

Nr 187.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till strandlag; given Stockholms slott den 28 mars 1952.

Under åberopande av bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed jämlikt § 87 regeringsformen föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till strandlag.

Enligt Vårt nådiga beslut:

GUSTAF ADOLF.

Herman Zetterberg.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

I propositionen upptages förslag till definitiv strandlag, avsedd att ersätta den provisoriska lag om byggnadsförbud inom vissa strandområden, som utlöper vid slutet av innevarande år.

Förslaget, som i väsentliga delar bygger på samma principer som den provisoriska lagen, innebär att länsstyrelse — för att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet, insjöar och vattendrag — skall äga förordna, att inom visst strandområde bebyggelse icke må företagas utan länsstyrelsens tillstånd. Sådant förordnande skall avse land- och vattenområde inom det avstånd från strandlinjen som provas erforderligt med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall, dock högst 300 meter från nämnda linje vid normalt medelvattenstånd. Med bebyggelse avses icke blott uppförande av helt ny byggnad utan även ändring av befintlig byggnad för att tillgodose ett väsentligen annat ändamål än det, vartill byggnaden tidigare varit använd, samt grävnings- och andra förbe-

redelsearbeten för bebyggelse. Även om byggnadsförbud meddelats för ett strandområde skall viss slags bebyggelse dock få fritt företagas inom området, nämligen sådan bebyggelse som erfordras för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln.

Den som lider inskränkning i bebyggelserätten föreslås skola erhålla ersättning därför av allmänna medel under förutsättning att det uppstår ett uppenbart missförhållande mellan värdet av marken med denna inskränkning samt värdet, om någon sådan inskränkning icke skett. Mål om ersättning skola enligt förslaget handläggas av expropriationsdomstol.

För att säkerställa lagens syfte föreslås även vissa regler om anordnande av grind eller annan genomgång genom hindrande stängsel m. m. Kostnader för sådan genomgång skola i princip utgå av allmänna medel.

F ö r s l a g
till
S t r a n d l a g .

Häri genom förordnas som följer.

1 §.

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 meter 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.

2 §.

Finnes å område, beträffande vilket förordnande meddelats enligt 1 §, eller i dess närhet stängsel, som hindrar eller avsevärt försvårar tillträdet till mark inom området där allmänheten eljest skulle ägt att fritt färdas, må länsstyrelsen förelägga den som håller stängslet att anordna grind eller annan genomgång. Är det uppenbart, att stängslet endast avser att utestänga allmänheten från området, må föreläggande meddelas om borttagande av stängslet. Vad nu sagts om stängsel skall äga motsvarande tillämpning beträffande dike.

Vid meddelande av föreläggande som i första stycket sägs må vite ut sättas.

3 §.

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 för-

ordnandet 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.

4 §.

Ersättning varom sägs i 3 § skall bestämmas att utgå på en gång; dock må ersättningen, om särskilda skäl äro därtill, på begäran antingen av kronan eller av fastighetsägaren eller annan sakägare fastställas att utgå med visst årligt belopp med rätt för kronan eller den ersättningsberättigade att erhålla omprövning vid ändrade förhållanden.

Vad i fråga om ersättning avtalats eller uppenbarligen förutsatts skola gälla mellan kronan och sakägare skall gälla jämväl mot den som efter det rätten till ersättning uppkom förvärvat sakägarens rätt i avseende å fastigheten.

5 §.

Är fastighetsägare jämlikt 3 § tillkommande ersättning bestämd att utgå på en gång och har fastigheten genom inskränkningen i bebyggelserätten undergått sådan minskning i värde att den kan antagas ej utgöra full säkerhet för fordran, för vilken fastigheten svarade då rätten till ersättning uppkom, skall ersättningen nedsättas hos länsstyrelsen; och skall om fördelning och utbetalande av nedsatt belopp samt verkan därav i tillämpliga delar gälla vad som är stadgat för det fall att enligt lagen om expropriation nyttjanderätt eller servitutsrätt upplåtes.

Har förlust å fordran som i första stycket avses uppstått till följd av att nedsättning ej skett, skall fordringens innehavare njuta ersättning av kronan för förlusten mot avskrivning å fordringshandlingen. Detsamma gäller, där förlust tillskyndats fordringens innehavare därigenom att ersättning blivit för lågt beräknad och densamma till följd av överenskommelse mellan kronan och den ersättningsberättigade eller av annan anledning ej blivit prövad av domstol.

6 §.

Har ej överenskommelse träffats om ersättning varom sägs i 3 § eller 5 § andra stycket, skall den som vill framställa ersättningsanspråk väcka talan därom vid expropriationsdomstolen. Jämväl kronan äger påkalla prövning av ersättningsfrågan enligt vad nu sagts. Beträffande målet skola bestämmelserna om domstol och rättegång i expropriationsmål i tillämpliga delar gälla. Kronan skall vidkännas å ömse sidor uppkomna kostnader å målet, såframt ej domstolen med hänsyn till omständigheterna finner skäligt annorlunda förordna.

7 §.

Har den som håller stängsel anordnat grind eller annan genomgång på grund av föreläggande enligt 2 §, är han berättigad att av kronan erhålla ersättning härför ävensom för underhåll av genomgången. Ersättning skall dock icke utgå, om det är uppenbart att stängslet endast avser att utestänga allmänheten från område där den eljest skulle ägt att fritt färdas.

Vad nu sagts skall äga motsvarande tillämpning, då på grund av föreläggande enligt 2 § övergång anordnats över dike.

8 §.

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 försvårande, må till fängelse i högst sex månader dömas.

9 §.

Länsstyrelsen äger vid vite förelägga den som företagit bebyggelse i strid mot förbud enligt 1 § att undanröja eller ändra det utförda. Överexekutor äger ock meddela handräckning till rättelse i vad olagligen skett. Ansökan om handräckning må göras av allmän åklagare, byggnadsnämnd eller byggnadsinspektör. Beträffande sådan handräckning gälla enahanda bestämmelser som äro stadgade för det i 191 § utsökningslagen avsedda fallet.

Efterkommes ej föreläggande, som meddelats med stöd av 2 §, skall på anmodan av länsstyrelsen utmätningssmannen föranstalta om att åtgärden vidtages.

Kostnad för handräckning enligt första stycket, varom ansökan gjorts av allmän åklagare, så ock kostnad för handräckning enligt andra stycket må på utmätningssmannens begäran förskjutas av allmänna medel.

10 §.

Talan mot länsstyrelses beslut enligt denna lag föres hos Konungen genom besvär i den ordning som är bestämd för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut.

Förordnande enligt 1 § skall lända till efterrättelse utan hinder av fördragan.

11 §.

De bestämmelser som erfordras för tillämpningen av denna lag meddelas av Konungen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1953; dock äger länsstyrelse redan dessförinnan med verkan från och med nämnda dag meddela förordnande enligt vad i 1 § sägs.

Har ansökan icke bifallits om tillstånd att uppföra byggnad utan hinder av byggnadsförbud, som meddelats enligt lagen den 15 december 1950 (nr 639) om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden, skola föreskrifterna i 3—6 §§ denna lag äga motsvarande tillämpning. Anspråk på ersättning för skada som fastighetsägare eller annan i 3 § avsedd sakägare lidit skall, vid påföljd att sakägaren eljest går förlustig sin rätt, framställas hos länsstyrelsen före den 1 januari 1954. På ersättningsbeloppet skall beräknas sex procent ränta från den dag då ansökningen i byggnadsärendet avgjordes.

Vad i 7 § första stycket andra punkten stadgas skall icke gälla med avseende å stängsel eller dike, som uppförts eller anordnats innan denna lag trädde i kraft. Har den som håller sådant stängsel eller dike borttagit det samma på grund av föreläggande enligt 2 §, är han berättigad att av kronan erhålla ersättning för kostnaderna.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementens ärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 14 mars 1952.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden SKÖLD, ZETTERBERG, TORSTEN NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, LINGMAN, HAMMARSKJÖLD, NORUP, HEDLUND, PERSSON, HJALMAR NILSON, LINDELL.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *lagstiftning om förbud mot bebyggelse inom vissa strandområden*.

Föredraganden anför följande.

Genom *lagen den 15 december 1950 om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden* har länsstyrelse tillerkänts rätt att, för att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet eller vid insjö eller vattendrag, förordna att inom vissa strandområden byggnad icke må uppföras utan länsstyrelsens tillstånd. Förordnande skall avse mark och vattenområde inom det avstånd från strandlinjen som prövas erforderligt med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall, dock högst 300 meter från nämnda linje vid normalt medelvattenstånd. Lagen gäller icke område som ingår i fastställd stadsplan eller byggnadsplan, ej heller område, som ingår i godkänd avstyckningsplan med mindre förbud mot tätbebyggelse utfärdats för området. Byggnadsförbud, som meddelats enligt lagen, utgör icke hinder för uppförande av byggnad som erfordras för försvarets, jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller den allmänna samfärdsels behov. Lagen innehåller vidare bl. a. bestämmelse om straff för den som uppför 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 innehåller lagen icke.

Lagen den 15 december 1950 är av provisorisk karaktär. Den gäller endast t. o. m. den 31 december 1952, då enligt lagen meddelade beslut om byggnadsförbud även förlora sin giltighet.

Vid tillkomsten av 1950 års lag förutsattes, att frågan om åtgärder till skydd för stränderna såsom allmänna rekreationsplatser skulle utredas vidare och att definitiva bestämmelser, upptagna i en särskild lag eller inspassade i redan befintlig lagstiftning, skulle avlösa den provisoriska lagen. Därvid skulle även behandlas frågan om ersättning för intrång under provisorietiden.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 22 juni 1950 tillkallade jag den 14 juli samma år generaldirektören B. A. Nordenstam, ordförande, samt riksdagsledamöterna cementgjutaren K. E. Ahlkvist, bankofullmäktigen J. A. Andersson, lantbrukaren L. D. Cassel, lantbrukaren N. G. Hansson, läderarbetaren R. V. Persson och lantbrukaren F. Hj. Åhman att verkställa utredning av frågan om en reglering av strandbebyggelsen i syfte att såvitt möjligt bevara ur friluftssynpunkt värdefulla strandområden såsom rekreationsplatser för allmänheten ävensom av därmed sammanhängande spörsmål. Kommittén, som antagit namnet strandutredningen, har den 9 oktober 1951 avgivit betänkande med förslag till lagstiftning om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden (SOU 1951: 40). Yttranden över detta betänkande ha efter remiss avgivits av samtliga hovrätter, byggnadsstyrelsen, lantmäteristyrelsen, statskontoret, lagberedningen, fastighetsbildningssakkunniga, överståthållarämbetet och samtliga länsstyrelser, statens fritidsnämnd, svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund, landsorganisationen i Sverige, riksförbundet landsbygdens folk, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges lantbruksförbund, Sveriges skogsägareförbund, Sveriges lantmätareförening, svenska turistföreningen, svenska naturskyddsföreningen, samfundet för hembygdsvård och Sveriges riksdrotsförbund. Vidare har, efter remiss, straffrättskommittén yttrat sig beträffande straffbestämmelser i lagförslaget.

Länsstyrelserna ha bifogat yttranden från överlantmäterna och länsarkitekterna. Vidare ha länsstyrelserna i Östergötlands och Norrbottens län vid sina yttranden fogat, den förra utlåtanden av byggnadsnämnderna i Norrköpings stad, Finspångs köping och Gryts socken och den senare utlåtande av Luleå stad. Vid riksdrotsförbundets yttrande ha fogats yttranden av svenska kanotförbundet, svenska orienteringsförbundet, svenska roddförbundet och riksdrotsförbundets idrottsplatskommitté.

Jag anhåller nu att få upptaga detta lagstiftningsärende till behandling.

Behovet av en lagstiftning om strandskydd och riktlinjerna för en dylik lagstiftning.

Betänkandet.

Strandutredningen framhåller inledningsvis, att det i vårt land av ålder finnes en rätt för allmänheten att taga väg över och vistas å annans mark, som icke utgör tomt eller plantering eller annan äga som kan skadas därav. Rätt finnes också — anför utredningen — för envar att nyttja annans vattenområde för båtfärder, bad och dylikt. Med hänsyn till det alltmera ökade behovet av rekreation genom friluftsliv vore denna s. k. *allemansrätt* uppenbarligen av oskattbart värde, i synnerhet för den icke jordägande befolkningen. Bland olika slag av fritidsområden och tillflyktsorter vore otvivelaktigt stränderna vid havet, insjöar och vattendrag särskilt uppskattade och värdefulla.

Samtidigt som på detta sätt allemansrätten fått en vidgad social betydelse ha emellertid — fortsätter utredningen — hinder uppstått för dess utövning. I den offentliga debatten hade sedan flera år påtalats, att en alltmer tilltagande bebyggelse vid stränderna på många håll hotat att från tillträde till dem utestänga ej blott den icke jordägande befolkningen utan över huvud taget alla, som icke äga del i själva stranden. Genom bebyggelsens utveckling skapades nämligen tomter och andra ägor, där allemansrätten icke gällde. Olägenheterna av att stränderna sålunda toges i anspråk av ett relativt litet antal fastighetsägare hade i synnerhet gjort sig kännbara i närheten av städer och andra orter med större sammanträngd befolkning. Vissa försök hade också gjorts att råda bot på dessa missförhållanden. Det viktigaste resultatet hittills av dessa strävanden vore den provisoriska strandlagen.

Innan strandutredningen närmare diskuterar innebörden och omfattningen av den s. k. allemansrätten, redogör utredningen för vissa *l e g a l a b e g r ä n s n i n g a r* i jordäganderätten med hänsyn till det allmänna bästa. Utredningen berör därvid (s. 29—38 i betänkandet) inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom, vanhävs-, skogsvårds-, hälsovårds- och brandskyddslagstiftningen, civilförsvarlagen, byggnadstillstånds- och hyresregleringslagarna, jorddelningslagstiftningen, vattenlagen, byggnadslagstiftningen och lagstiftningen om allmänna vägar. Efter att ha framhållit att vissa andra inskränkningar i jordäganderätten gälla enligt sedvanerätt utan skrivna lagbud eller med högst ofullständig reglering i lag, behandlar utredningen närmare den s. k. *a l l e m a n s r ä t t e n*. Rörande denna rätt, som ju kan sägas utgöra grundvalen för hela den planerade lagstiftningen, anför utredningen till en början:

Ehuru denna rätt icke är i sin helhet fixerad i lag, finnas dock vissa lagbestämmelser, som antyda dess förhandenvaro. En bestämmelse, från vilken motsättningsvis kan slutas att en allmän färdselrätt över annans mark av viss beskaffenhet finnes, är stadgandet i 24 kap. 4 § strafflagen. Enligt lagrummet är den, som olovligen tager väg över tomt eller plantering eller över annan äga som kan skadas därav, förfallen till bötesstraff. Här förutsättes tydligen, att tagande av väg över andra än de uppräknade ägoslagen är rättsenligt.¹ I 24 kap. 2 § strafflagen finnes en bestämmelse, som ävenledes ansetts tyda på förhandenvaron av en allmänhetens rätt med avseende på enskild fastighet. I lagrummet stadgas straff för den, som i skog eller mark olovligen tager växande träd eller gräs eller, av växande träd, ris, gren, näver, bark, löv, bast, ollon, nötter eller kåda eller ock vindfälle, sten, grus, torv eller annat sådant, som ej är berett till bruk. Om brottet med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter är att anse som ringa, skall i sådant fall dömas till ansvar för åverkan. Paragrafen korresponderar med 20 kap. 8 §, som stadgar att gärning som nyss nämnts, vilken icke är att anse såsom ringa, skall bedömas såsom olovligt tillgrepp. Av uppräknningen i 24 kap. 2 § av naturalster, vilkas tagande är förbjudet, kan slutas, att det är lovligt att tillägna sig andra naturprodukter såsom vilda bär, blommor, svampar och kottar.

¹ Jfr ett uttalande i lagberedningens förslag till jordabalk III (1909) s. 106, där den nämnda strafflagsbestämmelsen återgives, varefter tillägges: »eljest är beträdande av annans mark icke någon förment».

Beträffande vattenområde stadgas i 1 kap. 1 § vattenlagen, att envar äger att »med här nedan stadgade eller eljest lagligen gällande inskränkningar» råda över det vatten, som finnes å hans grund. Uttrycket »eljest lagligen gällande inskränkningar» åsyftar bl. a. en på sedvana grundad rätt för allmänheten att begagna ett enskilt vattenområde för sådana ändamål som badning, båtfärder, tvätt och vattenhämtning. Här kan f. ö. anmärkas att det vid vattenlagens tillkomst diskuterades att närmare reglera dessa allmänhetens befogenheter, men att man avstod härifrån enär rättsuppfattningen rörande gränserna för desamma ansågs alltför svävande.

Vissa uttryckliga lagbestämmelser om frihet att beträda annans mark finnas i t. ex. 27 § lagen om rätt till fiske, 14 § lagen om rätt till jakt och 5 § lagen om flottning i allmän flottled. De rättigheter, som där lagfästas, äro begränsade till att avse speciella fall i samband med fiske, jakt och flottning.

Strandutredningen erinrar därefter om att fritidsutredningen gjort vissa uttalanden rörande omfattningen och innebörden av allemansrätten i ett av fritidsutredningen framlagt betänkande angående inrättande av fritidsreservat för städernas och de tätbebyggda samhällenas befolkning (SOU 1940: 12, s. 80—86). Ur en av fritidsutredningens sekreterare utarbetad promemoria, vilken såsom bilaga intagits i detta betänkande, citerar strandutredningen beträffande allemansrättens rättsliga karaktär följande:

Allemansrätten är ingen rätt i privaträttslig (civilrättslig) mening och åtnjuter, åtminstone där den icke undantagsvis blivit föremål för reglering genom lagstiftning, ett högst ofullständigt rättsskydd. Allemansrätten kan till exempel genom av ägaren företagna dispositioner med avseende å fastighetens användning bringas att upphöra. Den faktiska utövningen av allemansrätten kan omöjliggöras genom att markägaren exempelvis uppsätter ett oöverkomligt stängsel. Därest statsmakterna skulle vilja göra inskränkningar i allemansrätten genom ändrad lagstiftning (till exempel beträffande rätten till bärplockning) kan detta — utan att det skulle strida mot grunderna för svensk rättsåskådning — ske utan ersättning till dem, som kunna påvisa, att de förut haft en icke obetydlig inkomst av rättens utövande. Å andra sidan finnes det givetvis icke något principiellt hinder för att genom lagstiftning skapa visst skydd för utövandet av allemansrätten.

Strandutredningen fortsätter därefter för egen del:

Eftersom allemansrätten icke är i lag fullständigt reglerad utan väsentligen vilar på sedvanerättslig grund, råder en viss oklarhet rörande gränserna för dess utövning i de enskilda fallen. Det torde även förhålla sig så att uppfattningen härom är skiftande inom olika delar av landet. En del av det moderna friluftslivets företeelser, t. ex. camping, äro f. ö. av så sent datum, att någon mera allmän, enhetlig uppfattning om de med dem förbundna allemansrättsliga problemen ännu knappast kunnat utbildas.

Den för friluftslivet viktigaste av allmänhetens ifrågavarande befogenheter är givetvis rätten att färdas över och vistas å annans mark. Färdselrätten framgår såsom ovan framhållits av 24 kap. 4 § strafflagen. Frågan i vad mån man har rätt att tälta eller eljest slå sig ned på marken är däremot icke alls reglerad i lag, fränsett de begränsningar i befogenheten härtill, som ligga i allmänna regler om t. ex. straff för skadegörelse.

Bestämmelsen i 24 kap. 4 § strafflagen har i sin nuvarande lydelse tillkommit genom en lagändring som trätt i kraft den 1 januari 1949. I den tidigare lydelsen av bestämmelsen (24 kap. 11 §) stadgades straff för den

som tager olovlig väg eller gångstig över annans »tomt, åker, äng, plantering eller andra ägor, vilka därav kunna skadas». Denna brottsbeskrivning lämnade rum för tvekan huruvida orden »vilka därav kunna skadas» hänförde sig endast till »andra ägor» eller även till de särskilt nämnda ägoslagen. Genom ändringen har klargjorts, att olovligt tagande av väg över tomt eller plantering skall vara straffbart oavsett om skada kunnat ske men beträdande av andra ägor (omfattande även åker och äng) endast i den mån de kunna skadas. Då även att gå måste anses vara att taga väg, har vid omredigeringen av bestämmelsen tagande av gångstig icke omnämnts vid sidan av tagande av väg; därmed åsyftas alltså ingen ändring i sak.

En viss osäkerhet kan — yttrar strandutredningen — sägas råda angående vad som i 24 kap. 4 § strafflagen avses med tomt och plantering, vilka alltså åtnjuta absolut skydd mot allmänhetens beträdande. Att begreppet tomt här icke är inskränkt till att avse endast tomt i fastighetsbildningslagens mening och tomtplats som avsättes vid skiftesförrättningar vore utan vidare klart. Fritidsutredningen, som anmärkt att lagrummets tolkning vore i viss mån oviss, hade antagit att vid dess tillämpning stort avseende måste fästas vid den sedvanerättsliga utvecklingen och det i varje fall föreliggande rättsskyddsbehovet. Med utgångspunkt härifrån hade fritidsutredningen såvitt gällde tomt och plantering uppställt följande regler såsom nu gällande i fråga om färdselrätten:

Allmänheten äger icke utan ägarens lov beträda tomt, trädgård och park. Med tomt förstår utredningen här varje område omkring en byggnad, vare sig området blivit föremål för kultiveringsåtgärder eller ej. Är området inhägnat blir i allmänhet hägnaden avgörande för hur stor areal som skall anses vara tomt såvida icke den inhägnade arealen är osedvanligt stor. I sistnämnda fall torde såsom tomt böra räknas all mark inom hägnaden — även sådan av ren utmarkskaraktär — som ligger inom sådant avstånd från byggnad eller för ägarens trevnad gjorda anläggningar, att dess beträdande rimligen kan antagas inkräkta på ägarens berättigade intresse av att få vara ostörd och ogenerad. Saknas inhägnad, måste i varje fall de närmaste omgivningarna kring byggnaden anses som tomt. — — —

Vad hittills sagts gäller färdsel till fots. I fråga om färdsel med åkdon gäller visserligen samma straffbud (24: 11 SL) som för färdsel till fots. Trots detta måste emellertid allmänhetens rätt att åka över annans mark anses vara i praktiken av väsentligt mindre omfattning, beroende på att risk för skada här föreligger i en helt annan utsträckning. Man torde därför kunna säga att det som regel icke är någon tillåtelse att utan ägarens lov färdas med fordon över tomt, trädgård, park, åker eller äng och att man får köra över andra ägor endast om skada därigenom icke kan uppkomma.

Strandutredningen fortsätter:

Till bestämningen av begreppet tomt synes enligt strandutredningens mening böra fogas, att den byggnad, kring vilken tomt kan finnas, måste vara ett boningshus. Att fritidsutredningen menat detta synes framgå av att utredningen talar om ägarens intresse av att få vara ostörd och ogenerad. Över huvud taget torde, då det gäller att söka klarlägga tomtbegreppet, ägarens hemfridsintresse böra tillmätas minst lika stor betydelse som intresset att hindra skadegörelse på marken genom beträdandet. Med hänsyn härtill synes, för att förbudet att taga väg skall gälla, böra fordras

att huset vid den aktuella tidpunkten kan sägas utgöra någons hemvist. Det får alltså icke vara övergivet såsom boningshus. Däremot är det givetvis icke nödvändigt att någon bor i huset just vid tillfället i fråga. Då ett boningshus under längre tid står tomt, t. ex. en sommarstuga som icke bebos under vintern, är ägarens hemfridsintresse uttunnat. Frågan huruvida utomstående äga passera tätt intill byggnaden torde i sådant fall böra bedömas med hänsyn till om skada kan vållas därav.

En fråga som har betydelse speciellt ur strandskyddssynpunkt gäller allmänhetens rätt att passera över och begagna jordägarens »privata» badplats. Är denna plats belägen så nära intill boningshuset, att ägarens berättigade hemfridsintresse skulle skadas om allmänheten vistades där, är badplatsen att betrakta såsom en del av tomten. Men även om avståndet är större torde ägaren under vissa omständigheter ha rätt att påfordra att få disponera badplatsen utan intrång från allmänhetens sida. Detta synes vara fallet om han där vidtagit särskilda anläggningar, t. ex. uppfört ett badhus eller badbrygga. Sådana anläggningar kan han icke vara skyldig att upplåta åt allmänheten.

Strandutredningen berör härefter frågan i vad mån allmänhetens färdselrätt omfattar även befogenhet att göra längre uppehåll, slå läger o. s. v. på annans område samt citerar därvid ur fritidsutredningens betänkande följande avsnitt:

Allemansrätten medger allmänheten icke blott att färdas över annans ägor utan också att uppehålla sig där tillfälligtvis samt att tillgodogöra sig vissa nyttigheter, som rymmas därinom. Det står sålunda envar fritt att å mark, som över huvud får beträdas, plocka och tillgodogöra sig vilt växande bär och blommor samt svamp m. m. Man har frihet att begagna vatten å annans grund för bad, tvätt, vattenhämtning, rodd och segling etc., i den mån detta kan ske utan förnärmande av den rätt att i första hand tillgodogöra sig vattnet, som tillkommer dettas ägare och utan skada i övrigt eller nämnvärt obehag för honom eller annan, som innehar stranden. Hur långt rätten att uppehålla sig å annans mark sträcker sig är föremål för olika meningar. Att den omfattar en mångfald tillfälliga former av vistande, som icke äro stötande för god sed, torde dock vara otvivelaktigt. Den i praktiskt hänseende viktigaste meningsskiljaktigheten rör frågan, huruvida och i vilken omfattning man har rätt att tälta på annans mark.

Tältliv eller camping har de sista åren fått en mycket stor utbredning. Man kan skilja mellan två huvudarter av camping, s. k. permanentcamping och mera tillfällig camping. Permanentcamping föreligger, då de campande slå upp sina tält på en plats för en längre tid. Tältet blir i dessa fall ofta en ersättning för sportstugan. I allmänhet är det fråga om en ganska stor mängd tält, som slås upp på någon lämplig plats, i de flesta fall i anslutning till någon badstrand. För rätten att tälta erlägges då vanligen en mindre avgift antingen till markägaren eller till någon kommun eller organisation, som av ägare förhyrt campingområdet. Då avgift erlägges, föreligger givetvis icke någon utövning av allemansrätten. Permanentcamping förekommer emellertid utan att avgift erlägges och utan att markägarens tillstånd ens efterfrågats. Då permanentcampingen innebär ett relativt varaktigt besittningstagande och utnyttjande av marken samt oftast kan medföra påtagliga olägenheter för markägaren, måste det anses orimligt, att permanentcampingen skulle falla inom gränserna för allemansrätten. Den tillfälliga campingen, som utövas av turistande av olika slag — vandrare, cykelåkare, bilister, kanotande etc. — torde däremot i och för sig icke vara oförenlig

med de för allemansrätten gällande allmänna rättsgrundsatserna. Även tillfällig camping kan emellertid förorsaka skada å vissa marker och andra mera påtagliga olägenheter för markägaren. I de fall, då så är förhållandet, är markägaren uppenbarligen icke skyldig att tåla denna form av vistelse på sin fastighet. Givetvis äro campande skyldiga att noggrant iakttaga t. ex. bestämmelserna i lagen om förekommande och släckning av skogseld.

Avslutningsvis yttrar strandutredningen i denna del:

Strandutredningen har i det föregående, med utgående från fritidsutredningens uttalanden, sökt att så långt möjligt ge en uppfattning om allemansrättens nuvarande innehåll. Fritidsutredningens berörda uttalanden ha icke mött invändningar från någon av de många remissinstanser som yttrat sig över betänkandet. Däremot har i vissa yttranden över fritidsutredningens betänkande påyrkats att allemansrätten göres till föremål för närmare reglering så att gränserna för densamma bli i lag fastslagna. Även strandutredningen anser det önskvärt att en sådan reglering kommer till stånd. De rättsregler som utbildats på detta område äro ofullständiga och på flera punkter oklara. För det uppdrag som strandutredningen fått sig anförtrott är det dock icke nödvändigt att en sådan reglering och precisering av allemansrätten verkställs. Att åstadkomma en allmän lagstiftning om allemansrätten är dessutom en vittutseende uppgift, som icke kan lösas inom ramen för en utredning om enbart strandskydd.

Med hänsyn till de skiftande förhållandena inom olika orter synes det i fråga om åtskilliga allemansrättsliga problem över huvud taget vara svårt att uppställa generella regler. En möjlighet kunde därför vara att i fråga om bestämda områden utfärda särskilda föreskrifter om allemansrättens utövning, avpassade efter vad som i det speciella fallet ansetts lämpligt. Förslag att införa möjlighet till dylika lokala regleringar framföres i naturskyddsutredningens betänkande (SOU 1951:5) med förslag till naturskyddslag.

Efter att sålunda ha behandlat frågan om allemansrättningens innebörd och omfattning har strandutredningen sökt utreda vilket behov som föreligger av att genom en särskild lagstiftning bevara strandområden såsom rekreationsplatser för allmänheten. I detta syfte har strandutredningen sökt vinna upplysning om *dels* statens innehav av mark, som är lämpad till fritidsuppehåll för allmänheten, *dels* vilka åtgärder kommuner och vissa industriföretag vidtagit för att anordna fritidsområden, *dels* omfattningen av den nuvarande strandbebyggelsen i riket, *dels* ock vilka byggnadsförbud som meddelats med stöd av den provisoriska strandlagen. Resultatet av strandutredningens undersökningar i denna del redovisas å s. 44—52 i betänkandet under rubriken Behovet av fritidsområden vid stränderna. Avsnittet är rent refererande och innehåller alltså inga omdömen.

Strandutredningen har därefter behandlat frågan vilka möjligheter att reglera bebyggelse och jorddelning m. m. vid stränderna, som redan befintlig lagstiftning — fränsett den provisoriska strandlagen — erbjöde. I detta hänseende har utredningen (s. 53—60 i betänkandet) genomgått lagstiftningen om naturminnesmärken, byggnadslagstiftningen och fastighetsbildningslagstiftningen. Sedan utredningen i sammanhang därmed refererat fritidsutredningens och naturskyddsutredningens förut omnämnda betänkanden

(s. 60—64 i strandutredningens betänkande), anför strandutredningen för egen del följande:

1909 års lag angående naturminnesmärkens fredande kan uppenbarligen icke annat än i mycket begränsad omfattning tjäna syftet att bevara ur friluftssynpunkt värdefulla områden i enskild ägo såsom rekreationsplatser för allmänheten. Lagen avser allenast områden eller naturföremål som äro av särskilt intresse för kännedom om landets natur eller som på grund av märklig naturbeskaffenhet eljest böra för framtiden skyddas. För att fridlysning enligt lagen skall kunna ske förutsättes vidare i princip medgivande av samtliga rättsägare. — Genomföres naturskyddsutredningens förslag, kommer 1909 års lag att upphävas.

Möjligheterna enligt *byggnadslagstiftningen* att reglera strandbebyggelsen kunna enligt strandutredningens mening ej heller anses tillfredsställande. Visserligen finnas enligt byggnadslagstiftningen förhållandevis goda möjligheter att hindra en icke önskvärd strandbebyggelse av *tätbebyggelses* karaktär. Emellertid är att märka att även en utpräglad glesbebyggelse kan medföra avsevärt hinder för allmänheten att utnyttja strandområden för rekreation.

Vad *glesbebyggelsen* angår är strandskyddet enligt byggnadslagen icke ordnat så att man rimligen kan nöja sig därmed. En liknande uppfattning framfördes under förarbetena till den provisoriska strandlagen av så gott som alla de hörda remissinstanserna.

Att genom planläggning undantaga strandområden från bebyggelse torde vara praktiskt genomförbart huvudsakligen då fråga är om detaljplanläggning. I och för sig är visserligen fastställd generalplan ett användbart medel att åstadkomma en bebyggelsereglering utanför tätorterna. För närvarande torde emellertid i hela landet icke någon fastställd generalplan finnas och ej heller pågår, såvitt utredningen har sig bekant, arbete för upprättande av någon för fastställelse avsedd sådan plan. Kommunerna synas sålunda hittills ha ställt sig avvaktande i fråga om möjligheterna att utnyttja fastställd generalplan för bebyggelseregleringen, vilket måhända främst beror på att en sådan planläggning medför vittgående rättsverknningar i olika avseenden. Det må vidare framhållas, att beträffande planer av alla slag proceduren med upprättande, antagande och fastställande är omständlig, tidskrävande och kostsam. Planläggning såsom ett medel att reglera strandbebyggelsen synes därför över huvud taget mindre lämplig beträffande sådana områden, där plan icke kan anses erforderlig av andra skäl.

Motiven till byggnadslagen synas giva vid handen att 86 och 122 §§ icke gärna kunna tillämpas så extensivt att med stöd av dessa lagrum byggnadsförbud utfärdas för områden, vilka visserligen äro av betydelse såsom rekreationsplatser men ej kunna anses representera mera framträdande estetiska eller kulturella värden. I den proposition (nr 223/1950), genom vilken förslag till den provisoriska strandlagen framlades, lämnas en redogörelse för den tillämpning nämnda paragrafer fått. Därav framgår, att mera omfattande förordnanden enligt dem meddelats i huvudsak blott inom Stockholms och Gotlands län. Sålunda har i Stockholms skärgård förordnande enligt 122 § meddelats för de områden av Rådmansö, Blidö, Möja, Djurö, Nämdö, Ornö, Utö, Ösmo och Torö socknar, som äro belägna på havssidan om en å vissa till beslutet hörande kartor angiven begränsningslinje. Detta beslut har delvis motiverats av hänsyn till området fauna och lämplighet för bad och friluftsliv. På Gotland har förordnande enligt 122 § meddelats beträffande praktiskt taget samtliga kustområden. Såsom motiv för detta förordnande har angivits, utom annat, att vissa av områdena ansetts böra reserveras för bad och friluftsliv. — Frånvaron av närmare utformade er-

sättningsbestämmelser samt den omständigheten att allmänna medel för gäldande av ersättning icke stå till förfogande medföra också att de ifrågasvarande paragraferna icke kunna tänkas komma till större användning.

Fastighetsbildningslagstiftningen har på det sätt som lagstiftningen nu är uppbyggd i stort sett icke någon självständig betydelse då det gäller att anordna ett tillfredsställande strandskydd. Avstyckningsreglerna äro samordnade med de byggnadsreglerande bestämmelserna. I samma mån som ett effektivare skydd erhålles mot olämplig bebyggelse vinnas även möjligheter att förhindra avstyckning som syftar till sådan bebyggelse.

Fritidsutredningens förslag om strandlag och om inrättande av fritidsreservat ha icke lett till lagstiftning. Strandutredningen har kunnat hämta ledning av fritidsutredningens båda betänkanden och av yttrandena däröver. I övrigt har emellertid utredningen ansett sig böra bortse från fritidsutredningens förslag i detta sammanhang.

Vad slutligen angår *naturskyddsutredningens förslag* är detsamma för närvarande föremål för behandling inom jordbruksdepartementet. Om och i vad mån förslaget kommer att leda till lagstiftning saknar strandutredningen möjlighet att bedöma.

Även om naturskyddsutredningens förslag skulle leda till lagstiftning i oförändrad form medför detta dock icke att särskilda bestämmelser till skydd för stränderna bli obehövlige. Naturskyddsutredningens förslag och det förslag, som strandutredningen nu framlägger, torde kunna genomföras var för sig eller båda på en gång, därest det blott iakttages att en viss samordning av de båda förslagen kommer till stånd. Särskilt är en sådan samordning påkallad i fråga om ersättningsbestämmelserna. Då strandutredningen är nödsakad att avsluta sitt arbete, innan något slutligt ställningstagande skett till naturskyddsutredningens förslag, och eftersom strandutredningen icke ansett sig böra ingå i något bedömande eller någon kritik av naturskyddsutredningens förslag, har strandutredningen icke ansett sig böra avgiva något närmare förslag om hur en sådan samordning lämpligen bör ske. Enligt utredningens mening torde det emellertid vara klart att en sådan samordning är möjlig utan större omgång eller svårighet.

Beträffande riktlinjerna för en lagstiftning om strandskydd anför strandutredningen inledningsvis:

Föremålet för utredningens arbete är enligt direktiven frågan om en reglering av strandbebyggelsen i syfte att såvitt möjligt bevara ur friluftsynpunkt värdefulla strandområden såsom rekreationsplatser för allmänheten ävensom därmed sammanhängande spörsmål. Syftet med den ifrågasatta regleringen är alltså socialt. Meningen är icke att blott anordna ett antal friluftsbad eller reservat, som allmänheten skulle kunna utnyttja, utan det gäller främst att söka bevara sammanhängande strandarealer med orörd natur såsom fritidsområden för dem som vilja idka friluftsliv. Genom att på detta sätt strandbebyggelsen i erforderlig utsträckning regleras och strändernas lantliga prägel bevaras vinnas även en fördel för naturskyddet. Framför allt genom en olämpligt placerad bebyggelse ha nämligen på många håll strändernas skönhetsvärden allvarligt skadats.

Strandutredningen betonar, att den sett som sin uppgift att söka rädda och för framtiden bevara sådana strandområden, som alltjämt äro orörda, men icke att söka åt det allmänna återvinna redan exploaterad strand. Vårt land äger, anför utredningen, alltjämt mycket stor tillgång till strandområden med orörd natur. Att åstadkomma en ur allmän synpunkt god hus-

hållning med denna viktiga och värdefulla tillgång har varit utredningens huvudmål.

Strandutredningen säger sig dela den uppfattning som kom till uttryck under förarbetena till den provisoriska strandlagen därom, att behovet av rekreationsplatser för allmänheten vore större än att det kunde täckas enbart genom statliga eller kommunala markförvärv. Utredningen fortsätter:

Det är visserligen angeläget att kommunerna och staten förvärva och såsom fritidsområden upplåta områden i den utsträckning så kan ske, men för övrigt måste behovet tillgodoses på samma sätt som hittills, nämligen genom att utnyttja de möjligheter *allemansrätten* medger. Att så långt det är nödvändigt och möjligt söka trygg utövningen av denna allmänhetens rätt måste vara syftet med en definitiv strandlagstiftning liksom fallet var med den provisoriska lagen. Strandlagstiftningen avser alltså väsentligen att bevara nu rådande förhållanden i fråga om allmänhetens tillgång till stränderna. Den syftar däremot icke till att öppna nya möjligheter för allmänhetens friluftsliv. Det är därför i detta sammanhang icke nödvändigt att reglera och eventuellt utvidga allemansrätten. Denna behåller alltså sin nuvarande karaktär av i stort sett oskriven lag; för att bestämma dess innehåll måste ledning delvis sökas i uppkommen sedvana.

Utredningen anför vidare:

Den praktiskt mest betydelsefulla av de åtgärder från en fastighetsägares sida, genom vilka allemansrättens utövning kan hindras, är uppförandet av byggnader. Särskilt medför byggandet av boningshus, kring vilka uppstå »tomter» och trädgårdar, att allmänhetens rätt att taga väg över och vistas på marken inskränkes.

Tidigare har framhållits, att möjligheterna enligt nuvarande lagstiftning — bortsett från den provisoriska strandlagen — att reglera bebyggelsen vid stränderna icke äro i allo tillfredsställande. Särskilda bestämmelser om byggnadsreglering, speciellt avpassade för strandförhållandena, erfordras därför.

Enligt utredningens mening bör byggnadsregleringen icke generellt avse alla stränder. Detta är icke nödvändigt för att åstadkomma erforderligt strandskydd och skulle f. ö. medföra en administrativt tyngande apparat samt andra olägenheter. Byggnadsregleringen bör i stället inriktas enbart på sådana strandområden, som myndigheterna efter prövning funnit speciellt värda att skyddas. På samma sätt som i den provisoriska lagen bör sålunda i den definitiva lagstiftningen strandskyddet utformas som en möjlighet att förordna att inom särskilt angivna, för friluftslivet mera värdefulla strandområden byggnad ej må uppföras utan tillstånd.

I detta sammanhang må nämnas att enligt strandutredningens mening ett dylikt förordnande borde kunna omfatta även sådan mark inom ett strandområde, där enligt gällande regler allemansrätten icke får utövas. Utredningen anför härom:

Förbudet kan sålunda t. ex. avse även uppförande av byggnad å en »tomt», som uppkommit kring en redan befintlig bostadsbyggnad. Om icke möjlighet finnes att hindra en sådan åtgärd, skulle den nuvarande tillgången till rekreationsplatser för allmänheten icke kunna effektivt skyddas. Genom uppförande av nya boningshus i utkanterna av en tomtplats skulle nämligen denna kunna utvidgas till områden, där allmänheten nu äger färdas och vistas. Om alltså ett förordnande principiellt kan gälla även

sådan mark, som enligt 24 kap. 4 § strafflagen är undantagen från allemansrättens utövning, kan det likväl antagas att det beträffande sådan mark kommer att visa sig möjligt att i stor omfattning bevilja tillstånd till byggande och andra åtgärder.

Strandutredningen har betonat, att syftet med regleringen liksom i den provisoriska lagen vore att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv. Det vore skäl att understryka att ett önskemål att av enbart estetiska eller eljest kulturella skäl reglera t. ex. bebyggelsen inom ett visst strandområde icke borde få föranleda ingrepp enligt den planerade lagstiftningen. I överensstämmelse härmed vore det icke meningen att länsstyrelsen, då den prövade frågan huruvida bebyggelse skulle få ske på en viss plats inom ett strandområde, jämväl skulle ingå på en bedömning av husens utseende eller beskaffenhet i övrigt. Det vore endast lokaliserings- och avgränsningsregleringen av bebyggelsen som borde vara föremål för reglering enligt en strandlag. Ansåges det erforderligt att även bebyggelsens beskaffenhet kontrollerades, kunde detta enklast ske genom utomplansbestämmelser.

Sedan strandutredningen framhållit, att såsom komplement till de bebyggelsereglerande bestämmelserna krävdes *dels* regler, som gjorde det möjligt att hindra även schaktning, fyllning, trädfällning och därmed jämförliga åtgärder inom vissa strandområden, *dels* en bestämmelse om fri genomgång genom hindrande stängsel och *dels* en föreskrift om förbud mot nedskräpning inom förbudsområdena — till vilka spörsmål jag återkommer i det följande — anför utredningen, att enligt dess uppfattning den erforderliga regleringen av bebyggelse m. m. inom strandområdena i många fall kunde genomföras utan olägenhet för markägarna. För de fall då olägenhet uppkomme borde emellertid lagstiftningen giva möjlighet för markägare att under vissa förutsättningar erhålla gottgörelse. Vad nu sagts om markägare gällde även andra sakägare med avseende på den ifrågasatt marken. Regler om gottgörelse och om förfarandet vid tvist därom samt andra därmed sammanhängande bestämmelser borde införas.

Tillämpningen av den ifrågasatta strandlagstiftningen bör enligt utredningens mening uppdragas åt länsstyrelserna, vilka även enligt den allmänna byggnadslagstiftningen handlägga ärenden om bebyggelsereglering och därmed sammanhängande spörsmål. Utredningen framhåller att länsstyrelserna under handhavandet av den provisoriska lagen ha förvärvat erfarenhet beträffande vilka strandområden som äro i behov av skydd i ifrågasatt hänseende.

Strandutredningen erinrar om att i den provisoriska lagen bredden av de strandområden, inom vilka regleringen må gälla, hade maximerats. Vidare hade föreskrivits att de reglerande åtgärderna icke skulle föranleda intrång för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln och den allmänna samfärdseln. Motsvarande borde enligt utredningens mening gälla även i fortsättningen.

Sammanfattningsvis anför strandutredningen rörande riktlinjerna för den tilltänkta lagstiftningen:

Strandutredningen anser alltså att strandlagstiftningen bör i huvudsak utformas så, att länsstyrelserna erhålla möjlighet att inom särskilt angivna strandområden förbjuda bebyggelse och vissa andra åtgärder utan särskilt tillstånd. Ehuru strändernas utnyttjande sålunda formellt sett regleras genom ingrepp av negativ art, förbud, skola länsstyrelserna vid sitt handhavande av strandlagstiftningen städse positivt verka för att stränderna bli så utnyttjade att största möjliga nytta för det allmänna och trevnad för allmänheten vinnes utan att fastighetsägarnas berättigade intressen trädas för nära. Både vid sin prövning av frågan om förbudsförordnande bör meddelas eller icke och vid behandlingen av inkomna ansökningar om tillstånd att uppföra byggnad eller vidtaga annan åtgärd blir länsstyrelsen nödsakad att i viss mån göra klart för sig, hur strandområdena lämpligen böra användas. Länsstyrelsen måste också vid tillståndsprövningen bestämman, huruvida och var bebyggelse skall få komma till stånd inom strandområdena. För ändamålet torde ej sällan behöva göras undersökningar på marken, vilka då kunna resultera i rekommendationer om det framtida utnyttjandet av vissa fastigheter eller områden m. m. Man erhåller på så sätt en slags informell detaljplanering i fråga om strandanvändningen.

För att rätt kunna sköta strandskyddet kan det emellertid därutöver vara önskvärdt för länsstyrelsen att — särskilt såvitt angår de mest utsatta strandområdena — söka draga upp riktlinjer för hur den nödvändiga bebyggelsen i stort lämpligen bör anordnas och hur utvecklingen i övrigt lämpligen bör ske. Inom vissa strandområden kan det sålunda t. ex. vara nödvändigt att tätbebyggelse släppes fram, inom andra områden är det lämpligt med glesbebyggelse som är på visst sätt uppdragen från stranden, och inom åter andra strandområden kanske kan medgivas att även tomtplatser som gå ända ned till stranden få komma till stånd och bebyggas. Om erforderlig ledning för sådana allmänna överväganden ej kan vinnas genom översiktlig planering enligt byggnadslagen kan det bli nödvändigt att en särskild inventering och översiktsplanering verkställs enbart för att komma till rätta med strandproblemen. Denna inventering och översiktsplanering bör därvid — liksom även den mera i detalj gående planering som kan behöva verkställas för att bedöma särskilda tillståndsansökningar — bedrivas under helt fria former. Några bestämmelser om utställning, granskning eller fastställelse av sådan översiktlig eller mera detaljerad planläggning erfordras alltså ej. De resultat som man kommit till vid strandplaneringen bli på intet sätt bindande för utvecklingen, men resultaten kunna bli till god ledning vid länsstyrelsens tillståndsprövning m. m. Ej minst den ökade kännedom i stort om de föreliggande faktiska förhållandena som förutsättes bli en följd särskilt av den översiktliga strandplaneringen torde ge ökad stadga åt tillståndsprövningen och större möjlighet i övrigt att riktigt bedöma uppkommande strandproblem.

Strandutredningen framhåller, att länsstyrelserna vid lagens tillämpning ha att verkställa en avvägning mellan olika intressen. Här om anföres i betänkandet:

Ett av dessa är allmänhetens intresse av att vissa strandområden bevaras såsom rekreationsplatser, d. v. s. att allemansrättens utövning icke där inskränkes genom bebyggelse. I motsats härtill står markägarnas önskan att kunna draga nytta av sin mark genom att bebygga den för egen räkning eller sälja den såsom byggnadsmark samt intresset hos tomtköpare att förvärva och bebygga strandtomter för fritidsändamål eller permanent bosättning. Ur samhällets, eller det allmännas, synpunkt är det angeläget

att hänsyn toges till alla de nu nämnda intressena. Samhället står givetvis icke i principiell motsättning till något av dessa särskilda intressen. En riktig tillämpning av strandlagen förutsätter att behörig hänsyn toges till dem alla. En särställning bland de av strandregleringen berörda särskilda intressena intar emellertid markägarentresset såtillvida som, därest vid avvägningen detta måste vika, gottgörelse till markägaren bör kunna utgå under vissa förutsättningar.

Det bör understrykas att strandlagsförslaget icke åsyftar att hindra all bebyggelse invid stränderna. Fråga är blott om att inom vissa strandområden reglera bebyggelsen på liknande sätt som då en bebyggelsereglering anordnas enligt byggnadslagen. Det gäller ytterst att leda och dirigera bebyggelsen genom att anvisa från allmän synpunkt lämpliga platser för densamma. Regleringen sker visserligen närmast genom att beträffande vissa platser förbud meddelas mot byggande. För att rätt kunna handha tillämpningen av förbudsmöjligheten måste emellertid det allmännas organ — i första hand länsstyrelserna — verkställa en allmän inventering av och uppgöra informella dispositionsplaner för strandområdena. Härigenom bli dessa organ i tillfälle att lämna råd och anvisningar beträffande anordnandet av bebyggelse i strandregionerna. För markägarna aktualiseras detta i synnerhet då tillstånd sökes att uppföra byggnad inom område, för vilket förordnande enligt 1 § meddelats, samt — om tillstånd vägras — då framställning göres om gottgörelse härför. I sådana ärenden kommer genom länsstyrelsens försorg i allmänhet att undersökas icke blott huruvida bebyggelsen kan få ske på just den plats sökanden önskar utan även om den icke med större fördel bör förläggas till någon annan plats i närheten, och dessa frågor komma att diskuteras mellan länsstyrelsens representant och sökanden.

Det torde framför allt vara fritidsbebyggelse genom sommarvillor och sportstugor, som kommer att bli föremål för regleringen. Denna bebyggelse är en företeelse av stor vikt för friluftslivet och givetvis värd all uppmuntran. För många människor, i synnerhet familjer med barn, är vistelsen i den egna stugan på landet den lämpligaste formen av sommarnöje. Den allmänna standardhöjningen under de senaste decennierna har även möjliggjort för en allt större del av befolkningen att ordna sitt sommarnöje på detta sätt. Såsom i remissyttranden över förslaget till provisorisk strandlag framhållits är intresset att skaffa sig sommarstugor särskilt stort bland industriarbetare och andra löntagare i jämförliga ekonomiska villkor. Det skydd för allemansrättens utövning som åsyftas med strandlagstiftningen bör icke och behöver ej heller göras så omfattande, att det som en helhet betraktat inkräktar på denna form av bebyggelse. Tvärtom kan genom en lämplig reglering av bebyggelsen plats beredas för flera stugor och villor i strändernas närhet än om bebyggelsen skulle få fortgå helt okontrollerad. I senare fallet kan det nämligen befaras, att själva stränderna snart skulle bli tagna i anspråk av ett relativt litet antal tomtägare, varefter marken på något längre avstånd från stranden skulle bli otjänlig för sommarbebyggelse. Sportstugotomterna äro även i allmänhet så små, att ägarna av dem för sitt friluftsliv äro beroende av att kunna utnyttja allemansrätten inom angränsande områden. Också för markägare och tomtspekulanter bör därför en reglering av bebyggelsen i stort sett medföra fördelar.

Strandutredningen framhåller att det vid regleringens genomförande först gäller att utvälja de strandområden, som äro i behov av skydd, samt tillägger:

Härvid torde i synnerhet komma i fråga områden i sådan närhet av tätorterna att de lämpa sig för dagsutflykter för dessas befolkning. Andra områden av intresse i detta sammanhang äro sådana som äro belägna invid mera allmänt trafikerade kommunikationsleder och erbjuda lämpliga tillfällen till raster och uppehåll. Områden, där man kan vänta en livligare bebyggelse, böra naturligtvis särskilt beaktas. De hittills vunna erfarenheterna av den provisoriska lagens tillämpning visa att vidsträckt strandområden utefter landets kuster, insjöar och vattendrag ansetts åtminstone för närvarande icke vara i behov av skydd genom byggnadsförbud. Där kan alltså bebyggelsen tills vidare utveckla sig fritt utan påverkan av strandlagstiftningen. Emellertid kan det mycket väl tänkas att även inom områden, för vilka förordnande meddelats, viss bebyggelse kan tillåtas utan att detta medför men för de allmänna intressena. Huruvida så kan ske beror på omständigheterna i det särskilda fallet och avgöres vid den närmare prövning som sker då tillstånd begäres. Bland annat inverkar härvid områdets storlek. Innan en mera detaljerad inventering eller planering utförts kan länsstyrelsen ha haft anledning att meddela förordnande för tämligen stora områden inom vilka utrymme finnes för en reglerad bebyggelse. Beträffande djupet av områdena föreslås dock en viss spärr i lagen. Den bebyggelse som sålunda kan tillåtas efter ansökan torde i regel böra förläggas så att närmast stranden ett efter omständigheterna avpassat bälte hålles öppet för allmänhetens vistande eller åtminstone för passage. På åtskilliga platser torde dock fastighetsbildning och bebyggelse t. o. m. ända nere vid stranden kunna medgivas, om ur markägare- eller tomköparensynpunkt starka skäl tala härför och de allmänna intressena icke otillbörligt efter sättas.

Den bebyggelse i närheten av stränderna som alltså kan uppkomma såväl inom som utom områdena för länsstyrelsernas förordnanden kan vara av såväl glesbebyggelses karaktär som mera koncentrerad. Ofta kan det vara förmånligt att inom ett strandområde samla bebyggelsen till någon eller några bestämda platser och låta återstoden förbli orörd. För en sådan anordning kunna tala — utom önskemålet att bevara ett mera vidsträckt sammanhängande område såsom rekreationsplats för allmänheten — även sanitära skäl. Inom en samlad bebyggelse finnas möjligheter att vidtaga gemensamma åtgärder för vattenförsörjning och vidare för bortledning och rening av avloppsvatten samt hämtning och kompostering av fast avfall.

Då det för länsstyrelserna gäller att avgöra vilka områden som böra hållas fria från bebyggelse och hur stora dessa böra vara är det givetvis nödvändigt att taga hänsyn icke blott till vad som omedelbart behövs utan även till det framtida behovet. Att beräkna detta senare kan stundom möta svårighet. För ändamålet kan det i vart fall inom de viktigaste områdena finnas önskvärdt att närmare undersöka en mångfald faktorer såsom tätorternas utvidgning och kommunikationernas utveckling. Enligt utredningens mening bör dock icke alltför mycket tid spillas på mera ingående prognoser av detta slag utan man bör söka göra bedömningen av den väntade utvecklingen på grundval av kända erfarenhetsrön och enkla schematiska uppskattningar.

I enlighet med de riktlinjer, som förut antytts, har strandutredningen upprättat förslag till särskild lagstiftning i ämnet, innefattande *förslag till lag om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden* samt *förslag till kungörelse med tillämpningsföreskrifter* till den föreslagna lagen.

En av strandutredningens ledamöter, lantbrukaren L. D. Cassel, har avgivit ett särskilt yttrande. Han anför:

I likhet med utredningens övriga ledamöter är jag livligt intresserad av att i görligaste mån hålla stränderna vid våra havskuster, sjöar och vattendrag fria från bebyggelse som kan hindra den icke strandägande befolkningen att idka bad och friluftsliv.

Redan vid den provisoriska strandlagens tillkomst diskuterades frågan huruvida det kunde vara nödvändigt att för detta ändamål tillskapa en speciell lagstiftning. Den meningen har framförts, att det skulle vara möjligt för staten och kommunerna att lösa detta fritidsproblem genom att utnyttja jordegendomar som redan befunde sig i allmän ägo eller att förvärva eller arrendera markområden som kunde lämpa sig för ändamålet. Det har också framhållits, att strandbebyggelsen på ett tillfredsställande sätt skulle kunna regleras med stöd av 1947 års byggnadslag. För min del har jag med hänsyn till de nämnda möjligheterna icke blivit övertygad om nödvändigheten av att tillskapa en särskild strandlag. Jag skulle likväl icke — trots de olägenheter ur systematisk synpunkt och den kritik mot byggnadslagen som en särlagstiftning på detta område måste innebära — finna skäl att direkt motsätta mig en sådan lagstiftning, såvida denna utformades så, att den icke gjorde större intrång i jordägarens rätt till sin mark än som kunde anses oundgängligen nödvändigt samtidigt som jordägaren tillerkändes skälig ersättning för det intrång han kunde komma att lida. Det förslag till lag om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden och det därtill fogade kungörelseförslaget, som utredningens övriga ledamöter enat sig om, kan jag icke finna tillfredsställande ur någon av dessa synpunkter.

Sedan Cassel därefter angivit de punkter av förslagen, i vilka hans mening avvikit från övriga ledamöters — dessa punkter komma att redovisas i det följande — yttrar Cassel avslutningsvis, att han funne sig kunna biträda förslagen allenast under förutsättning att lagen och kungörelsen omarbetades så att de av honom anförda synpunkterna vunne beaktande.

Yttrandena.

Innan jag redogör för remissinstansernas inställning till frågan om behovet av en lagstiftning om strandskydd och till det framlagda förslaget, synes det lämpligt att återge de erfarenheter av den provisoriska strandlagen som redovisats i yttrandena. Med hänsyn till att denna lag vid remisstidens utgång varit i kraft under endast ungefär ett år och i betraktande av att de allmänna byggnadsrestriktionerna under denna tid lagt betydande hinder i vägen för en legal strandbebyggelse säger det sig självt, att erfarenheterna av lagens verkningar äro i viss mån begränsade. Flera länsstyrelser och överlantmätare ha dock framlagt de erfarenheter, som faktiskt gjorts, och därvid i regel uttalat att lagen haft goda verkningar. Sålunda anför *länsstyrelsen i Uppsala län*:

Den nu gällande provisoriska lagen har möjliggjort en lämplig avvägning mellan det allmännas intresse av strändernas friläggande från bebyggelse och fastighetsägarnas intresse att få fritt förfoga över sin mark för byggnadsändamål. Det av länsstyrelsen med stöd av denna lag utfärdade byggnadsförbudet, vilket föregåtts av grundlig utredning, torde omfatta åtminstone i det närmaste alla strandområden i länet, som för närvarande kunna antagas vara i behov av skydd. De synpunkter, som vid utläggandet av förbudsområdena varit vägledande för länsstyrelsen, överensstämma mycket nära med de riktlinjer för tillämpningen av den föreslagna lagens

huvudstadgande, som utredningen uppdragit. Åtgärderna synas i allmänhet ha vunnit förståelse från fastighetsägarnas sida; i flera fall ha förbudsområdena utlagts efter direkt samråd med dem.

Länsstyrelsen i Malmöhus län framhåller att något som helst missnöje med det av länsstyrelsen med stöd av den provisoriska lagen meddelade byggnadsförbudet inom vissa strandområden icke försports och att ej heller något försök gjorts att kringgå lagstiftningen. Länsstyrelsen säger sig därför ha anledning antaga, att kommuner och markägare i länet hade förståelse för de skäl, som motiverat lagstiftningen, och att de icke komme att motsätta sig förbud, utfärdat med stöd av den föreslagna lagen. *Överlantmätaren i länet* bekräftar att, såvitt han av egen erfarenhet och med ledning av lantmätarnas uppgifter kunde bedöma, några olägenheter av den provisoriska strandlagen ej framträtt inom länet under den tid den varit gällande.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anför:

Den tid de provisoriska förbuden varit gällande har icke varit tillräcklig för att länsstyrelsen skulle kunna uttala någon uppfattning om verkningarna av denna lagstiftning och av tillämpningen därav inom länet. Det må dock anmärkas, att endast enstaka besvär förekommit trots det stora antalet förbudsbeslut, och länsstyrelsen har icke haft att handlägga mer än ett par ansökningar om dispens från förbuden. Även om en bidragande orsak härtill varit den restriktiva regleringen av framför allt sommarstugebebyggelsen, tror länsstyrelsen sig kunna uttala, att detta sammanhänger med det sätt, på vilket förbudssträckorna här i länet uttagits. Länsstyrelsen har nämligen i allmänhet icke utfärdat förbud för några större sammanhängande strandremсор utan efter samråd med lokalkunskapen plockat ut sådana noga begränsade stycken av stranden, som med hänsyn till beskaffenhet, närbelägenhet till väg o. s. v. särskilt lämpade sig som bad- och rekreationsplats för allmänheten och icke ansågos bättre behöfliga för annat ändamål. Resultatet blev, att i Södermanlands län förbud kom att utfärdas till ett mycket stort antal, eller icke mindre än 286. Av redogörelsen i betänkandet framgår emellertid, att den sammanlagda längden av dessa förbudsområden icke i förhållande till strändernas omfattning blev större utan snarare mindre än förbudsområdena i län, där man i stället använt metoden att lägga under förbud större sammanhängande områden.

Länsarkitekten i Östergötlands län uppger, att ett fåtal dispenser från gällande förbud mot strandbebyggelse förekommit och att godtagbara lösningar ernåtts på godvillighetens väg. Enär förståelse för behovet av strändernas friläggande från bebyggelse kunde konstateras hos kommunala myndigheter och större markägare, torde enligt länsarkitektens mening i flertalet fall genom sammanjämkning godtagbara fastighetsbildningar och bebyggelse kunna komma att ernås. Givetvis komme fall att inträffa, där läget kunde väntas bli tillspetsat och synpunkterna komme att brytas, men detta syntes väsentligen komma att ske inom områden, där förhållandena kunde ifrågasätta planläggning enligt byggnadslagen.

Länsstyrelsen i Kalmar län framhåller, att den provisoriska lagen icke medfört någon olägenhet, såvitt länsstyrelsen hade sig bekant. Tvärtom kunde erfarenheterna av lagstiftningen betecknas såsom gynnsamma för nämnda läns vidkommande. Några protester från markägare, som berördes

av byggnadsförbud enligt den provisoriska lagen, hade icke inkommit till länsstyrelsen. *Överlantmätaren i länet* uttalar, att den provisoriska lagen befunnits både effektiv och smidig.

Länsstyrelsen i Blekinge län säger sig under den provisoriska strandlagens giltighetstid ha vunnit erfarenhet om det system för regleringens genomförande, som denna lag upptager, och yttrar att enligt länsstyrelsens mening detta system fungerat väl. Lagens bestämmelser om i vilken omfattning strandområden må beläggas med förbud hade visat sig lämpligt avvägda.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län yttrar, att de förbud länsstyrelsen meddelat enligt den provisoriska strandlagen till övervägande del tillkommit efter förslag av kommunalnämnderna och drätselkamrarna. De av förbuden berörda markägarna och övriga rättsinnehavare hade, såvitt länsstyrelsen hade sig bekant, i allmänhet icke rest några invändningar mot förbuden. Länsstyrelsens beslut, varigenom förbud meddelats, hade icke i något fall överklagats. *Överlantmätaren i länet* bekräftar, att tillämpningen inom länet av den provisoriska strandlagen icke utlöst någon mera anmärkningsvärd reaktion från de berörda jordägarnas sida.

