet golfspelare ökat markant och önskemålen om nya golfbanor framför allt i närheten av större städer har accelererat. Dessa önskemål har ibland kommit i konflikt med både naturvårdens intressen och det övriga friluftslivets behov. Banorna planeras och läggs i stor utsträckning i natursköna områden och i omedelbar närhet av vattendrag, sjöar och havsstränder. I landet finns för närvarande planer på att bygga i vart fall ett par hundra nya golfbanor. I stor utsträckning sker planeringen i samarbete mellan privata företag, golfklubbar och kommuner. Det förekommer att kommuner antar detaljplaner med golfbanor placerade inom strandskyddsområden men även att kommuner och länsstyrelser lämnar dispens från strandskyddsbestämmelserna för anläggande av golfbanor inom strandskyddsområden. Flera sådana beslut har under senare tid överklagats av naturvårdsverket till regeringen. Under våren och sommaren 1989 har regeringen meddelat beslut i dessa ärenden och därvid upphävt kommuners och länsstyrelsernas dispensbeslut och uttalat att anläggande av golfbanor inte utgör särskilda skäl för att medge dispens från strandskyddsbestämmelserna.

- 3.11.4 Förslag till ändringar i naturvårdslagen utarbetat av plan- och bostadsverket och lantmäteriverket i maj 1989

Bakgrund_

Plan- och bygglagen, naturresurslagen och lagen (1987:11) om exploateringssamverkan trädde i kraft den 1 juli 1987. Samma höst inleddes ett projekt som avsåg att under tre år utvärdera lagstiftningen. I februari 1989 redovisades det första årets erfarenheter i rapporten "Praktikernas erfarenheter av PBL, NRL, och ESL". I den redovisningen angavs behovet av lagändringar, utvecklingsarbete och utbildning.

I anslutning till utvärderingen har plan- och bostadsverket och lantmäteriverket utarbetat ett förslag till lagändringar i överensstämmelse med de intentioner som framförts i rapporten. Förslagen syftar i första hand till att förenkla plan- och bygglovprocessen och därmed underlätta för kommuner och allmänhet att genomföra angeläget byggande men berör även frågor med anknytning till strandskyddsbestämmelserna. Förslaget har remissbehandlats och har jämte remissyttrandena överlämnats till utredningen i de delar som berör strandskyddsbestämmelserna.

Det remitterade förslaget i sammanfattning_

Förslaget innebär att kommunerna erhåller rätt att besluta om strandskyddets omfattning inom detaljplanlagda områden samt rätt att medge dispens från strandskyddet inom dessa områden. Vidare föreslås att kravet på dispens från strandskyddsreglerna vid uppförande av komplementbyggnader inom strandskyddsområden tas bort. Dessutom föreslås att länsstyrelsen

skall få rätt att enligt bestämmelserna i 12 kap. 1 § plan- och bygglagen pröva ett detaljplanebeslut som inte tillgodoser syftet med bestämmelserna om strandskydd i naturvårdslagen.

I klargörande syfte föreslås även att i övergångsbestämmelserna till 1975 års ändringar skall anges att de nya reglerna skall gälla även sådana äldre planer och bestämmelser som gäller som detaljplaner enligt 17 kap. 4 § plan- och bygglagen. Härigenom undanröjs tveksamheter angående vad som gäller när äldre planer ändras eller upphävs.

I plan- och bostadsverkets och lantmäteriverkets promemoria anges att erfarenheten har visat att de nu gällande reglerna angående strandskydd inom detaljplanelagda områden har inneburit en omfattande byråkratisk omgång.

Med plan- och bygglagen har nämligen den principen införts att en detaljplan vinner laga kraft genom det kommunala antagandebeslutet om beslutet inte överklagas. Beslutet huruvida strandskyddet skall upphöra eller inte ligger dock kvar på länsstyrelsen och denna kan inte delegera sin beslutsbefogenhet till kommunen. Om länsstyrelsen i anslutning till planläggningen skall upphäva strandskyddet, förutsätts att detta sker innan planen antas. För att inte strandskyddet skall upphöra även i det fallet att planen inte vinner laga kraft, måste länsstyrelsen villkora beslutet med att det skall gälla endast om så sker. Enligt 21 § naturvårdsförordningen skall samtliga sakägare delges och länsstyrelsens beslut kungöras, ett kungörelseförfarande som löper parallellt med kommunens förfarande enligt 5 kap. plan- och bygglagen. Om länsstyrelsen inte upphäver strandskyddet i

samband med planläggningen, måste varje bygglov från kommunen inom strandskyddsområdet i planen kompletteras med särskild strandskyddsdispens från länsstyrelsen. Även en "friggebod" på en tomt måste ha dispens. Sannolikt kommer i stort sett samtliga ansökningar om dispens för planenliga åtgärder att bifallas.

Promemorian pekar på ett särskilt problem som finns för områden med planer som har fastställts redan före 1975. Om man vill upphäva detaljplaner här - kanske för att bevara oexploaterade delar av planerna obyggda - inträder inte något strandskydd automatiskt. Övergångsbestämmelserna i naturvårdslagen är nämligen så utformade att samtliga strandområden, som vid utgången av juni 1975 ingick i fastställda generalplaner, stadsplaner eller byggnadsplaner, är undantagna från det generella strandskyddet. För att införa strandskydd måste enligt den tolkning som görs i promemorian länsstyrelsen fatta ett särskilt förordnande beslut med kungörelser, kallande av sakägare m.m.

Ett annat problem som också berörs i promemorian är den situationen att en kommun trots motstånd från länsstyrelsen vill få strandskyddet inom ett föreslaget detaljplaneområde upphävt. Härvid kan uppstå direkta konflikter mellan kommunen och länsstyrelsen, konflikter som den nuvarande lagstiftningen inte är anpassad för. Gällande bestämmelser i 12 kap. 1 § plan- och bygglagen ger inte länsstyrelsen befogenhet att ingripa mot själva detaljplanen utan länsstyrelsen kan endast i den uppkomna situation låta strandskyddet ligga kvar och avslå alla dispensansökningar.

Med bland annat det anförda som bakgrund föreslår plan- och bostadsverket och lantmäteriverket ett an-

tal förändringar som berör strandskyddet i detaljplaner.

För att kunna kontrollera att strandskyddsintressena tillgodoses på ett rimligt sätt föreslås sålunda att länsstyrelsen i 12 kap. 1 § plan- och bygglagen ges möjlighet att pröva kommunens beslut angående detaljplan om beslutet innebär att syftet med strandskyddsbestämmelserna i naturvårdslagen inte tillgodoses. I konsekvens härmed föreslås också att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande över ett förslag till översiktsplan skall ange om förslaget till plan inte tillgodoser syftet med strandskyddsbestämmelserna i naturvårdslagen.

Förslaget innebär vidare att det ankommer på kommunen att vid planläggning av ett strandområde bestämma om strandskyddets geografiska omfattning i detaljplanen. Om en bestämmelse om strandskydd saknas i planen gäller strandskyddet oförändrat. Upphåvs detaljplanen inträder det generella strandskyddet automatiskt. Genom detta förfarande behöver särskilda underrättelser inte göras angående förändringar i strandskyddets innehåll utöver dem som görs i detaljplaneärendet.

Förslaget innebär också att det blir kommunens byggnadsnämnd som skall besluta om undantag från bestämmelserna i 16 § första stycket naturvårdslagen inom ett detaljplanelagt område. Härigenom samordnas tillståndsgivningen enligt plan- och bygglagen och naturvårdslagen.

Slutligen föreslås att skyldigheten att söka dispens slopas för "friggebodar" och för komplementbyggnader till en- och tvåfamiljshus utanför samlad bebyggelse. Dessa byggnader är enligt 8 kap. 4 § första stycket

6 p. plan- och bygglagen fria från bygglovsplikt då de uppförs i omedelbar närhet av bostadshuset och kan därför också så gott som alltid påräkna dispens från strandskyddsbestämmelsernas byggnadsförbud.

I förslaget till övergångsbestämmelser för 15 och 16 §§ naturvårdslagen har angetts att de nya bestämmelserna skall avse även äldre planer. Härigenom undviker man de tveksamheter som uppstått om vad som gäller när äldre planer ändras eller upphävs.

3.11.5 Överväganden och förslag

Allmänna överväganden

En naturlig utgångspunkt för att undersöka om de nu gällande strandskyddsbestämmelserna tillgodoser det avsedda syftet är att studera om möjligheterna att medge undantag eller dispens från bestämmelserna på något avgörande sätt medfört en ökning av bebyggelsen längs stränderna till men för allmänhetens tillgång till dem.

De enkätsvar utredningen erhållit från länsstyrelserna samt övrigt material tyder på att bestämmelserna i huvudsak efterlevs tillfredsställande. Det bör dock påpekas, vilket också framkommit i enkätsvaren, att dispensmöjligheterna i vissa fall ges en alltför generös och ibland felaktig tolkning av dispensmyndigheterna. Detta tyder också en förhållandevis stor ändringsfrekvens av beslut hos regeringen på. Det är därför av stor vikt att sådana fall uppmärksammas av länsstyrelsen och naturvårdsverket så att praxis och tillämpning kan utvecklas i lämplig riktning. Också kommunerna har anledning uppmärksamma dessa frågor. Det bör även understrykas att en förutsättning för en

effektiv övervakning av att lagstiftningen efterlevs är att tillsynsmyndigheterna har tillräckliga resurser. Enligt enkätsvaren anser många länsstyrelser att de ekonomiska och personella resurserna för närvarande är otillräckliga. I detta sammanhang bör särskilt uppmärksammas de nya och betydligt utvidgade allmänna råd naturvårdsverket för närvarande utarbetar. I dessa råd ges tydliga och utförliga beskrivningar av strandskyddets syfte och omfattning. Dessutom klargörs på ett utförligt sätt i vilka fall det kan föreligga särskilda skäl att medge dispens från byggnadsförbudet i strandskyddsbestämmelserna. Dessa allmänna råd bör skapa förutsättningar för en mer enhetlig praxis vid såväl kommuner som länsstyrelser.

Kommunala dispensbefogenheter m.m._

I utredningens direktiv ingår att pröva möjligheten av ytterligare delegation av ärendegrupper till kommunerna. Önskemål härom har också väckts från kommunalt håll. Eftersom drygt tre fjärdedelar av landets kommuner idag genom fullständig eller partiell delegation har befogenhet att medge dispens från strandskyddet, kan det finnas skäl att diskutera huruvida det vore lämpligt att genom ändring i lagen låta alla kommuner erhålla dispensrätt utan delegation från länsstyrelsen.

En sådan lagändring skulle i viss utsträckning för enkla ärendehantering för länsstyrelser och kommuner. Mot en sådan nyordning talar att vissa kommuner inte har visat intresse för att erhålla rätt att besluta om dispens. Flera länsstyrelser har också i enkätsvaren hyst farhågor för att kommunerna i alltför stor utsträckning ser strandskyddet som ett av flera instrument i planprocessen, något som skulle kunna

förstärkas om kommunerna generellt fick möjlighet besluta i dessa frågor. En sådan åtgärd skulle enligt utredningen kunna uppfattas som en minskning av strandskyddets styrka.

Enligt utredningens uppfattning talar övervägande skäl för att nuvarande ordning bör bestå.

I detta sammanhang bör också diskuteras ett påpekande från naturvårdsverket att det i gällande bestämmelser inte finns något uttryckligt stöd för att göra ett dispensbeslut beroende av att det utnyttjas inom viss tid för att utföra ett arbetsföretag eller en byggnation, trots att sådana beslut ofta är knutna till beslut om bygglov. Beslut om bygglov däremot, tidsbegränsas enligt 8 kap. 33 § plan- och bygglagen på så sätt att arbetena skall vara påbörjade inom två år och avslutade inom fem år.

Naturvårdsverket har i sitt förslag till nya allmänna råd för strandskydd rekommenderat att dispensbeslut skall utformas så att de förfaller om de inte utnyttjas inom viss tid och att om det är lämpligt tiden bör knytas till giltighetstiden för bygglov. Verket har också till utredningen framfört ett önskemål om att denna möjlighet uttryckligen anges i naturvårdslagen.

Enligt utredningens uppfattning torde det redan enligt gällande bestämmelser vara möjligt att inom ramen för dispensrätten både ge temporära beslut, t.ex. försöksvis eller under den tid en verksamhet pågår, och tidsbegränsade beslut, t.ex. under den tid ett bygglov gäller, och att beslutet förfaller om det inte utnyttjas inom den tiden.

Utredningen anser att en uttrycklig bestämmelse om att ett beslut är tidsbegränsat bör införas i förtydligande syfte såtillvida att 16 § tredje stycket naturvårdslagen kompletteras med en bestämmelse med i huvudsak samma utformning som i plan- och bygglagen, dvs. att den åtgärd som föranlett beslut om dispens från byggnadsförbudet i 16 § första stycket måste påbörjas inom två år eller avslutas inom fem år från beslutet om dispens.

Överväganden och förslag angående plan- och bostadsverkets och lantmäteriverkets förslag till ändringar i naturvårdslagen

I det framlagda förslaget poängteras att strandskyddsreglerna även i fortsättningen bör finnas kvar i naturvårdslagstiftningen. Förslagsställarna anger också att ytterligare förenklingar i handläggningsprocessen är önskvärda men att viktiga rättssäkerhetsintressen inte får äventyras och att det grundläggande syftet med strandskyddsreglerna inte får åsidosättas. Dessa uppfattningar är viktiga att understryka.

I förslaget berörs emellertid frågor om strandskyddets syfte och reglernas nuvarande utformning endast kortfattat. Enligt det aktuella förslaget skall kommunerna i fortsättningen alltid besluta om strandskydd inom detaljplanlagt område varvid uttrycket "särskilda skäl" fått utgå ur lagtexten. På så sätt synes förslaget sträcka sig längre än till att enbart avse ändringar av bestämmelserna för att förenkla handläggningen. Av redogörelsen kan man få uppfattningen att de föreslagna ändringarna att låta kommunerna besluta om strandskyddet inom detaljplanlagt

område får till följd att strandskyddet så gott som alltid skall upphävas när en detaljplan upprättas.

Enligt nuvarande bestämmelser skall strandskyddet i princip gälla även inom planlagt område. Anledningen härtill var ursprungligen bland annat att göra det möjligt att kontrollera olika åtgärder som inte omfattades av plan- och bygglagstiftningen och för att kunna meddela föreskrifter om vad allmänheten har att iaktta inom strandskyddsområde (prop 1974:166 s 95). Någon förändring av bestämmelserna i det avseendet skedde inte i samband med ändringarna i anslutning till plan- och bygglagens och naturresurslagens tillkomst. Departementschefen utgick då från att kommunerna vid sin planering skulle göra de överväganden som föreskrevs i naturresurslagen och därigenom tillvarata naturvårdens och friluftslivets intressen, och att det åligger kommunerna att följa den restriktiviteten i fråga om ianspråktagande av stränder som gäller enligt naturvårdslagens strandskyddsregler (prop 1985/86:90 s 109-111).

I lagstiftningen har denna restriktiva inställning kommit till uttryck på så sätt att det enligt 15 § tredje stycket naturvårdslagen krävs särskilda skäl för att förordna att ett strandområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser inte skall omfattas av strandskydd. Beslut om upphävande av strandskydd skall således fattas med återhållsamhet och huvudsakligen i fall då den föreslagna användningen av området utesluter att det ens på längre sikt får något intresse för friluftslivet.

Med hänsyn till vad som nyss sagts och vikten av att upprätthålla strandskyddets styrka är det enligt utredningen inte lämpligt att överflytta beslutsrätten

om strandskydd inom detaljplaneområde till kommunerna. Däremot bör naturvårdsverkets förslag om ändring av naturvårdsförordningen med innebörd att upphävande av strandskydd inom detaljplanelagt område inte skall behövas kungöras i särskild ordning då motsvarande information kungörs i detaljplaneärendet medföra en förenklad handläggning. Utredningen tillstyrker därför detta förslag.

Undantag från strandskyddsbestämmelserna för bygglovsfria komplementbyggnader m.m._

Möjligheten att uppföra "friggebodar" i omedelbar närhet av bostadshuset utan bygglov infördes 1980 i dåvarande 54 § 2 momentet byggnadsstadgan (1959:612) och överfördes till 8 kap 4 § första stycket 6 plan- och bygglagen. Departementschefen angav i propositionen (prop 1978/79:111 bilaga 12 s 22) att tanken med uttrycket "i omedelbar närhet av bostadshuset" var att ytterligare markera avsikten med förslaget att det skall vara en byggnad som kompletterar bostadsbyggnaden och att den inte skall vara avsedd som bostad och att en bastubyggnad eller en sjöbod som uppförts vid strand inte kan hänföras under bestämmelsen med mindre bostadsbyggnaden på fastigheten finns helt nära stranden. Detta uttalande innebär enligt utredningens mening att ett generellt undantag från strandskyddsreglernas byggnadsförbud för "friggebodar" inte borde utgöra något hot mot strandskyddsreglernas syfte. En sådan byggnad kan uppföras nära stranden endast om bostadsbyggnaden redan finns där och utsläckt strandskyddet och allmänhetens möjlighet att utnyttja stranden.

När det gäller andra komplementbyggnader till en- och tvåbostadshus utanför detaljplan inom områden som

inte ingår i samlad bebyggelse uttalade chefen för bostadsdepartementet i samband med att bygglovsbefrielse för dessa byggnader nyligen infördes bl.a. följande:

För att vara bygglovsbefriade skall komplementbyggnaderna enligt förslaget uppföras i omedelbar närhet av bostadshuset, vilket innebär att det inte är möjligt att i någon nämnvärd utsträckning utöka hemfridszonen genom att uppföra sådana. Bygglovsbefrielsen innebär inte att tillståndsplikt enligt annan lagstiftning som tillvaratar allmänna intressen upphör. (Prop. 1989/90:37 s. 48 f).

I specialmotiveringen hänvisar departementschefen uttryckligen till bl.a. strandskyddsbestämmelserna.

Naturvårdsverket har föreslagit att ett tillägg bör göras till 16 § naturvårdslagen av innebörd att bestämmelserna inte gäller kompletteringsåtgärder inom etablerad tomtplats om åtgärderna förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden. Utredningen ansluter sig till detta förslag, som innebär en förenkling av reglerna, och föreslår därför att 16 § tredje stycket naturvårdslagen kompletteras med en bestämmelse av innebörd att byggnadsförbudet enligt första stycket inte gäller byggnad eller anordning som utgör komplement till befintlig bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden.

Vissa övergångsfrågor

I samband med att det generella strandskyddet infördes 1974 angavs i punkt 4 i övergångsbestämmelserna att strandområde som vid utgången av juni 1975 ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan inte skall omfattas av strandskydd enligt nya lagen, om ej annat förordnas. Detta har föranlett

frågan vad som händer med strandskyddet när man upphäver planer som tillkommit före 1975.

Det har påpekats från bland annat plan- och bostadsverket och lantmäteriverket att konsekvensen av bestämmelsen blir att om sådana äldre planer upphävs något strandskydd därefter inte längre gäller inom dessa områden. Detta medför att länsstyrelserna på nytt måste förordna om strandskydd om så behövs med vad det innebär av kallelser och kungörelser. Verken gör vidare gällande att i och med plan- och bygglagen förväntas detaljplaner upphävas i större utsträckning än tidigare, varför en regel som säger att strandskyddet automatiskt inträder då planer upphävs skulle underlätta den framtida handläggningen och frigöra resurser på länsstyrelserna.

Enligt naturvårdsverkets tolkning däremot inträder skydd av strandområdet enligt den generella regeln i 15 § naturvårdslagen i det ögonblick den gamla detaljplanen upphävs eller ändras. Enligt verkets uppfattning sammanfaller denna tolkning med lagstiftarens intentioner att åstadkomma ett allmänt verkande strandskydd och skulle en motsatt tolkning innebära att från det generella strandskyddet automatiskt vid planupphävande undantas enklaver av strandområden.

Utredningen gör angående denna fråga följande överväganden. Vid införandet av det generella strandskyddet 1975 ändrades strandskyddsbestämmelserna som tidigare beskrivits från att ha varit tillståndsregler för bebyggelse till att bli generella förbudsregler. Bakgrunden härtill var att de tidigare strandskyddsbestämmelserna inte ansågs tillräckliga för att skydda strandområden från exploatering. Reglerna skärptes därvid även vad avsåg planlagda områden på så sätt

att dessa inte längre undantogs från tillämpningen. Istället infördes en möjlighet för länsstyrelsen att, om särskilda skäl föreligger, förordna att område som skall ingå i vissa planer inte skall omfattas av strandskyddet. Samtidigt undantogs generellt äldre planer som fastställdes före den 1 juli 1975. I specialmotiveringen till övergångsbestämmelserna angav departementschefen (prop. 1974:166 s. 122) att länsstyrelserna fick tid till dess bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 1975 för att bland annat pröva huruvida strandområden som ingick i då gällande generalplan, stadsplan eller byggnadsplan borde omfattas av strandregleringen.

Dessa uttalanden visar att man avsåg att strandskyddet skulle vara utsläckt inom de äldre planområdena efter det att övergångsbestämmelsen trätt i kraft. Bestämmelsens ordalydelse ger inte heller stöd för någon annan slutsats.

Utredningens uppfattning är således att strandskyddet inte automatiskt inträder när planer fastställda före den 1 juli 1975 upphävs. Detta kan synas vara en brist i lagstiftningen. En förutsättning för att idag införa en särskild bestämmelse med innebörd att strandskyddet återinträder när dessa planer upphävs är att det finns påtagliga olägenheter med de nuvarande bestämmelserna och att dessa olägenheter är svåra att rätta till inom ramen för nuvarande lagstiftning.

Enligt utredningens mening utgör de från plan- och bostadsverkets och lantmäteriverkets sida uttalade farhågorna inte tillräckliga skäl för införande av en ny lagregel. Man måste utgå från att man i de äldre planerna och i samband med införande av de nya be-

stämmelserna i huvudsak gjorde de avvägningar och bedömningar av strandskyddsbehovet som förutsattes av lagstiftaren. Härtill kommer att det enligt övergångsbestämmelsens ordalydelse är fullt möjligt för länsstyrelsen att åter förordna om strandskydd om det visar sig att ett område där en plan upphävs fortfarande innehåller strandområde som borde omfattas av strandskyddet. Detta kräver visserligen en viss administrativ omgång, men den omständigheten utgör inte så påtagliga olägenheter att det påkallar en ny lagregel i nu aktuellt avseende. Utredningen anser således att den föreslagna lagändringen för närvarande inte är nödvändig.

Utredningen vill i detta sammanhang även påpeka att om strandskydd upphävts inom områden med planer upprättade efter 1975, det är möjligt för länsstyrelsen att på samma sätt som nyss angetts återinföra strandskydd om planen ändras eller upphävs.

Avslutande synpunkter

Som framgår av de allmänna övervägandena är det utredningens uppfattning att strandskyddsbestämmelserna i huvudsak tillgodoser det avsedda syftet. Det föreligger således inte skäl att för närvarande införa några större förändringar i bestämmelsernas utformning. De förslag till ändringar utredningen lagt fram syftar närmast till att förtydliga bestämmelserna och förenkla handläggningen när så kan ske utan att strandskyddets syfte träds förnär.

Kommunerna och naturvården

3.12 Kommunernas ansvar

Plan- och bygglagen samt naturresurslagen behandlar i allmänna och övergripande termer det kommunala ansvaret för naturvården.

I plan- och bygglagen stadgas bl.a. att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Det sker genom detaljplan, översiktsplan och s.k. områdesbestämmelser. Om planläggning sägs att den skall ske så att den främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling och ger förutsättningar bl.a. för en från social synpunkt god fritidsmiljö (2 kap. 1 §). Vidare sägs i plan- och bygglagen att naturresurslagen skall tillämpas vid planläggning (2 kap. 2 §). När det gäller översiktsplan stadgas att av den skall framgå bl.a. hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt naturresurslagen.

Vad kommunen har att beakta enligt naturresurslagen vid planläggningen är bl.a. följande (2 kap. 6 §):

"Mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket."

Plan- och bygglagen och naturresurslagen har i sammanhanget karaktär av ramlagstiftning. Vid beslut om tillstånd enligt naturvårdslagen skall naturresurslagens bestämmelser om hushållning tillämpas. Naturvårdslagen och dess förarbeten konkretiserar i viss mån kommunernas ansvar och befogenheter i fråga om naturvård.

I 2 § naturvårdslagen sägs att naturvården är en såväl statlig som kommunal angelägenhet. Av förarbetena framgår att tyngdpunkten för kommunernas del ligger i att tillvarata friluftslivets intressen (jmf. avsnitt 3.10). Kommunernas befogenhet att inrätta naturreservat och naturvårdsområden har i första hand skapats för att förbättra kommunernas möjligheter att sörja för friluftslivet.

Utredningen har övervägt om det finns anledning att precisera det kommunala ansvaret i 2 § naturvårdslagen genom att där ange exempelvis att det främst är friluftslivets behov som kommunerna har att tillgodo-se.

Flera skäl talar dock enligt utredningens mening emot ett sådant tillägg. Ett är att kommunerna i sin planläggning enligt plan- och bygglagen också har att beakta övriga naturvårdsintressen. Vidare har utredningen noterat att flera kommuner engagerar sig i naturvårdsfrågor bl.a. genom att anställa personal särskilt för naturvårdsuppgifter. Detta ökande kommunala engagemang bör enligt utredningens mening utvecklas.

Det diskuterade tillägget skulle kunna få motsatt verkan.

Kommunerna skall enligt propositionen 1985/86:90 om följdlagstiftning till plan- och bygglagen ha det ekonomiska ansvaret för egna reservatsbildningar. Detta avspeglas i 26 § naturvårdslagen, som stadgar att kommunerna svarar för ersättning till markägare, när kommunen avsatt ett naturreservat. I prop. 1987/88:85 om miljöpolitiken inför 1990-talet uttalas att kommuner och landsting bör ha ett särskilt ansvar för säkerställande av områden för friluftslivet samt driften av anläggningar för friluftslivets behov.

Utredningen har övervägt men inte funnit tillräckliga skäl att i lagstiftningen ytterligare konkretisera det kommunala kostnadsansvaret på naturvårdsområdet.

3.13 Delegering till kommunerna

3.13.1 Gällande bestämmelser

Enligt direktiven till utredningen bör möjligheten till ytterligare delegering av ärendegrupper till kommunerna prövas.

43 § andra och tredje styckena naturvårdslagen ger möjlighet för regeringen eller länsstyrelsen att delegera beslutanderätten i vissa ärenden till kommunal myndighet. Delegationen enligt andra stycket avser beslut om undantag från strandskyddsbestämmelser och om stängselgenombrott samt om rättelseföreläggande och vite. Vid delegeringen blir den kommunala myndigheten ensam behörig. Dess beslut kan överklagas till länsstyrelsen.

Från början avsåg delegationen sådana beslutsfunktioner som hade nära samband med byggnadsnämndens befogenheter enligt byggnadslagstiftningen eller där annars rent lokala intressen stod i förgrunden. Som ett led i strävandena mot decentralisering har emellertid delegationsmöjligheten nu utvidgats betydligt. Genom tillägg år 1987 av tredje stycket av paragrafen omfattar delegationsmöjligheterna nu även beslut att bilda naturreservat och naturvårdsområden samt att meddela föreskrifter för dessa. När ärenden har delegerats till kommunen enligt denna bestämmelse kvarstår länsstyrelsens möjlighet att besluta i samma frågor.

I det följande ges en översikt över nuvarande delegering av olika ärendegrupper i naturvårdslagen.

- bildande av naturreservat m.m. enl. 7 §, 8 § 2 st., 9 §, 11 § och 12 §,
- tillstånd till byggande m.m. inom strandskyddsområde enligt 16 § 3 st,
- förelägga vite för stängselhållare att ordna grind eller att ta bort stängsel samt motsvarande förelägganden beträffande diken enligt 17 § 1 st.,
- tillstånd till skylt ang. tillträdesförbud och föreläggande att ta bort sådan skylt enligt 17 § 2 och 3 st.,
- tillsyn över grustäkter och andra täkter enligt 18 § b,
- bildande av naturvårdsområde m.m. enligt 19 §,
- tillstånd till tavla o.d. utomhus och föreläggande om avlägsnande m.m. enligt 22 §,
- föreläggande att t.ex. ställa i ordning nedskräpad plats m.m. enligt 24 § samt
- föreläggande om rättelse och om vite m.m. enligt 39 §.

3.13.2 Överväganden och förslag

För närvarande kan följande slag av ärenden inte delegeras till en kommun:

- bildande av nationalpark enligt 4 och 5 §§,
- beslut om naturminne enligt 13 §,
- beslut om särskilda bestämmelser till skydd för växter och djur samt om inskränkning av jakt och rätt att uppehålla sig i område enligt 14 §,
- förordnande enligt 15 §, att strandområde ej skall ha strandskydd,
- tillstånd till täkt enligt 18 §
- tillstånd till markavvattning enligt 18 c §,
- samråd i fråga om arbetsföretag enligt 20 § samt
- tillstånd till vilthägn m.m. enligt 24 a §.

Naturföremål med erforderligt markområde kan enligt 13 § naturvårdslagen fridlysas av länsstyrelsen som naturminne på samma grunder som bildande av naturreservat, dock med den skillnaden att ett naturföremål inte kan fridlysas därför att det är av väsentlig betydelse för allmänhetens friluftsliv. Som exempel på fridlysningsbara naturföremål kan nämnas märkliga klippformationer, flyttblock, raukar, åsgropar, jättegrytor och märkliga träd.

Den 30 juni 1989 var antalet naturminnen 1 316 med en total yta av 713 ha. Numera tillkommer årligen endast några få naturminnen.

När länsstyrelserna genom lagändring år 1987 fick befogenhet att delegera möjligheten att besluta om naturreservat och naturvårdsområden till kommunerna, var det främst för att dessa skulle kunna tillgodose friluftslivets intressen. Bestämmelsen i 43 § tredje stycket naturvårdslagen begränsar dock inte delegationen till att enbart avse dessa intressen. En kommun kan alltså erhålla befogenhet att inrätta naturreservat av t.ex. vetenskapliga skäl.

När kommunerna anses vara kapabla att hantera frågor om att bilda naturreservat och om deras skötsel måste de också antas vara i stånd att besluta om naturminnen, även om andra motiv än friluftslivets intressen föreligger i sådana fall. Utredningen kan inte finna några avgörande skäl som talar mot att kommunerna får besluta i frågor om fridlysning av naturminnen och förordar därför att länsstyrelsen skall få ge den kommun som så önskar den befogenheten.

20 § naturvårdslagen stadgar bl.a. att om ett arbetsföretag, som inte omfattas av tillståndstvång enligt 18, 18 c eller 19 §, kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall samråd ske med länsstyrelsen, innan företaget utföres. Samråd beträffande arbetsföretag kan exempelvis avse husbehovstäckter, markberedning genom hyggesplöjning, utförande av vägar, större schaktningar och dräneringar, upptagande av ledningsgator, förvandling av åkermark till skogsmark, omföring av löv- till barrskog, uppförande av tele/radiomaster, tippning av massor och uppförande av renstängsel.

Som framgår av avsnitt 3.5.4 så föreslår utredningen betydande ändringar av samrådsparagrafen. Bl.a. föreslås att möjligheter öppnas att förbjuda det arbetsföretag samrådet gäller. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att samrådsbestämmelserna omfattar ett stort antal ärendegrupper av sinsemellan olika karaktär, i följd varav konsekvenserna av en delegering är svåra att överblicka, är det enligt utredningen inte lämpligt att låta en kommun ta över länsstyrelsens samrådsuppgifter i sin helhet inom kommunen.

Däremot kan det enligt utredningen vara praktiskt för både länsstyrelsen och en berörd kommun att det öppnas en möjlighet att delegera enskilda ärenden om samråd till kommuner. Som det nu är remitterar länsstyrelsen vissa ärenden till kommunen. Sedan länsstyrelsen fått remissvaret och i övrigt berett ärendet fattar länsstyrelsen beslut. Utredningen föreslår att länsstyrelsen skall kunna överlämna ett visst ärende till kommunen för samråd med företagaren och för beslut efter genomfört samråd, när kommunen har den sakliga kompetensen och samtycker till överlämnandet.

Utredningen har övervägt frågan att öppna möjligheter att delegera ytterligare ärendegrupper till kommunerna men funnit att detta av olika skäl inte vore lämpligt. Så har t.ex. ärenden om skydd för växter och djur (14 §), och ärenden om tillstånd till tåkter (18 §) eller vilthägn (24 a §) inslag av regionala bedömningar som en kommun inte bör ansvara för.

När det gäller strandskydd har kommunerna redan möjlighet att meddela undantag från förbudet mot byggande m.m. inom strandskyddsområde (16 § 3 st.). Därför behövs ingen delegering till kommunerna av möjligheten enligt 15 § naturvårdslagen att förordna att

strandområde som uppenbarligen saknar betydelse för bad och friluftsliv inte skall omfattas av strand-skydd.

