

Nr 8.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående upphävande av strandlagen den 30 maj 1952 (nr 382) m. m.

Tredje lagutskottet har behandlat fyra inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nämligen inom första kammaren nr 242 av herrar Göransson och Hansson och nr 349 av herr Lundqvist samt inom andra kammaren nr 303 av herr Nyberg m. fl. och nr 465 av herrar Birke och Hjalmarson.

I motionerna I: 242 och II: 303, vilka är likalydande, hemställes »att riksdagen för sin del måtte besluta att det särskilda stadgandet i 8 § strandlagen om fängelsestraff för överträdelse av förbud enligt lagen måtte utgå ur lagen, samt att vederbörande utskott måtte utarbeta erforderligt förslag till lagtext».

I motionerna I: 349 och II: 465, vilka jämväl är likalydande, föreslås

»1) att riksdagen måtte besluta upphäva strandlagen den 30 maj 1952 (SFS 382/1952),

2) om detta yrkande ej skulle vinna riksdagens bifall, att denna måtte besluta följande ändringar i nu gällande strandlag:

a) att ordet 'erfordras' i 1 § tredje stycket utbytes mot orden 'uteslutande avses',

b) att markägare erhåller ersättning enligt det värde som gällde den dag, då förbudet blir definitivt genom att ansökan om dispens helt eller delvis avslås,

c) att bestämmelserna om fängelsestraff utgår, samt

att åt vederbörande utskott måtte uppdragas att utarbeta lagtext enligt ovan under punkt a—c anförda synpunkter».

Historik. Gällande rätt.

Allmänt.

I syfte att i möjligaste mån bevara ur friluftssynpunkt värdefulla strandområden såsom rekreationsplatser för allmänheten föreslogs i proposition nr 223/1950 en provisorisk lagstiftning om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden. Lagförslaget tillerkände länsstyrelse rätt att — för tryggandet av allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv vid havet eller vid insjö eller vattendrag — förordna, att inom vissa strandområden byggnad icke finge uppföras utan länsstyrelsens tillstånd. Förordnandet skulle avse mark och vattenområde inom det avstånd från strandlinjen som prövades erforderligt med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall, dock högst 300 m från nämnda linje vid normalt medelvatten-

stånd. Lagförslaget gällde icke område som inginge i fastställd stadsplan eller byggnadsplan, ej heller område som inginge i godkänd avstyckningsplan med mindre förbud mot tätbebyggelse utfärdats för området. Byggnadsförbud utgjorde icke hinder för uppförande av byggnad för vissa särskilda i lagförslaget angivna behov. Lagförslaget innehöll vidare bl. a. bestämmelse om straff för den som uppförde byggnad i strid mot förbud samt föreskrift om handräckning genom överexekutor till rättelse av olagligt byggande. Någon regel om gottgörelse till markägare eller annan för intrång genom byggnadsförbud fanns icke i lagförslaget.

I fyra motioner, som väcktes i anledning av sagda proposition, nämligen de likalydande I: 490 och II: 592 samt de jämväl likalydande I: 492 och II: 595, hemställdes att riksdagen måtte avslå propositionen.

I motionerna I: 490 och II: 592 anfördes därvid bl. a.:

Det är ett fullt legitimt intresse, om vissa personer vilja förvärva strandtomter och bygga sportstugor där för att användas som permanent uppehåll under semester och fritid. Likaså är det självfallet ett legitimt intresse för markägarna att kunna utnyttja sina marker på ett ekonomiskt fördelaktigt sätt. Det nu framlagda lagförslaget beaktar enligt vår mening icke båda dessa gruppers intressen på ett tillfredsställande sätt utan tar ensidigt sikte på en tredje grupps intressen, nämligen det stora klientel, som idkar friluftsliv i form av »camping» eller tillfälligt besöker stränder och badplatser.

Givetvis måste en rättvis avvägning ske mellan de olika gruppernas intressen, och vidare måste de estetiska och kulturella värdena i strandområdena skyddas mot förstörelse. Det är emellertid enligt vår mening icke nödvändigt med en ny lagstiftning för detta ändamål. Redan med nu gällande lagstiftning torde den önskvärda regleringen av fastighetsbildning och bebyggelse längs stränderna kunna åstadkommas. Den bästa lösningen av problemet vunnas ofta om kommunerna inköpte områden, som vore lämpade för friluftsliv, och ställde dessa områden till allmänhetens förfogande. Därest frivilliga köp av sådana områden icke kunna komma till stånd, torde det vara möjligt att expropriera den lämpliga marken. Vi anse således att den av departementschefen hävdade uppfattningen, att redan gällande lagstiftning icke är tillräcklig för att uppnå det avsedda syftet med det nya lagförslaget, icke är hållbar.

Ur innehållet i motionerna I: 492 och II: 595 må följande återgivras:

Propositionen synes förringa de möjligheter, som redan finnas för tillgodoseende av allmänhetens behov av platser för bad och friluftsliv. Sedan länge har det ansetts som en viktig uppgift för kommunerna att sörja t. ex. för att erforderliga friluftsbad finnas till invånarnas förfogande. I dagens läge torde flertalet städer och tätorter i en eller annan form ha sört här för. Det är att förvänta att denna gynnsamma utveckling kommer att fortsätta. Målet måste vara att skapa välskötta, för olika behov lämpligt belägna och anordnade bad- och friluftsplatser. För detta ändamål äro kommunerna icke hänvisade endast till förvärv av strandområden, utan den mindre kostnadskrävande arrendeformen står sannolikt i åtskilliga fall till buds. Möjligheterna att för detta ändamål utnyttja de betydande kronodomänerna böra beaktas.