Slutligen må nämnas att *överlantmätaren i Västerbottens län* förklarar, att den provisoriska lagen hittills icke visats medföra några olägenheter vid en riktig tillämpning.

Ingen länsstyrelse, överlantmätare eller länsarkitekt har redovisat några olägenheter vid tillämpningen av den provisoriska strandlagen.

Ett stort antal remissinstanser har uttalat sig i frågan om behovet av en lagstiftning till strändernas skydd. Det alldeles övervägande flertalet av dem som givit en uttrycklig mening till känna i denna fråga har ansett, att ett sådant behov föreligger, låt vara att åtskilliga av dem — såsom jag senare kommer att närmare beröra — gjort gällande att erforderliga bestämmelser böra infogas i byggnadslagen eller i en blivande lag om naturskydd och alltså icke upptagas i en speciallag. Endast fyra remissinstanser, nämligen länsstyrelsen i Jönköpings län, riksförbundet landsbygdens folk, fastighetsägareförbundet och skogsägareförbundet, ha hävdad, att en lagstiftning i ämnet är onödig. Vidare ha några få remissmyndigheter uttalat viss tvekan i fråga om behovet av särskilda regler till strändernas skydd.

Ur de många yttranden, i vilka behovet av lagbestämmelser i ämnet uttryckligen vitsordats, må här till en början återgivas vad *byggnadsstyrelsen* anfört. Enligt byggnadsstyrelsens mening föreligger ett ovedersägligt behov av att genom lagstiftning trygga allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv inom strandområden. De möjligheter som enligt byggnadslagstiftningen eller annan gällande lagstiftning erbjudas att motverka ett ur allmänna synpunkter ej önskvärt utnyttjande av strandområden äro — yttrar styrelsen — uppenbarligen icke tillfyllest. Byggnadsstyrelsen anser det ådågalagt, att den provisoriska strandlagen nu bör ersättas av definitiva be-

stämmelser i ämnet. — Samma inställning präglar de yttranden, som avgivits av Göta hovrätt och skånska hovrätten. Sålunda anför *Göta hovrätt*:

De syften den föreslagna lagen avser att tillgodose äro mycket beaktansvärda. Med den omfattning strandbebyggelsen tagit i närheten av tätorterna föreligger ett starkt behov av åtgärder från det allmännas sida för att förebygga att den del av allmänheten, som icke äger eller disponerar mark vid stränderna, kommer att utestängas från möjligheten att där idka bad och friluftsliv. Såsom utredningen framhållit torde det icke vara tillfyllest att staten eller kommunerna för ändamålet förvärvar lämpliga marker, utan behovet av rekreationsplatser för allmänheten måste huvudsakligen tillgodoses genom att de möjligheter utnyttjas som allemansrätten medger. De åtgärder som behövas synas alltså böra gå ut på att trygga utövningen av denna allemansrätt främst genom att leda och inskränka den fortsatta bebyggelsen av stränderna. Hovrätten är ense med utredningen att andra gällande lagar än den provisoriska strandlagen icke erbjuda tillräckliga möjligheter härtill. Ny lagstiftning i huvudsaklig överensstämmelse med utredningens förslag torde därför vara påkallad.

Skånska hovrätten yttrar:

Att ett påtagligt behov föreligger att trygga tillgången på sammanhängande strandområden med orörd natur såsom fritidsområden för dem som vilja idka bad- och friluftsliv finner hovrätten klarlagt. Såsom utredningen framhållit utgör uppförandet av byggnader å strandtomter den praktiskt mest betydelsefulla av de åtgärder från en fastighetsägares sida, varigenom allemansrättens utövning hindras och allmänhetens tillgång till strandområden för friluftsliv inskränkes. Med hänsyn härtill måste det framstå såsom ett betydelsefullt allmänt intresse att reglera bebyggelsen vid stränderna på sådant sätt att även andra än strandägarna beredas möjlighet att där erhålla rekreation. Liksom utredningen anser hovrätten att den gällande lagstiftningen — fränsett den provisoriska strandlagen — icke erbjuder möjligheter för det allmänna att på ett tillfredsställande sätt åstadkomma en dylik reglering. Hovrätten tillstyrker därför, att särskilda bestämmelser om byggnadsreglering, speciellt avpassade för strandförhållanden, tillskapas.

Även *hovrätten för Västra Sverige* anser, att de ämnen förslaget avser böra ur det allmännas intressen regleras genom lagstiftning, och *hovrätten för Nedre Norrland* finner likaledes behov föreligga av särskilt skydd för stränderna med hänsyn till dessas betydelse ur fritidssynpunkt.

Lantmätareföreningen anför, att behovet av en strandlagstiftning nu torde vara så allmänt erkänt att några särskilda motiv därför, icke behövde anföras.

Länsstyrelsen i Södermanlands län erinrar om att den uttalade sin avslutning till den provisoriska strandlagens syfte och tillägger, att uppfattningen om behovet av en dylik lagstiftning befästs hos länsstyrelsen under förarbetena för lagens tillämpning inom länet. *Överlantmätaren i länet* gör ett liknande uttalande och framhåller dessutom, att det efter numera vunnna erfarenhet torde kunna konstateras att byggnadslagen i sin nuvarande utformning icke innehåller tillräckliga medel för strandskyddets ordnande, i varje fall icke med den snabbhet som måste krävas. Även *länsarkitekten i Östergötlands län* betonar, att de senaste två årens erfarenheter icke rub-

bat hans tidigare uppfattning om att en lagstiftning i ämnet vore synnerligen påkallad. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* upprepar vad den i sitt yttrande över förslaget till provisorisk strandlag anfört därom att en särskild lagstiftning vore av behovet påkallad, om de ännu obebyggda strandområdena skulle kunna bevaras såsom rekreationsplatser för den icke jordägande befolkningen. Det vore enligt länsstyrelsens mening framför allt angeläget att söka bevara sammanhängande strandarealer med orörd natur såsom fritidsområden för dem som ville idka friluftsliv. *Länsarkitekten i länet* är av samma uppfattning och framhåller särskilt, att det här ofta rörde sig om för befolkningen i dess helhet värdefulla eller omistliga tillgångar, vilka måste nogas vårdas åt efterkommande släkten. Att i tid ingripa mot ett ohämmat exploaterande av strandområdena måste vara en åtgärd, som på längre sikt lönade sig.

Länsstyrelsen i Hallands län anför, att behovet av att i görligaste mån bevara våra strandområden för bad- och friluftsliv samt skydda strändernas ofta säregna skönhetsvärden mot en förfulande bebyggelse numera torde vara så uppenbart, att någon närmare motivering för nödvändigheten att hålla uppsyn över strandbebyggelsen kunde anses överflödig.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför:

Såsom länsstyrelsen tidigare i yttrande över förslaget till den provisoriska strandlagen framhållit, föreligger det ovedersägligen ett starkt behov av att reglera strandbebyggelsen för att trygga allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv. Detta gäller särskilt Göteborgs och Bohus län till följd av länets skärgårdsförhållanden och befintligheten inom länet av storstaden Göteborg. Länets skärgård med dess talrika badorter och dess goda möjligheter till bad, segling och fritidsvistelse i övrigt utgör en utomordentlig tillgång icke blott för länets egna invånare utan också för en talrik del av befolkningen i rikets andra delar.

På en kust som liksom den västsvenska kommit att utgöra rekreatiomsområde för ett med varje år stigande antal av landets befolkning — främst Väst- och Mellansveriges — och för vilken en fortsatt utveckling i denna riktning kan förutses, är det synnerligen viktigt, att behovet av fritids- och strövområden för framtiden säkras. Om en bohuslänsk badort skall kunna fylla sin uppgift, är det sålunda av vikt, att det inte bara finns goda badmöjligheter i närheten utan att kringliggande holmar och öar ge möjlighet till utflykter och strandhugg för alla dem, som dagligen fara ut från badorten i segel-, motor- och roddbåt. Liknande gäller också områdena i närheten av Västkustens städer, fiskelägen och industrisambällen. Planläggningen av fritidsbebyggelsen i ett område som det bohuslänska bör sålunda syfta till att koncentrera bebyggelsen till vissa områden och att hålla mindre öar och holmar samt framskjutande uddar fria från strandbebyggelse, något som icke bör hindra utan tvärtom främja en ytterligare intensifiering av fritidsbebyggelsen. Det får anses vara ett riksintresse, att den svenska västkusten genom ett dylikt skydd mot strandbebyggelse kan bibehålla den karaktär av fri natur, som nu är dess kännemärke.

Då det emellertid är så, att efterfrågan på strandtomter på Västkusten är relativt stor och gör sig gällande från praktiskt taget hela Sverige och kan väntas bli långt större, om byggnadsregleringen med avseende på fritidsbostäder lättar, är det sannolikt, att en rätt tillämpning av strandlagen

på denna kust kommer att kräva mera omfattande ingripanden än i allmänhet på andra kustområden.

Överlantmätaren i Skaraborgs län yttrar:

I sitt utlåtande över förslaget till provisorisk strandlag ansåg överlantmätaren på anförda skäl önskvärt, att en reglering av strandbebyggelsen borde komma till stånd. Sannolikt är, att det icke går att helt lita till kommunala åtgöranden i fråga om anskaffande och ordnande av badplatser eller till upplåtelser åt allmänheten på vissa statliga egendomar. Den av strandutredningen verkställda undersökningen av vad kommunerna företagit i dessa avseenden torde visa, att intresset är ojämnt och ej kan anses ge en fullgod lösning av problemet. Genom dylika kommunala åtgärder skapas nämligen som regel endast vissa badplatser eller tämligen begränsade fritidsområden. Den tankegång, som ligger bakom det föreslagna strandskyddet, att åt allmänheten bevara större sammanhängande strandområden helst orörd natur, där var och en har rätt att vistas med stöd av allemansrätten, lär ej kunna tillmötesgå på annat sätt än genom strandreglering i lagstiftning. De regler, som finnas i byggnadslagen och som kunna tänkas användbara för strandskydd, räcka icke till för syftet. Ytterligare bestämmelser måste uppenbarligen till och strandutredningen har enligt mitt förmenande förebragt tillräckliga skäl för detta.

Även *länsstyrelserna i Blekinge, Värmlands, Kopparbergs och Norrbottens län* ha uttryckligen uttalat, att särskilda bestämmelser är motiverade i syfte att skydda stränderna mot en ur friluftslivets synpunkt icke önskvärd bebyggelse. I samband härmed har länsstyrelsen i Kopparbergs län framhållit att denna uppfattning i stor utsträckning torde delas av de kommunala myndigheterna och befolkningen i länet.

Bland de remissinstanser som uttryckligen bekräftat behovet av särskilda lagbestämmelser i ämnet märkes även *statens fritidsnämnd*, som anför:

Genom tidigare verkställda utredningar och i samband därmed gjorda inventeringar av områden ägnade för uppehåll under fritiden har framkommit ett starkt krav att trygga tillgången till lämpliga platser för sådant uppehåll just vid stränderna. Nämnden har i sin verksamhet iakttagit, hur avsevärda strandområden — i synnerhet i närheten av större städer och tätbebyggda samhällen — exploaterats och styckats till tomter, som därefter övergått i enskild ägo. Stora svårigheter ha därvid inträtt för allmänheten att komma fram till strand inom rimligt avstånd från bostadsorten, och de områden, som kommuner, föreningar och andra sammanslutningar lyckats förvärva, ha icke varit tillräckliga för att bereda allmänheten nödvändiga rekreationsplatser. Enligt nämndens uppfattning är det därför värdefullt, att en reglering av strandbebyggelsen kommer till stånd för att därigenom så vitt möjligt måtte såsom rekreationsplatser åt allmänheten bevaras ur friluftssynpunkt värdefulla strandområden.

Den lagstiftning, som för närvarande kan tillämpas, då det gäller att reglera jorddelning och bebyggelse vid stränderna, synes icke vara tillfyllest. Med den ökade betydelse friluftslivet under senare tid fått för allt större delar av vårt folk, är det även nödvändigt att säkerställa möjligheterna för ett friluftsliv i en omgivning, som förmår skänka vederkvickande naturintryck. Den föreslagna lagstiftningens grundtanke i angivna syfte — liksom även den provisoriska lagstiftningens — synes under föreliggande omständigheter väl motsvara kravet på ändamålsenliga områden för friluftsliv.

Stadsförbundet åberopar, att dess styrelse år 1938 uttalade sin principiella anslutning till fritidsutredningens då föreliggande förslag, och tillägger att utvecklingen sedan nämnda år enligt styrelsens bestämda uppfattning ytterligare understrukit nödvändigheten av en reglering, som säkerställde ett effektivt strandskydd.

Svenska turistföreningen anför:

Friluftslivet vid och på stränderna har — särskilt sommartid — sin stora betydelse, och de flesta människor, vare sig de är bosatta på landet eller i staden, har under sommarens fritid sin största dragning till stranden för bad och vederkvickelse.

Strandens dragningskraft har också gjort, att allt flera sökt mark vid stränderna för att där bygga sin sommarbostad, och för många markägare har det därigenom blivit av stor ekonomisk betydelse att sälja strandtomter. Då de flesta människor ej kan bli ägare till strandtomt utan hänvisas till tillfälliga besök på stranden, har det blivit en samhällets angelägenhet att bereda möjlighet för sådana besök. Det föreslagna byggnadsförbudet för vissa strandområden skulle medverka till att bevara möjligheten för den icke strandägande befolkningen att vistas på strandområden enligt vedertagen »allmansrätt» och att denna del av befolkningen ej genom uppkomsten av tomtmark eller andra åtgärder utestänges från hittills tillgängliga stränder.

Svenska turistföreningen med sitt djupa intresse för friluftslivets former och villkor hälsar med glädje en lagstiftning, som avser att underlätta friluftsliv för stora grupper av Sveriges folk.

I några yttranden behandlas mera ingående den av utredningen diskuterade frågan, huruvida det i byggnadslagen upptagna generalplaneinstitutet kan anses innefatta ett tillräckligt underlag för en sådan reglering av strandbebyggelsen som utredningen åsyftar. Sålunda anför *länsarkitekten i Stockholms län*:

Generalplaneinstitutet i byggnadslagen medger möjligheter att förhindra bebyggelse på sådana områden, som man ur allmän synpunkt önskar hålla fria från bebyggelse. Svårigheter torde emellertid föreligga för små kommuner exempelvis skärgårdskommunerna att komma till rätta med de ersättningsfrågor, som uppstå när inom kommunerna från bebyggelse friläggas långa stränder avsedda för en större befolkning, exempelvis Storstockholms. Lösningen torde kunna nås regionplanevägen och ersättningarna böra drabba den stora kommunen, Stockholm, med omgivande kommuner eller regionkommunen, när frågan om detta organ kan nå sin lösning. Svårigheten att få fram tillräckliga strandområden synes emellertid så stor i vissa fall, att man måste överväga möjligheter att på andra vägar snabbare och mera rationellt skydda stränderna från bebyggelse, där dessa äro behövlige för bad- och friluftsliv och den rekreation tillgången till dessa kan innebära. Särskilt må tidsfaktorns betydelse understrykas. Det gångna årets undersökningar vid länsarkitektkontoret för att få fram lämpliga strandområden och fastighetsutredningar i samband härmed ha visat sig synnerligen tidskrävande. Skall man härjämte inordna resultatet i generalplaner, vilka sedan rutinemässigt skola behandlas och fastställas synes tidsutdräkten så stor att farhågor uppstå om icke under denna tid fastighetsbildning och bebyggelse kan försvåra en slutlig lösning.

Länsstyrelsen kan visserligen genom föreskrifterna i § 101 och 102 i byggnadslagen meddela förbud som skyddar mot bebyggelse under den tid, som

krävs för upprättande och fastställande av generalplan, 5 år eller mera. Men i fråga om fastställelse av områden, som ej få användas för enskilt byggnad kräves kommunens medverkan innebärande en icke oväsentlig osäkerhet.

Vägen kan kanske betecknas som framkomlig om också obekvämt. En särskild lag skulle snabbare kunna föra till målet.

Länsarkitekten tillstyrker därför det föreliggande förslaget.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser, att en komplettering av gällande lagstiftning erfordras för att effektivt förebygga ett ur friluftslivets synpunkter icke önskvärt utnyttjande av strandområdena. Även om det i och för sig skulle vara möjligt att genom planläggning enligt byggnadslagen — närmast genom användande av institutet fastställd generalplan — i förevarande avseende reglera strandbebyggelsen, syntes det länsstyrelsen uppenbart, att nämnda metod vore alltför omständlig för att lämpligen komma till användning för vinnande av en dylik reglering. Det sagda torde enligt länsstyrelsen obetingat gälla, där planläggning ej påkallades av andra skäl. Men även i andra fall skulle förfarings sättet merendels vara mindre ändamålsenligt, särskilt med hänsyn till den därmed förbundna avsevärda tidsutdräkten.

Även *överlantmätaren i Kronobergs län* — som understryker det mycket stora samhällsintresset av att frågan om en reglering av bebyggelsen på de ur friluftssynpunkt värdefulla strandområdena blir löst på ett lämpligt sätt — uttalar att syftemålet torde kunna vinnas enklare och framför allt snabbare med en särskild strandlag än med utnyttjande av generalplaneinstitutet.

Några remissinstanser ställa sig emellertid tveksamma till riktigheten av detta resonemang. I en inom *länsstyrelsen i Västmanlands län* upprättad promemoria, vilken åberopas av länsstyrelsen såsom dess eget yttrande, heter det sålunda:

Även om det behov av lagbestämmelser på området, som redan konstaterats, alltjämt kan anses föreligga, måste man dock fråga sig, om för detta ändamål en speciell lagstiftning är behöfvlig till skydd för de strandområden, som kunna vara behöfvliga för att åt ett större antal människor trygga möjligheten till bad och friluftsliv vid vatten, eller om icke detta behov kunde tänkas bli tillgodosett genom tillämpning av redan befintliga lagbestämmelser, i första hand då de i den nu gällande byggnadslagstiftningen. Om denna sistnämnda väg är framkomlig, synes den hava bort undersökas, och den mera begränsade lagstiftningen anstå, till dess en sådan visat sig oundgängligen nödvändig. Strandutredningen synes själv icke hava varit främmande för en sådan lösning av frågan, då den, på sätt framgår av uttalandet å s. 93 i betänkandet, varit medveten om, att det i och för sig är möjligt att genom planläggning enligt byggnadslagen anordna en reglering av strandbebyggelsen i syfte att tillgodose allmänhetens behov av fritidsområden, samt att det planinstitut, som kunde användas för en sådan reglering, såvitt avser glesbebyggelse, vore en fastställd generalplan. Utredningen har även i detta sammanhang framhållit, att det i vissa fall kunde vara lämpligare att upprätta en generalplan, i vilken strandområdena undantoges från bebyggelse, än att utfärda förbud enligt strandlagen. Byggnadslagens planbestämmelser och det nu föreslagna regleringsförfarandet med särskilda strandförbud finge därför enligt strandutredningens egen uppfattning anses såsom alternativa. Strandutredningen har dock erinrat om, att planläggning vore ett omständligt, tidskrävande och kostsamt medel att vinna en bebyg-

gelseplanering, vilket därför enligt utredningens mening av praktiska skäl talade emot användningen av byggnadslagens planeringsbestämmelser för enbart en reglering med så begränsat syfte som att skydda stränderna mot olämpligt byggande.

Man torde kunna fråga, om icke med utredningens egna utgångspunkter, sådana de nu framförts, resonemanget bort leda till förslag om en provisorisk lagstiftning med ersättningsregler för markägaren i avbidan på att generalplaner mera allmänt hunne upprättas. Då man i utredningen och det med all rätt gör gällande, att det är inbyggarna i de stora städerna och de större industricentra, som i första hand böra få tillfälle till rekreation, torde man även kunna förvänta, att just omkring dessa orter generalplaneringen icke skall dröja så länge.

Även *överlantmätaren i Gotlands län* anser, att då det redan nu finnes ett instrument, nämligen generalplan, med vilket man kunde komma till rätta med här ifrågavarande spörsmål, strandlagen i varje fall alltjämt borde givas en provisorisk karaktär, till dess gällande lagar om bebyggelse och fastighetsbildning hunnit överarbetas i erforderlig omfattning.

Det må i detta sammanhang nämnas att — vilket kommer att framgå av den följande framställningen — ytterligare några remissinstanser av olika skäl givit uttryck åt uppfattningen att strandlagstiftningen borde bibehålla en provisorisk karaktär.

Vad härefter beträffar de fyra yttranden, vari gjorts gällande att något behov av en strandlagstiftning icke föreläge, må till en början nämnas att *länsstyrelsen i Jönköpings län* sagt sig knappast kunna dela strandutredningens mening att strandskyddet, vad glesbebyggelsen anginge, ej vore enligt byggnadslagen ordnat så, att man rimligen kunde nöja sig därmed. Till stöd för sin uppfattning anför länsstyrelsen:

Ehuru företagen inventering i stort sett gett vid handen att förbudsåtgärder inom Jönköpings län för närvarande endast i relativt ringa omfattning kunna anses påkallade, kan läget i någon mån bli ett annat om byggnadsrestriktionerna lättas. Å andra sidan måste ihågkommas att tätbebyggelse utan planläggning redan enligt byggnadslagen är förbjuden. Att en tillåten glesbebyggelse skulle utestänga allmänheten från rimlig tillgång till badplatser torde i vart fall i detta län bli ganska sällsynt. I den mån särskild reglering även av glesbebyggelse över huvud taget kan komma att visa sig erforderlig för bibehållande av vissa badplatser, torde den kunna ske inom ramen för gällande byggnads- och fastighetsbildningslagstiftning, som utan större svårigheter torde kunna anpassas även efter ifrågavarande ändamål.

Riksförbundet landsbygdens folk intar en ännu mer avvisande hållning. Visserligen säger sig förbundet kunna i princip dela utredningens uppfattning, att ännu ej exploaterade strandområden inom vissa av friluftslivets behov bestämda gränser böra bibehållas obebyggda, men förbundet kan icke inse att detta syfte bör genomföras med hjälp av en tvångslagstiftning med den inskränkning i äganderätten som därav följde. Enligt förbundets mening föreläge tillräckliga möjligheter enligt de nu gällande lagarna att taga erforderliga områden i anspråk. Städer och samhällen, som hade intresse av att skaffa sin befolkning rekreationsställen, borde kunna tillgripa expropria-

lionsmöjligheten och i övrigt använda sig av de utvägar, som gällande lagstiftning medgäve. Förbundet har därför avstyrkt det framlagda förslaget.

Fastlighetsägareförbundet yttrar:

Huvudsyftet med ifrågavarande lagstiftning — att i största utsträckning hålla våra stränder fria från bebyggelse, så att även den icke strandägande befolkningen beredes tillfälle till bad och friluftsliv — är ur social synpunkt beaktansvärt. Men lika litet nu som för två år sedan vid tillkomsten av den provisoriska strandlagstiftningen hava övertygande skäl förebragts för att en särskild lagstiftning skulle vara nödvändig för att uppnå ifrågavarande syfte. Strandbebyggelsen kan enligt förbundets mening på ett tillfredsställande sätt regleras genom byggnadslagens stadganden, främst dem som avse generalplan samt byggnadsförbud enligt 86 och 122 §§. Jorddelningslagens bestämmelser i 19 kap. angående avstyckning kan dessutom — vilket synes ha förbigått utredningen — öppna möjligheter för myndigheterna att i samband med avstyckningsförrättningar inom strandområden beakta de syften, vilka nu ifrågavarande lagstiftning avser att fullfölja. Det är också att förvänta, att ett genomförande av lagstiftningen kommer att minska kommunernas intresse av att genom förvärfv av markområden bereda friluftsrervat för invånarna, ett förfarande som enligt förbundets uppfattning är det principiellt riktiga för att underlätta möjligheterna till friluftsliv vid stränderna.

Även *skogsägareförbundet* anser, att de syften man vill ernå med en särskild strandlag kunna på ett tillfredsställande sätt tillgodoses inom den nuvarande byggnadslagstiftningens ram i förening med positiva åtgärder från kommunernas sida för anordnande av fritidsområden på mark, som äges eller disponeras av kommunerna. Förbundet yttrar:

Skogsägareförbundet anser, att inom områden i omedelbar närhet av tätorter behov kan föreligga att reservera lämpliga strandområden för allmänhetens friluftsliv. Det bör emellertid i första hand vara en kommunernas angelägenhet att å egen mark eller å mark, som vid behov förvärfvas för ändamålet, avsätta och upplåta lämpliga strandområden för nämnda syften. I den mån detta på grund av lokala förhållanden icke kan ske, torde generalplaninstitutet mycket väl kunna användas för behövlig reglering av bebyggelsen inom strandområdena. Inom områden, som ligga närmast tätorterna, torde sålunda något behov av en speciell lagstiftning för strandbebyggelsen icke föreligga.

Icke heller beträffande områden på större avstånd från bebyggelsecentra föreligger enligt förbundets mening något så allmänt behov av en bebyggelse-reglering, att en särskild lagstiftning är påkallad. Men jämväl inom dessa yttre områden torde det stundom vara lämpligt, att kommunerna å egen mark eller å mark, vartill nyttjanderätt förvärfvats, anordna och upplåta speciella fritids- och campingområden. Skulle förhållandena bli sådana, att risk föreligger, att den spontana glesbebyggelsen i någon ort tar så stora proportioner, att tillgången till behöfliga fritidsområden blir knapp, torde även inom sådana orter generalplan kunna på kommunalt initiativ upprättas för glesbebyggelsens reglering.

Sedan härmed remissinstansernas inställning till frågan om behovet av en lagstiftning redovisats, övergår jag till att återgiva yttrandenas innehåll rörande riktlinjerna för en lagstiftning till stränder-

n a s s k y d d. Inledningsvis må därvid nämnas, att det stora flertalet av de omkring etthundra remissinstanserna tillstyrkt en lagstiftning efter huvudsakligen de riktlinjer, som angivits i betänkandet. Några av dessa instanser önska dock, att naturskyddets intressen måtte uttryckligen beaktas i lagtexten. I några få yttranden hävdas att lagstiftningsproblemet borde ha angripits från andra utgångspunkter än som skett i strandutredningens förslag. Ett par remissinstanser göra gällande, att den nu väsentligen på sedvana grundade allemansrätten borde bli föremål för en uttrycklig reglering, innan strandlagstiftningen göres definitiv. Några remissinstanser göra gällande, att lagstiftningen bör bibehålla sin provisoriska karaktär. Rent avstyrkande eller i varje fall mycket negativa yttranden beträffande utformningen av den föreslagna lagstiftningen ha avgivits av länsstyrelserna i Jönköpings och Skaraborgs län, överlantmätnarna i Stockholms, Gotlands och Västmanlands län, länsarkitekten i Gotlands län samt riksförbundet landsbygdens folk, fastighetsägareförbundet, lantbruksförbundet och skogsägareförbundet.

Ur de yttranden, i vilka ett mera allmänt omdöme av utpräglat positiv art fällt om strandutredningens förslag, må här återgivas följande. *Lantmäteristyrelsen* har funnit förslaget i allt väsentligt väl avvägt med hänsyn till de intressen, som därigenom skola regleras, och anser att utredningen på ett lämpligt sätt tillgodosett möjligheterna att meddela förbud mot bebyggelse till skydd för strandintressena. Utredningens uttalanden om avvägningen mellan olika intressen förtjänade enligt lantmäteristyrelsen att bli ett rättesnöre för det praktiska handlandet i nämnda hänseende. *Hovrätten för Västra Sverige* yttrar, att den ur det allmännas intressen erforderliga regleringen av hithörande ämnen i materiellt hänseende lämpligen syntes böra i huvudsak få det innehåll som av utredningen föreslagits. Även *hovrätten för Nedre Norrland* ansluter sig i princip till de riktlinjer, utredningen angivit. Den föreslagna lagstiftningen syntes i stort sett väl ägnad att tjäna det avsedda syftet utan att otillbörligen inkräkta på enskild rätt. Också *överståthållarämbetet* finner förslaget i huvudsak väl ägnat för förverkligande av det angelägna syftet att såvitt möjligt bevara ur friluftssynpunkt värdefulla strandområden såsom rekreationsplatser åt allmänheten.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anför:

Enär länsstyrelsen alltjämt har och under tiden efter januari 1950 befasts i den uppfattningen, att strandlagsförbuden ha en betydelsefull uppgift att fylla för säkrande åt allmänheten av tillgång till platser för bad och friluftsliv vid hav, sjö eller vattendrag, får länsstyrelsen i princip tillstyrka, att en definitiv lagstiftning i ämnet snarast möjligt genomföres. Härvid vill emellertid länsstyrelsen framhålla följande.

I betänkandet anföres, att de strandområden, som äro i behov av skydd, i synnerhet äro områden i sådan närhet av tätorterna, att de lämpa sig för dagsutflykter för dessas befolkning, och att andra områden av intresse i sammanhanget äro sådana, som äro belägna invid mera allmänt trafikerade kommunikationsleder och erbjuda lämpliga tillfällen till raster och uppehåll. I anledning härav får länsstyrelsen understryka vad som anfördes re-

dan i dess yttrande över förslaget till provisorisk strandlag därom, att det intresse, som den ifrågasatta lagstiftningen skall tillgodose, icke minst är av betydelse för landsbygdens folk, som har ett starkt behov av och i allmänhet livligt uppskattar möjligheten till att utan att färdas allt för långa vägar få tillgång till utflyktsplatser vid våra kuster och större sjöar. Den rekreation och det intryck av naturskönhet, som därvidlag kan erhållas, är — anförde länsstyrelsen — ett icke oväsentligt bidrag till trivseln på landsbygden. I enlighet med denna uppfattning anser länsstyrelsen, att man vid genomförande av den ifrågasatta regleringen bör ha dessa landsbygdsintressen lika väl i ögonsikte som tätortsbefolkningens önskemål.

Ett auktoritativt uttryck för reaktionen i lantmätarkretsar återfinnes i det yttrande, som avgivits av *Sveriges lantmätareförening*. Där anföres, att en lagstiftning, som skall innebära ett skydd för allemansrättens utövning och samtidigt inskränka markägarnas möjlighet att förfoga över sin mark, berör många känsliga avvägningsproblem men att det förefölle, som om strandutredningen bemästrat svårigheterna och funnit en form för lagstiftningen, som i stort sett kunde tillfredsställa såväl friluftsinterret som markägaresynpunkterna. *Överlantmätaren i Örebro län* fäller det omdömet, att strandutredningens förslag syntes vara i stort sett ändamålsenligt, enkelt och lämpligt avvägt med hänsyn till såväl fritids- som jordägareintressen, ehuru i några punkter invändningar syntes motiverade. *Överlantmätaren i Norrbottens län* anför, att förslaget liksom den provisoriska strandlagen byggde på ett skydd för allemansrättens utövning i första hand genom kontroll av nybebyggelse m. m. inom vissa av länsstyrelsen utvalda områden och tillägger att han, som ansåge denna anordning vara den lämpligaste, i princip tillstyrkte förslaget. *Överlantmätaren i Jämtlands län*, yttrar, att han med hänsyn till de klarläggande uttalanden angående de föreslagna bestämmelsernas avsedda innebörd, som funnes i betänkandet, ej hade något att erinra mot lagförslaget.

Svenska landskommunernas förbund har i princip tillstyrkt förslaget; vice ordföranden, godsägaren Gustaf Nilsson i Göingegården, har dock varit skiljaktig och avstyrkt förslaget, enär han ansett en särskild lagstiftning i ämnet icke vara av behovet påkallad. Förslaget tillstyrkes i stort sett även av *landsorganisationen i Sverige* och *turistföreningen*.

I några av yttrandena har, såsom redan antytts, frågan om n a t u r s k y d e t s roll närmare berörts. Sålunda beklagar *länsarkitekten i Östergötlands län*, att den med hänsyn till landskapsbildens bevarande olämpliga bebyggelsen och tomtplatsbildningen, som förekomme på utskjutande ud-dar och högre markområden och vilken det syntes svårt att komma till rätta med, ej berörts av utredningen. *Samfundet för hembygdsvård*, som anser den planerade lagstiftningen vara av den allra största betydelse, föreslår att byggnadsförbud skall kunna meddelas jämväl i syfte att skydda naturen. Även *svenska naturskyddsföreningen* har understrukt, att strandbebyggelsens reglering borde ske även med landskapsvården för ögonen. I detta sammanhang må vidare nämnas att även *länsstyrelsen i Kronobergs län* ansett att i den mån strandbebyggelse medgäves, denna borde regleras så att strän-

dernas skönhetsvärden i möjligaste mån bevarades. I samma fråga uttalar *statens fritidsnämnd* följande:

Att genom den planerade lagstiftningen allmänhetens bästa får träda i förgrunden och att allemansrätten sålunda icke inskränkes invid våra ännu orörda stränder är från nämndens synpunkt väsentligt. Det står även klart, att syftet med regleringen är socialt och att icke enbart estetiska eller eljest kulturella synpunkter kunna få bliva avgörande vid reglering av bebyggelse inom ett visst strandområde. Vid närmare granskning av de åtgärder, som på grund av den provisoriska lagstiftningen i frågan vidtagits genom en del länsstyrelser försorg, har nämnden emellertid med tillfredsställelse kunnat konstatera, att hänsyn tagits även till estetiska synpunkter. Då enligt nämndens uppfattning här ifrågavarande lagstiftning icke föreslagits väsentligen för att trygga befolkningens tillgång till friluftsbad eller för att tillskapa särskilda rekreationsplatser åt allmänheten, är det enligt nämndens mening betydelsefullt, att inom stränderna bevaras möjligheter till trivsel liksom att där jämväl tillvaratages landskapets skönhet. Denna ram för friluftslivet är väsentlig, och utan denna blir friluftslivet icke den andliga och kroppsliga vederkvickelse, som är utmärkande för detsamma. Förhoppningen från nämndens sida är därför, att kravet att åt allmänheten trygga platser för bad och friluftsliv på ett klokt sätt kombineras med önskemålen att härvid bör beaktas även betydelsen av estetiska och allmänt kulturella intressen för allmänhetens friluftsliv. Helt naturligt är det därtill väsentligt, att all hänsyn tages till markägarnas intressen, så att dessa åsamkas minsta möjliga intrång på grund av denna lagstiftnings tillkomst.

I detta sammanhang vill nämnden särskilt betona nödvändigheten av att kommuner, föreningar och andra sammanslutningar jämväl i framtiden vidtaga åtgärder för att ordna bad och särskilda fritidsområden. Kravet på dylika åtgärder är på intet sätt tillfredsställt genom byggnadsförbud inom vissa strandområden i enlighet med den föreslagna lagstiftningen.

Efter att nu ha återgivit dessa mera allmänt positiva omdömen om riktlinjerna i strandutredningens förslag övergår jag till att redovisa de yttranden, i vilka själva huvudsyftet med lagförslaget — nämligen att bevara allemansrätten inom områden där denna för närvarande kan utövas — närmare beröres. Härvid må till en början nämnas, att *Svea hovrätt* betonat vikten av att lagstiftning i ämnet ej finge verkningar, som inskränkte markägares rätt att råda över sin mark utöver vad den för närvarande erkända allemansrätten föranledde. Huruvida sådana verkningar skulle kunna undvikas torde framför allt — fortsätter hovrätten — bli beroende av den anda, vari reglerna tillämpades. Visserligen medgäve förslaget en diskretionär prövning, men då denna anförtrotts åt länsstyrelserna, kunde förväntas att de ingripanden, som komme till stånd med stöd av lagen, icke skulle falla utom ramen för vad som åsyftats. I belysning av vad sålunda anförts hade hovrätten icke funnit anledning att framställa erinringar mot huvudgrunderna i förslaget. *Lantmäteristyrelsen* yttrar i detta avseende:

Det nu föreliggande förslaget avser liksom den provisoriska strandlagen att så långt detta är nödvändigt och möjligt åt allmänheten för friluftssändamål bevara sådana strandområden, till vilka den redan äger tillgång på grund av allemansrätten. Utredningen har icke syftat till att öppna nya möjligheter för allmänhetens friluftsliv och har därför icke ansett nödvän-

digt att reglera eller utvidga allemansrätten. Lantmäteristyrelsen delar utredningens uppfattning rörande denna målsättning. Det torde emellertid icke vara osannolikt, att personer som idka friluftsliv eller lokala sammanslutningar av sådana personer vid sin kontakt med jordägarna ibland komma att åberopa strandlagen såsom stöd för en utvidgad allemansrätt. Dylika missförstånd voro talrika i samband med tillkomsten av den provisoriska lagen. Styrelsen anser därför att det vore värdefullt om det i den nya lagen infördes en erinran av innehåll, att vad i lagen stadgas icke i och för sig medför någon utvidgning av alle mans rätt att färdas över eller eljest uppehålla sig å annans område. Genom en dylik bestämmelse skulle lagens verkliga innebörd bättre framträda för allmänheten.

Överlantmätaren i Stockholms län, vilken såsom tidigare angivits ställt sig avvisande till lagförslaget, är inne på en liknande linje och anför:

Allemansrätten uppges kunna ha stöd i mellan raderna, utom annat, 24 kap. 4 § strafflagen, där tagande av olovlig väg förbjödes över tomt eller plantering eller över annan äga som kan skadas därav. Med utgång härifrån skulle alltså en förutsättning för allemansrätt att beträda annans äga vara att ägan ej kan skadas därav. Faran för att sådan skada kan uppkomma får ej underskattas då det gäller sådan allemansrätt som avses med strandlagstiftningen. Här är det nämligen ej fråga om någon enstaka persons mer eller mindre tillfälliga beträdande av annans mark utan saken gäller mera långvarigt vistande där. Även om man kanske i allmänhet ej behöver räkna med en formlig invasion av besökande kan det dock ofta komma att röra sig om samtidigt besök av ett flertal människor. Dessa besök komma också huvudsakligen att äga rum under den för marken och vad därpå växer och i övrigt finnes mest ömtåliga årstiden. En direkt erinran om den restriktion i utövandet av allemansrätten som ligger i skaderisken vore därför på sin plats i den föreslagna lagen eller i tillämpningskungörelsen.

Även *lantbruksförbundet* betonar riskerna av att allemansrätten inom de av lagen skyddade strandområdena kommer att utövas orimligt hårt ur markägarens synpunkt. Förbundet anför:

Det finnes anledning antaga att utövandet av allemansrätten på sina ställen kan ske i sådan omfattning, att markägaren får vidkännas ett intrång, som är oerhört mycket större än vad denna rätt i princip medger. Kommunerna ha viss skyldighet att främja sina innevänares friluftsliv och detta sker ofta genom att de anlägga kommunala friluftshad, lägerplatser o. dyl., dit särskilda kommunikationer ordnas. Om utredningens förslag upphöjes till lag, torde det te sig helt naturligt för kommunerna att ordna lägerplatser i anslutning till enligt strandlagen fria stränder. Dessa bli då nyttjade i en utsträckning, som överskrider vad allemansrätten tillåter och strandlagstiftningen avser. Markägaren skulle icke äga rätt till ersättning för detta intrång och synes sakna möjlighet att skydda sig däremot. Förbundet har icke funnit att utredningen observerat möjligheten av att allemansrätten på detta eller andra sätt missbrukas eller utnyttjas så intensivt, att den i själva verket överskrides.

I detta sammanhang må nämnas att ett par remissinstanser ifrågasatt, huruvida icke med förslagets vidare behandling borde få anstå i avbidan på allemansrättens reglering och om ej den provisoriska lagens giltighetstid i anslutning därtill borde förlängas. Detta är fallet med länsstyrelserna i Östergötlands och Jämtlands län. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* motiverar sin ståndpunkt på följande sätt:

Strandutredningen understryker att den föreslagna lagstiftningen icke avser att bereda ökad rätt för allmänheten att beträda och för fritidsändamål begagna annans mark utan endast att så långt det är nödigt och möjligt trygga utövningen av denna s. k. allemansrätt. Denna på sedvana grundade rätt är dock icke klar och ostridig i fråga om innehåll och omfattning och de försök, som gjorts att med hänvisning bland annat till strafflagens regler i hithörande ämnen definiera allemansrätten hava icke lett till resultat, som kunna tillmätas allmängiltigt vitsord. Med hänsyn till det intima sambandet mellan strandlagstiftningen och allemansrätten och de betydande ingrepp i markägarnas rätt att disponera över sin mark, som kunna föranledas av denna lagstiftning, finner länsstyrelsen det synnerligen önskvärt att en legal reglering av allemansrätten kunde åvägbringas innan en definitiv strandlagstiftning kommer till stånd. En sådan reglering torde för övrigt vara av grundläggande betydelse för all fritidslagstiftning och av utomordentligt intresse för såväl allmänhet som markägare.

Och länsstyrelsen i Jämtlands län anför:

Innebörden av allemansrätten är, såvitt länsstyrelsen kunnat finna icke fullt klarlagd. Det är bl. a. oklart huruvida allemansrätten skall anses innefatta även rätt till camping. Det framstår såsom mycket angeläget att innebörden av allemansrätten fullt klarlägges innan genom lagstiftning länsstyrelserna tilläggas befogenhet att för friluftsjändamål förfoga över sådan mark, som allmänheten anses äga tillträde till. Konsekvenserna av ett sådant förfogande böra vara fullt klara.

Några andra remissinstanser ha understrukit strandutredningens uttalande om önskvärdheten av att allemansrätten blir föremål för utredning, utan att dock yrka att detta skall ske innan en strandlagstiftning kommer till stånd. Sålunda har *skånska hovrätten* anført, att även om det för närvarande icke kunde anses nödvändigt att i samband med förevarande lagstiftning åvägbringa en reglering av allemansrätten, behov därav kunde uppkomma, därest den föreslagna lagstiftningen skulle föranleda ett intensivare utnyttjande av skyddade områden än hittills varit vanligt. Spörsmålet borde därför enligt hovrättens uppfattning ägnas fortsatt uppmärksamhet. En annan remissinstans som med skärpa understrukit angelägenheten av att allemansrätten blir föremål för en laglig reglering är *Sveriges riksidrottsförbund*, som i detta avseende åberopar ett från svenska orienteringsförbundet inhämtat yttrande.

Samtidigt med att strandutredningen, enligt vad förut framhållits, angivit målsättningen för sitt lagförslag vara, att allemansrätten skall kunna bevaras å strandområden, där nämnda rätt för närvarande kan utövas, men icke utsträckas till områden där så icke är fallet, har utredningen — såsom i det föregående likaså refererats — dock utgått från att förordnanden om byggnadsförbud och vissa andra förbud med stöd av lagen skola kunna meddelas även beträffande områden av sistnämnda slag. Utredningen har motiverat denna sin ståndpunkt därmed, att om icke möjlighet funnes att hindra uppförande av byggnad å en »tomt», som uppkommit kring en redan befintlig bostadsbyggnad, den nuvarande tillgången till rekreationsplatser för allmänheten icke skulle kunna effektivt skyddas. Genom uppförande av nya bo-

ningshus i utkanterna av en tomtplats skulle nämligen denna kunna utvidgas till områden, där allmänheten nu äger färdas och vistas. Denna utredningens ståndpunkt har kritiserats av några remissinstanser, som gjort gällande att utredningen därmed i ett viktigt hänseende gått längre än vad den principiella utgångspunkten — allemansrättens bevarande — motiverade. En av dessa instanser, *lagberedningen*, anför sålunda att det dock väl kunde förekomma fall, då allemansrätt till området på grund av bestämmelserna i 24 kap. 4 § strafflagen vore helt utesluten. Dessa fall, då alltså tomt och plantering eller eljest åker eller andra ägor, vilka sommartiden kunde skadas genom beträdande, utfyllde fastighetens hela strand, torde i själva verket — anför lagberedningen — utgöra en ganska stor grupp. Ur allemansrättslig synpunkt saknade i sådana fall förbudet all betydelse, men man kunde icke bortse från den belastning som därigenom komme att åvila fastigheten.

Även *lantbruksförbundet* kritiserar utredningens resonemang i denna del och anför:

Strandutredningen synes i sin motivering vilja nå fram till påståendet att den föreslagna lagstiftningen ej nämnvärt avviker från gällande rättsprinciper. Utredningen hänvisar till allemansrättens sedvanerättsliga inskränkning i jordägarens föfogandefrihet samt till ett antal uppräknade legala inskränkningar däri. Utredningens förslag utvidgar emellertid allemansrätten. Nu ger densamma vika för äganderätten, men enligt utredningen skall förhållandet i princip bli det omvända inom de av strandlagen drabbade områdena. Utredningens förslag kommer därutöver att beröra »tomter», där allemansrätten för närvarande ej får utövas (betänkandet s. 74). Detta går utöver vad utredningen själv anför om att rekreatjonsbehovet måste tillgodoses — utöver genom det allmännas markförvärv — »på samma sätt som hittills, nämligen genom att utnyttja de möjligheter allemansrätten medger» (betänkandet s. 67).

Fastighetsbildningssakkunniga anse, att strandutredningen i sin nu berörda strävan att hindra ett kringgående av meddelade förordnanden drivit kravet på fullt effektivt strandskydd längre än som vore erforderligt och skäligt. Risker för att, om »tomter» undantoges från reglering, denna skulle kringgåas i nämnvärd utsträckning torde enligt de sakkunnigas mening ej vara så stor att den uppvägte de olägenheter för markägarna, som skulle orsakas av regleringen. En ledamot, byråchefen Lundgren, har dock reserverat sig i denna del till förmån för strandutredningens ståndpunkt och därvid anfört, att det numera icke vore en ovanlig företeelse att en fastighetsägare uppförde sommarstugor för uthyrning på sin mark och att det torde kunna uppvisas talrika exempel på olämplig lokalisering av dylik bebyggelse. Det syntes reservanten bl. a. därför önskvärt, att länsstyrelsen bereddes möjlighet att med stöd av strandlagen förhindra tillkomsten av uppenbart olämpligt placerad bebyggelse på redan förut bebyggda fastigheter.

I övrigt har den nu diskuterade frågan berörts endast av länsstyrelsen i Västerbottens län och av lantmäteristyrelsen. Sålunda anför *länsstyrelsen i nämnda län*, att den icke bestrede det berättigade i strandutredningens

ståndpunkt men att länsstyrelsen ville framhålla angelägenheten av att förbuden icke gjordes vidsträcktare än som vore nödvändigt för att tillgodose syftet med lagstiftningen, nämligen att reglera bebyggelsen å stränder där allemansrätt råder. Det hade nämligen visat sig, att allmänheten lätt uppfattade ett byggnadsförbud av detta slag såsom medgivande för en var att utan hänsyn till områdets karaktär beträda detsamma. Det syntes länsstyrelsen önskvärt att lagtexten så utformades, att en dylik missuppfattning undvekes. *Lantmäteristyrelsen* anser i likhet med utredningen det icke lämpligt att från byggnadsförbud generellt undantaga »tomt» omkring redan befintlig bebyggelse liksom heller icke för bostadsändamål redan bildade, men icke bebyggda fastigheter. Styrelsen har därvid utgått från att huvudsyftet med att inbegripa nämnda områden under ett förbud icke varit att förhindra all vidare bebyggelse utan att det väsentliga vore att länsstyrelserna finge möjlighet att medverka till att nya byggnader gäves ett läge, som icke onödigtvis inkräktade på de allmänna strandintressena men som ändock framstode som antagbar för fastighetsägaren. I praktiken torde sålunda enligt lantmäteristyrelsens mening ytterst sällan bli fråga om totalförbud att bebygga dylika fastigheter.

Det i lantmäteristyrelsens yttrande berörda problemet huruvida för bostadsändamål redan bildade men ej bebyggda fastigheter borde generellt undantagas från byggnadsförbud — ett problem som livligt debatterades under förarbetena till den provisoriska strandlagen — har nu berörts endast av ett par remissinstanser. Sålunda anför *överbantmätaren i Kronobergs län*, att det hade varit önskvärt, att i övergångsbestämmelserna intagits att lagen icke skall gälla beträffande områden, som avstyckats före ikraftträdandet av lagen om tillfälligt byggnadsförbud. Det kunde till exempel icke vara riktigt att område, som förvärvats och avstyckats före denna tidpunkt men som ej kunnat byggas på grund av rådande byggnadsreglering, icke nu skulle få byggas utan särskilt tillstånd av länsstyrelsen. En lojal markägare kunde här tänkas komma i sämre ställning än en som byggt i strid mot gällande bestämmelser. Troligen komme väl länsstyrelsen att i sådana fall lämna medgivande till uppförande av byggnad; men en generell bestämmelse härom skulle säkerligen borttaga en onödig missnöjesanledning och samtidigt minska en del »krångel». Samma mening omfattas av *fastighetsbildningsakkunniga*, som anse att övervägande skäl tala för att lagstiftningen icke göres lillämplig i sådana fall, då någon redan förvärvat mark inom ett strandområde i avsikt att för egen räkning bebygga den men av någon anledning, exempelvis på grund av gällande byggnadsrestriktioner, icke ännu fullföljt denna avsikt. Emellertid torde, anse de sakkunniga, såväl för sist angivna fall som i fråga om redan bebyggda »tomter» böra gälla, att endast redan bildade fastigheter, vilkas areal ej överstege en viss i lagtexten angiven normalstorlek för bostadsfastigheter, borde automatiskt undantagas från byggnadsförbud (jämför s. 51 i betänkandet). En erinran om ifrågavarande undantag syntes i förekommande fall böra göras i länsstyrelsens förordnande. Även i denna del har byråchefen Lundgren reserverat sig och anfört:

Jag förstår väl de sakkunnigas skäl att föreslå att avstyckade och försålda men icke bebyggda bostadsfastigheter undantagas från förbud mot bebyggelse. Inom åtskilliga av landets ur fritidssynpunkt betydelsefulla strandområden torde emellertid antalet redan färdigbildade men icke bebyggda fastigheter vara avsevärt. Det är icke alltid så lätt att avgöra, om de förvärvats för bostadsändamål — de kunna utgöras av avsondrade lägenheter, vid skifte utbrutna mindre ägolorter, »rester» av exploateringsfastigheter, »ödetorp», där byggnaderna rivits eller brunnit ned, o. dyl. — och de kunna ha vandrat genom många ägares händer under tidernas lopp. Jag anser sålunda att det torde bli svårt att i praktiken avgränsa den grupp fastigheter de sakkunniga närmast haft i sikte. Härtill kommer att huvudsyftet med att inbegripa dessa fastigheter under strandlagstiftningen, såvitt jag förstått strandutredningen rätt, icke varit att *förhindra*, att de bebyggas utan att medverka till en placering av den tillämnade bebyggelsen, som icke onödigtvis inkräktar på de allmänna strandintressena men som ändock framstår som antagbar för fastighetsägaren. Erfarenheterna av den provisoriska strandlagen bestyrka även enligt min mening, att länsstyrelserna torde komma att behandla dessa grannliga ärenden med tillbörlig hänsyn till fastighetsägarnas intressen. På grund av vad som anförts har jag icke funnit anledning till erinran mot strandutredningens ståndpunkt i här berörda avseenden.

Innan jag härefter övergår till att redogöra för de yttranden, i vilka ifrågasattes om ej lagstiftningen borde byggas upp på ett annat sätt än strandutredningen föreslagit, vill jag redovisa vissa under remissbehandlingen gjorda uttalanden om angelägenheten av att lagstiftningen tillämpas varsam. Sålunda framhåller *hovrätten för Övre Norrland*, att därest det föreliggande lagförslaget upphöjdes till lag, det vore synnerligen angeläget att vid tillämpningen av lagens 1 § verkställa en noggrann avvägning mellan å ena sidan allmänhetens intresse av att vissa strandområden bevaras såsom allmänna rekreationsplatser samt å andra sidan markägarens önskan att kunna draga nytta av sin mark genom att bebygga den för egen räkning eller sälja den som byggnadsmark. Det sätt, varpå länsstyrelserna komme att utöva sina i lagen lämnade befogenheter, torde för vida befolkningsskikt bli utslagsgivande för det sätt varpå lagstiftningen komme att bedömas. Även *fastighetsbildningssakkunniga* framhålla, att försiktighet synes böra iakttagas vid tillämpningen av den föreslagna lagen. När det gällde att bestämma bredden på område, som skulle avses med förordnande enligt lagen, torde sålunda särskilt böra tillses att möjligheterna till sommarstugebebyggelse i närheten av vatten ej onödigtvis försvärades. Även *överlantmätaren i Malmöhus län* — vilken faller det slutomdömet, att syftet med lagen komme att nås i stor utsträckning — betonar att lagens verkningsgrad väsentligt vore beroende av att hithörande frågor handhades med gott omdöme och smidig anpassning.

Vad härefter beträffar de yttranden, i vilka ifrågasatts om icke en lagstiftning i ämnet tekniskt borde läggas upp efter andra linjer än vad strandutredningen gjort, må till en bör-

jan nämnas att *lagberedningen* ansett, att den valda lösningen uppvisar brister ur effektivitetssynpunkt. Lagberedningen anför:

Meningen är att byggnadsförbuden och de övriga förbud, som kunna stadgas i anslutning därtill, medelbart skola få till följd, att allemansrätten till själva stranden bevaras. Ägaren av en strandfastighet kommer emellertid alltså att kunna inkräkta på allemansrätten eller bringa denna att alldeles upphöra genom att anlägga plantering eller uppodla marken till åker eller betesäng eller, om fastigheten bebygges, genom att sträcka ut området för tomten till större eller mindre del av förbudsområdet. Sålunda föreligger icke något hinder för fastighetsägaren att inom förbudsområdet plantera fruktträd, prydnadsträd eller andra växter, anlägga gräsmattor, rabatter och trädgårdsgångar eller anordna en lekplats eller en tennisbana. Fastighetsägarens möjligheter att sträcka ut tomten kring sitt boningshus ned till stranden bli självfallet mindre ju bredare det område är, inom vilket byggnadsförbudet upprätthålles. Där icke strandområdets naturbeskaffenhet lägger hinder i vägen kan fastighetsägaren emellertid inom strandområdet anlägga plantering utan samband med tomten. Man torde icke kunna förlita sig på att han skall underlåta åtgärder av nu nämnt slag endast därför att de ställa sig dyrbara. I många fall uppvägas säkerligen kostnaderna av en motsvarande ökning i fastighetens saluvärde, i andra fall åter sätter fastighetsägaren så stort värde på att få vara helt ostörd på sin fastighet att priset för denna förmån icke avskräcker honom. De nu anförda bristerna torde närmast komma att accentueras genom att den valda lösningen väsentligen bygger på det till sin innebörd så svävande tomtbegreppet.

En mera konsekvent lösning än den av utredningen valda skulle onekligen vara att beträffande vissa områden, där allmänheten för närvarande äger färdas och uppehålla sig, fastställa att dessa områden skulle för framtiden bibehållas under allemansrätt. Sannolikt skulle med en sådan uppläggning av lagstiftningen åtskilliga av de olägenheter, som äro förknippade med det nu framlagda förslaget, kunna undvikas. Å andra sidan torde, även vid den nu antydda lösningen, svårigheter komma att inställa sig. Såsom utredningen framhållit torde vissa av de olägenheter, som sammanhånga med den av utredningen valda utgångspunkten, kunna förebyggas dispensvägen. Med hänsyn till det nu anförda och då förslaget till sina grunder överensstämmer med den provisoriska lagstiftningen i ämnet, har beredningen ansett sig ej böra hemställa om förslagets omarbetning i nu antydd riktning.

Vidare må nämnas att en av fastighetsbildningssakkunniga, distriktslantmätaren Lundström, ansett det böra övervägas att genomföra strandskyddet på ett helt annat sätt än som skett i utredningens förslag. Lundström påpekar bland annat, att intet hindrade en jordägare från att — sedan han enligt de i förslaget upptagna reglerna erhållit ersättning för att glesbebyggelserätten ej fått utnyttjas till fullo — därefter för jordbruksändamål ändrade sin disposition av marken på sådant sätt, t. ex. genom markens uppodlande till åker, att utövandet av allemansrätten praktiskt taget omöjliggjordes. Lundström har vidare kritiserat, att utgången av ett ersättningsärende skulle kunna bli beroende av om jordägaren först sökte avstyckning och fick avslag på sin ansökan — i vilket fall ersättning icke

utginge — eller om han i stället omedelbart sökte dispens från ett byggnadsförbud enligt strandlagen, i vilket senare fall ersättning i händelse av avslag skulle utgå. Sammanfattningsvis anför distriktslantmätaren Lundström:

Enligt min uppfattning borde det övervägas att uppbygga strandskyddet genom ett generellt förordnande att inom strandremsa av viss angiven bredd, t. ex. 60 meter, nybyggnad icke må uppföras utan länsstyrelsens tillstånd. Från förordnandet skulle undantagas alla redan färdigbildade och för sig upplåtna fastigheter under viss angiven arealgräns, t. ex. ett hektar. Förordnandet skulle givetvis ej gälla planlagda områden och ej heller vara tillämpligt beträffande byggnader, som avses för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln. Förordnandet skulle i första hand gälla stränderna vid havet och de stora sjöarna men skulle genom länsstyrelsens beslut kunna utsträckas att avse andra stränder. Länsstyrelsen skulle ha att bifalla sådana ansökningar om byggnadstillstånd som beröra stränder, vilka uppenbart ej ha intresse ur allemansrättslig synpunkt.

Om strandskyddet konstruerades på här skisserat sätt, synes intrånget i de enskilda markägarnas rätt bli så obetydligt, att någon ersättning till dem ej skulle behöva ifrågakomma. För ägarna av de större fastigheter, som komme att beröras av förordnandet, skulle det icke bli till nämnvärd olägenhet att bebyggelsen hölles tillbaka något från själva stranden. Såsom strandutredningen framhållit möjliggöres härigenom i stället en för jordägarna fördelaktigare exploatering av innanför liggande mark.

Givetvis skulle ett strandskydd efter dessa linjer ej vara tillfyllest för att trygga allemansrätten i alla situationer. Om det emellertid kompletterades med kommunala förvärv av områden som ha särskilt värde ur friluftssynpunkt, torde det i stort sett komma att visa sig tillräckligt.

Tanken att belägga alla stränder till viss lämplig bredd med byggnadsförbud har icke framförts i något annat yttrande. Jag vill emellertid i detta sammanhang återgiva ett uttalande av *överlantmätaren i Uppsala län*, som anför:

Effekten kan synas bli fullständig om alla stränder till lämplig bredd belades med förbud. Mot en sådan metod talar bl. a. att övervakningen torde bli svårare än om endast vissa områden uttagas. Vidare skulle dispensärendena onödigt belasta både allmänhet och prövande myndigheter, varjämte ersättningsfrågorna måste bli svårlösta. Mot metoden med särskilda förbudsområden talar att det för vederbörande myndigheter är ett mycket grannlaga och omständligt värv att välja ut områdena samt att begränsa och beskriva dem så att tveksamhet om deras omfattning ej behöver råda varken hos allmänheten eller de övervakande organen.

De hittillsvarande erfarenheterna från Uppsala län synas mig avgjort tala för att metoden med särskilda förbudsområden, som utformats redan i den provisoriska strandlagen, är att föredraga.

Överlantmätaren i Gotlands län hör till förslagets motståndare. Han anför:

Enligt min mening kan strandskyddet upprätthållas effektivt utan en definitiv strandlag. Detta bör kunna ske enligt följande huvudlinjer:

Strandlagen bör alltså givas provisorisk karaktär av ungefärligen nuvarande lydelse.

Om generalplaner såväl för stad som landet överarbetas i byggnadslagen, varigenom densamma bl. a. kompletteras med regler om ersättning till markägare samt ev. med regler rörande passage och förbud mot nedskräpning.

Städer och andra tätortskommuner skola svara för alla kostnader för fritidsområden, som i första hand anses erforderliga för dess innevånare.

En snabbinventering av samtliga stränder göres.

Generalplaner upprättas för reglering av alla strandområden, som böra avsättas till friluftsrervat.

Strandförbuden enligt 1 § upphävas automatiskt, så snart en generalplan fastställts.

Den provisoriska strandlagen upphäves senast 1960, då all mark för friluftsrervat bör vara reglerad genom fastställda generalplaner.

Ytterligare en remissmyndighet, nämligen *svenska naturskyddsföreningen*, har kritiserat själva den lagstiftningsmetod, som strandutredningen förordat. Naturskyddsföreningen — som anser att det rent psykologiskt ej syntes fullt lyckligt att behandla allmänhetens möjlighet att röra sig på annans mark som en rättighet — yttrar:

Den lagstiftning som skall ge allmänheten tillgång till bad och rekreation — och därmed bidra till den allmänna trivselen — bör ha en sådan utformning att den ej skapar onödig motsättning eller irritation. Regleringen av strandbebyggelsen behöver ej vara något annat än ett naturligt led i den allmänna byggnads-, jorddelnings- och naturskyddslagstiftningen. Allmänna uppfattningen är van vid att den enskildes förfoganderätt underkastas ganska hårdhänta inskränkningar såväl i byggnadslagen och dess föregångare som i jorddelningslagen. Man torde också ha tämligen klart för sig att dessa inskränkningar utgöra priset för ett ändamålsenligt disponerande av marken, vilken medför fördelar i andra hänseenden och ej föranleder ersättning annat än i särskilda fall. Att genom den starka tillströmningen av sommarstugor vid stränderna uppkommit särskilt behov av att där reglera bebyggelsen speciellt med hänsyn till friläggandet av stränderna borde ej behöva påkalla några principiellt nya motåtgärder. Enligt föreningens mening bör problemet därför angripas så att säga inifrån, såsom en länk i den reglering som varje fastighet är underkastad med avseende å användning eller delning. Däremot bör lagstiftningen ej utformas så att den felaktigt ger intryck av att det är huvudsakligen ett främmande och markägaren motsatt intresse som tillgodoses på dennes bekostnad. Tomtgärarna ha ju ofta själva i första hand nyttan av att stränderna hållas fria.

Ett exempel på kostnad, som friläggandet av stränderna medför, är att den som har en tomt nära sjön och vill känna sig någotsånär fredad blir nödsakad att även mot sjösidan bygga stängsel. Att han får bära denna kostnad synes enbart naturligt, om man ser strandens friläggande såsom en för lämplig planering erforderlig åtgärd, men ter sig mera stötande, om kostnaden betraktas främst som en följd av »allmansrättens» utvidgning.