När det gäller tillstånd enligt 18 c § naturvårdslagen till markavvattning finns enligt utredningen med hänsyn till de överväganden i denna fråga som redovisas i avsnitt 3.7 inte skäl att överväga någon delegering till kommunerna av sådana ärenden.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att 43 § naturvårdslagen kompletteras så att i tredje stycket införs en hänvisning till 13 § (naturminne) och 20 § (samråd). Vidare bör i 28 a § naturvårdsförordningen ett nytt tredje stycke läggas till, enligt vilket länsstyrelsen skall kunna överlämna enskilda ärenden om samråd till kommunal myndighet.

Med de delegeringsmöjligheter som nu föreligger och här föreslås har kommunerna erhållit förutsättningar att i stor omfattning ta över och handlägga ärenden enligt naturvårdslagen. För att öka det kommunala engagemanget i naturvårdsarbetet är det angeläget att dessa möjligheter utnyttjas i större utsträckning än hittills.

Tillsyn och sanktioner

3.14 Bevakning och tillsyn

3.14.1 Bakgrund

Naturvårdsverket har år 1984 föreslagit regeringen att vidta vissa ändringar i naturvårdslagen och terrängkörningslagen (1975:1313) för att förbättra möjligheterna till bevakning och tillsyn av naturvårdsobjekten respektive terrängkörningen. Utredningen bör enligt direktiven behandla förslaget.

Med stöd av naturvårdslagen kan föreskrifter meddelas för olika naturvårdsobjekt. Sålunda kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer för varje nationalpark meddela de föreskrifter beträffande rätten att färdas över nationalparken eller annars vistas där och beträffande ordningen i övrigt inom området, som behövs för att tillgodose ändamålet med nationalparken (5 § andra stycket). För de områden som avsatts till naturreservat har länsstyrelsen bemyndigats meddela föreskrifter om vad allmänheten har att iaktta för att ändamålet med reservatet skall tryggas (10 §). Motsvarande gäller för naturvårdsområden och i tillämpliga delar även för naturminnen. Utöver det skydd för djurlivet som jaktlagstiftningen medger kan länsstyrelsen vidare meddela förbud mot att bl.a. färdas eller uppehålla sig inom visst område (14 § tredje stycket). De meddelade förbuden och föreskrifterna kan t.ex. avse förbud mot körning i terräng med motordrivet fordon, förbud att beträda visst område, tälta, göra upp eld, plocka blommor eller föra med okopplad hund. Bestämmelserna är straffsanktionerade

genom att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot dem döms till böter eller fängelse i högst sex månader (37 §).

Körning i terräng med motordrivet fordon regleras i terrängkörningslagen. Enligt 1 § är sådan körning för annat ändamål än jordbruk och skogsbruk förbjuden i hela landet på barmark och på snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog, om det inte är uppenbart att körning kan ske utan risk för skada på skogen. Med stöd av 1 § andra stycket har regeringen vidare förbjudit körning i terräng med motordrivet fordon även på snötäckt mark inom 12 fjällområden i Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Dessa områden omfattar 22 900 kvadratkilometer. Undantag från förbuden gäller för bl.a. viss nyttotrafik, varjämte länsstyrelsen får föreskriva ytterligare undantag om särskilda skäl föreligger. Med stöd härav har länsstyrelsen medgivit färd med skoter längs vissa leder inom förbudsområdena. Det finns omkring 200 mil sådana leder inom förbudsområdena. Med stöd av 3 § har länsstyrelsen vidare bemyndigats att för det fall att terrängkörning inom visst område medför olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt förbjuda körning eller meddela föreskrifter för den. Den som bryter mot terrängkörningslagen eller mot förbud eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen döms till böter, högst ettusen kronor, om ej gärningen är ringa (4 §).

Naturvårdsverkets uppdrag

Genom beslut den 4 mars 1982 gav regeringen naturvårdsverket i uppdrag att företa en översyn av erfarenheterna av terrängkörningslagen. Översynen redovisades i en promemoria den 20 februari 1984. I denna

anges, att det framkommit, att överträdelserna av gällande regler för terrängkörning är betydande och att detta i första hand gäller snöskotertrafiken. Enligt naturvårdsverkets uppfattning tyder mycket på att överträdelser sker dels inom områden med förbud mot snöskoteråkning, dels genom att gällande regler för körning på vägar inte iakttas. Det har också framkommit att det i kustområdena sker körning på stränderna under barmarksförhållanden. Som sannolik orsak till överträdelsernas omfattning anges bristen på tillsyn. Naturvårdsverkets uppfattning är att man inte kan komma till rätta med olägenheterna med snöskoterkörningen enbart genom information utan att övervakning också är nödvändig. I detta sammanhang konstaterar naturvårdsverket, att polisens resurser för övervakning av trafiken med terrängfordon är mycket begränsade och att någon utökning av tillsynsverksamheten inte kan påräknas. Naturvårdsverket anger, att det mot denna bakgrund framförts förslag om att överlåta vissa tillsynsfunktioner på annan personal. Eftersom sådana förslag enligt verkets uppfattning också sammanhänger med frågan om ökad tillsyn över t.ex. förbud som utfärdats med stöd av naturvårdslagen, ansåg naturvårdsverket att frågan skulle ses i ett vidare sammanhang. Naturvårdsverket påpekade därvid att överläggningar i ämnet påbörjats med rikspolisstyrelsen och tullverket och att förslag eventuellt skulle framläggas senare.

Naturvårdsverkets förslag

I en promemoria till regeringen den 16 november 1984 och ett tillägg därtill den 14 juni 1985 redovisar naturvårdsverket förslag till åtgärder för att förbättra tillsynen av trafiken med snöskoter och tillsynen inom naturvårdsobjekten. Naturvårdsverkets upp-

fattning är därvid att de nuvarande förhållandena beträffande denna tillsyn inte är tillfredsställande. Vid de diskussioner som naturvårdsverket fört med företrädare från rikspolisstyrelsen har framkommit, att polisens möjligheter att utföra kontroller av terrängtrafiken och sköta tillsynen inom naturvårdsobjekten är mycket begränsade. Anledningen härtill anges bl.a. vara att antalet polisskottrar är litet och övriga resurser jämförelsevis små i förhållande till den yta inom vilken övervakning är erforderlig. Det framgår vidare av promemorian att någon ökad polisövervakning inte kan förväntas komma till stånd utan att polisens resurser för tillsyn tvärtom kommer att minska. Sporadiska punktvisa insatser t.ex. i form av nykterhetskontroller räknar man dock med att polisen kommer att kunna genomföra även i framtiden.

Naturvårdsverket redogör därefter i promemorian för olika personalkategorier som uppehåller sig i skoterförbudsområdena i fjällvärlden och inom naturvårdsobjekten. Det är därvid fråga om av naturvårdsförvaltare, länsstyrelse eller naturvårdsverket särskilt anställda tillsynsmän eller fältpersonal och tillsynsmän för jakt- och fiskelagstiftningen. Även tullverket har ett antal snöskoterpatruller som bedriver gränsbevakning inom en zon längs gränsen mot Norge och Finland. Denna personal har också andra uppgifter, såsom att utöva tillsyn över efterlevnaden av vissa bestämmelser om jakt och fiske. Deras verksamhet äger till stor del rum inom befintliga skoterförbudsområden, men de har inga befogenheter att utöva tillsyn av skotertrafiken inom områdena.

Naturvårdsverket konstaterar, att de nu nämnda personalkategorierna inte har längre gående befogenheter att ingripa vid överträdelser mot förbud och före-

skrifter enligt naturvårdslagen eller terrängkörningslagen än som tillkommer varje enskild person.

För att förbättra och effektivisera kontrollen av efterlevnaden av gällande föreskrifter inom områden som skyddas med stöd av naturvårdslagen och terrängkörningslagen föreslår naturvårdsverket, att i naturvårdslagen och terrängkörningslagen införs en bestämmelse som gör det möjligt att förordna lämplig person som tillsynsman med vissa begränsade befogenheter. De personalkategorier som därvid skall kunna komma ifråga för sådant förordnande är de ovan nämnda tillsynsmännen eller fältpersonalen samt även enskilda tulltjänstemän. De befogenheter som tillsynsmännen föreslås få är möjlighet att kontrollera rätten att uppehålla sig eller köra i terräng med motordrivet fordon inom vissa områden där inskränkningar i dessa avseenden föreligger och att avvisa den som vistas eller kör i terrängen inom området utan tillstånd. Vidare föreslås rätt för tillsynsman inom naturvårdsobjekt att ta sådan egendom i beslag som har betydelse för utredning om brott mot naturvårdsföreskrifter, främst jakt- och fiskeredskap.

Enligt naturvårdsverkets förslag skall rikspolisstyrelsen, efter samråd med verket, utfärda instruktioner för hur bestämmelserna skall tillämpas. I praktiska frågor om t.ex. utbildningskrav och utbildningstid förutsätts också viss medverkan av rikspolisstyrelsen.

Naturvårdsverket har gjort den bedömningen att omkring 200 personer skulle behöva förordnas som tillsynsmän med de föreslagna befogenheterna för att på ett meningsfullt sätt kunna övervaka och ingripa mot överträdelser av bestämmelser som meddelats för na-

turvårdsobjekten och med stöd av terrängkörningslagen. Bland dem ingår även personal från tullverket. De aktuella befogenheterna föreslås tilldelas endast viss helårsanställd fältpersonal samt tillsynsmän med flerårig deltidstjänstgöring inom t.ex. känsliga skärgårdsområden.

Gällande rätt

Såsom naturvårdsverket konstaterat har den fältpersonal som idag finns i naturvårdsobjekten eller skoterförbudsområdena inte större befogenheter än som tillkommer varje enskild person.

Vilka dessa befogenheter är regleras huvudsakligen av rättegångsbalken (RB). Enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB får envar gripa den som begått brott, varpå fängelse kan följa, om han påträffas på bar gärning eller flyende fot. Den gripne skall därefter skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Den som sålunda med laga stöd griper någon får enligt 23 § polislagen (1984:387) använda våld om den misstänkte försöker undkomma eller för att förhindra motstånd mot gripandet. Våld får dock endast användas i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

Den som med laga rätt griper någon får enligt 27 kap. 4 § RB även lägga beslag på föremål som påträffas vid gripandet. Anmälan om beslaget skall skyndsamt göras hos undersökningsledaren eller åklagaren.

För samtliga brott enligt naturvårdslagen ingår fängelse i straffskalan. De nu nämnda befogenheterna tillkommer därför tillsynsmän och övrig fältpersonal

när det gäller brott mot förbud eller föreskrifter för naturvårdsobjekt.

Eftersom det endast stadgas böter för överträdelse av terrängkörningslagens bestämmelser eller av förbud eller föreskrifter som meddelats med stöd av nämnda lag saknas möjlighet till nu berörda ingripanden inom detta område.

Större befogenheter föreligger för vissa kustbevakningstjänstemän enligt lagen (1982:395) om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, som trädde i kraft den 1 juli 1983. Lagen är tillämplig när kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Väner och Mälaren för att förhindra brott mot författningar som gäller bl.a. naturvård. Om anledning förekommer att brott har förövats mot föreskrift i sådan författning har vissa kustbevakningstjänstemän samma befogenheter som tillkommer polisman att

- 1) hålla förhör och vidta annan åtgärd med stöd av 23 kap. 3 § fjärde stycket RB
- 2) ta med någon till förhör med stöd av 23 kap. 8 § RB
- 3) gripa någon med stöd av 24 kap. 7 § första stycket RB
- 4) företa husrannsakan med stöd av 28 kap. 5 § RB, om åtgärden har till syfte att eftersöka den som skall gripas eller att verkställa beslag (2 §). För att befogenheterna skall kunna utövas får kustbevakningstjänsteman, om det uppenbart behövs, stoppa och visitera fartyg eller inbringa det till svensk hamn (4 §).

Befogenheterna tillkommer förutom chefen för kustbevakningen och chefen för regional ledning vid kustbe-

vakningen, även annan tjänsteman vid kustbevakningen som handhar operativa övervakningsuppgifter. De nämnda tjänstemännen skall dock ha genomgått särskild utbildning för ändamålet.

Tidigare förekom att personer förordnades som ordningsvakter för att utöva tillsyn över nationalparker, naturreservat och andra friluftsområden. Med förordnandet som ordningsvakt följde i allmänhet särskilda befogenheter såsom att göra omhändertaganden enligt den då gällande lagen om tillfälligt omhändertagande. I motiven till lagen (1980:578) om ordningsvakter anges, att begreppet ordningsvakt till skillnad mot tidigare i fortsättningen skall reserveras för personer som förordnas för att medverka till att allmän ordning upprätthålls. I fråga om tillsyn över nationalparker, naturreservat och andra naturvårdsobjekt uttalade departementschefen (prop. 1979/80:122 s. 31), att personal som utövar sådan tillsyn "som regel inte har behov av de särskilda befogenheter som följer med förordnande som ordningsvakt. De generella reglerna om nödvärn och gripande bör normalt ge en tillfredsställande reglering av personalens befogenheter. Det bör således endast i undantagsfall förekomma att den personal som avses nu förordnas till ordningsvakter. Förordnandet bör i så fall i möjlig mån begränsas till att avse ordningshållning inom viss avgränsad del av ett naturvårdsobjekt".

Det torde således endast i mycket begränsad omfattning komma ifråga att förordna tillsynsmän inom naturvårdsobjekt som ordningsvakt.

Tillsynsmän enligt fiske- och jaktlagstiftningen

För tillsynen över efterlevnaden av bestämmelser för jakt och fiske får länsstyrelsen utse tillsynsmän. Sådana tillsynsmän kan efter förordnande tilldelas vissa befogenheter. Enligt 37 a § lagen (1950:596) om rätt till fiske får därtill förordnad fisketillsynsman sålunda ta egendom i beslag då han anträffar någon på bar gärning som bryter mot lagen eller anträffar redskap, som använts vid sådant brott, utsatt i vattnet.

Vad som får tas i beslag är fångst, redskap samt fiskefartyg eller annat som kan antas ha betydelse för utredning om brottet eller bli föremål för förverkande. Fisketillsynsman får vidare undersöka fisk, fiskeredskap, fisksump eller fiskefartyg som använts vid fisket för att kontrollera efterlevnaden av lagen om rätt till fiske.

Även jakttillsynsman kan förordnas att ta egendom i beslag. Förutsättningarna härför anges i 47 § jaktlagen (1987:259). Enligt stadgandet gäller att om någon ertappas på bar gärning då han begår jaktbrott får vilt och sådan egendom som kan antas bli förverkad enligt jaktlagen eller som kan antas ha betydelse för utredning om brottet tas i beslag av därtill förordnad jakttillsynsman.

Enligt båda lagarna gäller att anmälan om beslaget skyndsamt skall göras till polis- eller åklagarmyndigheten.

3.14.2 Överväganden och förslag

Utgångspunkten måste vara att kontrollen över att föreskrifter som gäller för naturvårdsobjekten och bestämmelser inom terrängkörningslagstiftningen efterlevs är en uppgift som i första hand ankommer på polisen. Polisen har emellertid inte tillräckliga resurser för att på ett effektivt sätt övervaka att föreskrifter och bestämmelser följs inom de geografiskt vidsträckta områden som det här ofta är fråga om. Det kan inte förväntas någon ökning av resurserna för detta ändamål inom den närmaste framtiden.

För att upprätthålla respekten hos allmänheten för lagar och bestämmelser som gäller naturvården måste det vara praktiskt möjligt att ingripa vid överträdelser av lagarna och bestämmelserna.

Om kontrollen av efterlevnaden av föreskrifterna för naturvårdsobjekten och terrängkörningen således skall förbättras, blir det mot den bakgrund som ovan angetts nödvändigt att söka andra lösningar än att uteslutande lita till polisens verksamhet. Den lösning som utredningen därvid förordar är att man, såsom naturvårdsverket föreslagit, utnyttjar den personal från verket, länsstyrelser och andra myndigheter, som mer eller mindre dagligen befinner sig i de aktuella områdena genom att de i mån av behov ges ökade befohgenheter till ingripanden.

Beträffande terrängkörningslagstiftningen torde behovet av förstärkning av tillsynen vara störst inom de 12 fjällområden som regeringen med stöd av 1 § andra stycket terrängkörningslagen förordnat som skoterförbudsområden. Med hänsyn härtill och i syfte att begränsa det totala antalet tillsynsmän bör, såvitt

gäller terrängkörningslagstiftningen, tillsynsmän endast få förordnas för att kontrollera terrängtrafiken inom de av regeringen bestämda skoterförbudsområdena.

De befogenheter som tillsynsmännen bör tillerkännas är i enlighet med naturvårdsverkets förslag möjlighet att avvisa personer från områden där de ej har rätt att vistas eller att på motsvarande sätt avvisa den som kör snöskoter eller annat motordrivet fordon i terräng där det inte är tillåtet för honom. För att tillsynsmännen skall kunna fullgöra sina uppgifter i detta avseende bör den som erhållit tillstånd eller medgett undantag från förbud eller föreskrift för naturvårdsobjekt eller enligt terrängkörningslagen vara skyldig att medföra beslutet och på begäran visa upp det för tillsynsmannen. Denna skyldighet föreslås bli straffsanktionerad.

Utredningen föreslår vidare, att tillsynsman som förordnats enligt naturvårdslagen skall ha befogenhet att beslagta egendom som kan antas ha betydelse för utredning om brott mot föreskrifter för naturvårdsobjekten. Föreskrifterna för nationalparkerna och naturreservaten innehåller ofta förbud t.ex. mot att bryta kvistar, fälla träd och buskar, plocka eller gräva upp växter, fånga insekter eller andra djur, bortföra stenar eller andra naturföremål, jaga eller fiska. Vid överträdelse av sådana föreskrifter finns inte sällan behov av att ta egendom i beslag för utredning om brottet. Sådana befogenheter föreligger redan för jakt- och fisketillsynsmännen.

Med befogenhet att avvisa någon från ett visst område eller att verkställa beslag följer enligt 23 § polislagen möjlighet att tillgripa våld för att genomföra tjänsteåtgärden. Förutsättningarna för användandet av

våld är att andra medel är otillräckliga och att det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Våld mot person får vidare endast komma till användning om den som skall genomföra åtgärden möts av motstånd.

Det bör starkt understrykas att bevakning och tillsyn inom de nu aktuella områdena är normala polisuppgifter, som således i första hand skall upprätthållas med polispersonal. Den möjlighet som nu öppnas att förordna tillsynsmän bör mot denna bakgrund användas med stor restriktivitet. Det bör i varje särskilt fall ske en noggrann prövning av behovet av tillsynsmän. Det totala antalet tillsynsmän enligt naturvårdslagen och terrängkörningslagen får således inte bli för stort. I detta syfte bör även tillsynsmännens förordnanden tidsbegränsas.

De befogenheter som tillsynsmännen föreslås få ställer naturligtvis stora krav på kunskap och omdöme hos den enskilde tillsynsmannen vid ingripanden mot överträdelser. Allmänhetens anspråk på rättssäkerhet och rättsskydd måste beaktas.

Med hänsyn härtill bör kraven på den som skall förordnas som tillsynsman vara höga både vad gäller laglydnad och allmän lämplighet. Det är också viktigt att denne erhåller den utbildning som uppgiftens beskaffenhet kräver. Föreskrifter om förordnande och utbildning bör meddelas av rikspolisstyrelsen efter samråd med naturvårdsverket. I enlighet med vad som gäller för jakt- och fisketillsynsmännen föreslår utredningen att nu ifrågavarande tillsynsmän förordnas av länsstyrelsen.

3.14.3 Nöjesflygning i fjällområdena

Utredningen har under sitt arbete från olika håll uppmärksammat på den ökning av den civila luftfarten i fjällområdena som skett under senare år och de problem detta ger upphov till. Det som främst tilldragit sig intresse är därvid helikopterskidåkningen. Denna tillgår så att skidåkare transporteras upp på höga toppar med helikopter för att sedan åka nedför branten. För helikopterskidåkning väljs i allmänhet områden som har stor fallhöjd, vilket innebär att flygning och landning allt oftare sker i områden där flygning inte tidigare skett.

Helikopterskidåkning förekommer idag på sex-sju platser längs fjällkedjan från Härjedalen i söder till Riksgränsen i norr. Eftersom helikopterskidåkning förbjudits i en del länder, t.ex. i Norge och Frankrike, kan intresset för att bedriva sådan verksamhet i Sverige väntas öka.

Vid sidan av helikopterlandning för skidåkning förekommer också sommartid flygturer med landning och korta uppehåll på fjälltoppar, glaciärer och liknande platser för den form av naturupplevelser som en vacker utsikt kan ge.

De nu beskrivna verksamheterna upplevs på många håll inom fjällvärlden som störande med hänsyn till det buller flygningen ger upphov till. Det uppstår konflikter mellan å ena sidan naturvårdens intressen och människors önskan att få uppleva orörd och ostörd natur samt å andra sidan intresset av möjligheter till avancerad skidåkning och korta intensiva naturupplevelser.

Begränsningar i lufttrafiken i fjällområdena förekommer idag med stöd av naturvårdslagen. Naturvårdsverket har således i föreskrifterna för vissa nationalparker begränsat eller förbjudit landning med luftfartyg. Liknande regleringar av luftfarten förekommer också i föreskrifter för vissa naturreservat.

Naturvårdsverket ser med oro på den ökande motoriseringen av fjällvärlden och anser det angeläget med en reglering och styrning av luftfarten inom dessa områden. Enligt naturvårdsverkets uppfattning bör sådan verksamhet som t.ex. helikopterskidåkning lokaliseras till platser där störningen är mindre.

Naturvårdsverket utreder för närvarande hur en reglering av lufttrafiken i fjällområdena skall utformas. Större sammanhängande områden med förbud för alla motorfarkoster (flyg, båt, skoter) bör enligt naturvårdsverket skapas. Vidare är avsikten att om möjligt med stöd av luftfartslagstiftningen begränsa rätten att landa med luftfartyg inom vissa områden. Enligt 64 § luftfartsförordningen (1986:171) är det nämligen luftfartsverket, som efter samråd med länsstyrelsen, meddelar förbud att landa inom ett visst område om det behövs av hänsyn till bl.a. naturvården. Med hänsyn till de tänkta områdenas storlek är det tveksamt om luftfartslagstiftningen kan användas, utan förmodligen behövs en särskild reglering av dessa frågor. Naturvårdsverket avser att utarbeta ett förslag med angivande av de områden inom vilka landningsförbud bör gälla och tillställa regeringen frågan.

Det är inte heller enligt utredningens uppfattning klart att man med gällande lagstiftning kan reglera luftfarten i fjällområdena på ett så omfattande sätt som naturvårdsverket avser att föreslå. Utredningen

finner det dock angeläget att naturvårdsverket fortsätter arbetet med att ta fram förslag till bullerfria områden i fjällområdet och underställa regeringen förslag för beslut.

3.15 Påföljder och tvångsmedel

3.15.1 Bakgrund

Enligt direktiven bör utredningen behandla frågan om påföljdssystemet för brott mot naturvårdslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen är ändamålsenliga samt därvid särskilt överväga om reglerna om tvångsmedel för att förhindra skada eller återställa skadad naturmiljö är effektiva.

Naturvårdslagens ansvarsbestämmelser återfinns i 37 §. Punkt 1 straffbelägger överträdelse av meddelade förbud eller föreskrifter angående nationalpark, naturreservat, naturminne, skydd för växt- och djurliv, strandskyddsområde samt naturvårdsområde. I punkt 2 stadgas ansvar för otillåtna åtgärder inom strandskyddsområde, såsom uppförande av ny byggnad, ändring av byggnad och förberedelsearbeten för bebyggelse. När det gäller utförande av annan anläggning eller anordning som inte avser byggnad, uppställs som förutsättning för ansvar att gärningen inte är ringa. Som motiv härtill anges att brottsrekvisiten har samband med frågan om allemansrätt råder (se prop. 1974:166 s. 120). Eftersom tomtbegreppet är ganska oklart kan det vara svårt för en markägare att avgöra hur stort område som han får ta i anspråk och om en vidtagen åtgärd innebär att allemansrätten inskränks. Enligt punkt 3 gäller att den straffas som bryter mot skyltförbudet i 17 § andra stycket. Även här gäller förutsättningen att gärningen ej är ringa. Skälen härför är desamma som beträffande gärningarna under punkten 2. Punkt 4 straffbelägger utförande av täkt eller markavvattning utan erforderligt tillstånd eller i strid med villkor eller föreskrift som medde-

lats i samband med tillstånd. Straffbestämmelsen omfattar även det fallet att ett redan givet tillstånd förenas med ytterligare villkor. Punkt 5 gäller underlåtenhet att fullgöra uppgiftsskyldighet vid täktverksamhet eller stenkrossrörelse eller sådan skyldighet att göra anmälan för samråd som föreskrivits med stöd av 20 § beträffande visst slag av arbetsföretag. I enlighet med den allmänna straffrättsliga principen att villfarelse rörande gällande rättsregler inte fritar från straff, torde okunnighet om skyldigheten att göra anmälan för samråd i allmänhet ej frita från ansvar. Enligt punkt 6 straffas den som inte iakttar tillståndplikten för reklamannonser i 22 § första stycket och skyldigheten att avlägsna affisch eller liknande anordning i 22 § tredje stycket. Den senare skyldigheten torde åligga den som anbringat eller låtit anbringa anordningen. Någon annan t.ex. den som äger den egendom där anordningen satts upp lär inte kunna dömas för underlåtenhet i detta avseende. I punkt 7 stadgas ansvar för den som gör sig skyldig till nedskräpning. Undantag görs för nedskräpning på plats dit allmänheten inte äger tillträde eller har insyn eller när gärningen är ringa. Punkt 8 avser överträdelse av tillståndsplikt för vilthägn eller villkor som meddelats i samband med sådant tillstånd eller i efterhand enligt 24 a § tredje stycket.

Straffansvar enligt 37 § förutsätter i samtliga fall uppsåt eller oaktsamhet. Påföljden för överträdelserna är böter eller fängelse i högst sex månader. Med hänsyn till straffskalan är preskriptionstiden för naturvårdsbrotten enligt brottsbalkens bestämmelser två år från den dag brottet begicks.

Enligt 37 § andra stycket skall utbyte av straffbar täktverksamhet eller otillåten markavvattningsåtgärd (37 § första stycket p. 4) förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Denna bestämmelse infördes 1974. Naturvårdskommittén hade föreslagit en bestämmelse om förverkande vid alla brott mot naturvårdslagen. Motivet till förslaget var en framställning från en länsstyrelse, vari hävdades att böter eller frihetsstraff inte alltid var en tillräcklig reaktion vid olaga grusexploatering med hänsyn till de stora ekonomiska vinster som kunde förväntas vid sådant företag.

Departementschefen menade dock (se prop. 1974:166 s. 120) att man beträffande flera av de i 37 § straffbelagda gärningarna t.ex. uppsättande av utomhusreklam eller nedskräpning inte kunde tala om någon vinning genom förseelsen samt att det i andra fall t.ex. uppförande av byggnad utan tillstånd skulle vara svårt att tillämpa en regel om förverkande. Enligt departementschefens mening borde därför förverkanderegeln begränsas till olaga täktverksamhet där den uppenbarligen kunde fylla en praktisk funktion.

Sedan det 1986 införts en bestämmelse om krav på tillstånd för markavvattningsföretag omfattar regeln om förverkande även utbyte av otillåten markavvattningsåtgärd.

Med utbyte av brott avses i straffrätten nettoutbytet efter avdrag för omkostnader. Vid beräkning av utbytetets storlek vid t.ex. olaga täktverksamhet får således avdrag göras bl.a. för kostnader som exploatören fått vidkännas för återställningsåtgärder.

Statistik

Antalet fällande domar i första instans för brott mot naturvårdslagen var 1988 60 stycken. Samma år godkändes 113 strafförelägganden för sådana brott. I 18 fall beslutade åklagaren om åtalsunderlåtelse. De flesta fallen av lagföring avsåg brott mot bestämmelsen i 23 § om nedskräpning. Den närmast vanligaste förseelsen förefaller vara brott mot 14 § tredje stycket, som ger möjlighet att meddela föreskrifter till skydd för djurlivet.

Företagaransvar

En del av de överträdelser som straffbelägges enligt 37 § kan begås i näringsverksamhet. Det gäller t.ex. åsidosättande av tillståndsplikt för täkt eller brott mot villkor som har meddelats i samband med att tillstånd till täkt har lämnats. Därvid aktualiseras reglerna om företagaransvar. Sådant ansvar anses kunna drabba företagaren i denna sin egenskap för förseelser, som har anknytning till hans rörelse, d.v.s. som har inräffat i samband med företagets drift. Han straffas därvid inte endast när han själv begått en i en författning beskriven straffbar handling eller givit order om att en sådan skall utföras, utan även då det straffbara handlingssättet närmast ligger någon av hans anställda eller underordnade till last. Ofta drabbas företagaren av sådant ansvar trots att de författningar som i olika avseenden reglerar näringslivet och som stadgar straff för överträdelser av sina regler inte direkt riktar sig mot företagare.

Det torde kunna komma ifråga att t.ex. när det gäller överträdelse av villkor för täktstillstånd tillämpa principen om företagaransvar. Därvid kan nämnas att i

rättspraxis ansvar inträtt - i fall där oaktsamhet krävs som förutsättning för straff - redan då oaktsamheten är mycket ringa. För det fall en lagöverträdelse begåtts i en juridisk persons verksamhet, har domstolarna i sin praxis lagt företagaransvaret på en eller flera ledamöter i den juridiska personens företagsledning.

Skadestånd

Till ansvarsreglerna i 37 § är kopplat en bestämmelse om skadeståndsskyldighet. Enligt 38 § gäller således att den som gjort sig skyldig till gärning som sägs i 37 § kan förpliktas att ersätta kostnad som förorsakats av överträdelsen. Denna regel, som överfördes från 1952 års naturskyddslag, infördes mot bakgrund av att det ansågs tveksamt om den som förövat skadegörelse på naturskyddade objekt kunde enligt allmänna skadeståndsregler förpliktas att ersätta sådana kostnader som enbart avser att återställa ett ideellt värde.

Enligt reglerna om principalansvar i 3 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207) kan skadevållarens arbetsgivare bli skyldig att ersätta kostnad för egendomsskada som den anställda vållat i tjänsten, liksom också ren förmögenhetsskada som vållats genom brottslig gärning.

Företagsbot

Av intresse vid behandlingen av påföljdssystemet för brott mot naturvårdslagen är även bestämmelserna om den särskilda rättsverkan av brott som företagsboten utgör.

Enligt 36 kap. 7 § brottsbalken (BrB) kan under vissa förutsättningar, på yrkande av åklagare, företagsbot åläggas näringsidkare för brott som begåtts i utövningen av näringverksamhet. Med näringsidkare avses i detta sammanhang såväl fysiska som juridiska personer.

En första förutsättning för åläggande av företagsbot är att ett brott har begåtts i verksamheten. Såväl de objektiva som de subjektiva rekvisiten i ett straffstadgande måste således vara uppfyllda. Det är emellertid inte nödvändigt att gärningsmannen åtalas för brottet eller ens identifieras, men det måste stå klart att ett brott blivit begånget.

Brottet skall vidare vara begånget i näringsverksamheten. Så anses enligt förarbetena (prop. 1985/86:23) vara fallet om det ingår som ett led i en näringsidkares verksamhet. Brottet skall typiskt sätt ha en klar anknytning till den verksamhet som bedrivs av näringsidkaren. Sådan anknytning anses i allmänhet föreligga när det gäller lagstiftning som näringsidkaren är satt att följa i sin egenskap av företagare. Därmed åsyftas såväl författningar som innehåller allmänna bestämmelser för näringslivet i dess helhet som sådana som reglerar viss typ av verksamhet.

Om således ett brott begåtts vid utövningen av näringsverksamheten kan företagsbot förekomma dels om brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten och dels om brottet är av allvarligt slag.

Med särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten avses sådana förpliktelser som följer av ut-

präglat näringsreglerande bestämmelser vare sig dessa är av allmän eller speciell natur t.ex. arbetstidslagen, arbetsmiljölagen, livsmedelslagen.

Enligt bestämmelsen skall brottet ha inneburit ett "grovt åsidosättande" av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten. I förarbetena sägs (a prop. s. 64) att så torde ofta få anses vara fallet då näringsidkaren i verksamheten bryter mot författningar som direkt riktar sig till honom. Lindriga överträdelser är dock undantagna. Det förhållandet att en strängare påföljd än böter inte skulle utdömas innebär inte utan vidare att företagsbot inte kan komma ifråga.