Genom nu gällande byggnadslag och därmed sammanhängande jorddelningsregler ha garantier skapats för att vid tätbebyggelse på landsbygden

— t. ex. vid exploatering av ett sportstuguområde — erforderlig mark avsättes för badplatser. Dessa badplatser stå även som regel till allmänhetens förfogande. Likaså torde som regel vid general- eller regionalplanering erforderliga områden avsättas för bad och friluftsliv.

Genom de nu angivna förhållandena torde det allmänna ha erforderliga möjligheter att sörja för det omedelbara behovet av badplatser för städernas och tätorternas befolkning. Vad angår friluftslivet i vidsträckt bemärkelse må även framhållas, att vårt land har och under överskådlig tid kommer att ha så stora »orörda» områden, att någon risk ej föreligger att allmänhetens rimliga anspråk åsidosätts. Det är en uppgift för det allmänna att tillse att kommunikationerna anpassas till medborgarens behov att komma ut till de orörda områdena.

Tredje lagutskottet, som i sitt *utlåtande nr 29/1950* tillstyrkte propositionen, uttalade i anledning av berörda fyra motioner bl. a. följande:

Det är uppenbarligen i hög grad önskvärt att dylika statliga eller kommunala friluftsreservat och allmänna friluftsbad skapas. Enligt utskottets uppfattning är det emellertid icke praktiskt möjligt att på sådant sätt fylla hela behovet av rekreationsplatser. Av samma mening äro så gott som samtliga remissinstanser.

Om således problemet icke i hela sin vidd kan lösas genom att det allmänna förvärvar eller arrenderar lämpliga markområden, torde annan möjlighet icke återstå än att i erforderlig utsträckning sörja för att allmänheten icke genom bebyggelse och andra åtgärder hindras från utövningen av den allemansrätt, som består i frihet att i viss utsträckning vistas å annans mark. Föreliggande lagförslag avser att av hänsyn till friluftsintresset anordna en kontroll över bebyggelsen å vissa strandområden.

Såsom i propositionen anmärkts får byggnadslagen visserligen anses erbjuda nöjaktig möjlighet att förhindra olämplig tätbebyggelse. Enligt lagen får nämligen mark icke användas till tätbebyggelse med mindre den vid planläggning prövats vara från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. Det slag av planläggning som här åsyftas är detaljplanläggning d. v. s. upprättandet av stadsplan eller byggnadsplan. Beträffande sådana trakter invid stränder, där bebyggelsens omfattning påkallar att detaljplan fastställles, kan i planen själva strandområdet i erforderlig omfattning undantagas från bebyggelse. Enligt uppgift i propositionen har så skett bl. a. i fråga om stora delar av Malmöhus läns kust.

I fråga om den glesare bebyggelsen finnes emellertid ingen liknande generell regel om kontroll från det allmännas sida. De möjligheter byggnadslagstiftningen f. n. erbjuder att hindra ej önskvärd glesbebyggelse äro små i förhållande till möjligheterna att kontrollera tätbebyggelsen. De bestå i dels att vid planläggning mark kan undantagas från all bebyggelse eller från visst slag av bebyggelse samt att förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning eller därmed jämförlig åtgärd kan meddelas, dels ock att i vissa fall byggnadsförbud kan meddelas utan samband med planläggning.

Det planinstitut, som åtminstone teoretiskt skulle kunna tänkas komma till användning för reglering av glesbebyggelse vid stränderna, är generalplanen. Emellertid är det endast generalplan, vilken på ansökan av kommunen fastställts av Kungl. Maj:t eller länsstyrelsen, som har sådan verkan att nybyggnad i strid mot planen är förbjuden. Dessutom kan i vissa fall, för tid under vilken väckt fråga om fastställelse ännu är oavgjord, gälla interimistiskt förbud mot nybyggnad i strid mot planen. Har Kungl. Maj:t avslagit framställning om fastställelse, kan även särskilt nybyggnadsförbud

meddelas. — Enligt vad utskottet inhämtat torde f. n. i hela landet knappast någon fastställd generalplan finnas; ej heller synes arbete pågå med upprättande av någon för fastställelse avsedd sådan plan. Redan härav torde följa att det icke är praktiskt möjligt att genom generalplaner vinna den kontroll över glesbebyggelsen, som erfordras för att såsom rekreationsplatser skydda vissa strandområden. Över huvud taget synes planläggning, med hänsyn till den omständliga och kostsamma proceduren att få en plan upprättad, antagen och fastställd, icke vara ett lämpligt medel att reglera strandbebyggelsen på sådana områden, där upprättandet av plan icke kan anses erforderligt av andra skäl.

Möjligheterna att utan samband med planläggning meddela byggnadsförbud för att skydda strandområden äro angivna i 86 och 122 §§ byggnadslagen. Stadgandena innehålla att, därest område som icke ingår i stadsplan eller byggnadsplan finnes böra särskilt skyddas »på grund av naturskönhet, växtlighet eller andra särskilda naturförhållanden eller med hänsyn till förefintlig från historisk eller konstnärlig synpunkt värdefull bebyggelse, fasta fornlämningar eller andra minnesmärken», Kungl. Maj:t eller länsstyrelsen äger förordna att nybyggnad inom området icke må företagas utan tillstånd. För områden, som icke med hänsyn till nämnda omständigheter kunna anses skyddsvärda men likväl äro av betydelse för friluftslivet, äro 86 och 122 §§ icke avsedda. Av den i propositionen förebragta utredningen framgår även att dessa lagrum i allmänhet kommit till allenast ringa användning. Undantag utgöra Stockholms och Gotlands län, där särskilda omständigheter ansetts motivera att byggnadsförbud jämlikt 122 § meddelats för större sammanhängande strandområden.