Föreningen anser av anförda skäl angeläget att erforderliga lagbestämmelser om strändernas undantagande från bebyggelse, tomtplatsindelning o. s. v. inarbetas i byggnadslagen och jorddelningslagen och därigenom sätts i sitt naturliga sammanhang samt att, om detta ej kan ske nu, den särskilda strandlagen allenast får bli ett provisorium. Av vikt är naturligt-

vis att ingripande kan ske snabbt och utan onödig omgång. Nödvändiga föreskrifter till kontroll av bebyggelsen synas lämpligen kunna meddelas i form av eller i anslutning till utomplansbestämmelser, ett institut som kan användas såväl för stad som på landet. Dyliga bestämmelser kunna göras summariska men samtidigt effektiva. Någon sådan begränsning till ett 300 meter brett bälte som avses i 1 § andra stycket av förslaget kan svårligen vara nödvändig. Om man så vill, kunna naturligtvis vissa mera detaljerade anvisningar av mindre förbindande natur meddelas i byggnadsstadgan. I detta sammanhang vill föreningen framhålla, att ett behov finnes av ett enkelt planinstitut t. ex. för smärre öar och stränder i skärgården, där man ej kan tala om att tätbebyggelse förväntas. Det gamla, numera avskaffade institutet avstyckningsplan hade där en funktion att fylla. Med utomplansbestämmelser kan man dock komma ett stycke på väg.

I anledning av naturskyddsföreningens uttalande om utomplansbestämmelsernas användbarhet i byggnadsreglerande syfte inom strandområden må här återgivas några andra under remissbehandlingen gjorda uttalanden i ämnet. Sålunda anför *överlantmätaren i Värmlands län*:

I mitt yttrande över förslaget till provisorisk strandlag diskuterade jag något möjligheterna av att redan med gällande lagstiftning, främst då byggnadslagen, kunna bemästra hithörande problem. Jag nämnde därvid att möjligheter härtill syntes föreligga genom s. k. utomplansbestämmelser såsom de utformats inom Värmlands län under senare år, vari nämligen intagits den bestämmelsen, att byggnad icke må uppföras utan länsstyrelsens medgivande närmare en strandlinje än ett visst angivet avstånd. Med hänsyn emellertid till bl. a. att användandet av utomplansinstitutet vore en mer omständlig procedur än den som föreslogs i den provisoriska lagen och att man därför syntes smidigare och fortare kunna nå målet genom den provisoriska lagen förordade jag då ett antagande av lagförslaget.

Det nu föreliggande förslaget bygger i stort sett på den provisoriska lagen. Man har alltså utav flera redovisade skäl ansett det ogörligt att nu inarbeta de föreslagna reglerna för strandbebyggelse i byggnadslagen.

Det är givetvis vanskligt att här så att säga mer yttligt komma med en kritik, men det förefaller mig icke vara omöjligt att utvidga utomplansinstitutet, som ju också avser glesbebyggelse, att reglera även strandbebyggelsen i nu avsett syfte. Jag menar alltså att utomplansbestämmelser skulle fastställas för i viss mån känsliga strandområden och att inom ett sådant bestämelseområde skulle kunna särskilt utmärkas de strandområden, inom vilka nu föreslagna regler i strandlagsförslaget skulle gälla. Själva strandförbudsområdena kunde då i allmänhet göras så små, att dispens som regel icke skulle kunna ifrågakomma. Stränderna närmast omkring blevo därjämte såsom belägna inom ett utomplansbestämelseområde bevakade såväl av byggnadsnämnden (stadsarkitekten), som ju har att meddela byggnadslov, som av fastighetsbildaren, distriktslantmätaren, vilka båda myndigheter (som böra ha ett intimt samarbete) enligt nu gällande regler inom byggnadslagen och jorddelnings (fastighetsbildnings-)lagen icke få ge byggnadslov respektive meddela tillstånd till avstyckning för bostadsändamål, därest glesbebyggelsen tenderar till tätbebyggelse utan att detaljplan i erforderlig omfattning först upprättats.

Infogas icke strandlagens regler i ett utvidgat utomplansinstitut lär väl därav följa, att i utomplansbestämmelser enligt nu gällande byggnadslag icke kunna intagas regler — såsom skett i Värmlands län de senare åren — av innebörd att förbjuda byggnad inom angivet avstånd från stränder av

vissa vattenområden. Härigenom skulle nämligen en markägare gå förlustig den ersättning av kronan, som han enligt förslaget till »strandlagen» eljest skulle kunna vara berättigad till. Därest alltså nu ifrågavarande lagförslag går igenom, torde väl revidering av de utomplansbestämmelser, som reglera strandbebyggelse, böra komma till stånd.

Länsarkitekten i Värmlands län anser för sin del, att i lagstiftningen borde inrymmas ett stadgande om att länsstyrelsen skulle ha att meddela lämpliga utomplansbestämmelser för strandområden. Också *länsarkitekten i Hallands län* påpekar, att en reglering av strandbebyggelsen ofta torde komma att ske även genom utomplansbestämmelser.

I några remissyttranden har berörts ett allmänt formulerat uttalande i direktiven för strandutredningen av innehåll att det borde undersökas, om några åtgärder borde genomföras med avseende å annan lagstiftning än jorddelningslagstiftningen, främst beträffande reglerna om nyttjanderätt och servitut. *Överlantmätaren i Gotlands län* har anmärkt, att denna fråga likväl icke behandlats i betänkandet. Sålunda saknades i lagförslaget reglerande bestämmelser till förhindrande av olämpliga nyttjanderättsupplätelser, vilket måste anses vara en ofullständighet, som borde kompletteras. Vidare anför *hovrätten för Övre Norrland*:

Beträffande den närmare utformningen av lagförslaget vill hovrätten till en början fästa uppmärksamheten på att de föreslagna 1 och 2 §§ synas lämna icke oväsentliga möjligheter öppna att motverka förslagets syfte att i görligaste mån trygga allmänhetens tillgång till stränderna. Oavsett dessa stadganden torde nämligen en markägare liksom hittills vara oförhindrad att genom servitutsavtal upplåta stranden vid sin fastighet eller viss del därav till nyttjande, exempelvis för bad, uteslutande av ägaren eller ägarna till en eller flera mer eller mindre närliggande fastigheter. Ägaren eller ägarna till de härskande fastigheterna synas på grund av ett dylikt avtal kunna genom stängsel utestänga allmänheten från tillträde till stranden utan att behöva befara att länsstyrelsen ingriper med åtgärd enligt 2 §. Hovrätten erinrar i detta sammanhang om det i Nytt Juridiskt Arkiv I 1948 s. 807 refererade rättsfallet. Därest lagstiftning kommer till stånd enligt förslagets lydelse, torde t. ex. en markexploatör, som genom utfärdat byggnadsförbud undandragits möjlighet att försälja byggnadstomter å en strand, kunna i samband med försäljning av andra för bebyggelse lämpliga och därtill tillåtna tomter mot vederlag eller eventuellt utan sådant belägga stranden med ett dylikt servitut. För att icke på detta sätt syftet med den föreslagna lagen skall i viss mån äventyras förefaller det hovrätten erforderligt, att uppkomsten av dylika servitut i möjligaste mån hindras. Den tid, som stått hovrätten till förfogande för remissens besvarande, har dock icke medgivit hovrätten att härvidlag framlägga något förslag till ändring av eller tillägg till lagförslaget.

Jag övergår härefter till att — utöver vad redan skett — redogöra för de yttranden, i vilka strandutredningens förslag avstyrkts. Sålunda yttrar *länsstyrelsen i Jönköpings län* efter att ha framfört olika erinringar mot förslaget — främst beträffande ersättningsfrågans lösning — följande:

Vad länsstyrelsen anfört föranleder den att i första hand liksom beträffande den provisoriska strandlagen avstyrka även de nu föreslagna bestäm-

melserna, dock med den modifikationen att bland förbudsändamålen i byggnadslagen uttryckligen bör anges badmöjligheternas bevarande. Att härvid i förekommande fall byggnadslagens ersättningsregler böra bli gällande är i viss mån otillfredsställande men detta motverkas å andra sidan av den betydligt mera restriktiva tillämpning av förbudsinstitutet som man i sådant fall kan räkna med.

Skulle emellertid — och då uppenbarligen främst med hänsyn till förhållandena inom andra län — en förbudslagstiftning i huvudsak i enlighet med strandutredningens förslag anses ofrånkomlig, böra ersättningsreglerna i enlighet med vad länsstyrelsen anfört omprövas. Därjämte är det ett minimikrav att i så fall de i den vid förslaget fogade reservationen angivna synpunkterna beaktas.

Även *länsstyrelsen i Skaraborgs län* avstyrker förslaget med hänsyn till att ersättningsfrågan fått en enligt länsstyrelsens mening otillfredsställande reglering.

Länsarkitekten i Gotlands län anför:

För mig verkar det i hög grad stötande att en lag i ett ärende, som egentligen är en form av stadsplanering, skall byggas på den s. k. allemansrätten. Allemansrätten synes mig vara en fin men ömtålig rätt grundad på eller besläktad med gästfrihetens likaledes oskrivna lagar. Så länge gästernas antal är begränsat och omfattar bekanta och bekantas bekanta, så som förhållandena ju varit på landsbygden, är tillämpningen naturlig, men när gästerna bli horder av främmande människor, som dessutom ofta äro avogt inställda och fria från alla hänsyn, vilket ju är ganska vanligt, finner jag det stötande att denna oskrivna rätt skall utnyttjas för att skapa fördelar för vissa grupper av landets innevånare på bekostnad av enskilda. Ersättningen för det intrång av olika slag, som här kan ifrågakomma, torde med de föreslagna bestämmelserna bli skäligen illusorisk i förhållande till de olägenheter som kunna uppstå.

Det borde finnas riktlinjer för i vilken omfattning områden för bad och friluftsliv vid stränderna skola vara behövlige. Lagen synes mig ha en alltför generell tendens. Det borde göras åtskillnad på badområden, som anses nödvändiga för koncentrerade folkanhopningar och andra där sådant behov ej föreligger. Förekomsten av bebyggelse vid stränderna är icke under alla förhållanden av ondo. Det är heller icke nödvändigt att allmänheten får ströva hur som helst över allt.

Det synes mig vara naturligt att frågan om fritidsområden får sin lösning genom att kommunerna med statens ekonomiska bistånd genom köp eller arrende tillförsäkrar sig erforderliga områden för den form av friluftsliv som här avses. Detta torde kunna ske med stöd av byggnadslagstiftningens planinstitut (generalplan) med någon komplettering och med gällande expropriationslag samt med god vilja från kommunernas sida.

Lantbruksförbundet yttrar:

Förbundet finner, att den föreslagna lagstiftningen innebär, att man låter landsbygdens strandägare lösa tätortsbefolkningens sommarrekreationsproblem; man hindrar strandägaren att fritt förfoga över sin fastighet för att tätortsbon under den korta tid, som den varma eftersommaren utgör, skall ha utövändet av allemansrätten tryggad.

Förslaget är från landsbygdens synpunkt sett mindre tilltalande också därför att det avser att komma till rätta med ett problem, som närmast är att betrakta såsom en kommunal angelägenhet för tätortskommuner. För-

bundet kan icke inse, att den omständigheten »att behovet av rekreationsplatser för allmänheten är större än att det kan täckas enbart genom statliga eller kommunala markförvärv» (betänkandet s. 67), är tillräcklig grund för en lagstiftning som den föreslagna. Svensk rätt, sådan den hittills utformats, medger ej att en befolkningskategori får tillgodose sina i och för sig behjärtansvärda önskemål utan egen kostnad på en annan kategoris bekostnad. För lantbruksförbundet förefaller det naturligt och riktigt, att varje kommun får själv lösa denna fråga genom markförvärv. En sådan lösning lägger i princip kostnaderna på den som har nyttan. Dessutom måste kommunala markförvärv äga rum även om utredningens förslag genomföres (betänkandet s. 115).

Av den lämnade redogörelsen framgår, att vissa remissinstanser av olika skäl ansett att lagstiftningen borde bibehålla sin provisoriska karaktär. En dylik ståndpunkt återkommer i debatten om reglernas eventuella inarbetande i annan lagstiftning. Här må i detta avseende dock ytterligare nämnas att *länsstyrelsen i Södermanlands län*, med hänsyn till att erfarenheterna av den provisoriska strandlagen på grund av olika omständigheter icke blivit så omfattande att några säkra slutsatser angående lagens verkningar kunde dragas därav, ansett att det torde bli nödvändigt att det område, som här reglerats, bleve föremål för lagstiftarens fortsatta uppmärksamhet och att lagen efter en tids tillämpning gjordes till föremål för översyn. Detta borde även gälla tillämpningsföreskrifterna.

Departementschefen.

Såsom jag framhöll vid tillkomsten av den provisoriska strandlagen utgöra Sveriges stränder och skärgårdar en naturtillgång av oskattbart värde för hela vårt folk. Att en ständigt ökad skara människor där under sin fritid kan hämta nya krafter och vederkvickelse genom bad och friluftsliv är både för dem själva och ur det allmännas synpunkt av största vikt, detta i i all synnerhet sedan stora befolkningsgrupper erhållit en tidigare icke lagstadgad rätt till sammanhängande semester.

En förutsättning för att alla de som icke själva äga någon strandfastighet skola kunna utnyttja stränderna för bad och friluftsliv är självfallet, att det föreligger tillräckliga möjligheter för dem att beträda marken inom strandområdena. Otvivelaktigt är detta också i viss utsträckning fallet. Av ålder anses nämligen allmänheten äga en viss frihet att taga väg över och vistas å annans mark samt att även i några andra hänseenden utnyttja annans fasta egendom. Denna frihet för gemene man att oberoende av ägarens vilja och alltså utan risk för straff, skadestånd eller annan rättslig påföljd beträda annans mark, bada vid annans strand samt plocka vilt växande bär, svamp o. d. är dock icke till sin omfattning närmare reglerad av lagstiftaren. Den vilar i stället huvudsakligen på sedvana. Men denna sedvana är åtminstone på vissa punkter så stadgad och allmänt erkänd att man alltsedan slutet av förra århundradet plägat beteckna den faktiska möjligheten för allmänheten att i nu angivna hänseenden utnyttja annans fasta egendom med termen *allemansrätt*, därmed antydande att nämnda möjlighet — trots att den

icke är lagligen närmare reglerad — har ett visst rättsligt skydd. Ett indirekt stöd i lagstiftningen anses denna s. k. allemansrätt emellertid ha i bland annat 24 kapitlet strafflagen. Av 4 § i nämnda kapitel framgår nämligen att det icke är straffbart att taga väg över annans mark som ej kan skadas därav, såvitt icke marken utgöres av tomt eller plantering, i vilka fall olovligt beträdande i princip är straffbart oavsett om skada kan ske. Detta lagrum plägar tolkas motsatsvis så, att ett icke straffbart tagande av väg anses tillåtet. På motsvarande sätt brukar stadgandet i 2 § andra stycket samma kapitel, vilket straffbelägger tillgrepp av vissa uppräknade naturprodukter, åberopas som ett indirekt stöd för att sådana naturalster som ej ingå i uppräknningen, t. ex. vilda bär och svamp, få plockas av vem som helst.

Vad som aktualiserat frågan om en lagstiftning till strändernas skydd är, att allemansrätten icke utgör något hinder för en sådan planlös exploatering av strandområdena att stora, vackra och i förhållande till tätorterna välbelägna dylika områden bli avstängda för andra än ett mindre antal tomtägare. Det råder nämligen ingen tvekan om att jordägaren genom att uppföra en bostadsbyggnad på mark, där allmänheten äger färdas, kan bringa allemansrätten att upphöra inom det område omkring byggnaden som är att beteckna såsom »tomt». Jordägaren torde vidare äga möjlighet att också genom andra åtgärder lägga hinder i vägen för den faktiska utövningen av allemansrätten. Av särskild betydelse är härvid att han genom uppsättande av stängsel faktiskt kan hindra tillträde för allmänheten till mark, där vem som helst eljest kunnat fritt färdas.

Det torde knappast vara erforderligt att här i detalj upprepa den argumentering som vid tillkomsten av den provisoriska strandlagen fördes rörande behovet av en lagstiftning till skydd mot planlös exploatering och därmed monopolisering av stränderna. En sådan upprepning synes desto mindre nödvändig som det — enligt vad som kan utläsas ur det alldeles övervägande flertalet av remissyttrandena — numera synes råda en glädjande stor förståelse för behovet av ett legalt skydd för stränderna. Jag inskränker mig därför till att mera kortfattat bemöta vissa erinringar mot en strandlagstiftning, erinringar som i huvudsak framfördes redan under förarbetena till den provisoriska lagen men som nu från några håll ånyo kommit till uttryck under remissbehandlingen av strandutredningens förslag.

Till en början vill jag då med vidhållande av min tidigare uppfattning, vars riktighet vitsordats av både strandutredningen och så gott som alla remissinstanser, framhålla att behovet av fritidsområden utmed stränderna är större än att det kan täckas enbart genom statliga eller kommunala förvärv av sådana områden. Jag är i detta sammanhang dock angelägen framhålla, att tillkomsten av en lagstiftning till strändernas skydd givetvis ej befriar kommunerna från den i hälsovårdsstadgan dem ålagda skyldigheten att söka främja innevanarnas friluftsliv. På kommunalt initiativ skapade friluftreservat och allmänna friluftsbad komma allt framgent att ha en viktig uppgift att fylla.

Vid tillkomsten av den provisoriska strandlagen hävdade jag, att byggnadslagstiftningen i sin dåvarande utformning icke kunde anses erbjuda möjligheter att effektivt hindra ett ur friluftslivets synpunkt olämpligt utnyttjande av stränderna. Både strandutredningen och, på några få undantag när, även remissinstanserna ha delat denna min uppfattning. I några yttranden har emellertid hävdats att man genom att använda institutet fastställd generalplan skulle kunna vinna de syften, som den provisoriska strandlagen avser att fullfölja. Och i ett par andra yttranden har gjorts gällande att ett utvidgat utomplansinstitut, möjligen kompletterat med särskilda regler till skydd för vissa speciellt utvalda mindre strandområden, skulle kunna medföra en tillräckligt effektiv kontroll av strandbebyggelsen över huvud taget.

I anledning härav vill jag till en början framhålla, att det säkerligen skulle visa sig mycket omständligt och tidsödande att använda institutet fastställd generalplan för att söka hindra en ur friluftslivets synpunkt skadlig exploatering av strandområden. Härtill kommer, att de kommunala myndigheterna hittills icke varit benägna att använda sig av detta planinstitut. Ännu har således någon generalplan icke blivit fastställd, ehuru lagstiftningen härom varit i kraft sedan den 1 januari 1948. Det synes mig därför uppenbarligen innebära en alldeles för osäker utväg att för här ifrågavarande ändamål lita till detta planinstitut. Lika litet synes det mig kunna ifrågakomma att använda utomplansinstitutet i dess nuvarande form som ett medel att trygga allmänhetens möjligheter till bad och friluftsliv utmed stränderna. Vad utomplansbestämmelser må innehålla framgår av 44 och 128 §§ byggnadsstadgan. Varken i dessa föreskrifter eller i ett av byggnadsstyrelsen år 1948 upprättat normalförslag till utomplansbestämmelser på landet anges att dylika bestämmelser särskilt böra avse minsta avstånd mellan byggnad och strandlinje. Även om det icke kan anses föreligga något hinder för att, såsom på sina håll skett, i utomplansbestämmelser intaga en föreskrift om ett jämförelsevis mindre avstånd mellan byggnad och strandlinje, skulle det likväl strida mot grunderna för gällande stadganden angående detta institut att utforma en föreskrift av nämnda slag så, att den i realiteten komme att innebära en planläggning, varigenom vissa strandområden undantoges från bebyggelse (jfr Regeringsrättens årsbok 1941 s. 38 ff.). Med den utformning utomplansinstitutet för närvarande har, synes det följaktligen icke möjligt att använda detsamma i sådan omfattning, att de syften som här avses skulle kunna vinnas. Givetvis vore det i och för sig möjligt att för detta ändamål utbygga utomplansinstitutet och komplettera detsamma med ersättningsregler — sådana saknas nu helt — men det synes mig ur olika synpunkter både riktigare och lämpligare att angripa problemet om strändernas skydd såsom ett spörsmål för sig och att icke infoga det i ett mera allmänt planinstitut med delvis helt andra syften.

Om man alltså kommer till det resultatet att en lagstiftning till strändernas skydd är erforderlig — jag bortser härvid tillsvidare från spörsmålet, om en dylik lagstiftning bör inarbetas i exempelvis byggnadslagen eller ha

karaktär av speciallagstiftning — uppställer sig härnäst problemet vilka närmare syften en sådan lagstiftning bör söka fullfölja. Såsom redan torde ha framgått av vad jag inledningsvis anfört, måste svaret på denna fråga bli, att lagstiftningen så långt det befinner nödvändigt och lämpligt bör söka bevara den möjlighet att bada och idka friluftsliv inom strandområdena som allmänheten för närvarande har enligt allemansrättsliga grundsatser. I likhet med strandutredningen anser jag alltså, att en dylik lagstiftning väsentligen bör avse att bevara de nu rådande förhållandena i fråga om allmänhetens tillgång till stränderna men icke att öppna nya möjligheter för allmänhetens friluftsliv. Att inom rimliga gränser skydda och bevara allemansrätten utmed stränderna är ett betydelsefullt intresse icke blott för befolkningen inom tätorterna utan, såsom länsstyrelsen i Södermanlands län närmare utvecklat, även för landsbygdens folk. Att så sker är vidare av största betydelse icke endast för alla dem som icke själva äga eller disponera en sommarvilla eller sportstuga eller annan byggnad på landet i närheten av hav eller sjö, utan även för de många ägare till sportstugor och andra byggnader vilkas tomter äro så belägna eller så små att ägarna trots sitt markinnehav måste lita till allemansrätten för att få tillfällen till bad och annat friluftsliv. Lyckas man uppnå det nu angivna syftet, vinnes därigenom tillika ett skydd av betydelsefulla estetiska värden. Det blir då nämligen möjligt att hindra utbredningen av en förfulande och olämpligt placerad bebyggelse inom natursköna strandområden och därmed att bevara utblicken över vattnet och över huvud taget den lantliga prägel hos dessa områden. Att i en strandlagstiftning uttryckligen markera naturskyddsintresset, vilket begärts i några yttranden, synes mig emellertid icke vara riktigt. I den mån speciella naturskyddsintressen göra sig gällande, intressen som alltså gå längre än att de kunna sägas sammanfalla med intresset av att bevara allmänhetens möjligheter till bad och friluftsliv, torde desamma böra beaktas genom annan lagstiftning. Jag syftar härvid främst på den planerade naturskyddslagen samt på bestämmelserna i 86 och 122 §§ byggnadslagen.

Jag övergår härefter till frågan efter vilka huvudprinciper en lagstiftning med det nu angivna syftet bör utformas. Strandutredningen har för sin del ansett att, eftersom uppförandet av byggnader vore den praktiskt mest betydelsefulla av de åtgärder från en fastighetsägares sida genom vilka allemansrättens utövning kunde hindras, lagstiftningen främst borde syfta till en kontroll av bebyggelsen inom strandområdena. Utredningen har med andra ord utformat sitt förslag i nära anslutning till den provisoriska strandlagen, men har därjämte föreslagit vissa komplement till de rent bebyggelsereglerande bestämmelserna. Viktigast i detta hänseende äro utredningens förslag om fri genomgång genom vissa hindrande stängsel samt om kontroll av sådana åtgärder inom strandområdena, som innebära schaktning, fyllning, trädfällning och dylikt. Dessa allmänna riktlinjer för en strandlagstiftning ha i allt väsentligt godtagits under remissbehandlingen.

Lagberedningen har emellertid — utan att likväl hemställa om en omarbetning av förslaget — närmast ansett, att en mera konsekvent lösning än den av utredningen valda skulle vara att beträffande vissa områden, där allmänheten för närvarande äger färdas och uppehålla sig, fastställa att dessa områden skulle för framtiden bibehållas under allemansrätt. Till stöd för denna sin uppfattning har lagberedningen åberopat, att uppförandet av bostadsbyggnader endast vore en av de åtgärder varigenom en jordägare kunde bringa allemansrätten inom ett område att upphöra och att det i praktiken kunde befaras att jordägarna, om de i övrigt lämnades fria händer, ofta skulle söka åstadkomma samma effekt genom att exempelvis anlägga trädgårdar eller andra planteringar eller genom att anordna lekplatser eller tennisbanor. I anledning härav vill jag till en början framhålla att, även om man icke bör helt bortse från de av lagberedningen sålunda uttalade farhågorna för att en lagstiftning upplagd efter de av strandutredningen föreslagna riktlinjerna kan komma att uppvisa vissa brister ur effektivitetssynpunkt, dessa brister likväl praktiskt sett måste betecknas såsom jämförelsevis föga betydande. Mot den av lagberedningen ifrågasatta lösningen synes mig vidare kunna anföras att den närmare omfattningen av allemansrätten och särskilt då innebörden av det i detta hänseende utomordentligt viktiga tomtbegreppet synes vara alltför oklar för att man i lagtext skulle kunna direkt bygga på termen allemansrätt och alltså såsom huvudregel endast stadga att inskränkning i denna rätt ej får ske. En annan sak är däremot att uppställa allemansrättens bevarande inom strandområdena såsom ett mera allmänt riktmärke. I likhet med strandutredningen anser jag följaktligen, att lagstiftningen främst bör syfta till en kontroll av bebyggelsen inom vissa strandområden samt till att trygga fri passage för allmänheten till sådana strandområden, där det framstår såsom uppenbart att gemene man ej är lagligen förhindrad att fritt uppehålla sig.

Om en strandlagstiftning lägges upp efter dessa riktlinjer synes det icke erforderligt att, såsom ett par remissinstanser ifrågasatt, låta anstå med en mera slutgiltig behandling av spörsmålet om strändernas skydd i avbidan på att allemansrätten göres till föremål för en fullständig laglig reglering. Allemansrätten spänner ju över betydligt flera problem än dem som aktualiseras i samband med en strandlagstiftning, och trots att allemansrätten i åtskilliga hänseenden är tämligen vag till sin närmare innebörd, torde den likväl få anses så pass klar och stadgad att den enligt vad jag nyss anført kan tjäna som ett riktmärke för den tilltänkta lagstiftningen.

Såsom jag redan nämnt, har strandutredningen endast syftat till att allemansrätten skall kunna bevaras inom de strandområden, där nämnda rätt för närvarande kan utövas, varemot utredningen icke avsett att allemansrätten skall kunna utsträckas till områden, vilka allmänheten för närvarande icke äger fritt beträda. Under remissbehandlingen har från några håll gjorts gällande att utredningen handlat i strid mot dessa sina egna utgångspunkter, när den föreslagit att bebyggelsekontrollen skulle kunna omfatta även

områden av sistnämnda slag. Jag kan emellertid icke finna nämnda kritik berättigad. När utredningen föreslagit, att bebyggelsekontrollen skall kunna avse även redan existerande »tomter» — med vilket uttryck i detta sammanhang förstås den del av jordägarens mark som ligger inom nära syn- och hörhåll från hans bostadshus och som därför på grund av hans hemfridsintresse icke får fritt beträdas — har utredningen nämligen icke tänkt sig att tomtplatsernas nuvarande omfattning skulle kunna begränsas, utan den har endast syftat till att förhindra en sådan utveckling, att jordägaren genom en okontrollerad bebyggelse i utkanterna av en befintlig tomtplats skulle kunna utvidga denna till områden, där allmänheten nu äger fritt färdas. En sådan kontroll, vars praktiska betydelse synes mig uppenbar, kan enligt min uppfattning icke anses gå utöver lagstiftningens syfte att bevara allemansrätten. Man måste hålla i minnet, att ett förordnande om bebyggelsekontroll icke innebär att allmänheten skall inom det område som beröres av förordnandet äga taga olovlig väg över tomt eller plantering eller annan äga som kan skadas därav och att förordnandet icke heller innebär att allmänheten eljest skall äga vistas inom området eller utnyttja det i vidare mån än som följer av lag eller av allmänt vedertagna sedvanerättsliga grundsatser. Under hänvisning till vissa missförstånd, som på denna punkt yppat sig under presspolemiken kring den provisoriska strandlagen, ha några remissinstanser yrkat, att en erinran av nu angivna innehåll måtte intagas i lagen, så att dess verkliga innebörd skulle bättre framträda för allmänheten. Bortsett från att en sådan allmän erinran i lagtexten icke kan anses överensstämma med gängse lagstiftningsteknik, synes det mig tveksamt om de psykologiska verkningarna av en dylik erinran skulle bli större därför att den flyttas från motiven till lagtexten. Jag finner det emellertid angeläget att allmänheten på annat lämpligt sätt får klart för sig, att ett förordnande om bebyggelsekontroll icke innebär att allmänheten erhåller större rätt att utnyttja marken inom det berörda området än vad som redan följer av sedvanerättsliga grundsatser samt att ett dylikt förordnande självfallet icke i och för sig kan åberopas som stöd för tagande av väg över tomt, plantering eller annan äga som kan skadas därav. Att förebygga och rätta till missförstånd i detta avseende, framstår som en viktig upplysningsuppgift.

Under förarbetena till den provisoriska strandlagen framhölls att bebyggelsekontrollen inom strandområdena kunde tänkas utformad efter två olika huvudlinjer. Det ena alternativet var, att alla strandområden belades med byggnadsförbud men att länsstyrelsen bemyndigades dispensera från förbudet i de fall då bebyggelsen icke kunde anses komma att skada mera allmänna friluftssintressen. Det andra alternativet innebar återigen, att byggnadsförbud skulle läggas endast å vissa strandområden, som länsstyrelsen efter särskild prövning funnit speciellt värda att skyddas. Då en lösning enligt det förstnämnda alternativet skulle medföra omgång och kostnader för de byggnadssökande och då det ansågs uppenbart, att i stora delar av vårt vidsträckta och jämförelsevis glest befolkade land

ett allmänt förbud skulle vara både opraktiskt och onödigt, utformades den provisoriska lagstiftningen i enlighet med det senare alternativet. Strandutredningens lagförslag är konstruerat på samma sätt, och i remissyttrandena har endast någon enstaka röst höjts för att i stället utforma byggnadsförbudet såsom ett generellt förbud, omfattande alla stränder i landet till viss lämplig bredd. Till förmån för denna sistnämnda metod skulle med visst fog kunna åberopas, att det är en mycket grannlaga och svår uppgift att välja ut särskilda förbudsområden samt att så klart beskriva dem att någon tveksamhet om deras omfattning ej behöver uppkomma. Men även om man väljer metoden med en allmän förbudsläggning, måste likväl den dispensprövande myndigheten förr eller senare och helst så snart som möjligt söka åstadkomma en viss översiktlig planering av strandområdena i syfte att särskilt utvälja sådana där bebyggelsekontrollen bör vara hårdare än på andra håll. Man kommer alltså under inga omständigheter förbi svårigheterna att verkställa en viss gradering av strandområdena; man lyckas endast uppskjuta den mera detaljerade prövningen. Härtill kommer att ett allmänt byggnadsförbud skulle verka onödigt irriterande för allmänheten och vara tyngande för myndigheterna samt att övervakningen av ett dylikt förbud skulle erbjuda betydande svårigheter. Med hänsyn till vad nu sagts är jag alltjämt av den uppfattningen att bebyggelsekontrollen bör avse endast vissa utvalda strandområden. Det säger sig emellertid självt, att förhållandena i detta avseende kunna te sig mycket olika inom olika län alltefter naturens beskaffenhet och utbredningen av den redan befintliga strandbebyggelsen.

I några enstaka remissyttrandena har ånyo framförts det under förarbetena till den provisoriska strandlagen livligt diskuterade förslaget att från bebyggelsekontrollen automatiskt undantaga för bostadsändamål redan bildade men icke bebyggda fastigheter. Förslaget, som framförts av bl. a. fastighetsbildningssakkunniga, har av dessa dock begränsats att avse endast sådana fastigheter, vilkas areal ej överstiger en viss normalstorlek för bostadsfastigheter. Såsom jag framhöll i propositionen med förslag till provisorisk strandlag, skulle lagstiftningen uppenbarligen förfela sitt syfte, om densamma icke komme att gälla i ett sådant fall, då någon förvärvat en större fastighet och därvid med hänsyn till den principiellt fria rätten till glesbebyggelse räknat med att framdeles sälja en eller flera strandtomter. Att undantaga sådana fastigheter från byggnadsförbudet ansåg jag därför icke kunna komma i fråga, och detta icke ens för den händelse strandtomterna redan avstyckats i och för exploatering men ännu ej försålts. Denna uppfattning vidhåller jag alltjämt, och jag gör det oavsett storleken av varje särskild till försäljning avsedd tomt. I viss mån tveksammare ställer sig frågan, huruvida lagstiftningen bör gälla i sådana fall då någon, som inom strandområde äger mark vars areal icke är större än att den kan bebyggas med en ordinär sommarvilla eller sportstuga och som förvärvat marken i avsikt att för egen räkning bebygga den, av en eller annan anledning, t. ex. på grund av gällande allmänna byggnadsrestriktioner, icke fullföljt

denna avsikt före lagens ikraftträdande. Jag medgav vid tillkomsten av den provisoriska strandlagen och anser fortfarande, att goda skäl onekligen kunna anses tala för att en sådan fastighet icke skall drabbas av den planerade lagstiftningen. Likväl kan jag icke heller nu tillstyrka en generell regel, enligt vilken dylika fastigheter undantagas från lagens tillämplighetsområde. Som skäl härför vill jag alltjämt åberopa, att även en utpräglad glesbebyggelse i vissa fall kan komma att spoliera de värden, som man vill skydda med en strandlagstiftning, samt att ett dylikt allmänt undantag för nämnda slags fastigheter skulle leda till att man ginge miste om möjligheterna att åstadkomma en ur allmän synpunkt så lämplig placering av den blivande bebyggelsen som möjligt. Vidare må med hänvisning till vad som anförts av en reservant bland fastighetsbildningssakkunniga framhållas, att det torde bli svårt att i praktiken avgränsa den grupp fastigheter som de sakkunniga närmast haft i sikte.

Därest lagstiftaren sålunda icke kan medgiva något generellt undantag beträffande för bostadsändamål redan bildade men ännu ej bebyggda fastigheter som understiga en viss normalareal, ligger det i sakens natur, att den myndighet som har att verkställa förbudsläggningen endast i undantagsfall och med iakttagande av stor försiktighet bör kunna med hänsyn till de speciella förhållandena inom en viss trakt uppställa ett dylikt allmänt undantag. Det kan följaktligen icke anses stå i överensstämmelse med lagens mening att, såsom vid tillämpningen av den provisoriska strandlagen i ett par län skett (se s. 51 i betänkandet), undantaga alla redan färdigbildade men ej bebyggda fastigheter med en så stor areal som 2 har. Ett dylikt undantag innebär ju att bebyggelsekontrollen sättes helt ur spel inom obebyggda tomter som t. ex. ha en bredd av 100 meter och ett djup av 200 meter. Det synes mig uppenbart, att kontrollmyndigheten icke bör på förhand avsäga sig möjligheterna att påverka placeringen av bostadsbyggnader inom så stora fastigheter. En annan sak är att vid dispensprövningen särskild hänsyn bör tagas till omständigheterna i dessa fall.

I detta sammanhang vill jag framhålla, att jag i stort sett kan ansluta mig till strandutredningens uttalanden rörande den avvägning mellan olika intressen som bör verkställas vid tillämpningen av den planerade lagstiftningen. Jag instämmer alltså med strandutredningen däri, att det skydd för allemansrättens utövning som åsyftas med en strandlagstiftning icke bör göras så omfattande att det som en helhet betraktat inkräktar på all form av fritidsbebyggelse genom sommarvillor och sportstugor. Tvärtom bör genom en lämplig reglering av bebyggelsen plats kunna beredas för flera stugor och villor i strändernas närhet än om bebyggelsen skulle få fortgå helt okontrollerad. Och på vissa områden bör det vara möjligt att åtminstone delvis släppa fram bebyggelsen ända till strandlinjen. Liksom vid den provisoriska lagstiftningens tillkomst är jag emellertid även nu angelägen att understryka vikten av att man vid avvägningen mellan de olika intressena icke endast tager hänsyn till de just aktuella behoven utan jämväl beaktar nödvändigheten av att planera med tanke på framtiden. Tätorternas utvidg-

ning samt vägnätets och kommunikationernas utveckling torde icke sällan motivera ett friläggande även av sådana strandområden, som för dagen måhända icke te sig särskilt begärliga.

I ett par remissyttranden har mot strandutredningens förslag invänts att detsamma måste anses lämna icke oväsentliga möjligheter öppna att motverka förslaget allmänna syfte såtillvida, att en markägare skulle vara oförhindrad att genom servitutsavtal utestänga allmänheten från utövningen av allemansrätten inom ett begärligt strandområde. I anledning härav må framhållas att en bebyggelsekontroll av det slag som angivits i den provisoriska strandlagen och som avses skola bibehållas i den nu planerade lagstiftningen själfvallet kommer att gälla alla förbudsbelagda områden, oavsett om de innehavas av jordägaren själf eller av denne upplåtits med nyttjanderätt till annan eller belagts med servitut till förmån för exempelvis en utanför förbudsområdet belägen fastighet. Och vidare är att märka att den rätt till fri passage genom vissa för allemansrättens utövning fria strandområden, som utredningen föreslagit och som jag med vissa ändringar ämnar förorda, själfvallet icke kan utan vidare bringas att upphöra endast genom att områdena göras till föremål för en upplåtelse genom servitutsavtal. Det synes mig därför, som om farhågorna för att lagstiftningen i nu berörda hänseenden skulle komma att uppvisa allvarliga brister ur effektivitetssynpunkt ej vore välgrundade.

Bör bebyggelsekontrollen avse all nybyggnad eller på visst sätt begränsas?

Betänkandet.

Den viktigaste av de åtgärder, som länsstyrelsen enligt förevarande paragraf skall äga förbjuda, är **u p p f ö r a n d e a v b y g g n a d**. Det slag av bebyggelse som här avses är glesbebyggelse. Tätbebyggelse regleras däremot genom byggnadslagen.

Rörande innebörden av **b e g r e p p e t b y g g n a d** har strandutredningen anfört:

Under beteckningen byggnad falla en mångfald anordningar, som åstadkommits genom byggande. Någon definition av begreppet byggnad finnes icke i förslaget, lika litet som i den allmänna byggnadslagstiftningen eller i den provisoriska strandlagen. Det har överlämnats åt rättspraxis att avgöra vad som skall inbegripas därunder. Vägledning bör härvid kunna hämtas från den praxis som utbildats vid tillämpningen av byggnadslagstiftningen. Att boningshus, uthus, bodar, skjul, badhus, avklädningshytter, båthus, paviljonger och kiosker äro att anse såsom byggnader även om de äro av enkel konstruktion torde vara klart. Enligt strandutredningens åsikt bör däremot under begreppet byggnad i strandlagens mening icke inbegripas en vanlig brygga, på vilken icke finnes något genom väggar eller tak avskärmat utrymme. För ägare av villor och sportstugor i strändernas närhet är det behöfligt att kunna anordna enkla bryggor. Att sådana uppföras bör icke hindras av strandlagen. — I sitt betänkande med förslag till byggnadslag

m. m. (SOU 1945: 15) uttalade stadsplaneutredningen rörande ett par gränsfall, att kioskbyggnader på hjul i praxis i allmänhet ansetts såsom byggnader samt att stadsplaneutredningen för sin del ansåge det möjligt att s. k. husbåtar och jämförliga farkoster under vissa omständigheter kunde komma in under begreppet byggnad. Så syntes t. ex. vara fallet, om båten vore stadigvarande förankrad vid stranden och uteslutande användes för bostadsändamål eller därmed likartade syften.

I detta sammanhang må nämnas att utredningen beträffande anledningen till att även vattenområde skall kunna omfattas av regleringen åberopat behovet av att kunna förhindra t. ex. uppförandet av båthus och badhus ute i vattnet i sådana fall då detta skulle kunna skada de allmänna intressena.

Länsstyrelsernas möjlighet att kontrollera bebyggelsen omfattar enligt betänkandet uppförandet av byggnader i allmänhet. Sålunda avsåges såväl byggnader på egen mark som på arrenderat område. Även uppförandet av nya byggnader på redan bebyggd fastighet vore föremål för regleringen.

Utredningen anmärker att dess förslag talade om uppförande av byggnad, icke om verkställande av nybyggnad. Beteckningen nybyggnad förekommer flerstädes i den allmänna byggnadslagstiftningen, och i 169 § byggnadsstadgan definieras begreppet. Till nybyggnad är enligt paragrafen att hänföra ej blott uppförande av helt ny byggnad utan även åtskilliga andra åtgärder, av vilka de viktigaste äro: väsentlig ändring av befintlig byggnad, såsom till-, på- eller ombyggnad, byggnads inredande helt eller delvis till väsentligen nytt ändamål samt andra förändringar i avseende å byggnads yttre eller inre utförande av den genomgripande beskaffenhet att de kunna anses jämförliga med ombyggnad. — Ändringar av en redan uppförd byggnad, även om de bestå i tillbyggnad till densamma, skola enligt utredningens förslag icke omfattas av regleringen. Behov av att kunna hindra sådana åtgärder syntes icke föreligga med hänsyn till de intressen som strandlagen avsåge att tillgodose.

Yttrandena.

Beträffande innebörden av begreppet byggnad har under remissbehandlingen endast den anmärkningen framförts, att svenska roddförbundet med instämmande av *riksidrottsförbundet* ansett att det vore beklagligt om båthus, läktarbyggnader, måldomartorn, bryggor och flottor för iläggande och upptagande av roddbåtar samt startbryggor skulle vara att betrakta såsom byggnader i strandlagens mening, med påföljd att roddens och den därmed jämförliga sjösportens fortsatta utveckling i vårt land helt skulle bli beroende av länsstyrelsernas samtycke.

En mera livlig debatt har i yttrandena förts beträffande utredningens förslag att länsstyrelsernas kontroll skall avse endast uppförande av byggnad och icke verkställande av nybyggnad.

I denna fråga anför exempelvis *hovrätten för Västra Sverige*:

Beträffande uttrycket »uppföra byggnad» måste man emotse, att betydande tolkningssvårigheter skola för domstolarna uppkomma i de talrika fall som här kunna tänkas. Man kan, mera på måfå, peka på ett par exempel. En

fiskestuga eller ett renseri i den bohuslänska skärgården kan tänkas av en företagsam person bli, måhända utan att byggnadens ytterväggar vidgas, ombyggd till boningshus, ett fall som i praktiken ej sällan torde ha förekommit. Eller ett nära stranden redan befintligt hus kan genom en mindre tillbyggnad omöjliggöra för allmänheten att använda en stig intill stranden som tidigare allmänt begagnats. I dessa och mångfaldiga andra fall blir den s. k. allemansrätten inskränkt på ett sätt, som man med ifrågavarande lagstiftning velat förhindra, men lagtexten torde knappast medgiva sådan tolkning att ändamålet vinnes; i vart fall kan frågan ofta vara ytterst tveksam (jfr motivén s. 75).

Länsarkitekten i Skaraborgs län kritiserar likaledes utredningens förslag på denna punkt och anför:

I 1 § första stycket användes uttrycket »byggnad icke må uppföras» och därmed skulle förstås, att man till skillnad från byggnadslagstiftningens »nybyggnad» och vad därtill jämlikt byggnadsstadgans 169 § hänföres, icke avsåg tillbyggnad och dylikt, ej heller förberedelse till bebyggelse såsom schaktning, och i anslutning härtill troligen ej heller sprängning. I betänkan- det angives (s. 133), att byggnadsritningar ej erfordras vid ansökan men däremot torde tilltänkta byggnadens storlek och tillämnade användningsätt böra uppgivas. Man synes på så sätt kunna ingå med ansökan gällande en mindre byggnad för visst ändamål, som i själva verket kan vara en första och mindre etapp till en större byggnad för kanske huvudsakligen annat ändamål; tillbyggnaden, stor eller liten, skulle man ju fritt få utföra. Länsstyrelsens prövning, som utgick från helt andra förhållanden, torde då bli skäligen meningslös. För att undgå länsstyrelsens prövning skulle man ju också kunna förvärva en obetydlig byggnad och fritt tillbygga den hur mycket som helst. Här synes en skärpning av förslaget behöfelig även om man ej vill sträcka sig fullt så långt som 169 § byggnadsstadgan. Också uppenbar förberedelse till uppförande av byggnad såsom schaktning, terrassering och sprängning för byggnad synes böra inkluderas i byggnadsförbudet.

Även *länsarkitekten i Kristianstads län* anser att syftet med lagen i viss utsträckning kunde komma att äventyras, om tillbyggnader och påbyggnader icke komme under kontroll. Det syntes inkonsekvent att en tillbyggnad, som måhända kunde få anse- nliga dimensioner i förhållande till den ursprungliga byggnaden och vara avsedd för ett helt annat ändamål, icke skulle kunna förhindras. En mindre ekonomibygnad kunde mycket väl tänkas bli tillåten eller måhända anses erforderlig för exempelvis fiskets behov, i vilket fall tillstånd ej erfordrades. Hinder emot att senare omändra denna till exempelvis en sommarstuga förelåge icke och icke heller att bygga till densamma. *Länsstyrelsen i länet* är av samma mening och anför att utredningens resonemang skulle kunna leda till konsekvenser, som utredningen aldrig avsett. Länsstyrelsen anser det för övrigt kunna starkt ifrågasättas, huruvida lagtexten i 1 § (»byggnad icke må uppföras») kunde givas sådan tolkning som utredningen gjort. Fastmer låge det mera nära till hands att en ändring eller tillbyggnad, som hade karaktären av nybyggnad, borde inbegripas under 1 §. Skulle detta icke vara fallet, kunde länsstyrelsen icke godkänna paragrafens redaktionella avfattning. Det förefölle för övrigt oförklarligt, att utredningen ansåge att behov av att kunna hindra ändringar av en redan

uppförd byggnad inklusive tillbyggnad till densamma icke skulle föreligga med hänsyn till de intressen, som strandlagen avsåge att tillgodose.

Även *länsarkitekten i Blekinge län* ifrågasätter, om den av utredningen företagna gränsdragningen vore lämplig och om den icke gäve stora möjligheter för dem som ville kringgå bestämmelserna att nå sitt mål. Hinder skulle sålunda icke kunna resas mot mycket omfattande tillbyggnader, vilka i vissa fall säkerligen skulle kunna bli av sådan beskaffenhet att de direkt motverkade lagens syfte. Det borde därför enligt länsarkitektens uppfattning allvarligt övervägas, om det icke vore skäligt att lagen omfattade alla byggnadsföretag som enligt 169 § byggnadsstadgan vore att hänföra till nybyggnad. Om lagen inarbetades i byggnadslagen, borde orden »byggnad icke må uppföras» i så fall utbytas mot »nybyggnad icke må verkställas». Också *länsarkitekten i Västmanlands län* anser förslaget i denna del innebära en avvikelse från grundtanken i byggnadslagstiftningen, vilket i praktiken måste medföra betydande praktiska olägenheter.

Departementschefen.

Eftersom uppförandet av byggnad är den praktiskt mest betydelsefulla av de åtgärder från en fastighetsägares sida, genom vilka allemansrättens utövning kan hindras, är det såsom jag redan tidigare framhållit tydligt, att lagstiftningen främst bör syfta till en kontroll av bebyggelsen inom strandområdena. Denna bebyggelsekontroll bör dock icke taga sikte på tätbebyggelse i teknisk mening (se 6 § första stycket byggnadslagen), enär sådan bebyggelse regleras i den allmänna byggnadslagstiftningen. Det slag av bebyggelse som skall kunna kontrolleras genom en strandlagstiftning är i stället glesbebyggelse. Att kontroll kommer att utövas över även denna form av bebyggelse är av desto större praktisk betydelse som strandbebyggelsen regelmässigt först på ett jämförelsevis sent stadium tar karaktär av tätbebyggelse i teknisk mening.

I likhet med den provisoriska strandlagen innebär strandutredningens lagförslag, att bebyggelsekontrollen skall avse uppförande av byggnad. Någon definition av begreppet byggnad finnes icke i förslaget, lika litet som i den allmänna byggnadslagstiftningen eller i den provisoriska strandlagen. Utredningen har i stället ansett, att det borde överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra vad som skall anses falla under nämnda begrepp.

Om man utgår från att syftemålet med en strandlagstiftning bör vara att inom rimliga gränser trygga allemansrättens utövning, kunde man möjligen göra gällande, att bebyggelsekontrollen borde utformas mera nyanserat än vad som skett i det av utredningen framlagda förslaget. Det låge nämligen då nära till hands att söka göra en åtskillnad mellan olika slags byggnader, så att kontrollen komme att avse allenast sådana byggnader vilkas uppförande kunde anses resultera i ett mera påtagligt hinder för allemansrättens utövning. Vid närmare eftertanke torde det emellertid framgå, att en sådan gränsdragning svårligen kan ske. Det lär nämligen förhålla sig

så att en »tomt», d. v. s. ett område över vilket allmänheten icke får fritt färdas, kan uppstå icke endast omkring en bostadsbyggnad — låt vara att dylika byggnader självfallet spela den största praktiska rollen i detta hänseende — utan även omkring andra slags byggnader. För att anknyta till det enda remissyttrande, i vilket innebörden av begreppet byggnad över huvud taget diskuterats, kan man som ett exempel taga det fallet att en roddförening låter uppföra ett båthus med därtill hörande anordningar. Det synes då tämligen klart, att föreningen med fog kan göra anspråk på att åtminstone ett mindre område omkring båhuset skall anses taga åt sig karaktären av tomt i allemansrättslig mening och därmed vara fredat för allmänheten. Många andra exempel skulle kunna åberopas för att visa, att gemene mans möjligheter att fritt färdas inom ännu orörda strandområden kunna bli påtagligt beskurna genom uppförande av också andra byggnader än bostadsbyggnader. Även om man fördenskull finner det lämpligast att icke i lagtexten göra någon sådan åtskillnad mellan olika slags byggnader som här antytts, är det likväl tydligt att målsättningen för en strandlagstiftning — allemansrättens tryggande — bör tillmätas stor betydelse vid tolkningen av vad som från fall till fall skall anses utgöra en byggnad i denna lagstiftnings mening.

När strandutredningen med bibehållande av den provisoriska strandlagens formulering föreslagit, att bebyggelsekontrollen skall avse uppförande av byggnad, har utredningen därmed avsett att från kontrollen undantaga dels om- eller tillbyggnad av redan befintlig byggnad och dels åtskilliga andra åtgärder vilka, ändå att de ej innefatta uppförande av helt ny byggnad, enligt 169 § byggnadsstadgan dock hänföras under begreppet nybyggnad. Utredningen har nämligen ansett, att det med hänsyn till de intressen som en strandlagstiftning hade att tillgodose icke syntes föreligga något behov av att hindra annat än uppförandet av helt nya byggnader. Utredningens uppfattning i denna del har kritiserats av flera remissinstanser, vilka ansett att syftet med lagen skulle kunna komma att i viss utsträckning äventyras, om tillbyggnader och påbyggnader icke komme under kontroll. I detta sammanhang har särskilt åberopats att om, såsom skett i den provisoriska strandlagen och jämväl föreslagits av strandutredningen, lagstiftningen över huvud taget icke komme att gälla byggnader för jordbrukets, fiskets och skogsskötselns behov, det skulle föreligga betydande möjligheter att kringgå lagstiftningen genom att exempelvis väsentligt tillbygga en mindre fiskarstuga eller genom att som en första åtgärd uppföra en för jordbruket avsedd tämligen obetydlig byggnad men att senare, kanske först efter åtskilliga år, lägga ned betydande kostnader på en fullständig om- och tillbyggnad av denna byggnad i syfte att kunna använda den för bostadsändamål. För egen del vill jag, såsom av det följande kommer att framgå, vidhålla min tidigare intagna ståndpunkt att bebyggelsekontrollen ej bör avse byggnader för bl. a. jordbrukets, fiskets och skogsskötselns behov. Med denna utgångspunkt kan jag icke finna annat än att de nu återgivna erinringarna mot utredningens förslag måste anses befogade. Jag vill

därför föreslå, att bebyggelsekontrollen i princip skall avse icke blott uppförandet av helt nya byggnader, utan även sådana åtgärder varigenom en redan befintlig byggnad på ett eller annat sätt ändras i syfte att tillgodose ett väsentligen annat behov.

Lagstiftningens lokala tillämpningsområde.

Betänkandet.

Beträffande lagstiftningens lokala tillämpningsområde har utredningen följt den provisoriska lagen. Förordnande om bebyggelsekontroll skulle alltså få meddelas för strandområde vid havet, insjö eller vattendrag. Det skulle avse land- och vattenområde inom det avstånd från strandlinjen som prövades erforderligt med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall. Beträffande djupet av området skulle dock likaledes gälla samma begränsning som enligt den provisoriska lagen, nämligen högst 300 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd.

Beträffande denna s. k. 300-metersregel anför utredningen:

Vid tillkomsten av den provisoriska lagen förelåg ganska stor meningskiljaktighet om denna regel. Sålunda hävdades, såväl att maximivståndet borde vara ett annat — längre eller kortare — än 300 m. som att alls inget största avstånd borde fastslås i lagen. I denna fråga har utredningen ansett erfarenheterna från den provisoriska lagens tillämpning giva värdefull ledning.

Av de uppgifter om meddelade förbud, som utredningen erhållit, framgår enligt utredningens mening, att länsstyrelserna tillämpat lagen med varsamhet. I regel har en individuell prövning av det föreliggande behovet av strandförbud företagits, vilket bl. a. visar sig därigenom att förbudsområdenas bredd starkt differentierats. I vissa fall där sådan mera individuell behovsprövning ej medhunnits har det ställts i utsikt att prövningen senare skall ske. De i förbuden tillämpade medelbredderna hålla sig i regel långt under tillåtna maximum. Inom flera län ligger förbudsområdenas medelbredd under 100 m. Mångenstädes har dock behov ansetts föreligga att beträffande något eller några strandområden bestämma bredden till 300 m eller i närheten av detta avstånd.

Att det understundom, för att ett effektivt strandskydd skall kunna anordnas, kan vara erforderligt att ett förbudsområde har en bredd av minst 300 m. anser utredningen tydligt. I synnerhet torde detta vara fallet vid flacka kuster utan vegetation. I regel böra dock strandförbuden kunna omfatta avsevärt mindre bredd. Bredden bör emellertid liksom under den provisoriska lagens giltighetstid bestämmas av länsstyrelsen under beaktande av alla på frågan inverkan omständigheter.

Med hänsyn till vad nu anförts har utredningen funnit sig icke böra föreslå någon minskning av den i den provisoriska lagen stadgade maximigränsen. Å andra sidan syntes emellertid ej heller skäl föreligga att höja gränsen eller att helt borttaga densamma. För markägarna innebure det en viss trygghet att en dylik övre gräns funnes, bortom vilken de icke behövde räkna med möjligheten av strandlagsförbud. Utredningen har alltså kommit till den uppfattningen, att den nuvarande gränsen bör bibehållas oförändrad.

Härvid har utredningen utgått ifrån att tillvaron av en regel om största bredd icke heller i fortsättningen skall medföra att hela denna bredd toges till utan närmare undersökning. Förbudsområdena borde över huvud icke göras onödigt breda.

Utredningen har föreslagit ytterligare en begränsning i fråga om lagens lokala tillämplighetsområde. Sålunda skall enligt förslaget förordnande 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.

I betänkandet anföres härom:

De nu nämnda undantagen överensstämman i huvudsak med vad som gäller enligt den provisoriska lagen, dock med den skillnaden att i sistnämnda lag område som ingår i fastställd generalplan icke undantagits. Anledningen till avvikelserna är att det för utredningen framstått såsom angeläget att förhindra att beträffande ett och samma område både förbud enligt strandlagen och något av byggnadslagens bebyggelsereglerande planinstitut — däribland även generalplanen — komma att tillämpas. Utredningen har även för avsikt att föreslå en ersättningsregel som något avviker från byggnadslagens motsvarande för planfallen gällande regel. Särskilt med hänsyn härtill bör naturligtvis bebyggelsereglering samtidigt enligt båda lagarna icke äga rum. Att område ingående i fastställd generalplan icke uttryckligen upptagits bland undantagen från den provisoriska lagens tillämpning berodde på att detta ansågs onödigt. I propositionen 223/1950 anförde departementschefen härom (s. 76) att det måste anses ligga i sakens natur att länsstyrelserna icke komme att meddela byggnadsförbud med stöd av denna lag, om de intressen vilka lagen avsåg att skydda redan vore beaktade på annat sätt. Någon egentlig motsättning på denna punkt mellan den provisoriska lagen och utredningens förslag föreligger alltså icke.

Vad särskilt angår avstyckningsplan kan anmärkas att ny sådan plan efter de ändringar i jorddelningslagstiftningen, som vidtoges i samband med tillkomsten av byggnadslagen, icke vidare kan godkännas. De avstyckningsplaner, som godkänts redan innan lagändringarna trädde i kraft, ha emellertid icke förlorat sin betydelse. Jämlikt 168 § byggnadslagen må — utan hinder av vad denna lag eljest föreskriver — där ej Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer annorlunda förordnar, tätbebyggelse äga rum inom område för sådan äldre avstyckningsplan. Nybyggnad må ej ske i strid mot planen. Om förbud mot tätbebyggelse meddelas för ett i avstyckningsplan ingående område, innebär detta att planen där i stort sett sättes ur kraft utan att den dock formellt upphäves. Har tätbebyggelseförbud meddelats kan naturligtvis samma behov föreligga att kunna genom strandlagen hindra även glesbebyggelse som beträffande icke planlagda områden. Om en avstyckningsplan omfattar ett ännu obebyggt strandområde, som enligt planen är avsett för bebyggelse, och det finns skäl att med frångående av planen undantaga området från framtida bebyggelse, kan alltså detta ske genom att där utfärdas tätbebyggelseförbud samt meddela förbud enligt strandlagen. För sådana avstyckningsplanområden, där tätbebyggelse är och bör vara medgiven, föreligger däremot icke något behov av att kunna tillämpa strandlagen.

Med uttrycket att förordnande icke skall »avse» de uppräknade planlagda områdena åsyftas att angiva *dels* att länsstyrelserna icke skola meddela förordnande för sådana områden och att förordnande där — om det likväl meddelats — är verkningslöst, *dels ock* att ett strandlagsförordnande förlorar sin verkan i den mån efter förordnandets meddelande området för detsamma undergår planläggning av angivet slag.

Yttrandena.

Till skillnad mot vad som var fallet under förarbetena till den provisoriska lagen har 300-metersregeln nu föranlett mycket ringa debatt under remissbehandlingen. Endast en instans, nämligen *länsstyrelsen i Kronobergs län*, har ansett att den föreslagna bredden, 300 meter från strandlinjen, synes innebära ett onödigt stort ingrepp. Uppgifterna om förbudsförordnanden, som meddelats enligt 1 § av den provisoriska strandlagen, visade att bredden av förbudsområdena i allmänhet icke överstege 150 meter och i flera fall vore väsentligt mindre. Det syntes enligt länsstyrelsens mening lämpligt att följa den praxis, som sålunda utbildats, och begränsa bredden till högst 150 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Jordägarens rätt till ersättning i vissa fall vore även ett motiv, som talade för återhållsamhet beträffande förbudsområdenas storlek. Ersättningsbeloppen kunde eljest stiga till onödigt höga belopp. Å andra sidan har *länsstyrelsen i Malmöhus län* ansett, att 300-metersregeln ej borde vara tvingande. Visserligen torde — anför länsstyrelsen — ett område av 300 meter från strandlinjen i allmänhet vara tillräckligt för att trygga tillgången på platser för bad och friluftsliv, men fall kunde förekomma, där skäl kunde finnas för en mindre utsträckning av området. Enligt tillämpningskungörelsen skulle området till sina gränser tydligt angivas å karta eller annorledes. Om man ville undvika karta och i kungörelse tydligt angiva förbudsområde, torde det vara en fördel om detta kunde beskrivas med hänvisning till förbiledande järnväg eller väg. Länsstyrelsen skulle önska, att möjlighet funnes för länsstyrelse att medgiva mindre avsteg från nämnda regel.

I redaktionellt avseende har *hovrätten för Västra Sverige* anmärkt att uttrycket »högst 300 meter från nämnda linje» syntes kunna tolkas så, att förbudsområdet finge omfatta sammanlagt högst 300 meter land- och vattenområde. Vid tillämpning av motsvarande bestämmelse i den provisoriska strandlagen hade åtminstone vissa länsstyrelser utgått ifrån den tolkningen att förbudet må omfatta dels högst 300 meter landområde, dels högst 300 meter vattenområde. Måhända vore den sistnämnda tolkningen naturligast, men ett förtydligande av lagtexten syntes påkallat.

Vad beträffar undantaget för vissa planområden har under remissbehandlingen i allenast ett yttrande kritik riktats mot utredningens förslag. Sålunda anför *länsarkitekten i Västmanlands län*:

Enligt förslaget får förbud ej utfärdas inom mark, där fastställd generalplan finnes. Detta synes naturligt, om i generalplanen upptagits regler om byggandet vid stränderna, men icke lämpligt i andra fall. Man har emellertid anledning räkna med att generalplan i många fall kommer att fastställas endast i vissa avseenden, exempelvis för att klargöra vägfrågor o. dyl. Man

kan måhända som exempel tänka sig, att en generalplan fastställes för en kommun för att klara viss tätbebyggelse och därmed sammanhörande problem, medan mark i övrigt betraktas som i huvudsak avsedd för jordbruksändamål. En sådan generalplan avser givetvis icke att förhindra ett bebyggande av stränder i form av glesbebyggelse, men kan väl behöva kompletteras med strandförbud. I detta avseende synes förslaget behöva revideras.

Departementschefen.