Den andra situationen i vilken företagsbot kan utdömas är när brottsligheten "annars är av allvarligt slag". Härmed avses i första hand överträdelser av centrala straffbestämmelser som begåtts i utövning av näringsverksamhet. Hit torde också kunna hänföras gärningar som har varit ägnade att vålla betydande skada eller som innebär åsidosättande av viktiga samhällsintressen t.ex. brott mot miljöskyddslagen.

Det är inte bara brottslighetens art som är avgörande utan av betydelse är också dess omfattning, såsom om brottsligheten satts i system eller förekommer i stor omfattning.

Som en ytterligare förutsättning för att ålägga företagsbot föreskrivs, att näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Enligt förarbetena (a prop. s. 33 f och 67 f) kan utdömande av företagsbot underlåtas när en anställds brott har begåtts i strid mot uttryckliga order eller instruktioner. Det bör därvid krävas

att föreskrifterna framstår som allvarligt menade och att de har varit ändamålsenliga med hänsyn till deras syfte. Oberoende av om några särskilda föreskrifter eller instruktioner finns måste man för ansvarsfrihet kräva att verksamheten är så organiserad att en rimlig kontroll kan utövas av att verksamheten bedrivs lagenligt. Departementschefen uttalar att kraven på företagen generellt sätt bör kunna ställas ganska högt.

Även om de nu nämnda förutsättningarna för utdömande av företagsbot föreligger skall företagaren enligt paragrafens andra stycke undgå företagsbot om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren eller om det annars skulle vara uppenbart oskäligt att ålägga företagsbot.

Företagsbot skall enligt 36 kap. 8 § BrB fastställas till lägst tio tusen kronor och högst tre miljoner kronor. Bestämmande för företagsbotens storlek skall enligt 36 kap. 9 § BrB vara brottslighetens art, omfattning och förhållande till näringsidkaren. Därvid kan sådana faktorer som uppkomna eller tänkbara förtjänster av handlandet beaktas.

Företagsboten kan i vissa fall efterges eller jämkas. Det kan enligt 36 kap. 10 § BrB ske om påföljd för brottet ådöms näringsidkaren eller företrädare för denne, om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för näringsidkaren eller om det annars är påkallat av särskilda skäl.

De nu beskrivna reglerna om företagsbot torde kunna tillämpas även vid brott mot naturvårdslagen. En tänkbar situation skulle kunna vara att en företagare bedriver täktverksamhet utan tillstånd.

3.15.2 Överväganden och förslag

Under de år naturvårdslagstiftningen funnits har synen på betydelsen av naturvården förändrats. När de första nationalparkerna bildades i början av seklet var det för "att bevara ett för folket avsett fosterländskt åskådningsmaterial". Naturvårdslagens tillkomst 1964 innebar en annan inriktning, man skulle bl.a. skydda och vårda värdefulla naturområden. Sedan dess har ca 1 000 naturreservat bildats.

Allt eftersom vår tids verksamheter i allt högre grad har expanderat in på de kvarvarande naturmarkerna och resterna av ett tidigare kulturlandskap, har naturvården ökat i betydelse. För att klara uppställda miljömål räcker det inte med att skydda vissa områden. Det är än mer väsentligt att i "vardagslandskapet" bevara naturtyper och arter. Ädellövskogslagen, hänsynsreglerna i skogsvårdslagen och i lagen om skötsel av jordbruksmark samt tillståndsplikten för grus- och torvtäkt och markavvattning enligt naturvårdslagen är uttryck för detta synsätt.

Det finns skäl att låta den förändrade inriktningen av naturvårdsarbetet återspeglas i en skärpt syn från samhällets sida på brotten mot naturvårdslagen. Påföljden för dessa brott stannar i dag regelmässigt vid böter. För att hos såväl allmänheten som domstolarna åstadkomma en uppvärdering i straffvärdehänseende av naturvårdsbrotten, bör det övervägas att höja straffmaximum för dessa brott så att det kommer i nivå med miljöskyddslagens straffbestämmelser med fängelse högst två år som strängaste påföljd.

En höjning av straffmaximum för brotten mot naturvårdslagen till fängelse två år skulle även medföra

en preskriptionstid på fem år mot nuvarande två år. En sådan förlängning av preskriptionstiden anses från de naturvårdande myndigheterna som mycket angelägen.

Regeringen har under hösten 1989 tillkallat en kommitté som skall se över miljöskyddslagstiftningen. Enligt direktiven bör kommittén arbeta för att åstadkomma skärpningar av de regler som för närvarande gäller enligt miljöskyddslagen och en samordning av all anknytande lagstiftning vad gäller kravet på skärpt miljöhänsyn. Beträffande sanktionssystemet bör kommittén, enligt direktiven, särskilt överväga hur samspelet bör vara mellan de miljörättsliga reglerna och sanktionsreglerna för att insatserna mot överträdelser skall kunna göras bättre.

Utredningen anser det så angeläget att åstadkomma en skärpning av påföljderna för naturvårdsbrotten att det finns skäl att, trots den pågående översynen av miljöskyddslagstiftningen, föreslå en höjning av straffmaximum för brotten till fängelse två år.

För att från det straffbara området undanta obetydliga förseelser, bör lagens straffbestämmelser kompletteras med en allmän föreskrift som innebär att ansvar för brott mot naturvårdslagen inte skall ådömas i ringa fall. Detta tillägg är bara tänkt som en teknisk förenkling och är inte avsedd att ändra rättsläget i de fall där ansvarsfrihet för ringa gärningar hittills inte gällt.

Utöver vad ovan behandlats har till utredningen inte framförts några synpunkter på naturvårdslagens ansvarsbestämmelser. Kanske kan man därav dra den slutsatsen att de i stort är väl utformade och fyller sitt syfte.

I ett avseende finns måhända anledning att överväga en ändring. Som ovan nämnts straffas den som underlåter att göra anmälan för samråd som föreskrivits med stöd av 20 § första stycket andra punkten beträffande visst slag av arbetsföretag. Den generella samrådsplikten som enligt 20 § första stycket första punkten föreligger för arbetsföretag som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön är däremot inte straffsanktionerad. Utredningen anser, att det inte finns skäl att göra skillnad mellan de olika bestämmelserna om samrådsskyldighet och föreslår därför att i 37 § även straffbelägges underlåtenhet att fullgöra den generella samrådsplikten enligt 20 §.

Även den ovan under avsnittet om förstärkning av skyddet för arter och biotoper föreslagna bestämmelsen som medger regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer rätt att inom särskilt skyddsvärda biotoper förbjuda arbetsföretag som kan skada naturmiljön bör vara straffsanktionerad.

3.15.3 Tvångsmedel

Möjligheten för naturvårdande myndigheter att ingripa med tvångsmedel för att förmå den som handlat i strid mot naturvårdslagen att vidta rättelse eller för att förmå någon att följa myndighets föreskrift regleras i 39 § naturvårdslagen.

Enligt paragrafens första stycke får länsstyrelsen meddela föreläggande vid vite för att få rättelse till stånd vid överträdelse av förbud eller föreskrift som gäller nationalpark, naturreservat, naturminne, skydd för växt- och djurliv, strandskydd, täkt, markavvattningsområde, reklamanordning och vilthägn. Efter delegation av täkttillsyn

till kommunal nämnd enligt 18 b § får även nämnden meddela föreläggande om rättelse mot den som bedriver olaga täkt eller åsidosätter villkor.

Vitesföreläggande kan i första hand riktas mot den som begått överträdelsen. Sådant föreläggande kan enligt lagtexten meddelas även om gärningsmannen inte kan fällas till straffansvar t.ex. på grund av att överträdelsen är ringa eller det brister i subjektivt hänseende. Det förutsätts endast att objektivt sett en överträdelse av lagrummen har skett.

Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 juli 1983, har införts möjlighet att, för det fall en överträdelse har begåtts av ägaren till en fastighet eller byggnad, anordning eller anläggning på annans mark och egendomen övergått till ny ägare, rikta föreläggandet om rättelse mot denne. En förutsättning härför är dock att det inte är oskäligt att vända sig mot den nye ägaren.

I det till lagrådet remitterade förslaget till ändring av paragrafen (prop. 1981/82:220 s. 23 f) angavs inte mot vem ett föreläggande kunde riktas utan det lämnades öppet. Myndigheten skulle därigenom ha möjlighet att rikta föreläggandet mot den som hade sådan rådighet över egendomen att han hade faktiska och juridiska möjligheter att utföra den förelagda åtgärden. Lagrådet förordade att bestämmelsen skulle få stå sakligt oförändrad i avvaktan på en närmare utredning och analys av de situationer som berörs. I vart fall borde, enligt lagrådets mening, i rättssäkerhetens intresse och även med hänsyn till de beslutande myndigheterna valmöjligheten när det gäller adressat för rättelseföreläggande så långt möjligt inskränkas och preciseras (a prop. s. 134). Invänd-

ningarna från lagrådet medförde att paragrafen ändrades.

En ny ägare får som ovan angivits inte föreläggas vidta rättelse om det är oskäligt. Enligt motiven (a prop. s. 138) bör möjligheten till sådana förelägganden utnyttjas med urskillning. En avvägning måste göras mellan naturvårdens intresse och den enskildes intresse av att inte drabbas av oskäliga kostnader. Sistnämnda intresse bör dock inte väga särskilt tungt om det finns sannolika skäl för att överlåtelsen har skett för att förhindra ingripanden från samhällets sida.

Föreläggande mot ny ägare får enligt övergångsbestämmelserna till lagstiftningen inte tillämpas när överträdelsen ägt rum före bestämmelsens ikraftträdande den 1 juli 1983.

Ett alternativ till vitesföreläggande enligt första stycket är handräckning enligt handräckningslagen (1981:847). Ansökan om handräckning för att åstadkomma rättelse får göras av åklagare, naturvårdsverket, länsstyrelsen och vissa kommunala nämnder.

I 39 § andra stycket ges bestämmelser om tvångsmedel för att framtvinga vissa åtgärder i naturvårdens intresse. Det är därvid inte fråga om att undanröja resultatet av en straffbar handling. Enligt stadgandet kan länsstyrelsen sätta ut vite vid föreläggande som gäller stängselgenombrott (17 § första stycket), arbetsföretag enligt 20 § och vanprydande reklamordning (22 § andra stycket). Om inte föreläggandet har effekt, kan på anmodan av länsstyrelsen kronofogdemyndigheten ombesörja att åtgärden vidtas. Tvångs-

utförande är möjligt även om föreläggandet inte var förenat med vite.

Såväl rättelseföreläggande enligt 39 § första stycket som föreläggande enligt paragrafens andra stycke kan efter delegation enligt 43 § andra stycket göras av kommunal myndighet.

Enligt 39 § tredje stycket får byggnadsnämnd utsätta vite vid meddelande av föreläggande enligt 17 § tredje stycket att ta bort privat förbudsskylt. Möjlighet till vitesföreläggande har också miljö- och hälso-skyddsnämnden för städning efter nedskräpning i naturen (24 §). Om inte föreläggandet ger resultat kan tvångsutförande ske genom vederbörande nämnd på den försumliges bekostnad.

I 39 § fjärde stycket föreskrivs att vid föreläggande enligt paragrafen kan förordnas att beslutet skall gälla trots att det inte har vunnit laga kraft. Denna bestämmelse, som tillkom i samband med införandet av lagen (1985:206) om viten, gäller enligt motiven även i fråga om föreläggande med hot om tvångsutförande. Om föreläggandet överklagas kan dock högre instans förordna om inhibition, dvs att verkställighet inte får ske.

Allmänna bestämmelser om vite finns i den nämnda lagen om viten. Av lagen framgår att föreläggande kan riktas såväl till fysisk person som till juridisk person. Detta har ansetts vara möjligt även före viteslagens tillkomst (se bl.a. RÅ 1982 2:78 som gällde vitesföreläggande enligt naturvårdslagen). Vite får inte föreläggas om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. När vite har förelagts, får nytt vite mot adressaten i

samma sak inte föreläggas förrän det tidigare föreläggandet vunnit laga kraft (2 §). Möjlighet finns dock, om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligt, att i föreläggande utsätta löpande vite. Vitet bestäms då till ett visst belopp för varje tidsperiod av viss längd som föreläggandet inte följts eller, om det avser en återkommande förpliktelse, varje gång förpliktelsen inte fullgörs (4 §). Fråga om utdömande av vite prövas av länsrätt (6 §). Vite bortfaller om talan om vitets utdömande inte delgetts adressaten inom två år från det att vitet försuttits (9 §).

För att göra tvångsmedlen mer effektiva infördes 1983 i 39a § möjlighet att låta ett föreläggande som meddelats någon i egenskap av fastighetsägare, tomt-rättshavare eller ägare av byggnad, anläggning eller anordning på annans mark gälla mot ny ägare till egendomen. Om föreläggandet innehåller föreskrift om tvångsutförande övergår också hotet härom på den nye ägaren. Detsamma gäller dock inte vite som föreläggandet är förenat med. Myndighet får istället sätta ut nytt vite mot den nye ägaren. Genom lagändring i samband med viteslagens tillkomst gäller dock att om fastigheten eller tomträtten övergått genom köp, byte eller gåva gäller löpande vite som utsatts i föreläggandet mot den nye ägaren räknat från tiden för överlåtelsen. En förutsättning härför är att anteckning om vitesföreläggandet dessförinnan gjorts i fastighetsboken eller tomt-rättsboken. Vitet för den då löpande perioden får emellertid bara tas ut av den tidigare ägaren.

Genom en bestämmelse i 5 § viteslagen ges myndighet möjlighet att förelägga ägare eller innehavare av viss egendom, eventuellt vid vite, att om hans rätts-

ställning upphör lämna myndigheten uppgift om den nye ägarens eller innehavarens namn. Därigenom bereds myndigheten möjlighet att direkt efter överlåtelsen utfärda ett nytt vitesföreläggande mot den nye ägaren.

Enligt 39 b § skall föreläggande enligt 39 a § inskrivas i fastighetsboken respektive tomträttsboken. Även uppgift om löpande vite skall antecknas. Om annan person än föreläggandets adressat senast sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt, skall han underrättas av inskrivningsmyndigheten. Anteckning skall också ske om vitesföreläggandet upphört att gälla.

3.15.4 Överväganden och förslag

Vitesförelägganden torde främst komma ifråga vid täktföretag, markavvattning och vid arbetsföretag beträffande vilka samrådsplikt gäller. De är också vanliga för att åstadkomma städning vid nedskräpning i naturen och för att komma tillrätta med olika slags skyltar.

Det är med utgångspunkt från lagreglerna om tvångsmedel svårt att bilda sig en uppfattning om dessas effektivitet i den praktiska tillämpningen. Det har till utredningen endast framförts ett fåtal synpunkter i detta avseende. Från något håll har hävdats att personalen på länsstyrelserna inte har tid att sätta sig in i reglerna, som de upplever som svåra och otillgängliga. För att råda bot härpå krävs ökade utbildningsinsatser från naturvårdsverkets sida.

En del av de synpunkter på tvångsmedlens effektivitet som framkommit hänger samman med att ett föreläggande

enligt 20 § att vidta erforderliga åtgärder för att begränsa eller motverka skador på naturmiljön av arbetsföretag inte kan innefatta förbud mot att utföra arbetsföretaget. Det kan därvid uppkomma spörsmål om hur långtgående en föreskriven åtgärd kan vara innan den motsvarar ett förbud att genomföra arbetsföretaget. Om, såsom utredningen föreslår, 20 § ändras så att det blir möjligt att i samband med samråd förbjuda ett arbetsföretag, torde dessa problem inte uppkomma. Ett med stöd av 20 § meddelat förbud mot ett arbetsföretag bör kunna förenas med vite på motsvarande sätt som gäller förelägganden om åtgärder enligt 20 §. Om förbudet överträds kan det föreligga behov av att kunna återställa marken eller det område där åtgärden vidtagits. Utredningen föreslår därför, att den möjlighet länsstyrelsen har enligt 39 § första stycket att ge vitesföreläggande för att få rättelse till stånd vid överträdelser av där nämnda slag, skall utvidgas till att omfatta också det fall att överträdelse skett av ett med stöd av 20 § meddelat förbud mot ett arbetsföretag. Den alternativa möjligheten i form av handräckning bör också finnas i dessa situationer. Även i de fall ett arbetsföretag utförts i strid med föreläggande om åtgärder som meddelats enligt 20 § eller vid överträdelse av föreskrift som meddelats med stöd av den föreslagna 21 §, bör rättelseföreläggande kunna användas alternativt handräckning erhållas.

Det förekommer att arbetsföretag för vilka samråds-skyldighet föreligger påbörjas innan anmälan för samråd har gjorts. Med den utformning de nuvarande reglerna om tvångsmedel har är det inte möjligt att ingripa för att stoppa arbetsföretaget. Om 20 § ändras i enlighet med vad ovan sagts, blir det möjligt att komma tillrätta med detta problem genom att införa en

bestämmelse enligt vilken länsstyrelsen vid vite får förbjuda fortsatt utförande av ett arbetsföretag, som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, innan anmälan för samråd har skett och de villkor som skall gälla för arbetsföretaget har bestämts. Utredningen anser att en sådan bestämmelse har så uppenbara fördelar att den bör införas. Det bör även i dessa fall öppnas möjlighet att åstadkomma rättelse genom vitesföreläggande eller handräckning.

Utöver vad nu behandlats torde de svårigheter som uppgivits förekomma vid tillämpningen av bestämmelserna om tvångsmedel inte ha så mycket med utformningen av dessa regler att göra utan ha sin grund i andra orsaker t.ex. bristfälliga resurser.

Vissa ändringar i regelsystemet om tvångsmedel som företagits på senare år har sannolikt bidragit till att göra bestämmelserna mera effektiva. Det gäller t.ex. möjligheten att rikta ett föreläggande om rättelse mot en fastighetsägare för försummelser som en tidigare fastighetsägare gjort sig skyldig till, möjligheten att använda löpande vite och att förordna om att beslut om föreläggande skall gälla även om det inte vunnit laga kraft.

Det finns kanske mot bakgrund av vad som ovan framhållits anledning att antaga att de nuvarande reglerna om tvångsmedel, efter de ändringar de genomgått på senare år och med de förslag utredningen nu presenterar, kommer att fungera i stort sett väl och att något starkt behov av ytterligare reformer på detta område för närvarande inte föreligger. Som ovan sagts föreligger dock ett behov av ökade utbildningsinsatser för att länsstyrelsernas personal skall kunna hantera regelsystemet på ett effektivt sätt.

3.15.5 Tillsyn

Med reglerna om tillståndsprövning samt straffansvar och tvångsmedel sammanhänger också frågan om tillsynen över att tillstånds- eller samrådspliktiga verksamheter inte påbörjas utan att tillstånd erhållits eller samråd skett och att villkor som gäller för olika verksamheter följs.

Naturvårdslagen innehåller med något undantag inte någon närmare reglering rörande tillsynen över lagens efterlevnad. En sammanställning av olika bestämmelser i lagen ger dock vid handen att tillsynsbefogenheter föreligger för statliga och kommunala organ. Av grundläggande betydelse är därvid stadgandet i 2 § naturvårdslagen, som slår fast att naturvården är såväl en statlig som kommunal angelägenhet.

I lagens bestämmelser om tillståndspflicht för olika verksamheter eller åtgärder anges vem som meddelar tillstånd för verksamheten eller åtgärden. Med befogenheten att meddela sådant tillstånd får också anses följa ett ansvar för att se till att föreskrivna villkor följs och att tillstånd begärs när så krävs. Detsamma gäller föreskrifter om samrådsskyldighet.

Även bestämmelserna om tvångsmedel i 39 § naturvårdslagen förutsätter att tillsyn utövas över att beslut och föreskrifter meddelade enligt naturvårdslagen följs.

Med andra ord föreligger det skyldighet för den statliga eller kommunala myndighet, som enligt naturvårdslagen eller med stöd av delegation meddelar tillstånd och föreskrifter för en verksamhet eller åtgärd att kontrollera att tillståndet eller före-

skrifterna efterlevs samt att även verka för att överträdelser av naturvårdslagen beivras. Detta gäller t.ex. länsstyrelsen i ärenden om markavvattnings eller byggnadsnämnden såvitt avser skyltförbudet enligt 17 § andra stycket naturvårdslagen.



Övriga frågor

3.16 Delgivning och överklagande

3.16.1 Utredningsuppdraget

Enligt direktiven bör utredningen överväga om den nuvarande ordningen vad gäller prövningsförfarande och överklagande kan förenklas.

3.16.2 Delgivning

Ett problem vid länsstyrelsernas prövning av naturvårdsärenden uppges vara förhållandet mellan delgivningsbestämmelserna i naturvårdslagen och delgivningslagens (1970:428) bestämmelser om hur delgivning skall ske. Det råder därvid osäkerhet om huruvida kungörelsedelgivning kan användas vid delgivning av olika naturvårdsförordnanden.

Enligt 1 § första stycket delgivningslagen skall delgivning ske enligt denna lag om i enlighet med föreskrift i lag eller annan författning delgivning skall ske i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet. I 1 § andra stycket föreskrivs dock att om det beträffande delgivning i visst slag av mål eller ärende i annan författning meddelats bestämmelser som avviker från delgivningslagen, gäller de bestämmelserna.

Det normala förfarandet är personlig delgivning med den sökta enligt 7 § delgivningslagen. I vissa fall får delgivning ske genom att handling lämnas till

annan än den sökte s.k. surrogatdelgivning. Handling får därvid t.ex lämnas till medlem av den söktes hushåll eller hyresvärd (12 §).

Delgivningslagen innehåller också bestämmelser om att delgivning får ske genom kungörelse. Enligt 15 § gäller det om den sökte saknar känt hemvist och det inte kan klarläggas var han uppehåller sig. Har den sökte känt hemvist inom riket, men kan han varken delges personligen eller genom surrogatdelgivning och kan det inte klarläggas var han uppehåller sig, får enligt paragrafens andra stycket kungörelsedelgivning användas om det finns anledning anta att han avvikit eller håller sig undan.

Delgivning med en obestämd krets personer sker enligt 16 § första stycket första punkten delgivningslagen också genom kungörelse. Enligt 16 § första stycket andra punkten får kungörelsedelgivning även användas om ett stort antal personer skall delges och det skulle innebära större kostnad och besvär än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med delgivningen att överbringa handlingen till envar av dem.

Kungörelsedelgivning sker enligt 17 § delgivningslagen genom att handlingen hålls tillgänglig viss tid hos myndigheten eller på plats som myndigheten bestämmer och genom att meddelande om detta och handlingens huvudsakliga innehåll införs i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning eller endera av dessa inom tio dagar från beslutet om kungörelsedelgivning. Enligt 17 § andra stycket delgivningslagen gäller vidare att meddelande skall sändas med posten till någon eller några av de personer som söks för

delgivning under deras vanliga adresser för att vara tillgängligt för alla dem som avses med delgivningen.

Regler om när delgivning skall ske i ärende enligt naturvårdslagen finns i naturvårdsförordningen. Enligt 11 § skall således länsstyrelsen innan den fattar beslut om bildande av naturreservat, beslutar ny grund för reservat eller ytterligare inskränkningar i förfoganderätten över fastighet förelägga sakägare att inom viss tid framställa erinran om åtgärden samt delge sakägarna föreläggandet. Vidare skall enligt 12 § naturvårdsförordningen när beslut om olika föreskrifter enligt 8-10 §§ naturvårdslagen, som gäller naturreservat, eller interimistiskt skydd för ett område enligt 11 § naturvårdslagen meddelas, ändras eller upphävs varje sakägare som berörs av beslutet delges detta.

Bestämmelserna i 11 och 12 §§ naturvårdsförordningen om föreläggande och delgivning gäller också vid förordnande om naturvårdsområde samt under vissa förutsättningar vid meddelande av förbud eller föreskrifter enligt 14 § naturvårdslagen till skydd för växt- och djurarter. Delgivning med sakägare skall enligt 20 § naturvårdsförordningen ske när länsstyrelsen föreskriver anmälningsskyldighet för samråd enligt 20 § naturvårdslagen och enligt 21 § naturvårdsförordningen ifråga om beslut om undantag från strandskydd eller utvidgning av strandskyddsområde.

Före den nu gällande naturvårdsförordningen krävdes inte delgivning av sakägare vid beslut om undantag från strandskydd eller utvidgning av strandskyddsområde, förordnande om naturvårdsområde eller föreskrift om anmälningsskyldighet för samråd. I dessa

fall var det tillräckligt att underrätta sakägarna genom kungörande av besluten.

Den ändring av delgivningsbestämmelserna som således skedde genom 1976 års naturvårdsförordning har skapat osäkerhet hos länsstyrelserna om huruvida bestämmelserna om kungörelsedelgivning i 16 § delgivningslagen är tillämpliga vid delgivning enligt förordningen.

Som ovan angivits är delgivningslagen tillämplig när särskild föreskrift om att delgivning skall ske meddelats i lag eller annan författning. I förarbetena till delgivningslagen (prop. 1970:13 s. 95) yttrade departementschefen "Lagstiftningen bör vidare i enlighet med förslaget få sådan utformning att det framgår att delgivning skall ske på sätt som föreskrivs i delgivningslagen utan att det i den författning som reglerar förfarandet på ett visst område skall behöva göras uttrycklig hänvisning till delgivningslagen. Det blir tillräckligt att berörd författning innehåller föreskrift om att en handling skall delges."

Av det sagda kan alltså utläsas att delgivningslagen i princip är tillämplig så snart det i en författning anges att delgivning skall ske. Delgivningslagen är således tillämplig i de fall som ovan berörts där naturvårdsförordningen föreskriver delgivning.

Nästa fråga är då om 16 § delgivningslagen, som medger kungörelsedelgivning, även är tillämplig på de nämnda besluten enligt naturvårdsförordningen, t.ex. ett beslut om utvidgning av strandskyddsområde som berör ett hundratal markägare.

I förarbetena till delgivningslagen konstaterades (a prop. s. 118) att det i ett flertal författningar fanns speciella delgivningsföreskrifter för vissa slag av mål eller ärenden. Avsikten angavs inte vara att upphäva sådana delgivningsföreskrifter genom delgivningslagen utan denna skulle tillämpas endast i den mån delgivningsförfarandet inte är reglerat i annan ordning. De avvikande bestämmelserna i andra författningar kunde enligt förarbetena ha den innebörden att delgivning måste ske med den sökta personligen och att följaktligen surrogatdelgivning eller anslagsdelgivning (numera kungörelsedelgivning) inte fick användas. Vid lagstiftningsarbetet omprövades inte sådana bestämmelser i sak utan anpassades endast formellt till delgivningslagens bestämmelser.

Departementschefen anförde vidare (s. 118 f) att det kunde förekomma mål och ärenden av sådan natur att det inte var lämpligt att använda surrogatdelgivning eller kungörelsedelgivning även om det inte uttryckligen angavs i vederbörande författning. Med tanke på sådana mål eller ärenden föreslog departementschefen en bestämmelse av innebörd att även om så ej uttryckligen föreskrivs i annan författning, skall 12-15 §§ delgivningslagen inte tillämpas om myndigheten finner att det på grund av målets eller ärendets beskaffenhet föreligger särskilda skäl mot delgivning i den ordning som anges i nämnda paragrafer (1 § andra stycket andra punkten delgivningslagen).

Avsikten var enligt departementschefen inte att bestämmelsen skulle behöva finnas på lång sikt. Vid den översyn av förvaltningsrättsliga specialförfattningar som successivt sker, skall det istället bedömas om personlig delgivning skall krävas beträffande vissa handlingar eller i vissa situationer och i så fall

skall en uttrycklig bestämmelse härom skrivas in i författningen.

Den lämplighetsbedömning som enligt 1 § andra stycket andra punkten delgivningslagen skall göras omfattar endast 12-15 §§ delgivningslagen och inte 16 §, som är den bestämmelse som kan vara aktuell att tillämpa vid förordnanden enligt naturvårdslagen. Med hänsyn härtill och då naturvårdsförordningen inte innehåller något uttryckligt stadgande om att delgivning skall ske med den sökta personligen eller att kungörelsedelgivning enligt 16 § delgivningslagen inte får användas, torde nu nämnda bestämmelse om kungörelsedelgivning i princip vara tillämplig i de fall naturvårdsförordningen anger att delgivning skall ske.

Den utformning bestämmelsen i 16 § första stycket andra punkten delgivningslagen har innebär emellertid att en bedömning skall göras om det i det enskilda fallet är lämpligt att använda kungörelsedelgivning. Vid denna bedömning skall hänsyn tas till sakens betydelse objektivt sett. Om ett ärende t.ex. berör en obetydlig del av en samfällighet bör delgivning med delägarna alltså kunna ske genom kungörelse. Är det däremot fråga om mera betydande värden kan bedömningen leda till att kungörelsedelgivning inte får användas.¹

16 § första stycket andra punkten delgivningslagen tar vidare, i motsats till första punkten i 16 § om delgivning med en obestämd krets personer, sikte på de fall då personkretsen är bestämd men mycket vid.

1. Se B. Werner, Delgivning (andra uppl. 1980) s. 68

Det torde innebära att sakägarna är kända eller att kännedom om dem kan erhållas genom register eller liknande. Vid delgivning av ett förordnande enligt naturvårdslagen som berör ett stort antal fastigheter, bör således dessa identifieras och anges i det meddelande som skall annonseras så att det är möjligt för t.ex. ägaren av en fastighet som berörs av förordnandet att direkt förstå att meddelandet gäller honom.

3.16.3 Överklagande

Nuvarande regler

Bestämmelser om överklagande av myndighets beslut i naturvårdsärenden finns i 40 § naturvårdslagen. Enligt första stycket gäller att beslut av kommunal myndighet överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut, som första eller andra instans, överklagas enligt andra stycket antingen till förvaltningsdomstol, dvs. kammarrätt och därifrån till regeringsrätten, eller till regeringen.

De ärenden som överklagas till förvaltningsdomstol är beslut om naturminne, stängselgenombrott och skyltar enligt 17 §, förelägganden om åtgärder vid samråd enligt 20 §, beslut i ärende om reklamanordning enligt 22 §, städningsföreläggande enligt 24 §, beslut om tvångsmedel enligt 39 § utom handräckning samt föreläggande om avlägsnande av reklamanordning enligt 47 § och ersättningsfrågor i samband därmed. Beslut i övriga ärenden överklagas till regeringen. Det gäller således ärende om nationalpark, naturreservat, interimistiskt förordnande enligt 11 §, ärende om skydd för växt- och djurarter enligt 14 §, strandskydd, täkt, markavvattning, ärende om naturvårdsområde,

länsstyrelsens föreskrift om anmälningsskyldighet för samråd enligt 20 § första stycket samt ärende om vilthägn.

Naturvårdsverket får enligt 40 § andra stycket överklaga beslut enligt naturvårdslagen eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen. Det gäller såväl beslut i ärenden som överklagas till regeringen som beslut i ärenden som överklagas till förvaltningsdomstol.

Fördelningen av besvärssärenden mellan regeringen och förvaltningsdomstol

När det gäller kompetensfördelningen mellan regeringen och förvaltningsdomstol, är principen att sådana besvärssärenden som huvudsakligen innefattar rättsfrågor skall handläggas av förvaltningsdomstol och att besvärssärenden i vilka ändamåls- och lämplighetsfrågor dominerar skall avgöras av regeringen. Denna princip kan inte ensam ge ledning eftersom det inom förvaltningsverksamheten inte finns någon klar skilljelinje mellan rättsfrågor och lämplighetsfrågor. Därtill kommer att det ofta finns ett så starkt samband mellan föreliggande rättsfrågor och lämplighetsfrågor att avgörandet inte lämpligen kan delas upp utan måste ligga hos en och samma instans (se prop. till 1971 års förvaltningslag m.m., 1971:30 s. 88).

Det har sedan länge funnits en strävan att avlasta regeringen ärenden av löpande art så att statsråden och departementen får bättre tid för större och övergripande frågor. Ett led i denna strävan är att befria regeringen från besvärssärenden.

Våren 1984 antog riksdagen riktlinjer för en systematisk översyn av möjligheterna att överklaga myndighetsbeslut till regeringen (prop. 1983/84:120, KU 1983/84:23, rskr 250). Syftet med översynen skall bl.a. vara att begränsa antalet överklaganden hos regeringen.

Regeringen bör, enligt de riktlinjer som antogs, inte vara överinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. I sådana fall då besvärssprövningens huvudsakliga funktion är att tillgodose ett rättsskyddsbehov bör prövningen normalt läggas på regeringen bara om det inte går att ordna en tillräckligt kvalificerad besvärssprövning på lägre nivå.

I riktlinjerna anvisas olika sätt att befria regeringen från besvärssärenden. Ett sådant sätt kan vara att normalt inte medge besvärsrätt till regeringen i ärenden som kan prövas i två eller flera instanser under regeringsnivå. Ett därmed sammanhängande sätt är att flytta ner beslutanderätten i första instans t.ex. från länsstyrelsen till en kommunal nämnd så att man skapar utrymme för en besvärssprövning under regeringsnivå samtidigt som rätten att fullfölja talan till regeringen slopas. Genom att utnyttja de möjligheter som finns att låta centrala myndigheter under regeringen överta regeringens uppgift som besvärsinstans skulle regeringen också avlastas. Vidare nämns i riktlinjerna möjligheten att flytta besvärssärenden från regeringen till domstolarna.