Enär enligt utskottets uppfattning de nuvarande möjligheterna att med hänsyn till allmänhetens fritidsintresse reglera strandbebyggelsen icke äro tillräckliga, finner utskottet erforderligt att frågan löses på annat sätt.

Utskottets utlåtande godkändes av riksdagen, och den 15 december 1950 utfärdades lag om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden (nr 639).

Genom proposition nr 187 vid 1952 års riksdag framlades förslag till definitiv strandlag, avsedd att ersätta den provisoriska lagen, vars giltighetstid var bestämd att utlöpa den 31 december 1952. Propositionen grundade sig på ett av den s. k. strandutredningen den 9 oktober 1951 avgivet betänkande (SOU 1951:40). I väsentliga delar byggde propositionen på samma principer som den provisoriska lagen. En betydelsefull nyhet i förslaget till definitiv strandlag var emellertid de däri intagna ersättningsreglerna. Enligt dessa skulle den, som lede inskränkning i bebyggelserätten, erhålla gottgörelse härför av allmänna medel under förutsättning, att det uppstode ett uppenbart missförhållande mellan markens värde med denna inskränkning av bebyggelserätten samt värdet, om sådan inskränkning icke skett. Mål om ersättning skulle handläggas av expropriationsdomstol.

I de likalydande motionerna I: 497 och II: 634, som väcktes i anledning av propositionen, framställdes i första hand yrkande om avslag å propositionen. I motionerna anfördes att vad som förekommit efter den provisoriska lagens tillkomst icke i vidare mån än tidigare förhållanden bevisat nödvändigheten av en särskild strandlag. Skälen mot en sådan kvarstode däremot orubbade — framför allt de mera principiellt rättsliga. Det

kunde icke vara skäligt att lösa i och för sig väsentliga problem genom en lag som skapade förutsättningar för tvångsmässiga, icke ofrånkomliga ingripanden i enskilda medborgares rätt. Hänsynen till enskild rätt borde enligt motionärernas mening väga tyngre än skälen för lagen.

I sitt *utlåtande nr 27/1952* tillstyrkte *tredje lagutskottet* propositionen. Nyssnämnda motionsyrkanden föranledde följande uttalande av utskottet:

Utskottet vill erinra om att invändningar av denna natur framfördes även mot den provisoriska lagen och anser ej påkallat att de nu ånyo av utskottet upptagas till ett ingående bemötande. Utskottet hänvisar sålunda till den argumentering som fördes vid antagandet av den provisoriska lagen och som nu ytterligare utvecklats av strandutredningen och departementschefen. Anmärkningsvärd är den starka anslutning lagförslaget i princip erhållit i remissyttrandena. Utskottet förordar att en definitiv strandlagstiftning nu genomföres och avstyrker motionerna I: 497 och II: 634, såvitt däri yrkats avslag å propositionen.

Utlåtandet godkändes av riksdagen. Den sålunda antagna *strandlagen* utfärdades därefter den 30 maj 1952 (nr 382). Samma dag utfärdades vidare *kungörelse med tillämpningsföreskrifter till strandlagen* (nr 383).

I de likalydande motionerna I: 318 och II: 234 vid 1953 års riksdag hemställdes i första hand att riksdagen måtte besluta upphäva strandlagen. Motionärerna medgav, att det ur allmän synpunkt vore av intresse att stränderna hölles tillgängliga även för den icke strandägande befolkningen, men hävdade, att detta intresse kunde tillgodoses utan särskild lagstiftning. Sålunda vore stora strandområden fortfarande obebyggda. Med stöd av byggnadslagen kunde man hindra, att framtida bebyggelse utestängde allmänheten från stränder, lämpade för bad och friluftsliv. Vidare kunde kommuner och andra intresserade parter genom köp eller arrende tillförsäkra sig tillgång till lämpliga strandområden.

Tredje lagutskottet hänvisade i sitt utlåtande nr 7/1953 till vad som i denna fråga anförts av tredje lagutskottet i utlåtanden nr 29/1950 och nr 27/1952 samt tillade:

Endast två månader har gått sedan strandlagen trädde i kraft. Under denna korta tid har man givetvis icke vunnit nämnvärd erfarenhet av hur strandlagstiftningen verkar i sin nya definitiva utformning. En diskussion om strandlagens berättigande kan följaktligen alltjämt icke grundas på annat material än det som stod till buds vid förra årets riksdag. Yrkandena om lagens upphävande motiverar därför icke ett mera ingående bemötande än fjolårsinvändningarna mot lagens införande. Liksom tredje lagutskottet vid förra årets riksdag får utskottet hänvisa till de skäl, som på sin tid androgs för den provisoriska lagen. På nytt bör dessutom framhållas att remissyttrandena över förslaget till den definitiva strandlagen med mycket få undantag vitsordade behovet av en sådan lag. Utskottet avstyrker således yrkandena om strandlagens upphävande.

Speciella spörsmål.