Beträffande lagstiftningens lokala tillämpningsområde har strandutredningen i allt väsentligt följt den provisoriska lagen. Enligt strandutredningens förslag skall förordnande om bebyggelsekontroll alltså kunna meddelas för strandområde vid havet, insjö eller vattendrag samt avse land- och vattenområde inom det avstånd från strandlinjen som prövas erforderligt med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall, dock högst 300 meter från nämnda linje vid normalt medelvattenstånd. Utredningen har med andra ord icke funnit anledning att föreslå någon ändring av den i den provisoriska lagen stadgade maximigränsen, 300 meter. Av remissyttrandena framgår att den tidigare mycket livliga debatten om denna s. k. 300-metersregel numera praktiskt taget ebbat ut. Endast två remissinstanser ha framfört ändringsförslag på denna punkt, och av dessa förslag innebär det ena en begränsning av maximiregeln och det andra en utsträckning av densamma. Med hänsyn till vad strandutredningen anfört rörande tillämpningen av denna regel och då regeln numera tycks ha vunnit praktiskt taget allmän anslutning, synes det mig icke föreligga skäl att ändra den. Jag betonar emellertid nu som tidigare, att trehundrametersgränsen icke är avsedd att vara en schablonmässig norm utan en maximiregel. I anledning av vad som anförts i ett remissyttrande vill jag framhålla, att regeln självfallet innebär att ett förordnande om byggnadskontroll skall kunna avse högst 300 meter vattenområde och högst 300 meter landområde. Något hinder för att bestämma olika mått för området begränsning på land och i vatten föreligger uppenbarligen icke.

Enighet råder därom att den planerade lagstiftningen lika litet som den provisoriska strandlagen bör gälla beträffande område som ingår i fastställd stadsplan eller byggnadsplan och ej heller beträffande område som ingår i godkänd avstyckningsplan med mindre förbud mot tätbebyggelse utfärdats för området. Däremot kan det vara tveksamt, om man i lagtexten bör uppställa ett uttryckligt undantag för områden som ingå i fastställd generalplan. Visserligen torde icke några betänkligheter i detta avseende behöva uppstå på den grund att, såsom i ett remissyttrande framhållits, en fastställd generalplan kan tänkas avse att klargöra endast exempelvis vissa vägfrågor. I ett sådant fall torde nämligen de markområden som äro belägna mellan de angivna vägarna icke kunna anses »ingå» i planen. Med hänsyn till att någon generalplan ännu icke fastställts och att erfarenheterna beträffande detta institut följaktligen äro mycket begränsade kunde man däremot måhända rikta den invändningen mot utredningens förslag i denna del, att man icke med säkerhet vet, om blivande fastställda gene-

ralplaner komma att innehålla annat än mera vaga riktlinjer rörande dispositionen av olika i planen ingående strandområden. Emellertid torde man kunna utgå från att en generalplan, som omfattar områden vilka belagts med byggnadsförbud enligt den planerade strandlagstiftningen, icke kommer att fastställas med mindre den utformats på ett sådant sätt, att behörig hänsyn tagits till de intressen som strandlagstiftningen vill skydda. På grund härav anser jag mig kunna biträda utredningens förslag att undantaga även dylika planområden från strandlagstiftningen.

Skola byggnader för jordbruket och vissa andra ändamål undantagas från lagen?

Betänkandet.

Enligt utredningens förslag skall ett med stöd av lagen meddelat förordnande ej utgöra hinder för uppförande av byggnad eller vidtagande av annan åtgärd, därest byggnaden eller åtgärden erfordras för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln.

Härom anföres i betänkandet:

Undantaget beträffande åtgärd som erfordras för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln finnes likaledes i den provisoriska lagen. Utredningen har icke funnit anledning att föreslå någon ändring i detta avseende. Liknande undantag för de angivna näringarna äro även nämnda i byggnadslagen (9 och 22 §§). Inskränkningen i möjligheten att förbjuda uppförande av byggnader såväl bostads- som ekonomibyggnader. Att en byggnad erfordras för jordbruket, fisket eller skogsskötseln innebär att den skall vara omedelbart avsedd och behörlig för någon av dessa näringar. Stadgandet avser däremot icke sådana anläggningar som mejerier, slakterier, konservfabriker och sågverk, vilka ej direkt erfordras för jordbruket, fisket eller skogsskötseln utan med hänsyn till sin storlek och övriga omständigheter mera äro att anse såsom självständiga företag. Till stöd för nu angivna bestämningar kunna åberopas uttalanden i motiven till byggnadslagen (prop. 131/1947 s. 166). Det torde vara tydligt att en fiskebod, uppförd å tomtplats för fritidsbebyggelse eller eljest avsedd för nöjesfiske, icke är att anse som byggnad för fisket i den mening, varom här är fråga. För att uppföra en sådan byggnad fordras alltså tillstånd.

Med jordbruk förstår utredningen även trädgårdsskötsel, bedriven såsom näring. Hinder skall sålunda icke föreligga mot att uppföra byggnader samt företaga schaktning, fyllning och dylika åtgärder för att anlägga eller utvidga en handelsträdgård.

Huruvida en byggnad eller av länsstyrelsens förordnande omfattad åtgärd erfordras för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln, har den, som vill uppföra byggnaden eller vidtaga åtgärden att själv bedöma på eget ansvar. Straff skall ådömas endast om åtgärden sker i uppenbar strid mot förbudet. Är vederbörande tveksam huruvida han äger bygga, företaga schaktning etc. enligt ifrågavarande undantagsbestämmelse, kan han givetvis genom att ansöka om tillstånd låta länsstyrelsen avgöra saken.

På denna punkt har ledamoten av utredningen herr Cassel varit skiljaktig i en formuleringsfråga. Han anför:

I tredje stycket av 1 § stadgas enligt förslaget att förbud med stöd av strandlagen icke skall utgöra hinder för uppförande av byggnad eller vidtagande av annan åtgärd därest byggnaden eller åtgärden *erfordras* för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln. Med uttrycket »erfordras för jordbruket» läser utredningens flertal förstå dels att byggnaden såsom sådan ur driftsekonomiska synpunkter skall vara behöflig 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».

Yttrandena.

I några yttranden anses en skärpning av förslaget böra ske på förevarande punkt. Sålunda anser *landsorganisationen*, att endast byggnader för försvarets behov böra undantagas från förbudet men att beträffande byggnader vilka erfordras för jordbrukets, skogsbrukets, fiskerinäringens eller den allmänna samfärdselns behov anledning saknas att medgiva undantag från det eljest föreskrivna dispenskravet; det vore tillfyllest med bestämmelse om att länsstyrelsen vid prövning av dispensansökan skulle taga särskild hänsyn till om byggnaden vore erforderlig för något av dessa behov. Även *hovrätten för Nedre Norrland* anser, att förslaget bör skärpas. Hovrätten anför:

Utredningen har ansett, att de intressen, som strandlagstiftningen avser att skydda, alltid skola vika för åtgärd som erfordras för jordbruket och vissa andra ändamål. I enlighet med denna ståndpunkt har lagrummet utformats. Därav följer att, även om förslaget genomföres, ett för fritidsändamål lämpat strandområde kommer att kunna exempelvis kalhuggas — sådant kan vara väl förenligt med rationell skogsskötsel — eller förvandlas till ett grustag utan att länsstyrelsen kan förhindra det. Hovrätten finner detta förhållande icke tillfredsställande. Förslaget synes böra skärpas på så sätt att länsstyrelsen erhåller möjlighet att ingripa även i de fall som avses i förevarande lagrum. Dylika ingripanden torde dock påkallas endast undantagsvis. Förordnande enligt paragrafens första stycke synes därför icke böra generellt medföra förbud även i de i andra punkten av tredje stycket angivna fallen. Frågan torde kunna lösas på det sättet, att länsstyrelsen få befogenhet att, då särskilda omständigheter föranleda därtill, utsträcka förbudet att avse även dessa fall. Vid bifall till detta ändringsförslag synes det lämpligt att, i enlighet med vad reservanten i utredningen föreslagit, ordet »erfordras» i förevarande lagrum utbytes mot »uteslutande avses».

Enligt hovrättens mening bör det nu behandlade stadgandet alltså erhålla förslagsvis följande lydelse: Förbudet skall, där ej länsstyrelsen med hänsyn till särskilda förhållanden annorlunda förordnar, icke utgöra hinder mot uppförande av byggnad eller vidtagande av annan åtgärd, som uteslutan-

de avses för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln.

Samfundet för hembygdsvård vill fästa uppmärksamheten på att strandpartier ofta förstöras genom okänsligt dragna vägar, att grus-, sand- och jordtag öppnas i känsliga strandpartier och att utfyllnader ske på ett sätt, som kan vanställa landskapsbilden. Det kunde t. ex. bli fråga om att en statlig myndighet (väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, järnvägsstyrelsen, domänenverket) ville öppna ett grustag i ett vackert strandparti och motivera detta med att företaget berörde den allmänna samfärdseln. Stor skada skulle härigenom kunna åstadkommas. Enligt samfundets mening borde länsstyrelserna ha möjlighet att effektivt övervaka frågor om schaktning och fyllning inom skyddat område, även då det gällde den allmänna samfärdseln. En skärpning av bestämmelserna härvidlag vore önskvärd. Länsstyrelserna borde givetvis kunna meddela undantag, men med bestämmelser för exploatören att avplanera terrängen, plantera skog etc. sedan grus-, sand- eller lertaget utnyttjats. Det vore ofta så att ett markområde som lämnats utan städning förfulade landskapsbilden mer än många byggnader.

Även *länsarkitekten i Värmlands län* anser, att länsstyrelsen bör få pröva tillåtligheten av byggnader och åtgärder för försvaret, jordbruket o. s. v. I annat fall skulle skyddsvärda strandområden kunna tillfogas mycket allvarliga och onödiga skador.

Det av herr Cassel väckta yrkandet att utbyta ordet »erfordras» mot orden »uteslutande avses» har understötts av *överlantmätarna i Stockholms och Gotlands län* samt av *Samfundet för hembygdsvård*. Samfundet anser det kunna befaras att ordet erfordras i vissa fall bleve svårtolkat. En byggnad kunde erfordras för t. ex. förvaring av diverse produkter, maskiner, redskap etc. under viss del av året men byggas på sådant sätt, att den sommartid kunde uthyras till sommargäster. En tvättstuga, redskapsbod, skogsbarack kunde byggas och placeras så att markägaren under sommarmånaderna kunde använda den till ändamål, som inte uteslutande avsåge driften, och lagen skulle då kunna kringgås. *Skånska hovrätten* anför i denna fråga:

Herr Cassel har i det av honom avgivna särskilda yttrandet uttalat att med uttrycket »erfordras för jordbruket» torde förstås *dels* att byggnaden såsom sådan ur driftsekonomiska synpunkter skall vara behövlig för brukandet av jordbruksfastigheten och *dels* att det skall vara nödvändigt att förlägga byggnaden just till strandområdet. En dylik regel skulle enligt hovrättens mening innebära en alltför stark inskränkning i jordägarens dispositionsrätt över sin mark. I allt fall bör lagtexten omformuleras, så att bestämmelsens verkliga innebörd bättre kommer till uttryck. I sista stycket torde uttrycket »förbud enligt första stycket» och ordet »förbudet» böra utbytas mot ordet »förordnande»; den avsedda innebörden av bestämmelsen torde ej förändras därigenom.

Departementschefen.

Det synes mig icke gärna kunna råda någon tvekan om att friluftsintriset i princip bör vika för en bebyggelse som avser att tillgodose försvaret, jordbruket eller vissa andra därmed jämställda intressen. Denna principiella

inställning behöver dock icke nödvändigtvis leda till att en dylik bebyggelse får ske helt okontrollerat inom strandområdena. Det skulle med andra ord icke vara orimligt att på denna punkt tänka sig en skärpning av utredningens förslag i överensstämmelse med vad som yrkats av några remissinstanser. Detta till trots finner jag mig likväl, om än med någon tvekan, icke böra förorda en sådan skärpning. Avgörande för mig har härvid varit att kontrollen i många fall skulle kunna väntas medföra onödigt krångel och att fördelarna av densamma knappast kunna väntas komma att överväga nackdelarna. Jag vill därför förorda, att den planerade lagstiftningen i likhet med den provisoriska strandlagen alls icke kommer att omfatta bebyggelse som erfordras för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln. Skulle det sedermera i praktiken visa sig, att denna undantagsregel missbrukas, torde spörsmålet få omprövas.

Delade meningar ha inom utredningen och under remissbehandlingen yppat sig rörande den närmare utformningen av nämnda undantagsregel. 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.

Erfordras kontroll beträffande schaktning, fyllning, trädfällning o. d. inom strandområden?

Betänkandet.

Den provisoriska strandlagen syftar endast till att hindra en ur allmänna synpunkter icke önskvärd bebyggelse av strandområdena. Enligt utredningens mening erfordras såsom komplement till de bebyggelsereglerande bestämmelserna regler som göra det möjligt att hindra även vissa andra åtgärder inom strandområden, nämligen schaktning, fyllning, trädfällning och därmed jämförliga åtgärder. Enligt byggnadslagen få sådana åtgärder icke företagas inom område, som ingår i fastställd generalplan eller i stadsplan, om de uppenbarligen äro av beskaffenhet att kunna väsentligen försvåra områdets användning för avsett ändamål. Möjlighet att förhindra dylika åtgärder inom område för regionplan eller byggnadsplan finnes även. Åtgärder av angivet slag kunna — yttrar strandutredningen — göra ett strandområde mindre lämpat såsom rekrea-

tionsplats eller, om de vidtagas t. ex. för anläggning av en trädgård eller park, förhindra allemansrättens utövning där, och det kan därför enligt utredningens mening finnas behov av att kunna förbjuda dem enligt strandlagstiftningen. Utredningen har därför föreslagit, att icke blott uppförande av byggnad utan även schaktning, fyllning, trädfällning och därmed jämförlig åtgärd, som hindrar eller avsevärt försvårar att ett strandområde av allmänheten användes för bad och friluftsliv, skall kunna förbjudas.

Utredningen utvecklar sitt förslag sålunda:

Särskilt förbud mot åtgärden skall därvid meddelas av länsstyrelsen; ett byggnadsförbud medför sålunda aldrig automatiskt förbud även mot schaktning m. m. Förbud mot schaktning o. d. torde icke ha meddelats enligt byggnadslagen i något större antal fall. Strandutredningen väntar ej heller att förbud mot schaktning m. m. enligt strandlagen skall behöva tillgripas i större omfattning. På grund härav och då, såsom av det följande framgår, schaktning m. m. som erfordras för jordbruket, fisket eller skogsskötseln alltid är tillåten utan att ansökan därom behöver göras, kan möjligheten att meddela förbud av nu avsett slag icke anses medföra något nämnvärt intrång för jordägaren.

De åtgärder, som här avses, utgöra ofta förberedelser för byggnadsarbete. I den mån förbud enligt strandlagen meddelas mot att uppföra byggnad komma naturligtvis dylika förberedande arbeten i allmänhet icke att företagas. Något direkt, straffbelagt förbud mot att vidtaga dem innefattas emellertid icke i förbudet mot att uppföra byggnad. Om sålunda i strid mot meddelat förbud arbete påbörjats för att uppföra en byggnad men icke fortskridit längre än att t. ex. trädfällning och schaktning företagits, kan vederbörande — eftersom någon byggnad icke uppförts — ej anses ha brutit mot byggnadsförbudet. Schaktning, fyllning, trädfällning och liknande åtgärder företagas givetvis även utan samband med byggnadsarbete. Syftet kan sålunda vara att anlägga en trädgård eller en park. Om en sådan anläggning komme till utförande, skulle därigenom kunna uppkomma ett område, där allemansrätten icke finge utövas. Schaktning — varmed förstås grävningsarbete av större omfattning — kan vidare ske för jord-, ler- eller grustäkt. Uppenbarligen kan genom dylikt arbete ett strandparti förstöras såsom fritidsområde. Detsamma gäller trädfällning, om den göres mera omfattande eller avser ett särskilt vackert mindre skogsparti. Gällande skogsvårdslag är icke ägnad att lägga hinder i vägen för en ur strandlagssynpunkt olämplig trädfällning. Den hindrar icke under alla förhållanden ens sådan avverkning, som medför varaktig skada för strandskyddsintresset. Även andra åtgärder, som äro jämförliga med de nu nämnda — exempelvis sprängning och muddring, som ju stå schaktningen nära, och tippning av avfall, som är ett slags fyllning — kunna ha samma ofördelaktiga inverkan.

Liksom i fråga om uppförande av byggnad borde dock enligt utredningens mening vissa begränsningar stadgas i länsstyrelsernas möjlighet att meddela förbud, bland annat såtillvida att åtgärder som erfordrades för jordbruket och skogsskötseln skulle kunna vidtagas utan hinder av ett förordnande enligt lagstiftningen. Särskilt omfattande bleve denna inskränkning beträffande trädfällningsförbudet. Gallring och avverkning som verkligen erfordrades för en rationell skogsskötsel skulle nämligen vara tillåtna, ehuru förbud mot trädfällning meddelats enligt strandlagen. Hade enligt skogsvårdslagstiftningen tillstånd lämnats till sådan åtgärd, kunde naturligtvis ej ifråga-

sättas annat än att den vore förenlig med skogsskötselns behov. Ett enligt strandlagen meddelat förbud mot trädfällning syntes — yttrar utredningen — huvudsakligen få betydelse såsom ett medel att hindra ren vandalisering utan skogligt-ekonomiskt syfte.

Förbud skulle kunna avse en eller flera av de ifrågavarande åtgärderna, alltefter vad länsstyrelsen funne erforderligt. Om förbudet ansåges böra omfatta även någon med schaktning o. s. v. jämförlig åtgärd, borde denna närmare beskrivas i förordnandet, så att en jordägare icke lämnades i oviss-
het om gränserna för sin rätt att nyttja fastigheten.

Utredningen har icke varit enig på denna punkt. Herr Cassel har sålunda — samtidigt som han framhållit att tanken visserligen vore att bestämmelsen skulle utnyttjas endast i undantagsfall och att schaktning, fyllning och trädfällning skulle vara tillåtna även inom förbudsområde därest länsstyrelsen icke uttryckligen meddelat förbud mot dessa åtgärder — förklarat sig icke kunna finna, att dylika inskränkningar i jordägarens dispositionsrätt över huvud taget kunde vara behövligen för att trygga allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv. Den omständigheten att en jordägare t. ex. fällde träden inom förbudsområdet, kunde ju omöjligen hindra allmänheten att bada därstädes. För markägaren däremot innebure det en onödig omgång — ett nytt »krångel» — om han skulle behöva vända sig till länsstyrelsen för att få tillstånd att på sin mark företaga en avverkning som ur skogliga synpunkter vore tillåten.

Yttrandena.

Utredningens förslag i den nu behandlade frågan har alls icke berörts i inemot sjuttio av yttrandena. Av det trettiotal remissinstanser som diskuterat spörsmålet har ungefär hälften tillstyrkt eller ej velat motsätta sig utredningens förslag och hälften avstyrkt detsamma. Några av de avstyrkande instanserna anmärka dock endast på att förbud mot trädfällning upptagits i förslaget.

Vad då först beträffar de yttranden, i vilka en positiv inställning till förslaget uttryckts, må till en början nämnas att *länsstyrelsen i Södermanlands län* ansett det föreslagna stadgandet utgöra en komplettering, som finge anses erforderlig för att lagstiftningen skulle få önskad effektivitet, samt att *överlantmätaren i länet* välkomnat förslaget såsom varande av obestriddlig betydelse. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* erinrar om att den tidigare förslaget införandet av en sådan bestämmelse och *överlantmätaren i länet* understryker att schaktning, fyllning och trädfällning eller annan åtgärd av liknande slag uppenbarligen kunde i icke obetydlig grad försämra ett områdes karaktär och därmed minska det utrymme där allemansrätten finge utövas. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* säger sig icke ha funnit anledning till erinran mot den föreslagna bestämmelsen, särskilt som förbudet icke skulle utgöra hinder för vidtagande av åtgärd som erfordrades för bland annat jordbruket, fisket och skogsskötsel. *Samfundet för hembygdsvård* kan på intet sätt instämma med herr Cassels yttrande beträffande trädfällning. Det vore visserligen riktigt, att om en jordägare fällde träd inom ett

förbudsområde, detta ju omöjligen kunde hindra allmänheten att bada där. Man finge dock se frågan i ett vidare perspektiv. Det vore många gånger så, att en strand vore värdefull just därför att där finnes ett vackert trädbestånd. Om träden inom ett förbudsområde utan vidare finge nedhuggas, skulle ju strandlagen inte ha så stort värde. Många gånger utgjorde strandvegetationen även skydd. *Lantmäteristyrelsen* har icke heller något att erinra mot förslaget att förordnande enligt strandlagen skall kunna utvidgas att omfatta även förbud mot schaktning, fyllning eller trädfällning m. m. Styrelsen ansåge dock att behov av dylika förordnanden komme att uppstå mera sällan och förutsatte, att länsstyrelserna komme att tillgripa denna möjlighet endast då uppenbart behov förelåge. *Fastighetsbildningssakkunniga* anse det kunna ifrågasättas, om något nämnvärt praktiskt behov av en dylik bestämmelse förelåge. Då emellertid fall torde kunna förekomma, när det ur strandskyddssynpunkt vore av värde att kunna förbjuda dylika åtgärder — det kunde t. ex. vara fråga om att bevara en vacker trädunge inom ett för friluftsliv särskilt lämpat strandområde — kunde väl bestämmelsen fylla en viss uppgift. Förbud av detta slag torde emellertid enligt de sakkunnigas mening böra meddelas endast när särskilda skäl härtill förelåge. *Länsarkitekten i Stockholms län* yttrar, att det understundom kunde vara påkallat att skydda visst skogsbestånd utöver det skydd som skogs-vårdsmyndigheterna kunde lämna och att det därför syntes som om tillägget beträffande trädfällning vore motiverat. Fyllning och schaktning kunde helt förstöra ett strandområde och borde därför kunna förbjudas. *Länsarkitekten* har härvid betonat, att ersättningsfrågan givetvis aktualiserades i dessa fall. *Skånska hovrätten* anser liksom utredningen önskvärt, att länsstyrelserna skola kunna meddela förbud mot att schaktning, fyllning eller trädfällning vidtages inom sådana områden, som avses med den föreslagna lagen. Beträffande andra därmed jämförliga åtgärder syntes behovet att kunna meddela dylikt förbud icke lika påtagligt. Sådant förbud borde därför kunna meddelas endast om särskilda skäl därför, exempelvis områdets beskaffenhet, förelåge. I enlighet med det nu sagda borde andra meningens av 1 § ändras på det sätt att orden »om särskilda skäl därtill föranleda» insköttes efter orden »trädfällning eller» men före ordet »annan». *Hovrätten för Västra Sverige* vill, att stadgandet skall utformas ännu restriktivare. *Hovrätten* erinrar om att man, efter vad motiven utvisade, tänkte sig att stadgandet sällan skulle komma till användning. Starka skäl syntes också tala för en restriktiv tillämpning. Lagtexten torde böra erhålla en avfattning som läte nämnda avsikt komma till uttryck. Detta skulle vinnas, där-est i första stycket andra punkten på lämplig plats insattes orden »i den mån särskilda omständigheter därtill föranleda».

Bland de remissinstanser som avstyrkt eller ställt sig mycket tveksamma till förbudet mot schaktning etc. märkes *Göta hovrätt*, som anför:

I 1 § föreslås att länsstyrelsen inom förbudsområde även skall äga förordna att utan dess tillstånd icke må företagas schaktning, fyllning eller trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd, som hindrar eller avse-

vårt försvårar att området av allmänheten användes för bad och friluftsliv. Fastställelse av generalplan för stad medför automatiskt motsvarande förbud för mark som omfattas av planen. Har generalplan fastställts för område å landsbygden äger länsstyrelsen i den utsträckning som föranledes av omständigheterna stadga enahanda förbud. I generalplan kan mark reserveras såsom fritidsområde och i samband därmed undantagas från all bebyggelse. Den föreslagna strandlagen syftar emellertid icke så långt som till att reservera fritidsområden för allmänheten utan dess mål är att trygga allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv genom att förebygga att hinder uppställas för utövande av allemansrätten. Med denna utgångspunkt får ifrågavarande förbud anses vara mera långtgående enligt den föreslagna strandlagen än enligt byggnadslagen. Det kan här vidare anmärkas att strandutredningen beträffande bebyggelse anført, att det icke är meningen att länsstyrelsen, då den prövar frågan huruvida bebyggelse skall få ske på viss plats inom ett strandområde, jämväl ingår på en bedömning av husens utseende eller beskaffenhet i övrigt, utan att det endast är lokaliseringen av bebyggelsen som är föremål för reglering. Med visst fog kan göras gällande att åtminstone förbud mot trädfällning väsentligen kan ha betydelse för ett strandområdes utseende.

Enligt utredningens mening synes förbud mot trädfällning huvudsakligen få betydelse såsom ett medel att hindra vandalisering utan skogligt-ekonomiskt syfte. Såvitt sådant förbud icke riktar sig mot averkning såsom förberedelse till bebyggelse eller anläggande av park till vilken allmänheten icke äger tillträde eller brytande av åker, synes sådant förbud alltså främst rikta sig mot en kalhuggning, som kan ha till följd att ett strandområde blir mindre lockande för allmänheten. Sådana åtgärder kunna icke alltid förhindras enligt gällande skogsvårdslag. Den föreslagna strandlagen avser enligt utredningen väsentligen att bevara nu rådande förhållanden i fråga om allmänhetens tillgång till stränderna. Ej ens en meningslös kalhuggning kan emellertid sägas försvåra allmänhetens tillträde till stranden. Hovrätten vill dock icke bestrida att det understundom kan vara önskvärt att möjlighet finnes att meddela förbud mot trädfällning liksom mot övriga i förevarande paragraf avsedda åtgärder men har för jämförelse med reglerna om stängsel i förslaget 2 § velat påpeka att sådana förbud innebära en mycket långt gående inskränkning i jordägarens dispositionsrätt.

Även länsstyrelsen i Uppsala län ifrågasätter, huruvida förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning eller därmed jämförlig åtgärd kan tänkas bli av behovet påkallat. Sådana åtgärder medförde icke, såsom uppförandet av en bostadsbyggnad, att en »tomt» skapades, vilken allmänheten icke finge beträda. Det vore föga sannolikt, att en fastighetsägare skulle vidtaga så kostsamma åtgärder som schaktning eller fyllning såsom förberedelse för byggnadsarbete, innan han förvissat sig om att hinder icke föreläge mot bebyggelse. Än mindre sannolikt vore att han skulle företaga sådana åtgärder i uppsåt att resa faktiska hinder för allemansrättens utövning. Att någon skulle fälla träd i syfte att göra marken mindre inbjudande för allmänheten funne länsstyrelsen mindre troligt. Länsstyrelsen ville, med denna reservation, dock icke motsätta sig förbudet.*

Länsstyrelsen i Östergötlands län är ännu mera negativ till förslaget i denna del. Länsstyrelsen säger sig hysa den uppfattningen att jordägarens rätt att fritt disponera över sin mark icke bör inskränkas i vidare mån än som

vore oundgängligen nödvändigt för att trygga den allmänhetens rätt, vars utövande förslaget avsåg att skydda. Med hänsyn härtill syntes det länsstyrelsen riktigast, att bestämmelserna om förbud mot schaktning m. m. finge utgå ur förslaget, detta så mycket hellre som väl ett fritidsområde genom sådana åtgärder från markägarens sida endast i undantagsfall torde kunna göras otjänligt för sitt ändamål. I varje fall syntes bestämmelserna böra utformas så att grus- och lertäkt samt ett rationellt bedrivande av skogsbruk icke skola behöva i dispensväg underställas länsstyrelsens prövning. *Överlantmätaren i länet* delar länsstyrelsens betänkligheter och anser det kunna starkt ifrågasättas, om något verkligt behov föreläge att kunna meddela förbud mot schaktning etc. inom förbudsområde. Man torde knappast behöva räkna med att sådana åtgärder verkställdes endast eller till huvudsaklig del för att sätta allemansrätten ur funktion. Om mera omfattande schaktning etc. igångsattes, kunde man i stället räkna med att det skedde av skäl, för vilka strandskyddsintressena borde vika. *Överlantmätaren i Jönköpings län* anser lika med reservanten den föreslagna möjligheten att meddela förbud mot schaktning etc. innebära större våld än ändamålet kräver. Till förhindrande av att en person, som tänkte bygga inom förbudsområde, innan dispensfrågan prövats satte igång arbeten av här ifrågavarande slag kunde lämpligen byggnadsförbud enligt lagen förklaras innebära även förbud mot åtgärder för planering av tomtplats för byggnad inom området. *Länsarkitekten i samma län* och *överlantmätaren i Stockholms län* biträda utan närmare motivering den av reservanten uttalade meningen rörande förbudet mot schaktning etc. *Lantbruksförbundet* finner det liksom reservanten helt obehövt och endast ledande till onödigt krångel, att ett förordnande också skall kunna innehålla förbud mot trädfällning, schaktning och fyllning. Trädfällning kunde vid strandområden med hänsyn till risken för stormskador blott ske med största försiktighet. Man kunde därför ej anta, att den i något fall kunde komma att ske på sådant sätt, att den försvårade allmänhetens bad- och friluftsmöjligheter. *Skogsägareförbundet* anför:

Schaktning och fyllning torde väl i allmänhet ej bli aktuella i annat sammanhang än vid uppförande av byggnad och komma då att behandlas i samband med frågan om dispens från byggnadsförbudet. Emellertid kan i visst fall schaktningsförbudet komma att helt fristående medföra vittgående ekonomiska konsekvenser. Förbundet avser det fall, då fyndighet av sand eller grus är belägen intill strand samt av sådan kvalitet och storleksordning, att den kan göras till föremål för ekonomisk exploatering. Grus- och sandtag med sådan belägenhet, att utskeppning sjöledes med fartyg kan äga rum, besitta ofta mycket höga värden. Det vore orimligt, om strandlagen skulle förhindra sådan exploatering. Såvitt förbundet har kunnat finna, har utredningen över huvud taget ej observerat denna möjlighet. I varje fall synas reglerna för beräkning av ersättning till markägaren ej inrymma det fall, att förordnande enligt lagen omöjliggör exploatering av sand- eller grustag. Förbundet hemställer, att det klart utsäges i lagen, att tillgodogörandet av sådan fyndighet ej faller inom lagens förbudsbestämmelse.

Vad åter angår frågan om trädfällning, äro uttalandena i utredningens motivering ej fullt klargörande. Sålunda säges å en plats: »Gällande skogsvårdslag är icke ägnad att lägga hinder i vägen för en ur strandlagssynpunkt

olämplig trädfällning. Den hindrar icke under alla förhållanden ens sådan avverkning, som medför varaktig skada för strandskyddsintresset.» Detta uttalande tyder närmast på, att utredningen tänkt sig, att strandlagen skulle hindra avverkning även av sådan art, som är fullt tillåten enligt skogsvårdslagen. Förmodligen avser väl utredningen då slutavverkning av gammal skog, vilken skulle kunna resultera i att ett kalhygge uppstode invid stranden. Emellertid tyder följande, av utredningen längre fram i motiven gjorda uttalande på en hovsammare uppfattning: »Undantaget beträffande skogsskötseln får givetvis sin särskilda betydelse i vad avser möjligheten att hindra trädfällning. Gallring och avverkning, som verkligen erfordras för en rationell skogsskötsel, skola vara tillåtna, ehuru förbud mot trädfällning meddelats enligt strandlagen. Har enligt skogsvårdslagstiftningen tillstånd lämnats till sådan åtgärd, kan naturligtvis ej ifrågasättas annat än att den är förenlig med skogsskötselns behov.»

Denna senare formulering synes närmast giva vid handen, att strandlagens restriktioner gent emot avverkning ej skola vara mer omfattande än skogsvårdslagens. Man måste emellertid då fråga sig, varför bestämmelse rörande avverkning alls införts i strandlagen. Effekten skulle väl då endast bli den, att en avverkning i strid mot skogsvårdslagen och då även mot strandlagen skulle kunna medföra påföljd enligt båda lagarna. En annan oförlighet i tillämpningen blir, om de båda lagarnas krav i fråga om avverknings laglighet äro identiska, att länsstyrelsen kan dispensera från strandlagens men icke från skogsvårdslagens bestämmelser. Rent sakligt vill förbundet framhålla, att det även inom strandområden blir nödvändigt att för föryngring slutavverka mogen skog, varvid ofta sådan huggningsmetod måste tillgripas, att ett kalhygge uppstår. Skogsvården inom strandområdena bör ej få bliva lidande av att parksynpunkter till fritidsintressets tjänst skola få dominera över de skogsekonomiska kraven. I övrigt torde den omständigheten, att skog avverkas efter en strand, ej minska dennas användbarhet som fritidsområde. Utredningen synes ha förbisett, att Väst-kustens och Skånes skoglösa stränder visat sig kunna väl användas för rekreation. Under återopande av vad sålunda anförts får förbundet hemställa, att bestämmelse om förbud mot trädfällning icke skall ingå i strandlagen.

Även länsstyrelsen i Stockholms län anser utredningens uttalanden i berörda del något oklara.

Ytterligare några remissinstanser ha, såsom redan antytts, särskilt anmärkt på förslaget att trädfällning skulle kunna förbjudas inom strandområden. Sålunda ifrågasätter länsstyrelsen i Värmlands län, huruvida icke ett förbud mot att fälla träd innebure ett väl kraftigt ingrepp i markägarens handlingsfrihet. Ett sådant förbud torde för övrigt knappast vara nödvändigt med hänsyn till lagens syfte. Länsstyrelsen ansåge därför, att ordet trädfällning borde utgå ur lagtexten.

Under återopande av ett yttrande av överlantmätaren i länet ifrågasätter länsstyrelsen i Örebro län, om det nu gällande provisoriska bebyggelseförbudet bör utsträckas att omfatta — förutom schaktning, fyllning och därmed jämförliga åtgärder — även ett så normalt utnyttjande av skogsmark som trädfällning. Det syntes länsstyrelsen tveksamt, om avverkningsförbud med åtföljande dispensförfarande vore erforderligt med hänsyn till den övervakning, som utövades med stöd av skogsvårdslagstiftningen.

Även *statens fritidsnämnd* reagerar mot trädfällningsförbudet och anför:

De estetiska synpunkterna synas mer direkt ha influerat utredningens ställningstagande, då särskilt angivits ett önskemål om tillägg till 1 § i den provisoriska lagen, vilket tillägg skulle avse bl. a. förbud mot trädfällning inom vissa strandområden. Eftersom det vanligen är mest förenligt med allmänhetens önskemål att träden fällas inom ett område, som är avsett till badplats, måste utredningen i detta sitt ställningstagande jämväl ha beaktat estetiska och därmed jämförliga, för friluftslivet så väsentliga synpunkter. Nämnden har med tillfredsställelse konstaterat denna beredvillighet hos utredningen att betrakta det betydelsefulla problemet om friluftslivet ur olika aspekter men kan i denna del dock icke dela utredningens uppfattning om nödvändigheten av ett tillägg avseende förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning eller jämförliga åtgärder.

Dessa frågor synas närmast vara att betrakta såsom detaljer, vilka emellertid i betydlig utsträckning kunna skapa irritation hos markägarna. Gällande skogsvårdslag synes vara ägnad att hindra en ur strandsynpunkt olämplig fällning av träd, och enligt nämndens uppfattning kan schaktning och fyllning icke vara frågor av sådan betydelse i sammanhanget, att särskild rätt att meddela förbud härom behöver givas länsstyrelsen i strandlagstiftningen. Nämnden har stundom erfarit, att markägarens irritation i samband med påbud eller föreskrifter rörande utnyttjande av honom tillhörig mark kan bliva av sådan styrka, att friluftslivets naturliga utveckling därigenom skadas, och allmänheten beredes obehag i stället för tillfälle till vila och rekreation. Det är visserligen riktigt, att allemansrätten — ehuru denna icke är fullt klar till hela sin omfattning — tryggar allmänhetens tillträde till de obebyggda stränderna och att den föreslagna lagstiftningen avser att ytterligare trygga denna rätt genom att vissa strandområden bibehållas obebyggda. Genom befolkningens ökade krav på områden för friluftsliv kommer måhända ofta i första hand strandområdena att tagas i anspråk i vidgad utsträckning. Men därmed komma jämväl områden liggande innanför den del av stranden, som sålunda nyttjas, att få tjäna som uppehållsplat för allmänheten och genomkorsas av denna i betydligt större omfattning än tidigare varit fallet. Redan lagens tillkomst torde hos en del markägare skapa misstämning, och det väntade ökade nyttjandet av även innanför strandområdet liggande mark torde vara ägnat att öka denna misstämning och även att skapa irritation. Det synes vara lyckligare, om detta föreslagna tillägg till 1 §, som sannolikt kan bliva ett ytterligare irritationsmoment, får utgå, i all synnerhet då de intressen, som härigenom skola tillgodoses kunna tillfredsställas på annat sätt och en del åtgärder knappast alla torde bliva aktuella.

Departementschefen.

Såsom jag vid upprepade tillfällen redan anført bör målsättningen för en strandlagstiftning vara att så långt det befinnes nödvändigt och lämpligt söka trygga allemansrättens utövning utmed stränderna. Eftersom uppförandet av byggnad är den praktiskt mest betydelsefulla av de åtgärder, genom vilka allemansrättens utövning kan hindras, är det såsom förut likaledes utvecklats tydligt, att lagstiftningen främst bör syfta till en kontroll av bebyggelsen inom strandområdena. En annan åtgärd, varigenom jordägaren kan högst menligt inkräkta på allmänhetens möjligheter att utnyttja stränderna, är uppsättande av hindrande stängsel. Till de åtgärder

från lagstiftarens sida, som på denna punkt erfordras, återkommer jag i det följande. Men allemansrätten kan onekligen komma att lida men också genom andra åtgärder än uppförande av byggnad eller uppsättande av stängsel, t. ex. genom anläggande av trädgårdar eller andra planteringar.

Strandutredningen har för sin del icke ansett det nödvändigt att utsträcka lagstiftningens kontrollsystem till att helt allmänt gälla även dylika åtgärder; och i detta avseende delar jag, såsom torde ha framgått av vad jag inledningsvis anför, utredningens ståndpunkt. Utredningen har likväl föreslagit en viss komplettering av bebyggelsekontrollen, innebärande att länsstyrelse skall få möjlighet att meddela förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning och andra därmed jämförliga åtgärder. Utredningen har dock icke tänkt sig, att denna möjlighet skulle behöva tillgripas i någon större omfattning. Med hänsyn härtill och då åtgärder av nämnda slag skulle få fritt vidtagas, därest de erfordrades för jordbrukets, fiskets eller skogsskötselns behov, har utredningen ansett att möjligheten att meddela ett dylikt förbud icke kunde anses medföra något nämnvärt intrång för jordägaren.

Vad först trädfällningsförbudet beträffar kan det väl knappast göras gällande, att ens en aldrig så vandaliserande kalhuggning skulle i och för sig kunna försvåra tillträdet till ett strandområde. Däremot är det ofrånkomligt, att områdets naturskönhet kan komma att lida allvarligt men genom en trädfällning. Såsom jag förut påpekat kommer visserligen den planerade strandlagstiftningen jämväl att innebära ett visst värn av naturskyddet, nämligen i den mån naturskyddsintresset kan anses sammanfalla med friluftintresset. Men mera fristående naturskyddsintressen torde böra beaktas genom annan lagstiftning, främst genom den tilltänkta naturskyddslagen samt 86 och 122 §§ byggnadslagen. Mot det av utredningen föreslagna trädfällningsförbudet kan vidare anföras att det synes ytterst tveksamt, om det kan vara rimligt att man samtidigt som man inför en möjlighet för länsstyrelse att föreskriva förbud mot trädfällning generellt medger att en sådan åtgärd får fritt företagas, om den erfordras som ett led i en rationell skogsskötsel. Utredningen har visserligen tänkt sig, att ett förbud mot trädfällning huvudsakligen skulle få betydelse som ett medel att hindra ren vandalisering utan skogligt-ekonomiskt syfte, men såsom under remissbehandlingen framhållits torde det i praktiken erbjuda mycket stora svårigheter att draga en klar gräns mellan en sådan vandaliseringsåtgärd och en av skogstekniska skäl dikterad kalhuggning. Denna praktiska svårighet framstår såsom desto större med hänsyn till de i skogsvårdslagen meddelade särskilda bestämmelserna angående omläggning av skogsmark. På grund av vad nu anförts finner jag icke tillräckliga skäl föreliggande att i den planerade strandlagstiftningen upptaga en regel, som ger länsstyrelserna möjlighet att hindra trädfällning.

Vad härefter beträffar det tilltänkta förbudet mot schaktning, fyllning och andra därmed jämförliga åtgärder är det visserligen riktigt, att allemansrättens utövning genom dylika åtgärder, till skillnad mot vad som får anses vara fallet med trädfällning, kan komma att mer eller mindre be-

skäras. Å andra sidan bör skälig hänsyn tagas till jordägarens ekonomiska intresse av att kunna bedriva grus- och lertäkt inom ett strandområde. På grund av det nu anförda synes mig ett förbud mot schaktning och fyllning m. m. — vilka åtgärder enligt vad utredningen påpekat ofta utgöra förberedelser för byggnadsarbete — visserligen böra uppställas men icke med en så generell utformning som utredningen föreslagit. Regeln bör i stället begränsas till att tjäna som ett direkt komplement till själva bebyggelsekontrollen. Behovet av ett dylikt komplement synes mig icke gärna kunna ifrågasättas, ty även om den dispensprövande myndigheten formellt icke behöver fästa avseende vid att ens mera omfattande förberedelsearbeten för uppförande av byggnad redan vidtagits, säger det sig självt, att myndigheten i praktiken kan ha svårt att vid dispensprövningen helt bortse från ett sådant faktiskt förhållande. På grund härav vill jag förorda, att förbudet mot schaktning m. m. får utgå ur förslaget men att detta i stället kompletteras med en regel av innehåll, att förbud mot bebyggelse tillika skall anses omfatta grävning och andra förberedelsearbeten för bebyggelse.

Översiktlig strandplanering.

Betänkandet.

Tidigare har återgivits ett uttalande av strandutredningen av innehåll att länsstyrelsen för att kunna tillämpa strandlagen på ett riktigt sätt måste göra klart för sig hur den nödvändiga bebyggelsen i stort borde anordnas och hur utvecklingen i övrigt lämpligen borde ske. I synnerhet beträffande områden, som vore eller väntades bli särskilt eftersökta för fritidsbebyggelse, borde positiva åtgärder vidtagas i syfte att åstadkomma sådan lokalisering av bebyggelsen, att strandområdenas rekreationsmöjligheter bleve tillvaratagna på bästa möjliga sätt.

I ett avsnitt av betänkandet med rubriken *Översiktlig strandplanering* tillägger utredningen att en översiktlig planläggning enligt byggnadslagens regler stundom torde vara ett lämpligt medel att åstadkomma en önskvärd utveckling i fråga om strandområdena. Utredningen anför härom:

Regionplan skall upprättas när en intressegemenskap råder mellan två eller flera kommuner och gemensam planläggning finnes böra ske beträffande grunddragen för markens användning i ett eller flera hänseenden. I regionplan kan mark avsättas för bl. a. fritidsbebyggelse och friluftsliv. Om åter den översiktliga planläggningen kan inskränkas till att omfatta allenast den egna kommunens mark, skola i den mån så erfordras grunddragen för markens användning fastslås i en generalplan.

Även om möjlighet finnes att upprätta regionplan enbart för att trygga tillgången på mark, som lämpar sig för fritidsområden, torde dock i regel en regionplan främst få taga sikte på andra förhållanden. En generalplan avser i normala fall att tillgodose flertalet av de markbehov, som kunna förväntas uppstå på grund av tätbebyggelsens framtida utveckling eller av annan anledning. De bedömanden, som måste ligga till grund för såväl regionplan som generalplan, beröra en mångfald intressen. Utarbetandet

av sådana planer kommer därför i regel att kräva avsevärd tid och draga betydande kostnader. Då fritidsbebyggelse och även annan bostadsbebyggelse på sina håll utbreder sig mycket hastigt inom strandområdena, torde det ofta bli nödvändigt att skyndsamt kunna vinna en överblick över läget och att inom hotade områden i snabbare och enklare former än dem byggnadslagen erbjuder kunna åstadkomma en översiktlig planläggning av strandområdenas användning för fritidsbehov av skilda slag.

Den översiktliga strandplanering, som alltså erfordras, bör — yttrar utredningen — syfta till att i stora drag ange huru strandområdena lämpligen böra disponeras för att på bästa möjliga sätt kunna tillgodose de olika behov som finnas. Utredningen fortsätter:

Planeringen bör sålunda avgränsa de områden, vilka med hänsyn till sitt läge eller sin beskaffenhet om möjligt böra hållas helt fria från bebyggelse för att bibehållas såsom ostörda friluftss- och strövområden eller för att erbjuda allmänheten tillgång till lämpliga badplatser. Därjämte bör den utmärka sådana områden, där allmänhetens rekreatjonsbehov bör kunna tillgodoses jämsides med en gles bostadsbebyggelse, och samtidigt ange i vad mån individuell kontroll av byggnadernas placering kan anses erforderlig inom dessa områden. Planens innehåll i nu nämnda hänseenden får direkt betydelse dels vid avgörandet var och i vilken omfattning byggnadsförbud skola meddelas, dels vid prövningen av tillstånds- och ersättningsfrågor enligt strandlagen. Vidare bör av strandplaneringen framgå vilka strandområden, som böra få upplåtas för tätare bebyggelse, antingen för sommarvistelse eller för permanent bosättning. Hur stränderna inom sistnämnda områden skola utnyttjas för skilda ändamål kan prövas först i samband med den detaljplanering enligt byggnadslagens regler, som måste komma till stånd innan bebyggelse medgives. En planläggning i angivna avseenden kommer att vara till nytta icke blott vid tillämpningen av strandlagen utan även vid tillämpningen av byggnadslagen. Den blir nämligen vägledande då det gäller att avgöra var och när tätbebyggelse får komma till stånd, icke endast inom strandområdena utan även i viss mån inom närliggande områden. Skall framdeles regionplan eller generalplan upprättas och innefatta säkerställande av markbehoven för friluftsliv och fritidsbebyggelse, kommer den verkställda strandplaneringen att belysa rådande förhållanden och därigenom väsentligt underlätta de avgöranden, som skola träffas i regionplanen eller generalplanen.

Översiktlig planläggning beträffande strandområdenas användning bör enligt utredningens mening äga rum endast i den mån länsstyrelsen finner detta påkallat av förhållandena. Det läge i sakens natur att planläggning i första hand borde ske beträffande sådana områden, där utvecklingen redan medfört ett hot mot strandintressena. En utredning kunde emellertid även i andra fall vara behövlig för att klargöra vilken omfattning, som ifrågasatta byggnadsförbud enligt strandlagen borde erhålla. Därjämte och icke minst torde behovet av översiktlig planläggning framträda vid handläggningen av ansökningar om tillstånd att uppföra byggnad inom förbudsområde och vid prövning av framställda ersättningsanspråk.

Utredningen fortsätter:

Innan arbetet med den egentliga planeringen kan börja, måste karta i tillräckligt stor skala anskaffas. Kunna lantmäterimyndigheterna tillhandahålla eller sammanställa översiktskartor över fastighetsindelningen, torde

kartor av detta slag i regel vara mest användbara för ändamålet. Även den moderna ekonomiska kartan i skala 1 : 10 000 torde, i den mån den utkommit, kunna läggas till grund för planeringen. Oavsett vilket av dessa kartmaterial, som kan stå till buds, krävs en komplettering ute på fältet i fråga om befintlig bebyggelse. Samtidigt härmed bör på lämpligt sätt åskådliggöras för vilken användning olika delar av strandområdena på grund av sin naturliga beskaffenhet lämpa sig. Den överblick som härigenom vinnes har stort värde. Redan kännedomen om de befintliga förhållandena underlättar i hög grad för länsstyrelsen att taga ställning till strandlagsfrågorna. Det kan tänkas att man på sina håll till en början nöjer sig med denna inventering och ställer utformningen av den egentliga strandplaneringen på framtiden.

Vid strandplanering i egentlig mening måste självfallet hänsyn tagas icke endast till de aktuella behoven av mark för olika ändamål utan också till de behov, som kunna förväntas uppstå i framtiden. Särskilt i fråga om de viktigaste områdena kunna närmare undersökningar bli erforderliga rörande bl. a. tätorternas sannolika tillväxt och kommunikationernas utveckling. Såsom i annat sammanhang (s. 78) framhållits, bör dock enligt utredningens mening det framtida behovet i regel kunna nöjaktigt bedömas med stöd av tämligen schematiska uppskattningar och med ledning av den utveckling som hittills ägt rum.

Sedan de förberedande arbetena verkställt, torde det i regel vara lämpligt att diskutera resultatet av inventeringen och framför allt riktlinjerna för planeringen. Härvid bör man söka tillgodogöra sig den ortskännedom, som olika myndigheter kunna äga. Bl. a. torde distriktslantmäterna, som i sin verksamhet få omedelbar kännedom om utvecklingstendenserna, kunna bidra med värdefulla synpunkter och upplysningar. Vidare böra lämpliga kommunala organ beredas tillfälle att framlägga sina önskemål och synpunkter i frågan. I regel torde det även vara värdefullt att redan på ett tidigt stadium söka kontakt med vederbörande markägare.

Strandutredningen betonar, att en översiktlig planläggning beträffande strandområdena icke skall vara bindande utan endast vägledande i frågor som röra fastighetsbildning och bebyggelse. Den skall genomföras helt informellt och icke tilläggas några som helst rättsverkningar. Allt eftersom utvecklingen fortskred inträdde förändringar i fråga om behovet av mark för fritidsvistelse av skilda slag. Det borde eftersträvas att planen hölles levande genom att undan för undan förses med de ändringar eller tillägg, som motiverades av de nya förhållandena. Det vore angeläget att även denna fortlöpande anpassning efter utvecklingen skedde under erforderligt samråd med myndigheter och kommunala organ samt markägare.

Strandutredningen har i detta sammanhang nämnt att, enligt vad den samma erfarit, vissa länsstyrelser redan funnit lämpligt att vidtaga särskilda åtgärder för att vinna överblick över läget i fråga om bebyggelsen inom vissa strandområden och för att åstadkomma fastare riktlinjer för sitt handlande. Under år 1951 hade sålunda beträffande strandområden i Stockholms och Hallands län under länsstyrelsens ledning påbörjats utredningar, vilka avsåge att tjäna till ledning vid handläggning av ärenden rörande fastighetsbildning och bebyggelse för fritidsändamål inom de berörda områdena. I båda fallen skulle arbetet bedrivas gemensamt av läns-

arkitekt och överlantmätare. Det hade förutsatts att under utredningens gång erforderligt samråd skulle äga rum med bl. a. byggnadsstyrelsen och lantmäteristyrelsen.

Yttrandena.

I det tiotal remissyttrandena, som beröra frågan om en översiktlig strandplanering, understrykes allmänt önskvärdheten av att en sådan planering kommer till stånd enligt de av utredningen angivna linjerna. Sålunda anför *lantmäteristyrelsen*:

Varje åtgärd i strandreglerande syfte måste givetvis grundas på kännedom om sakförhållandena inom de aktuella strandområdena och avgöras med hänsyn till den önskvärda utvecklingen. Styrelsen hälsar därför med stor tillfredsställelse utredningens förslag om översiktlig strandplanering. Såväl markägare som den icke jordägande befolkningen ha intresse av att en dylik planering av markanvändningen kommer till stånd. Icke minst torde denna översiktliga planering få betydelse för att skilja glesbebyggelseområden från områden för tätbebyggelse. Redan nu pågår för övrigt sådan planering inom flera län i länsstyrelsernas regi och med bl. a. lantmäteriets medverkan. Lantmäteristyrelsen är beredd att så långt lantmäteriets resurser förslå medverka till att länsstyrelserna få bistånd av lantmäteriorganen i dessa viktiga uppgifter. Styrelsen har fullt klart för sig att den översiktliga strandplaneringen innebär ett betydande arbete, som kommer att kräva åtskillig tid. Det torde dock vara det enda sättet att på längre sikt åstadkomma sakligt välgrundade riktlinjer för bebyggelseutvecklingen och samtidigt befrämja enkelhet och snabbhet i handläggningen av fastighetsbildningsärendena i strandregionerna.

Skånska hovrätten anför i samma fråga:

Såsom utredningen framhållit, torde — för att den föreslagna lagstiftningen skall kunna tillämpas på ett riktigt sätt — ofta en strandplanering erfordras. En sådan planering borde enligt utredningens mening icke vara bindande utan endast vägledande, den skulle genomföras helt informellt och icke tilläggas några som helst rättsverkningar. Vad utredningen sålunda uttalat synes i huvudsak riktigt. Såsom hovrätten tidigare anmärkt synes det emellertid kunna antagas, att markägare mången gång redan på ett tidigt stadium önskar klarhet rörande frågan i vad mån glesbebyggelserätten kvantitativt inskränkes genom ett förbudsförordnande. Det vore därför av värde om en strandplan föreläge redan vid det tillfälle, då den första ansökan om bebyggelse av visst område prövades. Det torde till och med kunna ifrågasättas om icke ett förenklat planinstitut borde införas och tjäna som medel att reglera bebyggelsen å strandområdena. Härigenom skulle otvivelaktigt prövningen av tillstånds- och ersättningsfrågor avsevärt underlättas. Sannolikt skulle i samband därmed prövningen av de förstnämnda frågorna kunna överlämnas till byggnadsnämnden. Hovrätten är emellertid väl medveten om att ytterligare erfarenhet av strandbebyggelsens utveckling erfordras, för att en sådan ordning skall kunna praktiskt genomföras.

Länsarkitekten i Kopparbergs län betonar, att endast genom en sådan länsinventering och planering som utredningen skisserat kunde länsstyrelsen få den överblick över dessa frågor, som garanterade att syftet med strandlagen verkligen uppnåddes. *Överlantmätaren i Värmlands län* yttrar, att i arbetet på en översiktlig strandplanering väl i första hand torde komma

att utnyttjas de statliga tjänstemän, som ha med bebyggelsen och fastighetsbildningen att göra, d. v. s. länsarkitektorganisationen och lantmäteriet. Det syntes då ligga nära till hands att av rent praktiska skäl utnyttja denna sakkunskap till att göra dessa inventeringar så ingående att möjligheter skapades att på en gång avgränsa de mindre områden, där allemansrätten i stort sett ensam borde bli rådande för framtiden; d. v. s. dispens från gällande förbud enligt strandlagen skulle blott i mycket sällsynta fall kunna komma i fråga inom sådana områden och ytterligare utredning å marken för dispensansökningar skulle som regel icke behöva förekomma. Fritidsnämnden understryker länsstyrelsernas uppgift i detta sammanhang men önskar tillika betona angelägenheten av att kommunerna aktivt på allt sätt bidra med lämnande av uppgifter ävensom med egna insatser till friluftslivets fromma.

Länsarkitekten i Älvsborgs län yttrar:

Den enligt betänkandet avsedda översiktliga planläggningen av strand- och fritidsområdena synes mig vara av stor betydelse, då den förutom reservat och förbud också avser att studera och lämna positiva anvisningar för fritidsbebyggelsen. Innan detaljplanläggning enligt byggnadslagen igångsättes för dylik bebyggelse, har den som regel annekterat stränderna och är därför en översiktlig planläggning synnerligen påkallad. Emellertid förefinnes vissa svårigheter för sådan planläggning, särskilt beträffande grundkartsmaterial. Den ekonomiska kartan i länet är gammal och därför alltför osäker och den nya synes icke bli tillgänglig ännu på flera år. De föreslagna översikts- och sammanställningskartorna sådana de nu utförts synas ej heller lämpliga. De sakna bl. a. upplysningar om terrängens utseende m. m. Efter viss komplettering kan kanske sådana detaljer rättas, men kvarstår en annan svårighet, nämligen den knappa tillgången på planfackmän. En lämplig lösning vore enligt min mening om detta arbete knötes till länsarkitektkontoret, där ej översiktlig planläggning i någon form pågår inom kommunerna, men är då personalförstärkning behövlig.

Överlantmätaren i Kalmar län upplyser, att han under år 1951 för att kunna bedöma fastighetsbildning och förekommande dispensärenden inom förbudsområdena på Öland sysslat med översiktlig planering i den ekonomiska kartan i skala 1:10000. Planeringen, som utförts i samråd med markägarna och de kommunala myndigheterna, hade givit goda resultat, och överlantmätaren vore övertygad om att man med ledning av ekonomiska kartan på relativt kort tid skulle kunna få fram översiktsplaner för stora delar av länet. För fastighetsbildningen hade den översiktliga planläggningen varit av stort värde, och överlantmätaren hade anledning tro att densamma riktigt bedriven skulle ge planmyndigheten — länsstyrelsen — bättre översikt än hittills beträffande behovet av detaljplaner av olika slag. För markägarna slutligen hade den översiktliga planläggningen varit synnerligen värdefull, när det gällt teknisk-ekonomisk riktigt markexploatering.

Departementschefen.

Såsom under remissbehandlingen allmänt vitsordats är det av stor praktisk betydelse, att en översiktlig strandplanering kommer till stånd enligt de

av utredningen uppdragna riktlinjerna. I likhet med utredningen vill jag emellertid betona, att en sådan planering icke avses skola bli i något hänseende bindande utan endast vägledande. Om och i vad mån detta planeringsarbete i en framtid bör närmare regleras och i samband därmed ett kanske förenklat men dock rättsligt bindande planinstitut införas, får bero på den blivande utvecklingen av strandbebyggelsen.

Om sambandet mellan fastighetsbildning och bebyggelsereglering inom förbudsområden.

Betänkandet.

Strandutredningen erinrar om att syftet med nuvarande regler om avstyckning bl. a. är att säkerställa, att vid fastighetsbildningen erforderlig hänsyn tages till syftemålet med gällande reglering av bebyggelsen. Avstyckningsreglerna innehålla i detta hänseende följande.

Inom område, för vilket enligt fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan eller på annan grund särskilda bestämmelser gälla i fråga om markens bebyggande, må avstyckning ej verkställas så, att områdets ändamålsenliga bebyggande försvåras eller syftet med bestämmelserna eljest motverkas. När särskilda skäl äro därtill, må dock länsstyrelsen medgiva undantag härifrån (19 kap. 13 § 2 mom. jorddelningslagen och 5 kap. 8 § 1 mom. fastighetsbildningslagen). Om tätbebyggelse uppkommit inom visst område eller sådan bebyggelse är att vänta inom nära förestående tid eller eljest avstyckning av flera lägenheter framdeles kan förväntas men stadsplan eller byggnadsplan ännu icke blivit fastställd för området, får avstyckning icke verkställas så att områdets ändamålsenliga bebyggande försvåras eller olämplig tätbebyggelse eljest kan föranledas eller lämplig planläggning av området motverkas. I anslutning till sistnämnda föreskrifter äger länsstyrelsen meddela de anvisningar, som prövas erforderliga (19 kap. 13 § 3 mom. jorddelningslagen och 5 kap. 8 § 2 mom. fastighetsbildningslagen).

Strandutredningen anför:

Av förarbetena till den provisoriska strandlagen framgår, att dessa bestämmelser ansetts komma att möjliggöra erforderlig samordning mellan fastighetsbildning och bebyggelsereglering inom förbudsområdena. Departementschefen har sålunda (prop. 223/1950 s. 80) bland annat understrukt att det vore uppenbart att under de först nämnda stadgandena i jorddelningslagen och fastighetsbildningslagen även fölle sådant byggnadsförbud, som meddelats med stöd av den provisoriska strandlagen. Det måste enligt hans mening anses tydligt att syftet med den provisoriska lagen skulle motverkas och att det följaktligen skulle stå i strid mot nyssnämnda stadganden, därest vid avstyckning inom dylika områden icke iakttoges att ett efter landskapets beskaffenhet och andra föreliggande förhållanden anpassat bälte av lämplig bredd intill strandlinjen lämnades fritt. Departementschefen ansåg vidare lämpligt att länsstyrelsen — samtidigt med att den utfärdade byggnadsförbud med stöd av den provisoriska lagstiftningen — för att trygga en riktig tillämpning av berörda stadgande tillika utfärdade erforderliga anvisningar för avstyckningsverksamheten inom förbudsområdet. Väl vore det sant, att sådana anvisningar icke kunde meddelas i alla

de fall som avhandlades i 2 mom. av nämnda paragraf i jorddelningslagen, enär 3 mom. i paragrafen förutsatte att åtminstone avstyckning av flera lägenheter framdeles kunde förväntas. I regel kunde emellertid enligt departementschefens mening denna förutsättning anses vara för handen och laglig möjlighet att meddela anvisningar följaktligen föreligga.

Av det föregående framgår att den provisoriska strandlagen icke innehåller någon direkt regel om behandlingen av avstyckningar inom strandområdena. Erforderligt skydd mot olämplig avstyckning erhålles på indirekt väg genom tillämpning av de i annat sammanhang tillkomna allmänna bestämmelserna i 19 kap. 13 § jorddelningslagen och 5 kap. 8 § fastighetsbildningslagen. Under förarbetena till den provisoriska strandlagen diskuterades frågan, huruvida den sålunda angivna anordningen vore lämplig. Vissa remissmyndigheter föreslogo att i strandlagen skulle införas en föreskrift, som direkt toge sikte på avstyckningsverksamhetens ordnande inom strandområdena, men detta förslag avvisades av departementschefen (se prop. 233/1950, s. 68—70 och 80). Strandutredningen anser för sin del att vissa fördelar av principiell och praktisk natur skulle kunna vinnas, om man införde regler om avstycknings behandling inom strandområde direkt i strandlagen. Mot en sådan anordning talar emellertid bl. a. att den skiljer sig från vad som för närvarande är brukligt i liknande fall. Som ett exempel kan nämnas att i lagen om allmänna vägar finnas bestämmelser för att förhindra bebyggelse i närheten av allmän väg. Skydd mot olämplig avstyckning i närheten av allmän väg avses därvid skola vinnas genom de berörda, allmänna bestämmelserna i 19 kap. jorddelningslagen och 5 kap. fastighetsbildningslagen. Då härtill kommer att hela den viktiga frågan om sambandet mellan byggnadsreglerande föreskrifter och fastighetsbildningslagstiftningen torde komma att upptagas till behandling av fastighetsbildningssakkunniga, anser sig strandutredningen böra för den nya strandlagstiftningens vidkommande förorda samma anordning i fråga om reglering av avstyckningsverksamheten som gällt och gäller under den provisoriska lagens giltighetstid.