Av intresse i detta sammanhang är också lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Den innebär en möjlighet till överprövning av vissa beslut som regeringen och andra myndigheter meddelar i förvaltningsärenden. Syftet med lagen är

huvudsakligen att säkerställa att svensk rätt motsvarar det krav på tillgång till domstolsprövning som ställs upp i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. I förarbetena till lagen framhålls (prop. 1987/88:9 s. 18), att "en riktlinje för utvecklingen på lång sikt bör vara att man områdesvis överväger i vilken mån det är ändamålsenligt att ersätta den överprövning som i dag sker i administrativ ordning med domstolsprövning". En översyn av aktuella författningar förordas.

3.16.4 Överväganden och förslag

När det gäller de olika möjligheterna att befria regeringen från besvärssärenden kan, såvitt gäller naturvårdsärendena, till en början konstateras att, i enlighet med de överväganden utredningen gör när det gäller kommunal delegation, utrymmet för ökad kommunal delegation inte är så stort. Möjligheten att avlasta regeringens besvärssärenden genom att flytta ner beslutanderätten från länsstyrelsen till en kommunal nämnd är således mycket begränsad. I de fall det redan idag finns möjlighet för länsstyrelsen att delegera befogenheter till kommunerna utnyttjas den inte av samtliga länsstyrelser. Det är således inte möjligt att på detta sätt generellt slopa besvärsrätten till regeringen för vissa ärendegrupper.

Vad därefter gäller alternativet att låta den centrala myndigheten under regeringen, i detta fall naturvårdsverket, överta regeringens befattning med besvärssärenden, torde inte heller detta vara en framkomlig väg med hänsyn till att naturvårdsverket har rätt att överklaga beslut i naturvårdsärenden. Det är angeläget att naturvårdsverket har denna besvärsrätt.

Som skäl mot att låta centrala myndigheter överta regeringens uppgift som besvärinstans nämns i de ovan angivna riktlinjerna (prop. 1983/84:120 s. 21 f) också att de centrala myndigheterna i allmänhet är mer sektorinriktade än länsstyrelserna, vilket innebär en risk för att besvärsprövningen blir mindre allsidig än prövningen i lägre instans. Dessa skäl kan tillmätas betydelse även vad gäller naturvårdsärendena.

Den enda framkomliga vägen att begränsa antalet överklaganden hos regeringen synes således vara att undersöka möjligheten att låta förvaltningsdomstolarna överta uppgiften att pröva vissa besvärssärenden som nu prövas av regeringen.

Som ovan nämnts prövas beslut som gäller nationalparker av regeringen. Någon möjlighet att överföra dessa ärenden till förvaltningsdomstol synes inte föreligga.

Beslut i ärenden om bildande av naturreservat och naturvårdsområde samt meddelande av föreskrifter för dem överklagas i sista hand till regeringen. Vid tillkomsten av institutet naturvårdsområde framställdes från en del håll krav om att beslut om bildande av naturvårdsområde skulle kunna överklagas till kammarrätten. Departementschefen anförde i propositionen (prop. 1974:166 s. 109), att även om beslut om bildande av naturvårdsområde har inslag av rättstillämpning är sådana beslut och beslut om meddelande av föreskrifter framför allt en ändamåls- och lämplighetsfråga. Departementschefen fortsatte "med hänsyn till det nya institutets betydelse för samhällets naturvårdsverksamhet och sambandet med den fysiska planeringen i övrigt bör besvärsprövningen som kommittén föreslagit uteslutande ankomma på Kungl. Maj:t."

I konstitutionsutskottets ovan nämnda betänkande 1983/84:23 om regeringens befattning med besvärssärenden uttalade utskottet (s. 7), att det var viktigt att regeringen kvarstår som besvärsinstans när det behövs en politisk styrning av praxis. I begreppet politisk styrning lägger utskottet därvid inte bara regeringens rätt att låta sin politiska inriktning påverka praxis i vissa grupper av förvaltningsärenden, utan också den vikt från allmänna demokratiska utgångspunkter och för rättssäkerheten som kan tillmätas regeringens befattning med sådana ärenden. Detta gäller, enligt utskottets mening, särskilt i ärenden där det skönmässiga inslaget i bedömningen är betydande. Till ärendegrupper där regeringens medverkan i dessa bemärkelser framstår som särskilt betydelsefullt nämner utskottet bl.a. plan- och byggärenden.

Vid bildande av naturreservat och naturvårdsområde har länsstyrelsen eller kommunen att utgå från naturresurslagen och hur denna återspeglas i den kommunala översiktsplaneringen. Beslut ifråga om översiktsplan kan enligt 13 kap. 1 § plan- och bygglagen endast överklagas genom kommunalbesvär, vilket bl.a. innebär att prövningen är begränsad till rättsfrågor medan en prövning av beslutets lämplighet inte kan ske. Orsaken härtill är enligt förarbetena till plan- och bygglagen (prop. 1985/86:1 s. 357) att översiktsplanernas riktlinjer enbart är avsedda att vara vägledande.

Beslut ifråga om detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan överklagas däremot hos länsstyrelsen och därefter hos regeringen. Beslut i alla slags ärenden om lov och i ärenden om förhandsbesked överklagas enligt plan- och bygglagen hos länsstyrelsen

samt därefter antingen hos förvaltningsdomstol eller regeringen beroende på om besvären rör rättsfrågor eller lämplighetsfrågor.

Enligt utredningens uppfattning har beslut angående naturreservat och naturvårdsområde ett så nära samband med planfrågor och de lämplighetsfrågor som uppkommer i sådana sammanhang att det framstår som naturligt, inte minst för att upprätthålla en konsekvent praxis, att alla dessa frågor prövas av samma instans. Eftersom planärenden lämpligen bör avgöras av regeringen bör således nu ifrågavarande ärenden ligga kvar hos regeringen.

Vad därefter gäller beslut i ärende om fridlysning av växt- eller djurart eller föreskrifter som till skydd för djurlivet inom visst område meddelas om inskränkning i rätten till jakt eller rätten att uppehålla sig i området, överklagas sådana ärenden till regeringen. Till grund för prövningen av ärendena ligger speciell sakkunskap i fråga om förekomsten av växter och djur och deras livsbetingelser. Detta förhållande torde inte vara ett skäl för att överprövningen av ett beslut inte skulle lämpa sig för förvaltningsdomstol. En del beslut i ärenden enligt 14 § torde också vara sådana att europakonventionens krav på tillgång till domstolsprövning kan aktualiseras. Med hänsyn till vad sålunda anförts anser utredningen, att prövningen av överklaganden av beslut som rör skydd för växt- och djurarter bör flyttas från regeringen till förvaltningsdomstol.

Till regeringen överklagas också beslut i strand-skyddsärenden. Sådana beslut gäller undantag från strandskydd eller utvidgning av strandskyddsområde enligt 15 § andra eller tredje stycket. Det kan också

avse tillstånd till byggande m.m. inom strandskyddsområde enligt 16 § tredje stycket. Det har ansetts att en politisk styrning av praxis har behövts i dessa ärenden. Även om det numera utvecklats en praxis på området torde behov av politisk styrning alltjämt föreligga. Det föreligger också behov av konsekventa ställningstaganden i dessa ärenden. Av betydelse för frågan om besvärssordningen för strandskyddsärendena är också deras nära samband med planfrågor samt bestämmelserna i plan- och bygglagen om överklagande av beslut om bygglov. Bortsett från beslut om bygglov eller förhandsbesked inom område med detaljplan överklagas bygglovsärenden i allmänhet till regeringen. I de fall där det kan vara aktuellt att tillåta byggande inom strandskyddsområde enligt 16 § tredje stycket naturvårdslagen torde det regelmässigt vara fråga om område som inte omfattas av detaljplan. Det förefaller vara lämpligt att ha samma besvärssordning för de båda nu nämnda prövningarna. Övervägande skäl talar således för att behålla regeringen som slutinstans i strandskyddsärenden.

När det gäller beslut i ärenden om täkt är frågor om lokalisering av täkterna av stor betydelse. Detta kommer att gälla även efter det att inventeringarna är avslutade. Det kan vidare förväntas en brist på grus, varför intresset för de kvarvarande grusfyndigheterna kan väntas öka. Det blir således fråga om en avvägning av grusbehovet i stort, ofta långt utöver länsgränserna, samt ett ställningstagande till naturresursfrågor av den typen som bäst sker av regeringen. Med hänsyn till nu nämnda förhållanden lämpar sig ärenden om täkt inte så väl för prövning av förvaltningsdomstol. Någon ändring i besvärssordningen för dessa ärenden föreslås således inte.

Genom ändring i naturvårdslagen 1986 infördes tillståndsplikt för markavvattningsföretag. Beslut i sådana ärenden överklagas till regeringen. Eftersom besluten rör ett nytt område och det kan finnas anledning att låta regeringen styra praxis, bör regeringen även i fortsättningen vara den myndighet som prövar ärendena i sista instans.

Enligt 20 § första stycket andra punkten kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att inom landet eller del därav anmälan för samråd alltid skall göras i fråga om särskilda slag av arbetsföretag. Sådana föreskrifter meddelas av länsstyrelsen och överklagas till regeringen. Naturvårdsverket har utfärdat anvisningar för förordnande om samrådsplikt. Dessa ärenden har nära samband med planärenden och rör till stor del lämplighets- eller ändamålsfrågor. De bör därför inte överprövas av förvaltningsdomstol utan prövningen göras av regeringen i sista instans. Detsamma gäller ärenden enligt den under avsnitt 3.5.7 föreslagna bestämmelsen i 20 § andra stycket 2 om samrådsplikt inom särskilt skyddsvärda områden för arbetsföretag som kan skada naturmiljön. Den under samma avsnitt föreslagna möjligheten att enligt 20 § tredje stycket meddela förbud mot arbetsföretag, bör däremot i överensstämmelse med vad som gäller förelägganden om åtgärder enligt samma stycke överklagas till förvaltningsdomstol.

Enligt 24 a § får vilthägn inte utan länsstyrelsens tillstånd uppföras på områden där allemansrätten gäller. Vid sin tillståndsprövning skall länsstyrelsen beakta såväl behovet av skydd för friluftslivet som för naturmiljön. Tillstånd får förenas med villkor. Av förarbetena till bestämmelsen framgår (prop. 1981/82:220 s. 25), att vid prövningen av områdets

betydelse för friluftslivet bör de kommunala över-
siktsplanerna kunna utgöra underlag för ställnings-
tagandena. Departementschefen framhöll (a. prop. s.
25) att tillståndsgivningen bör vara restriktiv.

Enligt 24 a § får vid oförutsedda olägenheter villkor
ändras eller, om olägenheten inte kan avhjälpas och
den är betydande, tillståndet återkallas. Tillstånd
får också återkallas om behov av vilthägnen inte
längre föreligger. Länsstyrelsens beslut i ärenden om
vilthägn överklagas till regeringen. Enligt utred-
ningens uppfattning är sådana ärenden om vilthägn som
avser ändring av villkor vid oförutsedda olägenheter
eller återkallelse av tillstånd av sådan karaktär att
det finns skäl att från rättsskyddssynpunkt låta
ärendena överprövas av förvaltningsdomstol. Om be-
svärsprövningen av dessa ärenden således överflyttas
till förvaltningsdomstol, bör detta också gälla öv-
riga ärenden om vilthägn. Utredningen anser med andra
ord att samtliga ärenden som rör vilthägn bör få
överklagas till förvaltningsdomstol.

Utredningen föreslår under avsnitt 3.5.4 en förstärk-
ning av art- och biotopskyddet. Det sker bl.a. genom
en ny regel i 21 § naturvårdslagen om möjlighet för
regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer
att föreskriva att arbetsföretag som kan skada natur-
miljön inte får utföras inom sådana biotoper som ut-
gör livsmiljö för hotade eller sällsynta djur- eller
växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda på
grund av sin ringa förekomst eller sällsynta beskaf-
fenhet. När det gäller instansordningen för ärenden
om biotopskydd enligt 21 § torde det, med hänsyn till
utredningens ställningstagande när det gäller ärenden
om naturreservat, naturvårdsområde och samrådsområde
beträffande arbetsföretag, vara konsekvent att de

närliggande ärendena om biotopskydd prövas av regeringen i sista instans för att få enhetlighet i praxis. Härtill kommer att ärendena berör ett nytt område där naturvårdskraven måste vägas mot andra intressen.

3.17 Naturvårdslagen och ädellövskogslagen

3.17.1 Bakgrund

Enligt direktiven har utredningen i uppdrag att närmare studera i vilken omfattning naturvårdslagen har tillämpats för att ge värdefulla ädellövskogar ett tillfredsställande skydd samt föreslå de åtgärder som översynen ger anledning till.

Skötseln av ädellövskog regleras i ädellövskogslagen. Syftet med lagen är enligt 1 § att bevara landets ädellövskogar för framtiden genom aktivt ädellövskogsbruk. I lagen finns dock inte några bestämmelser om naturvårdshänsyn. Angående denna fråga samt frågor om bl.a. avverkning och anläggning av ny skog är i stället skogsvårdslagens bestämmelser tillämpliga. I lagen finns inte heller några bestämmelser som medger så ingripande skyddsåtgärder i naturvårdens intresse att ett rationellt ädellövskogsbruk avsevärt försvåras. Om sådana åtgärder behövs för att bevara särskilt skyddsvärda bestånd av ädellövskog måste skyddsfrågan lösas genom naturvårdslagens regler om naturreservat.

Med ädla lövträd avses enligt 2 § alm, ask, avenbok, bok, ek, fågelbär, lind och lönn. Ädellövskog är enligt 3 § i Blekinge, Kristianstads, Malmöhus och Hallands län definierat som skogsbestånd som utgörs av ädla lövträd till minst 70 procent, i övriga landet är ädellövskog skogsbestånd som utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent. Arealen skall i hela landet vara minst en halv hektar. Trädbestånd på betesmarker, som inte är att anse som jordbruksmark, är också att anse som

Ädellövskog om beståndet utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent.

Markarealen skall på dessa betesmarker uppgå till minst en hektar för att omfattas av lagen, och av de ädla lövträden skall minst tio träd per hektar ha en diameter av minst 30 centimeter på en höjd av 1,3 meter över marken.

I 5 § anges att ny ädellövskog skall anläggas på området efter slutavverkning. Om särskilda skäl finns kan länsstyrelsen medge undantag från denna bestämmelse. Således är det möjligt att i vissa fall byta till annat trädslag och anlägga ädellövskog på annan plats. Enligt 7 § första stycket får slutavverkning inte påbörjas utan skogsvårdsstyrelsens medgivande. Skogsvårdsstyrelsen får även enligt 7 § andra stycket meddela särskilda föreskrifter angående exempelvis sättet för slutavverkning och hur anläggning av ny ädellövskog skall genomföras. I samband därmed får vite sättas ut och får skogsvårdsstyrelsen även, om föreskriften inte följs, förordna att däri angiven åtgärd skall vidtas på den försumliges bekostnad.

Enligt 9 § kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet genom avverkning eller andra åtgärder bryter mot 5 § första stycket första meningen, 7 § första stycket eller mot föreskrift om avverkning som meddelats med stöd av 7 § andra stycket dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Preskriptionstiden för brott mot ädellövskogslagen är två år.

Jämsides med ädellövskogslagen gäller som tidigare sagts för den ädla lövskogen även skogsvårdslagens bestämmelser i tillämpliga delar. Bland dessa bestämmelser i skogsvårdslagen är 21 § om naturvårdshänsyn

av intresse. Med stöd av 21 § skogsvårdslagen har skogsstyrelsen efter samråd med naturvårdsverket meddelat föreskrifter och allmänna råd om den hänsyn som skall tas vid bedrivande av skogsbruk. Reglerna är detaljerade och utförliga. De har dock i sin nuvarande utformning inte särskilt anpassats till de villkor och förutsättningar som föreligger i de fall skogsbruksåtgärder är aktuella i ädellövskog.

I samband med att skogsvårdsstyrelsen prövar tillstånd till slutavverkning får skogsvårdsstyrelsen som tidigare sagts föreskriva sättet för slutavverkning och de särskilda åtgärder som behövs för vård och skydd av viss ädellövskog. Detta innebär att skogsvårdsstyrelsen i beslut om avverkning kan föreskriva den hänsyn som skall tas till naturvårdsintresset i samband med avverkningen.

I olika handböcker m.m. har skogsstyrelsen pekat på vilka hänsynssituationer som kan vara aktuella vid ädellövskogsskötsel. Det kan röra sig om att ta vara på trädsamlingar och plantor av de mindre vanliga ädla lövträden - lind, alm, lönn, fågelbär - och låta dem ingå i det kommande beståndet. Det handlar om varsamhet och sparande av för ädellövskogen karaktäristiska buskar och träd; olvon, hassel, vildapel, hägg m.fl. olika arter. Ädellövskogsbiotopens flora bör också skyddas, bl.a. bör inte sådan markbehandling väljas att känsliga arter hotas. Gamla ekar och andra träd med stor betydelse för fauna och flora bör sparas. Det finns även betydelsefulla landskapsbildsmässiga hänsyn att ta vid ädellövskogsskötseln. Inte sällan finns olika kulturminnen som stengärdesgårdar och källor vilka kräver sin särskilda hänsyn.

Ädellövskogens totala omfattning

För att få en uppfattning om hur mycket ädellövskog som finns i landet har utredningen inhämtat vissa statistiska uppgifter från skogsstyrelsen samt tillställt ett antal länsstyrelser och skogsvårdsstyrelser en enkät med frågor om ädellövskogen. Svaren redovisas nedan i den löpande texten.

Innan nuvarande ädellövskogspolitik fastställdes och ädellövskogslagen meddelades 1984 utreddes olika frågor som grund för riksdagsbeslutet. Av utredningsrapporten - SNV PM 1587-1982 - framgår bl.a. ädellövskogarnas totala omfattning och utbredning i landet. Siffrorna grundas på riksskogstaxeringens material från senare delen av 1970-talet.

Skogen där andelen ädla lövträd utgjorde minst 70 procent av stamgrundytan uppgick då till 110 000 hektar varav 50 000 hektar vardera bok- respektive ekdominerad skog och 10 000 hektar där andra ädla lövträd, främst ask, dominerade.

De ädla lövträden och då i synnerhet ek växer ofta tillsammans med andra trädslag som inte betraktas som ädla t.ex. björk, asp och gran. Riksskogstaxeringen redovisade en för hela landet sammanlagd areal om 200 000 hektar där bok och ek tillsammans utgjorde mellan 10 och 70 procent av stamgrundytan.

Som framgått ovan sammanfaller ädellövskogslagens definition för de fyra sydliga länen med det nämnda 70 procent-kriteriet. Till den ädla lövskogen räknas också den s.k. ädellövskogsmarken som i utredningsrapporten beräknades uppgå till omkring 10 000 hektar.

Huruvida den totala ädellövskogsarealen förändrats från slutet av 1970-talet fram till dags dato låter sig inte bestämmas genom jämförelser med aktuella uppgifter från riksskogstaxeringen. Det beror på att riksskogstaxeringen är en stickprovsundersökning som för den aktuella skogstypen har ett medelfel av den storleksordningen - 5 till 10 procent - att det i sig kan vara större än vad en eventuell verklig förändring behöver vara.

Frågan om ädellövskogsarealens förändring får således besvaras med utgångspunkt i annat material än riksskogstaxeringen. En sådan källa är skogsvårdsstyrelsernas översiktliga skogsinventering (ÖSI). Under perioden 1985 till 1988 (4 år) har 29 procent av privata skogsmarken beståndsindelats varvid ädellövskogsbestånd avskiljts. Räknas den då erhållna ädellövskogsarealen upp till att gälla hela arealen för samtliga ägarkategorier erhålls drygt 140 000 hektar. En sådan uppräknings är naturligtvis behäftad med flera felkällor. Bl.a. kan inte det statistiska medelfellets storlek bestämmas. Vidare utförs ÖSI, som nyss sagts, bara på privata skogsbrukets mark. Med dessa begränsningar i beaktande kommer dock skogsvårdsstyrelsernas ÖSI-verksamhet att ge allt bättre uppgifter om ädellövskogens omfattning.

Ädellövskogsarealen förändras av olika skäl. Skog kan på naturligt sätt förändra sin trädslagssammansättning så att den växer in och ut ur den definition som gäller för ädellövskog. Den kan också givetvis upphöra att vara ädellövskog eller bli ädellövskog genom aktiva skogliga insatser. Storleken av dessa aktiva insatser är väl känd genom en relativt detaljerad statistikuppföljning av ädellövskogslagens tillämpning.

Avverkning och föryngringsåtgärder m.m.

Sedan ädellövskogslagen trädde i kraft den 1 juli 1984 har t.o.m. 1988 tillstånd lämnats till slutavverkning på följande areal. Hektar.

<u>Bok</u>	<u>Ek</u>	<u>Övr. ädla lövträd</u>	<u>Totalareal</u>
816,6	240,6	91,3	1148,5

Den redovisade arealen är till 72 procent belägen i Kristianstad och Malmöhus län.

Den skogliga aktiviteten i ädellövskog, mätt som andelen slutavverkning, ligger i relation till aktiviteten i all svensk skog på en nivå som är ungefär två till tre gånger lägre.

I samband med att tillstånd lämnats till slutavverkning på de ovan angivna arealerna har föryngringsåtgärder föreskrivits enligt följande (arealen anges i hektar).

<u>Naturlig föryngring</u>	<u>Plantering</u>	<u>Summa areal</u>
852,6	31,9	884,5

Av den areal där slutavverkning medgetts har vidare 155,5 hektar tillåtits att efter slutavverkning planteras med andra trädslag än de ädla. 59,6 hektar har fått överföras till annat ändamål än skogsbruk. (Av sistnämnda areal har merparten omförts till ädellövskogsmark.)

Under samma tid som gällt för de ovan redovisade uppgifterna om avverkning och föryngringsåtgärder har

387,7 hektar ny ädellövskog uppstått. Vanligen har ädellövskogen röjts eller gallrats fram ur blandskog eller har - särskilt under de senaste åren - ny ädellövskog uppkommit genom plantering på mark där det tidigare inte vuxit ädellövskog.

Det statliga stödet till ädellövskogsbruk, som ökat kraftigt, har hela tiden efterfrågats och beviljats fullt ut. Det uppgick budgetåret 1984/85 till 4,0 miljoner kronor, budgetåret 1989/90 till 13 miljoner kronor och föreslås för budgetåret 1990/91 uppgå till 14 miljoner kronor.

Ökat intresse för skogsodling med lövträd

Under de två till tre senaste åren har ett starkt ökat intresse uppkommit att plantera ädla lövträd på nedlagd åker. Plantproduktionen har anpassats till det nya förhållandet varför intresset framöver enligt skogsstyrelsen bör kunna tillgodoses. Skogsstyrelsen har även inventerat och fastställt frötäcksbestånd i Sverige där lämpligt inhemskt frö kan plockas. Frötäkt från dessa bestånd sker i full skala under sommaren 1989. Samtidigt har ett starkt ökat intresse för lövskog över huvud taget förmärkts både hos politiker, skogsägare och allmänhet. Olika naturvårdsorganisationer arbetar också aktivt för ökad lövskog. Flera olika skäl ligger bakom detta ökade intresse.

- Ett ökat naturvårdsmedvetande där lövskogens värde fått en framskjuten plats har verkat starkt pådrivande.

- Inriktningen mot ett mer ståndortsinriktat skogsbruk, inräknat de åtgärder som skogligt sett kan vidtas för att i någon mån kompensera de negativa effek-

terna av det atmosfäriska nedfallet, får som resultat att lövskogen ökar i vissa fall.

- Den kraftigt ökade efterfrågan på lövskogsvirke med priser på i stort sett samma nivå som barrvirke har gett lönsamhet åt lövvirkesproduktion.
- Den påbörjade nedläggningen i stor skala av bördig inägomark har påkallat behov av flera alternativ än tall och gran.
- Slutligen har den ökade kunskap som har börjat växa fram om lövskog inom skogsbruket också gett som resultat ett ökat intresse för att anlägga och sköta sådan skog.

Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna har vidtagit flera olika åtgärder för att det ökade intresset för lövskog också skall kunna omsättas i praktiken. Skogsstyrelsen har i detta sammanhang till utredningen framfört bl.a. följande.

Man har så snabbt som möjligt sökt tillgodose det mycket stora kunskapsbehov som finns när det gäller lövskog. Det rör sig om att ta fram och ge ut läroböcker, att utbilda personal och skogsägare, att följa upp planteringar och därvid ta reda på varför planteringar lyckas eller misslyckas och föra ut dessa erfarenheter. Man försöker också att sammanföra skogsbrukets folk med förädlingsindustrins och därmed skapa en brygga mellan råvaruproduktion och marknad.

Man har också så snabbt som möjligt sökt tillgodose skogsägarna med det plantmaterial som efterfrågas. Hit hör att man som tidigare nämnts inventerat och fastställt godkända frötäktsbestånd för i stort sett

alla inhemska lövträdslag i Sverige. Man har igångsatt frötäkt från dessa bestånd och producerat olika lövträdsplantor i plantskolor.

Produktion och försäljning av lövträdsplantor från skogsvårdsorganisationens plantskolor har totalt för alla arter varit följande.

1984, 1985 och 1986,	Ca 1 milj. plantor per år
1987	1,7 milj. plantor
1988	3,6 milj. plantor
1989	4,2 milj. plantor

Ca 75 procent av plantorna är vårtbjörk. Efterfrågan har också ökat på ek, al och övriga arter av lövträd utom bok (boken självföryngras vanligen).

Under 1988 var det inte möjligt att tillgodose efterfrågan. Omställning 90-programmet hade kommit till så snabbt att plantproduktionen inte kunde hålla jämna steg med efterfrågan. Under 1989 förelåg uppenbara svårigheter att avsätta de producerade plantorna trots att det förelåg "restbeställningar" från föregående år. Detta gällde i flertalet län.

Skogsvårdsstyrelsernas prognoser för de närmaste fem åren har på ett år förbytts från fem milj. lövplantor till tre milj. plantor. Prognosen pekar på att efterfrågan kommer att vika trots att god mark står till förfogande, ett bra inhemskt plantmaterial finns att tillgå samt olika bidrag och omställningsersättningar erbjuds.

Enligt en helt samstämmig erfarenhet är det de omfattande viltskadorna som är orsaken. Har- och rådjurstammarna är till följd av den låga rävstammen och de

gångna milda vintrarna rekordstor. Sverige har dessutom en stor älgstam, som medför svåra skador på nyplanterade lövskogar.

Från skogsvårdshåll framhålls att det får anses vara nära nog omöjligt att anlägga lövskog utan att ha stängsel eller andra former av viltskydd. Detta har också skogsbrukarna snabbt fått lära sig. Stängsel för med sig sådana kostnader och sådant behov av tillsyn att intresset för att anlägga lövskog svalnat, vilket alltså visat sig i vikande efterfrågan på planter.

Det finns observationer från flera län som pekar på att viltstammen på sina håll är så stor att betetrycket medför att den naturliga föryngringen av vissa lövträdsorter inte förmår utveckla sig utan hålls tillbaka.

Svaren på utredningens enkät pekar också klart på att viltskadorna i ädellövskogsföryngringarna är stora och att viltstängsel ofta är nödvändiga.

Enligt utredningens uppfattning måste således viltstammen minskas om ny lövskog genom beståndsanläggning skall erhållas.

Skydd av värdefulla ädellövskogar genom naturvårdslagen

De i enkäten insamlade uppgifterna tyder på att en förhållandevis liten areal - drygt 1 000 hektar - ädellövskog skyddats genom att den avsatts som naturreservat eller annat skyddsobjekt enligt naturvårdslagen. Uppgifterna är dock osäkra i denna del. Ambitionen att framöver genom naturvårdslagen säkra

ytterligare skogar får också anses låg. I flera län saknas mål och plan för detta ändamål. Otillräcklig kunskap om ädellövskogen samt brist på personal och pengar anges som skäl till att den med naturvårdslagen skyddade arealen är så begränsad.

3.17.2 Överväganden och förslag

Gällande definition för ädellövskog i lagen har i huvudsak sin grund i definitionen av bokskog i den tidigare bokskogslagen. Ädellövskogsutredningen (SNV PM 15/87) visade dock att bokskogslagens krav på minst 70 procent bokandel i bokskog inte kunde överföras till att gälla även för ädla lövträd i ädellövskog. Anledningen var vissa biologiska, kulturhistoriska och skogsskötselmässiga skillnader som främst märks i området utanför bokskogens huvudsakliga utbredningsområde dvs. utanför Blekinge, Kristianstads, Malmöhus och Hallands län. Ädellövskogen är här betydligt mer splittrad och heterogen än i de sydliga länen och en definition som täcker den värdefulla ädellövskogen måste ha en vidare ram och ge utrymme för ett större inslag av andra lövträd än de ädla.

Denna slutsats har visat sig vara i huvudsak riktig. Det har emellertid också visat sig att länsgränser är mindre lämpliga att utgöra gränser för skilda definitioner av ädellövskog. Övergången mellan de traditionellt skötta och tämligen enhetliga bok-ekskogarna i Skåne, Halland, Blekinge och de mera varierade skogarna längre in i landet sker gradvis. Detta märks tydligt i bl.a. Hallands län där de rena ädellövskogarna på slättlandet gradvis övergår i allt mer varierade skogar upp mot det småländska högländet.

För att åstadkomma ett förbättrat skydd för ädellövskogen i bl.a. nämnda övergångszoner och få en enhetlig och biologiskt mer lämpad lagtillämpning är det angeläget att definitionen av ädellövskog görs enhetlig för hela landet.

Av den anledningen föreslår utredningen att första och andra punkten i 3 § första stycket slås samman till en bestämmelse med följande innehåll.

"3 § Med ädellövskog avses i denna lag:

Skogsbestånd som utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent och vars areal är minst ett halvt hektar."

Som tidigare angetts kan ädellövskogslagen i sin nuvarande utformning inte skapa ett skydd som innebär att normalt ädellövskogsbruk inte får bedrivas. Kräver naturvårdsintresset ett skydd som innebär att skogen skall få utvecklas fritt eller får föryringshuggning inte genomföras måste naturvårdslagens regler i stället användas. Detta har också uttryckligen angetts i 1 § tredje stycket ädellövskogslagen. Däremot är skogsvårdslagens bestämmelser om naturvårdshänyn tillämpliga även på ädellövskogsbruk. Dessa är dock i sin nuvarande utformning mer inriktade på tall- och granskogsbruk även om skogsvårdsmyndigheterna i handböcker pekar på olika hänsynssituationer som kan vara aktuella vid ädellövskogsskötsel.

I utredningens enkäter har framkommit att det föreligger ett behov av för ädellövskogsbruket mer direkta hänsynsföreskrifter. Behovet av sådana bestämmelser har också understrukits av skogsstyrelsen. Utredningen delar denna uppfattning. Sådana hänsynföre-

skrifter bör utarbetas inom ramen för nuvarande hänsynsregler enligt 21 § skogsvårdslagen och ha samma räckvidd. Av pedagogiska skäl bör de dock återfinnas i ett särskilt avsnitt som direkt handlar om ädellövskogen. De bör gälla alla åtgärdssituationer i ädellövskogen - inte bara den tillståndspliktiga slutavverkningen - utan även gallring och röjning.

Parallellt med dessa föreskrifter om hänsyn till ädellövskogsskötseln bör skogsvårdslagens hänsynföreskrifter i övrigt byggas ut så att trädsamlingar av ädla lövträd och små ädellövskogsbestånd som ingår i annan skog uppmärksammas tydligare. Detta är särskilt viktigt beträffande de mindre vanliga ädla lövträden. Ett tillvaratagande av sådana avvikande biotoper ökar mångfalden och därmed naturvårdskvaliteten i ett område.

I detta sammanhang bör nämnas att naturvårdsverket när det gäller biotoper lämpliga för ett generellt biotopskydd angett att även vissa ädellövskogar kan komma ifråga för ett sådant skydd eller alternativt för särskilt skydd enligt naturresurslagens 2 kap. 3 § såsom ekologiskt särskilt känsliga områden. Denna fråga behandlas i detta betänkande i avsnittet om förstärkning av skyddet för arter och biotoper.