De tre andrahandsyrkandena i de nu väckta motionerna I: 349 och II: 465 framfördes också i de omnämnda motionerna I: 497 och II: 634 vid 1952 års

riksdag samt I: 318 och II: 234 vid 1953 års riksdag. Ett av dessa yrkanden [det under 2 b) upptagna] överensstämmer jämväl med yrkandet i de likalydande motionerna I: 495 och II: 632 vid 1952 års riksdag. De tre yrkandena i fråga går ut på ändringar i 1, 3 och 8 §§ strandlagen.

Yrkandet i de nu förevarande, likalydande motionerna I: 242 och II: 303 motsvarar yrkandet under 2 c) i de ovannämnda motionerna I: 349 och II: 465. Det går ut på ändring i 8 § strandlagen.

1 § strandlagen har följande lydelse:

För att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet eller vid insjö eller vattendrag äger länsstyrelsen förordna, att inom visst strandområde bebyggelse icke må företagas utan länsstyrelsens tillstånd. Sådant förordnande innefattar förbud mot uppförande av helt ny byggnad samt ändring av befintlig byggnad för att tillgodose ett väsentligen annat ändamål än det, vartill byggnaden tidigare varit använd, ävensom grävnings- och andra förberedelsearbeten för bebyggelse som nu sagts.

Förordnande enligt första stycket skall avse land- och vattenområde inom det avstånd från strandlinjen som prövas erforderligt med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall, dock högst 300 m från nämnda linje vid normalt medelvattenstånd.

Vad i denna lag stadgas skall icke avse område som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan, ej heller område som ingår i godkänd avstyckningsplan med mindre förbud mot tätbebyggelse utfärdats för området. Förbud enligt första stycket skall icke utgöra hinder för bebyggelse som erfordras för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln.

Undantagsbestämmelserna i paragrafens sista stycke ansluter sig nära till strandutredningens lagförslag. En reservant inom strandutredningen, riksdagsledamoten L. D. Cassel, anmälde emellertid en avvikande mening bl. a. i detta avseende. Reservanten anförde:

Med uttrycket »erfordras för jordbruket» läser utredningens flertal förstå dels att byggnaden såsom sådan ur driftekniska synpunkter skall vara behövlig för brukandet av jordbruksfastigheten och dels att det skall vara nödvändigt att förlägga byggnaden just till strandområdet. Då en bevisning i båda dessa hänseenden kan bli svår att föra, synes det med denna formulering bli nödvändigt för en försiktig jordbrukare att på förhand hos länsstyrelsen och eventuellt även hos allmän åklagare i orten efterhöra huruvida myndigheten anser byggnaden »erforderlig» innan han uppför ekonomibyggnad eller bostadshus inom förbudsområdet. Undantaget blir därmed av ringa värde. Ordet »erfordras» bör enligt min mening i lagtexten utbytas mot orden »uteslutande avses».

Reservationsmeningen på denna punkt föranledde följande yttrande av departementschefen i propositionen 187/1952:

För egen del kan jag ej finna, att skillnaden mellan det av majoriteten inom utredningen förordade uttrycket »erfordras» och det av reservanten föreslagna »uteslutande avses» praktiskt sett är så stor som man på vissa håll velat göra gällande. Då ordet »erfordras» genomgående användes i liknande regler i den allmänna byggnadslagstiftningen, synas mig icke tillräckliga skäl föreligga att här utbyta detsamma mot ett annat uttryck. Med hänsyn

till intresset av att undantagsregeln icke skall kunna användas för att kringgå lagstiftningen är det tvärtom ur den synpunkten viktigt att bibehålla nämnda formulering, att enligt denna behov av en byggnad för exempelvis jordbruket objektivt sett skall föreligga. Däremot är det ej meningen, att det dessutom — sedan behovet av en dylik byggnad i och för sig konstaterats — skall behöva visas att byggnaden verkligen måste förläggas inom förbudsområdet och till just den eller den platsen inom detta område.

I motionerna I: 497 och II: 634 vid 1952 års riksdag uttalades att det även med den av departementschefen angivna tolkningen av ordet »erfordras» bleve »nödvändigt för en markägare, som ju har att på eget ansvar bedöma denna fråga, att på förhand hos länsstyrelsen och eventuellt även hos allmän åklagare i orten efterhöra, huruvida myndigheten anser byggnaden erforderlig».

I sitt utlåtande nr 27/1952 anförde tredje lagutskottet, att det såsom departementschefen anmärkt torde vara påkallat att använda en formulering som innebure att behov av byggnaden för det avsedda ändamålet objektivt sett skulle föreligga. Utskottet kunde således ej ansluta sig till motionerna I: 497 och II: 634 i detta avseende.

I motionerna I: 318 och II: 234 vid 1953 års riksdag upprepades i stort sett den argumentering på förevarande punkt, som fördes av reservanten inom strandutredningen. Det hette sålunda i motionerna, att »vid tolkningen av uttrycket 'erfordras för jordbruket' tvingas markägaren föra bevisning både om byggnadens driftekonomiska nödvändighet och nödvändigheten att placera den just på strandområdet, vilket ofta kan medföra stora svårigheter».

Tredje lagutskottet anförde i sitt utlåtande nr 7/1953 att rätta innebörden av det ifrågavarande stadgandet vore att byggnaden i och för sig skulle behövas för det avsedda ändamålet. Det erfordrades sålunda icke därutöver att byggnaden måste förläggas till förbudsområdet. I fråga om lämpligheten av en regel med sålunda angiven innebörd anslöt sig utskottet helt till den mening, som uttalats av tredje lagutskottet vid 1952 års riksdag i dess ovan återgivna utlåtande nr 27/1952.