Utredningen föreslår alltså att i strandlagen icke skola införas direkta föreskrifter om hur avstyckning skall behandlas för att strandintressena skola tillgodoses utan att vid avstyckning inom strandområden i stället skola tillämpas de allmänna bestämmelserna i 19 kap. jorddelningslagen och 5 kap. fastighetsbildningslagen. Enligt utredningens mening torde dessa bestämmelser, såsom departementschefen framhållit vid tillkomsten av den provisoriska lagen, medföra tillräckliga garantier för att syftet med strandlagstiftningen icke komme att motverkas genom avstyckning.

Utredningen påpekar, att fastighetsindelningen inom ett förbudsområde kan komma att ändras även genom annan förrättning än avstyckning, i första hand genom laga skifte eller ägoutbyte. Efter att ha lämnat en redogörelse för vissa stadganden i fastighetsbildningslagstiftningen anför utredningen:

Vad angår laga skifte och ägoutbyte enligt jorddelningslagen samt ägoutbyte enligt fastighetsbildningslagen saknas alltså direkta stadganden därom, att vid skifte eller ägoutbyte hänsyn skall tagas till gällande föreskrifter av byggnadsreglerande art. Det vore ur principiell synpunkt önskvärt att denna brist avhjälpes och att därvid tillsåges att i förevarande sammanhang byggnadsförbud enligt strandlagen komme att jämföras med

övriga byggnadsreglerande bestämmelser. Emellertid synas i praxis icke ha uppkommit några kännbara olägenheter på grund av ifrågavarande brist. Skulle direkta försök göras att utnyttja nämnda ofullkomlighet för att kringgå strandlagstiftningen torde vissa möjligheter finnas att på olika sätt motverka sådana försök i rättstillämpningen. Vidare må erinras att fastighetsbildningssakkunniga äro sysselsatta med att utarbета förslag till nya regler om fastighetsbildningen. Vid detta arbete kommer även sambandet med strandlagstiftningen att bli fullt beaktat. Med hänsyn till dessa förhållanden anser sig utredningen böra avstå från att i anslutning till de föreslagna lagbestämmelserna om byggnadsförbud föreslå särskilda regler för att säkerställa att strandlagstiftningens syften beaktas vid ägoutbyte eller laga skifte inom förbudsområde.

Yttrandena.

Vad utredningen i nu berörda avseende anfört har kommenterats av endast knappa tiotalet remissinstanser. Dessa ansluta sig så gott som undantagslöst till utredningens ståndpunkt, att några särskilda regler om fastighetsbildningen inom förbudsområden icke erfordras. Sålunda anför *lantmäteristyrelsen*:

I yttrande över förslaget till provisorisk strandlag uttalade lantmäteristyrelsen sin tvekan, huruvida bestämmelserna i 19 kap. 13 § jorddelningslagen och 5 kap. 8 § fastighetsbildningslagen, vilka tillkommit närmast med tanke på befintlig eller väntad tätbebyggelse, lämpligen kunde användas även i samband med ren glesbebyggelse inom strandområden. Styrelsen föreslog därför, att erforderliga bestämmelser om hänsynstagande till strandintresena vid fastighetsbildning skulle intagas direkt i strandlagen. Detta förslag avvisades dock, och genom ett uttalande i propositionen om den provisoriska strandlagen (nr 223/1950, s. 80) klargjorde departementschefen, att de förenämnda lagbestämmelserna vore tillämpliga, då byggnadsförbud meddelats med stöd av nyssnämnda lag.

Lantmäteristyrelsen anser fortfarande att åtskilliga fördelar skulle vara att vinna, om regler infördes direkt i strandlagen eller i fastighetsbildningslagstiftningen om de materiella krav, som skola iakttagas vid ändringar i fastighetsindelningen inom strandområden. Detta spörsmål är emellertid en detalj i ett större sammanhang, nämligen sambandet över huvud taget mellan fastighetsbildningsåtgärder och bebyggelsereglerande föreskrifter. Detta frågekomplex kommer att upptagas till behandling av fastighetsbildningssakkunniga vid deras översyn av fastighetsbildningslagstiftningen. Med hänsyn härtill och då en partiell reform i jorddelningslagen och fastighetsbildningslagen enbart med hänsyn till strandlagstiftningen icke är lämplig eller ens möjlig, lämnar lantmäteristyrelsen utredningens förslag på denna punkt utan erinran.

Även *fastighetsbildningssakkunniga* dela strandutredningens uppfattning, att erforderligt skydd mot olämplig avstyckning inom förbudsområdena erhålles på indirekt väg genom tillämpning av vissa angivna bestämmelser i jorddelningslagen och fastighetsbildningslagen samt att något praktiskt behov av liknande garantier i fråga om laga skifte och ägoutbyte ej föreligger. Givetvis kommer emellertid — yttra de sakkunniga — förhållandet mellan fastighetsbildning och bebyggelsereglering att uppmärksammas i en ny fastighetsbildningslagstiftning. *Överlantmätaren i Norrbottens län* är av sam-

ma mening i sakfrågan. Han anför, att prövningen av avstyckningsärenden berörande förbudsbelagda strandområden visserligen ibland torde medföra vanskliga avvägningsproblem, men att man på sätt utredningen framhållit kunde förutsätta att i dylika fall erforderligt samråd mellan berörda myndigheter komme till stånd — liksom skedde i liknande fall i samspelet mellan fastighetsbildning och byggnadsväsendet. Av landets överlantmätare har endast *överlantmätaren i Östergötlands län* en avvikande uppfattning. För att sambandet mellan fastighetsbildningen och ett strandlagsförbud skulle klart framstå, hade det enligt hans mening varit önskvärt, om en sådan bestämmelse, som tidigare föreslagits av lantmåteristyrelsen, intagits i strandlagen. Bland länsarkitekterna anser en, nämligen *länsarkitekten i Stockholms län*, att strandlagen bör kompletteras med tillägg till jorddelningslagen reglerande fastighetsbildningen inom strandområden. Han anför här-om:

Genom medgivandet av fastighetsbildning, glesbebyggelse på vissa platser skulle man kanske ha större utsikter att hålla vissa stränder av en fastighet fria. Förfaringssättet är i någon mån detsamma som vid allmän planläggning. Får man exploatera en fastighet för tätbebyggelse föreligger skyldighet att släppa till vägar och öppna platser eller allmänna platser. Denna parallell synes icke orimlig och skulle ge ett stöd åt bedömandet av de dispenser strandutredningen bygger på i hög grad.

Målet skulle enklare nås om länsstyrelsen skulle kunna kräva en schematisk styckningsplan så fort det rörde sig om fastighetsbildning och bebyggelse efter stränderna. En sådan plan skulle icke behövas i varje fall, utan endast i sådana fall där fastighetsbildningen tagit en sådan omfattning att tillgången till stränderna blivit ett problem. Aktualiserandet av kravet på en dylik planläggning skulle ske vid den kontakt distriktslantmätaren enligt av länsstyrelsen utfärdade anvisningar skall söka med länsarkitekten, var-efter länsstyrelsen efter framställning från länsarkitekten skulle avgöra om plan erfordrades eller ej.

Departementschefen.

På de skäl jag anförde vid tillkomsten av den provisoriska strandlagen och vilka nu godtagits av såväl strandutredningen som av praktiskt taget alla remissinstanser med erfarenhet av fastighetsbildning anser jag det icke vara påkallat att i den planerade lagstiftningen upptaga några särskilda regler om förutsättningarna för avstyckning och annan fastighetsbildning inom förbudsområden.

Vilken myndighet bör handha förbudsläggning och dispensprövning?

Betänkandet.

Såsom förut nämnts har strandutredningen bibehållit det system beträffande regleringens genomförande, som upptagits i den provisoriska strandlagen. Enligt förslaget skall det alltså ankomma på länsstyrelserna både att meddela de grundläggande förordnandena om förbudsområdenas sträckning och att pröva dispensansökningar. Utredningen har i detta hänseende åbe-

ropat, att länsstyrelserna även enligt den allmänna byggnadslagstiftningen hade att handlägga ärenden om bebyggelsereglering och därmed sammanhängande spörsmål samt att länsstyrelserna under handhavandet av den provisoriska lagen hade förvärvat erfarenhet beträffande vilka strandområden som vore i behov av skydd.

I detta sammanhang må nämnas att utredningen rätt ingående diskuterat frågan om behandlingen av avstyckningsärenden inom förbudsområden. I denna del anföres i betänkandet:

Begäres avstyckning för bostadsändamål av obebyggd mark inom ett förbudsområde och företes vid förrättningen länsstyrelsens tillstånd att på viss plats inom styckningsfastigheten uppföra byggnad eller begäres avstyckning av ett område kring en redan befintlig bostadsbyggnad, har förrättningsmannen att tillse, att styckningslotten avgränsas på ett sätt som är förenligt med de syften det meddelade byggnadsförbudet avser att tillgodose. Skulle sökanden framställa och vidhålla en begäran om en avgränsning, som förrättningsmannen prövar vara oförenlig med dessa syften, åligger det förrättningsmannen att vägra avstyckningen. Det kan förutsättas att i tveksamma eller ömtåliga fall förrättningsmannen kommer att upptaga kontakt i ärendet med länsstyrelsen eller länsarkitekten.

Det torde emellertid icke bli ovanligt att avstyckning begäres av mark inom förbudsområde utan att sakägaren dessförinnan utverkat länsstyrelsens tillstånd att där uppföra byggnad. Härvid komma vissa bestämmelser om avstyckning i 19 kap. 13 § 4 mom. jorddelningslagen och 5 kap. 8 § 3 mom. fastighetsbildningslagen att bli tillämpliga. De åsyftade bestämmelserna innebära följande.

Erfordras enligt avstyckningsreglerna länsstyrelsens medgivande till avstyckning, kan förrättningsmannen utan hinder av att sådant medgivande ej erhållits meddela tillstånd till avstyckning under villkor att medgivande lämnas samt slutföra förrättningen. Om sakägare yrkar det eller förrättningsmannen finner olämpligt att fortsätta förrättningen, skall han förklara denna vilande och insända handlingarna i ärendet till överlantmätaren (vid avstyckning enligt jorddelningslagen) eller magistraten (vid avstyckning enligt fastighetsbildningslagen), som har att med eget yttrande anmäla det hos länsstyrelsen.

Begäres i fall som nyss berörts avstyckning för bostadsändamål av obebyggd mark inom ett förbudsområde och finner förrättningsmannen omständigheterna vara sådana, att länsstyrelsens tillstånd att uppföra bostadsbyggnad på viss plats synes vara att påräkna, bör han — om sakägaren icke yrkar att förrättningen skall förklaras vilande — slutföra den begärda avstyckningen. Därvid skall angivas, att avstyckningen skett under villkor att länsstyrelsen lämnar tillstånd till densamma. Förrättningsmannen bör tillse, att avstyckningsakten kommer att innehålla de upplysningar och den utredning, som erfordras för att länsstyrelsen skall kunna pröva ärendet, och därjämte ombesörja, att ansökan att få uppföra byggnaden kommer att medfölja förrättningsakten till länsstyrelsen. Finner förrättningsmannen däremot det vara tveksamt huru byggnaden bör placeras eller ovisst huruvida över huvud taget tillstånd till byggandet kommer att meddelas, eller begär sakägaren att länsstyrelsens tillstånd först skall inhämtas, bör förrättningen förklaras vilande. Innan förrättningen avbrytes bör förrättningsmannen ombesörja att ansökan om tillstånd att uppföra den ifrågasatta byggnaden upprättas och om sakägaren så önskar, bör förrättningsmannen också verkställa den utredning, som sökanden har att svara för i

byggnadsärendet. Bestämmelser om vad som härutinnan erfordras meddelas i tillämpningsföreskrifterna till strandlagen. Såväl ansökningsen som utredningen böra därpå åtfölja förrättningsakten till länsstyrelsen.

Hittills har behandlats enbart avstyckning för bostadsändamål. Avstyckning kan emellertid ske även i annat syfte. Enligt utredningens förslag skall ett utfärdat byggnadsförbud enligt strandlagen icke utgöra hinder mot uppförande av byggnad eller vidtagande av annan åtgärd, därest byggnaden eller åtgärden erfordras för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln. Härav följer att även avstyckning för sådant ändamål kan verkställas inom strandområde utan hinder av rådande strandlagsförbud.

Begäres åter inom förbudsområde avstyckning av mark, som varken avses för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln och den allmänna samfärdseln eller för bostadsändamål, bör vad som förut anförts om avstyckning för bostadsändamål vara tillämpligt så snart styckningslotten måste bebyggas eller annan åtgärd, till vilken kräves länsstyrelsens tillstånd, måste vidtagas för att styckningslotten skall kunna tjäna det med avstyckningen avsedda ändamålet.

I ett avsnitt av betänkandet, som handlar om organisations- och anslagsfrågor har utredningen anfört:

Det är givetvis vanskligt att söka i förväg bedöma omfattningen av det ökade arbete som den nya strandregleringen kommer att bereda länsstyrelserna. Någon bestämd uppfattning om arbetets storlek har utredningen ej kunnat bilda sig. Särskilt inom vissa län blir arbetet dock ej obetydligt. Det är därför möjligt att arbetet med att handha strandregleringen icke alltid kan skötas av länsstyrelserna utan åsidosättande av andra arbetsuppgifter såvida ej en viss personalförstärkning erhålles. Även för länsarkitektkontoren och lantmäteriorganen kommer den nya strandlagen att medföra ej ringa arbete. Det är dock härvid att märka att dessa myndigheter redan förut åsamkats mycket arbete vid försöken att åstadkomma en lämplig fastighetsbildning och bebyggelse inom strandområdena. Merarbetet genom den nya strandlagstiftningen synes bl. a. därför ej kunna väntas bli så stort.

Yttrandena.

Ingen enda remissinstans har ifrågasatt annat än att det bör ankomma på länsstyrelserna att meddela själva förordnandena om förbudsområdenas omfattning. Däremot ha delade meningar yppat sig i fråga om vilken myndighet som bör pröva eventuella dispensärenden. Särskild uppmärksamhet har därvid ägnats spörsmålet vilken myndighet som skulle ha att medge bebyggelse å nybildade fastigheter, belägna inom förbudsområden.

Vad först beträffar dispensprövningen över huvud taget har *överbantmätaren i Göteborgs och Bohus län* ansett, att vissa förenklingar borde kunna uppnås genom att i viss utsträckning överlämna prövningen av vissa dispensärenden åt lokala myndigheter. Han anför härom:

I första hand torde man böra överväga att åt lokala myndigheter överlåta prövningen av sådana fall, som äro enkla och där dispens uppenbarligen icke kan vägras. Dessa myndigheter skulle alltså äga medgiva dispens i uppenbara fall men ej att avslå en ansökan. Föreligger tvekan om en dispens, bör ärendet givetvis överlämnas åt länsstyrelsen för behandling. Men även en utgallring av de enkla och klara fallen skulle säkerligen medföra en

icke obetydlig lättnad både för allmänheten och de berörda länsmyndigheterna. För en lokal behandling talar dessutom ärendenas starka beroende av förhållandena på platsen. Länsstyrelsen torde därför i allmänhet få lita till utredningar och yttranden av lokala myndigheter. Man torde kunna räkna med att ökade befogenheter skola medföra ökat ansvar och befordra intresset för den positiva innebörden av kontrollen.

De myndigheter, som närmast skulle kunna komma i fråga äro byggnadsnämnderna och distriktslantmätarna. Byggnadsnämnderna å landsbygden torde emellertid för närvarande i allmänhet icke ha tillgång till sakkunskap, som erfordras för bedömningen av dessa ärenden. Överlantmätaren är därför icke beredd att under nuvarande omständigheter förorda att sådana avgöranden läggas hos byggnadsnämnderna. Kunde däremot i dessa liksom i en del andra av byggnadsnämndernas ärenden ett bättre organisatoriskt samband erhållas mellan nämndens verksamhet och distriktslantmätarens, synas goda förutsättningar förefinnas för den föreslagna decentraliseringen av vissa strandlagsärenden. Det torde därför skapas en möjlighet till decentralisering förslagsvis i den formen att lagen medgiver byggnadsnämnden en begränsad beslutanderätt om nämnden till sakkunnig rådgivare har vederbörande distriktslantmätare och denne tillstyrkt dispensen. Med stöd av 12 § i lagförslaget kunde Kungl. Maj:t närmare reglera förfaringssättet. En sådan anordning vill överlantmätaren för sin del förorda.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län ansluter sig i huvudsak till detta förslag och yttrar:

Enligt länsstyrelsens mening böra byggnadsnämnderna utnyttjas icke endast så, att de regelmässigt skola höras i dispensärendena — uttrycklig föreskrift härom bör intagas i tillämpningskungörelsen — utan även därigenom, att de under vissa förutsättningar anförtrors behörighet att bevilja dispens från enligt förevarande lagstiftning meddelat byggnadsförbud. Sådan behörighet bör ges endast åt byggnadsnämnd med tillgång till i 105 § byggnadsstadgan omförmäld byggnadskonsulent och i fall då denne samt distriktslantmätaren i orten tillstyrkt dispens. Dispensansökningarna böra regelmässigt ställas till byggnadsnämnden i orten, som därefter i fall av befo-genhet meddelar dispens och i annat fall vidarebefordrar ansökningshandlingarna med eget yttrande till länsstyrelsen. Det synes med fog kunna förutses, att byggnadsnämnderna komma att meddela dispens endast i klara fall och att ärendena i tveksamma fall regelmässigt komma att överlämnas till länsstyrelserna för avgörande.

Sveriges lantmätareförening anför:

Lantmätarna arbeta ständigt med problem om markanvändning och ingen myndighet torde bättre ha reda på utvecklingstendenserna i fråga om strandbebyggelse inom sina respektive distrikt än distriktslantmätarna.

Strandlagens detaljplanering i form av dispensgivning från byggnadsförbud avser endast glesbebyggelse. Visserligen finns det få begrepp i vår lagstiftning, som äro så svävande som begreppen tät- och glesbebyggelse men den omständigheten att enligt byggnadslagen fastställd detaljplan bryter strandlagsförbud begränsar strandlagens verkningssområde högst betydligt. Det ligger därför nära till hands att låta dispensgivningen skötas av lantmäteriorganen, som eljest har avgörande inverkan på lokalisering av landsbygdens glesbebyggelse.

En dispensansökan förutsättes skola åtföljas av karta, som utvisar platsen för den ifrågasatta byggnaden. Om byggnadens uppförande är förbun-

den med fastighetsbildning, vilket torde vara regel, upprättas kartan av lantmätare (eller mättningsman). Lantmätaren kan då, antingen på grund av eget bedömande och med stöd av eventuellt verkställd översiktlig strandplanering eller i tveksamma fall efter samråd med byggnadsnämnd och vederbörande länsorgan, reellt fatta det avgörande beslutet i dispensfrågan. Det förefaller då vara en onödig omgång att föra ärendet vidare till länsstyrelsen.

Utan att medföra någon större trygghet för ärendenas riktiga behandling medför det för stor omgång att låta länsstyrelsen fälla avgöranden i sådana detaljfrågor. I fråga om de stora linjerna, alltså utväljande av förbudsområdena och den översiktliga strandplaneringen, är det däremot av stor betydelse att länsstyrelsen aktivt medverkar och med stöd av införskaffat utredningsmaterial såväl som i samband med erforderliga besiktningar fattar sitt avgörande.

Då beslut om avslag på dispensansökan kan medföra rätt för markägaren att erhålla ersättning bör sådant beslut lämpligen fattas av länsstyrelsen, ehuru man får förutsätta att lantmätares utredning ofta utgör det reella underlaget.

Överlantmätaren och länsarkitekten i Gävleborgs län anse — under framhållande av att dispensärenden torde bli vanliga på en del orter — att det för att prövningen av dylika ärenden skulle kunna ske smidigt och utan onödig tidspillan borde föreligga möjlighet för länsstyrelsen att delegera beslutanderätten i ärendena på exempelvis distriktsarkitekten och distriktslantmätaren, vilka skulle ha att efter samråd avge beslut. *Länsarkitekten i Uppsala län* är också inne på tanken att länsstyrelserna borde kunna delegera sin rätt att medge dispens åt annan myndighet. Med hänsyn till en strandlagstiftnings regionplanemässiga karaktär och då en stor del av strandbebyggelsen skedde på arrenderad mark och alltså utan kontakt med lantmäterimyndigheten anser emellertid länsarkitekten, att det icke vore lämpligt att delegera en sådan rätt till vederbörande distriktslantmätare. Däremot syntes, för att åstadkomma enklaste möjliga handläggning, möjlighet böra öppnas för länsstyrelsen att delegera rätt att medgiva dispens till centralt länsorgan, lämpligen länsarkitekten, såsom det enligt byggnadslagstiftningen närmast ansvariga expertorganet inom länet i vad avsåge regionplanering. Ett delegerande av rätten att avslå ansökan torde med hänsyn till eventuella ersättningskrav ej böra ifrågakomma. *Överlantmätaren i Kalmar län* är av samma uppfattning.

Såsom redan antytts ha åtskilliga remissinstanser diskuterat den särskilda frågan om dispens i samband med fastighetsbildning. En ingående diskussion av detta spörsmål återfinnes i yttrandet av *överlantmätaren i Göteborgs och Bohus län*. Denne anför:

För sådana ärenden där fråga om dispens uppkommer i samband med fastighetsbildning — och dessa fall torde vara de vanligaste — erbjuder sig enligt överlantmätarens mening möjligheter till vissa förenklingar med mera generell verkan. Vid avstyckning för bostadsändamål inom skyddsbältet skall prövas huruvida syftet med förbudet motverkas. Detta förutsätter bland annat att man klargör var bebyggelsen skall förläggas inom det avstyckade området. Härvid kan samråd ske på platsen med representant

för byggnadsnämnden. Ur olika synpunkter torde det vara fördelaktigt att denna tänkta byggnadsplats utmärkes å avstyckningskartan. Föreskrift här-om torde böra utfärdas i administrativ ordning med stöd av jorddelningslagstiftningen. Om förrättningsmannen är tveksam om den ifrågasatta fastighetsbildningen bör tillåtas, har han möjlighet att samråda med olika myndigheter eller att formellt underställa ärendet länsstyrelsen. Om prövningen vid förrättningen leder till tillstånd till avstyckning, följer sedan fastställelseprövning. Även därvid kommer syftet med strandlagsförbudet att beaktas och — om så bedömes erforderligt — samråd ske med länsstyrelse och länsarkitekt. När avstyckning fastställs, har sålunda skett en ingående prövning av den föreslagna byggnadsplatsens lämplighet även ur strandlagens synpunkter. Såväl lokala som länsmyndigheter ha därvid funnit den föreslagna åtgärden lämplig. Det synes då vara en onödig omgång att när fråga uppkommer om bebyggelse inom den del av området, som vid avstyckningen befunnits vara lämplig byggnadsplats, kräva en ny prövning av lokaliseringsfrågan. Strandutredningens förslag synes emellertid innebära en sådan dubbel prövning i de nu berörda fallen. Otivelaktigt har man här — utan att behöva uppgiva något i fråga om saklig prövning och garantier för de allmänna intressena — möjlighet att vinna icke obetydliga fördelar för allmänheten och en lättnad i myndigheternas, särskilt länsstyrelsernas, arbetsbörda. Formellt synes en sådan förenkling kunna genomföras med ett stadgande i strandlagen av innebörd att strandlagsförbudet icke skall utgöra hinder för bebyggelse i dylikt fall, exempelvis genom ett tillägg till 1 § i strandutredningens lagförslag av följande huvudsakliga innehåll: »Har efter förbuds utfärdande fastställelse meddelats å avstyckning för bostadsändamål inom område, som beröres av förbudet, skall förbudet icke utgöra hinder för uppförande av byggnad inom sådan del av det avstyckade området, som vid avstyckningen angivits såsom lämplig byggnadsplats.»

Genom en dylik föreskrift skulle fastighetsbildningsmyndigheternas prövning av lokaliseringsfrågan accepteras även formellt. Med det förtroendefulla samarbete mellan myndigheterna som på detta område utvecklat sig, synas några betänkligheter mot en sådan rationalisering icke behöva yppa sig. Man torde kunna utgå från att den fastställande myndigheten icke kommer att underlåta att taga kontakt med länsstyrelsen i alla tveksamma fall. Sakligt sett är i dessa ärenden ej fråga om bebyggelsereglering i byggnadslagens mening utan endast om en lokalisering av glesbebyggelse med hänsyn till friluftslivets intressen. Såsom ovan framhållits äro de lokala förhållandena avgörande för ärendenas bedömning och fastighetsbildningsproceduren säkrar regelmässigt en grundlig undersökning på platsen av speciellt härför utbildade fackmän. Av den föreslagna tillämpningskungörelsen (3 §) framgår även att strandutredningen räknat med att länsstyrelsen vid dispensprövningen skall anlita just dessa fackmän. Den ovan föreslagna förenklingen synes även av denna anledning naturlig.

Så snart fråga är om tätbebyggelse, komma bestämmelserna om reglering av dylik bebyggelse och fastighetsbildning i tillämpning med åtföljande krav på detaljplanläggning, som då får lösa avvägningen mellan frilagd strand och bebyggelse. Finnas utomplansbestämmelser, inträder även vid glesbebyggelse byggnadsnämndernas kontroll av byggnadernas utförande. Då byggnadsnämnd enligt gällande lagföreskrifter skall underrättas om avstyckning, finnes här ytterligare en garanti för samverkan med de byggnadsreglerande organen på ett tidigt stadium.

Lantmäteristyrelsen, som säger sig ha haft tillfälle att taga del av detta yttrande, anser det av överlantmätaren framförda förslaget förtjäna det största beaktande. Vad däri anförts rörande distriktslantmätares behandling av avstyckningsärende gällde även kommunalanställd mättningsman i stad eller samhälle. Även om tvekan skulle råda om lämpligheten av att införa ett dylikt generellt stadgande i lagen, borde det enligt lantmäteristyrelsens uppfattning i den kommande propositionen om den nya strandlagen påpekas, att länsstyrelserna vid utfärdande av strandförbud vore oförhindrade att meddela ett undantag från förbudet av nyss angivet innehåll. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* finner likaledes överlantmätarens förslag beaktansvärt och anser detsamma lämpligt att genomföra. Den föreslagna anordningen skulle medföra en lättnad i länsstyrelsens arbetsbörda och fördelar för allmänheten. Det samråd i fastighetsbildningsärenden, som regelmässigt tillämpades mellan länsstyrelsen och lantmateriets distriktsorganisation, måste anses utgöra tillräcklig garanti för att härigenom uppkommande bostadsbebyggelse inom förbudsområdena i tveksamma fall skedde med länsstyrelsens vetskap och gillande.

Lantmätareföreningen kritiserar betänkandets innehåll i förevarande del och anför:

Strandutredningen anvisar i fråga om fastighetsbildningen inom förbudsområden att reglerna i 19 kap. 13 § jorddelningslagen skola användas på så sätt, att varje avstyckning för bostadsändamål och motsvarande skall medgivnas av länsstyrelsen för att kunna fastställas såvida ej byggnadsdispens redan meddelats. Vi äro då i realiteten tillbaka i den situation, som rådde för något mer än ett år sedan, då länsstyrelsen var fastställelsemyndighet för vissa avstyckningar. Efter en utredning, som visade att den omgång med ärendenas behandling, som länsstyrelsens fastställelse innebar, på intet sätt motsvarades av någon reell vinst, avskaffades detta system. Statsmakterna slogo därmed fast att de litade på lantmätarens omdöme i de enskilda fallen och att i hans förrättningsmansansvar även låg skyldigheten att i erforderlig utsträckning söka samråd med andra myndigheter, såväl kommunala som statliga. Överförandet av fastställelseprövningen till lantmateriets egna organ har i andra sammanhang uppsatts som ett gott exempel på utformning av en lagstiftning så att allmänheten icke i onödan blir utsatt för s. k. krångel och att centrala myndigheter ej belastas med ärenden, som på ett fullt betryggande sätt kunna avgöras av lokalmyndighet.

En undersökning sedan de föreslagna strandlagsreglerna varit i tillämpning några år skulle förvisso komma att visa att länsstyrelserna knappast i något fall skulle ha haft anledning att gå ifrån lantmateriorganens omdöme i dessa dispensfrågor lika litet som då det gällde fastighetsbildning inom utomplansområden och områden med detaljplan.

I flera andra sammanhang kan annan myndighets beslut behöva avvaktas för att en avstyckning skall kunna slutföras eller fastställas. Det kan gälla länsstyrelses beslut om tillstånd för bolag m. fl. att förvärva fast egendom eller lantbruksnämnds beslut om tillstånd till jordförvärv eller länsbostadsnämnds beslut om lån. Att sådana beslut i vissa fall kan behöva avvaktas betyder dock ej att dessa myndigheter på något sätt fatta beslut i själva avstyckningsärendet. Ur denna synpunkt innebär sammankopplingen hos länsstyrelse av dispensärende och avstyckningsärende inom strandförbudsområden ett markant avsteg från eljest gällande regler.

Det är knappast ändamålsenligt att en ny strandlags dispensregel omedelbart måste överföras till behandling av den statliga kommitté, som har att utreda och eliminera byggkrånglet.

Med stöd av det ovan sagda får Sveriges lantmätareförening hemställa att reglerna om dispens från byggnadsförbud enligt strandlagen så utformas att dispens från förbudet, som aktualiseras i samband med fastighetsbildning, kan meddelas av förrättningsmannen.

Om föreningen icke finner förståelse för denna sin hemställan får föreningen starkt understryka det principiellt olämpliga i att bestämmelserna i 19 kap. 13 § 2 och 4 mom. jorddelningslagen tolkas så att behandlingen av dispensfrågan och avstyckningsärendet obligatoriskt sammankopplas hos länsstyrelsen. Den möjligheten kan stå öppen för särskilda fall men bör icke gälla som regel. Föreningen kan alltså icke i detta avseende acceptera strandutredningens framställning på s. 82—86 i betänkandet.

Överlantmätaren i Uppsala län yttrar, att det av strandutredningen skisserade tillvägagångssättet med tillämpning av 19 kap. 13 § 4 mom. jorddelningslagen måhända gäve en formellt sett större trygghet för att länsstyrelsens avsikt med ett strandlagsförbud icke komme att förfuskas, men anser att förfarandet i de klara fallen vore omständligt och tidsödande. Överlantmätaren tillägger:

Den goda kontakt, som länets lantmätare ha med byggnadsnämnderna och närmast berörda länsorgan och den över huvud taget restriktiva avstyckningspolitik, som sedan flera år förts beträffande strandområdena, bör vara en garanti för att förrättningsmannen skall riktigt handhava dispensrätten. Jag utgår ifrån att lantmäteriorganen endast skulle kunna bevilja dispens i fall, som av dem bedömas vara klara, medan tveksamma fall skulle av förrättningsmannen med utredning vidarebefordras till länsstyrelsen.

En sådan anordning är icke konstigare, än då lantmätaren nu bedömer möjligheten att anknyta utfart till allmän väg, möjlighet att anordna avlopp, lämplighet som byggnadsplats etc., vilket allt sker på eget ansvar, vari ingår skyldighet, att då så bedömes erforderligt, söka samråd med andra berörda myndigheter.

Skall man komma till rätta med byggkrånglet måste man i görligaste mån undvika onödig pappersexercis. Allmänheten har svårt att förstå att, sedan lantmätaren efter moget övervägande och efter eventuellt samråd med byggnadsnämnd, länsarkitekt eller överlantmätare vid besök på platsen kommit till att viss mark inom förbudsområde kan bebyggas utan att avsikten med förbudet äventyras, det skall vara nödvändigt att själva avgörandet fattas av länsstyrelsen. Genom att avstyckningen undergår fastställelseprövning torde ytterligare säkerhet vinnas för en enhetlig och riktig bedömning. Karta till sådan avstyckning skulle utmärka tillåten byggnadsplats och i handlingarna skulle finnas uppgift om den tilltänkta byggnadens storlek och tillämnade användningssätt.

Länsstyrelsen i Uppsala län avstyrker emellertid det av överlantmätaren framställda förslaget, att dispens från byggnadsförbud skulle få meddelas av lantmäterimyndigheterna, då avstyckning söktes för bostadsbebyggelse. Även *överlantmätaren i Hallands län* biträder det av utredningen föreslagna förfaringsättet vid avstyckningar inom förbudsområden. I de fall förrättningsmannen skulle finna att avsedd bebyggelse med säkerhet ej torde komma att av länsstyrelsen meddelas, syntes det dock olämpligt att avstycknings-

förrättning påbörjades, utan sökanden borde i dylika fall, därest han likväl önskade få frågan prövad, hänvisas att ansökningsvägen få densamma avgjord av länsstyrelsen. Jämväl *överlantmätaren i Kopparbergs län* är i princip ense med strandutredningen, såsom framgår av följande uttalande:

I betänkandet har (s. 85 sista stycket) skisserats ett avstyckningsfall där enligt utredningens mening förrättningsmannen skulle kunna verkställa avstyckning med angivande av att förrättningen skett under villkor att länsstyrelsen komme att lämna tillstånd till densamma. Det förtjänar framhållas att formell grund för ett dylikt förfarande med meddelande av villkorat tillståndsutlåtande endast föreligger därest förrättningsmannen prövat att avstyckningen skulle komma att *motverka* syftemålet med byggnadsförbudet. Fallet torde icke vara praktiskt. Ger prövningen nyssnämmt resultat kommer förrättningsmannen uppenbarligen antingen att omedelbart vägra tillstånd eller att uppskjuta utlåtandet i tillståndsfrågan intill dess vederbörande sakägare hos länsstyrelsen sökt dispens från förbudet och dispensansökningen slutbehandlats.

Överlantmätaren i Jämtlands län upplyser, att efter samråd med länsstyrelsen länets lantmätare i anvisningar den 12 juli 1951 rekommenderats i stort sett samma förfaringsätt beträffande avstyckningar inom förbudsområden jämligt den provisoriska strandlagen som nu rekommenderats av strandutredningen.

I detta sammanhang må nämnas att flera länsstyrelser understrukt, att såväl det föreslagna planeringsarbetet som lagstiftningens handhavande över huvud taget komme att innebära en betydande belastning för länsstyrelserna, som de knappast kunde bemästra utan ökning av arbetskraften. Synpunkter av denna innebörd ha sålunda framförts av *länsstyrelserna i Södermanlands, Hallands, Göteborgs och Bohus, Västmanlands, Västernorrlands och Jämtlands län*. *Statskontoret* har däremot yttrat, att statskontoret icke kunde finna det antagligt att bestyret med den nya lagstiftningen kunde komma att i så betydande grad betunga länsstyrelserna, att personalförstärkningar inom den statliga förvaltningsorganisationen på länsstadiet kunde bli påkallade.

Departementschefen.

Vid tillkomsten av den provisoriska strandlagen förklarade jag, att avvägningen mellan de olika intressen som vore att beakta vid tillämpningen av en strandlagstiftning borde ankomma på länsstyrelserna, vilka härvid visserligen skulle få en ofta mycket ömtålig uppgift men som utan tvivel vore bättre skickade än någon annan instans att i första hand träffa ett riktigt och rättvist avgörande. Resultatet blev också, att såväl förbudslaggingen som dispensprövningen anförtröddes åt länsstyrelserna. Dessa ha nu under tillämpningen av den provisoriska lagen samlat betydande erfarenheter beträffande vilka strandområden som äro i behov av skydd. Med hänsyn härtill och med beaktande av att länsstyrelserna jämväl enligt den allmänna byggnadslagstiftningen ha att handlägga ärenden om bebyggelse-reglering och därmed sammanhängande spörsmål har strandutredningen

icke tvekat att i sitt förslag bibehålla det system, som upptagits i den provisoriska lagen. Enligt utredningens förslag skall det alltså ankomma på länsstyrelserna såväl att meddela de grundläggande förordnandena om förbudsområdenas sträckning och att ombesörja den översiktliga strandplaneringen som att handha dispensprövningen.

Icke från något håll har annat ifrågasatts än att själva förbudsläggningen även enligt den planerade definitiva strandlagstiftningen bör anförtros åt länsstyrelserna. Ej heller ha delade meningar yppats i fråga om vilken myndighet som bör ha ansvaret för den översiktliga strandplaneringen. Även för fullgörande av denna uppgift anses länsstyrelserna undantagslöst vara den lämpligaste, för att icke säga den enda tänkbara instansen. Däremot ha meningarna i viss mån brutit sig angående vilken myndighet som bör pröva ansökningar om dispens från byggnadsförbud, som meddelats med stöd av den planerade lagstiftningen. Några få remissinstanser ha ifrågasatt, om icke en viss decentralisering borde kunna komma till stånd beträffande prövningen av dylika dispenser över huvud taget, alltså ej blott i de fall då dispensfrågan aktualiseras i samband med en fastighetsbildning. Så långt har dock ingen velat gå, att man ansett att beslut om avslag å dispensansökan skulle i något fall få meddelas av annan än länsstyrelse. Sådant avslag skulle ju nämligen kunna grunda ersättningsanspråk mot det allmänna. För egen del anser jag det uppenbart, att något allmänt undantag icke bör göras från den nu gällande regeln, enligt vilken det ankommer på länsstyrelse att pröva ansökningar om dispens från strandbyggnadsförbud. Då länsstyrelserna otvivelaktigt ha den bästa överblicken över hithörande frågor och bäst känna till de överväganden, som legat bakom själva förbudsläggningen, måste de också anses ha de bästa möjligheterna att kontrollera att strandbebyggelsen inom förbudsområdena ej tillåtes utbreda sig på ett ur allmän synpunkt olämpligt sätt.

Frågan är då om det finns grundad anledning att göra något undantag från denna regel då bebyggelsen aktualiseras i samband med fastighetsbildning, d. v. s. om man — för att taga det vanligaste fallet — bör låta den myndighet som prövar en avstyckningsförrättning tillika avgöra huruvida bebyggelse för bostadsändamål skall få komma till stånd på det avstyckade området. Detta problem angående det formella sambandet mellan fastighetsbildning och bebyggelsereglering uppkommer ingalunda blott på strandlagstiftningens område utan möter också i många andra sammanhang. Det kan sålunda tänkas, att jordägaren vill avstycka inom ett område, där byggnadsförbud gäller enligt exempelvis 14, 35 eller 108 § byggnadslagen. I dessa och andra liknande fall prövas avstyckningsfrågan av en myndighet och bebyggelsefrågan av en annan. Visserligen har under remissbehandlingen gjorts gällande att spörsmålet ställer sig annorlunda för strandlagstiftningens del, men jag kan icke finna, att olikheterna äro så framträdande att de motivera ett avsteg från vad som eljest gäller. Härav följer, att jag icke kan ansluta mig till tanken att ett meddelat byggnadsförbud skulle

automatiskt upphöra att gälla beträffande ett för bostadsändamål avstyckat område.

Jag vill i stället i denna del ansluta mig till strandutredningen, vars förslag enligt min mening ger möjligheter till en smidig anpassning efter förhållandena i olika fall. Utredningens ståndpunkt har dock i vissa yttranden missuppfattats såtillvida, att man trott att avstyckningar inom förbudsområden undantagslöst borde ske endast under villkor av länsstyrelsens godkännande. Detta är som sagt en missuppfattning. Utredningen har nämligen menat, att ett sådant villkor skulle fästas vid avstyckningen endast i fall då detta påkallas av bestämmelserna i 19 kap. 13 § 2 mom. jorddelningslagen eller 5 kap. 8 § 1 mom. fastighetsbildningslagen. Avsikten har följaktligen varit, att ett dylikt villkor skulle uppställas endast om förrättningsmannen själv ansåge att avstyckningen komme att motverka syftet med ett gällande strandbebyggelseförbud men likväl funne sig kunna med säkerhet räkna med att länsstyrelsen det oaktat komme att medgiva avstyckningen.

De olika alternativ som kunna tänkas äro alltså följande. En första huvudgrupp avser de nyss berörda fall då förrättningsmannen för sin del finner, att en begärd avstyckning skulle motverka syftet med ett gällande strandbebyggelseförbud. Inom denna grupp av fall kan förrättningsmannen tänkas handla på olika sätt. Anser han sig med säkerhet kunna utgå från att länsstyrelsen trots allt kommer att medgiva avstyckningen, kan han slutföra förrättningen med angivande av att avstyckningen skett under villkor av att länsstyrelsen lämnar tillstånd till densamma. Är förrättningsmannen i ett dylikt fall tveksam om länsstyrelsens ställning, kan och bör han däremot förklara avstyckningsförrättningen vilande och underställa frågan länsstyrelsens prövning. Bedömer förrättningsmannen återigen läget så, att länsstyrelsen icke kommer att lämna medgivande till avstyckningen, bör han avslå ansökningsdärom. Men det finns också en andra huvudgrupp av fall och den avser sådana avstyckningsförrättningar, där förrättningsmannen efter noggrann prövning och efter samråd med planmyndigheterna kommer till det resultatet, att avstyckningen icke kan anses motverka syftet med ett gällande strandbebyggelseförbud. Därvid möter intet lagligt hinder mot att förrättningsmannen fullföljer avstyckningen utan att fästa något villkor vid densamma. Det säger sig emellertid självt, att redan existensen av ett byggnadsförbud utgör en viss presumtion för att avstyckning inom området åtminstone på längre sikt kan komma att motverka syftet med förbudet, och förrättningsmannen bör därför iakttaga stor försiktighet vid bedömningen av dessa fall. Skulle han emellertid anse sig ha fullgoda skäl att genomföra avstyckningen, behöver han som sagt icke fästa något villkor vid densamma. Vad som på sina håll mött kritik är emellertid, att länsstyrelsen även i dessa fall måste lämna sitt tillstånd till bebyggelse av den avstyckade fastigheten. Men detta kan knappast anses medföra något större besvär för sökanden, i all synnerhet icke om förrättningsmannen — såsom utredningen tänkt sig — för sökandens räkning upprättar en ansökan om byggnadstillstånd och låter denna medfölja förrättningsakten. Icke

heller kan en sådan anordning anses medföra någon nämnvärd tidsutdräkt, ty har förrättningsmannen verkligen bedömt läget rätt, så kan länsstyrelsens tillstånd säkerligen komma att föreligga inom mycket kort tid. Nackdelarna av denna kritiserade »dubbelprövning» äro alltså obetydliga, men fördelarna obestridliga. Ty därigenom säkras enhetlighet i rättstillämpningen och uppnås den allmänna kontroll av bebyggelsen inom förbudsbelagda strandområden, som är ett av den planerade lagstiftningens viktigaste kännetecken.

I anledning av vissa länsstyrelser uttalanden att handhavandet av strandlagstiftningen komme att innebära en ökad belastning för länsstyrelserna, som de knappast kunde väntas bemästra utan ökning av arbetskraften, vill jag endast säga, att det synes för tidigt att redan nu taga standpunkt till detta spörsmål. Sedan lagstiftningen varit i kraft någon tid och mera ingående erfarenheter i ämnet vunnits, kan det emellertid bli anledning att närmare pröva frågan.

Om rätt till passage genom vissa inhägnade strandområden.

Betänkandet.

För närvarande kan — yttrar strandutredningen — en markägare eller nyttjanderättshavare genom att uppsätta höga och ogenomträngliga stängsel faktiskt hindra allmänhetens tillträde även till sådan mark, som icke rättsligen är skyddad mot allemansrättens utövning. En sådan åtgärd innebure ej att allemansrätten upphörde inom det inhägnade området; om någon kunde taga sig över stängslet eller på annat sätt bereda sig tillträde till området, har han rätt att vistas där. — Utredningen fortsätter:

Det kan väl icke förväntas att inom sådana strandområden av i stort sett orörd natur, som företrädesvis komma att bli föremål för förordnande enligt 1 § av den föreslagna lagen, verkligt hindrande stängsel finnas eller komma att uppsättas i större omfattning. Kostnaderna härför torde i allmänhet vida överstiga den eventuella nyttan av att kunna på sådant sätt hägna obebyggd mark. Givetvis kunna dock fall finnas, då — därest icke förebyggande åtgärder vidtagas — hindrande stängsel komma att uppsättas kring sådana områden vid stränderna, där allemansrätten gäller. Regleringen av strandbebyggelsen kommer att medföra att vid stränder, som det ansetts angeläget att skydda, bebyggelsen på de flesta ställen förläggas på något avstånd från själva strandlinjen. Mellan denna linje och tomterna kan komma att ligga ett bälte av mark, som varken får bebyggas eller avstyckas för bostadsändamål och där allmänheten har rätt att vistas. Det kan då tänkas att en tomtägare skulle önska förvärva äganderätt eller nyttjanderätt till en intill hans tomt belägen del av det skyddade bältet för att därefter inhägna denna. Han kunde på detta sätt till sin tomt lägga en markkrensa som sträckte sig ända ned till stranden. Genom inhägnaden skulle allmänheten hindras att beträda denna mark och passagen mellan olika delar av det fria området hindras. Även utan samband med bebyggelse kunde dylika inhägnade områden tänkas uppstå. Sålunda skulle ett badställe

kunna avstängas för att användas uteslutande av någon närboende fastighetsägare, som köpt eller arrenderat platsen i fråga. — I undantagsfall har också förekommit att kapitalstarka jordägare inhägnat även mycket stora arealer av ren utmarkskaraktär med höga nästängsel, som effektivt hindra tillträdet.

I den mån allmänheten genom stängsel hindrades att utnyttja strandområdena skulle syftet med ett meddelat förbud mot bebyggelse eller annan åtgärd förfelas. Utredningen har därför ansett det nödvändigt att hindra att allmänheten på angivet sätt utestänges. Härför krävas bestämmelser i strandlagen.

Strandutredningen erinrar om att fritidsutredningen i sitt förslag till strandlag intagit en regel, som föreskrev dels att — med vissa undantag — nya hägnader icke skulle få uppsättas inom strandområdena, dels ock att länsstyrelsen skulle äga förelägga ägaren av ett redan befintligt stängsel att anordna led, grind eller stätta, därest stängslet omöjliggjorde eller avsevärt försvårade tillträdet till mark, där allmänheten ägde rätt att färdas till fots. För egen del vill strandutredningen icke gå så långt. Den anser att förbud mot uppsättande inom strandområdena av stängsel, som ej tillåta passage, icke bör stadgas med hänsyn till de många fullt legitima behoven av att ha hägnader där. Det vore sålunda självklart att stängsel för betesdjur, kring tomtplatser och trädgårdar, utefter vägar och i andra liknande fall borde få finnas även inom strandområdena. Ett allmänt stängselförbud måste följaktligen förbindas med många undantag och dessutom dispensmöjlighet inrättas, och de fall då dispens måste beviljas komme att bli talrika. En smidigare och samtidigt mindre ingripande men dock ur allmän synpunkt tillräcklig anordning har utredningen ansett vara att giva länsstyrelserna möjlighet att i vissa fall förelägga den som håller stängslet att förse detsamma med grind eller annan framkomlig genomgång. I 2 § av förslaget upptages en bestämmelse härom. Med genomgång borde jämnställas anordning för att möjliggöra passage över stängsel.

Utredningen anför till närmare utveckling av sitt förslag följande:

Föreläggande skall enligt paragrafen kunna givas endast i fråga om stängsel inom sådant område, för vilket förbudsförordnande meddelats enligt 1 §. En förutsättning för att föreläggande skall få meddelas är vidare att stängslet skall vara av beskaffenhet att omöjliggöra eller avsevärt försvåra tillträdet till mark, där hinder eljest icke förelegat för allmänheten att färdas till fots. Genom att på detta sätt länsstyrelsens ifrågavarande befogenhet begränsats, ha flera praktiskt viktiga fall undantagits från paragrafens tillämpning. Stängsel kring tomtplatser, trädgårdar och annan mark, där allemansrätten icke får utövas, beröras sålunda icke av stadgandet. Gärdesgårdar och andra stängsel för jordbrukets behov äro oftast av den beskaffenhet att de icke omöjliggöra eller avsevärt hindra gåendes framkomst. Ej sällan äro de även försedda med led och grindar. Beträffande sådana stängsel torde det därför endast mera undantagsvis bli fråga om att meddela föreläggande.

Att passage sålunda anordnas genom stängsel medför givetvis icke att inom det inhägnade området allemansrätten får utövas mera intensivt eller på annan mark än som följer av vanliga regler. En sådan förändring av

allmansrättens karaktär äsyftas lika litet med denna bestämmelse som med stadgandet i 1 §.

Den som efter föreläggande anordnat grind eller annan genomgång bör få ersättning av kronan för arbetets utförande. Bestämmelse härom har intagits i 8 § av förslaget. Efterkommes ej föreläggande, skall enligt 10 § utmätningsmannen på begäran av länsstyrelsen äga föranstalta om att den ifrågavarande åtgärden vidtages.

Någon bestämmelse om straff för den som ej efterkommer ett honom meddelat föreläggande har ansetts ej vara erforderlig.

De nu nämnda bestämmelserna om anordnande av ny genomgång böra enligt utredningens mening kunna analogivis tillämpas även i fråga om åtgärd för nödigt underhåll av sådan anordning. Länsstyrelsen bör alltså, om underhållet försummas och passagen därigenom omöjliggöres eller avsevärt försvåras, kunna vid vite förelägga den som håller stängslet att iständsätta passagen, och om ej detta föreläggande efterkommes bör utmätningsmannen kunna föranstalta om åtgärdens företagande.

Till närmare utveckling av 8 § i sitt förslag anför strandutredningen:

Gottgörelse skall givetvis lämnas för material och arbetskostnad, även då stängselhållaren icke haft några direkta utgifter för anordningen utan personligen utfört arbetet med material som han tagit från fastigheten eller eljest innehåft. Däremot föreligger icke rätt till ersättning för att det inhägnade området öppnas för allmänheten, vilken ju endast sättes i tillfälle att där utöva allmansrätten.

Ansökan om ersättning skall enligt förslaget göras hos länsstyrelsen, som har att fatta beslut i frågan. Paragrafen innehåller vidare föreskrift om att länsstyrelsen — om den så finner lämpligt — på begäran må förskottera medel för arbetets utförande.

Yttrandena.

Utredningens förslag om tryggnad av fri passage genom vissa strandområden har i princip lämnats utan erinran eller tillstyrkts i praktiskt taget alla remissyttranden. Sålunda anser exempelvis *länsstyrelsen i Hallands län*, att förslaget innebär en välbehövlig komplettering av själva förbudsbestämmelserna, och i flera yttranden — bl. a. av *statens fritidsnämnd* — understrykes att de föreslagna bestämmelserna äro nödvändiga för att förhindra att allmansrätten göres verkningslös. Fritidsnämnden anför, att anordnande av passage genom stängsel syntes vara en tillfredsställande lösning, och den möjlighet, som utredningen givit länsstyrelserna, att i vissa fall ålägga den som håller stängsel att förse detta med grind eller annan framkomlig genomgång, kunde ur den synpunkten anses tillfyllest. Ersättning skulle utgå till markägaren, men enligt nämndens uppfattning borde denna ersättning kunna utgivas efter betydligt enklare regler än i förslaget angivits, då det i verkligheten torde bli fråga om ganska ringa belopp. Det syntes som om möjlighet kunde föreligga att exempelvis i samband med föreläggande enligt 2 § också föreskriva det belopp, som skulle vara skäligt i det aktuella fallet. Från nämndens utgångspunkt vore det största intresset, att passager komme att anordnas så, att allmansrätten verkligen kunde utövas även inom inhägnat område, men nämnden önskade därjämte på allt sätt bidra till att icke föreskrifterna för markägarna bleve av en

så omständlig natur, att onödig irritation skapades hos markägarna. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* har icke något att erinra mot den föreslagna bestämmelsen men vill framhålla angelägenheten av att den tillämpas på sådant sätt, att svårigheter ej uppkomma för jordägare att hålla betesdjur inom inhägnat område. *Länsarkitekten i Stockholms län* anser föreskriften beträffande stängselgenombrytning vara en naturlig föreskrift med tanke på lagens ändamål men framhåller att föreskriften mera hör samman med en lagstiftning om allemansrätten än med ett förbud mot bebyggelse vid stränderna.

En mera negativ ståndpunkt till förslaget om stängselgenombrytning intages endast av *länsarkitekten i Götlands län*, som anser att den föreslagna bestämmelsen är ganska oklar och så generellt formulerad, att den måste giva upphov till många tvistigheter och svåra bedömningsfrågor. Också med hänsyn till allmänhetens vanliga uppträdande visavi grindar och kreatur syntes bestämmelsen vara mycket betänklig. Vidare må nämnas att *länsstyrelsen i Uppsala län* anmärkt, att det syntes mindre väl överensstämmande med vedertagna lagstiftningsgrundsatser, att ett föreläggande att anordna grind eller annan genomgång skulle kunna avse även sådant stängsel, som varit uppfört redan vid en tid då principen att mark, som icke utgjorde »tomt», skulle hållas oinhägnad ännu icke var fastslagen. Denna synpunkt har kommit till uttryck även i ett annat yttrande. *Länsarkitekten i Jämtlands län* ifrågasätter sålunda om det över huvud taget är lämpligt att genom lagstiftning ge det allmänna rätt att — låt vara mot ersättning — upptaga grindar i redan befintliga stängsel.

Å andra sidan har *landsorganisationen i Sverige* anmärkt på att ett meddelat byggnadsförbud enligt förslaget icke i och för sig skulle utgöra hinder för markägaren att genom stängsel inhägna och därigenom faktiskt avspärra det av förbudet omfattade strandområdet, utan att rättelse härutinnan skulle kunna vinnas endast efter särskilt föreläggande av länsstyrelsen att anordna grind eller annan framkomlig genomgång. Detta syntes landsorganisationen innebära en onödig omgång. Lagen borde upptaga bestämmelse om att sådan passage, som här avsåges, alltid skulle vara anordnad, där stängslet vore av beskaffenhet att omöjliggöra eller avsevärt förhindra allmänhetens tillträde till område, för vilket förbudsförordnande meddelats.

Några remissintanser ha ansett, att lagstiftningen borde ge myndigheterna viss möjlighet att förhindra uppsättande av stängsel samt att helt borttaga stängsel inom strandområden. Sålunda anför *Göta hovrätt*:

Strandutredningen anför, att det har förekommit att en kapitalstark markägare inhägnat även mycket stora marker av ren utmarkskaraktär med höga nätstängsel, som effektivt hindra tillträdet. Avsikten med den föreslagna strandlagen är icke blott att åt allmänheten trygga tillgången till platser för friluftsliv utan även för bad. Och det kan väl lika väl tänkas att en kapitalstark markägare på ett för bad och friluftsliv lämpligt förbudsområde sätter upp ett ogenomträngligt stängsel i eller intill vatten-

linjen och därmed omöjliggör eller försvårar allmänhetens möjligheter till bad som att en sådan markägare utan skogligt-ekonomiska skäl kalhugger ett för sådana ändamål lämpligt förbudsområde. I det senare fallet äger länsstyrelsen förbjuda sådan åtgärd medan länsstyrelsen i det förstnämnda fallet endast har möjlighet att ålägga markägaren att anordna grind eller annan framkomlig genomgång. Sistnämnda åtgärder torde i det angivna fallet icke nämnvärt förbättra möjligheterna till bad. Hovrätten anser med stöd av det anförda att länsstyrelsen bör tilläggas möjlighet jämväl att förbjuda uppförande av nytt stängsel, där detta icke kan anses erforderligt för de ändamål som anges i sista punkten av 1 § i förslaget, samt att borttaga stängsel som uppförts i strid mot sådant förbud. Sådan ändring torde nödvändiggöra jämkningar i en del övriga paragrafer av förslaget.

Överlantmätaren i Skaraborgs län, som har en liknande uppfattning, framhåller att de av utredningen föreslagna bestämmelserna måhända kunde behövas i fall, där redan befintliga stängsel innebure förfång för allmänheten. Beträffande nytillkommande stängsel borde det vara mera i överensstämmelse med lagens syfte att sådana i minsta möjliga utsträckning uppsattes. Det syntes bättre att söka förhindra i och för sig onödiga stängsel än att först helt negligera uppsättandet och därefter sätta i gång en uppenbarligen ganska arbetskrävande administrativ apparat för åstadkommande av grindar. De stängsel, som inom strandområden kunde behövas, torde tjäna två behov, dels för jordbruket och skogsskötseln, dels för markerande av var allemansrätten slutar. Därest man i 1 § inför den bestämmelsen, att inom visst strandområde byggnad *eller stängsel* icke må uppföras o. s. v. behövde därigenom jordbruket och skogsskötseln icke störas på grund av undantagsbestämmelsen och dispens för uppförande av stängsel i de flesta andra fall kunde sökas samtidigt med dispens för byggande och bör rimligen icke medföra ökat besvär.

Hovrätten för Västra Sverige anser det i princip vara en riktig ståndpunkt att stängsel icke skall kunna förbjudas eller avlägsnas men framhåller att man å andra sidan onekligen kan tänka sig fall, då stängsel av markägare uppsattes för att trakassera allmänheten och utan att hans fastighet därav hade egentlig nytta. Hovrätten har övervägt, huruvida det icke vid uppenbara fall av dylikt trakassereri borde finnas möjlighet att förbjuda respektive borttaga stängslet. Då redan anordnandet av en eller flera genomgångar i stängslet syntes vara tillfyllest för att i erforderlig mån trygga allmänhetens tillträde till stranden och det i 2 § föreslagna stadgandet i och för sig torde ha en avsevärd repressiv verkan på markägare, som komme på tanken att i trakasserings syfte uppsätta stängsel, har hovrätten dock ansett en sådan utvidgning av bestämmelsen onödig. Däremot anser hovrätten att stadgandets repressiva verkan bör ökas genom att 8 § utformas så att i uppenbara trakasserifall anordnandet av genomgång skall ske på stängselhållarens egen bekostnad.

Beträffande själva formuleringen av 2 § i utredningens förslag anmärker *överlantmätaren i Västmanlands län*, att det av uttalanden i betänkandet syntes vara utredningens mening att underlätta allmänhetens tillträde till

strandområden oavsett om det redan finnes eller det skulle uppsättas stängsel inom strandområdet, i dess gränser eller eljest. Detta vore ju också för lagens ändamål nödvändigt. Lagtexten talade emellertid endast om befintligt stängsel inom område, vilket syntes otillräckligt motsvara avsikten med bestämmelsen. *Lantmätareföreningen* har velat fästa uppmärksamheten på att allemansrätten i princip icke är inskränkt till att man färdas till fots och anför:

Strandlagsförslagets bestämmelser om anordnande av grind inskränker sig dock till att åtkomma sådan mark, där allmänheten eljest kunnat färdas till fots. Enligt den i betänkandet lämnade analysen av allemansrätten är det icke alls tillåtet att utan lov färdas över tomt eller plantering. Till fots kan man färdas över åker eller äng eller andra ägor om skada därigenom icke kan uppkomma. Med fordon skulle man däremot endast kunna färdas över »andra ägor» om skada därigenom icke kan uppkomma.

Strandutredningen har säkert icke menat att inskränka användandet av 2 § i lagförslaget till sådana områden där man får färdas till fots men ej med fordon, alltså åker eller äng. Avsikten torde väl i stället ha varit att områden, som på grund av vägförbindelser, stängsel eller grindar icke tidigare kunnat åtkommas med fordon ej heller skulle öppnas för sådana genom föreläggande att anordna grind e. d.

I detta sammanhang må även ett par rent redaktionella anmärkningar återgivas. Sålunda har *skånska hovrätten* anført, att ordet »framkomlig» i 2 § av utredningens förslag utan olägenhet torde kunna utgå, och *länsstyrelsen i Malmöhus län* har föreslagit att bestämmelsen om vitesföreläggande flyttas från 2 § till 10 § andra stycket. Länsstyrelsen har vidare ansett, att markägarens skyldighet att nödigt underhålla stängsel borde komma till klart uttryck i lagtexten och ej endast i motiven.

Några remissmyndigheter anser, att bestämmelsen om stängselgenombrytning ej bör begränsas till att avse endast förbudsområden. Sålunda anför *hovrätten för Nedre Norrland*:

Enligt motiven (s. 89) avses med uttrycket »mark där hinder eljest icke förelegat för allmänheten att färdas till fots» att från stadgandets tillämpning skall vara undantaget stängsel kring tomtplatser, trädgårdar och annan mark, där allemansrätten icke får utövas. Den sålunda avsedda begränsningen i stadgandets räckvidd synes emellertid med den föreslagna avfattningen icke vara fullt klar. Å andra sidan lär, såsom paragrafen avfattats i förslaget, en markägare icke kunna åläggas att anordna passage genom stängsel, som finnes uppsatt utanför område för vilket förordnande meddelats enligt 1 §. Detta synes vara en brist. Det kan nämligen tänkas, att markägare, som beröres av förordnandet, genom att själv anordna eller genom att vidtala en granne att sätta upp stängsel på större eller mindre avstånd från förbudsområdet söker hindra allmänhetens tillträde till detta och sålunda göra förordnandet illusoriskt. Denna olägenhet synes kunna undvikas, om paragrafens lydelse närmare anslutes till den i motiven (s. 69) uttalade meningen, att »möjlighet bör finnas för myndigheterna att föreskriva att i stängsel, som hindra eller försvåra tillträdet till mark inom strandområdena där allmänheten eljest ägt rätt att färdas, skall anordnas genomgång», därvid, i överensstämmelse med vad hovrätten ovan anført, undantag dock bör göras för stängsel kring tomt och därmed jämställd mark.

Hovrätten konstaterar vidare — utan att dock framföra något ändringsyrkande — att lagförslaget ej torde lägga hinder i vägen för att markägare, som önskar undvika de olägenheter vilka kunna vara förenade med allmänhetens passage över eller vistande å område, som visserligen omfattas av förordnande enligt 1 § men icke i och för sig är av beskaffenhet att medföra allemansrätt, på lämpligt sätt utestänger allmänheten från tillträde till området.