En annan fråga som utredningen uppmärksammas på är skyddet av ädellövskogsmarker. Dessa betesmarker omfattas av ädellövskogslagen om de inte är att anse som jordbruksmark. De skall även uppfylla kraven enligt 3 § första stycket 3 punkten ädellövskogslagen. Utanför lagens bestämmelser faller kultiverade betesmarker. Dessa utgörs av betesmarker som förbättrats genom röjning, bearbetats med redskap eller besåts med vallväxter och som kan brukas med moderna maski-

ner. Sådana betesmarker kan omfatta ofta äldre ekbestånd och utgör då tillsammans med de icke kultiverade betesmarkerna ett viktigt inslag i det mellansvenska jordbrukslandskapet. Dessa markers betydelse för faunan och floran är stor. De kultiverade betesmarkerna omfattas av skötsellagens hänsynsregler. Dessa kan dock inte hindra att sådana marker omförs till åker.

De betes- och hagmarker med ädellövskog som inte är kultiverade omfattas visserligen av ädellövskogslagen om de uppfyller lagens övriga krav. Områden med glänsare ädellövbekväxt än vad som anges i lagen eller mindre areal än en hektar omfattas dock endast av skötsellagens hänsynsregler.

Om en brukare önskar omföra ädellövskogsmarker, dvs. de marker som omfattas av ädellövskogslagen, till skog kan ädellövskogslagen emellertid inte hindra honom från detta. Det enda krav som kan ställas är att marken skall beskogas med ädellövträd. Om betet upphör övergår ädellövskogsmark av sig självt till ädellövskog.

Det har framförts önskemål om att skyddet för ädellövskogsmarkerna, oavsett om de är kultiverade eller ej, måste stärkas med hänsyn till den stora betydelse de har för fauna och flora. Utredningen delar den uppfattningen.

Eftersom alla ädellövskogsmarker, oberoende av om de är kultiverade eller ej, omfattas av skötsellagens hänsynsregler bör övervägas att i dessa regler införa ett särskilt avsnitt om naturvårdshänsyn. Utredningen vill också peka på att en avverkning av exempelvis ett ekbestånd på ädellövskogsmark måste anses vara ett

arbetsföretag som väsentligt kan ändra naturmiljön och därför omfattas av samrådsbestämmelserna i 20 § naturvårdslagen. Om utredningens förslag i avsnitt 3.5.4 om en förstärkning av samrådsskyldigheten med en möjlighet att meddela förbud mot arbetsföretag genomförs, kommer det att även omfatta sådana avverkningar. Lantbruksnämnderna/länsstyrelserna har också möjlighet att träffa avtal med en brukare att fortsätta hävden av ädellövskog eller, om detta i enstaka fall inte är möjligt och markerna anses särskilt värdefulla, besluta om att inrätta naturreservat.

Enligt utredningens uppfattning är det också angeläget att göra en särskild inventering av ädellövskogmarkerna. Inom ramen för den pågående ängs- och hagmarksinventeringen uppmärksammas visserligen även dessa marker i viss utsträckning. Det är emellertid angeläget att materialet i ängs- och hagmarksinventeringen bearbetas och kompletteras även med sikte på att erhålla en fullständigare översikt över ädellövskogmarkerna.

Med hänsyn till den ringa areal av ädellövskogmarker och ädellövskog som för närvarande skyddas genom naturvårdslagens regler om naturreservat eller naturvårdsområde vill utredningen också särskilt poängtera att länsstyrelserna framöver på ett mer aktivt sätt bör beakta och inarbeta de särskilt skyddsvärda ädellövskogmarkerna och ädellövskogarna i sina naturvårdsplaner med sikte på att skydda en större areal än för närvarande med stöd av naturvårdslagen.

Sammantaget finns det enligt utredningen goda möjligheter att i framtiden bevara den flora och fauna som är beroende av ädellövskogen som biotop.

Till utredningen har bl.a. i enkätsvaren framförts önskemål om att preskriptionstiden för brott mot ädellövskogslagen bör utsträckas. Denna är för närvarande två år. Skälen för en förlängning av preskriptionstiden tyder emellertid mer på att tillsynsmyndigheterna inte hinner upptäcka brott mot ädellövskogslagen och utreda dessa innan preskriptionstiden gått till ända än att man anser att brotten i sig är så grova att de kräver hårdare straff. Att av utredningstekniska och resursmässiga skäl förlänga preskriptionstiden för brott mot ädellövskogslagen är enligt utredningens uppfattning inte lämpligt. Frågan om att höja straffmaximum för brott mot naturvårdslagen och angränsande lagstiftning diskuteras i detta betänkande under avsnittet 3.15.2

I enkätsvaren och från annat håll har till utredningen också framförts påståenden om att rättelse av otillåten åtgärd inte kan göras enligt ädellövskogslagen vilket var möjligt enligt den tidigare gällande bokskogslagen.

Enligt utredningens uppfattning framgår det av förarbetena till ädellövskogslagen (bl.a. uttalanden av lagrådet prop. 1983/84:94 s. 58 f) att det är fullt möjligt att enligt gällande lagstiftning vid vite förelägga den markägare som utan tillstånd avverkat ädellövskog att anlägga ny ädellövskog samt även, om föreläggandet inte efterlevs, på den försumliges bekostnad anlägga ny ädellövskog.

3.18 Ekonomiska bidrag

3.18.1 Bakgrund

I direktiven anges att ekonomiska bidrag och stöd inte sällan utgår till verksamheter och arbetsföretag som påverkar naturmiljön. I områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt eller har särskilda naturvärden kan detta förhållande i vissa fall medföra svåra avvägningsproblem. Konsekvenserna härav för naturvårdsintressena bör närmare belysas.

Ekonomiska bidrag och stöd till arbetsföretag kan utgå av flera skäl. Bidragen kan således vara utformade som regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska stöd. De kan också vara riktade till en viss bransch antingen som stöd eller för att kanalisera verksamheten på ett visst sätt. För naturvårdens del förekommer det att bidrag ges till verksamheter som kan skada naturmiljön men där bidraget är avsett att om möjligt kontrollera att verksamheten bedrivs på ett för naturmiljön skonsamt sätt t.ex. genom styrning av arbetsmetoder och lokalisering.

Med hänsyn till den mängd bidrag och stöd som ges till olika verksamheter vilka direkt eller indirekt kan skada naturmiljön har utredningen funnit det nödvändigt att i någon mån begränsa behandlingen av dessa frågor. Utredningen har således inte funnit det möjligt att inom ramen för uppdraget behandla sådana bidrag och stöd som ges till verksamheter som på olika sätt medför miljöföroreningar och således även påverkar naturmiljön negativt.

Utredningen har emellertid särskilt uppmärksammat på vissa bidrag inom jord- och skogsbruket, särskilt bidrag till dikningsföretag och skogsbilvägar. Med hänsyn till att uppdraget i övrigt i huvudsak är koncentrerat till verksamheter inom dessa områden har utredningen funnit det lämpligt att begränsa genomgången till dessa bidrag.

För att få ett underlag för en diskussion om det statliga stödet till dessa verksamheter har utredningen tillställt ett flertal länsstyrelser och skogsvårdsstyrelser en enkät rörande stödet och dess påverkan på naturvårdsintresset. Frågorna har i huvudsak berört hur myndigheterna hanterar ansökningar om ekonomiska bidrag, vilket underlagsmaterial som krävs, hur samråd sker mellan olika myndigheter, hur hänsynen till naturvårdsintressena vägs in och vilka problem som i övrigt finns vid bidragshanteringen. Enkätsvaren behandlas i den löpande texten.

3.18.2 Något om bidrag till jordbruket

De bidrag och stöd som utgår till jordbruket är av liten omfattning. Följande bidrag och stöd skall dock nämnas.

Lånegarantier kan utgå som lån för inre rationalisering till nybyggnad eller förbättring av ekonomibyggnad samt till dikning, täckdikning och andra markanläggningar. Lånegarantierna för markavvattning och markanläggning har under de senaste budgetåren haft följande omfattning.

Huvudavvattning

86/87	2 st	sammanlagt	81 000
87/88	4 st	"-	369 000
88/89	0 st	"-	0

Detaljavvattning (oftast = täckdikning)

86/87	29 st	"-	2 460 000
87/88	14 st	"-	1 163 000
88/89	1 st	"-	193 000

Övriga markanläggningar

86/87	7 st	"-	100 000
87/88	3 st	"-	93 000
88/89	0 st	"-	0

Bidrag kan utgå för bland annat gemensamhetsanläggningar och större vattenhushållningsföretag. Årligen brukar ett par större och ett par mindre avvattningsföretag (omdikning) stödjas till ett sammanlagt belopp om 500 000 - 1 000 000 kronor. Till detta kommer Emåprojektet som stöds genom ett särskilt regeringsbeslut. Under budgetåret 1988/89 uppgick det stödet till endast 16 000 kr.

För de sju nordliga länen finns ett särskilt statligt regionalt stöd till jordbruks- och trädgårdsföretag. Stödet kan lämnas bl.a. till investeringar i byggnader eller andra anläggningar samt köp av vissa inventarier. Det kan också omfatta vägar och diken, dammar för bevattning eller kräftodling m.m. Under de senaste budgetåren har stödet för markavvattning och markanläggning haft följande omfattning.

Huvudavvattning

86/87	36 st	2 934 000
87/88	74 st	4 713 000
88/89	10 st	1 520 000

Detaljavvattning

86/87	126 st	6 569
87/88	103 st	3 548
88/89	32 st	1 267

Övriga markanläggningar

86/87	31 st	561 000
87/88	111 st	1 396 000
88/89	2 st	10 000

Härtill kommer ett regionalt stöd av tillfälliga medel påbörjat 1987/88, det s.k. åtgärdsprogrammet för jordbruket i norra Sverige, som totalt tillförts 245 miljoner kronor för en treårsperiod. Budgetåret 1989/90 är det sista året i programperioden. Budgetåret 1988/89 har åtgärdsprogrammet för markavvattning och övriga markanläggningar haft följande omfattning.

Huvudavvattning	67 st	5 869 000
Detaljavvattning	139 st	5 022 000
Övriga markanl.	31 st	477 000

Utöver dessa bidrag utgår ett särskilt glesbygdsstöd som efter delegation handläggs av lantbruksnämnderna vad gäller stöd till jordbruk för att bl.a. sätta istånd åkermark. Några statistiska uppgifter har inte varit tillgängliga för utredningen men omfattningen torde vara marginell i detta sammanhang.

Inom ramen för det särskilda programmet för begränsning av spannmålsodlingen (omställning 1990) utgår ett bidrag för skogsplantering på åker för jordbrukare som samtidigt minskar sin spannmålsareal. Programmet upphör i och med utgången av odlingsåret 1990. För skogsplantering krävs även tillstånd enligt skötsellagen. Följande ersättningar har betalats ut.

1988	11 400 000 kr	3 822 ha
1989	11 200 000 kr	3 533 ha

3.18.3 Bidrag till skogsbruket

Det sammanlagda beloppet av skogligt statligt stöd som under budgetåret 1989/90 får förmedlas till skogsägarna uppgår till cirka 260 miljoner kronor. Den särskilda skogsvårdsavgift som landets skogsägare årligen betalar uppgår till ett belopp som överstiger detta bidragsbelopp. Den totala bidragssumman har i början på 1980-talet varit betydligt högre, under budgetåret 1982/83 uppgick stödramen till i det närmaste 430 miljoner kronor. Minskningen har framför allt rört stödet till återväxtåtgärder efter avverkning av lågproducerande skogar.

För budgetåret 1989/90 har stödet fördelats på följande sätt.

Stödform

Belopp milj. kr.
per år

1. Fullständiga återväxtåtgärder i det skogliga stödområdet - varav för intensifierad skogsvård i Västerbottens inland sammanlagt minst 7,2 milj. kr.	65,2
--	------

(Dessutom som en särskild satsning under en treårsperiod t.o.m. 1990/91 om sammanlagt 57 milj. kr. till intensifierad skogsvård i Västerbotten och Norrbotten).

- | | |
|--|-------|
| 2. Skogsodling efter avverkning av
lågproducerande bestånd samt vissa
natur- och kulturvårdande åtgärder,
- varav minst 3 milj. kr. till skogs-
odling med annan lövskog än ädellöv-
skog på mark som tagits ur jord-
bruksproduktion före 1986,
- varav högst 5,8 milj. kr. för inven-
tering av naturvärden och för rådgiv-
ning om naturvård i samband med
bidragsgivning,
- varav ett ej begränsat belopp till
fortsatt försöksverksamhet med aktiva
natur- och kulturvårdande åtgärder i
skogsbruket. | 100,0 |
| 3. Dikning | 5,5 |
| 4. Ädellövskogsbruk | 13,0 |
| 5. Skogsbilvägar | 60,0 |

Stöd till återväxtåtgärder efter avverkning av lågproducerande skogar (punkt 2 ovan) har mellan budgetåren 1988/89 och 1989/90 minskats med 11 miljoner kronor. Medlen har i allt väsentligt förts över att användas för att utbilda skogsägare i naturvård och skogsekologi. Målet är att skogsvårdsstyrelserna under tre år skall utbilda 60 000 skogsägare för ett belopp om sammanlagt högst 30 miljoner kronor. Stöd

till lågproducerande bestånd får inte lämnas för åtgärder som berör marker av hagmarkstyp, glesa äldre och medelålders lövträdsbestånd eller lågproducerande bestånd i det fjällnära skogsområdet.

Bidragsbeloppet till dikning 5,5 miljoner kronor innebär att beloppet från föregående år i det närmaste har halverats av statsmakterna. Medlen har förts över för att möjliggöra en ökning från 8 till för närvarande 13 miljoner kronor på ädellövskogsanslaget.

Den av riksdagen godkända budgetpropositionen för budgetåret 1990/91 (prop. 1989/90:100 bilaga 11, JoU 14, rskr 134) innebär att bidraget för skogsodling efter avverkning av lågproducerande bestånd minskas med ytterligare fyra miljoner kronor, att bidraget till dikning helt slopas, att bidraget till ädellövskogsbruk höjs med en miljon kronor till 14 miljoner kronor samt att bidraget till skogsvägar förblir oförändrat.

Det skogliga stödets påverkan på motstående intressen

Statligt stöd kan påverka ett motstående intresse t.ex. naturvård på i princip två sätt. Dels kan stödet utlösa att åtgärder som annars inte skulle utföras kommer till stånd, dels kan åtgärden när den utförs göras på annat sätt än vad som skulle ske om stöd inte varit aktuellt.

I förstnämnda fall kan - om utförandet är till men för naturvårdsintresset - väljas att helt ta bort stödet, antingen för vissa åtgärder eller för vissa områden eller skogstyper. Ett sådant arrangemang får effekt om åtgärden därmed förblir ogjord. Är det san-

nolikt att åtgärden ändå kommer till stånd oberoende av ett eventuellt statligt stöd kan det vara lämpligt att välja en metod som innebär att stödet förenas med villkor som garanterar en god anpassning och avvägning till det motstående intresset.

Den nuvarande utformningen av det skogliga stödet har fortlöpande anpassats och inriktats så att effekter av båda de här nämnda slagen ska uppnås. Exempel härpå är de från den 1 juli 1989 gällande tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd till dikning, som innebär att bidrag normalt utgår för att täcka kostnaderna för planläggning av dikningsföretagen. Bidrag till grävningskostnader m.m. utgår endast om det finns särskilda skäl t.ex. om kostnaderna för naturvårdsanordningar är särskilt höga. Genom förändringen har bidragets direkta stimulanseffekter tagits bort. Stödet inriktas försättningsvis mot att åstadkomma en riktig avvägning mellan skogsproduktions- och naturvårdsaspekter vid val av dikningsobjekt samt att valda objekt ska få en omsorgsfull planläggning där möjligheterna till naturvårdshänsyn och naturvårdsanordningar tillvaratas väl. Budgetpropositionen för 1990/91 innebär som tidigare nämnts att bidraget till dikningsföretag helt slopas med hänsyn till att dikning numera omfattas av tillståndskrav enligt naturvårdslagen och att betydelsen av statsbidrag därför väsentligt minskat samt att det är väsentligt från naturvårdssynpunkt att vara återhållsam med dikning.

Vad gäller dikning föreslog skogsstyrelsen i sin anslagsframställning för 1990/91 att medel ställs till förfogande så att en sumpskogsinventering kan genomföras. Skogsstyrelsen anförde, att den ökade belastningen av luftföroreningar som medför ökad risk för läckage från skogsmarker har understrukt behovet av

en samlad kunskap om sumpskogarna. Skogsstyrelsen föreslog mot denna bakgrund och efter kontakt med naturvårdsverket att en sumpskogsinventering genomförs under de närmaste tre till fem åren fr.o.m. budgetåret 1990/91. För budgetåret 1990/91 innebär också riksdagens beslut med bifall till budgetpropositionen att skogsstyrelsen skall erhålla tre miljoner kronor för sådan inventering samt två miljoner kronor för inventering av s.k. småbiotoper.

Här kan också nämnas att riksdagen givit regeringen till känna att det torde finnas anledning att se över strukturen av bidragsgivningen till skogsbruket och att detta bör ske i samband med den utvärdering av skogspolitikens mål och medel som aviserats i regeringsförklaringen. En principiell utgångspunkt bör därvid enligt riksdagen vara att bidragen till skogsodling efter avverkning av lågproducerande bestånd utmönstras till den del som inte används till naturvårdande åtgärder. Riksdagen förordar att avvecklingen sker stegvis under ett par års tid samt att de medel som därvid frigörs bör föras över till anslaget för åtgärder inom det skogliga stödområdet (jordsbruksutskottets betänkande 1989/90:JoU 14 s. 28 f. och s. 43).

Naturvårdshänsyn vid stödgivning

I skogsstyrelsens tillämpningsföreskrifter till det statliga stödet finns i 4 § närmare angivet de villkor som gäller beträffande avvägningar mot andra intressen än virkesproduktion. Bestämmelsen har följande lydelse:

Stöd får inte beviljas till åtgärd som påtagligt skadar särskilda värden för natur- eller kulturminnes-

vården. Detsamma skall gälla för område som är av särskild betydelse för rennäringen såsom flyttled eller nattbetesplats eller för annat dokumenterat allmänt intresse. Inte heller får stöd beviljas till följdåtgärd om föregående åtgärder påtagligt skadat eller skadar sådant värde eller intresse.

Stöd får inte heller beviljas till återväxtåtgärd på område som före avverkning haft karaktär av lövträdsdominerad hagmark. Lövträdsdominans skall anses föreligga då virkesförråd till minst sex tiondelar består av lövträd.

Vid sidan av att vissa marker med gemensamma karaktärer helt undantages stödgivning finns denna bestämmelse som skall garantera att särskilt skyddsvärda objekt alltid undantas från stödgivning. I enkätsvaren från skogsvårdsstyrelserna och länsstyrelserna har berörts vilken betydelse denna bestämmelse har och hur den tillämpas. Bl.a. framgår att bestämmelsens innehåll förs på tal tidigt i en rådgivningssituation när skogsmarkens ägare och skogsvårdsstyrelsen diskuterar den framtida skötseln av ett objekt.

Skogsstyrelsen har på uppdrag av regeringen under försommaren 1989 utrett och lämnat förslag om fortsatt skoglig verksamhet i den fjällnära skogen. I det sammanhanget har föreslagits att 4 § i skogsstyrelsens stödföreskrifter skall flyttas till regeringens förordning. Skogsstyrelsen har med detta förslag velat understryka betydelsen av att avvägningar sker mot andra viktiga intressen i situationer där stödfrågor blir aktuella.

När det gäller det statliga stödet till skogsbilvägar finns utöver den ovan citerade bestämmelsen om avvägning mot naturvård och andra allmänna intressen ytterligare regler som är avsedda att minimera en onödigt och från olika utgångspunkter olämplig vägutbyggnad. Bl.a. krävs för att bidrag skall utgå att vägen

har båtnad, dvs. att den ska vara lönsam att bygga ut. Detta krav skall medföra att ett onödigt tätt vägnät i terrängen inte kommer till stånd. Ett ytterligare krav som är uppställt för att bidrag skall utgå är att skogsbilvägen ifråga skall kunna inpassas i en skoglig vägnätsplan. Med ungefär 10 års mellanrum fastställs för hela landet sådana översiktliga vägnätsplaner för skogsbruket. Dessa planer behandlas också av länsstyrelsen för att därigenom få en bredare prövning av olika intressens nytta och olägenhet av skogsbilvägar.

När skogsvårdsstyrelserna skall pröva olika bidragsfrågor är det viktigt att de myndigheter som bevakar och har tillsyn över t.ex. naturvårdsintressen får ha inflytande i beslutsprocesserna. Av enkäten framgår att det finns ett väl utbyggt samarbete mellan skogsvårdsstyrelser och länsstyrelser.

Skogligt stöd som skogspolitiskt medel

Det statliga stödet är tillsammans med skogsvårdslagen, rådgivning till markägarna samt inventering och planläggning ett av de skogspolitiska medlen. Skogsstyrelsen har senast i en rapport "Samhällets investeringar i skogsproduktion" 1986 redovisat en utvärdering av hur det statliga stödet fungerar. Sammanfattningsvis framkommer i rapporten att ett statligt stöd ger, på ett enkelt sätt, en ökad aktivitet och en tillväxtökning i skogen samtidigt som kvaliteten på åtgärderna genomgående höjs. Kvalitetshöjningen rör både de rent skogligt insatta åtgärderna samt anpassningar och avvägningar mot motstående intressen som naturvård eller rennäring. Av utredningen framgår också, att jämförelser med våra nordiska grannländer visar att det statliga stödet i Sverige räknat både

per hektar och per avverkad kubikmeter ligger på en väsentligt lägre nivå än i Norge och Finland.

3.18.4 Överväganden och slutsatser

De olika skogliga statliga stöden har under 1980-talet alltmer anpassats så att hänsyn och avvägningar till motstående intressen byggts in i tillämpningen. Samråd mellan skogsvårdsstyrelser och länsstyrelser har utvecklats på ett positivt sätt. Fortfarande tycks dock, enligt vad som framkommer ur enkäten, tillräckligt underlagsmaterial saknas i vissa situationer.

Underlagsmaterialet för att pröva skogliga ansökningar bör dock allteftersom den översiktliga skogsinventeringen fortskrider bli allt mer heltäckande. Kommer den av regeringen i budgetpropositionen för 1990/91 föreslagna sumpskogsinventeringen att genomföras förbättras underlaget för bedömningar av våtmarkernas värde väsentligen. För närvarande pågår dessutom ett arbete med en skogsbilvägplan 1990. "Vägplan 90" kommer att ge olika intressen ett allt bättre underlag för ställningstaganden ifråga om utbyggnad av skogsbilvägar. Skogsvårdsstyrelserna har vidare, som framgått av det tidigare redovisade, idag möjlighet att av anslagsmedel sätta av belopp som behövs för att genomföra inventeringar av aktuella bidragsobjekt. Hur dessa medel används är, som också sägs i skogstyrelsens anvisningar, viktigt att diskutera mellan länsstyrelser och skogsvårdsstyrelser bl.a. mot bakgrund av redan befintligt inventeringsmaterial som kan finnas hos endera myndigheten. Svaren från enkäten tyder inte på att det för närvarande finns anledning till centrala direktiv beträffande formerna för samråd mellan länsstyrelse och skogsvårdsstyrelse men

det förefaller naturligt att länsstyrelsen alltid är remissorgan till skogsvårdsstyrelsen när de aktuella stödbjekten ligger inom områden som är av riksintresse för naturvård eller kulturmiljövård.

Av enkätsvaren framgår också att naturvårdsfrågor som regel på ett mycket tidigt stadium förs in i diskussionerna om en åtgärd skall stödjas med statliga bidrag eller ej. Detta är självklart också avsikten bakom 4 § i skogsstyrelsens tillämpningsföreskrifter. Det kan övervägas, särskilt om regeringen väljer att ta in regeln i stödförordningen, att föreslå att det även i förordningen uttalas att stöd till en återväxtåtgärd skall prövas innan föregående slutavverkning genomförs.

Utredningen finner slutligen mot bakgrund av vad som anförts att det för framtiden, när nya skogliga statliga stöd kan bli aktuella, redan från början övervägs hur avvägningar mot motstående intressen som naturvårdsintresset skall göras. Konsekvenserna för naturvården skall alltså vara klara innan ett nytt statligt stöd tas i bruk. Detta kan närmast betraktas som en fråga om miljökonsekvensbeskrivningar, vilket berörs av utredningen på annan plats i detta betänkande. Frågor om sådana beskrivningar innan statliga bidrag eller stöd sätts in och hur beskrivningarna bör utformas kräver ytterligare överväganden. Förslagsvis kan detta ske av den av regeringen tillsatta utredningen inom naturvårdsverket och plan- och bostadsverket, där skogsstyrelsen åtagit sig att utarbeta en strategi för miljökonsekvensbeskrivningens tillämpning m.m. inom skogspolitiken.

Lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822)

2 §

I bestämmelsen anges i förtydligande syfte att naturvård även omfattar vård av kulturmiljöer i landskapet. Som framgår av paragrafen är det naturvårdsverket som har överinseende över naturvården i riket. Detta betyder dock inte att naturvårdsverket har ensamt ansvar för kulturminnen och kulturmiljöer i landskapet. Som framgår av kulturminneslagen (1988:950) är det riksantikvarieämbetet som har överinseende över kulturminnesvården i landet. Det här gjorda tillägget avser inte att rubba ansvarsfördelningen mellan de båda myndigheterna. Det är således vad gäller kulturmiljöerna, självklart att naturvårdsverket skall utföra sitt arbete i nära samarbete med riksantikvarieämbetet. Förslaget har närmare behandlats i avsnitt 3.3.

6 §

Överväganden angående ändringen i paragrafen finns i den allmänna motiveringen i avsnitt 3.9.2. I princip gäller nu liksom tidigare att samernas rättigheter att utöva renskötsel inom nationalparker inte får in-

skränkas genom nationalparksföreskrifter. Endast om det är av väsentlig betydelse från naturvårdssynpunkt får begränsningar ske i samernas rättigheter i nationalparkerna. Det innebär att inskränkningar endast får göras i en rättighet när utövningen är särskilt olämplig från naturvårdssynpunkt.

Från naturvårdsmyndigheterna har framförts synpunkter på bl.a. byggande av olika anläggningar såsom broar och stängsel samt viss barmarkskörning. Med den här föreslagna lydelsen av 6 § blir det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om att broar och renstängsel inom nationalparker inte får uppföras utan myndigheternas tillstånd. Till skillnad från tidigare blir det även möjligt att förbjuda tillkomsten av sådana anläggningar. Det blir också möjligt att meddela föreskrifter om att inom vissa områden och under viss tid begränsa eller förbjuda samernas möjligheter att använda motorfordon.

Medför föreskrifter enligt 5 § denna lag eller beslut som meddelas med stöd av sådana föreskrifter sådant intrång i samernas renskötsel att dessa åsamkas avsevärd olägenhet kan ersättning utgå enligt vad som framgår av 26 § detta lagförslag.

Också förslaget om upphävande av första stycket kan leda till att ersättningsrätt uppkommer för den som är innehavare av enskild rätt t.ex. jakt- eller fiskerätt inom nationalparker, om föreskrifter meddelas som tar bort eller väsentligt inskränker denna rätt.

Den nuvarande föreskriften i 6 § andra stycket om begränsningar i samernas jakträtt i nationalparker har flyttats till nationalparksförordningen som en ny

3 a §. Självfallet kan denna föreskrift i nationalparksförordningen inte grunda rätt till ersättning för samerna med hänsyn till att det är fråga om en inskränkning som gällt sedan lång tid.

7 §

I paragrafen anges att naturreservat även kan avsättas för att skydda ett område i odlingslandskapet om det är av väsentlig betydelse för landskapsbilden. Motiven för paragrafen finns redovisade i avsnitt 3.3. Även om ett område i och för sig inte innehåller särskilda natur- eller kulturvärden bör bestämmelsen kunna användas för att bevara ett mångformigt, varierat och växlingsrikt landskap. Odlingslandskapet skall således i detta sammanhang anses omfatta ett vidare begrepp än endast jordbruksmark i den betydelse som anges i lagen om skötsel av jordbruksmark.

14 §

I första och andra stycket tilläggs i förtydligande syfte att djur- och växtart kan fridlysas även om fara endast föreligger att arten kan komma att försvinna dvs. i förebyggande syfte. Detta förtydligande har gjorts för att klargöra att fridlysning kan tillämpas även om risken för utrotning inte är akut. Är en djur- eller växtart utrotningshotad inom hela sitt utbredningsområde t.ex. i Nordeuropa, men finns i Sverige en livskraftig stam, kan fridlysning enligt denna paragraf tillgripas under förutsättning att utrotningshotet långsiktigt också föreligger i Sverige.

Ändringen i tredje stycket innebär att nu kan meddelas föreskrifter som inskränker allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom ett område som innehåller fridlysta växtarter. I allmänna motiveringen i avsnitt 3.5.4 har understrukits att bestämmelsen skall tillämpas restriktivt med hänsyn till allemansrätten.

16 §

I tredje stycket har ordet dispens införts för att anpassa lagtexten till gällande språkbruk. Motiven till tidsbegränsning av dispens har redovisats i avsnitt 3.11.5. Det bör anmärkas att bestämmelsen skiljer sig något från motsvarande regel i plan- och bygglagen. För att dispensen skall upphöra att gälla krävs endast att en av tidsgränserna inte uppfyllts. Detta får antas också vara den avsedda innebörden av plan- och bygglagens regel.

Genom ett tillägg i fjärde stycket undantas vissa kompletteringsåtgärder inom etablerad tomtplats från det generella bygnadsförbudet i 16 § första stycket. Undantaget avser åtgärder - t.ex. uppförande av en "friggebod" - som inte påverkar allmänhetens tillgång till stränderna och förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden. Även om inte avståndet från stranden alltid är avgörande för tomtens utsträckning, bör i praktiken en byggnad med detta läge inte inverka på allmänhetens rörelsefrihet vid stranden. Avsikten är således inte att bestämmelsen skall ge möjlighet att genom nytillkommande byggnader avskära existerande gångstråk ner till stranden. Av detta skäl har angivits att undantaget bara gäller byggnad eller anordningen som utgör komplement till befintlig bebyggelse

på en tomtplats. På sådan plats finns ingen allemansrätt. Det bör anmärkas att dispensprövningen inte, lika litet som tidigare, omfattar till- eller ombyggnader som inte avser att ändra användningen av byggnaden.

18 §

I andra stycket har den ändringen vidtagits att länsstyrelsen får bevilja en sökande täkttillstånd endast om denne ställt säkerhet för efterbehandlingen. Bestämmelsen får som konsekvens att om sökanden, trots föreläggande om att inom viss tid inkomma med säkerhet, underlåter att ställa säkerhet, skall länsstyrelsen meddela avslagsbeslut med denna motivering. De överväganden som ligger bakom den föreslagna bestämmelsen redovisas i avsnitt 3.6. Eftersom statliga och kommunala myndigheter regelmässigt befrias från att ställa säkerhet för återställningsåtgärder införs detta undantag direkt i lagtexten.

Ett nytt stycke har skjutits in mellan de nuvarande tredje och fjärde styckena. Genom detta nya stycke har länsstyrelsen tillagts möjlighet att avslå en ansökan om täkttillstånd på den grund att sökanden inte uppfyllt de villkor, t.ex. såvitt avser efterbehandling, som gäller för ett tidigare meddelat täkttillstånd.

18 c §

Genom tillägget till paragrafens första stycke klargörs att ett tillstånd till markavvattning skall tidsbegränsas. Bakgrunden till ändringen behandlas i avsnitt 3.7.7.

Bestämmelsen har en motsvarighet i 12 kap. 31 § tredje stycket vattenlagen. Om företaget inte utförs inom föreskriven tid förfaller tillståndet i sin helhet, även beträffande de delar som har hunnit utföras. Liksom vid tillämpningen av vattenlagen bör dock gälla att arbetstiden anses iakttagen, om endast obetydliga delar av företaget kvarstår att utföra.

18 d §

Genom den nya paragrafen ges regeringen bemyndigande att utpeka vissa delar av landet där en särskilt restriktiv tillämpning av 18 c § är motiverad. För sådana delar skall regeringen också föreskriva vilka särskilda skäl som skall vara uppfyllda för att tillstånd till markavvattning skall kunna medges. Frågan behandlas i avsnitt 3.7.6 i den allmänna motiveringen.

En förutsättning för att paragrafen skall vara tillämplig är att det är särskilt angeläget att våtmarkerna i den aktuella delen av landet skall bevaras med hänsyn till skyddet för naturmiljön. Så kan exempelvis vara fallet om det totala antalet kvarvarande våtmarker inom ett större område är litet. Som framgått av den allmänna motiveringen bör bestämmelsen kunna tillämpas på relativt stora områden. I princip bör ett helt län eller större delen av ett län kunna

omfattas, om det särskilda bevarandeintresset gäller för hela området.