3 § strandlagen lyder:

Har ansökan om tillstånd till bebyggelse av fastighet, som helt eller delvis omfattas av förordnande enligt 1 §, icke bifallits och kan till följd härav fastigheten, till den del dess utnyttjande inom eller utom området för förordnandet påverkas av att bebyggelserätten sålunda inskränkts, av ägaren användas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till värdet av nämnda del vid tiden för förordnandets meddelande, är ägaren berättigad till ersättning av kronan för den skada han härigenom lider. Detsamma gäller om innehavare av sådan nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten som upplåtits innan förordnandet meddelades.

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

Tredje lagutskottet anförde beträffande sagda lagrum bl. a. följande i utlåtandet nr 27/1952:

Det spörsmål beträffande ersättningsgrunderna, som under förarbetena föranlett de livligaste meningsutbytena, avser principen om det »tidigare värdet». Reservanten inom utredningen har ansett det vara naturligare, att man såsom jämförelsevärde räknar med markens värde vid den tidpunkt då ansökan om tillstånd till bebyggelse blivit slutligen avslagen, det vill säga i det ögonblick då rätten till ersättning inträder. Samma ståndpunkt har intagits i ett ganska stort antal remissyttranden ävensom i motionerna I: 495 och II: 632 samt I: 497 och II: 634. Vid sitt ställningstagande till denna fråga ha strandutredningen och departementschefen fäst avgörande vikt vid att inom den allmänna byggnadslagstiftningen tillämpas den grundsatsen, att värdestegring som uppkommer efter tidpunkten för planläggning icke kommer i betraktande vid fastställande av gottgörelse till följd av intrång genom planläggningen. Motivet för nämnda grundsats är att det icke har ansetts rimligt, att markägaren får räkna sig till godo värdestegring som beror på åtgärder, till vilka han ej själv har medverkat. Enligt utskottets mening finns det ej anledning att frångå denna princip för strandlagens vidkommande. Även om den stegring av markvärdet inom ett enligt strandlagen förbudsbelagt område, som kan inträda efter förbudsläggningen, ej betingas av själva förbudsläggningen, är det såsom departementschefen anmärkt regelmässigt fråga om värdestegring, som markägaren ej själv har åstadkommit utan som uppkommit med anledning av den allmänna samhällsutvecklingen. Ett ytterligare skäl för tillämpning av den i propositionen förordade principen om det tidigare värdet är, att den avskär markägaren från möjligheten att spekulera i markvärdestegring genom att välja en ur markvärdesynpunkt gynnsam tidpunkt för sin dispensansökan. Ur sträng rättvisesynpunkt torde vissa ojämnheter knappast kunna undgås i tillämpningen. Det är emellertid uppenbarligen icke möjligt att för denna i flera avseenden komplicerade värderingsfråga finna normer, som till fullo kunna tillgodose såväl den enskildes rättvisekrav som det allmännas berättigade intressen. Då det såsom betonats av både utredningen och departementschefen under alla förhållande är *realvärdet* vid tiden för förbudsläggningen som skall läggas till grund vid skadeberäkningen, synas i varje fall några särskilt stötande resultat ej behöva befaras. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att lagrådet icke haft något att erinra mot den i propositionen föreslagna utformningen av ersättningsreglerna. Med det anförda vill utskottet, under avstyrkande av de motionsvis framställda yrkandena, biträda propositionens förslag på denna punkt.

I motionerna I: 318 och II: 234 vid 1953 års riksdag yrkades samma ändring i 3 § som i motionerna I: 495 och II: 632 samt I: 497 och II: 634 vid 1952 års riksdag (se tredje lagutskottets ovan intagna utlåtande nr 27/1952).

Tredje lagutskottet vid 1953 års riksdag hänvisade i sitt utlåtande nr 7 till utlåtandet nr 27/1952 och anförde att den däri redovisade motiveringen för strandlagens bestämning av »det tidigare värdet» framstode som övertygande. Utskottet avstyrkte därför motionerna I: 318 och II: 234 uti ifrågasvarande del.

Strandlagens 8 § har följande lydelse:

Den som företager bebyggelse i strid mot förbud enligt 1 § straffes, där han insett eller bort inse att förbudet ägt tillämpning på åtgärden, med dagsböter. Äro omständigheterna synnerligen försvarande, må till fängelse i högst sex månader dömas.

I tredje lagutskottets utlåtande nr 27/1952 anfördes följande i fråga om denna paragraf:

Åtskilliga remissinstanser ha i anslutning till reservanten inom utredningen ansett, att fängelse ej bör ingå i straffskalan, och samma mening har framförts i motionerna I: 497 och II: 634. Utskottet har övervägt, huruvida det är erforderligt att möjliggöra ådömande av frihetsstraff för en lagöverträdelse av detta slag. Då emellertid den allmänna byggnadslagen upptager en straffbestämmelse av likartat innehåll och särskild anledning ej torde finnas att i strandlagen tillämpa en mildare straffskala, har utskottet ansett sig böra tillstyrka Kungl. Maj:ts förslag. Uppenbart är att frihetsstraff skall tillgripas endast i rena undantagsfall, då lagöverträdelsen är av speciellt svårartad karaktär.

Även i motionerna I: 318 och II: 234 vid 1953 års riksdag framfördes åsikten att fängelse ej borde ingå i straffskalan. Tredje lagutskottet avstyrkte motionerna i sitt utlåtande nr 7/1953 och hänvisade därvid till den här ovan återgivna motiveringen i utlåtandet nr 27/1952.