Även *länsstyrelsen i Uppsala län* anser, att 2 § i utredningens förslag bör omarbetas, enär med den föreslagna avfattningen av stadgandet en markägare skulle kunna hindra allmänhetens tillträde till ett förbudsområde genom att anordna stängsel omedelbart utanför området. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser likaledes, att begränsningen till stängsel inom förbudsområde kan giva anledning till betänkligheter. Efter förslagets formulering syntes hinder ej föreligga för en jordägare, som ville motverka förbudets syfte, att utanför förbudsområdet effektivt isolera detta genom stängsel utan genomgång. Fråga vore därför, om icke bestämmelsen borde göras tillämplig även utom själva förbudsområdet i de fall, då eljest möjlighet att nå detta skulle saknas. Att området vore öppet från vattensidan borde i sådant fall ej vara till fyllest. *Överlantmätaren i Skaraborgs län* konstaterar, att bestämmelsen endast avsåge att gälla för förbudsområden och att från förbud undantagits planområden. Det ginge sålunda ändå ej att förhindra enskilt begagnande av för allmänt behov i plan avsatta parkområden vid stränderna. Här hade sålunda markägare och tomtförvärvare fortfarande möjlighet att sätta planen ur funktion genom nyttjanderättsavtal och stängsel. Det vore väl dock enligt överlantmätarens mening troligt, att dylika åtgärder komme att bli sällsynta, ty det måste ligga i markexploatörens intresse att tillhandahålla strandområden för att få köpare till flera tomtplatser. *Överlantmätaren i Hallands län* anser emellertid, att bestämmelsen om möjligt borde utsträckas att gälla även områden, för vilka funnes före den 1 januari 1948 fastställd byggnadsplan eller godkänd avstyckningsplan. Fall hade nämligen förekommit, där villaägareförening e. d. genom överenskommelse med markägaren sökt godtyckligt begränsa allmänhetens tillträde till bad- och friluftsområden, som upptagits å dylik plan.

Länsarkitekten i Kronobergs län har betonat, att allmänhetens tillträde till de i förslagets 2 § avsedda områdena bör vara avgiftsfritt. Han anför:

Beträffande bestämmelsen om grind i 2 § är denna givetvis av väsentlig betydelse. Lika väsentligt torde väl vara att denna grind får passeras fritt, d. v. s. utan särskild kostnad för allmänheten. Förmodligen anser väl utredningen detta självklart, men tyvärr kunna ju exempel andragas på stötande förhållanden i vissa strandområden både inom och utom detta län, där entréavgift i vissa fall upptages. Det mig bekanta mest flagranta fallet är Kullen i Malmöhus län, som äges av AB Kullabergs natur och vilket utomordentligt attraktiva och vackra område är inhägnat med högt stängsel, visserligen försett med grindar, men dessa försedda med vakter och avgiftstvång. Det är mig icke bekant, huruvida på annat sätt en upprepning av dessa förhållanden betr. de i lagen avsedda strandområdena kan för-

hindras. Är emellertid så icke fallet, anser jag det nödvändigt, att lagtexten kompletteras med bestämmelser, att genomgången skall vara kostnadsfri. I 2 § kan ordet genomgång ju försees med den närmare bestämningen »för allmänheten kostnadsfri». Därest markägare vidtaga särskilda åtgärder för områdets apterande till bad- och friluftsåndamål, kan han ju anses i viss mån berättigad till entréavgift. Bestämmelse kan väl i så fall införas, att länsstyrelsen i varje fall äger bestämma om entréavgift må utgå och dennas ev. storlek.

Med hänvisning till detta yttrande har *länsstyrelsen i Kronobergs län* anför, att en dylik självtagen inskränkning i allemansrätten givetvis ej borde tillåtas, såvida ej vederbörande vidtagit särskilda kostsamma anordningar inom området för badändamål eller dylikt. Lagförslagets 2 § syntes därför böra kompletteras med en föreskrift om att tillträde till förbudsområde skulle vara kostnadsfritt såvida ej länsstyrelsen på särskild framställning av jordägaren medgäve att denne må uppbära viss avgift.

En fråga som föranlett diskussion under remissbehandlingen är, huruvida förordnande enligt 2 § borde meddelas av administrativ myndighet eller av domstol. Problemet har ställts av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland*, som anför att delade meningar kunde komma att råda huruvida viss mark vore av sådan beskaffenhet att den uteslöte allemansrättens utövande. Även om en markägare på grund av den administrativa myndighetens förordnande tvingats anordna passage genom stängsel, vore det honom givetvis obetaget att med stöd av 24 kap. strafflagen vid domstol föra talan mot envar, som med begagnande av passagen beträdde hans mark. Skulle domstolen i sådant fall meddela fällande dom, uppkomme en motsättning mellan den administrativa och den judiciella myndighetens avgörande. Särskilt kunde måhända ett sådant motsättningsförhållande aktualiseras, om länsstyrelsen begagnade sig av det i 10 § andra stycket anvisade handräckningsförfarandet. Även *lantmätareföreningen* betonar denna dualism. *Lagberedningen* är inne på samma ämne och ställer ett konkret förslag:

Föreläggande enligt 2 § avses skola meddelas av länsstyrelsen. Den fråga, det här gäller att avgöra, nämligen om allemansrätt finnes inom det inhägnade området, är emellertid av rent rättslig natur. Vad särskilt angår frågan om tomts omfattning inverkar denna fråga på tillämpningen av bestämmelserna i SL 24: 4. Det kan icke anses lämpligt att spörsmålet om allmänhetens rätt att vinna tillträde till ett av ägaren såsom tomt inhägnat område kommer att avgöras i administrativ ordning. Konflikter kunna härvid tänkas uppkomma med domstols avgöranden i motsvarande fall. Beredningen finner sig på grund av det sagda böra hemställa, att föreläggande enligt 2 § skall meddelas av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Prövningen, huruvida sådan talan skall väckas, är emellertid till en del en lämplighetsfråga, vars bedömande torde böra ankomma på länsstyrelsen. Med hänsyn härtill torde lämpligen kunna stadgas, att talan må väckas allenast efter anmälan eller medgivande av länsstyrelsen.

Vad slutligen beträffar 8 § i utredningens förslag må här — utöver vad redan anförts om *fritidsnämndens* och *hovrättens för Västra Sverige* yrkanden — anmärkas att *lantmätareföreningen* anför följande:

Bestämmelserna i 8 § av lagförslaget reglera endast frågan om ersättning, då föreläggande att anordna grind e. d. enligt 2 § meddelats. Det torde emellertid kunna ifrågasättas om icke länsstyrelse borde ges möjlighet att lämna bidrag till sådan anordning på ansökan av stängselhållaren utan att först tillgripa ett föreläggande. En grind eller motsvarande anordning är vidare i behov av underhåll och dess livslängd är tämligen kort. Avsikten synes vara att åtminstone mera genomgripande reparationsarbeten skola kunna föranleda utbetalning av ersättning. Detta borde också kunna ske på ansökan av den som håller grinden utan att länsstyrelsen därför behöver meddela föreläggande enligt 2 §.

Vidare må nämnas att *hovrätten för Västra Sverige* ansett det önskvärt, att av lagtexten måste framgå att — såsom torde vara utredningens mening — ersättning skall kunna utgå även till den som på grund av föreläggande vidtagit åtgärd för nödigt underhåll av grind eller annan genomgång samt att *överlantmätaren i Västmanlands län* anfört, att då bestämmelsen om ersättning torde avse icke enbart kostnader för arbetet med föreskrivna åtgärder utan även för material och annat, orden »arbetets utförande» borde utbytas mot »kostnaderna härför».

Departementschefen.

Det säger sig självt att syftet med den planerade lagstiftningen icke skulle kunna uppnås, om jordägaren hade full frihet att inhägna all sin mark med höga, klätterfria stängsel och därmed att faktiskt hindra allmänheten från möjligheten att beträda stränderna. Det synes därför tydligt, att bestämmelserna om bebyggelsekontroll på sätt strandutredningen föreslagit måste kompletteras med vissa regler om rätt till fri passage. När det gäller att närmare utforma dessa senare regler, uppkomma emellertid enligt vad av remissbehandlingen framgått flera svårlösta problem.

Den första fråga som härvid uppställer sig är huruvida lagstiftningen allenast bör upptaga en möjlighet att anordna grind eller annan framkomlig genomgång genom hindrande stängsel eller om man bör gå ett steg längre och stadga möjlighet att förbjuda att stängsel över huvud taget bibehållas eller uppföras inom strandområden. Med hänsyn till de många fullt legitima behoven att ha hägnader inom dylika områden har utredningen för sin del avböjt det senare av dessa båda alternativ. I princip är jag ense med utredningen på denna punkt, men jag vill dock förorda, att man för särskilda undantagsfall stadgar en möjlighet att helt borttaga hindrande stängsel. Såsom Göta hovrätt anfört kan det nämligen tänkas, att en kapitalstark markägare av ren illvilja sätter upp ett ogenomträngligt stängsel i eller intill vattenlinjen på ett för bad och friluftsliv lämpligt strandområde. Om det framstår såsom uppenbart, att detta stängsel icke fyller något som helst legitimt behov, synas mig övervägande skäl tala för en sådan skärpning av utredningens förslag, att det blir möjligt att borttaga stängslet. Redan förhandenvaron av en sådan möjlighet kan tänkas ha en viss förebyggande effekt.

En annan under remissbehandlingen väckt fråga gäller huruvida de möj-

ligheter till fri passage som lagstiftningen avser att skapa även skola gälla med avseende å sådana stängsel, som funnos redan vid lagstiftningens ikraftträdande. Det har nämligen från något håll gjorts gällande, att passagereglerna med en dylik utformning skulle såsom i viss mån retroaktiva stå i mindre god överensstämmelse med vedertagna lagstiftningsgrundsatser. I detta avseende vill jag till en början framhålla att, även om det ännu så länge icke kan anses förbjudet att genom uppsättande av ens aldrig så svårpasserade stängsel faktiskt hindra allemansrättens utövning inom ett område där allmänheten i och för sig äger att fritt färdas, det likväl torde råda enighet därom, att den som trots stängslet förmår taga sig in på området också äger att uppehålla sig där. Ur rättslig synpunkt kan alltså ett stängsel, som icke hänför sig till tomt, trädgård eller liknande anläggning, endast medföra ett faktiskt hinder för allemansrättens utövning men icke medföra att allemansrätten såsom sådan upphäves. Med hänsyn till vad nu sagts och då det intrång i jordägarerätten varom här är fråga måste anses mycket obetydligt, särskilt vid en avvägning mot de allmänna intressen som man i detta sammanhang vill skydda, synes det mig icke behöva möta några betänkligheter att så utforma lagstiftningen, att denna blir tillämplig även på redan befintliga stängsel. Jag vill härvid understryka, att kostnaderna för de anordningar, som i detta hänseende erfordras, avses skola ersättas av allmänna medel och alltså ej drabba jordägaren.

Strandutredningens förslag innebär, att stängselgenombrytning skall kunna ske endast med avseende å sådana hägnader som äro uppsatta inom förbudsområden. Den kritik som under remissbehandlingen riktats mot denna begränsning måste anses berättigad. Därest utredningens förslag godtoges, kunde det nämligen såsom flera remissinstanser påpekat mycket väl tänkas att markägare, som berördes av ett förbudsförordnande, genom att själv anordna eller genom att vidtala en granne att sätta upp stängsel på större eller mindre avstånd från förbudsområdet sökte hindra allmänhetens tillträde till området i syfte att göra förordnandet i viss mån illusoriskt. Utredningens förslag på denna punkt torde därför böra omarbetas.

Vidare vill jag framhålla vikten av att genomgång genom stängsel anordnas på ett sådant sätt, att skada ej behöver uppkomma för jordägaren. Genomgången bör därför såvitt möjligt få en sådan utformning, att det ej uppstår risk för att hemdjur skola kunna taga sig ut från ett inhägnat område.

Beträffande härefter frågan huruvida ett förordnande som avser att trygga passagerätten över ett strandområde bör meddelas av administrativ myndighet eller av domstol, vill det synas som om den kritik, vilken från några håll riktats mot utredningens förslag att denna prövning skall ankomma på länsstyrelserna, knappast vore befogad. Det förekommer ju i många sammanhang, att en administrativ myndighet för att komma fram till ett avgörande måste taga ståndpunkt i mer eller mindre besvärliga rättsfrågor av prejudiciell natur och att denna ståndpunkt vid en senare domstolsprövning rörande samma fråga kan befinnas oriktig. Vål är det sant, att alle-

mansrättens gränser i olika hänseenden äro tämligen oklara, men å andra sidan torde det i de flesta fall icke behöva vara föremål för någon tvekan, huruvida fri färdselrätt föreligger över ett område eller ej. Då man lär kunna utgå ifrån att länsstyrelserna icke komma att använda en dem given befogenhet att meddela föreläggande om stängselgenombrytning eller om borttagande av stängsel i andra fall än då det framstår såsom klart att allmänheten äger rätt att fritt färdas inom det område som närmast beröres av föreläggandet, samt då det av praktiska skäl synes lämpligast och enklast att prövningen av denna fråga får ankomma på länsstyrelserna, kan jag icke tillstyrka lagberedningens förslag att prövningen skulle ankomma på domstol.

I likhet med utredningen vill jag förorda, att kostnaderna för stängselgenombrytning i princip skola bestridas av allmänna medel. Såsom några remissinstanser närmare utvecklat, synes det emellertid motiverat att i uppenbara trakasserifall låta dessa kostnader drabba stängselhållaren. Då helt borttagande av stängsel enligt vad jag förut framhållit icke skulle ifrågakomma annat än i just klara trakasserifall, böra kostnaderna härför städse stanna på stängselhållaren. När det gäller stängsel som funnos redan vid lagstiftningens ikraftträdande, bör likväl ersättning undantagslöst utgå av allmänna medel.

I några yttranden har ifrågasatts om icke länsstyrelse borde få möjlighet att på ansökan av stängselhållare utanordna sådant bidrag varom här är fråga utan att länsstyrelsen dessförinnan nödvändigtvis meddelat ett föreläggande i ämnet. I anledning härav må framhållas att, om en stängselhållare frivilligt vidtager eller förklarar sig beredd att vidtaga en stängselgenombrytande åtgärd i direkt syfte att bereda allmänheten tillträde till ett strandområde, länsstyrelsen torde vara oförhindrad att av disponibla medel efter prövning utanordna ett bidrag för åtgärden. Att i den planerade lagstiftningen upptaga några särskilda regler härom, är dock ej erforderligt.

Till slut må här något beröras den under remissbehandlingen väckta frågan huruvida markägaren skall kunna betinga sig någon avgift av den som vill beträda hans mark. I detta hänseende vill jag till en början helt instämma med vad länsstyrelsen i Kronobergs län anfört därom att markägaren givetvis i princip icke äger att genom en dylik avgift åstadkomma någon självtagen inskränkning i allmänhetens möjligheter att beträda sådana områden, där gemene man enligt allemansrättsliga grundsatser äger att fritt färdas. Såsom länsstyrelsen framhållit torde måhända saken dock ställa sig annorlunda, därest markägaren inom området vidtagit särskilt kostsamma anordningar för badändamål eller dylikt. Möjligheten att uppbära avgift av den, som vill utnyttja allemansrätten, är emellertid en fråga, som kan aktualiseras i många andra sammanhang än just det här avhandlade. Då det icke synes vare sig möjligt eller lämpligt att nu generellt lösa detta problem, torde det icke heller vara påkallat att i den planerade strandlagstiftningen upptaga någon bestämmelse i ämnet.

Förbud mot nedskräpning inom strandområden.

Betänkandet.

Strandutredningen erinrar om att under diskussionen kring den provisoriska strandlagen framhållits att den omständigheten att vissa strandområden för att främja allmänhetens friluftsliv belades med byggnadsförbud möjligen kunde medföra att dessa områden i högre grad än andra komme att besökas av allmänheten och att detta måhända i vissa fall kunde få till följd ökad nedskräpning där. Åtgärder för att förhindra att markägarna bleve lidande härav hade därför påyrkats.

Utredningen framhåller, att något allmänt förbud mot nedskräpning icke finnes i svensk rätt. För städer och vissa andra tätorter kunde dock bestämmelser härom meddelas i lokala ordningsstadgor, som utfärdats med stöd av ordningsstadgan för rikets städer den 24 mars 1868.

Sedan strandutredningen omnämmt, att naturskyddsutredningens förslag till naturskyddslag (SOU 1951: 5) innehåller bestämmelser om förbud mot nedskräpning samt om möjlighet för länsstyrelse att förelägga dem, som vållat nedskräpning, att iordningställa området, anför utredningen:

Strandutredningen anser det önskvärt att frågan om förhindrande och avhjälpande av nedskräpning i naturen löses i ett större sammanhang än i en lagstiftning, som blott syftar till att införa en viss reglering inom strandområden. Bestämmelser, gällande för hela landet, kunna lämpligen ingå i en allmän ordningsstadga eller i naturskyddslagstiftningen. Även i hälsovårdslagstiftningen kunna möjligen vissa sådana föreskrifter ha sin plats.

Enligt utredningens mening är risken för ökad nedskräpning inom strandlagsområdena icke så stor som på en del håll befarats. Strandlagen innebär icke någon utvidgning av allemansrätten utan avser blott att för framtiden bevara allmänhetens tillgång till de strandområden, som den nu äger begagna för friluftssändamål. Emellertid har utredningen icke velat underlåta att föreslå att i avbidan på en allmän lagstiftning om förbud mot nedskräpning strandlagen skall innehålla en bestämmelse som uttryckligen förbjuder att allmänheten skräpar ned inom sådana områden, som beröras av lagens reglering i övrigt. En sådan bestämmelse kommer framför allt att giva ett ökat skydd åt markägaren men den avser även att bereda ökad trevnad för allmänheten.

Brott mot bestämmelsen bör vara straffbelagt. Utredningen underskattar icke svårigheterna att övervaka bestämmelsens efterlevnad men anser att tillkomsten av en dylik föreskrift likväl skulle ha god verkan. I allmänhet sker nedskräpning och osnyggande av ren tanklöshet eller okunnighet. Vetenskapen om att sådant är i lag förbjudet skulle otvivelaktigt få en förebyggande verkan i dessa fall. På särskilt utsatta platser kan genom anslag erinras om förbudet.

För utredningens syfte synes det icke erforderligt att den här förordade provisoriska bestämmelsen riktar sig mot markägaren. Frågan om vilka skyldigheter i detta hänseende, som kunna åläggas en person med avseende på hans egen mark, är av sådan art att den icke lämpligen bör regleras blott för ett specialfall som det nu förevarande.

3 § har i enlighet med vad nu sagts och i viss anslutning till tidigare förslag utformats så, att den som färdas över eller eljest uppehåller sig å

annans mark inom område, som omfattas av förordnande enligt 1 §, skall tillse att han ej kvarlämnar glas, avfall, papper eller andra föremål under förhållanden som äro ägnade att medföra vantrevnad eller risk för skada till person eller egendom. Brott mot denna föreskrift skall enligt 9 § bestraffas med penningböter, högst 300 kronor.

Yttrandena.

I de avgivna yttrandena biträdades så gott som undantagslöst den tankegång, som kommit till uttryck i utredningens förslag, och flera instanser understryka vikten av att ett förbud mot nedskräpning föreskrives. Endast *länsarkitekten i Gotlands län* anser, att den föreslagna bestämmelsen skulle vara mer till skada än till nytta med hänsyn till att möjligheter saknades att kontrollera bestämmelsens efterlevnad. Många remissinstanser — bland dem *straffrättskommittén, skånska hovrätten, hovrätterna för Nedre Norrland och Övre Norrland samt länsstyrelserna i Södermanlands och Kronobergs län* — avstyrka förslaget på den grund att en dylik bestämmelse bör infogas i naturskyddslagen eller i ordningsstadgan. Dessa instanser anse ej, att frågan är så brådskande att den bör lösas i detta speciella sammanhang. I flera yttranden påpekas därjämte svårigheterna för allmänheten att veta i vilka områden ett nedskräpningsförbud, som är anknutet till förordnanden enligt strandlagstiftningen, skall gälla. Några instanser anse dock, att även ett nedskräpningsförbud som endast tager sikte på vissa strandområden har en viktig uppgift att fylla och att den föreslagna bestämmelsen innebure en god början. *Hovrätten för Västra Sverige* anser, att bestämmelsen bör utvidgas att avse även vissa vattenområden där byggnadsförbud ej gäller. På sina håll yrkas därjämte, att förbudet måtte riktas även mot markägaren. *Överlantmätaren i Västmanlands län* anser den föreslagna bestämmelsen vara helt otillräcklig för att förhindra den skadegörelse och nedskräpning som otvivelaktigt bleve följd av att en större allmänhet utnyttjade ett område för fritidsändamål. Lagen borde i detta hänseende kompletteras med bestämmelser om kommuns ansvar för områdets skydd och i vissa fall skyldighet att inlösa området. Utredningen hade enligt betänkan- det ansett, att problemet att skydda naturen mot åverkan borde lösas i hela sin vidd i annat sammanhang. Därest strandlagen antoges, syntes emellertid nödvändigt att frågan löstes utan uppskov. Då strandområdena måste antas bli intensivare utnyttjade av allmänheten än andra naturområden, borde de skyddas mot skadegörelse med strängare bestämmelser än de senare, för vilka regler väl komme att utformas i naturskyddslagen.

Länsstyrelsen i Jämtlands län avstyrker den föreslagna straffbestämmelsen, och *länsstyrelsen i Skaraborgs län* är tveksam om lämpligheten av en dylik bestämmelse.

Departementschefen.

I det förslag till naturskyddslag som remitterats till lagrådet ingå vissa generella bestämmelser till skydd mot nedskräpning i naturen. Vid sådant förhållande synes uppenbart, att någon särskild bestämmelse med dylikt innehåll icke behöver inflyta i den planerade strandlagstiftningen.

Ersättningsfrågan.

Betänkandet.

Strandutredningen har i 4 och 5 §§ av sitt förslag reglerat rätten för markägare och andra sakägare till gottgörelse för den skada som kan tillskyndas dem genom att viss mark till följd av de i förslaget 1 § beskrivna förbudsåtgärderna icke kan användas på ett så inkomstbringande sätt som eljest varit möjligt. Däremot anser utredningen, att någon ersättning icke kan ifrågakomma för att allmänheten får vistas inom de strandområden som lagen avser. Utredningen framhåller, att allmänheten redan har denna befogenhet, som utgör en bland de många inskränkningarna i markäganderätten, och att strandlagen härutinnan alltså icke innebär någon förändring.

Såsom redan förut behandlats, innehåller utredningens förslag dessutom en regel om gottgörelse i anledning av föreläggande att anordna genomgång i stängsel.

Sedan utredningen framhållit (s. 93 i betänkandet) att byggnadslagens planbestämmelser och det av utredningen föreslagna regleringsförfarandet med särskilda strandförbud vore i viss mån alternativa, anför utredningen att det — med hänsyn till det samband byggnadslagens planbestämmelser alltså ägde med förbudsbestämmelserna i den föreslagna strandlagen — borde vid försök att utforma en ersättningsregel i strandlagen vara av intresse att undersöka vilka bestämmelser om gottgörelse till markägaren, som vore knutna till de olika planinstitutionen i byggnadslagen. Utredningen har därefter genomgått byggnadslagens inlösnings- och ersättningsregler dels om generalplan i 21 och 22 §§, jämförda med 88, 90 och 104 §§, dels om stadsplan i 48 §, jämförd med 88, 90 och 106 §§, och dels om byggnadsplan i 112, 113 och 116 §§, sistnämnda paragraf jämförd med 76, 88 och 90 §§. Sammanfattningsvis yttrar utredningen efter denna genomgång, att frågan huruvida inlösnings- eller ersättningskyldighet förelåge i anledning av planläggning enligt byggnadslagen berodde av en jämförelse mellan å ena sidan den möjlighet till utnyttjande av den ifrågavarande marken, som funnes trots inskränkningarna genom planläggningen, och å andra sidan markens värde vid tiden för planläggningen. Stode utnyttjandemöjligheten i uppenbart missförhållande till värdet, skulle marken lösas eller ersättning för intrånget utgå.

Utredningen påpekar, att regeln om avvägning mellan värde och möjlig användning vore hämtad från 1931 års stadsplanelag, där den förekommer i 28 §, men att densamma vid överföring till byggnadslagen undergått saklig ändring på en punkt, nämligen såtillvida att det markvärde, mot vilket markens utnyttjande skulle jämföras, skulle vara det »tidigare» värdet, d. v. s. värdet vid den tidpunkt då inskränkningen i bebyggelserätten inträdde. Utredningen anför i detta sammanhang.

Enligt stadsplanelagen skulle frågan om lösningsskyldighet bedömas med hänsyn till markens värde vid tidpunkten för frågans prövning. Vid remissen till lagrådet av förslaget till byggnadslag anförde departementschefen härom, att 28 § stadsplanelagen kunde medföra att staden bleve skyldig att lösa mark, även utan att dess avkastningsvärde minskats på grund av sådan inskränkning i ägarens förfoganderätt, som följde av planläggning och tomtindelning. Så kunde exempelvis bli fallet, därest område som i plan avsetts för annat ändamål än enskilt bebyggande stege i värde till följd av planens genomförande med avseende å närbelägen mark. I dylikt fall torde ägaren av området lätt kunna visa, att avkastningen av detsamma vid t. ex. jordbruksdrift stode i uppenbart missförhållande till det värde marken skulle ha, om den finge tagas i anspråk för byggnadsändamål. Stad kunde sålunda enligt gällande bestämmelser på grund av en värdestegring, som helt eller till huvudsaklig del inträffat till följd av stadens egna åtgärder, bli skyldig att lösa mark, som staden icke hade något behov av förrän i en framtid och som av ägaren alltjämt kunde utnyttjas på samma sätt som vid planens antagande eller på annat lika ekonomiskt sätt. Detta kunde icke vara skäligt. Frågan om lösningsskyldighet föreläge syntes därför enligt departementschefens mening böra prövas med hänsyn till det värde marken hade före planläggningen. — Om inlösen bleve aktuell först avsevärd tid efter planläggningen, borde ändring i penningvärdet, som föreläge vid prövningen av frågan om lösningsskyldighet, beaktas. Med markens värde avsåges nämligen realvärdet.

Utredningen påpekar, att den vanliga inlösnings- och ersättningsregeln i byggnadslagen innebär att jämförelsen mellan tillåten användning och värde skall avse blott det område, för vilket ett förbud gäller, men däremot icke annan mark i närheten. Den omständigheten att till den fastighet, vari förbudsområdet ingår, eventuellt hör annan mark, som lider intrång eller får nytta av förbudet, invercade således icke, då den i regeln föreskrivna jämförelsen verkställes. En annan sak vore, att då det gällde att för förbudsområdet fastställa dess möjliga användning hänsyn skulle tagas till bl. a. en sådan omständighet som att ägaren kunde nyttja området tillsammans med annan mark.

Som en komplettering till redogörelsen för reglerna om inlösen och ersättning enligt byggnadslagen har utredningen redogjort för en annan i byggnadslagen förekommande regel, som avser att säkerställa markägare mot intrång genom förbud att utnyttja marken på visst sätt. Utredningen anför härom:

Regeln, som saknar motsvarighet i stadsplanelagen, är given för två speciella fall, nämligen dels vid byggnadsförbud enligt 86 och 122 §§ och dels i fråga om intrång genom regionplan (135 §). — Enligt 86 och 122 §§ kan, därest område, som icke ingår i stadsplan eller byggnadsplan, anses 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 foralämningar eller andra minnesmärken, förordnande meddelas att nybyggnad inom området icke må företagas utan länsstyrelsens tillstånd. Det tillägges, att tillstånd icke må vägras om avsevärt men därigenom tillskyndas markens ägare utan att skälig ersättning därför gives. — Regionplan innebär icke i och för sig någon bebyggelsereglering med bindande rättsverkan. I 135 § stadgas dock

att om nybyggnad, schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd inom regionplaneområde är beroende på prövning av myndighet, denna skall tillse att markens användning för i regionplanen avsett ändamål icke försvåras. Härigenom må dock icke avsevärt men tillskyndas markens ägare utan att skäligen ersättning därför gives.

Den nu nämnda regeln är som synes icke utformad såsom en verklig ersättningsbestämmelse. Den utsäger främst, att intrång av en viss intensitet, nämligen avsevärt men, icke får tillskyndas en fastighetsägare utan att han får ersättning därför. Vad som skall betraktas såsom avsevärt men utsäges icke i lagtexten och icke heller i motiven finnes någon utveckling härav. Det synes icke troligt att bestämmelsen kommer att i större utsträckning medföra att ersättning utgår, i synnerhet som den icke lämnar någon upplysning om vem som skall gälda ersättningen. Sistnämnda fråga har lämnats helt öppen. Finnes icke någon som vill svara för ersättningen, måste tillstånd till den ifrågasatta åtgärden lämnas.

Innan utredningen därefter övergår till att diskutera frågan om ersättningsreglerna i strandlagen nämner utredningen, att byggnadslagens regel om inlösning och ersättning i anledning av intrång vid planläggning vunnit tillämpning i lagen den 30 juni 1943 om allmänna vägar beträffande ett där stadgat fall av inskränkning i bebyggelserätt m. m. Jämlikt 33 § sistnämnda lag må ej utmed väg på visst avstånd från vägbanans mitt utan länsstyrelsens tillstånd uppföras byggnad eller förekomma upplag, stängsel eller dylik anordning som innebär fara för trafiken. Kan till följd av detta förbud fastighet eller del därav nyttjas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens tidigare värde, skall jämlikt 33 a § ersättning för den skada som därigenom vållas gäldas av väghållaren. Fastighetsägaren har även frihet att, om han det hellre vill, fordra att fastigheten eller viss del därav skall lösas.

Vid övervägande av vilka bestämmelser, som i strandlagen böra reglera rätten för markägaren att erhålla gottgörelse för intrång genom byggnadsförbud och förbud mot schaktning etc., har utredningen stannat för att föreslå att byggnadslagens regel i 22, 83 och 116 §§ i princip skall gälla. Utredningen anför:

Det avgörande bör alltså vara huruvida ett uppenbart missförhållande föreligger mellan den användning, marken kan få trots förbudet, och markens värde. Denna regel har nu inom byggnadslagstiftningen i ett tjugotal år använts för att reglera liknande förhållanden och har även efterbildats i lagen om allmänna vägar. Vid tillkomsten av byggnadslagen övervägdes icke att frångå regeln; den förändrades i visst hänseende och utvidgades att avse delvis nya situationer, men principen om jämförelse mellan utnyttjande och värde bibehölls. Denna inom närstående rättsområden prövade regel, för vars tillämpning vägledning kan hämtas ur utförlig motivering och ur praxis, synes väl ägnad att upptagas i strandlagen. Den torde — med vissa av de speciella strandförhållandena betingade jämkningar, som dock icke rubba själva principen — även i fråga om förbud enligt strandlagen lämna ett rättvist resultat. Såsom tidigare framhållits är det vidare i och för sig en fördel att i möjligaste mån liknande bestämmelser om gottgörelse gälla beträffande planläggning enligt byggnadslagen och i fråga om förbud enligt strandlagen.

Utredningen påpekar, att ett förbudsförordnande enligt 1 § i den föreslagna lagen i princip endast innebure att uppförande av byggnad och vidtagande av vissa andra åtgärder inom det bestämda området lades under kontroll av länsstyrelsen. Den närmare prövningen skedde då ansökan gjordes om tillstånd att få vidtaga åtgärden. Någon rätt till gottgörelse borde enligt utredningens mening följaktligen icke uppkomma förrän en dylik ansökan avslagits, helt eller delvis. Beslutet härom borde tydligen ha vunnit laga kraft innan ett anspråk på gottgörelse skulle få framställas.

Enligt utredningens mening bör gottgörelse ej utgå vid jämkning enligt strandlagen i fråga om byggnads placering. Vad angår byggnadsreglerande ingripanden enligt strandlagen bör alltså enligt utredningens förslag möjlighet till gottgörelse finnas först då markägaren hindras att inom det område som omfattas av länsstyrelsens förordnande, uppföra byggnader i den utsträckning, som rymmes inom glesbebyggelserätten. Denna mening — som i den av utredningen föreslagna lagtexten kommer till uttryck i orden att ersättning skall utgå endast om bebyggelse icke medgivits i den omfattning eljest varit tillåtet — utvecklas i betänkanudet på följande sätt:

Den viktigaste av de inskränkningar i markägarens förfoganderätt, som kan ske enligt strandlagen, är givetvis förbudet att uppföra byggnad. Det torde kunna antagas att i stor utsträckning områden, för vilka förordnande meddelats jämlikt 1 § strandlagen, icke komma att helt undantagas från bebyggelse. Ofta är det tillräckligt att kontrollen utövas på det sätt att bebyggelse visserligen tillåtes inom områdena men att plats för densamma anvisas på något avstånd från själva stranden. Byggnader som, placerade nära invid vattnet, skulle omöjliggöra eller minska ett strandområdes användning för friluftsliv kunna ofta förläggas t. ex. i ett skogsparti på längre avstånd från strandlinjen utan skada för de intressen, strandlagen vill skydda. Om i sådant fall den rätt till glesbebyggelse inom området, som markägaren principiellt har, kan utnyttjas fullt ut genom de tillstånd länsstyrelsen meddelar, synes markägaren icke böra vara berättigad till gottgörelse för att han får underkasta sig en jämkning inom förbudsområdet beträffande placeringen av byggnaderna. En under behörigt hänsynstagande till alla omständigheter och intressen utförd sådan jämkning torde icke behöva medföra ekonomisk olägenhet för markägaren. Omfattningen av hans byggnadsrätt minskas ju icke. Länsstyrelsen bör också låta sig angeläget vara att tillämpa lagen på sådant sätt att olägenheter ej uppstå. Det bör även understrykas, att strandens friläggande från bebyggelse icke innebär någon utvidgning av den allemansrätt där, som finnes redan innan de byggnadsreglerande åtgärderna vidtagits. Även enligt den allmänna byggnadslagstiftningen kan en fastighetsägare få underkasta sig myndighets bestämmelser om placering av byggnad utan att bli berättigad till gottgörelse i någon form. Sålunda kan genom detaljplanläggning bebyggelsens förläggning noga regleras utan att ersättning till markägaren ifrågakommer. Också utomplansbestämmelser, som ej sällan utfärdas för stora områden av ren landsbygdskaraktär, innehålla ofta föreskrifter angående byggnads placering å tomtplats. Rätt till gottgörelse för eventuellt intrång genom utomplansbestämmelser finnes icke.

Utredningen anser att frågan om gottgörelse på grund av ett med stöd av lagen meddelat förbud icke kan avgöras med hänsyn till blott själva förbudsområdet. Utredningen anför härom till en början:

I sådana fall, då med hänsyn till terrängens beskaffenhet och andra omständigheter det allmänna friluftsentresset kräver att större arealer undantagas från bebyggelse, kan det bli nödvändigt att inskränka markägarens glesbebyggelserätt inom det av förordnandet omfattade området eller att helt förbjuda bebyggelse där. Likaså kan det befinnas nödigt att avslå framställningar om tillstånd att företaga schaktning och andra åtgärder, som avses med förordnandet. Nu angivna ingrepp kunna under vissa förhållanden innebära att skada uppkommer för området i fråga genom att det icke kan utnyttjas på ett sätt som står i rimligt förhållande till dess värde. Verkningarna därav sträcka sig emellertid vanligen längre än så, i det att även mark intill området påverkas av att stranden frilägges från bebyggelse. För denna närliggande mark kan såväl skada som nytta tänkas uppkomma. Skada å annan mark kan föranledas t. ex. av ett byggnadsförbud som omfattar större delen av en fastighets ägoområde, så att endast en mindre för bebyggelse otjänlig del återstår. Om i detta fall omständigheterna äro sådana, att fastigheten icke kan få annan ekonomiskt rimlig användning än för byggnadsändamål, uppkommer skada icke blott å förbudsområdet utan även å övrig till fastigheten hörande mark. Särdeles vanligt måste det antagas bli att strandens friläggande medför nytta för mark intill förbudsområdet. Detta gäller både mark, tillhörande samma fastighet som förbudsområdet, och mark som ingår i annan fastighet än detta. Nyttan torde i synnerhet hänföra sig till ökade möjligheter att för bebyggelse exploatera mark utanför området för strandförbudet. Under förarbetena till den provisoriska strandlagen underströks från skilda håll, att ett friläggande av vissa för bad och friluftsliv särskilt ägnade strandområden från bebyggelse ofta medförde att flera byggnadstomter kunde anordnas på mark innanför eller vid sidan av de undantagna områdena än om dessa områden bebyggts. Badplatserna vid stranden komme i så fall att kunna nyttjas gemensamt av tomtägarna. Det är uppenbart att om i trakten råder större efterfrågan på byggnadstomter, möjligheten att exploatera marken i närheten av förbudsområdet kommer att öka värdet av denna mark. Om såväl förbudsområdet som intilliggande exploateringsbar mark är i en ägares hand, gör han, trots att förbudsområdet förlorar i byggnadsvärde, icke någon totalförlust, ty skadan å detta område uppväges av en nytta för den andra marken. Någon gottgörelse i anledning av förbudet bör han därför icke kunna göra anspråk på. Det vore uppenbarligen orimligt att taga hänsyn endast till förbudsområdet och på grund av den där inträffade skadan tillerkänna markägaren gottgörelse. Även om icke byggnadsförbudet vid stranden funnits, skulle i det angivna fallet en ekonomiskt förnuftig, framsynt exploatering av fastigheten skett så att strandområdet avsatts för gemensamt nyttjande till bad och friluftsliv. Markägaren själv skulle ha bedömt strandområdet och den exploateringsbara marken därintill såsom en ekonomisk enhet och låtit en utebliven vinst på strandområdet ingå som en naturlig faktor i kalkylerna för hela ägoområdets utnyttjande. Vid detaljplanläggning av mark, som innefattar strandområde, är det också sedan länge praxis att stranden i mycket stor utsträckning lämnas fri för allmänt begagnande.

Utredningen framhåller att man — när det gäller att beakta nytta som uppkommer för mark i närheten av ett förbudsområde — rent principiellt borde taga hänsyn till all intilliggande mark, som får nytta av att stranden hålles fri från bebyggelse, oavsett huruvida denna mark ingår i fastighet som direkt omfattas av förbudet eller icke. Utredningen fortsätter:

Åtminstone borde — om förbudsområdet och det område som får nytta av förbudet tillhöra samma ägare — nyttan avräknas från skadan oavsett huruvida de båda områdena ingår i samma fastighet eller ej. För att skapa rättvisa mellan olika fastighetsägare skulle emellertid krävas, att den ägare av intilliggande mark, som finge nytta av förbudet, finge bidra till att gottgöra skadelidande fastighetsägare. Detta skulle innebära en partiell indragning av värdestegring; en begränsning av indragningen skulle bestå i att endast så mycket skulle indragas som behövdes för att ersätta skador som uppkommit genom förbudet. En fullständig indragning av värdestegring åter skulle innebära att all genom strandens friläggande uppkommen nytta för en fastighet, likgiltigt vilken, på ett eller annat sätt indroges till det allmänna, som i så fall ensamt skulle ha att svara för gottgörelse i anledning av skada genom förbudet. Här möter alltså problemet om indragning av s. k. oförtjänt värdestegring, vilket i andra sammanhang varit föremål för mycken diskussion men ännu icke lösts i praktiken. Frågan var senast aktuell i samband med förarbetena till de ändringar i expropriationslagen, vilka trädde i kraft den 1 januari 1950. Förslag till olika system för indragning av viss markvärdestegring framlades såväl av den s. k. markutredningen i dess betänkande (SOU 1948: 4) med förslag till vissa ändringar i expropriationslagstiftningen som i en inom justitiedepartementet upprättad promemoria (1948: 1) med förslag till lagstiftning om exploateringsavgift m. m. Intet av förslagen om indragning av värdestegring föranledde emellertid proposition till riksdagen. — Givetvis kan det icke komma i fråga att enbart för strandlagens del försöka lösa det synnerligen invecklade och svåra problemet om indragning av oförtjänt markvärdestegring. Detta problem har f. ö. långt större betydelse i andra sammanhang. Nyttan för viss mark genom att stranden icke bebygges torde därför icke kunna komma det allmänna tillgodo på annat sätt än genom avräkning mot skada å annan mark tillhörande samma ägare. Såsom redan anmärkts vore det i och för sig önskvärt att härvid skillnad icke gjordes mellan olika fastigheter utan att all mark, oavsett fastighetsindelningen, som i fråga om utnyttjandet rön te inverkan av förbudet och som vore i samma ägares hand, bedömdes som en enhet och en utjämning skedde mellan skada för en fastighet och nytta för en annan. En så omfattande bedömning skulle emellertid innebära ett avsteg från vad som för liknande fall gäller inom andra rättsområden, t. ex. expropriationslagstiftningen. På grund härav och då den tänkta anordningen vidare skulle medföra svårlösta intressekollisioner mellan innehavare av begränsade sakrätter i de skilda fastigheterna, kan den icke genomföras i strandlagen.

Frågan om gottgörelse torde alltså — sammanfattar utredningen — böra lösas särskilt för varje fastighet, som drabbas av förbud enligt strandlagen.

Sedan utredningen hänvisat (s. 108 i betänkandet) till vissa stadganden i expropriations- och byggnadslagstiftningen, anför utredningen att det icke kunde anses strida mot de allmänna principer, på vilka byggnadslag-

stiftningen vilar, att i strandlagen låta nytta för viss mark avräknas å skada för annan, tillhörande samma fastighet. Då det för strandlagens vidkommande bleve nödvändigt att vid avgörande av ersättningsfrågor låta jämförelsen mellan möjlig användning och värde omfatta även annan mark än själva förbudsområdet, innebure detta visserligen en viss skiljaktighet gentemot byggnadslagens motsvarande regel. Skillnaden syntes dock främst vara av formell art. Principen — att det allmänna gentemot markägarens krav på gottgörelse för skada å viss mark till följd av bebyggelse reglering bör få tillgodoräkna sig nytta som regleringen medför för annan mark av samma fastighet — vore densamma i båda lagarna; i fråga om medlen att genomföra principen skilde de sig däremot från varandra. Utredningen har vidare anmärkt att samma princip gäller i fråga om ersättning för upplåtelse av vägrätt enligt lagen om allmänna vägar. Sådan ersättning skall nämligen, om vägens framdragande medför nytta för fastigheten eller för särskild rätt i avseende å denna, jämkas med hänsyn därtill.

Utredningen fortsätter:

Om således i strandlagen den nämnda jämförelsen bör kunna omfatta icke blott själva förbudsområdet utan även annan mark tillhörande samma fastighet, uppkommer frågan vilken denna andra mark bör vara. Jämförelsen synes icke under alla förhållanden böra avse *hela* fastigheten. Om dennas värde är mycket högt, skulle nämligen i sådant fall även ett tämligen omfattande förbud icke kunna föranleda att ägaren finge gottgörelse, ty fastigheten som sådan skulle trots förbudet fortfarande kunna användas på ett sätt, som icke stode i *uppenbart* missförhållande till dess hela värde. Genom att hänsyn toges till hela värdet, alltså även värdet å sådana delar av fastigheten som på grund av sin beskaffenhet och belägenhet icke alls berördes av förbudet, skulle regeln kunna giva ett för markägaren obilligt resultat. Det riktiga synes i stället vara att jämförelsen avser den del av fastigheten, vars utnyttjande påverkas av förbudet. Denna del, vare sig den ligger inom förbudsområdet eller icke, bör ur exploateringssynpunkt betraktas såsom en enhet, skild från fastigheten i övrigt. Att i det enskilda fallet avgöra hur stor del av en fastighet, som på detta sätt påverkas av förbudet, torde i allmänhet icke möta svårighet. Terrängförhållandena, markens beskaffenhet, efterfrågan på byggnadsmark och andra dylika på frågan inverkan omständigheter torde oftast ange vilket område av fastigheten, som röner påverkan av förbudet, d. v. s. av att stranden hålles fri.

Det bör understrykas att man vid jämförelse mellan möjligt utnyttjande och värde icke främst skall taga sikte på exploatering för bebyggelse. Först måste undersökas huruvida icke marken trots förbudet kan användas på annat sätt — t. ex. för jordbruk eller trädgårdsskötsel — som icke står i *uppenbart* missförhållande till värdet. Såsom framgår av förut nämnda lagmotiv och praxis är det icke befogat att antaga att marken äger så högt bebyggelsevärde, att bebyggelse är den enda rationella användningen, därest icke bebyggelse verkligen är aktuell i trakten och efterfrågan kan påvisas.

Enligt strandutredningens uppfattning bör principen om det »tidigare värdet» gälla även i fråga om fastställande av gottgörelse för intrång enligt strandlagen. Utredningen har övervägt huruvida den avgörande tidpunkten bör vara den dag, då länsstyrelsen meddelat

förordnande enligt 1 § strandlagen om att bebyggelse m. m. ej får ske utan tillstånd, eller den dag, då förbudet blir definitivt genom att ansökan om tillstånd helt eller delvis avslås. Innan utredningen tager ståndpunkt till denna fråga — som är den under remissbehandlingen mest uppmärksammade av alla ersättningsproblem — anför utredningen följande rörande de i gällande lagstiftning förekommande reglerna om det »tidigare» värdet:

Det värde å marken, som skall läggas till grund för jämförelsen, är enligt byggnadslagen det »tidigare» värdet, d. v. s. värdet före planläggningen. Värdestegring, som uppkommer efter denna tidpunkt, tages icke i betraktande. Detsamma gäller i fråga om förbud mot bebyggelse m. m. enligt lagen om allmänna vägar (se 33 och 33 a §§ denna lag). Det må nämnas att även enligt förslaget till naturskyddslag det »tidigare» värdet ligger till grund för bedömningen om inlösen skall ske.

Anledningen till att i de nämnda lagarna det tidigare värdet skall vara avgörande är att det ansetts riktigt att markägaren ej bör få tillgodoräkna sig en markvärdestegring som uppkommit genom samhällets egna åtgärder, t. ex. på grund av att en tätort utvidgats åt visst håll eller att nya kommunikationsleder anordnats. Den ökade efterfrågan på byggnadsmark med åtföljande markvärdestegring, som därigenom uppkommer, har markägaren icke åstadkommit. Värdestegringen har därför allmänt ansetts vara »oförtjänt» för honom. Med det tidigare värdet avses emellertid — och i detta hänseende kan i förevarande sammanhang icke föreslås någon ändring — markens realvärde vid den tidpunkt då inskränkningen i bebyggelserätten inträdde. Till en nominell uppgång eller nedgång av värdet till följd av fallande eller stigande penningvärde bör därför hänsyn tagas, då jämförelsen göres. Sedan markens tidigare värde fastställts, skall detsamma alltså eventuellt omräknas med anledning av en senare inträffad allmän förändring i penningvärdet.

När utredningen därefter går att taga ståndpunkt till frågan, om med det »tidigare» värdet i strandlagen bör avses tidpunkten för förbudsförordnandet eller tidpunkten för avslagsbeslut å dispensansökan, anför utredningen:

Utredningen har funnit, att om syftet med regeln om tidigare värde, nämligen att hindra oförtjänt värdestegring, skall vinnas, värdet bör vara det värde marken hade vid den tid då länsstyrelsens förordnande meddelades. Därest den andra tidpunkten — dagen för avslagsbeslutet — valdes, skulle markägaren ha möjlighet att spekulera i markvärdestegring och tillgodogöra sig en oförtjänt vinst om värdet ökades av annan orsak än en eventuell penningvärdeförsämring. Denna senare tidpunkt bestämmer han nämligen själv. Han har fria händer att göra sin ansökan om tillstånd när han önskar det; han kan alltså dröja med ansökningsärendet tills en värdestegring inträtt. Särskilt må anmärkas att markägaren i ansökningsärendet icke behöver styrka att han verkligen ämnar bebygga marken eller företaga schaktning e. d. där. Icke heller behöver han visa att han har en spekulant till området i fråga, att tillstånd till bebyggelse lämnats enligt byggnadstillståndslagen eller liknande. Vid en framställning om gottgörelse till följd av avslag å ansökningsärendet att få bygga, schakta m. m. kan det dock — om det ej eljest framgår att värdet å marken är det som sökanden gör gällande — vara av värde för honom att styrka t. ex. att han haft anbud att sälja marken till visst pris. Visas det icke att verklig skada uppkommit genom byggnadsförbudet, får han givetvis ej någon ersättning.

Utredningen har icke förbisett att markägare, som inom område med gällande strandförbud erhåller tillstånd att exploatera sin mark, har viss möjlighet att tillgodogöra sig uppkommande värdestegring, medan däremot markägare som ej får sådant exploateringstillstånd, genom tillämpning av principen om det tidigare värdet förmenas denna möjlighet. Utredningen har emellertid ansett det oriktigt att, allenast av den anledningen att möjlighet kan finnas för vissa markägare att göra sig oförtjänt vinst om markvärdet stiger, ålägga det allmänna skyldighet att i uppkommande ersättningsfall betala andra markägare ersättning för oförtjänta spekulationsvinster som sådana markägare skulle ha kunnat göra om strandförbud ej funnits.

Med hänsyn till vad nu sagts vill utredningen alltså förorda att det värde å marken, till vilket hänsyn skall tagas vid jämförelsen, skall vara markens värde vid tiden för förordnandets meddelande.

På denna punkt ha utredningens ledamöter ej varit ense. Herr Cassel förordar det andra alternativet och anför:

Rätt till ersättning skall enligt förslaget icke uppstå i och med att förbud enligt strandlagen lägges utan först när strandägaren söker dispens från ett meddelat förbud och denna hans ansökan genom lagakraftägande beslut helt eller delvis avslås. Utredningens flertal har stannat vid att ersättning skall utgå därest marken, sedan dispensansökan avslagits, kan utnyttjas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens s. k. »tidigare» värde vid tiden för förbudets meddelande, alltså vid en tidigare tidpunkt än den då rätten till ersättning inträdde. För min del finner jag det naturligare att man såsom »tidigare värde» räknar markens värde vid den tidpunkt då ansökan om tillstånd till bebyggelse blivit slutligen avslagen, d. v. s. i det ögonblick då rätten till ersättning inträder. Den av utredningens flertal accepterade regeln kan lända till förfång för markägaren. Man kan exempelvis tänka sig att tre jordbrukare ha tomtmark av ungefär samma storlek och samma kvalité utefter en och samma sjöstrand och att år 1960 alla tre söka tillstånd att bebygga sina fastigheter. Om då två av dem erhålla sådant tillstånd, men den tredje förvägras att bygga, borde man väl vid beräkning av ersättning till honom utgå från det belopp som motsvarar värdet på de andras tomter sedan dispensen lämnats. Som utredningens flertal utformat regeln, skall denna markägare i stället få sin ersättning beräknad med utgångspunkt från markens värde sådant detta var när förbudet gavs, d. v. s. i regel den 1 januari 1953, då den planerade lagen tänkes träda i kraft. Har i det tänkta fallet värdet på de tre strandägarnas mark stigit, få de två förstnämnda del av denna värdestegring, men den tredje — den markägare som förvägrades dispens — skulle ställas i en sämre ställning än sina båda grannar. Detta finner jag stötande. En indragning av s. k. oförtjänt markvärdestegring kan diskuteras i ett större sammanhang, men den kan aldrig få tillämpas på sådant sätt att rättvisesynpunkterna äventyras. Så mycket mindre tilltalande blir tillvägagångssättet om man förutsätter, att markvärdet den 1 januari 1953 röner inflytande av då troligen ännu gällande byggnadsreglering. Detta innebär, att byggnadsregleringen, som dock får tänkas vara en tillfällig krisåtgärd, tillåtes pressa ned de ersättningsbelopp som kronan eljest skulle ha att utge till strandägarna för intrång enligt strandlagen.

Utredningen anför, att frågan huruvida gottgörelse skall utgå synes böra bedömas efter den fastighetsindelning, som gällde vid tiden för meddelandet av länsstyrelsens förbuds-förordnande. Angående skälen härför har utredningen hänvisat till motiveringen för motsvarande stadgande i 21 och 22 §§ byggnadslagen (återgivna å s. 97 i betänkandet). För strandlagens del innebure denna regel, att man vid bedömning av ersättningsfrågan, vilken ju skall avgöras särskilt för varje av strandförbudet omfattad fastighet, skall utgå från fastighetens ägovälde — såväl inom förbudsområdet som inom annat område, vars utnyttjande påverkas av förbudet — sådant det var vid den tid då förordnandet meddelades. Har efter denna tidpunkt men innan bedömningen verkställs, exempelvis en avstyckning ägt rum från sistnämnda område av fastigheten, skall — fortsätter utredningen — jämförelsen mellan utnyttjandemöjlighet och tidigare värde avse de båda ifrågavarande områdena av fastigheten med inräknande jämväl av den avstyckade delen.

Utredningen framhåller att det, då det i en uppkommen fråga om gottgörelse gällde att fastställa den användning marken kunde få för bebyggelse, ofta torde bli nödvändigt att låta undersökningen avse den ifrågavarande marken i hela dess vidd. Att fråga om bebyggelse och gottgörelse för inskränkningar i glesbebyggelserätten bedömes i ett sammanhang för all den ifrågavarande marken ligger icke minst i markägarens intresse. Rörande den närmare utvecklingen av denna synpunkt hänvisas till s. 112 f. i betänkandet.

Utredningen har funnit, att inlösen av mark icke bör ske enligt strandlagen utan att inträngsersättning skall vara den enda formen av gottgörelse. Utredningen anför härom:

Enligt 21, 22, 48, 83 och 116 §§ byggnadslagen finnas två former av gottgörelse till markägare på grund av inskränkning i byggnadsrätt, nämligen dels inträngsersättning och dels inlösen. Inlösen kan — i motsats till ersättning — förekomma blott då inskränkningen är total, d. v. s. då marken till följd av ett förbud över huvud taget icke kan användas för enskilt bebyggande. Enligt den föreslagna strandlagen kan totalförbud mot bebyggelse komma att råda för en fastighet eller del därav. Det kan då — ehuru den förbudsbelagda marken alltjämt kan användas av ägaren på samma sätt som förut — ifrågasättas att också i strandlagen vid sidan av ersättning upptaga gottgörelse i form av inlösen. Inlösen på yrkande av en markägare skulle i så fall komma ifråga för det fall, att hans mark inom området för ett förordnande enligt 1 § ej alls finge bebyggas.

Emellertid skulle i fråga om inlösen förhållandena bli annorlunda enligt strandlagen än enligt byggnadslagen. Inlösen enligt sistnämnda lag avser till en början områden, vilka på ett helt annat sätt än vad som är fallet med områden, som belagts med förbud enligt strandlagen, äro avsedda att undantagas från markägarens disposition. Vidare verkställs inlösen enligt byggnadslagen av stad eller kommun eller — i fall som avses i 83 § — ägaren av en anläggning, i vars intresse byggnadsförbudet meddelats. Enligt strandlagsförslaget åter skall det, såsom i det följande kommer att angivas, vara kronan som svarar för gottgörelsen till markägarna. Om kronan skulle

vara skyldig att på begäran av markägare lösa strandområden, spridda över snart sagt hela landet och ofta av mycket obetydlig omfattning skulle detta medföra avsevärda förvaltningssvårigheter till vilka motsvarighet alls icke finnes vid inlösen enligt byggnadslagen. Det kan med hänsyn härtill i varje fall icke antagas ligga i kronans intresse att inlösen av mark sker. Icke heller för markägaren kan ett verkligt behov av en inlösningsregel anses föreligga. Han kan genom intrångsersättning få full gottgörelse för den skada som förbudet åsamkar honom och likväl begagna området på samma sätt som innan förbudet meddelades. Till vad nu sagts kommer att det ur fastighetsbildnings- och fastighetsredovisningssynpunkt måste anses vara en oförmåhet därest inlösen och avstyckning till särskilda fastigheter av en mängd dylika mindre strandområden komme till stånd.

I analogi med vad som är fallet enligt byggnadslagen böra enligt utredningens mening reglerna om rätt för markägare att erhålla ersättning för intrång ha motsvarande tillämpning beträffande innehavare av sådan nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken, som upplåtits innan länsstyrelsens förordnande meddelades.

Enligt utredningens åsikt bör intrångsersättning i regel utgå såsom ett engångsbelopp. Årliga utbetalningar medföra enligt utredningen praktiska olägenheter i form av ökat arbete och svårigheter att vid succession i äganderätt eller annan rätt fastställa vem som är ersättningsberättigad. Särskilda skäl kunde emellertid tala för att låta ersättningen utgå med årliga belopp. Ett sådant skäl kunde vara att det ännu vore ovisst vilken bebyggelse som på lång sikt borde tillåtas. I ett sådant fall kunde länsstyrelsen ha anledning att senare ompröva och eventuellt frångå ett beslut, som föranlett ersättningsskyldighet.

Utredningen anser, att staten i princip bör svara för gottgörelse enligt strandlagen. Härom anföres i betänkandet:

Då det gäller att avgöra vem som enligt strandlagen skall gälda ersättning, har man — såsom ock angivits i utredningsdirektiven — att välja mellan staten och vederbörande kommun eller att låta båda i förening svara för ersättningen. Förutsättningen för att en viss kommun skulle kunna åläggas att ensam svara för gottgörelsen är att strandområdet åtminstone till övervägande del kommer att nyttjas av kommunens befolkning. I sin skrivelse till länsstyrelserna med begäran om upplysning angående tillämpningen av den provisoriska strandlagen har utredningen särskilt anhållit att för varje förbudsområde måtte angivas om det huvudsakligen vore avsett för befolkning från den egna kommunen, närliggande tätort eller tätorter eller avlägsnare orter. Av de inkomna svaren framgår att förbudsområdena i mycket stor utsträckning beräknas komma att nyttjas av personer, tillhörande två eller flera av dessa kategorier. Det måste i sådana fall vara en vanskelig uppgift att avgöra huruvida och i vad mån en viss kommun har intresse av ett strandområde. Om detta likväl låte sig göra, komme dock i ett mycket stort antal fall undersökningen att visa, att ingen kommun hade sådan övervägande nytta av området att det vore rimligt att låta denna kommun ensam svara för gottgörelsen. En fördelning mellan de närmast intresserade kommunerna av skyldigheten att lämna gottgörelse skulle därför bli nödvändig. Att härvid skapa full rättvisa för alla berörda kommuner mäs-

te komma att möta stora svårigheter. Än mer komplicerad och svårbemästrad skulle situationen bli om — såsom väl i och för sig vore rimligt — statsbidrag skulle utgå för sådana områden som i viss större utsträckning frekventerades av människor från vitt skilda delar av landet. Härtill kommer att skyldighet för kommuner att utgiva gottgörelse måste förutsätta att dessa i någon form tillerkändes medbestämmanderätt, då fråga uppkomme om att anordna ett förbudsområde enligt strandlagen. Att åvägabringa en sådan ordning skulle emellertid knappast låta sig göra, enär den definitiva, ersättningsgrundande utformningen av ett strandförbud måste ske vid prövning av markägarnas ansökningar om byggnadstillstånd och denna prövning av naturliga skäl måste handhas av länsstyrelsen ensam. Ytterligare kan anföras, att medbestämmanderätt för kommunerna, t. ex. i fråga om länsstyrelsens förordnande jämlikt 1 § strandlagen, skulle vara svår att genomföra då flera berörda kommuner funnes och dessutom leda till ojämnheter vid lagens tillämpning. Av nu anförda skäl finner utredningen att kommunerna icke böra åläggas några direkta skyldigheter i förevarande hänseende utan att staten i princip bör svara för gottgörelsen. Detta utesluter icke att kommunerna i vissa fall frivilligt bidra till kostnaderna för genomförande av strandregleringen.

Enligt utredningens mening böra länsstyrelserna, innan förbudsförordnande meddelas, bereda tillfälle för bl. a. de av frågan närmast berörda kommunerna och samhällena att yttra sig. Utredningen framhåller vidare att länsstyrelsen, redan då fråga om sådant förordnande uppkommer, måste taga hänsyn till de ekonomiska verkningarna, och att en ingående bedömning härav måste ske då länsstyrelsen har att behandla ansökan om tillstånd att bygga eller vidtaga annan åtgärd. Om en länsstyrelse med hänsyn till de beräknade konsekvenserna för statsverket i ersättningshänseende finner sig icke kunna utan vidare tillmötesgå en kommuns eller ett samhälles önskemål om fritidsområde, synes enligt utredningens mening intet hindra att saken ordnas på det sätt, att kommunen eller samhället gentemot kronan — företrädd av länsstyrelsen — förbinder sig att svara för hela eller någon del av den gottgörelse som kan komma i fråga. På så sätt kunde på frivillighetens väg ett kommunalt deltagande i kostnaderna för strandregleringens genomförande komma till stånd.

I detta sammanhang må här återgivas ett under remissbehandlingen uppmärksammat avsnitt i den del av betänkandet, som handlar om organisations- och anslagsfrågor. Utredningen anför där:

Storleken av det anslag som måste anvisas för att möta utgifter för gottgörelse till sakägarna samt övriga direkta utgifter för strandregleringen — bl. a. kostnaderna för särskilt anlitade sakkunniga — kan icke nu beräknas. Avgörande är härvidlag främst omfattningen av de förbud som komma att gälla samt det sätt på vilket dispensärenden komma att behandlas. Av de förordnanden som meddelats enligt den provisoriska lagen kunna inga slutsatser dragas om ersättningsbeloppens storlek. Det är ju nämligen på utgången av tillståndsprövningen som det beror huruvida ersättning skall utgå eller icke. Ytterst beror frågan av hur mycket det allmänna är villigt att offra på ett strandskydd. Ett anslag för ifrågavarande ändamål kan komma att växla i viss mån från år till år alltefter behovet och det statsfinansiella läget.

I samband med diskussionen av frågan om ersättning bör utgå av statsmedel eller av kommunala medel har utredningen funnit det angeläget framhålla, att kommunerna ha viss skyldighet att söka främja innevånarnas friluftsliv. Utredningen anför härom:

Enligt hälsovårdsstadgan skola de sörja för att, där så kan ske, befolkningen beredes tillgång till bad i öppet vatten. Denna skyldighet består givetvis även efter det att en strandlagstiftning av ifrågavarande slag satts i tillämpning. Den omständigheten att genom statens försorg vissa strandområden bevaras såsom rekreationsplatser för allmänheten får alltså icke medföra att kommunerna eftersätta sin nämnda plikt. Ett sätt att fullgöra denna är, såsom förut angivits, att deltaga i kostnaderna för strandregleringens genomförande och därigenom göra denna mera effektiv än eljest varit möjligt. I synnerhet för tätorterna erfordras emellertid att längre gående åtgärder vidtagas. Sålunda behövas alltjämt områden, vilka äro avsedda för mera intensivt allmänt nyttjande än allemansrätten medger och där särskilda anordningar, såsom uppförande av bryggor och avklädningshytter, anordnade av gemensamma campingområden o. d., äro nödiga. Det är en kommunal skyldighet att mån av behov och möjlighet förvärva eller arrendera samt iordningställa sådana områden.