Inom del av landet som avses i paragrafen skall tillstånd till markavvattning endast medges om sådana särskilda skäl föreligger som angetts av regeringen. Tillstånd bör t.ex. kunna medges i en del fall då det är fråga om begränsade åtgärder inom områden som redan är dikade. Avvattningar i samband med byggnadsföretag eller anläggande av vägar är andra exempel på åtgärder som ofta bör kunna tillåtas. Däremot bör nydikning av våtmarker för jord- eller skogsbruksändamål bara tillåtas i rena undantagsfall. För att tillstånd skall kunna medges bör självfallet krävas att det av den utredning som sökanden är skyldig att ge in i samband med ansöknings framgår att de särskilda skälen föreligger.

20 §

I 20 § finns redan en möjlighet för regeringen att utöver den generella samrådsplikten införa en samrådsplikt för särskilda slag av arbetsföretag som väsentligt kan ändra naturmiljön i hela eller delar av landet. I andra stycket andra punkten införs även en möjlighet för regeringen att inom vissa särskilt skyddsvärda områden införa samrådsplikt för alla arbetsföretag som kan skada naturmiljön. Genom tillägget vidgas möjligheten till samrådsskyldighet inom exempelvis sådana ekologiskt särskilt känsliga områden som anges i 2 kap. 3 § naturresurslagen, till att avse inte endast arbetsföretag som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön utan även sådana arbetsföretag som endast i mindre mån kan komma att skada naturmiljön. Det bör anmärkas att arbetsföretag som

överbud taget inte skadar naturmiljön inte omfattas av bestämmelsen i andra stycket andra punkten.

Som anges i allmänna motiveringen avsnitt 3.5.4 torde det dröja några år innan kommunerna arbetat in ekologiskt särskilt känsliga områden i sina översiktsplaner. Men genom bestämmelsen öppnas möjlighet att efterhand om så sker även förskriva att samråd skall ske inom dessa områden. Samrådspunkten kan i princip omfatta alla arbetsföretag inom exempelvis jordbruket. Tanken är dock inte att införa en anmälningsplikt för sedvanliga åtgärder i jordbruksdriften.

I tredje stycket införs en möjlighet att även meddela förbud mot ett samrådspunktigt arbetsföretag. Ett sådant förbud skall kunna meddelas även om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Som en följd härav har hänvisning till 20 § införts i 26 §. Vid övervägande om ett förbud skall användas måste den eventuella kostnaden för ett förbud vägas mot naturvårdsnyttan. Bestämmelsen i detta stycke är i första hand avsedd att användas för att föreskriva alternativa arbetsmetoder eller flytta arbetsföretag utan att för den skull avsevärt försvåra pågående markanvändning.

21 §

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande för regeringen att förskriva om skydd för särskilda biotoper. I den allmänna motiveringen har frågan behandlats i avsnitt 3.5.4. För att det nya biotopskyddet skall gälla för ett område förutsätts att området inte tidigare åtnjuter skydd eller att det med hänsyn till sin storlek eller andra omständigheter inte lämpligare kan skyddas på annat sätt. Det bör noteras

att skyddet endast gäller arbetsföretag som kan hota biotoperna och de arter som har dessa biotoper som livsmiljö. Föreskrifter som inskränker jakt- och fiskerätten kan således inte meddelas med stöd av paragrafen. Om det behövs ett starkare skydd för enskilda djur- eller växtarter, får fridlysningsreglerna i 14 § tillämpas.

Då föreskrifter enligt denna paragraf i vissa fall kan medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras, har det genom ändring i 26 § öppnats möjlighet för fastighetsägare att erhålla ersättning.

26 §

I paragrafen har införts en hänvisning till 5 §. Det innebär att en rätt införs till ekonomisk ersättning om nationalparksföreskrifter enligt 5 § medför att samernas rätt till renskötsel i nationalparker blivit så inskränkt att pågående markanvändning kan anses avsevärt försvårad. Vid tillämpningen av denna paragraf måste samernas renskötselrätt anses göra dem till innehavare av särskild rätt till nationalparksfastigheterna. Som framhållits i specialmotiveringen till 6 § kan nationalparksföreskrifter medföra att samernas möjligheter att bygga anläggningar inskränks eller förbjuds. Vidare kan barmarkskörning med motor-drivna fordon för renskötseländamål inskränkas. Vid bedömande av ersättningsfrågan får beaktas de extra kostnader eller olägenheter av annat slag som åsamkas renskötseln genom att den inte får bedrivas på det mest effektiva sättet. Den särskilda hänsynsregel som intagits i 65 a § rennäringslagen medför å andra sidan att ett renskötselföretag måste tåla visst in-

trång för att tillgodose naturvårdens intressen utan att rätt till ersättning uppkommer.

I enlighet med vad som nyss sagts i specialmotive-
ringen till 20 och 21 § införs i denna paragraf även
en rätt till ekonomisk ersättning, om pågående mark-
användning avsevärt försvåras genom föreskrifter en-
ligt 21 § eller förbud enligt 20 §. Tillämpningen av
denna paragraf i nu angivna fall torde bli av begrän-
sad omfattning med hänsyn till att förbud enligt 20 §
i första hand skall användas i situationer, då pågå-
ende markanvändning inte avsevärt försvåras, och till
att flertalet av de biotoper som kan komma att omfat-
tas av biotopskyddet enligt 21 § redan i dag omfattas
av skötsellagarnas hänsynregler.

31 §

Enligt 28 § första stycket rennäringslagen kan er-
sättning utgå när renskötselrätt upphävs eller skada
eller olägenhet för renskötseln därigenom uppkommer.
Enligt andra stycket gäller att ersättning för sådan
skada eller olägenhet som ej drabbar bestämd person
tillfaller till hälften sameby som berörs av upphä-
vandet och till hälften samefonden, om ej särskilda
skäl föreligger.

I förevarande paragraf har som ett nytt stycke stad-
gats att 28 § andra stycket rennäringslagen skall
tillämpas också på ersättning som utgår enligt 26 §
naturvårdslagen.

36 a §

I denna paragraf, som är ny, har upptagits bestämmelser om tillsynsmän och deras befogenheter. De allmänna motiven till bestämmelserna återfinns i avsnittet 3.14.2.

Enligt första stycket får tillsynsmän utses för att utöva tillsyn över att förbud och föreskrifter som gäller inom nationalparker, naturreservat och andra naturvårdsobjekt efterlevs. Vad som förstås med naturvårdsobjekt anges direkt i lagtexten.

Tillsynsmannens befogenheter regleras i andra och tredje styckena. I andra stycket upptas en bestämmelse om rätt för en tillsynsman att avvisa personer som uppehåller sig inom områden där de ej har rätt att vara. Sådana områden kan t.ex. vara vissa områden inom nationalpark eller områden som skyddas med stöd av 14 § tredje stycket naturvårdslagen.

Tredje stycket behandlar de förutsättningar för beslag som gäller för tillsynsmännen. Bestämmelsen går längre än rättegångsbalkens allmänna stadgande om beslag i 27 kap. 4 §, som ger befogenhet för den som med laga rätt griper någon att lägga beslag på föremål som påträffas vid gripandet, genom att rätten att ta egendom i beslag inte görs beroende av att gripandet sker. Beslag får dock endast göras för utredning om brottet. Som en förutsättning för beslag krävs att någon ertappas på bar gärning då han bryter mot förbud eller föreskrift som meddelats för naturvårdsobjekt. Detta innebär att beslag skall ske i omedelbart samband med anträffandet.

Paragrafens fjärde stycke innebär att den som tagit emot anmälan om beslag skall pröva om angivna förutsättningar för beslag föreligger samt iaktta bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken om bl.a. viss underrättelseskyldighet och skyldighet att upprätta protokoll.

36 b §

Enligt denna paragraf skall den som beviljats undantag från föreskrift som gäller för naturvårdsobjekt vara skyldig att ha med sig detta beslut när han befinner sig inom det område där undantaget gäller och att uppvisa det för tillsynsmannen när denne begär det.

37 §

I första stycket har den ändringen genomförts att straffmaximum höjts till två års fängelse. Skälen för denna höjning har redovisats under avsnittet 3.15. Vidare införs i punkten 2 straffbestämmelser för brott mot föreskrift som meddelats med stöd av 21 §. Som en konsekvens av uppdelningen av nuvarande 18 c § i två paragrafer, 18 c och 18 d, straffbelägges i punkten 4 även markavvattningsåtgärd utan tillstånd enligt 18 d §. Genom ett tillägg i punkten 5 stadgas straffansvar för den som åsidosätter skyldighet att göra anmälan för samråd för arbetsföretag som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Med detta tillägg kommer samtliga fall av brott mot samrådskplikten enligt 20 § att vara straffbelagda.

I ett nytt stycke mellan det nuvarande första och andra stycket införs en bestämmelse om strafffrihet för ringa fall. Härmed åsyftas, såvitt angår de fall då strafffrihet för ringa gärningar inte förelegat, huvudsakligen sådana bagatellartade överträdelser som hittills inte medfört åtal. På grund av denna bestämmelse har stadgandena om undantag från straffansvar för ringa gärningar i första stycket punkterna 2, 3 och 9 slopats.

37 a §

I denna paragraf stadgas böter om högst 1 000 kronor för den som åsidosätter skyldigheten att medföra beslut om undantag eller att uppvisa det.

39 §

Genom de föreslagna ändringarna i första stycket kommer möjligheten att vidta rättelse även att stå till buds vid brott mot föreskrift som meddelats med stöd av 21 §. Föreläggande om rättelse eller handräckning för att åstadkomma rättelse skall också kunna meddelas i de fall då någon påbörjat ett arbetsföretag som är samrådspliktigt utan att ha gjort anmälan för samråd eller innan samrådsärendet avslutats. Av 4 och 7 §§ förvaltningslagen (1986:223) får anses följa att länsstyrelsen utan dröjsmål bör kontakta den som gjort anmälan för samråd. Kan ärendet därvid inte avslutas, bör länsstyrelsen självfallet lämna besked om vilken ytterligare beredning av ärendet som behövs. Detta är viktigt för att företagaren skall veta om och när han kan påbörja arbetsföretaget utan att drabbas av ansvar. Även då ett arbetsföretag utförts

i strid med ett av länsstyrelsen meddelat föreläggande om åtgärder eller förbud mot arbetsföretaget, skall föreläggande om rättelse eller handräckning för att åstadkomma rättelse kunna meddelas.

Med den föreslagna utformningen av bestämmelserna om rättelse kommer de att få ett vidsträckt tillämpningsområde. Självfallet skall dock föreläggande om rättelse endast meddelas i den mån det är möjligt att återställa naturen. Länsstyrelsen skall vidare innan rättelse begärs ta ställning till om arbetsföretaget kan accepteras. Om arbetsföretaget utförts på annat sätt än som föreskrivits, men det likväl är godtagbart från naturvårdssynpunkt, skall rättelse inte behöva ske. Det är endast när arbetsföretaget inte kan godtas från naturvårdssynpunkt som rättelsemöjligheten bör tillgripas.

I ett nytt andra stycke mellan det nuvarande första och andra stycket införs en bestämmelse som tar sikte på de situationer då någon påbörjat ett arbetsföretag som är samrådspliktigt utan att ha gjort anmälan för samråd eller innan samrådsärendet avslutats. I dessa fall skall länsstyrelsen ha befogenhet att meddela föreläggande vid vite att upphöra med verksamheten tills samråd har skett. Samrådsärendet får anses avslutat när länsstyrelsen muntligen eller skriftligen underrättat vederbörande markägare eller företagare om detta.

I femte stycket görs det tillägget att där upptagen möjlighet att förordna att beslut skall gälla även om det överklagas skall omfatta också beslut om föreläggande enligt det nya andra stycket. I övrigt är ändringen i femte stycket föranledd av det nya andra styckets införande.

40 §

I andra stycket har den ändringen vidtagits att beslut i ärende enligt 14 § om skydd för växt- och djurarter samt enligt 24 a § om vilthägn skall överklagas till kammarrätten i stället för som tidigare till regeringen. De överväganden som ligger bakom denna ändring redovisas i avsnitt 3.16.4. I övrigt är ändringen i andra stycket föranledd av att 20 § fått ny utformning.

41 a §

Paragrafen är ny. Den överensstämmer med 25 § första stycket naturvårdsförordningen och är överflyttad för att understryka kravet på fullständig utredning vid en tillståndsansökan eller anmälan om samråd enligt naturvårdslagen. Paragrafen omfattar efter tillägg även 20 § andra stycket naturvårdslagen i vilken nya bestämmelser om samråd införts.

43 §

Ändringen i andra stycket är en följd av att i 39 § införts ett nytt andra stycke.

I bestämmelsen har kommunernas möjlighet att efter delegation besluta i vissa naturvårdsärenden utvidgats vad avser naturminnen enligt 13 § och samråd enligt 20 § naturvårdslagen. Dessa frågor har behandlats i avsnittet 3.13. Som där sagts är önskvärt att länsstyrelsen skall kunna överlämna handläggning och beslut i ett visst samrådsärende enligt 20 § till en kommun där det är lämpligt och om kommunen så önskar.

skar. Förslag om utnyttjande av denna delegationsmöjlighet redovisas i ett nytt tredje stycke i 28 a § naturvårdsförordningen. Om framtida erfarenheter motiverar att delegeringen bör utsträckas till att gälla vissa slag av ärenden enligt 20 § naturvårdslagen, kan det med denna lagstiftningstekniska lösning ske utan att riksdagen behöver besluta på nytt.

**Förordning om ändring i naturvårdsförordningen
(1976:484)**

20 §

Ändringarna avser hänvisning till 20 § andra och tredje stycket naturvårdslagen och är en konsekvensändring i anledning av ny utformning av den paragrafen.

21 §

Genom ett tillägg i andra stycket uppnås den administrativa förenklingen att om beslut om upphävande av strandskydd meddelats i anledning av upprättande av detaljplan behöver kungörelse inte ske av upphävandet om motsvarande information kungörs i detaljplaneärendet.

23 §

Ändringen i andra stycket motiveras i avsnitt 3.7.4.

25 §

Bestämmelsens första stycke har flyttats till naturvårdslagen som en ny 41 a §.

27 c §

Första stycket i paragrafen innehåller föreskrifter om vem som utser tillsynsmän och den geografiska omfattningen av deras förordnande.

Enligt andra stycket skall närmare föreskrifter om förordnande av tillsynsmän och deras utbildning meddelas av rikspolisstyrelsen efter samråd med naturvårdsverket.

28 a §

I bestämmelsen införs ett nytt tredje stycke i vilket länsstyrelsen får möjlighet att överlämna ett enskilt ärende om samråd enligt 20 § naturvårdslagen till kommunal nämnd för prövning under förutsättning att kommunen samtycker till detta. I bestämmelsen har i övrigt gjorts konsekvensändringar i anledning av det nya stycket. En närmare redogörelse för motiven finns i avsnitt 3.13.2.

Lag om ändring i rennäringslagen (1971:437)

65 a §

Motiv för bestämmelsen finns redovisade i den allmänna motiveringen avsnitt 3.9.2. Bestämmelsen måste kompletteras med föreskrifter och allmänna råd utfärdade av lantbruksstyrelsen efter samråd med naturvårdsverket. Enligt vad som sagts i specialmotiveeringen till 26 § naturvårdslagen får bestämmelsen också konsekvenser för samernas ersättningsrätt när nationalparksföreskrifter inskränker deras rätt till renskötsel. Bedömningen av om en föreskrift medför avsevärd olägenhet för renskötseln bör göras med samma utgångspunkter som bedömningen av huruvida en föreskrift medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Lag om ändring i terrängkörningslagen (1975:1313)

3 a §

Enligt denna paragraf, som är ny, skall tillsynsmän kunna utses för att utöva tillsyn över att det förbud mot körning i terräng med motordrivet fordon som gäller inom de delar av fjällområdet som regeringen bestämt efterlevs. Tillsynsmannens verksamhetsområde har inskränkts till de av regeringen bestämda förbudsområdena och omfattar således inte de områden där länsstyrelsen beslutat om förbud för att undvika olägenhet ur naturvårdssynpunkt eller annan allmän syn-

punkt. Anledningen till denna begränsning är att det är inom de förstnämnda områdena som behovet av ökad tillsyn huvudsakligen gör sig gällande. Motiven till bestämmelsen redovisas i avsnitt 3.14.2.

Genom andra stycket har tillsynsman tillagts befogenhet att avvisa den som kör i terräng med motordrivet fordon inom de områden som omfattas av regeringens förordnande om förbud mot terrängkörning och som inte har rätt att köra där. Regeringen har bemyndigat länsstyrelsen att besluta om undantag från förbudet för leder genom förbudsområden. Länsstyrelsen kan även i annat fall medge undantag från förbudet.

Förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1978:594).

5 §

Denna paragraf stadgar i ett nytt andra stycke skyldighet för den som beviljats undantag från förbud som meddelats med stöd av 1 § andra stycket terrängkörningslagen, att när han kör i terräng inom det område där undantaget gäller ha med sig beslutet härom och visa det för en tillsynsman, som begär att få se det.

5 a §

Denna paragraf innehåller föreskrifter om vem som utser tillsynsmän och den geografiska omfattningen av deras förordnande.

Enligt andra stycket skall närmare föreskrifter om förordnande av tillsynsmän och om deras utbildning meddelas av rikspolisstyrelsen efter samråd med naturvårdsverket.

5 b §

I paragrafen stadgas straffansvar för den som åsidosätter skyldighet att medföra beslut om undantag från förbud som meddelats med stöd av 1 § andra stycket terrängkörningslagen och uppvisa det för en tillsynsman.

Lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

17 §

Ändringen av paragrafen medför att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om anmälningsplikt för skyddsdikningsföretag (jämför avsnitt 3.7.6 i den allmänna motiveringen). Bestämmelser om anmälningsplikten har införts i 18 § skogsvårdsförordningen (1979:791).

19 §

Motiven till ändringen i paragrafen har redovisats i avsnitt 3.6.3.

Ändringen i första stycket avser de fall då avverkning av svårföryngrad skog eller skyddsskog skall ske

för att täktverksamhet skall komma till stånd. För dessa fall skall tillstånd av skogsvårdsstyrelsen för avverkningen inte krävas.

Den prövning av risken för sand- eller jordflykt eller för att fjällgränsen flyttas ned som skogsvårdsstyrelsen idag gör i ärenden om avverkning, kan göras av länsstyrelsen i samband med avgörandet i täktärendet. Detta kan inte anses innebära någon utvidgning av naturvårdslagens tillämpningsområde, eftersom de omständigheter som skall prövas gäller skydd av naturen. Det förutsätts dock att länsstyrelsen samråder med skogsvårdsstyrelsen i dessa frågor och att skogsvårdsstyrelsens synpunkter därvid tillmäts stor betydelse.

21 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn i samband med skötseln av skog. Genom ändringen i första stycket klargörs att sådana föreskrifter får meddelas om hänsyn i samband med dikningar inom skogsbruket. Därmed avses främst skyddsdikningar, men även diken vid skogsbilvägar omfattas. Föreskrifter behövs inte när det gäller åtgärder som är tillståndspliktiga enligt 18 c § naturvårdslagen.

Förordning om ändring i skogsvårdsförordningen
(1979:791)

18 §

I bestämmelsen anges att markägaren enligt föreskrifter utfärdade av skogsstyrelsen till skogsvårdsstyrelsen skall anmäla skyddsdikningsföretag. De närmare motiven för bestämmelsen redovisas i avsnitt 3.7.6.

19 §

I bestämmelsen har konsekvensändringar gjorts med hänsyn till ändringen i 18 §.

Lag om ändring i ädellövskogslagen (1984:119)

3 §

I paragrafen har en enhetlig definition införts av begreppet ädellövskog. Genom ändringen utökas den areal som skall anses utgöra ädellövskog i de sydligaste länen. I dessa delar av landet finns många lövskogar med en ädellövandel av mellan 50 och 70 procent. Sådan skog utgöres ofta av biologiskt värdefulla och skogligt utvecklingsbara bestånd och är vanlig inom en övergångszon mellan slättbygd och det smäländska högländet. Även de mer sällsynta ädellövträden, bl.a. lind, ask, lön och fågelbär växer ofta i sådana blandbestånd. Genom ändringen kommer en

större andel av den från naturvårdssynpunkt värdefulla lövskogen att omfattas av lagen.

Förordningen om ändring i nationalparksförordningen (1987:)

3 a §

Bestämmelsen ersätter den upphävda föreskriften i 6 § andra stycket naturvårdslagen om begränsningar i samernas jakträtt i nationalparker. Motiven för bestämmelsen redovisas i avsnitt 3.9.2 samt i specialmotiveringen till 6 § naturvårdslagen.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen förordar att de föreslagna författningarna bör träda i kraft den 1 juli 1991. På grund av regeringsformens förbud mot retroaktiv strafflagstiftning skall de nya bestämmelserna i 37 § naturvårdslagen tillämpas endast på överträdelser som begås efter ändringarnas ikraftträdande, medan äldre bestämmelser skall gälla för överträdelser som skett dessförinnan. Några övergångsproblem i övrigt torde inte uppstå varför utredningen inte har funnit behov av ytterligare övergångsbestämmelser.

NATURVÅRDSLAGS-
UTREDNINGEN
(ME: 1988:04)

REMISSYTTRANDE
1990-02-19

Till statsrådet och
chefen för jordbruksdepartementet

En ny livsmedelspolitik

Rapport Ds 1989:63.

Naturvårdslagsutredningen, som anmodats yttra sig över den angivna rapporten, får härmed anföra följande.

8.5 Miljö

När det gäller att i rättsliga former hantera det föreslagna stödet till landskapsvårdande insatser vill utredningen framhålla att naturvårdslagens bestämmelser om naturreservat och naturvårdsområde kan användas. Reservatbildning kan visserligen vara en administrativt ganska tungrodd metod; men den kan ha sitt berättigande när ett särskilt värdefullt område bör bevaras och vårdas för all framtid.

De förutsättningar för att förklara ett område som naturreservat som anges i 7 § naturvårdslagen kan enligt utredningen av pedagogiska skäl behöva förtydligas, om större områden i odlingslandskapet i framtiden bör avsättas som reservat. Utredningen överväger att föreslå att sådant förtydligande i sitt betänkande som kommer att lämnas senare i vår.

Det bör beaktas att beslut om att bilda naturreservat numera kan fattas av en kommun efter delegation enligt 43 § tredje stycket naturvårdslagen. Utnyttjas denna befogenhet, svarar kommunerna också för kostnaderna för reservatet. Om det finns ett lokalt intresse av att visst område i odlingslandskapet skall hållas öppet, finns följaktligen de rättsliga möjligheterna för kommunerna att åstadkomma detta. Det kan ifrågasättas om befogenheten att i nu aktuella fall inrätta naturreservat i fortsättningen bör vara beroende av en delegation från länsstyrelsen.

Lantbruksnämnderna och länsstyrelserna ingår redan i dag avtal med jordbrukare om ersättning för naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (bl.a. det s.k. NOLA-stödet).

En liknande ordning bör såsom arbetsgruppen förordar kunna användas också för huvuddelen av det nya stödet till landskapsvårdande insatser. Ett avtal kan innebära att brukaren mot ersättning åtar sig att genom bete eller slätter hävda ett markområde under en viss tid. Det kan också innebära att markägaren upplåter ett visst område till lantbruksnämnden/länsstyrelsen, som får svara för dess skötsel. En sådan upplåtelse av nyttjanderätt kan genom inteckning göras giltig mot ny ägare till fastigheten.

Utredningen anser sammanfattningsvis att gällande rätt ger de möjligheter som behövs för att klara av det föreslagna stödssystemet för landskapsvård.

Arbetsgruppens förslag till ny livsmedelspolitik kommer med stor sannolikhet leda till en omfattande beskogning av jordbruksmark. Valet av trädslag får då stor betydelse för landskapets framtida karaktär. I åtskilliga fall torde naturvårdsskäl tala för att lövskog bör anläggas i stället för barrskog. Enligt utredningens uppfattning borde det därför vara möjligt att som ett inslag i de landskapsvårdande insatserna lämna stöd till plantering av lövskog.

Med hänsyn till att statens naturvårdsverk i samråd med lantbruksstyrelsen och riksantikvarieämbetet på regeringens uppdrag f.n. arbetar med att ta fram ett förslag till hur ifrågavarande stödssystem närmare bör vara utformat avstår utredningen från att anlägga ytterligare synpunkter på denna fråga.

8.6 Markanvändningsfrågor

Utredningen instämmer i arbetsgruppens slutsats att det ökade ekonomiska ansvar för jordbruksmarkens användning som den föreslagna reformeringen av livsmedelspolitiken medför för markägarna måste motsvaras av en ökad frihet för dem att använda sin mark. Detta får konsekvenser för gällande lagstiftning om jordbruk, skogsbruk och naturvård. En uppenbar sådan är som arbetsgruppen uppmärksammat att nuvarande tillståndsprövning enligt skötsellagen för att få ta mark ur jordbruksproduktion måste tas bort.

För att skapa möjlighet för naturvårdsmyndigheterna att hindra att jordbruksmark omförs till skog när det med hänsyn till natur- och kulturmiljövårderna framstår som olämpligt föreslår arbetsgruppen att det införs en anmälningsplikt enligt skötsellagen.

Utredningen vill ifrågasätta om denna anmälningsplikt behövs med hänsyn till den anmälningsskyldighet som redan föreligger enligt 20 § naturvårdslagen. Däri föreskrivs

beträffande varje arbetsföretag - t.ex. skogsplantering - som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön att samråd skall ske med länsstyrelsen, innan företaget utförs. Skogsplantering på jordbruksmark torde så gott som undantagslöst kräva samråd. Beaktas bör att ett samrådspliktigt arbetsföretag inte får påbörjas, innan samrådsförfarandet har avslutats. Naturvårdslagens samråd kan följaktligen ge myndigheterna längre rådrom än de tre månader arbetsgruppen föreslagit.

Enligt 20 § andra stycket naturvårdslagen kan länsstyrelsen i ett samrådsärende förelägga företagaren - markägaren - att vidtaga de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Någon befogenhet att förbjuda företaget har länsstyrelsen emellertid inte. Utredningen ämnar i sitt kommande betänkande föreslå en ändring i 20 § naturvårdslagen som gör det möjligt för länsstyrelsen att meddela förbud mot att ett arbetsföretag utförs om andra åtgärder inte är tillräckliga från naturvårdssynpunkt. Genomförs detta kommer markägaren att kunna hindras från att plantera skog på jordbruksmark. Självfallet blir det också möjligt att styra valet av trädslag vid skogsplantering.

Ett förbud mot skogsplantering måste i princip anses medföra rätt till ekonomisk ersättning för markinnehavaren. Anledningen därtill är att om arbetsgruppens förslag genomförs det inte längre kommer att finnas krav på att jordbruksproduktion skall upprätthållas på jordbruksmark. I framtiden måste man då räkna med att det blir en flytande övergång mellan jordbruk och skogsbruk, och man kan inte längre strikt hålla fast vid att omföring av öppen mark till skogsmark utgör ändrad markanvändning. För att markägaren skall vara berättigad till ersättning bör dock krävas att han vid den tidpunkt då en naturvårdsåtgärd aktualiseras redan vidtagit åtgärder för omföring eller att det finns objektiva belägg för att sådan omföring är förestående. Ett förbud mot att anlägga skog för att naturvårdsmyndigheterna av naturvårdsskäl vill att jordbruksproduktionen skall fortsätta kan således, enligt utredningens uppfattning, komma att medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Att ta naturliga betesmarker ur drift omfattas inte av den av arbetsgruppen föreslagna anmälningsplikten enligt skötsellagen. Skogsbruk kan förväntas bli ett vanligt brukningsalternativ på de nuvarande betesmarkerna, vilka i många fall karakteriseras av höga natur- och kultur-miljövärden.

Med hänsyn till vad som nu har sagts vill utredningen förorda att man i skötsellagen i stället för bestäm-

melserna om anmälningssplikt inför en hänvisning till bestämmelserna om samråd enligt 20 § naturvårdslagen.

Nuvarande generella samrådspplikt gäller hela landet. Eftersom man i stora delar av landet inte kommer att ha anledning att från naturvårdssynpunkt - vari inbegripes kulturmiljön - motsätta sig att skogsplantering sker, kan det visa sig bli onödigt betungande för markägarna och myndigheterna att upprätthålla en geografiskt heltäckande anmälningssplikt. Utredningen överväger att föreslå en ändring i 20 § naturvårdslagen som ger regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigande att geografiskt begränsa samrådspplikten t.ex. i fråga om skogsplantering. Det får förutsättas att underlag för att göra sådana avgränsningar kan tas fram av naturvårdsverket.

I fråga om skogsvårdslagen pekar arbetsgruppen på att den lagen innehåller en skyldighet att anlägga skog på mark som är lämpad för skogsbruk och som inte nyttjas för annat ändamål. Arbetsgruppen anser att, för det fall att skötsellagens generella brukningsskyldighet upphävs, marken även om den tillfälligt tas ur drift ska anses vara åkermark, om det kan förutses att den åter kan komma att tas i drift för jordbruksändamål.

Naturvårdslagsutredningen, som delar detta synsätt, vill framhålla att det av skogsstyrelsens allmänna råd för tillämpningen av skogsvårdslagen framgår att det inte föreligger någon skyldighet att anlägga skog, om marken p.g.a. tillfälliga driftsförhållanden ligger outnyttjad.

Vidare vill utredningen peka på att enligt nyssnämnda allmänna råd mark inte skall räknas som skogsmark enligt skogsvårdslagen, om t.ex. skogsbruk skulle påtagligt skada särskilda naturvårdsintressen. Som exempel på sådana marker nämns

- flora- eller faunalokaler med hög artrikedom eller raritet, ljunghedar och nedlagda betes- eller slåttermarker,
- lågproducerande ädellövskogar,
- mark intill fäbodan,
- smärre områden av stor betydelse för viltet,
- mark av hagmarkskaraktär i omedelbar anslutning till bebyggelse.

Såvitt utredningen förstår hör inte behov av att skydda landskapsbilden till de särskilda förhållanden som gör att mark inte skall anses som skogsmark. Utredningen anser för sin del att någon skyldighet att anlägga skog inte bör föreligga på sådan mark där det är olämpligt av hänsyn till odlingslandskapet.

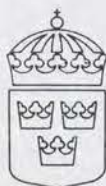
De hänsyn till naturvårdsintressena som bör tas vid klassificeringen av mark bör komma till klart uttryck i skogsvårdslagen. Utredningen föreslår därför att 2 § andra stycket skogsvårdslagen får följande lydelse.

Mark som ligger helt eller i huvudsak outnyttjad skall dock inte anses som skogsmark, om den på grund av sina natur- eller kulturvärden, hänsyn till landskapsbilden eller andra särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.

Arne Kardell

Olof Molin

Kommittédirektiv



Dir. 1988:36

Översyn av naturvårdslagen m. m.

Dir. 1988:36

Beslut vid regeringssammanträde 1988-06-09.

Chefen för miljö- och energidepartementet, statsrådet Dahl, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av naturvårdslagen (1964:822). Översynen skall syfta till att kartlägga om den nuvarande lagstiftningen tar till vara naturvårdens intressen i tillräcklig omfattning. Utgångspunkten skall därvid vara att ge naturvårdslagen ökad tyngd i förhållande till annan lagstiftning på området liksom att skapa förutsättningar för en bättre samordning av de aktuella regelsystemen.

Bakgrund

Vid min föredragning till prop. 1987/88:85 om miljöpolitiken inför 1990-talet anmälde jag att jag ansåg att en samlad översyn av naturvårdslagstiftningen borde ske. Jag vill nu ta upp denna fråga.

Den nu gällande naturvårdslagen trädde i kraft den 1 januari 1965 och ersatte då naturskyddslagen (1952:688) och strandlagen (1952:382). Genom naturvårdslagen fick naturvården en starkare ställning än tidigare. Strandskyddet förstärktes, samhällets möjligheter att avsätta mark för friluftssändamål förbättrades avsevärt och krav på tillstånd infördes för täkt av grus och annat material.

Naturvårdslagen har bidragit till att naturvårdsarbetet har kunnat bedrivas enligt de av statsmakterna år 1963 antagna riktlinjerna för naturvårdspolitik. I dessa riktlinjer har säkerställandet av naturvården i områden som bedöms ha särskild betydelse från naturvårdssynpunkt intagit en framträdande plats. Behovet av att kunna slå vakt om värdefulla naturområden kan enligt lagen tillgodoses genom olika skyddsinstitut, såsom nationalpark, naturreservat, naturvårdsområde och naturminne. Därutöver finns särskilda

bestämmelser till skydd för växt- och djurarter, till skydd för friluftslivet och naturmiljön samt till skydd mot nedskräpning och reklam. Med stöd av lagen och genom insatser av statliga medel har betydande markområden säkrats för friluftsliv och rekreation men också för vetenskapliga och kulturella ändamål. I vårt land finns i dag 20 nationalparker, över 1 200 naturreservat, ett 70-tal naturvårdsområden, drygt 600 djurskyddsområden och 1 300 naturminnen, dvs. mer än 3 000 naturvårdsobjekt omfattande en totalareal av ca 2 milj. ha.