Utskottet.

I motionerna I: 349 och II: 465 yrkas i första hand att riksdagen måtte besluta upphäva strandlagen. Motionärerna hänvisar i fråga om sin motivering till den argumentering, som i de tidigare omnämnda motionerna nr I: 497 och II: 634 vid 1952 års riksdag fördes mot det då framlagda förslaget till strandlag. I denna argumentering gjordes bl. a. gällande, att strandlagen skapade förutsättningar för tvångsmässiga, icke ofrånkomliga ingripanden i enskilda medborgares rätt, samt anfördes, att hänsyn till enskild rätt borde väga tyngre än skälen för lagen. Argumenteringen i övrigt framgår i huvudsak av den här ovan lämnade historiken och redogörelsen för gällande rätt.

Utöver sin hänvisning till vad som anförts i tidigare motioner uttalar motionärerna att de praktiska erfarenheter, som vunnits först av den provisoriska och sedan av den definitiva strandlagens tillämpning, i allt väsentligt givit belägg för uppfattningen att lagen utgör ett intrång i de enskildas äganderätt som icke har gehör i det allmänna rättsmedvetandet. De gör vidare gällande att lagen mötts av en tilltagande irritation och misstro av den jordägande skärgårdsbefolkningen.

Vad motionärerna åberopat överensstämmer i huvudsak med invändningarna mot förslaget till 1950 års provisoriska strandlag. Dessa invändningar blev ingående bemötta bl. a. av tredje lagutskottet i dess utlåtande nr 29/1950. Skälen mot en strandlagstiftning upprepades därefter i de nyssnämnda, likalydande motionerna I: 497 och II: 634 vid 1952 års riksdag samt de jämväl likalydande motionerna I: 318 och II: 234 vid 1953 års riksdag. Att åter upprepa den argumentering till förmån för en strandlag, som fördes vid antagandet av den provisoriska lagen, synes icke påkallat. Utskottet får i stället hänvisa till utlåtandet nr 29/1950 (se ovan s. 3—4). Vad

angår de erfarenheter av lagens tillämpning, som i de nu förevarande motionerna anföres, kan utskottet ej dela motionärernas uppfattning att en tilltagande irritation uppkommit bland den strandägande befolkningen. Även om förhållandena kan växla i olika delar av landet, beroende på hur lagen tillämpas, torde förhållandet enligt utskottets mening åtminstone i huvudsak vara det motsatta mot vad motionärerna antagit. Utskottet avstyrker således yrkandena om strandlagens upphävande.

I andra hand hemställs i motionerna I: 349 och II: 465 om ändring av 1, 3 och 8 §§ strandlagen. I motionerna I: 242 och 2: 303 yrkas ändring i 8 §.

I § strandlagen innehåller grundstadgandet om länsstyrelsens befogenhet att lägga bebyggelseförbud över strandområde. I paragrafens sista stycke anges vissa undantag från stadgandets giltighet. Bl. a. skall förbud icke utgöra hinder för »bebyggelse som erfordras för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln». I motionerna I: 349 och II: 465 föreslås att ordet »erfordras» utbytes mot orden »uteslutande avses».

Önskemålet om en ändring på denna punkt framfördes först av en reservant inom strandutredningen. Markägare, som åberopade undantagsbestämmelsen i fråga, skulle till följd av ordet »erfordras» tvingas till en betungande bevisning, ansåg reservanten. Denne uppfattade för övrigt beviskravet som dubbelt. Markägaren skulle nämligen enligt reservantens mening behöva visa både att viss byggnad vore driftekoniskt nödvändig i och för sig och att byggnaden måste uppföras just på förbudsområdet.

I anledning av reservantens yrkande uttalade departementschefen i propositionen rörande strandlagen (prop. nr 187/1952) att ordet »erfordras» innefattade en fordran på att det föreläge ett objektivet behov av en byggnad för exempelvis jordbruket. Med hänsyn till intresset av att undantagsregeln icke missbrukades vore det viktigt med en formulering, som upprätthölle detta krav. Däremot skulle det icke behöva visas, att byggnaden måste förläggas just till förbudsområdet.

Ändringsyrkandet återkom i de omnämnda motionerna I: 497 och II: 634 vid 1952 års riksdag. I dessa åberopades att enbart behovet i och för sig av viss byggnad kunde bli svårt att bevisa. Tredje lagutskottet (utl. nr 27/1952) anslöt sig emellertid till departementschefens uppfattning, att det vore påkallat med en formulering, som krävde ett objektivet behov av byggnaden för det avsedda ändamålet.

Samma yrkande har därefter återkommit i fjolårsmotionerna I: 318 och II: 234 samt i de nu förevarande motionerna I: 349 och II: 465. Några andra skäl än vad som tidigare åberopats har därvid icke anförts. Motionsyrkandena kan därför besvaras genom en hänvisning till vad tredje lagutskottet uttalat i sitt nyssnämnda utlåtande nr 27/1952. Tilläggas kan att det icke

åligger jordägaren att visa att en byggnad inom förbudsområdet erfordras för exempelvis jordbruket. I händelse av åtal fordras nämligen för en fällande dom — enligt vanliga grunder för bevisning i brottmål — att åklagaren styrker att byggnaden *icke* erfordras. — Yrkandena avstyrkes alltså.