Sammanfattningsvis yttrar utredningen i ersättningsfrågan:

Den av utredningen i 4 § föreslagna regeln företer i förhållande till byggnadslagens regel i 22, 83 och 116 §§ (jämför även 21 och 48 §§) de skiljaktigheterna, att *dels* jämkning beträffande byggnaders placering icke skall medföra rätt till gottgörelse, då härigenom glesbebyggelserätten icke inskränkes kvantitativt, *dels ock* jämförelsen mellan möjligt utnyttjande och tidigare värde skall avse icke blott den mark som ligger under förbud utan även annan till samma fastighet hörande mark, vars utnyttjande påverkas av förbudet. Utredningen anser att förslaget, som står i överensstämmelse med de allmänna principer varå byggnadslagstiftningen vilar, även för sistnämnda lagstiftnings vidkommande innebär en mera rationell reglering av frågan om gottgörelse än byggnadslagens nuvarande regel. Det synes kunna ifrågasättas huruvida icke byggnadslagen bör ändras. Utredningen, som utgått ifrån att bestämmelserna om strandskydd åtminstone för närvarande icke böra inpassas i byggnadslagen, finner sig dock icke böra framlägga förslag till ändring av byggnadslagens ifrågavarande regel. Att föreslå en dylik fristående ändring torde icke ingå i utredningens uppdrag. Utredningen vill emellertid förorda att frågan om en ändring på denna punkt överväges. Den torde lämpligen kunna upptagas av markutredningen.

Från nu angivna utgångspunkter har utredningen föreslagit, att den grundläggande ersättningsbestämnelsen måtte erhålla följande lydelse:

Har inom det med förordnandet avsedda området, oaktat ansökan därom gjorts, bebyggelse icke medgivits i den omfattning eljest varit tillåtet eller tillstånd att vidtaga annan av förordnandet omfattad åtgärd icke lämnats, och kan till följd av sådant förbud den med förordnandet avsedda marken jämte annan i samma fastighet ingående mark, vars utnyttjande påverkas av förbudet, av ägaren nyttjas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens värde vid tiden för förordnandets meddelande, vare ägaren berättigad till ersättning av kronan för den skada han härigenom lider.

Ersättning för skada enligt första stycket må, om särskilda skäl därtill äro, på begäran av kronan eller markägaren bestämmas att utgå med visst årligt belopp med rätt för kronan och den ersättningsberättigade att erhålla omprövning vid ändrade förhållanden. Vad i fråga om ersättningen avtalats eller uppenbarligen förutsatts skola gälla mellan kronan och markägaren gälle jämväl mot den som efter det förordnandet meddelats förvärvat den sistnämndes rätt till marken.

Frågan huruvida ersättning skall utgå skall bedömas efter den fastighetsindelning som gällde vid tiden för förordnandets meddelande.

Enligt direktiven har utredningen haft att pröva i vad mån gottgörelse skall utgå för men, som en markägare kan ha lidit genom ett byggnadsförbud som meddelats med stöd av den provisoriska strandlagen. I övergångsbestämmelserna till den föreslagna lagen har en regel om gottgörelse i detta fall intagits. Frågan behandlas närmare i det följande.

Vidare må nämnas att utredningen å s. 116—122 närmare diskuterat vissa synpunkter i fråga om värderingen och därvid tillika lämnat en del exempel.

Slutligen må redan här en kortfattad redogörelse lämnas för utredningens förslag rörande förfarandet vid prövning av ersättningsfrågor. Utredningen anser, att frågor om ersättning för skada genom förbud att bygga, företaga schaktning m. m. böra i första hand avgöras av länsstyrelsen. Den som vill göra anspråk på ersättning borde därför ha att göra framställning därom hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen borde därvid, om så befunes lämpligt, upptaga förhandlingar i ämnet med sökanden och söka träffa överenskommelse med denne. Om detta ej kunde ske, borde sökanden äga möjlighet att underställa tvisten domstols prövning. Även kronan syntes böra tillerkännas rätt att få frågan prövad av domstol. Liknande rätt för den, mot vilken ersättningsanspråk riktas, att instämma den ersättningskrävande till domstol vore stadgad i 23 § byggnadslagen. Tvist, varom här vore fråga, syntes böra avgöras av expropriationsdomstol i likhet med vad som vore fallet enligt byggnadslagen.

Yttrandena.

Ett trettiotal remissinstanser — däribland länsstyrelsen i Örebro län samt ett tiotal överlantmätare och lika många länsarkitekter — ha ej funnit anledning att diskutera principerna för ersättningsfrågans lösning. Många av de till denna grupp hörande instanserna förklara dock helt allmänt, att de icke eller i varje fall icke i huvudsak ha något att erinra emot utredningens förslag över huvud taget. Åtskilliga av de övriga instanser, som ej yttrat sig i ersättningsfrågan, ha uppenbarligen tyst godtagit utredningens förslag i denna del. Beträffande några av dem som ej berört ersättningsproblemet gäller emellertid tydligen, att de ej funnit anledning att alls taga ståndpunkt till detsamma. Så får anses vara fallet med turistföreningen, naturskyddsföreningen, samfundet för hembygdsvård och riksidrottsförbundet.

Mer allmänna omdomen om utredningens förslag i ersättningsfrågan ha fällts i nästan ett trettiotal yttranden. Ungefär en tredjedel

av dessa är övervägande kritiska, medan de övriga äro av huvudsakligen positivt innehåll. I övrigt må redan nu nämnas att olika specialfrågor i utredningens förslag till lösning av ersättningsproblemet äro föremål för debatt i yttrandena. I all synnerhet gäller detta spörsmålet vilken tidpunkt som skall vara avgörande vid bestämningen av det »tidigare» värdet. *Länsarkitekten i Västmanlands län* understryker svårigheten att taga ställning till de föreslagna reglerna om ersättning utan att ha haft närmare beröring med sådana ersättningsfall. Reglerna finge enligt länsarkitektens mening betraktas som provisoriska och de borde bli föremål för omprövning senare, då större erfarenhet vunnits.

Vad först beträffar de yttranden, i vilka ett mera allmänt omdöme av positivt slag fällts över utredningens förslag, må till en början nämnas att enligt *byggnadsstyrelsens* mening de av utredningen föreslagna ersättningsreglerna syntes stå i god överensstämmelse med de ersättningsregler, som förekomme i byggnadslagen och annan lagstiftning. Icke heller *lantmäteristyrelsen* och *statskontoret* ha funnit anledning till erinran mot de av utredningen förordade principerna för ersättnings fastställande. Lantmäteristyrelsen vill dock understryka, att ersättningsbestämmelserna liksom strandlagstiftningen över huvud taget förutsätter en allsidig och realistisk planering av markanvändningen inom strandområdena samt en klok och hänsynsfull tillämpning av lagen i de enskilda fallen. *Fastighetsbildningsakkunniga* konstatera, att den viktiga ersättningsfrågan lösts i huvudsak efter samma grunder som enligt byggnadslagen gälla beträffande vissa liknande ersättningsfall, och uttala att en tillämpning av dessa huvudprinciper även för skador, som avses i den föreslagna strandlagen, torde leda till skäliga resultat. *Skånska hovrätten* anser intet vara att erinra mot att även i fråga om förbud enligt strandlagen tillämpa den i 22, 83 och 116 §§ byggnadslagen fastställda principen, enligt vilken avgörande för frågan om ersättning skall utgå bör vara huruvida ett uppenbart missförhållande föreligger mellan den användning marken kan få trots förbudet och markens tidigare värde. *Hovrätten för Västra Sverige* yttrar, att utredningens förslag till lösning av ersättningsfrågan innebure, att vissa principer från byggnadslagen skulle gälla i delvis modifierad form. Denna lösning kunde ingalunda anses självfallen men torde ha goda skäl för sig. Grundsatsen att själva förbudsförordnandet icke skulle utgöra tillräcklig grund för ersättningsanspråk syntes väl befogad. Den omständigheten att rätt till ersättning skulle kunna grundas på en hel serie vid olika tider meddelade avslagsbeslut å dispensansökningar torde emellertid leda till vissa komplikationer. Hovrätten har vidare anmärkt, att avfattningen av 4 § tedde sig alltför komprimerad. Det vore säkerligen för allmänheten svårt att tillgodogöra sig paragrafens innehåll. Man måste enligt hovrättens mening ha tillgång till motiven för att rätt förstå stadgandet. Det vore önskligt, att paragrafens text omarbetades så att denna olägenhet avlägsnades.

Länsstyrelserna i Blekinge och Malmöhus län samt *överbantmätaren i Norrbottens län* ha icke funnit något att anmärka mot de föreslagna ersätt-

ningsreglerna, vilka i stort sett vore uppbyggda enligt samma principer som redan vunnit insteg i byggnadslagstiftningen, och *länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser de föreslagna ersättningsreglerna godtagbara. *Länsstyrelsen i Hallands län* ansluter sig i princip till utredningens förslag beträffande frågan i vilka fall ersättning må kunna utgå. Den av utredningen föreslagna ersättningsgrunden borde emellertid, såsom utredningen också ansett, icke utgöra hinder för rätt till ersättning för markvärdestegring som orsakats av penningvärdeförsämring. Länsstyrelsen ville ifrågasätta, huruvida icke detta borde komma till uttryck i lagtexten. Länsstyrelsen ville vidare framhålla att omständigheterna i de fall, då ersättning komme att begäras för vägrat tillstånd till bebyggelse, komme att vara synnerligen skiftande. En ersättningsregel som ansåges rimlig i ett fall kunde visa sig mindre lycklig i ett annat. Det kunde därför ifrågasättas om icke expropriationsdomstolen borde ha möjlighet att, då särskilda skäl föreläge, göra avsteg från den enligt huvudregeln gällande ersättningsgrunden. Även *Svea hovrätt* finner angeläget att särskilt understryka nödvändigheten av att i detta sammanhang hänsyn tages till det reella markvärdet. Att vid jämförelsen utgå från det nominella värde marken ägt skulle uppenbarligen vara ägnat att i betydande utsträckning betaga markägaren hans rätt till ersättning.

Statens fritidsnämnd delar utredningens synpunkter i ersättningsfrågan men betonar önskvärdheten av att nödig hänsyn tages till alla i det enskilda fallet från parternas sida åberopade omständigheter, så att icke besvärande irritation uppstode hos markägaren. Om man icke sökte förebygga konflikter mellan markägare och allmänhet, kanske denna icke finge tillfälle att på avsett sätt njuta av friluftslivet. *Landsorganisationen* har icke något att erinra mot de föreslagna ersättningsreglerna och icke heller *riksförbundet landsbygdens folk* har något emot principen att grundläggande för ersättningsfrågans avgörande skall vara huruvida ett uppenbart missförhållande föreligger mellan den användning marken kan få trots ett meddelat förbud och markens värde.

Även *länsstyrelsen i Uppsala län* delar i princip den uppfattning, som ligger till grund för de föreslagna stadgandena om markägares rätt till ersättning. Det finge anses helt naturligt att utforma dessa i nära anslutning till byggnadslagets ersättningsregler. Länsstyrelsen avstyrker dock föreskriften att avslag å ansökning om tillstånd att bygga skall vara en förutsättning för ersättningsrätt. En sådan föreskrift skulle kunna locka fastighetsägare, som icke ha aktuella byggnadsplaner, att söka dispens från gällande förbud endast i syfte att söka åtkomma ersättning. Det må anmärkas, att endast en ytterligare instans — nämligen *länsstyrelsen i Skaraborgs län* — anmärkt på att avslag å dispensansökan skall utgöra en förutsättning för ersättning. Länsstyrelsen är, såsom redan tidigare framhållits, mycket kritisk mot förslagens ersättningsregler över huvud taget och anför:

Det vill förefalla, som om utredningen i viss mån bagatelliserar verkningarna av ett strandförbud. I betänkandet säges (s. 105) att länsstyrelsens förbud enligt strandlagen i princip »allenast» innebär att »uppförande

av byggnad och vidtagande av vissa andra åtgärder inom det bestämda området lägges under kontroll av länsstyrelsen». Emellertid torde, enligt länsstyrelsens mening, enbart själva förbudet komma att medföra den för markägaren menliga effekten, att områdets begärighet som köpeobjekt omedelbart minskas och det i ganska betydande grad. I motsats mot vad strandutredningen anser är länsstyrelsen därför av den uppfattningen, att länsstyrelsens förbudsbeslut med den kontroll över ägarens dispositionsrätt till marken, som beslutet innebär, är ett sådant intrång, att det borde för markägaren grunda omedelbar rätt till gottgörelse. Men det ligger i markägarens intresse — kanske även i det allmännas — att få denna fråga prövad och därmed också ersättningsfrågan bedömd. Därför synes det länsstyrelsen skäligt, att ett område, som belagts med förbud enligt strandlagen, snarast efter förbudets meddelande blir genom myndigheternas försorg planlagt i erforderlig mån så att markägaren får visshet om vad som av honom får exploateras för tätbebyggelse, glesbebyggelse etc. och vad som behövs för fritidsändamål m. m. I och med detta skulle det ges möjlighet att på ett tidigt stadium få ersättningsfrågan under prövning i ett sammanhang för hela området. Ett dylikt förfaringssätt synes ock ganska väl överensstämma såväl med strandutredningens eget uttalande i betänkandet (s. 113) att »fråga om bebyggelse och gottgörelse för inskränkningar i glesbebyggelserätten» bör »bedömas i ett sammanhang för all den ifrågavarande marken» som ock med dess rekommendation om utarbetande av översiktlig strandplanering. Kostnaden för dylik översiktsplan borde, enligt länsstyrelsens mening, stanna på statsverket. Det nu nämnda förfaringssättet skulle jämväl medverka till att myndigheterna icke med förbud belade större områden än som verkligen komme att erfordras.

Även *länsstyrelsen i Stockholms län* ställer sig rätt kritisk mot förslaget i denna del. Dess anmärkningar avse visserligen i främsta rummet bestämningen av det s. k. »tidigare» värdet, men yttrandet har en så pass allmän innebörd att det delvis torde böra återgivas redan här. Länsstyrelsen yttrar:

Länsstyrelsen finner det väl ur olika synpunkter naturligt, att utredningen vid utarbetandet av sin lösning av ersättningsproblemet i viss mån knutit an till den för närstående rättsområden uppställda regeln i byggnadslagens 22, 83 och 116 §§. Det vill dock synas som om ersättningsbestämmelsen i 4 § första stycket i lagförslaget knappast erhållit en i allo godtagbar utformning. Då man där utgår från att icke länsstyrelsens förordnande om byggnadsförbud utan länsstyrelsens beslut om avslag å gjord ansökan om dispens från byggnadsförbudet skall vara det konstitutiva momentet för uppkomsten av rätt till gottgörelse, synes det stå i föga god överensstämmelse därmed att, när det gäller bestämmandet av det »tidigare värdet» av markområdet — fränsett eventuell förändring i penningvärdet — utgå från förhållandena vid tidpunkten för det förra beslutet. Konstruktionen förefaller i själva verket vara betingad av att man på denna punkt låtit en för problemställningen i övrigt rätt främmande synpunkt spela in, nämligen önskemålet att indraga oförtjänt värdestegring å marken.

Det måste befaras, att ett ersättningsstadgande med den föreslagna utformningen komme att i praktiken bli skäligen svårtillämpat. Svårigheterna måste antagas komma att växa med avståndet i tiden mellan förordnande enligt 1 § och beslut om avslag å dispensansökan. Man föranledes inför dessa perspektiv rent av att ifrågasätta, om en på förevarande sätt konstruerad lag över huvud taget är ägnad att förlänas permanent natur.

Till de starkt kritiska remissmyndigheterna hör också *länsstyrelsen i Jönköpings län*, som anför:

De principer, på vilka regler om ersättning för intrång på grund av strandskyddet äro att bygga, skilja sig i två viktiga avseenden från dem, vilka ligga till grund för ersättningsreglerna enligt byggnadslagen. För det första är det vid strandskyddet endast fråga om att hindra viss glesbebyggelse. Det kan alltså aldrig bli tal om att lämna ersättning för hinder i ett intensivare utnyttjande av marken för byggnadsändamål. Och för det andra är det allmänna intresse, som uppstår strandskyddet, långt mindre kvalificerat än det, som byggnadslagen avser att skydda. Härtill kommer att i regel alternativa bad- och friluftsmöjligheter erbjuda sig. Från det allmännas sida kunna därför i fråga om strandskyddet rimligen ej resas samma starka krav på rätt till inskränkning i förfoganderätten till marken som då det gäller tätbebyggelsen med dess behov av gemensamhetsanläggningar.

De sålunda anförda synpunkterna motivera enligt länsstyrelsens förmenande en annan uppläggning av ersättningsproblemet än den strandutredningen presterat och detta såväl i fråga om jämförelsetidpunkterna för skillnaden i värde som beträffande kravet på värdeskillnadens storlek (»uppenbart missförhållande»). Strandutredningen synes ha skattat åt den icke ovanliga tendensen att betrakta varje uppkommen värdestegring som »oförtjänt» värdestegring, som den enskilde icke bör få tillgodonjuta. Att emellertid frågan om sådan värdestegrings indragande till det allmänna icke kan få lösas separat för detta begränsade område ligger i öppen dag.

Även *länsstyrelsen i Gävleborgs län* finner för sin del så mycket mindre anledning föreligga att lagstiftaren särskilt skulle i detta sammanhang vinnlägga sig om indragning av så kallad oförtjänt markvärdestegring som ingripanden enligt strandlagen väl i allmänhet påkallades just av att en planläggning, som kunnat medföra sådan värdestegring, underlåtits från kommunens sida. Själv förutsatte utredningen upprättande av dispositionsplaner för bebyggelse genom ägaren till en skyddad strand av angränsande områden, och i sådana fall torde snarare »förtjänta» värdestegringar kunna inträda.

I detta sammanhang må återgivas följande yttrande av *Göta hovrätt*:

Utredningen uttalar att även för byggnadslagstiftningens vidkommande förslagets ifrågavarande regler innebära en mera rationell reglering av frågan om gottgörelse än byggnadslagens nuvarande regler och förordar att en ändring på denna punkt överväges. Ehuru även hovrätten, oaktat invändningar kunna göras mot de av utredningen föreslagna skiljaktigheterna, icke anser uteslutet att förslagets ersättningsregler härutinnan i vissa fall skulle leda till rättvisare resultat än byggnadslagens bestämmelser i ämnet, synes det hovrätten riktigare att — så länge byggnadslagens och den föreslagna strandlagens regleringsförfaranden kunna tillämpas vid sidan av varandra för ernående av samma syfte — liknande regler om gottgörelse gälla för båda fallen. Därast byggnadslagens regler anses vara i behov av omarbetning i enlighet med de riktlinjer utredningen uppdragit, synes den rätta gången vara att först ändra byggnadslagens bestämmelser. Hovrätten vill därför förordna att ersättningsreglerna i förslaget i nu behandlade hänseenden utformas i närmare anslutning till byggnadslagens regler i de av utredningen aberopade paragraferna.

En mycket kritisk hållning till förslaget ersättningsregler präglar också det yttrande, som avgivits av *fastighetsägareförbundet*. Förbundet inlägger en bestämd gensaga mot utredningens påstående, att ett byggnadsförbud enligt det föreliggande strandlagsförslaget skulle komma att medföra — icke blott skada — utan även nytta för markägaren, och förbundet anser sig kunna konstatera, att utredningen icke, såsom den velat göra gällande, har stöd i någon nu gällande lag för den reglering av ersättningsfrågan, som förslaget innehåller. Förbundet fortsätter:

Utredningen gör gällande, att även förbud enligt strandlagen skulle för markägaren medföra nytta bestående däri, att ovanför förbudsområdet liggande tomtmark skulle kunna exploateras till ett högre tompris än eljest. Häremot vill förbundet invända, att den nytta för mark intill förbudsområde, varom det här kan bli fråga, icke innebär någon reell fördel för markägaren. Den omständigheten, att en markägare efter ett byggnadsförbud å strandområdet tvingas exploatera en annan del av sitt område medför icke någon annan fördel för markägaren än den han själv kunnat åvägbringa genom en dylik planläggning av området. Tvärt emot utredningen vill förbundet göra gällande, att ett byggnadsförbud enligt strandlagen så gott som undantagslöst kommer att medföra enbart nackdelar utan motsvarande förmån för markägarna. Detta gäller icke endast själva förbudsområdet utan även den intilliggande marken. När utredningen till förebild för sitt förslag till huvudregeln i ersättningsfrågan i 4 § första stycket tager de regler, vilka enligt byggnadslagen gälla för vissa fall, när plan lägges över ett område, synes utredningen sålunda ha förbisett, att förhållandena därvid äro helt olikartade dem som uppkomma vid strandlagsförbudet. Ingen anledning föreligger vare sig ur saklig synpunkt eller med hänsyn till tidigare lagstiftning att här frånga de principer rörande full ersättning för ingrepp i äganderätten till fast egendom, vilka hitintills gällt enligt svensk lagstiftning, d. v. s. i detta fall närmast expropriationslagens regler vid expropriation av servituts- eller nyttjanderätt. Detta innebär, att full ersättning alltid skall lämnas för den genom förbudet förorsakade värdeminskningen, oavsett huruvida något »uppenbart missförhållande» uppkommer mellan markens värde före och efter förbudet samt att även skada och intrång å ej förbudsbelagd del av fastighet skall ersättas jämte annan skada för ägaren.

Till de kritiska remissinstanserna får även räknas *länsstyrelsen i Jämtlands län*, som anser att de föreslagna bestämmelserna angående intrångsersättning torde komma att i praktiken visa sig vara synnerligen svåra att så tillämpa, att en rättvis ersättning komme att tillerkännas markägaren. Motsvarande bestämmelser funnes visserligen i byggnadslagen, men länsstyrelsen hade icke haft någon erfarenhet av tillämpningen av bestämmelserna.

Länsstyrelsen i Jämtlands län har vidare tagit upp en annan fråga av allmän räckvidd, nämligen sambandet mellan disponibla anslag, å ena sidan, samt förbudslaggnings och dispensprövningen, å den andra. Länsstyrelsen anför i denna del:

Svårigheten att rätt tillämpa bestämmelserna i lagen framstår tydligt av utredningens uttalanden dels å s. 115 att länsstyrelsen redan då fråga om förordnande enligt 1 § uppkommer måste taga hänsyn till de ekonomiska verkningarna, dels ock å s. 141 att länsstyrelserna efter anslagsfördelningen för visst budgetår skall handhava regleringen så, att utgifterna om möjligt

hållas inom medelstilledningen. Det lär vara omöjligt för länsstyrelserna att visst år, då förordnanden enligt 1 § skola meddelas, äga kännedom om medelstilledningen för senare år. Länsstyrelserna kunna därför, då förordnanden meddelas, icke bedöma möjligheten för kronan att framdeles, då fråga om ersättning uppstår, uppfylla de ekonomiska förpliktelserna av förordnandena. Först då ansökan om tillstånd att bygga eller vidtaga annan åtgärd blir föremål för bedömning kan det avgöras om anslagstilledningen förslår till gäldande av viss ersättning. Om så icke är fallet, måste detta medföra att tillstånd till byggnad måste ges, ehuru förhållandena äro sådana, att markområdet bort bevaras från bebyggelse. Förordnande enligt 1 § kan under sådana förhållanden icke realiserast.

Liknande synpunkter ha uttalats av länsstyrelserna i Södermanlands, Göteborgs och Bohus samt Norrbottens län. Sålunda anför *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, att kostnadsfrågan icke borde vara ägnad att ingiva statsmakterna betänkligheter mot att lämna länsstyrelserna oberoende av kostnadshänsyn vid lagtillämpningen. Syftet att verkligen skydda för fritidsvistelse tillgängliga och behövliga strandområden syntes böra göras oberoende av eventuellt till storleken växlande årliga anslag med åtföljande osäkerhet och ojämnhet vid bestämmandet av förbudsområdena och dispensgivningen. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser den riktiga vägen här såsom i andra liknande fall vara att, om riksdagen godkände lagstiftningen, det också anvisades ett förslagsanslag, vars storlek sedermera finge jämkas efter den belastning som erfarenheten utvisade. Skulle det befinnas, att ersättningsanspråken bleve så stora och alltså belastningen på anslaget så omfattande, att detta väckte betänkligheter, borde en rättelse ske genom en jämkning i lagstiftningen och icke genom åtstramning av anslagstillgången. Även *länsstyrelsen i Norrbottens län* vill resa en bestämd gensaga mot utredningens nu diskuterade yttranden. Såvitt länsstyrelsen kunde finna, måste den blivande strandlagen tillämpas efter sin ordalydelse och mening utan tanke på kostnaderna. Skulle kostnaderna mot förmodan bli för höga, syntes annan utväg ej böra stå öppen än att ändra lagen.

Såsom förut nämnts har utredningen ansett, att någon ersättning för att allmänheten får vistas inom de strandområden, som lagen avser, helt naturligt icke kunde ifrågakomma. En motsatt uppfattning har kommit till uttryck i endast tre yttranden. Sålunda anför *överlantmätaren i Blekinge län*:

De områden som beläggas med bebyggelseförbud enligt strandlagen skola enligt betänkandet ej därmed anses i något avseende avsatta för allmänt ändamål. Förbudet skall således icke innebära utvidgning av allemansrätten beträffande dessa områden. Man kan dock vänta att verkningarna i realiteten bli andra. Genom att bebyggelseförbuden regelmässigt torde läggas på redan nu ganska eftersökta stränder och genom att andra stränder efter hand bli svårtillgängligare på grund av att strandbebyggelsen hänvisas dit, kommer utövändet av allemansrätten att förskjutas till de förbudsbelagda områdena. Dessa bli därigenom utsatta för allt starkare förslitning. Den ökade besöksfrekvensen medför nedskräpning och skadegörelse på vegetationen. Dessa olägenheter torde medföra att förbudsområdena oavsett den direkta följden av byggnadsförbudet minska i värde för ägaren. Utövas alle-

mansrätten tillräckligt intensivt kan värdeminskningen bli betydande. Möjlighet till ersättning borde givas även för dylika följder av strandbebyggelseförbud.

Överlantmätaren i Västmanlands län anför:

Om frågan om strandskyddet för det allmänna måste lösas genom byggnadsförbud och andra bestämmelser, vilket i viss utsträckning måste anses vara nödvändigt för att bereda allmänheten tillträde till stränderna, bör man också erkänna och helt ta konsekvenserna därav för att den enskildes berättigade intresse ej skall trädas för nära. Strandutredningen har föreslagit att ersättning skall utgå för intrång genom meddelat förbud. I övrigt saknas emellertid bestämmelser varigenom den eller de som drabbas av förbudet och dess följdverkningar kan hållas skadeslös. Det är jordägarens och den lojala allmänhetens gemensamma intresse att strandområden, avsedda för ett allmänt ändamål, icke genom skadegörelse och nedskräpning förlora sin användbarhet. Ansvaret härför kan dock rättvisligen ej läggas helt på den enskilde jordägaren. Då behovet av fritidsområden väsentligen är kommunalt synes kommunerna böra ta ansvaret för naturskyddet inom förbudsbelagda strandområden. Kommunerna böra för den skull åläggas dels att bekosta de anordningar, som för varje fall erfordras för att skydda naturen mot skadegörelse och nedskräpning dels ock att övervaka ordningen.

Liknande synpunkter ha anförts av *länsarkitekten i Västmanlands län*. Även ledamoten av statens fritidsnämnd, professor Håstad, vill i ett särskilt yttrande påyrka att ersättning i mera extrema fall skall kunna utgå även på grund av andra slags intrång än sådana som beskrivas i utredningens förslag.

I ett enda yttrande kritiseras utredningens ståndpunkt att inlösen av mark ej bör ske enligt strandlagen utan att intrångsersättning skall vara den enda formen av gottgörelse. Det är *överlantmätaren i Västmanlands län*, som anför att strandlagsförslaget innebure rätt till expropriation av enskilds rätt att förfoga över sin egendom och att denna expropriationsrätt i vissa fall kunde komma att innebära, att ägarens dispositionsrätt antingen inskränktes så att fastighet eller del därav kunde nyttjas allenast på sätt som stode i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde eller praktiskt taget upphörde. Det syntes då rimligt, att det allmänna ålades skyldighet att på jordägarens yrkande lösa in det strandområde som omfattades av förbud enligt strandlagen.

Efter denna redogörelse för de mera allmänna omdömena om utredningens förslag i ersättningsfrågan övergår jag till att redogöra för yttrandenas innehåll på vissa särskilda punkter av detta problem. Till en början må härvid nämnas, att *överlantmätaren i Blekinge län* i likhet med *länsstyrelsen i Jönköpings län* och *fastighetsägareförbundet*, vilka båda senare instansers yttranden på denna punkt redan återgivits, ansett det vara alltför hårt ur jordägarens synpunkt att såsom förutsättning för att ersättning över huvud skall ifrågakomma kräva ett uppenbart missförhållande mellan utnyttjandemöjlighet och markens värde. Sålunda anför *överlantmätaren i Blekinge län*, att svårigheterna att närmare precisera betydelsen av

bestämningen »uppenbart» och samtidigt nå ett ur rättvisesynpunkt godtagbart resultat torde vara oöverkomliga. Det särskilda kravet att missförhållandet skall vara uppenbart syntes därför böra utgå ur lagtexten. Samma uppfattning har en skiljaktig ledamot av byggnadsstyrelsen.

I övrigt har detta spörsmål berörts endast av *överlantmätaren i Malmöhus län*, som anför att det kunde synas att lagen genom ordet »uppenbart» fått en särskilt sträng formulering men att denna torde vara motiverad bland annat av de svårigheter som eljest skulle uppstå vid tillämpningen. Säkert skulle vid en mera vag formulering ett betydande antal ansökningar om ersättning framkomma, som vore utan reell grund och mer eller mindre spekulerade i ersättning.

På ungefär samma linje som den nu återgivna kritiken mot ordet »uppenbart» står en anmärkning av *hovrätten för Västra Sverige*, som anför:

I 4 § första stycket upptages såsom förutsättning för att markägare skall vara berättigad till ersättning för skada bl. a., att den med förordnandet avsedda marken till följd av meddelat förbud kan, jämte viss annan mark, av ägaren nyttjas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens värde vid tiden för förordnandets meddelande. Det är en mycket betungande bevisning som på detta sätt lägges å markägaren, och bevissvårigheterna komma otvivelaktigt stundom att leda till rättsförlust. Bevisregeln synes därför böra något uppmjukas. Hovrätten är väl medveten om att en sådan uppmjukad regel skulle bli något olika vid jämförelse med vissa motsvarande regler i byggnadslagen, exempelvis 22 §, men förhållandet synes ur materiell och rättslig synpunkt böra framhållas. Måhända kunna bevissvårigheterna för en markägare sägas vara i genomsnitt större i fall efter strandlagstiftningen än i byggnadslagens fall.

Utredningens förslag att ersättning icke skall utgå vid jämkning i fråga om byggnads placering har kritiserats i vissa yttranden. Sålunda anför *lagberedningen*:

Utredningen har ställt sig på den ståndpunkten, att någon gottgörelse till markägaren ej skall utgå när denne fullt ut får utnyttja den rätt till glesbebyggelse inom sitt område, som han principiellt har, låt vara att han måste underkasta sig en jämkning inom förbudsområdet beträffande placeringen av byggnaderna, t. ex. förlägga dem på anvisad plats på något avstånd från själva stranden. Fall kunna likväl förekomma, där redan en sådan i strid mot markägarens önskan företagen jämkning av byggnadernas placering länder honom till påtaglig ekonomisk skada ej blott därigenom att utgifterna för byggnadernas uppförande kunna bli högre än de eljest skulle ha varit utan även i form av minskat saluvärde å fastigheten. Ofta lär det förhålla sig så, att markägaren vid sitt förvärv av fastigheten fått betala ett pris, vars storlek betingats av att förvärvaren antagits komma att bli i tillfälle att nyttja strandområdet med utestängande av allmänheten, eller att fastigheten i markägarens hand tagit åt sig ett marknadsvärde bestämt av dylika förväntningar. Då utredningen i detta sammanhang understryker, att strandens friläggande från bebyggelse icke innebär någon utvidgning av den allemansrätt, som finnes redan innan de byggnadsreglerande åtgärderna vidtagits, bortser utredningen tydligen från sådana fall, då någon allemansrätt över huvud icke föreligger. Utredningen synes ej heller ha beaktat, att när en allemansrätt är för handen förslaget medför att denna får en vä-

sentligen förändrad karaktär (jfr betänkandet s. 39). Vidare framhålles, att en fastighetsägare även enligt den allmänna byggnadslagstiftningen kan få underkasta sig myndighets bestämmelser om placering av byggnad utan att bli berättigad till gottgörelse i någon form. Dessa inskränkningar i äganderätten äro emellertid föranledda av helt andra synpunkter än de förevarande. Analogien torde därför icke vara bindande.

En särskild anledning att öppna möjlighet till ersättning åt markägaren i fall varom nu är fråga synes vara följande. Huruvida länsstyrelsen i ett visst fall skall avslå dispensansökan eller bifalla den under villkor att byggnaderna placeras på närmare angiven plats torde i praktiken ej sällan vara beroende av förbudsområdets bredd. Ett exempel torde bäst klargöra detta förhållande. En fastighet antages ha 75 meters strandlinje och 200 meters djup. Förbudsområdet antages sträcka sig 150 meter från strandlinjen. Där-est länsstyrelsen finner, att för tillgodoseende av de intressen, strandlagen vill skydda, bebyggelsen ej bör ligga närmare strandlinjen än 150 meter, måste den avslå en ansökan om dispens för uppförande av byggnad inom förbudsområdet. Ersättning skulle i detta fall kunna ifrågakomma. Ändras förutsättningarna på det sätt, att förbudsområdet antages ha blivit fastställt till 200 meter från strandlinjen, kan det tänkas att dispens beviljas på villkor att byggnaderna förläggas minst 150 meter från strandlinjen. Vid denna utgång skulle enligt förslaget ersättning icke under några förhållanden kunna tillerkännas markägaren. Med utgångspunkt från detta exempel torde till en början kunna sägas, att skillnaden tydligen endast är formell mellan avslag å en dispensansökan, å ena sidan, och villkorligt bifall till densamma, å den andra. Samma tankegång torde kunna utföras så, att det principiellt riktigaste förfarings sättet vid behandlingen av en dispensansökan vore, att länsstyrelsen toge sitt förordnande enligt 1 § under omprövning samt, där länsstyrelsen funne bebyggelse kunna tillåtas inom viss del av förbudsområdet, återkallade förordnandet såvitt anginge den delen (jämför angående återkallelse betänkandet s. 73). Med ett sådant förfarande skulle några villkorade dispenser aldrig förekomma. Såsom förslagets ersättningsregler utformats torde det i själva verket, om förbudsområdena gjordes mycket breda, inemot 300 meter från strandlinjen, visa sig möjligt att i stor utsträckning ge villkorade dispenser och därigenom eliminera ersättningsskyldighet för kronan. Ersättning skulle då ifrågakomma egentligen endast till ägare av små fastigheter inom förbudsområdets närmast stranden belägna del, där byggnadsförbudet måste strängt upprätthållas.

Av nu anförda skäl anser lagberedningen, att de i 4 § första stycket förslaget upptagna ersättningsreglerna böra omfatta även fall, då tillstånd till bebyggelse visserligen medgivits men därmed förknippats villkor, som sökanden eljest ej skulle varit underkastad.

Icke heller *Göta hovrätt* kan dela utredningens uppfattning, att jordägaren ej kan tillskyndas ekonomisk skada genom jämkning av en byggnads placering. Hovrätten anför:

Antag att en fastighetsägares mark på en sträcka av två kilometer grän- sar till en sjö. Länsstyrelsen förordnar, att byggnad icke utan dess tillstånd må uppföras inom ett avstånd av 300 meter från stranden. Den glesbebyggelse rätt som markägaren principiellt har anses i detta fall medge honom att uppföra fyra byggnader. Vid prövning av ansökan om att inom området få uppföra dessa byggnader tillåter länsstyrelsen att ett hus får uppföras vid stranden och de övriga på ett avstånd av 100 meter därifrån. Enligt ut-

redningens mening skulle förbudet i detta fall icke medföra ekonomisk olägenhet för markägaren eftersom omfattningen av hans byggnadsrätt icke minskas. Utredningen synes härvid bortse från den skada markägaren kan tillfogas genom att han kunnat få bättre betalt för de tre sistnämnda tomterna, om även dessa legat vid stranden; skadan kan vara särskilt påtaglig om de tre tomterna ligga på mera otillgänglig mark.

Liknande synpunkter anföras av *fastighetsägareförbundet, länsarkitekten i Uppsala län* och *överlantmätaren i Värmlands län*.

Även *hovrätten för Västra Sverige* anser det svårt att finna bärande skäl för att icke medgiva ersättning även vid jämkning. En annan sak vore att ersättning i dylika fall i praktiken sällan torde förekomma. Det skulle ju nämligen föreligga »uppenbart missförhållande» enligt vad i 4 § första stycket närmare sägs, och ett dylikt missförhållande lär sällan kunna påvisas. Enligt hovrättens mening bör därför efter orden »i den omfattning» inskjutas »eller på det sätt som» (jfr 83 § byggnadslagen).

Hovrätten för Nedre Norrland anför i denna fråga:

Strandutredningen har ansett, att jämkning beträffande byggnaders placering icke skall medföra rätt till gottgörelse, när härigenom glesbebyggelserätten icke inskränkes kvantitativt. Emellertid synes det icke uteslutet att, låt vara undantagsvis, även sådan jämkning kan leda till ett för markägaren ekonomiskt synnerligen ofördelaktigt resultat. Förslaget innebär i berörda hänseende ett frångående av de i byggnadslagen fastslagna ersättningsprinciperna. Någon giltig grund för en sådan avvikelse föreligger icke, såvitt hovrätten kan finna. Ersättning bör alltid utgå, då till följd av förbudet marken jämte annan i samma fastighet ingående mark, vars utnyttjande påverkas av förbudet, icke kan nyttjas annat än på sätt som står i uppenbart missförhållande till värdet, oavsett alltså huruvida detta resultat följer av att bebyggelse icke medgivits i den omfattning eller icke får ske på det sätt, som eljest varit tillåtet.

Vad angår uttrycket »tillstånd att vidtaga annan av förordnandet omfattad åtgärd icke lämnats» tolkar hovrätten detta så att ersättning kan utgå även för det fallet, att markägaren visserligen icke vägras tillstånd exempelvis till grustäkt i önskad omfattning men hänvisas att tillgodose grusbehovet å annan plats eller på annat sätt än han begär. Den ekonomiska skada, som härigenom tillskyndas, kan vara betydande. Det kan ifrågasättas, huruvida markägarens berättigade ersättningsanspråk i dylikt fall i erforderlig mån alltid täckes av den i förevarande lagrum uppställda regeln, att ersättning utgår under förutsättning allenast, att marken ej kan nyttjas annat än på sätt som står i uppenbart missförhållande till värdet. Under alla omständigheter synes det nödvändigt att den berörda regeln icke tillämpas för restriktivt.

Överlantmätaren i Örebro län kritiserar utredningens nu diskuterade förslag med följande argumentering:

Den åberopade analogin med detaljplanebestämmelserna synes vara ogrundad, då strandlagsförbudet riktar sig mot glesbebyggelse, medan detaljplanen reglerar tätbebyggelse, där jordägaren ju genom rätten till tätbebyggelse erhåller kompensation för den bebyggelsereglering, han får underkasta sig. Och utomplansbestämmelsernas föreskrifter om byggnadsplacering ha icke den innebörd, att de i någon väsentlig mån kunna inverka på en fastighets värde. Helt annorlunda synas förhållandena ställa sig vid den mera

radikala reglering, strandlagsförbudet innebär. Det torde vara uppenbart, att ägaren av en strandfastighet, varå han haft för avsikt att uppföra en sommarstuga, anser sig — och objektivt sett också måste anses — lida en betydande förlust, om han exempelvis hänvisas att uppföra denna stuga något hundratal meter från stranden och bakom en mellanliggande höjdrygg — utan utsikt över sjön, utan den rätt att enskilt använda stranden såsom ogenerad badplats för sig och sin familj, som han trots sig ha förvärvat med inköpet av fastigheten o. s. v. — i stället för på strandslutningen, där han tänkt sig placera den. Sannolikt skulle han, om förbudet gällt, när han förvärvade fastigheten, icke ha köpt tomt på denna plats, och i varje fall skulle han icke ha betalat samma pris för den, som han ansåg sig kunna göra med hänsyn till utsikten från den byggnadsplats han räknade med och den ensamrätt att utnyttja stranden, som hans tomtförvärv skulle medfört, om han fått bygga där. Motsvarande förluster synas även kunna uppkomma för ägare av mindre jordbruk, som omedelbart skulle kunna sälja en eller annan strandtomt för sommarstuga, men som däremot på grund av fastighetens läge icke kunna påräkna någon tomtförsäljning, därest byggnaderna måste placeras utom synhåll från vattnet och utan enskild badplats. Markens värde ur glesbebyggelsesynpunkt betingas av bl. a. läget ur kommunikations-synpunkt, naturskönheten och speciellt utsikten från byggnadsplatsen samt badförhållandena. Om förbudet tillämpas så, att de sistnämnda förmånerna väsentligt försämras eller elimineras, kan visserligen i goda kommunikationslägen ett glesbebyggelsevärde fortfarande bestå, men där kommunikationerna äro sämre, kan det leda till att möjligheten till tomtförsäljning helt bortfaller.

Även *fastighetsbildnings*sakkunniga ifrågasätta riktigheten av utredningens förslag i denna del och anföra:

Visserligen torde i dessa fall förhållandena ofta vara sådana att någon nämnvärd skada för markägaren ej uppstår. Men man synes dock icke kunna bortse från möjligheten att efterfrågan på byggnadstomter utan privat strand i vissa fall kan bli väsentligt mindre än när det gäller strandtomter och att därför ett beslut av ifrågavarande slag kan medföra en ej obetydlig skada för markägaren. Principen bör väl vara att en väsentlig skada, som orsakas av att ägaren ej kan utnyttja marken på samma sätt som om förbudet ej meddelats, skall ersättas. Det synes då icke finnas anledning att redan vid lagens utformning taga ställning till om i vissa typfall sådan skada kan uppkomma. Detta bör kunna prövas i varje särskilt fall. Därtill kommer att den föreslagna regeln synes kunna medföra godtyckliga resultat. Om i två sinsemellan tämligen likartade fall vardera sökanden nödgats vidtaga en ungefär lika stor förskjutning i fråga om byggnadens placering, kan ersättning komma att utgå i ena fallet, där byggnaden måst förläggas utanför förbudsområdet, men vara utesluten i det andra, beroende på att förbudsområdet där haft större bredd. De sakkunniga anse sålunda, att jämningsfallen i ersättningshänseende principiellt icke böra behandlas annorlunda än de fall, då ansökan om byggnadstillstånd helt avslagits.

En av de sakkunniga, byråchefen Lundgren, har ej varit ense med de övriga. Han anför:

Det kan till en början erinras, att markägaren enligt den allmänna byggnadslagstiftningen — även i glesbebyggelsefallen — kan bli tvungen att jämka på byggnadernas läge utan att få ersättning. Detta kan ske genom utomplansbestämmelser och olika slag av byggnadsförbud. Om ersättningsbestäm-

melsen i strandlagen utformades så, att ersättning i princip även skulle utgå för skada genom jämkning, så måste dock skada för sådan jämkning, som markägare enligt annan lagstiftning vore skyldig att tåla, avräknas. Ersättningsberäkningen skulle härigenom kunna i hög grad kompliceras och försvåras. Följden kan också befaras bli, att markägarna framställa extrema yrkanden i fråga om byggnadernas placering, t. ex. ytterst ute på vackra uddar eller högst uppe på utsatta strandkanter, enbart för att därmed öka ersättningsmöjligheterna.

Härtill kommer att ett av de grundläggande villkoren för ersättning i jämförbara fall enligt byggnadslagen och lagen om allmänna vägar är, att ett uppenbart missförhållande föreligger mellan den användning marken kan få trots ett förbud och markens tidigare värde. Fråga är då, om sådant förhållande kan uppträda vid jämkning av byggnads läge enligt strandlagen. Jämkning innebär, såsom jag förstått begreppet, flyttning av byggnadsplatsen från ett av fastighetsägaren tillämnat läge till annat med hänsyn till fastighetens utformning och ändamål lämpligt läge. Det nya läget får alltså ej vara orimligt utan bör vara godtagbart med hänsyn till de önskemål och syften en innehavare av fastigheten i allmänhet kan tänkas ha. Ofta torde skäligen obetydliga jämkningar kunna vara av stor betydelse ur strandsynpunkt. Med dessa utgångspunkter har jag ej kunnat finna, att jämkning av byggnads läge kan medföra sådant uppenbart missförhållande, som sägs i 4 § lagförslaget.

Då jag sålunda anser att man vid en försiktig och förnuftig tillämpning av strandlagstiftningen icke har behov av en regel om gottgörelse för jämkning och då en sådan regel dessutom kan i hög grad försvåra lagens tillämpning och komplicera ersättningsberäkningen, biträder jag strandutredningens förslag under denna punkt.

Samma uppfattning kommer till uttryck i det yttrande, som avgivits av *lantmäteristyrelsen*. Styrelsen säger sig ha särskilt övervägt det principiellt viktiga fallet, att jämkning av byggnads läge föranleds med hänsyn till de allmänna strandintressena. Liksom utredningen anser *lantmäteristyrelsen*, att gottgörelse ej bör utgå vid jämkning av byggnads läge. Styrelsen har dock vid sitt ställningstagande utgått från att begreppet jämkning icke får fattas hur vidsträckt som helst. Det nya läget för en tillämnad byggnad finge givetvis icke vara orimligt utan måste vara lämpligt såväl ur byggnadssynpunkt som med hänsyn till fastighetens utformning och ändamål. Med denna utgångspunkt och under förutsättning av en klok och försiktig tolkning i övrigt av lagbestämmelserna torde jämkning av byggnads läge icke kunna föranleda sådant uppenbart missförhållande i värdehänseende, som enligt 4 § lagförslaget skall utgöra villkor för ersättning. Även *skånska hovrätten* godtager i princip utredningens förslag att jämkning beträffande byggnaders placering icke skall medföra rätt till gottgörelse med mindre glesbebyggelse-rätten inskränkes kvantitativt. *Hovrätten* anser det emellertid antagligt, att en jämkning i fråga om byggnads placering i flertalet fall kommer att innebära att markägarens byggnadsrätt minskas. Förhållandena syntes här icke fullt jämförliga med den reglering av byggnaders förläggning som skedde med stöd av byggnadslagstiftningen.

I övrigt har detta spörsmål ej berörts under remissbehandlingen.

Utredningens förslag i ersättningsfrågan avviker även såtillvida från byggnadslagens ersättningsregler att jämförelsen mellan möjligt utnyttjande och tidigare värde skall avse icke blott den mark, som ligger under förbud, utan även annan till samma fastighet hörande mark, vars utnyttjande påverkas av förbudet. Endast ett tiotal remissinstanser har diskuterat detta spörsmål, och även om vissa av dem uttrycka någon tvekan, är det likväl endast några få i denna i och för sig rätt fåtaliga grupp som bestämt avstyrkt den av utredningen i detta avseende föreslagna regeln. Å andra sidan yrkas i några yttranden, att regeln skall utvidgas till att avse mer än en enda fastighet.

Fastighetsbildningssakkunniga anföra att det måhända kunde synes tveksamt, om strandlagen i denna del borde innehålla andra bestämmelser än som för motsvarande situationer finnas i byggnadslagen. Den av strandutredningen föreslagna bestämmelsen torde också i många fall bli svår att tillämpa. Å andra sidan syntes det principiellt riktigt, att å skada, som förorsakades beträffande förbudsområdet, borde avräknas värdestegring, som genom förbudet uppkommit å angränsande delar av fastigheten, givetvis under förutsättning att de olika områdena tillhörde samme ägare. Med hänsyn härtill och då det kunde förutsättas att hänsyn endast komme att tagas till sådan nytta, som med säkerhet kunde konstateras, ansåge de sakkunniga sig ej ha anledning framställa erinran mot förslaget i denna del. *Länsarkitekten i Kopparbergs län* anser det lämpligt och rimligt, att vid prövningen av förbudets skadeverkningar på en fastighet hänsyn tages icke blott till den del av fastigheten, som faller inom själva förbudsområdet, utan jämväl till intilliggande del av samma fastighet, vars utnyttjande påverkas av förbudet. Därvid borde givetvis hänsyn tagas till uppkommande skada som nytta, så att eventuell nytta avräknades från skadan. *Riksförbundet landsbygdens folk* delar utredningens inställning i det avseendet, att frågan om gottgörelse på grund av meddelat förbud icke kan avgöras med hänsyn till blott själva förbudsområdet. Förbundet fortsätter:

Det måste anses klart, att avseende även skall kunna tagas till utanför förbudsområdet belägen del av fastighet, som lider skada genom förbudet. Däremot bör med hänsyn till eventuella panthavare denna jämförelse ske endast inom samma fastighet. Användes denna regel, föreligger möjlighet att så jämka ett ersättningsbelopp, att oskäligen vinst icke ersättes. Om nämligen en del av en fastighet, vilken del icke omfattas av förbudet, har blivit föremål för bebyggelse endast på grund av ett meddelat förbud på annan del av fastigheten, bör detta förhållande av den myndighet, som skall fastställa ersättningen, kunna tagas i betraktande. Det synes vid tillämpning av denna regel vara klart, att jämförelsen skall avse endast den del av en fastighet, vars utnyttjande påverkas av ett meddelat förbud.

Bland de instanser som ställa sig mera tveksamma till utredningens nu behandlade förslag märkas *skånska hovrätten*, som ifrågasätter huruvida icke frågan om införande av en sådan bestämmelse som den nu diskuterade borde lösas gemensamt för byggnadslagstiftningen och en lagstiftning om strändernas skydd, samt *hovrätten för Västra Sverige*, som anför:

Otvivelaktigt kunna vissa skäl anföras till förmån för förslaget i denna del. Men det synes ock kunna åvägabringas starka skäl för att orden »jämte annan i samma fastighet ingående mark etc.» borde utgå. Här föreligger vid jämförelse med byggnadslagstiftningen för de allra flesta en skärpning av förutsättningarna för ersättning. Detta vore i och för sig intet hinder för förslaget, men anordningen komme att träffa markägarna på ett ojämnt och orättvist sätt och mycket slumpvis. En bredvid liggande fastighet, den må vara i den förste fastighetsägarens hand eller i annans hand, blir bättre ställd i ersättningshänseende än den i förbudsområdet ingående fastigheten. Dessutom — och detta synes vara ett mycket vägande skäl — kommer det att i praktiken bli synnerligen svårt att bestämma omfånget av den mark, vars utnyttjande påverkas av förbudet. En motsvarande skärpning då det gäller ersättning kan väl tänkas framdeles bli införd såväl på detta område som i byggnadslagstiftningen, men spørsmålet torde kräva en närmare utredning, och ett eventuellt genomförande bör därefter ske samtidigt i de olika lagstiftningarna.

Även *Göta hovrätt* är tveksam till förslaget och anför:

Utredningen anför, att denna skiljaktighet främst synes vara av formell art. Principen att det allmänna gentemot markägarens krav på gottgörelse för skada å viss mark till följd av bebyggelsereglering borde få tillgodoräkna sig nytta som regleringen medförde för annan mark av samma fastighet vore densamma i båda lagarna. Visserligen vore jämlikt byggnadslagens regel frågan om ersättning eller inlösen på grund av förbud vid planläggning beroende av jämförelse mellan användningsmöjlighet och värde och denna jämförelse avsåge endast själva förbudsområdet, men expropriationslagen och byggnadslagen öppnade vidsträckta möjligheter för staden, kommunen eller samhället att på andra vägar komma i åtnjutande av eller få del i markvärdestegring, som en planläggning och dess genomförande medförde. Utredningen anför som exempel härpå reglerna i 1 § 16, expropriationslagen, 70 och 113 §§ samt 44 § byggnadslagen ävensom denna lags regler om skyldighet för tomtägare att utgiva gatumarkersättning och bidrag till gatubyggnadskostnad.

Att märka är emellertid att nämnda bestämmelser endast gälla tätbebyggelse eller detaljplanering och alltså icke kunna komma till användning vid den med den föreslagna strandlagens regleringsförfarande jämförbara planläggningen av glesbebyggelse enligt fastställd generalplan. Enda möjligheten för samhället att vid planläggning av glesbebyggelse enligt generalplan komma i åtnjutande av värdestegring å mark intill förbudsområde torde, såsom utredningen antytt, vara att, därest förbud mot glesbebyggelse i och för sig endast erfordras för del av fastighet, taga in hela fastigheten i förbudsområdet. Med hänsyn till det i förevarande förslag stadgade maximidjupet av förbudsområde synes denna utväg i allmänhet icke kunna komma till användning vid förbud enligt den föreslagna strandlagen.

Uppenbart är att såsom utredningen framhållit övervägande skada i något fall kan uppstå för intilliggande mark av samma fastighet genom förbud enligt den föreslagna strandlagen. Olägenheterna härav torde dock icke böra överdrivas. Vida betydelsefullare är frågan huruvida övervägande nytta kan uppstå för intilliggande mark genom byggnadsreglering enligt den föreslagna strandlagen. Hovrätten känner sig icke helt övertygad av de skäl utredningen anför för att sådan nytta mera allmänt skulle kunna uppstå. Man bör i varje fall icke taga för givet att intäkterna av tomtförsäljning i de fall, då enligt utredningens mening ett större antal tomter skulle kunna exploateras, därest stranden lämnades fri, skulle uppgå till större belopp än

vad som kunde inflyta vid försäljning av enbart strandtomter. I detta sammanhang må erinras om vad som angives om ersättning till markägare för skada på grund av förbud mot glesbebyggelse enligt generalplan i Bexelius—Nordenstam—Aurén: Byggnadslagstiftningen (andra upplagan s. 109 o. f.). Där anfördes bl. a., att i motsats till vad som gäller vid förbud mot tätbebyggelse enligt detaljplan, förbud mot glesbebyggelse av område, som avses skola användas för något allmänt ändamål, exempelvis såsom fritidsområde, i regel icke medföra några fördelar för markägaren.

Enligt utredningens förslag — fortsätter Göta hovrätt — skall vid beräkning av intrångsersättning hänsyn tagas endast till skada eller nytta för den del av fastigheten, vars utnyttjande påverkas av förbudet. Även om man icke av de skäl utredningen framfört bör gå så långt som att beakta den skada eller nytta som kunde uppkomma för all kringliggande mark, hade det dock enligt hovrättens mening varit följdriktigare att med utredningens ståndpunkt åtminstone fästa avseende vid skada eller nytta icke blott för hela fastigheten utan även för annan intilliggande fastighet i samma ägares hand. Med en sådan anordning skulle det emellertid stöta på stora svårigheter att ersätta bl. a. in-teckningshavare i sistnämnda fastighet för eventuell förlust på grund av förbudet.

Även länsarkitekten i Skaraborgs län granskar förslaget att endast inverkan på annan i samma fastighet ingående mark skall beaktas. Om samme ägare hade två närbelägna fastigheter, syntes förbudets påverkan jämväl på den andra böra beaktas, då en nackdel för den ena kanske gott och väl uppvägdes av fördel för den andra. Kravet på rättvisa komplicerades dock givetvis, när in-teckningar funnes. Jämväl en av fastighetsbildningssakkunniga, distriktslantmätaren Lundström, anser det ur praktisk synpunkt givetvis vara lyckligast och för markägaren mest naturligt, om ersättningen kunde bestämmas icke med hänsyn till fastighetsindelningen utan till den faktiska indelningen i brukningsenheter vid ersättningstillfället. De skäl utredningen anført för att så icke skulle kunna ske (s. 108), förefölle knappast övertygande. I detta sammanhang må nämnas att några remissinstanser uppehålla sig vid svårigheten att bestämma begreppet fastighet. Sålunda framhåller överlantmätaren i Uppsala län, att utredningen med fastighet syntes avse enhet i fastighets- eller jordregister, möjligen även sänjelott, som tillkommit genom sänjedelning före det förordnande om strandlagsförbud utfärdats för visst område. Oavsett att expropriationslagen, då fråga vore om intrång, syntes röra sig med ett liknande begrepp, borde det enligt överlantmätarens mening vara lättare att förstå och handlägga ett ersättningsärende, om man utgick från intrångets inverkan på brukningsenheten. Överlantmätaren i Skaraborgs län anför i denna del, att begreppet fastighet numera vore synnerligen uppluckrat. Än betydde det jordregisterenhet, än ett område, som i brukningshänseende utgjorde en enhet. Sådan enhet kunde bestå av en eller flera jordregisterfastigheter eller delar av en eller flera sådana i olika kombinationer. Av motiven framginge icke tydligt, vad för slags fastighet som i detta fall av-

såges. Närmast till hands torde vara att röra sig med jordregisterfastighet, men då detta icke vore självklart, borde terminologien klargöras. Saken synes få icke ringa betydelse vid framtida värderingar.

Helt avvisande till förslaget i denna del ställa sig *fastighetsägareförbundet* — vars yttrande återgivits bland de allmänna omdömena — och *skogsägareförbundet*, som anför:

I motiven till § 4 uttalar utredningen, att vid beräkning av markägarens ersättning hänsyn bör tagas till värdeförhållandena ej endast hos det område, vilket beröres av själva byggnadsförbudet, utan även till förhållandena å mark, som ligger närmast bakom förbudsområdet. I detta hänseende skiljer sig utredningens förslag från de ersättningsnormer, som gälla enligt byggnadslagstiftningen. Dessa räkna endast med värdeförändringarna inom det område byggnadsförbudet berört.

Sveriges skogsägareförbund får för sin del avstyrka, att avsteg från byggnadslagstiftningens värderingsgrunder på ovan nämnt sätt göres. Förbundet medger, att inom områden nära tätorter, där stor efterfrågan på mark för strandbebyggelse förefinnes, sådan kan komma att äga rum till större djup från stranden och sålunda i flera skikt innanför denna. I dessa fall kan givetvis de inre områdenas värde höjas genom att stranden hålles fri för gemensamt nyttjande av hela bebyggelseområdet. Men i sådana fall ligger det uppenbart i markägarens eget ekonomiska intresse att hålla stranden fri från bebyggelse. Ersättningskrav kunna emellertid då ej rimligen resas.

Ersättningskraven komma däremot att framställas i de fall, då lagens byggnadsförbud åsamkar markägaren verklig förlust. Detta kommer i främsta rummet att inträffa i sådana, kanske oftast på längre avstånd från tätorterna liggande strandområden, där efterfrågan på byggnadsmark avser partierna närmast själva stranden eller i varje fall i nära anslutning till denna, d. v. s. regelmässigt inom områden, vilka falla under förbudet. På längre avstånd från stranden belägna tomter äro i dessa områden ej begärliga och sakna marknad. Det finnes ingen anledning att draga in dessa områden i kalkylen. Förbundet får därför påyrka sådan jämkning av de i betänkandets motiv framlagda värderingsgrunderna, att kalkylen endast skall taga hänsyn till förändringarna i markvärdet inom det område, som omfattas av byggnadsförbudet.

En särskilt livlig debatt har under remissbehandlingen förts rörande det avsnitt i ersättningsproblemet som gäller huruvida med »det tidigare värdet» bör förstås värdet vid tidpunkten för förbudsläggningen eller när avslagsbeslut meddelas. Av det fyrtiotal remissinstanser som yttrat sig i denna fråga har endast ungefär en fjärdedel anslutit sig till det förra alternativet och därmed biträtt utredningens förslag, medan de övriga — bortsett från några, som ej velat taga definitiv ståndpunkt i frågan — förordat det senare alternativet och alltså instämt med reservanten, herr Cassel.

Till en början må rörande detta spörsmål här återgivas följande ur det yttrande, som avgivits av *hovrätten för Västra Sverige*:

Då hovrätten utlåter sig på denna punkt, bortser hovrätten helt från politiska synpunkter på frågan om oförtjänt värdestegring och vill se saken uteslutande från rättsliga och praktiska synpunkter. Utredningen har framhållit att markägare kan spekulera i markvärdestegring. Detta är förvisso

ett skäl till förmån för utredningens ståndpunkt; dock må framhållas att en dylik spekulation lätt kan slå fel så att markägaren i stället gör förlust. Men framhållas bör att markägare ofta ha ytterst lojala skäl för ett dröjsmål med att bebygga marken. Det kan hända att markägaren med möda sparar ihop till ett belopp som skall möjliggöra bygge. Han kan också hindras av byggnadsreglering att genomföra ett planerat bygge. Många andra s. k. lojala fall kunna tänkas. Vidare må åberopas vad reservanten i denna del anført. Fall sådant som det av reservanten framdragna är stötande ur rättvisesynpunkt. Härtill kommer att det kan uppstå mycket stora praktiska svårigheter att, kanske långt i framtiden, bestämma det värde marken hade vid en tidpunkt som ligger kanske 10—20 år tillbaka i tiden. Värderingen blir i sådant fall praktiskt sett omöjlig. Det bör emellertid framhållas att även det andra alternativet, markens värde vid tiden för ersättningsrättens uppkomst, skulle innebära olägenheter. Förvaltningsrättsliga avslagsbeslut äga i princip icke rättskraft (jfr Westerberg: Om rättskraft i förvaltningsrätten s. 527). En avslagen ansökan om dispens från strandlagsförbud kan därför teoretiskt sett upprepas så ofta markägaren själv finner anledning. Och givetvis kommer det i många fall att undan för undan göras nya dispensansökningar, avseende olika områden av en och samma fastighet. Om ersättningsrätten grundas på ett flertal avslagsbeslut, meddelade vid olika tidpunkter, uppstår frågan vilken tidpunkt som bör vara den avgörande vid beräkning av markens värde. Väljer man därvid tidpunkten för det sista avslaget, öppnas ungefär samma möjligheter till spekulation som om man stadgade att det avgörande skulle vara markens värde vid tiden för ersättningstalans väckande. Utgår man i stället från tidpunkten för det första avslagsbeslutet, åstadkommes endast att den som verkligen vill spekulera kan vänta med att ansöka om dispens, tills markvärdet synes honom lämpligt. Vidare bör anmärkas, att den fastighetsindelning som gällde vid tiden för förbudsförordnandets meddelande kan ha ändrats före avslagsbeslutet eller under tiden mellan olika avslagsbeslut och att detta kan ytterligare komplicera beräkningen.