Naturvårdslagen har ändrats flera gånger under 1970- och 1980-talen. År 1974 infördes det generella strandskyddet. Vidare markerades allemansrätens betydelse i lagens inledande bestämmelser, infördes den nya skyddsformen naturvårdsområde samt utökades samrådsskyldigheten vid arbetsföretag som kan förändra naturmiljön (prop. 1974:166, JoU 52, rskr. 405). Möjligheter till omprövning av äldre täktillstånd samt behovsprövning av nya tillstånd har också införts. Vidare har bestämmelser om naturvårdshänsyn införts i skogsvårdslagen (1979:429) och lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark. De senaste ändringarna av betydelse i naturvårdslagen är de bestämmelser om krav på tillstånd av länsstyrelsen för markavvattningsföretag som trädde i kraft den 1 juli 1986 och följdändringarna i anledning av plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser, m.m., naturresurslagen.

Den sistnämnda lagstiftningen har principiell betydelse bl. a. när det gäller ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna och samordningen mellan de olika myndigheter som prövar frågor om markens och vattnets användning för olika ändamål.

Skäl för en översyn

Trots de ändringar som genomförts under de senaste två decennierna är naturvårdslagen i sina huvuddrag i princip oförändrad sedan den infördes år 1965. Utvecklingen har medfört att lagen nu är delvis föråldrad.

Under den tid lagen har funnits har de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för många verksamheter förändrats vad gäller utnyttjandet av naturmiljön. Under efterkrigstiden har stora förändringar skett i odlingslandskapet. Denna förändring har inneburit bl. a. sammanläggningar av mindre jordbruk, nedläggning, minskning av betesmarksarealer, främst naturliga beten, minskning av antalet nötkreatur, borttagande av odlingshinder, invallning och utdikning. I samband med nedläggningen av jordbruk har stora arealer åkermark kommit att planteras med skog eller vuxit igen på naturlig väg. Från naturvårds- och kulturmiljösynpunkt utgör den beskrivna förändringen ett problem genom att vissa biotoper, växt- och djurarter samt kulturmiljöer hotas.

Den svenska skogsindustrin förutsätter ett rationellt bedrivet skogsbruk. Dagens högmekaniserade skogsbruk påverkar naturmiljön, t. ex. genom ökad utdikning av våtmarker och sumpskogar.

Expansionen av våra tätorter och utbyggnaden av större allmänna vägar, flygplatser, hamnar m. m. samt byggandet av kraftverksanläggningar och större kraftledningarna kan ha betydande konsekvenser för naturmiljön.

I olika sammanhang har det påtalats att de nuvarande reglerna i naturvårdslagen, som ställer krav på att hänsyn skall tas vid utnyttjandet av naturmiljön och kravet på naturvårdshänsyn vid arbetsföretag, ofta har visat sig otillräckliga. Det är angeläget att lagstiftning som reglerar arbetsföretag som utnyttjar naturmiljön ger ett fullgott skydd för viktiga naturvårdsintressen samtidigt som tillbörlig hänsyn tas till övriga allmänna och enskilda intressen.

Statens naturvårdsverk och Svenska naturskyddsföreningen har till regeringen framfört krav på en översyn av naturvårdslagen.

Den nya naturresurslagens bestämmelser bl. a. om skydd för ekologiskt särskilt känsliga områden och områden som har särskilda natur- och kulturvärden ger anledning att överväga behovet av ytterligare samordning mellan denna lag och naturvårdslagen.

Slutsatsen av min redovisning är att jag anser det motiverat att en samlad översyn görs av naturvårdslagstiftningen. En särskild utredare bör tillkallas för detta ändamål.

Riktlinjer för en översyn

Den allmänna utgångspunkten för översynen bör i enlighet med naturresurslagens inledande bestämmelser vara att användningen av marken och vattnet och av den fysiska miljön i övrigt skall syfta till en god hushållning från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt. Målet för det fortsatta arbetet med att bevara naturtyper bör, såsom det anges i prop. 1987/88:85 om miljöpolitiken inför 1990-talet, vara att säkerställa exempel på alla förekommande naturtyper, såväl naturliga som kulturpräglade, och på ett sådant sätt att de långsiktigt kan bibehållas i ekologisk stabilitet och med bevarat artinnehåll. För att uppnå detta mål kan man dels skydda särskilt värdefulla eller känsliga områden, dels främja en allmän varsamhet om naturtyperna inom alla samhälleliga verksamheter. Ett annat viktigt mål är att en rik och varierad fauna och flora bibehålls. Inom ramen för rimliga krav på hänsyn och resursinsatser bör förutsättningar skapas för att de naturligt förekommande växt- och djurarterna kan bevaras i livskraftiga och reproducerande populationer.

Ett annat viktigt mål för naturvårdsarbetet är att tillgodose det från social synpunkt angelägna behovet av mark för rekreation och friluftsliv. I den nuvarande naturvårdslagen är den sociala sidan av naturvården helt jämställd med den kulturella och vetenskapliga sidan. Också i framtiden måste ett av huvudsyftena med naturvårdslagstiftningen vara att tillräckliga naturområden kan bevaras för rekreation och friluftsliv. Jag räknar med att allmänhetens behov och intresse av att få tillträde till kuster, sjöstränder och andra värdefulla natur- och rekreationsområden kommer att öka ytterligare som en följd av bl.a. ökad fritid och ökat intresse för naturen och för miljöfrågor. Som jag mer utförligt beskriver i det följande är det viktigt att kommunerna här tar ett ansvar.

Allemansrätten bör liksom hittills vara den huvudsakliga grunden för att tillförsäkra människor möjligheter att komma ut i naturen. Härutöver behövs emellertid dels insatser för att bl.a. genom bildande av naturreservat avsätta områden av särskilt intresse för friluftslivet, dels regler för att motverka okontrollerad bebyggelse eller annan exploatering av bl.a. stränder och kustområden. Strandskyddsbestämmelserna är av fundamental betydelse i detta sammanhang. Utredaren bör undersöka i vad mån de nu gällande strandskyddsbestämmelserna tillgodoser det avsedda syftet och om så behövs lägga fram förslag till sådana förändringar av lagstiftningen som kan medföra att skyddet av de värdefulla strandområdena upprätthålls så effektivt som möjligt. Utredaren bör också i övrigt överväga hur behovet av natur för närrekreation och övrigt friluftsliv skall beaktas i naturvårdslagstiftningen.

Frågor om naturvården och dess mål måste bedömas långsiktigt. En lagstiftning som i ett modernt teknisksamhälle skall värna skyddsvärda naturmiljöer mot utarmning måste ges en ökad tyngd. För att bevara mångfalden av arter och naturtyper räcker det inte att skydda särskilt värdefulla naturområden som naturreservat eller motsvarande. Det är lika väsentligt att en allmän varsamhet och hänsyn visas vid användningen av våra naturresurser och att i "vardagslandskapet" bevara viktiga miljöer för växter och djur samt för människors friluftsliv och rekreation. Detta synsätt kommer till uttryck i lagen om skötsel av jordbruksmark och i skogsvårdslagen.

När det gäller åtskilliga tillståndspliktiga verksamheter ställs numera kraven på miljöhänsyn i naturresurslagen. I fråga om jord- och skogsbruket finns som jag nyss nämnt bestämmelser om hänsynstagande i lagen om skötsel av jordbruksmark och i skogsvårdslagen. Vad åter gäller naturvårdslagen bör närmare undersökas hur kravet på hänsyn från olika verksamheter som påverkar naturmiljön skall formuleras så att det ger uttryck för ett långsiktigt ekologiskt synsätt.

En viktig fråga som närmare bör övervägas av utredaren är behovet av att

i lagstiftningen införa krav på miljökonsekvensbeskrivningar i samband med tillståndsprövning enligt naturvårdslagen av arbetsföretag som påverkar naturmiljön. Från naturmiljösynpunkt är det naturligtvis särskilt viktigt att miljökonsekvenserna av ett planerat arbetsföretag blir belysta på ett så tidigt stadium som möjligt, framför allt i områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt eller som i övrigt har särskilda naturvärden. Om sådana områden utpekats i förväg i den kommunala planeringen enligt intentionerna i naturresurslagen, finns i allmänhet möjligheter att vidta effektiva åtgärder till skydd för naturmiljön. Så t. ex. bör möjligheterna att påverka ett företags lokalisering vara jämförelsevis större i ett tidigt planeringsskede. I den mån förslag läggs fram om krav på miljökonsekvensbeskrivningar bör också anges vem som skall utföra och bekosta sådana beskrivningar. En utgångspunkt skall därvid vara att exploatören skall stå för kostnaderna.

Bestämmelserna i naturresurslagen om användning av och hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skall som tidigare framhållits tillämpas vid prövning av mål och ärenden enligt flertalet av de lagar som reglerar förändringar i nyttjandet av mark och vatten. De skall också tillämpas i den kommunala planeringen enligt plan- och bygglagen. I samband med tillkomsten av naturresurslagen infördes en bestämmelse i naturvårdslagen att naturresurslagen skall tillämpas vid prövning av naturvårdsfrågor. Behovet av en ytterligare samordning mellan naturresurslagen och naturvårdslagen bör belysas av utredaren.

Naturvärden är en såväl statlig som kommunal angelägenhet. Under de senaste åren har kommunerna i ökad utsträckning sökt tillgodose kommuninvånarnas behov av mark för friluftsliv och naturvård. Genom ändringar i naturvårdslagen i samband med den nya plan- och bygglagen har kommunerna fått möjlighet att själva besluta om naturreservat och naturvårdsområden för i första hand det tätortsnära friluftslivets intressen. I förarbetena till den nya lagen beskrivs den roll kommunerna förväntas spela i naturvårdsarbetet.

I de fall då kommunerna inrättar kommunala naturreservat eller naturvårdsområden tar kommunerna också på sig det ekonomiska ansvaret för sådana objekt. Om kommunerna skall ta på sig kostnader för skötsel m. m. av naturvårdsobjekt som beslutas av staten kan detta däremot endast ske genom frivilliga avtal. Det är viktigt att varje kommun medverkar i naturvården inom sina kommungränser. Detta bör gälla särskilt kommuninvånarnas behov av mark för friluftsliv. Mot bakgrund av såväl naturresurslagen och plan- och bygglagen som delegationsbestämmelserna i naturvårdslagen bör utredaren belysa behovet av ett förtydligande av det kommunala ansvaret i naturvårdslagen.

Jag vill i detta sammanhang även ta upp ädellövskogslagen (1984:112), vil-

ken syftar till att bevara landets ädellövskogar för framtiden. Enligt lagen, som trädde i kraft den 1 juli 1984, skall huvuddelen av landets ädellövskog bevaras genom ett aktivt ädellövskogsbruk. I lagen finns inte några bestämmelser som medger så ingripande skyddsåtgärder i naturvårdens intresse att ett rationellt ädellövskogsbruk avsevärt försvåras. Om sådana åtgärder behövs för att bevara särskilt skyddsvärda bestånd av ädellövskog måste skyddsfrågan lösas genom naturvårdslagens regler om naturreservat. Detta framgår också av förarbetena till ädellövskogslagen. Utredaren bör närmare studera i vilken omfattning naturvårdslagen har tillämpats för att ge värdefulla ädellövskogar ett tillfredsställande skydd samt föreslå de åtgärder som översynen ger anledning till.

Bestämmelserna om täktverksamhet har, som jag tidigare nämnt, varit föremål för översyn vid olika tillfällen. Senast skedde detta år 1983 då en bestämmelse infördes om rätt för länsstyrelsen att – i samband med ansökan om täkt – ålägga sökanden att lägga fram en utredning som belyser behovet av en täkt samt ålägga den som bedriver täkt- eller stenkrossrörelse att lämna uppgifter om verksamheten som behövs för naturvårdsplaneringen. Det är viktigt att täktverksamhet, främst grus- och bergtäkter men även täkter av torv, kan ske på ett för naturmiljön acceptabelt sätt. Översynen bör därför även omfatta tillämpningen av de bestämmelser i naturvårdslagen som reglerar täktverksamhet. Naturvårdsverket har tidigare i år föreslagit regeringen att 18 § naturvårdslagen kompletteras med en bestämmelse som innebär att täkttillstånd får vägras den som inte fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd. Förslaget bör behandlas inom ramen för utredningsuppdraget.

I olika sammanhang har bl. a. av Svenska naturskyddsföreningen förts fram behovet av någon form av särskilt skyddsinstitut för hotade arter och deras biotoper samt för mer skyddsvärda naturtyper, såsom strandängar, rikkärr, alvarmarker m.m. Områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt bör kunna skyddas på ett bättre sätt än för närvarande. Skyddet för växtarter bör också kunna utvidgas med tillträdesförbud av det slag som finns för att skydda djurlivet. Vidare bör skydd kunna genomföras redan innan fara uppkommit att arten skall försvinna, dvs. i förebyggande syfte. En utveckling av nuvarande former av skydd för arter och biotoper skulle även innebära att Sverige på ett bättre sätt kan fullfölja de internationella åtaganden på naturvårdens område som följer av bl.a. Bern- och våtmarkskonventionerna. Utredaren bör närmare bedöma behovet av och förutsättningarna för att införa en sådan förstärkning av biotop- och artskyddet som jag nu har nämnt.

Bestämmelserna i 20 § naturvårdslagen innebär att den som avser att utföra ett arbetsföretag i vissa fall har skyldighet att samråda med länsstyrelsen. Detta förfarande har i praktiken visat sig vara av begränsat värde för

naturvärden. Ett arbetsföretag, som inte är tillståndspliktigt och som har anmälts för samråd, har enligt rättspraxis aldrig ansetts kunna hindras även om det bedömts vara skadligt för naturmiljön. Länsstyrelsen har inte heller ansetts kunna föreskriva att ett sådant arbetsföretag skall bedrivas på en annan lämpligare plats på fastigheten än den som anmälan avser. Detta är inte ett tillfredsställande förhållande. Utredaren bör därför överväga vilka förändringar av naturvårdslagen som behövs för att, i den mån det inte kan ske med stöd av annan lagstiftning, förhindra att ett för naturmiljön skadligt arbetsföretag kommer till stånd även i sådana fall där ett förbud inte skulle anses innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras och därmed kräva reservatsbildning eller annan form av reglering.

Föreskrifterna för nationalpark får enligt 6 § naturvårdslagen inte medföra inskränkningar i bl. a. vissa uppräknade rättigheter som enligt rennäringslagen (1971:437) tillkommer samerna. Vid tillämpningen av nämnda paragraf har det funnits olika uppfattningar hos berörda myndigheter. Denna fråga bör belysas närmare av utredaren.

Ekonomiska bidrag och stöd utgår inte sällan till verksamheter och arbetsföretag som påverkar naturmiljön. I områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt eller har särskilda naturvärden kan detta förhållande i vissa fall medföra svåra avvägningsproblem. Konsekvenserna härav för naturvårdsintressena bör närmare belysas.

Bestämmelsen i 18 c § naturvårdslagen om skyldighet att inhämta länsstyrelsens tillstånd till markavvattning trädde i kraft den 1 juli 1986. Det är angeläget att få en belysning av hur bestämmelsen har tillämpats och om den har fått avsedd effekt. Jag får här erinra om vad jag i prop. 1987/88:85 om miljöpolitiken inför 1990-talet anförde om vikten av att bevara så många våtmarker som möjligt och att i samband med dikningsföretag begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Utredaren bör utvärdera tillämpningen av nämnda bestämmelse.

Naturvårdsverket har år 1986 föreslagit regeringen att vidta vissa ändringar i naturvårdslagen och terrängkörningslagen för att förbättra möjligheterna till bevakning och tillsyn av naturvårdsobjekten resp. terrängkörningen. Förslaget bör behandlas inom ramen för utredningsuppdraget.

Jag vill i detta sammanhang också erinra om att regeringen i propositionen 1987/88:104 om kulturmiljövård lämnat förslag till lag om kulturminnen m. m. Förslaget har nyligen antagits av riksdagen (KrU 1987/88:21, rskr. 390). I propositionen anges (s. 130) att utformningen av lagen är beroende av angränsande lagstiftning på det aktuella området, särskilt naturvårdslagen som också innehåller regler som möjliggör skydd av kulturlandskapsmiljöer. Utredaren bör överväga om naturvårdslagens bestämmelser till skydd för kulturvärden är ändamålsenligt utformade.

Ytterligare frågor som bör behandlas är om påföljdssystemet för brott mot naturvårdslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen är ändamålsenliga. Särskilt behöver övervägas om reglerna om tvångsmedel för att förhindra skador eller återställa skadad naturmiljö är effektiva. Dessa tillämpas t. ex. vid skador på naturmiljön i samband med arbetsföretag, täktverksamhet etc. som kräver tillstånd men där sådant saknas. Vidare bör övervägas om den nuvarande ordningen vad gäller prövningsförfarande och överklagande kan förenklas. Det är viktigt att reglerna för handläggning av naturvårdsärenden är enkla och rationella. Möjligheten till ytterligare delegering av ärendegrupper till kommunerna bör prövas.

I den mån utredaren finner det lämpligt bör förslag till ändringar i naturvårdsförordningen (1976:484) också läggas fram.

Utredaren är oförhindrad att inom ramen för översynens syften ta upp andra frågor än dem jag har nämnt i det föregående.

Utredaren bör i den utsträckning som kan anses motiverad beakta lagstiftningen i andra länder, särskild i våra närmaste grannländer.

Utredaren bör vid utredningsuppdragets fullgörande samråda med berörda intressenter.

Utredaren skall beakta regeringens direktiv (Dir. 1984:5) till statliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Utredningsarbetet bör bedrivas så att det kan redovisas före den 1 april 1990.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be- myndigar chefen för miljö- och energidepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att göra en översyn av nuvarande naturvårdslag- stiftning m.m. och utarbeta förslag till ny lagstiftning,

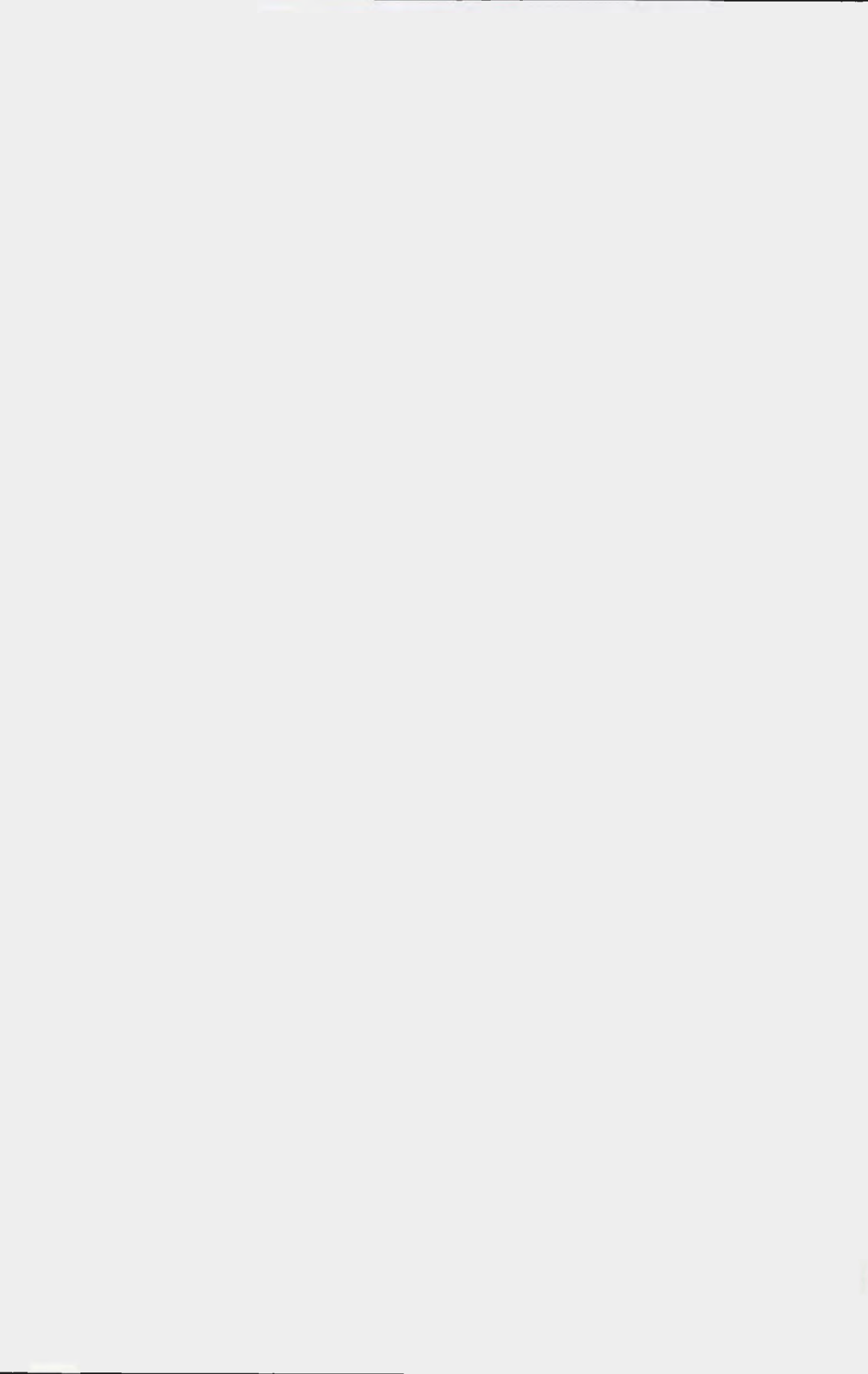
att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt ut- redaren.

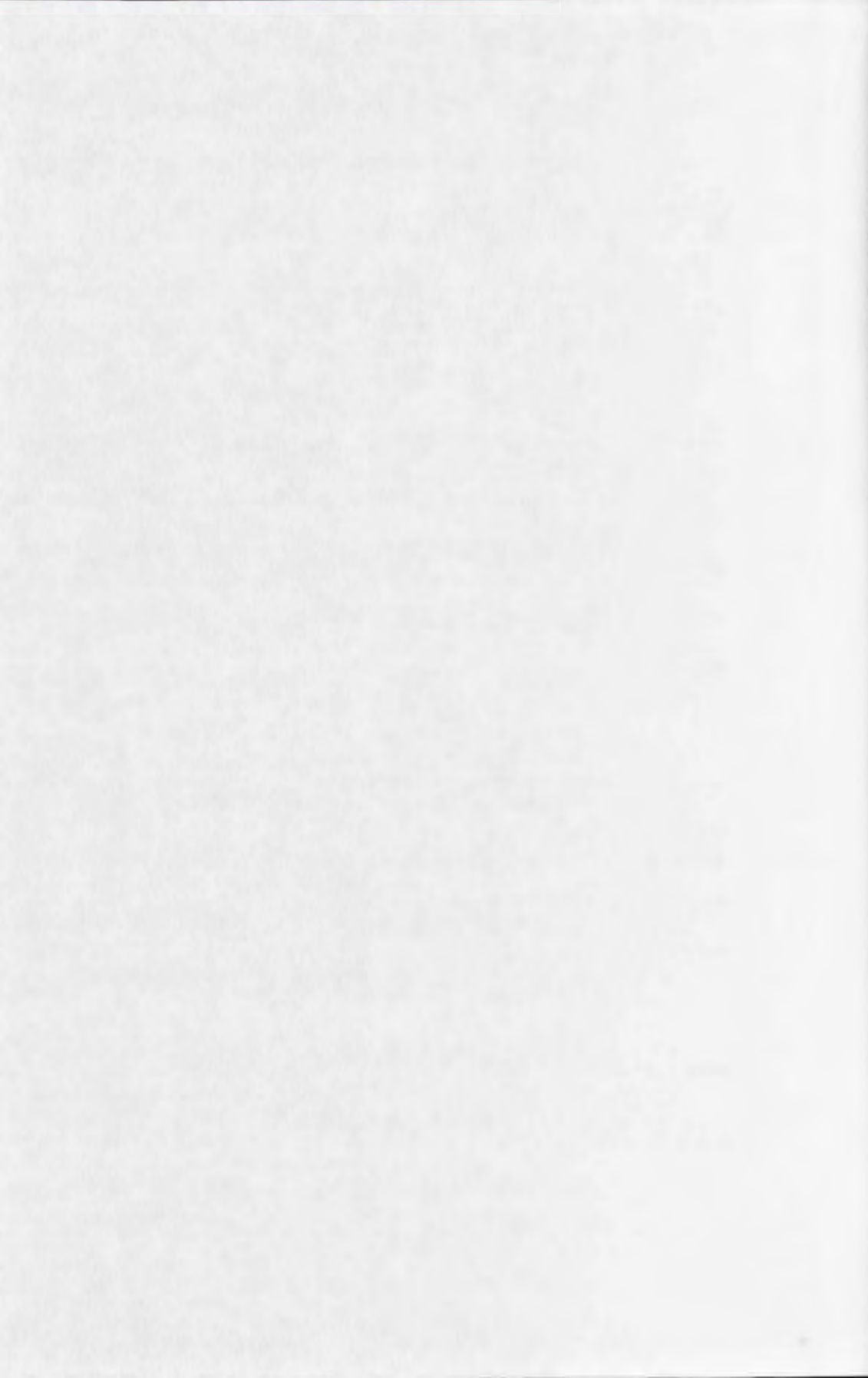
Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns anslag Utredningar m. m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Miljö- och energidepartementet)





BILAGA III

Barmarkskörning i fjällen. Effekter av körning med terränghjulingar på mark och vegetation.

Naturvårdsverket, Rapport 3598, april 1989

Under våren 1987 påbörjades på uppdrag av statens naturvårdsverk projektet "Barmarkskörning i fjällen". Anledningen var att verket under senare år noterat en kraftig ökning av barmarkstrafiken i fjällen med s.k. terränghjulingar. Dessa fordon utgörs av motorcyklar, mini-jeeper och mini-traktorer. Klagomål om störningar och skador på fjällnatur hade inkommit från enskilda personer och föreningar. Dessutom hade verkets anställda naturbevakare i Norrbottens län rapporterat om olika olägenheter med terränghjulingar.

Enligt verkets direktiv bestod uppdraget i att försöka överblicka problemet och särskilt kartlägga var och i vilken omfattning mark- och vegetationsskador uppkommer till följd av körning med terrängfordon.

Av rapporten framgår att det idag torde finnas cirka 5 000 fordon i trafik, de allra flesta i Norrland. Den största ägarkategorin utgörs av samer som 1989 beräknas inneha cirka 500 fordon varav cirka 80 procent motorcyklar. Under senare år har terränghjulingar, i huvudsak fyrhjulingar, även börjat användas av bland annat kraftbolag, skogsbolag, armén, fjällräddningen och vid alpina anläggningar och fjällhotell. I rapporten håller man utan tvekan med om att fordonen har sin givna plats inom flera områden t.ex. i småskaligt och ståndsortsanpassat skogsbruk och i jordbruket. Rapporten anger också att barmarksfordonen har fått stor betydelse för samerna vid samling och

drivning av renar i samband med kalvmärkning, slakt och skiljning samt för bevakning. Främst används motorcyklar då dessa medger snabb och smidig förflyttning. Samtidigt är det fysiskt påfrestande att framföra dessa fordon i obanad terräng och samerna anför att man därför ogärna använder motorcyklarna mer än när det verkligen är nödvändigt. En av fördelarna med motorcyklarna är enligt samerna, att man kan samla och driva renarna i mindre grupper. Med motorcykel kan man snabbt åka ut på fjället och hämta nya renar och inte som tidigare tvingas driva en enda stor hjord. Helikopterdrivning av renhjordar förekommer ofta, men samerna föredrar alltmer motorcykeldrivning då den senare metoden blir betydligt billigare. Fyrhjulingar kan användas vid annat än renskötsel. Försedda med släpvagn kan man med dessa fordon transportera förnödenheter till sommarvisten, frakta materiel till underhåll och byggande av stängsel m.m. men också använda fordonen i andra sammanhang, t.ex. vid jakt och fiske.

Rapporten anger att naturvårdsverket har bedömt att användningen av barmarksfordon inom renskötseln kommer att öka markant. De överläggningar som verket haft med företrädare för rennäringen i dessa frågor har inte gett anledning till att anta att barmarkstrafiken inom näringen kommer att dämpas på frivilliga grunder.

Rapporten koncentrerar sig, efter inledande definitioner och diskussioner kring problemen med barmarkskörning i fjällen, på en beskrivning av hur markslitage uppkommer, vilken omfattning slitaget har och i vilken utsträckning skadorna läks av naturen. Då det enligt uppfattningen i rapporten i huvudsak är samerna som står för den dominerande barmarkskörningen i

fjällnatur diskuteras körningen fr.a. ur den synvinkeln. I rapporten slås fast att frekvent körning har destruktiv påverkan på alla vegetationstyper i fjäll-
en. De största skadorna påträffades generellt i fjällbjörkskog och i den lågalpina vegetationsregionen. Den vegetationstyp som drabbades mest av körskador var blandade myrar. Rapporten anger att de körningarna för de areella näringarnas behov i de undersökta områdena idag inte är av sådan omfattning att man med regelbundenhet kan hitta körskador eller ens spår i terrängen. Man kan säga att på kalfjället är körskadorna av mer diffus karaktär. Däremot syns skador mer frekvent i sluttningar och på kärrytor.

I en avslutande diskussion med förslag till åtgärder anger rapporten att barmarkskörningen har ökat kraftigt under senare år och att ingenting tyder på att körningen kommer att minska. Rapporten konstaterar att ur ekologisk synpunkt är barmarkskörning i nuvarande omfattning inte så allvarlig att den leder till storskaliga kvantitativa och/eller kvalitativa förändringar av ekosystemet. Inte heller kan nuvarande påvekan leda till att enskilda arters existens hotas eller att en vegetationstyp helt förändras. Det är emellertid mycket svårt att förutsäga konsekvenserna i framtiden för fjällmiljön av barmarkskörningen. Generellt kan dock sägas att det är dåliga förutsättningar för barmarkskörning i fjällen i största allmänhet och i den lågalpina regionen i synnerhet.

Ur naturresursbevarande synvinkel får barmarkskörningen redan i nuvarande omfattning anses befinna sig i stark konflikt med bevarandeintressena. Körningen kommer således i konflikt med bestämmelserna om skydd av fjällområdena enligt naturresurslagens 3 kap. 1, 2 och 5 §§. Frekvent barmarkskörning pågår nämligen i

flera av de obrutna fjällområdena. Ur rekreativ synvinkel kan sägas att barmarkskörningen skadar upplevelsevärdena i fjällen; dels genom att marken skadas och inte längre upplevs som orörd och dels genom det buller som fordonen avger. Detta buller kan höras på mycket långt avstånd på kalfjället.

Ur rättslig synvinkel sker enligt rapporten en omfattande olovlig körning, körningar som inte har direkt samband med näringsverksamhet och renskötsel.

I rapporten föreslås avslutningsvis ett totalförbud mot barmarkskörning med möjlighet till dispenser för vissa näringar, framför allt anges rennärningen, till vissa områden som ett alternativ till ett totalförbud tillträdesförbud för fordon till vissa områden. Rapporten avslutas på följande sätt.

Terränghjulingar har säkerligen kommit för att stanna och bli värdefulla hjälpmedel i olika näringar. Fordonen kan dock inte få bli var mans egendom och bli brukade på kalfjället i samma omfattning som snöskotern. Därvidlag finns det alltför stora skillnader mellan effekterna av körning på barmark respektive snötäckt mark. Om fordonen tillåts användas vid näringsutövning, t.ex. renskötsel, måste körningens omfattning ändå hållas under kontroll så att inte fordonen används i samband med bisysslor eller fritidskörning. Det är nämligen utredarens bestämda uppfattning att de två sistnämnda användningsområdena dominerar på flera håll längs fjällkedjan och orsakar oacceptabelt slitage. Avgränsningen mellan olika ändamål för körningen är dock ofta svår att fastställa och kontrollera, eftersom syften inte sällan kombineras. Vad beträffar rennärningen borde särskilda hänsynsregler utformas där renskötseln t.ex. vad gäller barmarkskörningen, har att ta hänsyn till naturvårdens intressen. Sådana regler finns redan för de andra areella näringarna jord- och skogsbruk. Naturvården intressen är i mångt och mycket även rennärningens intressen, men konflikterna börjar bli alltmer påtagliga, vilket inte minst barmarkstrafiken visar.

Studie över förarbetena till äldre och gällande lagstiftning rörande samernas rättigheter i nationalparker

För att kunna bedöma den för utredningen aktuella frågan om tolkningen av 6 § andra stycket naturvårdslagen och vilken rätt samerna har att uppföra vissa anläggningar i nationalparker bör en lämplig utgångspunkt vara att studera de bestämmelser som reglerade samernas rättigheter vid tiden för tillkomsten av den första lagen om nationalparker 1909.