Strandlagens 3 § reglerar rätten till ersättning i anledning av bebyggelseförbud. Ett första villkor för ersättning är att avslag meddelats på ansökan om tillstånd till bebyggelse på fastighet inom förbudsområdet. Vidare skall härigenom fastigheten — till den del dess utnyttjande inom eller utom förbudsområdet påverkas av att bebyggelserätten inskränkts — av ägaren kunna användas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till värdet av nämnda del vid tiden för förbudsläggningen. En jämförelse sker sålunda mellan å ena sidan markens värde med hänsyn till inskränkningen i bebyggelserätten och å andra sidan visst tidigare värde å marken. I motionerna I: 349 och II: 465 förordas att detta »tidigare värde» icke skall avse tiden för förbudsläggningen utan den tidpunkt, då förbudet blivit definitivt genom att tillståndsansökningen avslagits. Samma ändring yrkades såväl av reservanten inom strandutredningen som i motionerna I: 495 och II: 632 samt I: 497 och II: 634 vid 1952 års riksdag. Motionsyrkandena i fråga avstyrktes av tredje lagutskottet. Den motivering för strandlagens bestämning av »det tidigare värdet», som därvid redovisades, framstår som övertygande. De nu väckta yrkandena, vilka framställdes även i fjolårs-motionerna I: 318 och II: 234, kan därför besvaras med en direkt hänvisning till nämnda motivering, som i sin helhet återgivits här ovan (se s. 7—8). Även dessa yrkanden avstyrkes således.

Jämlikt 8 § strandlagen skall straff ådömas den, som företager bebyggelse i strid mot förbud enligt lagen och som insett eller bort inse att förbudet ägt tillämpning på åtgärden. Normalstraffet är dagsböter, men är omständigheterna synnerligen försvårande, kan straffet bli fängelse i högst sex månader. I de nu förevarande motionerna I: 242, I: 349, II: 303 och II: 465 uttalas att fängelse ej bör ingå i straffskalan. Samma åsikt framfördes i motionerna I: 497 och II: 634 vid 1952 års riksdag samt I: 318 och II: 234 vid fjolårets riksdag. I likhet med tredje lagutskottet vid 1952 och 1953 års riksdagar vill utskottet framhålla dels att byggnadslagen upp-tager en straffbestämmelse av motsvarande innehåll, dels att det är uppenbart att frihetsstraff skall tillgripas endast i rena undantagsfall, då överträdelsen är av särskilt svårartat slag. Utskottet avstyrker alltså även yrkandena om ändring i 8 §.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet alltså hemställa,

A. att de i motionerna I: 349 och II: 465 framförda yrkandena om strandlagens upphävande icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd;

B. att de i samma motioner framförda yrkandena om ändring i 1 och 3 §§ strandlagen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd; samt

C. att de i samma motioner ävensom i motionerna I: 242 och II: 303 framförda yrkandena om ändring i 8 § strandlagen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 9 mars 1954.

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD.

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Osvald, Lindahl, Grym*, Ivar Nilzon, Axel Jansson, Ebbe Ohlsson och Herbert Hermansson;

från andra kammaren: herrar Andersson i Löbbo, Andersson i Mölnadal, Johansson i Torp, Nyberg och Andersson i Dunker, fru Torbrink, fru Boman* och herr Nestrup.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

A. i fråga om de i motionerna I: 349 och II: 465 framförda yrkandena om strandlagens upphävande:

av herr *Ebbe Ohlsson* och fru *Boman*, vilka ansett dels att utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

»I motionerna I: 349 och II: 465 yrkas — — — (lika med utskottet) — — — jordägande skärgårdsbefolkningen.

Utskottet finner den ifrågavarande lagen vara onödig. Den angelägna uppgiften att till allmänhetens begagnande ställa lämpliga fritidsområden kan naturligen lösas genom att stat och kommun utnyttjar i deras ägo befintliga egendomar och genom att det allmänna genom köp och arrende förvärvar ytterligare behövliga områden. Möjligheter finnes också redan genom gällande byggnadslag att hindra olämplig strandbebyggelse. Det är icke påkallat att lösa ifrågavarande problem genom en lag som möjliggör icke ofrånkomliga tvångsingripanden i enskilda medborgares rätt.»

dels ock att utskottet i följd härav bort under A. hemställa,
att riksdagen måtte i anledning av förevarande motioner,
I: 349 och II: 465, för sin del antaga följande förslag till

Lag

om upphävande av strandlagen den 30 maj 1952 (nr 382).

Härigenom förordnas att strandlagen den 30 maj 1952 skall upphöra att gälla med utgången av juni månad 1954.

Vid expropriationsdomstol väckt mål angående ersättning enligt strandlagen, vilket vid sistnämnda tidpunkt icke genom dom eller beslut skilts från domstolen, skall avskrivas, varvid kronan skall åläggas ersätta motpartens rättegångskostnader. Mål av angiven beskaffenhet, vilket efter samma tidpunkt är anhängigt vid överrätt, skall återförvisas till underrätten.

B. i fråga om de i motionerna I: 349 och II: 465 i andra hand framförda yrkandena om vissa ändringar i 1 och 3 §§ strandlagen:

av herr *Ebbe Ohlsson* och fru *Boman*, vilka ansett

dels att utskottets utlåtande fr. o. m. det stycke å s. 10, vilket börjar med orden »Ändringsyrkandet återkom», t. o. m. det stycke å s. 11, som slutar med orden »avstyrkes således», bort ha följande lydelse:

»Enligt utskottets mening föreligger ingen möjlighet att med anspråk på objektivitet avgöra huruvida en byggnad 'erfordras' för visst jordbruk eller ej. Detta måste nämligen vara i väsentlig mån beroende av ägarens egna förutsättningar och av den inriktning han vill ge sin jordbruksdrift.