Dessa rättigheter är av skilda slag och av olika omfattning. Vissa av dem är direkt knutna till renskötseln medan andra är av mer självständig natur. Exempel på de rättigheter som omnämns i det följande är rätten att ha renarna på bete, samt rätten till skogsfång, jakt och fiske. Härtill kommer rätten att uppföra olika anläggningar och byggnader som behövs för renskötseln såsom stängsel och broar samt bodar, kåtor och renvaktarstugor av mer tillfällig karaktär. Rätten att uppföra permanenta byggnader för framför allt bostadsändamål omnämns också.

Vid tillkomsten av 1909 års lag om nationalparker gällde 1898 års lag om de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige. I lagen reglerades samernas rätt att begagna sig av mark och vatten till underhåll för sig och sina renar samt inom vilka områden samerna fick föra sina renar på bete, bland annat Norrbottens lappmarker, men även de renskötande samernas rätt att ta bränsle och annat virke som var nödvändigt för bostäder, visthus och stängsel (rätten till skogsfång)

samt samernas rätt att för sitt livsuppehälle jaga och fiska.

I 2 § i 1909 års lag angående nationalparker angavs syftet med nationalparkerna samt vilka inskränkningar som gällde i parkerna. Bland annat angavs att det var förbjudet att fälla eller skada träd, att jaga och döda djur, att uppföra byggnad eller stadigvarande bostad och att låta kreatur beta.

Från dessa förbud undantogs i 3 § bland annat de rättigheter till bete, skogsfång, jakt och fiske som var samerna medgivna, med undantag för jakt på björn. Vidare skulle samerna inte vara förvägrade att medföra hundar för bevakning av renhjordar.

I det betänkande som låg till grund för lagen (betänkande rörande åtgärder till skydd för vårt lands natur och naturminnesmärken, avgivet av sakkunniga i Stockholm 1907) anfördes ifråga om samernas rättigheter inom nationalparker bland annat följande (s. 49).

"Om nationalparken ligger inom områden, där lapparna äga uppehålla sig med sina renar, böra lapparnes rättigheter lämnas i hufvudsak oförkränkta. Dessa rättigheters utöfvande har hittills icke ägt märkbart inflytande på naturlifvet, och lappbefolkningen är så intimt förenad med naturen inom sitt territorium, att den så att säga kompletterar denna. Det skulle utan tvifvel vara olämpligt att företaga något, som kunde beröfva en lappländsk nationalpark det särskilda intresse, som förlänas densamma genom det lappska folk-elementets närvaro."

De sakkunnigas slutsats blev att den enda rättighet som kunde möta betänkligheter inom nationalparker var jakträtten varför man i betänkandet föreslog att samerna inte skulle ha rätt att jaga inom nationalparker. I propositionen till lagen angavs emellertid att

samerna skulle bibehållas även denna rätt med undantag för jakten på björn. Lagen fick också den lydelsen.

1928 ersattes 1898 års lag om de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige med en ny renbeteslag. I 1928 års renbeteslag preciserades samernas rättigheter i olika avseenden. I lagen angavs sålunda var samerna ägde uppehålla sig med sina renar, i vilken omfattning de fick uppföra olika anläggningar och byggnader samt deras rätt till jakt och fiske.

1919 års lappkommitté, vilkas slutsatser bland annat låg till grund för 1928 års renbeteslag, diskuterade omfattningen av samernas rätt att uppföra olika anläggningar och byggnader såsom kåtor, bodar, stängsel och bostadshus. Man skiljde därvid mellan å ena sidan byggnader av mer tillfällig karaktär för renskötselns utövande, även om de var fasta, såsom kåtor och bodar och å andra sidan permanenta bostadshus och stugor, (se närmare härom prop. 1928:43 s. 103 ff).

Enligt samstämmiga uttalanden till kommittén hade samerna rätt att uppföra fasta kåtor och bodar för att kunna utöva renskötseln. Däremot skiljde sig uppfattningarna åt angående rätten att bygga bostäder av mer permanent art.

I 1928 års renbeteslag angavs samernas rätt att uppföra ringgården och andra stängsel i 25 §, rätten att uppföra kåtor och bodar i 41 §, medan rätten att bygga bostadshus reglerades i 42 §. Rätten till skogsfång reglerades i 45-54 §§.

Rätten till kåtor och bodar var oinskränkt ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen medan rätten till bostadshus var begränsad.

I det ursprungliga förslaget till proposition angavs i 22 § (sedermera lagens 42 §) att samerna hade rätt att om det behövdes för renskötseln inom lappmarkerna och på renbetesfjällen uppföra stugor och jämförliga bostadsbyggnader. Denna rätt föreslogs begränsad bland annat på så sätt att det i vissa fall krävdes markägarens tillstånd angående var byggnaden skulle placeras samt att sådana byggnader inte fick uppföras inom nationalparkerna. Efter att lagrådet påpekat att en sådan bestämmelse inte behövdes avseende nationalparkerna då detta framgick av 1 och 2 §§ i 1909 års lag om nationalparker togs begränsningen bort i lagtexten. Istället infördes på lagrådets förslag i 1928 års renbeteslag 1 § en bestämmelse som angav "Rörande den omfattning, i vilken lapp må inom nationalpark utöva nu nämnda rätt, är särskilt stadgat". Begreppet "nämnda rätt" avsåg renskötselrätten.

Angående rätten att uppföra ringgården och andra stängsel anförde 1919 års lappkommitté följande, vilket också citerades i propositionen till 1928 års renbeteslag (prop. 1928:43 s. 122).

"1898 års renbeteslag skiljer icke mellan olika slag av stängsel och innehåller ej heller något stadgande om platsen där stängsel av det ena eller andra slaget må uppföras. Lapparna äro således enligt nämnda lag, teoretiskt sett, berättigade att inom de trakter, där de äga rätt till renbete, uppföra stängsel av vilket slag som helst vare sig å kronan eller enskild tillhörig mark. Emellertid torde deras rätt härtill praktiskt taget, särskilt vad angår stängsel för stadig-

varande bruk, vara begränsad till lappmarkerna och renbetesfjällen på grund av de bestämmelser rörande lapparnas rätt att taga virke, som meddelas i 3 § renbeteslagen."

Kommittén drog därefter följande slutsats.

"Kommittén har sålunda vad angår trakterna ovan odlingsgränsen och inom renbetesfjällen, enär egentliga olägenheter icke försports ifråga om lapparnas kringgården, bibehållit dem vid rätten att där fritt välja platsen för dylika gården, vare sig de äro avsedda för stadigvarande bruk eller för tillfälligt behov."

Denna slutsats accepterades av departementschefen och riksdagen. I 1928 års renbeteslag gjordes därför inga inskränkningar i stängselrätten i lappmarkerna och på renbetesfjällen utöver vad rätten till skogsfång medförde.

Angående rätten till skogsfång gällde före 1928 års renbeteslag, dvs. enligt 1898 års lag, att samerna hade rätt att fritt ta virke för eget behov ovanför odlingsgränsen och inom renbetesfjällen. I 1928 års lag reglerades samernas rätt till skogsfång på så sätt att på kronomark ovan odlingsgränsen inskränktes rätten att ta virke för bostadsbyggnader och annat stängsel än ringgärde till att gälla efter anvisning.

Bestämmelsen om samernas rättigheter i 1909 års lag angående nationalparker överfördes till 1952 års naturskyddslag och sedan till 1964 års naturvårdslag. Genom lagändring 1975 fick den sin nuvarande utformning i 6 § andra stycket. I denna utformning knyter paragrafen nära an till äldre lydelse. Numera sker

dock hänvisning till gällande rennäringslag (1971:437), dessutom undantas från samernas rätt till jakt ytterligare djur.

I betänkandet med förslag till naturskyddslag (SOU 1951:5) uttalades följande angående införandet av bestämmelsen om skydd för samernas rättigheter i nationalparker.

"Paragrafen motsvarar stadgandet i 2 § första stycket nationalparkslagen.

Den i berörda stadgande fastslagna principen om respekterandet av enskild rätt, som uppkommit innan området avsatts till nationalpark, bör alltså gälla. Ej heller får vad om nationalparker föreskrives leda till inskränkning i de särskilda rättigheter, som äro tillförsäkrade lapparna. Skulle begränsning av sådan rätt, exempelvis till jakt eller fiske inom viss nationalpark finnas erforderlig ur naturskyddssynpunkt, torde frågan böra upptagas i form av ändring i lagen den 18 juli 1928 om de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige. Det torde ankomma främst på naturvårdsmyndigheten att, därest efter verkställd undersökning ett behov av dylik begränsning skulle visa sig vara för handen, taga initiativ till erforderliga åtgärder."

I propositionen till naturskyddslagen (prop. 1952:188 s. 37) relateras utredningsförslaget helt kortfattat på följande sätt.

"I 6 § har i anslutning till gällande rätt föreskrivits att bestämmelser som meddelas med stöd av 5 § ej skola lända till inskränkningar i redan uppkommen enskild rätt eller i vissa lapparna tillkommande rättigheter."

Både lagrådet och föredragande departementschef angav att förslaget såvitt avsåg nationalparkerna inte innebar några egentliga sakliga nyheter.

I den utredning som föregick 1971 års rennäringslag (SOU 1968:16) sammanfattades bestämmelserna om nationalparker på följande sätt (s. 42).

"Bestämmelser om nationalparkernas begagnande av samerna finns i naturvårdslagen den 11 december 1964 och i naturvårdskungörelsen samma dag samt i det av Kungl. Maj:t för varje nationalpark utfärdade reglementet. Dessa bestämmelser innebär i stort att renskötseln får bedrivas utan särskilda inskränkningar."

I utredningens förslag till ny rennäringslag bibe-hölls i 1 kap. 1 § den i 1 § 1928 års renbeteslag gjorda hänvisningen till annan lagstiftning angående samernas rättigheter i nationalparker. Man angav i tredje stycket att särskilda bestämmelser gäller i fråga om den omfattning i vilken befogenhet enligt denna lag får utövas inom nationalpark.

I utredningens förslag till specialmotivering anfördes följande.

"Den i 1 § tredje stycket förekommande hänvisningen till särskilda regler rörande nationalparker avser 5 och 6 §§ naturvårdslagen den 11 december 1964, enligt vilka lagrum Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer äger utfärda föreskrifter för nationalpark, varigenom samernas rättigheter i viss mån inskränkes. - Av de i lagförslaget omnämnda rättigheterna torde jakträtten enligt 3 kap. 1 §, såvitt gäller björn, lo, älg och örn, samt rätten enligt 9 § samma kap. att uppföra vissa byggnader kunna beröras av dylika föreskrifter."

I propositionen och i den av riksdagen slutligen antagna lagen utelämnades den av utredningen föreslagna hänvisningen till naturvårdslagen. Denna åtgärd kommenterades inte närmare i propositionen. Av sammanhanget kan dock utläsas att man ansåg att det inte förelåg någon konflikt mellan samernas och naturvårdens intressen. Avsikten var dessutom att rennärings-

lagen skulle reglera omfattningen av samernas rättigheter. I detta sammanhang är också av betydelse att man i rennäringslagen införde en bestämmelse (30 §) om förbud för markägare, innefattande även staten, att ändra markanvändningen på sådant sätt att det medförde avsevärd olägenhet för renskötseln utan att tillämpa bestämmelserna om upphävande av renskötseln och därigenom aktualisera frågan om ekonomisk ersättning. I 30 § undantogs markanvändning inom planområden samt företag vars tillåtlighet prövas i särskild ordning enligt vattenlagen, gruvlagen och väglagen, lagar som redan innehåller expropriationsrättsliga ersättningsregler. Härigenom undvek man dubbelprövning av ersättningsfrågan.

I 1971 års rennäringslag, anges i 16 § gällande regler angående omfattningen av samernas rättigheter att uppföra olika anläggningar för renskötseln på följande sätt.

"Sameby får inom byns betesområde utföra arbetshage eller annat stängsel för renarna, renslakteri eller annan anläggning som behövs för renskötseln.

Sameby eller medlem i byn får på utmark inom byns betesområde uppföra renvaktarstuga, kåta, förvaringsbod eller annan byggnad som behövs för renskötseln.

Är anläggning som anges i första stycket avsedd för stadigvarande bruk, skall den förläggas till plats som anvisas av markens ägare. Detsamma gäller i fråga om byggnad som anges i andra stycket, om den skall uppföras för stadigvarande bruk nedanför odlingsgränsen eller utanför renbetesfjällen på annan mark än kronomark under statens omedelbara disposition eller mark som vid avvittring utlagts till allmänningsskog.

Vill sameby eller, om byggnad skall uppföras av medlem i byn, denne icke godtaga anvisad plats, bestämmer lantbruksnämnden platsen."

I samband med vissa lagändringar i naturvårdslagen 1975 diskuterades i propositionen (prop. 1974:166 s. 116) bland annat ett förslag från naturvårdsverket om inskränkningar i samernas rättigheter i nationalparkerna. I specialmotiveringen till 6 § naturvårdslagen anförde departementschefen bland annat följande.

"Naturvårdsverket föreslår att nuvarande undantag för dessa rättigheter och för enskild rätt som uppkommit innan nationalpark avsätts utgår och ersätts med bestämmelser om rätt till ersättning i fall då pågående markanvändning avsevärt försvåras. Jag vill med anledning härav erinra om att nuvarande bestämmelser innebär att nationalpark endast kan avsättas på staten tillhörig mark och att de inte ger möjlighet till tvångsåtgärder mot t.ex. före avsättandet uppkomna enskilda servitutsrättigheter eller mot rättigheter som enligt rennäringslagen tillkommer samerna. Däremot kan enligt expropriationslagen (1972:719) expropriation ske såväl av enskild mark för bevarande som nationalpark som av enskilda rättigheter inom nationalpark, varjämte samerna tillkommande rättigheter kan upphävas eller inskränkas med stöd av rennäringslagen. Införande av möjlighet att inom nationalparksinstitutets ram vidta tvångsåtgärder mot enskilda rättigheter och samernas särskilda rättigheter skulle aktualisera förhållandet till naturreservat och över huvud innebära en omgestaltning av institutet som jag inte är beredd att lägga fram förslag om utan föregående utredning och remissförfarande."

Naturvårdslagsutredningens enkät om strandskydd

Av svaren framgår inledningsvis att en stor majoritet (12 st) av länsstyrelserna har angivit att det är planenheten på länsstyrelsen som ansvarar för handläggningen av strandskyddsärenden avseende byggnader samt miljövårdsenheten avseende övriga anläggningar. Samtliga länsstyrelser har dessutom angett att övriga enheter regelbundet deltar i handläggningen, i vart fall när de direkt berörs.

I enkäten har också ställts frågan i vilken utsträckning strandskyddet utvidgats eller upphävts. En stor majoritet av länsstyrelserna (12 st) anger att strandskyddet har utvidgats i betydande omfattning, från 150 till 300 meter, särskilt i områden av riksintresse eller av särskilt intresse för friluftslivet. Det generella strandskyddet har däremot upphävts endast i liten omfattning och då endast inom detaljplanlagt område, inom områden som är otillgängliga för friluftslivet eller vid bostadsområden och industrier samt vägar.

I enkäten har frågan ställts i vilken utsträckning fullständig eller partiell delegation skett. Av svaren framgår att endast tre länsstyrelser har gett fullständig delegation till samtliga kommuner medan sju länsstyrelser angett att så gott som samtliga kommuner har partiell delegation. Därutöver har ett par länsstyrelser angivit att elva av sjutton respektive åtta av tjugo kommuner har någon form av delegation. Av materialet framgår således att en mycket stor del av kommunerna har till sig fått delegerat

befogenheten att besluta om dispens från byggnadsförbudet i 16 § första stycket naturvårdslagen. (Enligt en inom naturvårdsverket i november 1986 upprättad sammanställning av länsstyrelsernas beslut om delegering av beslutsrätten enligt 16 § naturvårdslagen har drygt tre fjärdedelar av landets kommuner erhållit fullständig eller partiell delegation.) I de fall partiell delegation har meddelats har så gott som samtliga länsstyrelser angett att områden som är av riksintresse undantagits från delegationen.

Som komplement till frågorna om delegation har utredningen även frågat hur länsstyrelserna bevakar de kommunala strandskyddsbesluten och om man för statistik över egna och kommunala bifalls respektive avslagsbeslut. Samtliga länsstyrelser anger att man erhåller och registrerar länsstyrelsens beslut. Drygt hälften av länsstyrelserna anger samtidigt att någon närmare granskning inte sker, närmast beroende på resursbrist. Tretton av länsstyrelserna anger att någon statistik inte förs över bifalls- och avslagsbeslut. Endast i några fall redovisas besluten på den ekonomiska kartan.

På fråga om länsstyrelserna märkt någon skillnad mellan olika kommuner i deras tillämpning av 16 § naturvårdslagen har sju länsstyrelser svarat nekande, två säger sig sakna underlag och resterande anger att det förekommer att några kommuner är betydligt mindre restriktiva eller mer liberala i sin tillståndsgivning. I materialet förekommer dock regionala skillnader; således anger ett par norrlandslän att kommunerna är mindre restriktiva i glesbygd och inland än i skärgårdsområden och fjällområden.

Så gott som samtliga länsstyrelser har angett att naturvårdslagens strandskyddsbestämmelser får genomslag i fastighetsbildningsärenden även om någon enstaka länsstyrelse misstänker att prövningen enligt fastighetsbildningslagen inte är lika restriktiv som prövningen enligt naturvårdslagen. Endast ett fåtal fastighetsbildningsärenden som berör strandskyddsområden har överklagats sedan 1980.

Enligt 15 § tredje stycket naturvårdslagen krävs särskilda skäl för att upphäva strandskyddet inom detaljplanlagt område. På fråga härom har de flesta länsstyrelser angivit att naturvårdsverkets anvisningar angående särskilda skäl följs och att strandskyddet endast upphävs under förutsättning att friluftslivets/allemansrättens intressen tillgodoses.

Enligt 3 § naturvårdslagen skall vid tillämpning av lagen hänsyn tas till övriga allmänna och enskilda intressen i enlighet med naturresurslagens bestämmelser. På fråga om kulturmiljöintressen hävdats med stöd av naturresurslagens bestämmelser vid tillämpning av strandskyddsbestämmelserna har huvuddelen av länsstyrelserna (11 st) svarat nej eller att situationen ännu inte uppkommit. Något exempel, såsom miljöanpassad bebyggelse i anslutning till Göta Kanal, har dock angetts.

Avslutningsvis har utredningen frågat om länsstyrelserna anser att kommunerna tillgodoser strandskyddsintressena i enlighet med lagens intentioner och om det går att hävda strandskyddet effektivt mot kommunala önskemål att nyttja stränderna för andra ändamål.

Huvuddelen av länsstyrelserna (12 st) har svarat ja på dessa frågor, ibland med vissa reservationer. Några länsstyrelser har svarat nej eller att strandskyddsintressena endast kan hävdas med svårighet. Någon länsstyrelse efterlyser mer information från centrala myndigheter då politiker glömmat att strandskyddsbestämmelserna är lag som skall följas.

Utdrag ur promemoria framtagen av en arbetsgrupp inom statens naturvårdsverk som underlag för utredningens arbete att utreda förutsättningarna för införande av ett generellt biotopskydd.

Arbetsgruppen har föreslagit en definition på begreppet biotop och vilka kriterier som en biotop skall uppfylla för att anses hotad enligt följande.

En biotop är ett landskapselement, dvs en del av ett landskap, i motsats till "landskapstyp". En biotop är en miljö som svarar mot ekologiska krav från en eller flera biologiska arter. En biotop är kopplad till specifika omvärldsfaktorer som t.ex. hydrologi, geologi, klimat och mänsklig påverkan (hävd). En biotop är i många fall detsamma som en naturtyp.

En biotop anses hotad om den uppfyller ett eller flera av följande kriterier.

1. Biotopen har en areellt sett så svag utbredning eller liten förekomst att ingrepp i densamma sannolikt orsakar ekologiska krascher eller utrotning av arter/raser.
2. Biotopens areal har kraftigt minskat i historisk tid, riskerna är desamma som under punkt 1.
3. Biotopen håller på att försvinna p.g.a. mänsklig inverkan antingen genom ingrepp, t.ex. markavvattning, genom luft och vattenburna föroreningar eller genom utebliven hävd.

4. Biotopen innehåller hotade djur- eller växtarter.

Arbetsgruppen har vidare ansett att det bland annat är följande slag av biotoper som behöver ett bättre skydd, nämligen grunda mjukbottnar i havet, klibbalskog, källor och källkärr, naturliga betesmarker, naturliga slåttermarker, öppna rikkärr samt våtmarker och mindre ytvatten, åkerholmar och stenmurar i jordbrukslandskapet.

Arbetsgruppen har angående dessa biotoper föreslagit definitioner på dem samt angett hur varje biotop uppfyller kriterierna för att vara hotad enligt följande.

Grunda mjukbottnar definieras som havsbottnar med lersubstrat och öppen vattenyta, från strandlinjen till sex meters djup och uppfyller kriterierna för att vara en hotad biotop enligt följande. De grunda mjukbottnarna i skyddade vikar och fjärdar är täckta av näringsrik gyttja och har en hög biologisk produktion. De stora sammanhängande bottenarna bevuxna med ålgräs i Bohuslän och Halland har en särställning. Den rika tillgången på näringsämnen ger goda förutsättningar för reproduktion och uppväxt av viktiga fiskarter, bl.a. ål och plattfisk. Den rika produktionen av marina smådjur och fröproducerande växter som nating och ålgräs gynnar ett rikt fågelliv. Denna biologiskt betydelsefulla naturtyp är mycket sårbar.

Klibbalskog definieras som skog som innehåller minst 70 % löv och minst 50 % klibbal av den totala träd-sammansättningen. Kriteriet för skog är att träden skall ha en genomsnittlig höjd av minst tre meter och en krontäckning av minst 30 %. Då även små fragment av klibbalskog med endast 10-20 fullvuxna träd är av stor ekologisk betydelse bör en nedre areell gräns vara 0,1 ha. Klibbalskogen uppfyller samtliga kriterier för att vara en hotad biotop. Den utgör endast 3-4 promille av den svenska skogsarealen, den var förr mer utbredd än nu eftersom vidsträckta områden av klibbalskog tagits i anspråk för uppodling, den avverkas fortfarande i viss utsträckning, cirka 40 arter från hotkategori 1-4 enligt rikshotlistan är helt eller delvis knutna till klibbalskog.

Källa är ett mindre område i terrängen (normalt max några kvadratmeter) där grundvatten koncentrerat strömmar ut. Det utströmmande vattnet är normalt synligt men kan ibland vara övervuxet av vissa specialiserade mossarter. I vissa sällsynta fall bildas s.k. källkupoler. Torv tillsammans med utfällda ämnen från grundvattnet lagras runt källan. Dessa lager växer i höjden och bildar med tiden en kupolliknande upphöjning.

Källkärr förekommer i eller runt själva källan samt omedelbart nedströms källan, ibland, då källan utgör upprinningsområde för en bäck, längs kanten av källbäcken. Ett källkärr är ett kärr (se definition av kärr) med starkt inflytande från källvatten. Källkärret har en starkt specialiserad vegetation, framför allt av olika mossarter. Ett källkärr kan samtidigt utgöra ett rikkärr. Skyddet bör då omfatta källan, en skyddszon på 5 m runt denna samt anslutande och nedströms liggande kärr.

Källor och källkärr är hotade då de omfattar en extremt liten areal i landet. De förekommer ofta i mycket små enheter: ett par till maximalt några hundra kvadratmeter. Deras ekonomiska värde är försumbart, trots detta förstörs i dag källor och källkärr genom dikning i samband med markavvattningsföretag eller körskador och markberedning i skogsbruket. De har haft en större utbredning förr men bl.a. tagits i anspråk för vattentäkter. I källor och källkärr växer starkt specialiserade växter. I stora delar av landet ligger källorna mycket glest, en liten källa på några kvadratmeter kan hysa en viss art som inte återfinns milsvida omkring.

Med naturliga slätter- och betesmarker avses här alla de olika vegetationstyper som hävdas som fodermarker genom slätter eller bete och som inte utsatts för upplöjning, vallinsådd eller konstgödsling. Genom en kontinuerlig hävd har en grässvål utvecklats som allt efter markfuktighet och jordartsbeskaffenhet hyser olika växtsamhällen. Dessa senare kan klassificeras efter näringsstatus i "ängs- resp hedserien" (Sjörs 1973). Hävdformerna med rötter i förhistorisk tid har varit förutsättningen för utvecklingen av de artrika och ekologiskt komplicerade biotoper som idag hyser huvuddelen av de utrotningshotade och sårbara växt- och insektsarterna. Hävdens kontinuitet i tiden har varit en förutsättning för utbildningen av dessa biotoper. I vissa fall kan direkt hävdkontinuitet ända till stenåldern beläggas. Huvuddelen av kvarvarande biotoper av denna typ har hävdkontinuitet åtminstone till senare delen av 1800-talet.

Naturlig betesmark är all mark som hävdas genom bete av företrädesvis tamdjur. Konstgödsel och vallinsådd förekommer ej. Ett inslag av träd och buskvegetation kan förekomma. Åkermark som använts som betesmark under en längre tid (> 25 år) och som inte konstgödlats eller vallinsåts under denna tid, kan om övriga ekologiska betingelser varit gynnsamma, ha utvecklat en flora som i många avseenden har likheter med den på naturliga betesmarker med längre hävdkontinuitet.

Under rubriken naturlig betesmark kan även införas marker som under en kortare tid lämnats utan hävd, men där igenväxningen ännu inte framskridit mer än att träd och buskar täcker mindre än 50 % av markytan. Under rubriken ryms ett stort antal vegetationstyper.

Under beteckningen slåttermark ryms ett stort antal vegetationstyper och biotoper. Gemensamt för dem alla är slätterhävden, frånvaron av konstgödsling och vallinsådd. Bete efter slåttern förekom nästan alltid i den traditionella ängshävden och medverkade till att bibehålla en artrik grässvål. Ett inslag av träd och buskarter kan förekomma.

Av den inledande definitionen av naturliga slätter- och betesmarker framgår att det fjärde kriteriet för att dessa biotoper skall vara hotade är väl uppfyllt. Angående övriga kriterier har arbetsgruppen angett följande.

Naturliga betesmarker.

1. Nuvarande utbredning är mycket liten. Jämfört med arealen av naturlig slåttermark är dock omfattningen av naturlig betesmark större. Dess exakta omfattning klarläggs f.n. via en nationell inventering initierad av naturvårdsverket. Inventeringen skall vara slutförd 1990 i södra och mellersta Sverige, 1991 i de norra delarna.

2. Historisk utveckling. Biotopens utbredning var betydande fram till början av 1950-talet. I takt med krav på effektivare och högre foderproduktion och med ett förändrat foderbehov hos högavkastande mjölkkraser har naturliga fodermarker successivt omförts till konstgödslad betesmark med starkt förändrad vegetation, eller ersatts av vallodling på åkermark. Stor andel av ytan av naturlig betesmark har under senare

delen av 1900-talet överförts till skogsodlingsmark via skogsplantering, eller lämnats för spontan igenväxning. Aktuellt hot är ett utnyttjande av naturlig betesmark för odling av energiskog.

3. Mänsklig inverkan. Förutom annan hävd utsätts biotopen för stora ekologiska förändringar via dränering av betade våtmarker (bl.a. strandängar och kärrmarker). Ändrad markanvändning på angränsande ytor medför dels en modifikation av lokalklimatet och indirekta floraförändringar, vilka också sker via inflöde av nya frön o.d. från omgivningen. Kvävedeposition via luften liksom andra luft- och vattenburna föroreningar påverkar negativt biotopen. Detta gäller i synnerhet kvävefaktorn, eftersom växtsamhällen i de flesta av de ingående vegetationstyperna är anpassade till naturligt låga kvävenivåer.

Naturliga slåttermarker

1. Nuvarande utbredning är mycket liten. Dess exakta omfattning kartläggs f.n. via en nationell inventering initierad av naturvårdsverket.

2. Historisk utveckling. Biotopens utbredning var betydande fram till början av 1900-talet. I takt med att fodertäkt på naturliga fodermarker ersatts av vallgrödor har biotopen omförts dels till betesmark, dels till åkermark, samt till skogsodlingsmark via skogsplantering, eller lämnats för spontan igenväxning.

3. Mänsklig inverkan. Se punkt 2. Förutom förändrad hävd utsätts biotopen för stora ekologiska förändringar via dränering av tåtsslåttermarker (bl.a. strandängar och kärrmarker). Ändrad markanvändning på angränsande ytor medför dels en modifikation av lokalklimatet och indirekt floraförändringar, vilka också sker via inflöde av nya frön o.d. från omgivningen. Kvävedeposition via luften liksom andra luft- och vattenburna föroreningar påverkar negativt biotopen. Detta gäller i synnerhet kvävefaktorn, eftersom växtsamhällen i de flesta av de ingående vegetationstyperna är anpassade till naturligt låga kvävenivåer.

Öppna rikkärr

En klar definition av begreppet rikkärr saknas i dagsläget. "Rikkärr" är egentligen ett sammanfattande begrepp på ett stort antal vegetationstyper. Nedan sammanfattas de generella dragen i en definition av rikkärr.

Inledningsvis krävs en definition av kärr. Kärr är en typ av myr där vattnet delvis består av fastmarksvatten. Myr är en naturtyp som bildas då överskott av vatten finns och vegetation bildar torv. Öppna rikkärr är sådana rikkärr där eventuella träds krontäckning inte överskrider 30 %.

1. Rikkärren avgränsas mot fattiga och intermediära kärr genom att rikkärren innehar en eller flera av ett antal indikatorväxter. Söder om limes norrlandicus gäller att förekomst av endast en av arterna medför att kärret definieras som rikkärr. Norr om denna gräns krävs i de flesta fall minst två av indikatorarterna.

2. Rikkärren kan även avgränsas mot övriga kärr med avseende på vattenkemiska förhållanden.

a) rik förekomst av kalk medför alltid rikkärr, oavsett om tillgången på växtnäringsämnen är låg.

b) pH är relativt hög-högt, normalt över pH 6,5.

c) Neutraliseringsgraden är alltid relativt hög.

d) Hög vattenomsättning kan ge en hög koncentration av växtnäringsämnen, och syre per tidsenhet och därigenom ge upphov till rikkärr, även om ämnenas koncentration per volymenhet är relativt låg.

Rikkärren utgör en mycket liten del av myrarealen i Sverige, Denna har minskat under historisk tid genom anspråkstagande för jordbruksändamål. Skogsbrukets markavvattning innebär i dag ett starkt hot mot biotopen. Rikkärren utgör biotop för hotade arter.

Åkerholmar och stenmurar

Åkerholmar utgörs av förhöjningar av moränmark, berghällar eller blockiga moränryggar som sticker upp ur sedimentjorden och som inte har kunnat odlas. De kan även utgöras av rester från stenröjning av åkrarna. De bildar "öar" i åkerlandskapet.

Stenmurar torde inte kräva någon särskild definition.

Genom de genomgripande förändringar som har skett i markanvändningen inom jordbruket har förekomsten av åkerholmar och liknande landskapselement minskat drastiskt. Biotopen försvinner idag i snabb takt genom fortsatta rationaliseringar i jordbruksdriften. Åkerholmarna ger skydd och föda till många växter och djur. De är dessutom ett positivt inslag i landskaps-

bilden. Stenmurar är viktiga boplatser för t.ex. småvessla, hermelin och huggorm och kan också utgöra substrat för lavar och mossor. Av de ca 400 kärlväxter som är mer eller mindre hotade i Sverige tillhör ca 300 jordbrukslandskapet. En del av dessa är mer eller mindre knutna till ovan nämnda miljöer.

Mindre ytvatten och våtmarker i jordbrukslandskapet

Marker i och nära jordbruksmarken som permanent håller ytvatten eller en fuktig markyta. Som exempel kan nämnas kärr, gölar, översilningsmarker, kalkkällor, mangelgravar, stränder, bäckar, öppna diken och dammar.

Denna biotop är utsatt för samma hot som åkerholmar. I övrigt kan tilläggas att biotopen ger tillgång till vatten, foder och skydd för flera djurarter. Särskilt stor betydelse har den för groddjuren.

Arbetsgruppen har förutskickat att det pågående arbetet att fastställa kriterier för skyddsvärda biotoper också kan medföra att ytterligare biotoper kan komma att anses lämpliga för ett generellt biotopskydd eller för att skyddas som ekologiskt särskilt känsliga områden enligt 2 kap. 3 § naturresurslagen. Gruppen har lämnat följande exempel på sådana hotade biotoper.

- Alléer
- Asksumpskogar
- Deltan
- Dyner
- Estuarier
- Gråalskogar
- Lindsskogar
- Ostörda sandstränder
- Sjöstränder
- Stengärdesgårdar i odlingslandskapet
- Sydväxtberg
- Ädellövraskogar
- Örtrika sumpskogar



Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrenten inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter - hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.

KUNGL. BIBL.

1990-06-05
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. [19]
Tobakslag. [29]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]