Med den av motionärerna föreslagna formuleringen 'uteslutande avses' kan någon risk för missbruk knappast föreligga.

Strandlagens 3 § reglerar — — — (lika med utskottet) — — — avstyrktes av tredje lagutskottet. För den nuvarande lydelsen av lagen har anförts att inom den allmänna byggnadslagstiftningen tillämpas den regeln att värdestegring som uppkommer efter tidpunkten för planläggning icke kommer i betraktande vid gottgörelses fastställande. Parallellen med byggnadslagstiftningen är emellertid icke träffande. Enligt byggnadslagen förutsattes nämligen att även fastighetsägaren kan få en fördel av viss plan. Någon fördel av ett bebyggelseförbud kan emellertid strandägaren icke få. Över huvud taget kan här icke förekomma någon plan i byggnadslagstiftningens mening. Skulle en markvärdestegring inträffa kan denna i varje fall ej ha varit beroende av förbudslaggningen. Det synes meningslöst och icke överensstämmande med grundsatserna om allas likhet inför lagen och om att lika fall bör behandlas lika att den fastighetsägare, som drabbas av bebyggelseförbudet, skall lida en förlust medan kanske hans granne gör en vinst.»

dels ock att utskottet i följd härav bort under B. hemställa, att riksdagen måtte i anledning av förevarande motio- ner, I: 349 och II: 465, för sin del antaga följande förslag till

Lag

angående ändring i strandlagen den 30 maj 1952 (nr 382).

Härigenom förordnas att 1 och 3 §§ strandlagen den 30 maj 1952 skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan an- gives.

(Gällande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

1 §.

För att — — — — — bebyggelse som nu sagts.

Förordnande enligt — — — — — medelvattenstånd.

Vad i denna lag stadgas skall icke avse område som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller bygg- nadsplan, ej heller område som in- går i godkänd avstyckningsplan med mindre förbud mot tätbebyggelse ut- färdats för området. Förbud enligt första stycket skall icke utgöra hin- der för bebyggelse som *erfordras* för försvaret, jordbruket, fisket, skogs- skötseln eller den allmänna sam- färdsele.

Vad i denna lag stadgas skall icke avse område som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller bygg- nadsplan, ej heller område som in- går i godkänd avstyckningsplan med mindre förbud mot tätbebyggelse ut- färdats för området. Förbud enligt första stycket skall icke utgöra hin- der för bebyggelse som *uteslutande avses* för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdsele.

3 §.

Har ansökan om tillstånd till be- byggelse av fastighet, som helt eller delvis omfattas av förordnande en- ligt 1 §, icke bifallits och kan till följd härav fastigheten, till den del dess utnyttjande inom eller utom området för förordnandet påverkas av att bebyggelserätten sålunda in- skränkts, av ägaren användas alle- nast på sätt som står i uppenbart missförhållande till värdet av nämnda del vid *tiden för förordnandets med- delande*, är ägaren berättigad till ersättning av kronan för den skada han härigenom lider. Detsamma gäller om

Har ansökan om tillstånd till be- byggelse av fastighet, som helt eller delvis omfattas av förordnande enligt 1 §, icke bifallits och kan till följd härav fastigheten, till den del dess utnyttjande inom eller utom området för förordnandet påverkas av att be- byggelserätten sålunda inskränkts, av ägaren användas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till värdet av nämnda del vid *den tid- punkten, då beslut om avslag å till- ståndsansökningen vunnit laga kraft*, är ägaren berättigad till ersättning av kronan för den skada han härigenom

(Gällande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

innehavare av sådan nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten som upplåtits innan förordnandet meddelades.

lider. Detsamma gäller om innehavare av sådan nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten som upplåtits innan förordnandet meddelades.

Frågan huruvida — — — — — meddelande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1954.

C. i fråga om de i motionerna I: 349 och II: 465 — i andra hand — samt i motionerna I: 242 och II: 303 framförda yrkandena om ändring i 8 § strandlagen:

av herrar *Osvald, Ebbe Ohlsson och Nyberg*, fru *Boman* och herr *Nestrup*, vilka ansett

d e l s att utskottets utlåtande i vad avser det stycke å s. 11, som börjar med orden »Jämlikt 8 § strandlagen» och slutar med orden »ändring i 8 §», måtte erhålla följande lydelse:

»Jämlikt 8 § strandlagen — — — (lika med utskottet) — — — ej bör ingå i straffskalan. Frihetsstraff kan icke vara lämpligt vid ifrågavarande art av förseelser och synes ej heller behövt för att lagen skall kunna genomföras. Möjlighet finnes ju även att genom vite förmå markägaren att borttaga vad som är olagligt byggt samt att meddela handräckning. Motivet att upptaga fängelsestraff i straffskalan har särskilt varit att vinna överensstämmelse med 147 § byggnadslagen. Detta är dock enligt utskottets uppfattning icke ett tillräckligt skäl. Bland annat är att märka att vid överträdelse av byggnadsförbud enligt byggnadslagen stundom är fråga om ekonomiska värden av helt annan storleksordning än som rimligen kan vara händelsen vid överträdelse av förbud enligt strandlagen.»

d e l s o c k att utskottet i följd härav bort under C. hemställa,

att riksdagen måtte med bifall till förevarande motioner, I: 349 och II: 465 samt I: 242 och II: 303, för sin del besluta, att andra punkten i 8 § skall utgå.