Sammanfattningsvis yttrar hovrätten, att den beträffande valet mellan de båda alternativen för beräkning av det »tidigare värdet» icke vill uttala någon bestämd uppfattning. Vilken linje som än valdes komme den säkerligen att för domstolarna medföra ytterst invecklade och svårbedömda värderingsfrågor. Den tyngst vägande anmärkningen mot det av utredningens majoritet förordade alternativet torde vara rättvisesynpunkten. Enligt hovrättens mening vore det i hög grad önskvärt, att denna synpunkt kunde tillgodoses på ett bättre och säkrare sätt än som i förevarande fall skett. Att finna en i allo tillfredsställande lösning av frågan torde emellertid vara synnerligen svårt.

Bland dem som kritiserat majoritetens linje märkes, såsom av det föregående framgått, *länsstyrelsen i Stockholms län*, som yttrar att det ville synas som om man vid bestämningen av »det tidigare värdet» trott sig kunna hämta stöd ur vissa bestämmelser i byggnadslagen och lagen om allmänna vägar, innebärande att till grund för bestämmande av ersättning åt vederbörande markägare för intrång etc. genom planläggning eller annan reglering skall läggas markvärdet före planläggningen (regleringen). Såsom i betänkandet framhållits syftade dessa bestämmelser till att icke låta en

markägare tillgodoräkna sig den värdestegring, som mark, varom i det särskilda fallet vore fråga, underginge på grund av samhällets eget åtgörande. Någon motsvarande värdestegring torde emellertid icke vara att räkna med beträffande ett med byggnadsförbud enligt strandlagen belagt område. Det syntes länsstyrelsen icke tänkbart, att ett sådant område, genom själva regleringen skulle öka i värde. Länsstyrelsen har vidare anfört, att bestämmelsen komme att bli svårtillämpad i praktiken och att den, såsom reservanten inom utredningen påpekat, kunde leda till obilliga resultat. Även *skånska hovrätten* anser det tveksamt, huruvida man kan utgå ifrån att en värdestegring, som uppkommer efter det förordnande enligt 1 § meddelats, huvudsakligen härrör av samhällets egna åtgärder. I flertalet fall torde väl andra faktorer, exempelvis ökad efterfrågan på sportstugutomter, ha inverkat på prisbildningen. Härtill komme, att den föreslagna bestämmelsen, såsom utredningen själv påpekat, i vissa fall kunde leda till resultat, som ur rättvisesynpunkt måste te sig stötande. Hovrätten ville därför förorda, att spörsmålet toges under förnyat övervägande. *Överståthållarämbetet* har anmält sin tvekan, huruvida rättvisa och billighet tillgodosåges med förslagets ståndpunkt att med avseende å det »tidigare värdet» låta den avgörande tidpunkten vara den dag, då förordnande meddelats enligt 1 § i lagen. Ämbetet kände sig icke övertygat, att den av utredningsmännens flertal i detta hänseende åberopade jämförelsen med annan lagstiftning vore bärande. Å andra sidan vore ämbetet icke berett att utan vidare förorda den av den skiljaktige ledamoten föreslagna ersättningsregeln. Vid ett val allenast mellan dessa båda alternativ anslöte sig ämbetet dock till det sistnämnda. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* finner i likhet med reservanten många synpunkter tala för att markägaren skall äga att tillgodogöra sig den eventuella värdestegring, som marken undergått under tiden från förordnandets meddelande tills dispens från förbudet blivit avslagen, även om en sådan anordning i ett eller annat fall skulle kunna locka till en viss spekulation i värdestegring. Risker härför syntes dock ringa, då väl ett förbud med stöd av strandlagen endast i undantagsfall kunde väntas stimulera efterfrågan på byggnadstomter inom och i omedelbar närhet av förbudsområdet och därigenom åstadkomma en stegring av markvärdet. Skulle ändock så bli fallet funne länsstyrelsen det icke mer än rätt och billigt att det högre nuvärdet finge läggas till grund för ersättningens beräkning, särskilt med hänsyn därtill att för den händelse avräkning å ersättningen skulle komma i fråga på grund av nytta för annan ägarens mark genom strandens friläggning, denna nytta icke torde hänföras till tiden för förbudets tillkomst och uppskattas i enlighet med då gällande markvärde. *Länsstyrelsen i Gotlands län* finner, ehuru vissa olägenheter kunde anses förknippade med båda linjerna, övervägande skäl tala för reservanternas förslag. *Överlantmätaren i Kronobergs län* anser att det, så länge frågan om så kallad oförtjänt värdestegring icke slutligen avgjorts, bäst överensstämde med billighet och rättvisa, att markägaren finge ersättning enligt det värde, som gällde vid den tid han finge avslag på sin ansökan om att få bebygga marken. Han bleve däri-

genom jämställd i ekonomiskt avseende med grannen, som medgäves avyttra mark. En ändring av bestämmelserna på nu föreslaget sätt skulle säkerligen medföra, att lagförslaget komme att lättare accepteras av markägarna. Därmed skulle också den irritation, som kunde beräknas uppstå mellan dessa och dem, som utnyttjade marken för friluftsliv, kunna antagas komma att minska, något som för friluftsfolkets del vore av mycket stort värde.

Bland de på denna punkt starkt kritiska remissinstanserna märkas även riksförbundet landsbygdens folk, lantbruksförbundet, fastighetsägareförbundet och skogsägareförbundet. Sålunda anför riksförbundet landsbygdens folk:

Det kan konstateras, att de områden, vilka kunna komma att omfattas av ett förbud enligt strandlagen, ofta komma att vara belägna på sådant avstånd från tätbebyggda orter, att något ökat värde genom en förväntad tätbebyggelse icke kan uppkomma. Det föreligger därför enligt förbundets mening icke skäl att överflytta den i byggnadslagen fastslagna regeln till strandlagen. De i byggnadslagen gällande reglerna kunna åtminstone teoretiskt motiveras. Så är emellertid enligt förbundets mening icke förhållandet med regeln i strandlagen. Det ökade värde, som marken kan få genom ett förbud enligt strandlagen, är så problematiskt, att något skäl icke föreligger att taga hänsyn härtill. Den värdestegring, som av andra anledningar kan uppkomma, är i de flesta fall betingad av en allmän utveckling av samhällslivet, vilken kommer alla samhällsklasser till godo. Det behöver endast erinras om att genom förbättrade kommunikationer möjligheter tillskapas att besöka sådana platser, som i dagens läge anses vara alltför avlägsna. De personer, som på sådana platser bedriva t. ex. handelsrörelse, få härigenom ökade inkomster. Det måste därför vara helt felaktigt att icke också de personer, som äga strandfastigheter, komma i åtnjutande av samma förmåner. Det framlagda förslaget framstår såsom helt orimligt och omöjliggör en anpassning efter de vid varje tidpunkt aktuella förhållandena.

Riksförbundet landsbygdens folk tager i detta sammanhang upp **s c h a k t n i n g s f r å g a n** och anför:

Om en grusförekomst i dagens läge icke utnyttjas, föreligger emellertid icke hinder för att den efter ett antal år kan komma till användning. Det måste därför anses vara uppenbart obilligt, om värdet å ett markområde, varå grusförekomst finnes, skulle bedömas med utgångspunkt från dess värde vid tiden för utfärdande av ett förbud mot schaktning. Skola några möjligheter föreligga att rättvist bedöma den förlust markägaren gör genom ett förbud enligt strandlagen, måste till grund för ersättningsfrågans bedömande läggas värdet av marken vid den tid, då avslag meddelas på ansökan om tillstånd att bygga inom ett förbudsområde eller att där vidtaga andra åtgärder. Vid denna tidpunkt bör den myndighet, som har att avgöra ersättningsfrågan, bedöma denna helt med utgångspunkt från de aktuella förhållandena i samhället. Tillämpningen av denna ersättningsregel bör självfallet icke hindra, att myndigheten även tager hänsyn till sådana förhållanden, genom vilka en s. k. oförtjänt vinst uppkommit.

Lantbruksförbundet anför:

I fråga om värderingsprinciperna anser förbundet den föreslagna jämförelsen av värdena vid tiden för förordnandes meddelande och för vägran att

medge bebyggelse klart oriktig. Enligt såväl expropriationslagen som vattenlagen medges jordägaren ersättning för den skada han lider i förhållande till skadans storlek, då den inträffar. Att på sätt utredningen föreslår binda jordägarens rätt vid tidpunkten för förordnandets meddelande synes grunda sig på den uppfattning, som framförts av markutredningen och som förefanns i de tidigare framlagda förslagen till exploateringsavgifter eller indragning av markvärdestegring. Det bör därför här starkt framhållas, att ifrågasvarande tankegångar ej lett till lagstiftning och således ej heller bör komma till uttryck i den lagstiftning, detta förslag kan föranleda. Förbundet avvisar vidare utredningens argumentering till stöd för värderingsprincipen — att en markvärdestegring som möjligen inträder efter ett förordnande skulle vara oförtjänt i byggnadslagens mening — såsom helt felaktig. Eftersom strandlagstiftningen avses för orörd mark och dessutom mark i närheten av tätbebyggelse förutsättes skola behandlas enligt andra regler, kan värdestegring som inträder för mark, där förordnande meddelats, säkerligen endast i undantagsfall tillskrivas samhällets åtgärder. Den av utredningen föreslagna likheten mellan byggnadslagstiftningens regleringar och strandlagstiftningens föreligger därför icke alls enligt förbundet. Det rätta förhållandet är att strandlagstiftningen kommer att beröra mark, som måste antagas i första hand minska i värde genom det allmännas ingripande. Förbundet får därför bestämt yrka att, för såvitt förslaget genomföres trots förbundets avstyrkande, markägarens ersättning bestämmes i förhållande till skadans storlek, vid det tillfälle, då ansökan om medgivande att uppföra byggnad eller företaga annan åtgärd avslås.

Liknande synpunkter ha anförts av *fastighetsägareförbundet*.

Skogsägareförbundet påpekar i detta sammanhang, att året 1953 med all sannolikhet komme att vara ett ur jordägaersynpunkt ogynnsamt år för beräkning av strandområdenas tomtvärden. Byggnadsregleringen omfattade även byggande av villor och sportstugor samt upprätthölles med stränghet i fråga om sådana byggnader. En följd av denna situation i fråga om möjligheterna att bygga vore, att efterfrågan på tomter och byggnadsplatser för ögonblicket vore lägre än den skulle vara, därest tomtköparna ägde fri rätt att omedelbart börja bygga på förvärvade tomter. Denna temporärt minskade efterfrågan på byggnadsmark måste även verka sänkande på priset för sådan mark. Förhållandet bleve sålunda det, om utredningens förslag skulle godtagas, att den ersättning, vilken markägarna kunde tillerkännas för förlorat tomtvärde, grundades på prisläget på tomtmark under en tidsperiod, då detta prisläge varit påverkat av krisförhållandena och därför nedpressat.

Ytterligare följande remissinstanser ha anslutit sig till den av reservanten inom utredningen omfattade meningen rörande bestämningen av »det tidigare värdet», nämligen *länsstyrelserna i Västmanlands, Gävleborgs, Jämtlands och Västerbottens län, överlantmätarna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Gotlands och Kopparbergs län samt länsarkitekterna i Södermanlands, Jönköpings, Kristianstads och Västernorrlands län*.

Länsstyrelsen i Södermanlands län förordar likaledes det av reservanten inom utredningen föreslagna alternativet men tillägger att länsstyrelsen, hur än denna detaljfråga komme att lösas, icke ville mosätta sig majoritetens förslag med hänsyn till dettas förtjänster i övrigt. *Göta hovrätt* vill av

rent principiella skäl ifrågasätta, om statsmakterna i sin strävan att förhindra oförtjänt värdestegring helt böra bortse från rättvisesynpunkter markägare emellan. Det torde enligt hovrättens icke närmare utvecklade mening icke vara uteslutet att genom omformning av ersättningsreglerna mildra de olägenheter, som kunde uppstå i denna del. *Överlantmätaren och länsarkitekten i Gävleborgs län* föreslå en sådan jämkning av utredningsförslaget, att värdet skall beräknas vid tiden för förordnandets meddelande därest inte särskilda förhållanden föranleda till annat. Med sistnämnda tillägg skulle det bli möjligt att utjämna av reservanten anmärkta och andra liknande orättvisor.

Å andra sidan har, såsom redan nämnts, ett tiotal av de omkring fyrtio remissinstanser som yttrat sig i frågan uttryckligen — om än i vissa fall med tvekan — biträtt majoritetens förslag, enligt vilket värdet skall beräknas efter förhållandena vid förbudsläggningen, dock med beaktande av förskjutningar i penningvärdet. Sålunda anför *länsstyrelsen i Kopparbergs län*, att denna föreskrift om »det tidigare värdet», som i huvudsak hämtats från byggnadslagens bestämmelser om ersättning för vissa inskränkningar i byggnadsrätten genom planläggning, enligt länsstyrelsens uppfattning gäve uttryck för en riktig princip, enär markägaren härigenom betoges möjlighet att genom att själv välja tidpunkt för anhängiggörandet av ersättningskravet spekulera i markvärdestegring och tillgodogöra sig en oförtjänt vinst. Denna möjlighet skulle däremot stå öppen om — såsom herr Cassel i sitt särskilda yttrande förordat — man skulle utgå från markens värde vid en tidpunkt, då ansökan om tillstånd till bebyggelse blivit slutligen avslagen, d. v. s. i det ögonblick då rätten till ersättning inträdde. Med denna sin principiella inställning till ersättningsfrågan ville länsstyrelsen dock framhålla, att regeln om det »tidigare värdet» icke torde kunna hävdas med samma styrka vid bestämmande av ersättning enligt strandlagen som vid bestämmande av ersättning enligt byggnadslagen. I det senare fallet kunde man i regel peka på en positiv åtgärd — planläggning — från det allmännas sida, som ofta medförde en markvärdestegring, medan det i det senare fallet vore fråga om en rent negativ åtgärd — förbud — som endast i undantagsfall torde åstadkomma någon värdeökning. Det torde dock enligt länsstyrelsens mening stöta på betydande praktiska svårigheter att i sistnämnda fall lösa ersättningsfrågan på annat sätt än utredningen föreslagit. *Länsstyrelsen i Hallands län* anför att, även om vissa skäl kunde anses tala till förmån för den av herr Cassel framförda synpunkten, länsstyrelsen vid övervägande av samtliga på denna fråga inverkan omständigheter dock funnit sig böra i princip tillstyrka utredningens förslag, enligt vilket ersättning icke skall utgå för värdestegring som uppkomme efter det förordnande om byggnadsförbud meddelats. *Länsstyrelsen i Värmlands län* anser visserligen, att reservantens förslag ur rättvisesynpunkt måste anses äga ett företräde framför majoritetsförslaget men tillägger att det, då det sistnämnda förslaget byggde på utformningen av motsvarande regler i byggnadslagen, kunde vara tveksamt om en avvikelse borde ske i

förevarande lagstiftning. Även *länsarkitekten i länet* framhåller, att det knappast kunde vara konsekvent att i detta sammanhang göra avsteg från den i byggnadslagen redan knäsatte principen att en markägare vid fråga om ersättning för intrång eller inlösen av mark icke skall få tillgodoräkna sig s. k. oförtjänt markvärdestegring, som inträtt efter exempelvis ett förbuds tillkomst. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* yttrar, att den av majoriteten föreslagna regeln helt naturligt komme att i många fall framstå såsom obillig för sådan ägare, som bleve vägrad dispens från ett av länsstyrelsen meddelat förbud och därigenom icke finge samma möjligheter att tillgodogöra sig uppkommande stegring av markvärdet som den markägare, vilken finge tillstånd att utan hinder av förbudet exploatera sin mark i större eller mindre utsträckning. Att, såsom ifrågasatts, låta markens värde vid den tidpunkt, då ansökan om tillstånd till bebyggelse slutligen avslagits, bli avgörande i stället för värdet vid den tid, då länsstyrelsens förordnande meddelades, syntes emellertid knappast möjligt. Såsom utredningen påpekat skulle ju det allmänna då komma att åläggas skyldighet att betala ersättning för oförtjänta spekulationsvinster, som kunnat göras om strandförbud ej funnits. Då någon bättre lösning av ersättningsfrågan icke syntes kunna anvisas, ville länsstyrelsen icke motsätta sig den föreslagna bestämmelsen om skadeersättning.

Länsarkitekten i Stockholms län yttrar att det, under förutsättning att med markens värde vid förbudets utfärdande avsåges dess realvärde och att vid ersättningens bestämmande hänsyn toges till penningvärdets förändringar, syntes honom som om majoritetens linje skulle kunna godtagas, även om han vore tveksam på denna punkt. I detta sammanhang må erinras om det förut återgivna yttrandet av *Svea hovrätt*, i vilket hovrätten — utan att yrka någon ändring i majoritetens förslag — understrukt vikten av att markens realvärde lades till grund vid bedömningen.

Överlantmätaren i Örebro län ansluter sig till majoritetens förslag och anför beträffande det av reservanten anförda exemplet, att strandlagsförbudets verkningar i princip icke syntes skilja sig från resultatet i det fall att jämlikt byggnadslagen en av de tre fastighetsägarna vägrades rätt till tätbebyggelse men de två övriga erhöle sådan rätt.

Överlantmätaren i Skaraborgs län anför:

Det torde ej vara klart, att värdet skall räknas vid tiden då förordnande enligt strandlagen meddelades. Om det blir så, att av flera markägare några få tillstånd att uppföra byggnad under det att andra närliggande ej erhålla dylik rätt, lär detta väl i regel vara av den anledningen, att sistnämnda mark är bättre ur fritidssynpunkt, den innehåller t. ex. bättre badstrand, trevligare terräng eller bättre framkomstmöjligheter. Det kunde då synas obilligt, om sådan mera begärlig tomtmark skulle ersättas lägre än närliggande av sämre slag. Eftersom här i allmänhet är fråga om glesbebyggelse med begränsad bebyggelseexploatering, kan skäl synas tala för att ersättning beräknas efter ett för området utjämnat tomtvärde vid tiden för den påtänkta bebyggelsen. Det är å andra sidan antagligt, att prisvariationer av nyssnämnda orsaker finnas på närliggande markstycken redan vid tiden för förordnandets meddelande och att eventuellt högre *realvärde* på en bättre mark vid en värdering befinnes lika högt eller högre än värdet på närliggande sämre mark

vid tiden för värderingen. Det kan ej nu bedömas, hur värderingspraxis kan komma att utbildas i detta avseende, men jag anser troligt med hänsyn till vad jag sist sagt, att den föreslagna värderingsregeln kommer att leda till för berörda parter godtagbara resultat.

Slutligen må i detta avseende nämnas att enligt *länsarkitekten i Kopparbergs län* rättvisekraven syntes bli i någon mån tillgodosedda, samtidigt som en spekulatio*n* i markvärdestegring nöjaktigt kunde bemästras, om ersättningen i stället för att i regel utgå såsom ett engångsbelopp normalt utginge med visst årligt belopp, med rätt för den ersättningsberättigade att vid ändrade förhållanden, exempelvis penningvärdeförsämring o. dyl., erhålla omprövning av ersättningsbeloppet.

Utredningens förslag att det i princip skall ankomma på statsverket att gälda ersättning enligt strandlagen har i stort sett lämnats utan erinran i yttrandena.

Länsstyrelserna i Skaraborgs, Gävleborgs och Kopparbergs län dela uttryckligen utredningens uppfattning i denna del. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anför, att det med hänsyn till vederbörande kommuners intresse och gagn av ett förbud mot uppförande av byggnad m. m. inom strandområde kunde sättas i fråga, om det icke vore skäl att vederbörande kommuner själva finge bidra till ersättningen efter den nytta envar kommun kunde beräknas ha av förbudet. Om staten bundes vid ersättningsskyldigheten, kunde å andra sidan vissa praktiska fördelar nås, vilka kunde bli av stor betydelse för lagstiftningens genomförande. *Länsstyrelsen* avsåg här särskilt den större villighet, som kunde förväntas förekomma hos kommunerna att medverka till (tillstyrka) ett strandlagsförbud, därest staten ensam svarade för skadeersättningen. *Länsarkitekten i Stockholms län* anför att, även om man kunde ifrågasätta om kronan skulle vara den ersättande parten när vissa stränder frilades till fromma för en viss stadsbefolkning, det med hänsyn till den temporära omflyttningen av stora grupper medborgare från ett län till ett annat under sommaresemestern icke syntes orimligt, att frågan om ersättningen löstes på föreslaget sätt. De stora städerna må ändock för sina särskilda behov inköpa egendomar för olika arter av friluftsliv, såsom exempelvis Stockholms stad köpt egendomar i Stockholms län. Även enligt *överlantmätaren i Uppsala län* tala svårigheterna att i många fall göra en rättvis bedömning av olika kommuners nytta för att ersättningsskyldigheten skall stanna på staten. Även *överlantmätaren i Skaraborgs län* ansluter sig till utredningens förslag. Eftersom det i de allra flesta fall vore invånarna i tätorterna, som utnyttjade allemansrätten vid stränderna, hade det visserligen syntes rimligt, att tätortskommun åtminstone till någon del skulle svara för uppkommande ersättningar. Genom kommunala åtgärder, t. ex. insättande av bussar, kunde nämligen allmänheten i stor utsträckning dirigeras åt bestämt håll och i högre grad än normalt taga viss strand i anspråk med åtföljande krav på att dispens från förbudsbestämmelser icke medgäves. Det syntes rimligt, att kommuner i t. ex. dylika fall bleve medansvariga i kostnaderna. De praktiska synpunkter, för vilka utredningen redogjort,

borde emellertid väga tungt och förfarandet torde både för det allmänna och den enskilda markägaren bli enklare, därest kronan påtoge sig gäldandet av kostnaderna.

Några remissinstanser anse emellertid, att kommunerna böra dela kostnaderna med staten. Sålunda anför *statskontoret*, att då det — på sätt i betänkandet framhållits — enligt hälsovårdsstadgan ålåge kommun att sörja för att, där så kan ske, tillgång till bad i öppet vatten beredes befolkningen, statskontoret hölle före, att lagbestämmelserna borde så utformas, att ersättningsskyldigheten i första hand komme att åvila kommunerna och först i andra hand statsverket. En överarbetning av författningstexten i sådant syfte borde därför enligt ämbetsverkets mening ske, därvid tillika borde närmare regleras en eventuell fördelning av uppkommande kostnader mellan vederbörande kommuner och staten. Även *länsstyrelsen i Kronobergs län* kritiserar utredningens förslag i denna del och anför:

Utredningen har funnit att kommunerna icke böra åläggas några direkta skyldigheter i förevarande hänseende. Detta utesluter enligt utredningens mening icke att kommunerna i vissa fall frivilligt bidra till kostnaderna för genomförande av strandregleringen. Länsstyrelsen anser det föga troligt att kommunerna skulle kunna förmås att frivilligt bidra till dessa kostnader. Däremot torde fall kunna inträffa då en kommun kan visas ha så stor fördel av ett strandförbud att det kan anses rimligt att kommunen bidrager till kostnaderna. Kommunerna ha en viss skyldighet att främja invånarnas friluftsliv. Enligt hälsovårdsstadgan skola de sörja för att, där så ske kan, befolkningen beredes tillgång till bad i öppet vatten. Denna skyldighet får givetvis icke eftersättas därför att vissa strandområden med stöd av strandlagen bevaras såsom rekreationsplatser för allmänheten. Om ett dylikt strandförbud sammanfaller med en kommuns stråvan att bevara området i fråga för befolkningens friluftsliv, synes det rimligt att kommunen bidrager till kostnaderna för strandregleringens genomförande. Möjlighet att ålägga en kommun bidragsskyldighet i ett dylikt fall synes böra finnas, dock endast om synnerliga skäl tala för att kommunen bör lämna bidrag.

Överlantmätaren i Gotlands län anser, att städer och andra tätortskommuner böra svara för alla kostnader, som i första hand anses erforderliga för dess invånare, och *länsarkitekten i Jämtlands län* finner det ej fullt rättvist att kronan alltid skall stå för ersättningen. Saken borde ligga annorlunda till om byggnadsförbudet begärts av samhälle eller kommun eller annars vore av huvudsakligt värde för dess befolkning.

I samband med denna redogörelse för remissinstansernas inställning till frågan vem som skall gälda intrångsersättning enligt strandlagen må här återgivas några uttalanden i anledning av den av utredningen diskuterade men avvisade tanken att låta skadan för en fastighet i viss mån bäras av en grannfastighet. I denna fråga har *länsstyrelsen i Södermanlands län* ifrågasatt, huruvida icke markägare som gjort en vinst på ett byggnadsförbud borde åläggas skyldighet att bidra till ersättningen för den skada som åsamkades andra jordägare på grund av samma förbud. Samma tankegång har framförts av *länsarkitekten i Kopparbergs län*.

Endast i några få yttranden behandlas utredningens förslag att frågan huruvida ersättning må utgå skall bedömas efter den fastighetsindelning som gällde vid tiden för förordnandets meddelande. Sålunda anför *länsarkitekten i Södermanlands län*, att denna regel förefölle oklar, då som bekant t. ex. i Södermanlands län rådde det förhållandet, att cirka hälften av de registrerade sommarstugorna låge på förhyrd mark. Detta gällde icke endast Nyköpings och Eskilstunas sommarstuguområden utan i stor utsträckning även enskilda markägare. Vidare må nämnas att *överlantmätaren i Gotlands län* förklarar sig helt instämma i följande uttalande av ledamoten i fastighetsbildningssakkunniga, distriktslantmätaren Lundström:

Enligt 4 § sista stycket skall frågan huruvida ersättning skall utgå bedömas efter den fastighetsindelning som gällde vid tiden för förordnandets meddelande. Om en person äger flera fastigheter som helt eller delvis äro belägna inom förbudsområdet skall ersättningsfrågan bedömas för varje fastighet för sig. Skada för den ena fastigheten får sålunda ej kvittas mot nytta för den andra. Detta lär medföra att ersättningen blir högre ju mer parcellerat strandområdet är. Om markägaren efter det att strandförordnande meddelats låter sammanlägga alla sina fastigheter äger han dock att åtnjuta den högre ersättning som skulle utgått om den tidigare fastighetsindelningen ännu bestått. — Utredningen torde ha syftat endast på det fall där fastighet *delats* efter det att strandförordnande meddelats men detta bör då också framgå av lagtexten.

Vad slutligen beträffar frågan huruvida intrångsersättning skall utgå i form av engångsbelopp eller med periodiska bidrag må nämnas, att denna fråga berörts i ett tiotal yttranden. Meningarna på denna punkt gå rätt starkt i sär.

Statskontoret understryker utredningens uttalande, att årlig gottgörelse i anledning av byggnadsförbud m. m. endast borde utgå i undantagsfall med hänsyn till de svårigheter av administrativ art, som vore förenade med en sådan ersättningsform. *Länsstyrelsen i Kalmar län* betonar under åberopande av samma argument, att årliga bidrag böra ifrågakomma endast då ersättningsbeloppet vore av mera betydande storleksordning. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* ifrågasätter om icke de praktiska olägenheterna av årliga utbetalningar, särskilt för den utbetalande myndigheten, i de flesta fall skulle bli så stora att man endast borde föreskriva att engångsbelopp skola utgå. Om det vore ovisst vilken bebyggelse som på lång sikt borde tillåtas, kunde förbud meddelas för ett visst antal år och engångsersättningen beräknas efter antalet år. Förbudsfrågan skulle om så befundes erforderligt sedan kunna omprövas före förbudstidens utgång. Utredningen hade anfört, att ersättning kunde tänkas utgå med årliga belopp även då fråga vore om ett bestående intrång. I ett dylikt fall skulle enligt länsstyrelsens mening olägenheterna av årliga utbetalningar bli så stora, att länsstyrelsen bestämt förordade engångsersättning. I detta sammanhang må nämnas att *statens fritidsnämnd* påpekat vissa konsekvenser ur skattesynpunkt av en bedömning efter den ena eller den andra linjen. Nämnden uttalar sålunda, att en-

gångsbelopp torde vara skattefria, medan årliga belopp torde bli skattebelagda i likhet med avkastningen av engångsersättning. När markägaren erhöle ersättning på en gång, hade han även möjlighet att placera beloppet så, att han i viss mån säkerställde sig vid en eventuell inflation. En sådan möjlighet för markägaren förelåge emellertid icke i de fall, där ersättning skulle utgå med årliga belopp. Det syntes därför som om ersättning med årliga belopp borde kunna bestämmas utgå allenast efter begäran av markägaren, därest icke intrånget vore begränsat till några få år. *Riksförbundet landsbygdens folk* anser, att under begreppet »ändrade förhållanden» även böra kunna falla penningvärdeförsämringar, och att således en markägare skall äga rätt att påfordra omprövning av årliga belopp, då väsentligt ändrade förhållanden i detta avseende inträtt.

Några instanser ha återigen ifrågasatt, om icke huvudregeln borde vara ersättning med årliga belopp. Sålunda anför *länsarkitekten i Kristianstads län* med instämmande av *länsstyrelsen i länet*:

Engångsersättning måste förutsätta att visst område för all framtid blir belagt med byggnadsförbud. Skulle förbudet upphävas borde markägaren bliva återbetalningsskyldig. Det torde över huvud taget vara svårt för att icke säga omöjligt att förutse, om ett förbud skall gälla för all framtid. Ändrade förhållanden kunna inträda, exempelvis som en följd av en framtida planläggning. Det kan därför ifrågasättas, om icke som regel ersättning bör utgå med årliga belopp, som kunna omprövas, när ändrade förhållanden inträda.

Samma mening uttalas av *länsarkitekten i Blekinge län*. *Överlantmätaren i Hallands län* är inne på en liknande tankegång och anför att, om det kanske inom endast några få år efter det engångsersättning utgått visade sig att fastigheten borde upplåtas för tätbebyggelse, markägaren skulle komma att få utnyttja sin mark i en avsevärt större omfattning än som var förutsatt, då ersättning på grund av strandlagsförbudet lämnades. Markägaren skulle därigenom få denna ersättning som en extra ersättning utöver vad han kunde utvinna genom markens användning för tätbebyggelse. Detta förhållande torde vid lagtillämpningen kunna medföra avsevärda svårigheter vid gränsdragningen mellan områden, som böra upplåtas för tätbebyggelse, och områden som även på lång tid sett böra få användas för enbart glesbebyggelse. Det syntes därför bli svårt att i praktiken så skarpt särskilja gles- och tätbebyggelse som strandutredningen förutsatt. Förhållandena inom Hallands län torde med hänsyn till det anförda även få till följd att ersättningsbeloppen — trots alla därmed förenade olägenheter — i många fall borde bestämmas att utgå med årliga belopp. Även *länsstyrelsen i Västerbottens län* har ansett, att man borde beakta det fall att markägaren tillerkänts engångsersättning men sedermera tillätes att utnyttja sin mark för bebyggelse. I brist på stadgande härom torde han — yttrar *länsstyrelsen* — få behålla utgiven ersättning, som därigenom komme att utgöra en obehörig vinst.

Departementschefen.

Jämlikt sina direktiv har strandutredningen verkställt en ingående undersökning av frågan om ersättning för den förlust som en markägare kan lida genom att han till följd av ett ingripande med stöd av den planerade strandlagstiftningen icke får bebygga sin fastighet i enlighet med vad som eljest varit tillåtet inom ramen för glesbebyggelserätten. Det är uppenbarligen skador av detta slag, som strandlagstiftningen kan förorsaka och som det därför nu blir fråga om att ersätta. Däremot bör, såsom utredningen framhållit, någon ersättning till jordägaren i och för sig icke utgå endast på den grund att allmänheten allt framgent som hittills får fritt färdas inom vissa strandområden. Såsom jag upprepade gånger framhållit är ju syftet med lagstiftningen icke att utvidga allemansrätten utan endast att inom rimliga gränser bevara möjligheterna för allmänheten att bada och idka friluftsliv i närheten av vissa stränder, som gemene man enligt vedertagna rättsgrundsatser nu äger att fritt beträda. I anledning av de farhågor, som från några håll uttalats för att de av lagen berörda strandområdena skulle komma att utnyttjas mera intensivt än vad jordägaren skäligen borde vara skyldig att tåla, vill jag erinra om att meningen med strandlagstiftningen — för att anknyta till vissa under lagrådsgranskningen av förslaget till provisorisk strandlag använda uttryckssätt — ej är att allenast skapa ett eller annat reservat, dit allmänheten skulle samlas, utan att trygga möjlighet för dem som önska tillbringa lediga dagar i den verkligt orörda naturen att sprida sig över större områden av denna karaktär. Från denna utgångspunkt torde de nyssnämnda farhågorna för ett mera intensivt utnyttjande av förbudsbelagda strandområden få anses betydligt överdrivna. Jag vill i detta sammanhang även erinra om de bestämmelser till skydd mot nedskräpning i naturen, som avses skola komma att inflyta i den blivande naturskyddslagstiftningen.

Vid utformningen av sitt förslag i ersättningsfrågan har strandutredningen funnit sig böra i princip anknyta till den ersättningsregel, som enligt 1947 års byggnadslag gäller beträffande inskränkning i byggnadsrätten genom planläggning. Utredningen har med andra ord ansett, att det avgörande bör vara huruvida ett uppenbart missförhållande föreligger mellan den användning, marken kan få med ett enligt strandlagstiftningen gällande förbud mot bebyggelse, och markens värde, om sådan inskränkning i bebyggelserätten ej funnes. Såsom i betänkandet framhållits har denna regel nu använts inom byggnadslagstiftningen i ett tjugutal år för att reglera liknande förhållanden och den har även efterbildats i lagen om allmänna vägar. Jag delar utredningens uppfattning, att denna inom närstående rättsområden prövade regel måste anses väl ägnad att — med en eller annan av de speciella strandförhållandena betingad jämkning, som dock icke rubbar själva principen — upptagas i strandlagstiftningen. I några yttranden har man emellertid reagerat mot att ersättning icke skulle ifrågakomma med mindre än att ett uppenbart missförhållande föreläge mellan utnyttjandemöjlighet och markens värde. Det har sålunda gjorts gällande, att en på detta sätt utformad ersättningsregel komme att drabba jordägaren orättvist hårt och att

han rätteligen borde erhålla gottgörelse för all skada som tillskyndades honom genom ett förbudsförordnande, oberoende av om skadan vore mindre eller större. I anledning härav vill jag med bestämdhet hävda, att förhållandena på strandlagstiftningens område omöjligen kunna — vare sig beträffande bevissvårigheter eller eljest — anses vara så särpräglade, att det finnes grundad anledning att för strandlagstiftningens del ändra den i den allmänna byggnadslagstiftningen och i lagen om allmänna vägar fastslagna principen. Det vore för övrigt icke rimligt att på detta område ersätta ett hur obetydligt intrång som helst.

Såsom utredningen påpekat innebär ett förbudsförordnande i och för sig endast att bebyggelsen inom ett visst område lägges under länsstyrelsens kontroll men icke ett slutgiltigt förbud mot områdets bebyggande för villa- eller sportstugeändamål. Huruvida området trots byggnadsförbudet kommer att få bebyggas och var bebyggelsen i så fall får placeras, avgöres först i samband med att länsstyrelsen prövar en ansökan om dispens från förbudet. Om lagstiftningen utformas på detta sätt, måste det anses vara en given följd, att själva förbudsförordnandet icke kan utgöra tillräcklig grund för ett ersättningsanspråk. Innan länsstyrelsen prövat en ansökan om dispens från byggnadsförbudet, vet man ju ännu icke hur stort intrånget i jordägarens dispositionsrätt över marken slutgiltigt blir och alltså ej heller om något uppenbart missförhållande mellan utnyttjandemöjlighet och värde uppstått. Jag kan alltså icke ansluta mig till den i några yttranden framförda tanken, att ersättning borde utgå redan på den grund att själva byggnadsförbudet kan tänkas ha den för markägaren menliga effekten, att områdets begärlighet som köpeobjekt minskas. Även om en sådan effekt understundom skulle inträda, är det ju ingalunda säkert att den kommer att bestå efter dispensprövningen. I detta sammanhang är jag emellertid angelägen att understryka ett önskemål av stor praktisk betydelse, nämligen att länsstyrelsen redan första gången den får anledning att taga ståndpunkt till en ansökan om dispens från byggnadsförbud beträffande en viss fastighet — och det icke av omständigheterna tydligt framgår, att ansökningen endast tager sikte på en bestämd byggnadsplats — söker lämna ett klart besked huruvida bebyggelse över huvud kan medgivas inom den förbudsbelagda delen av fastigheten och, vid jakande svar på denna fråga, också från början åtminstone i stora drag angiver platsen för den eller de byggnader, vilkas uppförande länsstyrelsen icke har anledning att motsätta sig. Det förefaller mig, som om svårigheterna att beakta detta önskemål icke borde vara oöverkomliga med hänsyn till att en översiktlig strandplanering ju ändock, enligt vad förut framhållits, skall äga rum så snart som möjligt efter förbudsläggningen.

Utredningen har föreslagit, att ersättning icke skall utgå vid jämkning i fråga om byggnads placering. Det skulle alltså ej under några förhållanden kunna bli fråga om gottgörelse till markägaren, om denne fullt ut finge utnyttja den rätt till glesbebyggelse inom ett förbudsbelagt område som han principiellt har, låt vara att han måste underkasta sig en jämkning inom förbudsområdet beträffande placeringen av byggnaderna och t. ex. förlägga

dem på anvisad plats på något avstånd från själva stranden. Den kritik som under remissbehandlingen riktats mot utredningens ståndpunkt i denna del synes mig böra beaktas. I fråga om den glesbebyggelse vid stränder, som det här gäller, har spörsmålet om byggnadernas placering en så särpräglad betydelse, att man icke gärna kan draga några slutsatser från den allmänna byggnadslagens reglering av tätbebyggelse. Grundsatsen att ersättning skall utgå då ett uppenbart missförhållande föreligger mellan utnyttjandemöjlighet och markens värde torde här böra gälla ej endast då detta resultat följer av att bebyggelse icke medgivits i den omfattning som eljest varit tillåtet utan även då ett sådant missförhållande uppstår till följd av att bebyggelse ej fått ske på önskad plats. Jag vill emellertid betona, att denna jämkning icke är avsedd att innebära någon praktiskt sett väsentlig avvikelse från vad utredningen föreslagit. I likhet med exempelvis hovrätten för Västra Sverige utgår jag nämligen från att något »uppenbart missförhållande» i regel icke uppkommer, därest byggnadsplatsen visserligen flyttas från ett av fastighetsägaren tillämnat läge till ett annat, men detta senare likväl är lämpligt såväl ur byggnadssynpunkt som med hänsyn till fastighetens utformning och ändamål. Markägaren skall sålunda icke kunna vinna några fördelar ur ersättningssynpunkt genom att framställa extrema yrkanden i fråga om byggnadernas placering, t. ex. ytterst ute på vackra uddar eller högt uppe på utsatta strandkanter, därest bebyggelsen utan större olägenhet för markägaren kan förläggas till annan plats.

I likhet med utredningen anser jag, att frågan om gottgörelse på grund av ett med stöd av den planerade lagstiftningen meddelat byggnadsförbud icke kan avgöras med hänsyn blott till själva förbudsområdet. Det ligger nämligen i öppen dag, att verkningarna av ett byggnadsförbud kunna sträcka sig även till mark som är belägen intill förbudsområdet och att såväl skada som nytta kan tänkas uppkomma för denna närliggande mark. Såsom under diskussionen av förslaget till provisorisk strandlag från skilda håll vitsordades är i detta hänseende särskilt att märka att, om de närmast invid stranden belägna områdena hållas fria från bebyggelse, den innanför liggande marken ofta torde bli mera begärlig än eljest och därmed exploateringsbar i en utsträckning som måhända icke alls varit möjlig för den händelse de yttersta områdena bebyggs. Om läget verkligen är sådant, bör det givetvis ligga i varje ekonomiskt insiktsfull jordägares eget intresse att oberoende av en eventuell förbudsläggning söka höja det exploateringsbara områdets sammanlagda värde genom att hålla stranden fri för gemensamt nyttjande. Den omständigheten att markägaren har nu angivna möjlighet även om något förbudsförordnande ej meddelats kan emellertid omöjligen, såsom från vissa håll gjorts gällande, anses utgöra ett argument mot att vid ersättningens bestämmande jämväl beakta eventuell nytta för mark intill förbudsområdet. Ty om hänsyn endast finge tagas till själva förbudsområdet, skulle ju jordägaren komma i ett bättre läge än vad som varit fallet därest något byggnadsförbud ej hade meddelats. De praktiska svårigheterna att bestämma omfånget av den mark, vars utnyttjande påverkas av förbudet, torde icke böra överdrivas.

Nu har emellertid i en del yttranden framhållits, att en sådan »influensregel» — hur välgrundad den i och för sig än vore — likväl icke borde uppställas i en strandlag med hänsyn till att den allmänna byggnadslagstiftningen icke innehåller någon motsvarande regel. Denna omständighet kan dock enligt min mening icke rimligen få anses utgöra något hinder för att vid behandlingen av de ersättningsproblem som här föreligga taga hänsyn till de särskilda förhållanden, som göra sig gällande på strandlagstiftningens område. Finner man det uppenbart, att ett med stöd av strandlagstiftningen meddelat byggnadsförbud kan medföra nytta eller skada även för annan mark än den som ingår i själva förbudsområdet, höra konsekvenserna härav också tagas. Det måste därför vara riktigt att beakta skada och intrång å både förbudsbelagd mark och å annan mark som påverkas av förbudet samt att från skadan avräkna den nytta som kan uppkomma å förbudsområdet och därtill gränsande mark — allt självfallet under förutsättning att de olika områdena tillhöra samma ägare. Önskvärt vore härvid att hänsyn kunde tagas till all den i samma ägares hand befintliga mark, vars utnyttjande genom ett byggnadsförbud påverkas i den ena eller den andra riktningen. Men av praktiska skäl, främst med hänsyn till in-teckningshavarnas ställning, torde det vara ofrånkomligt att såsom utredningen föreslagit begränsa influensregeln till mark inom en och samma fastighet. Beträffande innebörden av begreppet fastighet läser i detta sammanhang någon annan möjlighet icke stå till buds än att hålla sig till registerenheten.

Enligt utredningen skall vid jämförelsen mellan utnyttjandemöjlighet och värde hänsyn städe tagas till hela förbudsområdet. Det är emellertid att märka, att även inom detta område kan finnas mark, vars utnyttjande icke påverkas i vare sig negativ eller positiv riktning genom inskränkningen i bebyggelserätten. Det synes därför riktigast att utforma ersättningsbestäm-melsen så, att jämförelsen mellan utnyttjandemöjlighet och värde avser endast den mark — den må vara belägen inom eller utom förbudsområdet — vars utnyttjande verkligen påverkas av den skedda inskränkningen i glesbebyggelserätten.

I likhet med utredningen anser jag det icke praktiskt möjligt att låta skadan för en fastighet i viss mån bäras av en grannfastighet.

Förut har framhållits att ersättning med anledning av ett byggnadsförbud i princip skall utgå under förutsättning att ett uppenbart missförhållande föreligger mellan den användning, marken kan få trots byggnadsförbudet, och markens värde. Frågan är då, huruvida med detta värde bör förstås värdet vid tidpunkten för förbudsläggningen eller värdet den dag då förbudet blir definitivt genom att ansökan om dispens från byggnadsförbudet helt eller delvis avslås. Utredningen har i detta avseende på närmare anförda skäl föreslagit den förra lösningen eller med andra ord att hänsyn skall tagas till det »tidigare» värdet, varvid emellertid bör beaktas att utredningen med det tidigare värdet avsett markens *realvärde* vid den tidpunkt då inskränkningen i bebyggelserätten inträdde.

Vid bedömningen av detta spörsmål kan man icke underlåta att fästa

stor vikt vid det förhållandet, att den allmänna byggnadslagstiftningen knä-satt principen om det »tidigare» värdet, d. v. s. att denna lagstiftning vid jämförelse mellan utnyttjandemöjlighet och värde utgår från värdet före planläggningen. Värdestegring som uppkommer efter denna tidpunkt tages följaktligen icke i betraktande. Samma princip gäller i fråga om förbud mot bebyggelse enligt lagen om allmänna vägar. Många av de remissinstanser, som hävdad att jämförelsen nu borde avse tidpunkten vid dispensprövning-
en, ha framhållit att en planläggning enligt den allmänna byggnadslagstift-ningen innebure ett mera positivt ingripande från samhällets sida än vad som vore fallet med en förbudsläggning enligt den planerade strandlagstift-ningen. Denna invändning har utan tvivel ett visst berättigande — låt vara att en sådan förbudsläggning icke enbart är av så negativ innebörd som i vissa yttranden gjorts gällande. Men såtillvida föreligger otvivelaktigt en likhet mellan den markvärdestegring som kan uppkomma inom ett planlagt om-råde och den höjning av markvärdet som kan inträda beträffande ett för-budsbelagt strandområde, att anledningen till värdestegringen i båda fallen regelmässigt är att söka i åtgärder, till vilka jordägaren själv icke på något sätt medverkat. När det gäller planlagd mark, har värdestegringen visserligen i allmänhet föranletts av samhällets egen utveckling, medan en motsvarande värdestegring beträffande förbudsbelagda strandområden vanligen torde vara betingad av att en närbelägen tätort utvidgats åt det håll där strandområ-
dena äro belägna eller att nya eller förändrade kommunikationsleder anord-nats dit. I båda fallen är det emellertid fråga om en allmän samhällsutveck-ling och icke om åtgärder från jordägarens egen sida. De skäl som föranlett lagstiftaren att i den allmänna byggnadslagstiftningen utgå från värdet vid tidpunkten vid planläggningen göra sig följaktligen även gällande på strand-lagstiftningens område till förmån för den av utredningen föreslagna lös-ningen.

Mot det andra tänkbara alternativet eller att låta dagen för avslagsbeslu-tet vara avgörande talar, såsom utredningen framhållit, särskilt den omstän-digheten att markägaren i så fall skulle ha möjlighet att spekulera i mark-värdestegring. Han skulle då nämligen kunna avvakta den för honom lämp-
ligaste tidpunkten och vänta med sin dispensansökan och därmed med sitt ersättningskrav tills en markvärdestegring, av andra orsaker än penningvär-dets fall, faktiskt inträtt. Det kan icke vara rimligt att av allmänna medel utgiva ersättning för en sådan spekulationsvinst. Intresset av att så icke sker måste anses väga tyngre än jordägarens intresse av att i fall då dröjs-målet med hans dispensansökan har en fullt naturlig förklaring och alltså icke alls bottnar i någon spekulation få tillgodoräkna sig ett värde, som bygger på förhållandena vid tiden för avslagsbeslutet.

Mot förslaget att lägga det vid tidpunkten för förbudsförordnandet gällan-de markvärdet till grund vid ersättningsens bestämmande har under remiss-behandlingen också invänts, att det allt eftersom tiden går måste erbjuda ökade praktiska svårigheter att få fram detta värde. Denna invändning kan icke fränkännas ett visst berättigande, men samma svårigheter göra sig gäl-

lande även på den allmänna byggnadslagstiftningens område och de torde varken i det ena eller det andra fallet böra överdrivas.

Vad härefter beträffar de av reservanten inom utredningen anförda rättviseskälen mot förslaget i denna del vill jag i anledning av det av honom anförda exemplet framhålla, att verkningarna av ett strandbebyggelseförbud enligt detta exempel i princip icke torde skilja sig från resultatet i de fall då jämlikt byggnadslagen en av flera fastighetsägare vägras rätt till tätbebyggelse men de övriga erhålla sådan rätt. Dylika konsekvenser äro ofrånkomliga vid all bebyggelsereglering. Såsom utredningen framhållit måste det emellertid anses oriktigt att, allenast av den anledningen att möjlighet kan finnas för vissa markägare att göra sig oförtjänt vinst om markvärdet stiger, ålägga det allmänna skyldighet att betala andra markägare ersättning för att icke också de fått uppbära en liknande vinst.

På grund av vad nu anförts vill jag ansluta mig till utredningens förslag på denna punkt och alltså förordna, att markvärdet vid tidpunkten för förbudsläggningen tages till utgångspunkt vid ersättningens bestämmande. Jag vill emellertid framhålla, att samma tidpunkt skall vara avgörande när man bestämmer, om utnyttjandet av förbudsområdet och intilliggande mark påverkats av byggnadsförbudet (jfr s. 121 överst i betänkandet). Därjämte vill jag understryka, att det städse är realvärdet vid tidpunkten för förbudsläggningen som skall tagas i beaktande och att alltså förhållandena vid tidpunkten för avslagsbeslutet såtillvida komma att få betydelse, att hänsyn skall tagas till förändringar i penningvärdet, som inträffat mellan förbudsläggningen och avslagsbeslutet.

I likhet med utredningen anser jag, att frågan huruvida gottgörelse skall utgå bör bedömas med hänsyn till den fastighetsindelning, som gällde vid tiden för förbudsläggningen. En motsvarande princip har sedan ett tjugotal år tillbaka gällt på den allmänna byggnadslagstiftningens område utan att veterligen förorsaka några svårigheter vid tillämpningen. Det i ett remissyttrande berörda fallet, att markägaren efter förbudsläggningen låter sammanlägga flera av förordnandet berörda fastigheter, torde vara föga praktiskt. Att för strandlagstiftningens del särskilt reglera detta fall synes ej erforderligt.

Beträffande frågan huruvida intrångsersättning bör utgå som engångsbelopp eller med periodiska bidrag delar jag utredningens uppfattning, att ersättningen i regel bör utgå i form av ett engångsbelopp. Att helt utesluta möjligheten av årlig gottgörelse synes mig dock icke lämpligt, men det ligger i sakens natur att denna ersättningsform bör väljas endast i sällsynta undantagsfall och blott under förutsättning att beloppet är av mera betydande storlek. Med hänsyn till att länsstyrelsen kan vilja till tiden begränsa ett förbudsförordnande torde icke blott markägaren utan även kronan böra tillerkännas möjlighet att påyrka sistnämnda ersättningsform.

På de av utredningen anförda skälen och i likhet med praktiskt taget alla remissinstanser anser jag, att inlösen icke bör ifrågakomma enligt den pla-

nerade strandlagstiftningen utan att intrångsersättning skall vara den enda formen av gottgörelse.

Utredningen har föreslagit, att det skall ankomma på kronan att gälda ersättning enligt den planerade strandlagstiftningen. Även på denna punkt anser jag att utredningen förebragt övertygande skäl för sitt förslag och jag tillåter mig att i denna del hänvisa till utredningens egen argumentering, som vunnit stöd och ytterligare utvecklats i flera remissyttranden. Jag är emellertid angelägen att än en gång framhålla vikten av att kommunerna icke uppfatta en lagstiftning i ämnet såsom en befrielse från den i hälsovårdsstadgan dem ålagda skyldigheten att sörja för innevånarnas friluftsliv. Med hänsyn härtill kan det understundom tänkas, att länsstyrelsen vid bestämningen av ett förbudsområde bör taga hänsyn till kommunens villighet att bidra till de kostnader, som kunna komma att uppstå vid strandlagstiftningens tillämpning inom området. Om det nämligen förhåller sig så, att ett förbudsförordnande huvudsakligen syftar till att tillgodose friluftstres-sena för innevånarna i en viss kommun och länsstyrelsen är tveksam huruvida kronan kan bära kostnaderna för ett så pass kraftigt ingripande som i och för sig skulle vara påkallat, kan det vara motiverat att länsstyrelsen begränsar sitt förordnande, därest den närmast berörda kommunen icke förklarar sig villig att i skälig omfattning bidra till kostnaderna. Det kan givetvis vara både svårt och ömtåligt att härvid göra en rimlig avvägning mellan friluftslivets behov och det statsfinansiella intresset, men länsstyrelsen torde icke böra underlåta att upptaga förhandlingar i ärendet med de kommunala myndigheterna i syfte att om möjligt begränsa statens utgifter på grund av ett ingripande med stöd av strandlagstiftningen.

Vad nu sagts innebär dock ej, att länsstyrelserna skulle vara skyldiga att handha förbudsläggningen och dispensprövningen så, att utgifterna hållas inom ramen av en bestämd medelstillelning. Den kritik som i detta hänseende under remissbehandlingen riktats mot vissa avsnitt i betänkandet måste anses vara i princip välgrundad och torde böra beaktas på så sätt, att det för ersättningsändamål bestämda anslaget får karaktären av ett förslagsanslag.

Böra bestämmelser till strändernas skydd upptagas i en särskild lag eller infogas i annan lagstiftning?

Betänkandet.

Utredningen anför:

Utredningen har övervägt huruvida de förordade bestämmelserna böra upptagas i en särskild lag eller ingå i annan lagstiftning. Den enda tänkbara nu gällande lag som skulle kunna innehålla sådana bestämmelser torde vara byggnadslagen. De flesta av de föreslagna reglerna äro även av den art att de väl skulle lämpa sig att ingå i denna lag. Detta är däremot knappast fallet med reglerna om upptagande av passage genom stängsel och om förbud mot nedskräpning.

I det förut omnämnda förslaget till naturskyddslag ha intagits bestäm-

melser om s. k. socialt naturskydd, bl. a. om fridlysning såsom naturpark av område som är av väsentlig betydelse för befolkningens umgänge med naturen. Om sådana bestämmelser över huvud böra ingå i en naturskyddslag — en fråga till vilken strandutredningen anser sig icke böra taga ställning — kan det synas motiverat att reglerna om skydd för stränderna upptagas i samma lag. Dessa regler behandla nämligen ett specialområde av det sociala naturskyddet.

Med hänsyn till vad nu sagts och då frågan om genomförandet av förslaget till naturskyddslag ännu icke är avgjord, har utredningen funnit lämpligast föreslå att reglerna om strandskydd utfärdas i form av en särskild lag. Utredningen har emellertid undersökt möjligheterna i tekniskt hänseende såväl att taga in bestämmelserna i byggnadslagen som att låta dem ingå i den föreslagna naturskyddslagen och i båda fallen funnit att det icke möter större svårighet att inarbeta dem där.

Yttrandena.

Omkring två tredjedelar av remissinstanserna ha alls icke berört frågan, huruvida erforderliga bestämmelser i ämnet böra upptagas i en särskild lag eller infogas i annan lagstiftning. Dessa instanser få följaktligen anses icke ha något att erinra mot att bestämmelserna upptagas i en särskild lag. Av de ungefär trettio instanser, som diskuterat detta lagtekniska spørsmål, har icke fullt en tredjedel stannat för att bestämmelserna böra upptagas i en särskild lag, medan de övriga mer eller mindre bestämt ansett att reglerna böra infogas i annan lagstiftning, närmast i byggnadslagen eller en blivande naturskyddslag.

Bland dem som motsatt sig att de föreslagna bestämmelserna skola upptagas i en särslagstiftning märkes *byggnadsstyrelsen*, som anför:

Vid övervägande av huruvida dylika bestämmelser böra upptagas i en särskild lag eller ingå i annan lagstiftning har strandutredningen stannat för det förra alternativet. Mot bestämmelsernas infogande i byggnadslagen — vilket strandutredningen ansett ligga nära till hands i och för sig — har utredningen som huvudsakligt skäl endast anfört att regler om upptagande av passage genom stängsel och om förbud mot nedskräpning knappast lämpade sig att ingå i denna lag. Då huvuddelen av de bestämmelser som erfordras för en strandlagstiftning äro av samma art som byggnadslagstiftningens bestämmelser — bl. a. må här observeras de bestämmelser som äro meddelade i 122 § byggnadslagen — anser dock byggnadsstyrelsen att ett inarbetande i byggnadslagen och byggnadsstadgan i stället borde väljas. För ett dylikt sammanförande talar särskilt den av styrelsen tidigare vid flera tillfällen påvisade angelägenheten av att regler, som sammanhånga med lagstiftningen rörande planläggning och byggande, i möjligaste mån samlas i stället för att splittras på ett flertal författningar. Styrelsen vill även erinra om att särskilda sakkunniga — 1951 års byggnadsutredning — tillkallats för att närmare utreda bl. a. möjligheterna till sådan samordning. Enligt styrelsens mening kunna de omnämnda reglerna om passage genom stängsel och förbud mot nedskräpning ej anses vara så väsensfrämmande för byggnadslagstiftningen att icke även de skulle kunna intagas där. Det bör dock uppmärksammas att även ett förslag till naturskyddslag framlagts. För den händelse frågan om genomförande av sagda förslag skulle komma att upptagas samtidigt med frågan om strandlagstiftningen synes böra övervägas möjligheterna att sammanföra sistnämnda regler med naturskyddslagstiftningen.

Även *skånska hovrätten* ifrågasätter, huruvida icke reglerna redan nu böra inarbetas i byggnadslagstiftningen.

Hovrätten för Nedre Norrland anför:

Vad angår spørsmålet huruvida en reglering av strandskyddet bör, såsom föreslagits, ske i särskild lag eller ingå i annan lagstiftning, anser hovrätten den senare lösningen vara att föredraga, därvid — i avsaknad av en allmän naturskyddslag — endast byggnadslagstiftningen synes kunna komma i fråga. De föreslagna nya lagbestämmelserna äro väsentligen av bebyggelsereglerande innebörd. Därest bestämmelser av detta slag icke, oberoende av syftet, efterhand som de tillkomma inarbetas i byggnadslagen, torde byggnadslagstiftningen bli alltmera svåröverskådlig. Redan nu ha anmärkningar i sådant hänseende riktats mot densamma (jfr för övrigt departementschefens uttalande i prop. 119/1945 s. 37). Strandutredningen har i detta sammanhang anført, att reglerna om upptagande av passage genom stängsel och om förbud mot nedskräpning knappast lämpa sig att ingå i byggnadslagen. Enligt hovrättens förmenande bör emellertid den förstnämnda regeln kunna utan olägenhet inpassas i byggnadslagstiftningen. Beträffande regeln om förbud mot nedskräpning vill hovrätten förorda att densamma gives en mera allmän innebörd och i samband därmed överföres till annan lagstiftning, exempelvis 24 kap. strafflagen eller, om en allmän naturskyddslagstiftning kommer till stånd, denna.

Länsstyrelsen i Kronobergs län, som säger sig i huvudsak icke ha något att erinra mot de principer som kommit till uttryck i strandutredningens förslag, ifrågasätter dock om icke bestämmelserna i förslaget, möjligen med undantag av 3 §, borde inarbetas i byggnadslagen, med vilken lag strandlagen hade nära samband. Därigenom skulle man kunna åstadkomma en viss förenkling i lagstiftningen. Samma uppfattning har bl. a. *länsstyrelserna i Blekinge, Kristianstads, Västernorrlands och Västerbottens län*. *Länsarkitekten i Jämtlands län* anser, att det skulle förefalla mycket underligt om, samtidigt som en kommitté utredde möjligheterna till förenkling av de bebyggelsereglerande bestämmelserna, »byggkrånget», och försökte ge förslag till deras samlande i så få författningar som möjligt, en ny lag tillskapades för ett särfall av sådan bebyggelsereglering som i övrigt hörde under byggnadslagen och byggnadsstadgan. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att, därest de av naturskyddsutredningen föreslagna bestämmelserna om s. k. socialt naturskydd — avseende bland annat fridlysning såsom naturpark av område, vilket är av väsentlig betydelse för befolkningens umgänge med naturen — komme att intagas i en blivande naturskyddslag, det syntes — såsom även strandutredningen påpekat — naturligt att jämväl föreskrifterna om skydd för stränderna, vilka bestämmelser avsåge blott en speciell del av det sociala naturskyddet, upptoges i sagda lag. Under alla förhållanden borde lagstiftningsarbetet å förevarande båda områden i fortsättningen närmare samordnas. *Överlantmätaren i Örebro län* anser det rent principiellt vara lämpligast att regleringen inarbetas i de lagar, som i övrigt reglera rätten till bebyggelse och andra ingrepp i naturen, d. v. s. byggnadslagen och naturskyddslagstiftningen. Endast för den händelse den föreslagna nya naturskyddslagen icke skulle komma att föreläggas nästa års

riksdag, syntes en separat lagstiftning om strandskyddet var motiverad. *Länsarkitekten i Jönköpings län* anser, att både förslaget till strandlag och förslaget till naturskyddslag, enär de hörde inbördes intimt samman och båda fölle inom byggnadslagens rāmärken, lämpligen borde inarbetas i byggnadslagen, varigenom bättre överskådlighet och reda skulle vinnas.

Några remissinstanser anse, att den provisoriska strandlagen — vederbör-ligen kompletterad med ersättningsregler — bör förlängas i avbidan på att lagen samordnas med byggnads- och naturskyddslagstiftningen. Sålunda anför exempelvis *länsarkitekten i Kopparbergs län*:

I avvaktan på resultatet av pågående utredningar är det givetvis önskvärt att tillkomsten av nya lagar och förordningar av byggnadsreglerande art icke onödigtvis forceras. Det kan med hänsyn härtill ifrågasättas, om icke behovet av ett strandskydd skulle kunna tills vidare tillgodoses genom gäl-lande provisoriska strandlag.

Om emellertid en permanentning av strandlagen anses oundgängligen erforderlig i samband med dess komplettering med regler om ersättning för skada och intrång, kan det måhända vara riktigt att i enlighet med strand-utredningens förslag upptaga erforderliga bestämmelser i en definitiv strandlag i stället för att i detta speciella sammanhang vidtaga en ändring i byggnadslagstiftningen, som i andra sammanhang kan komma att följas av ytterligare ändringar, detta med hänsyn till att ständigt återkommande änd-ringar och tillägg i gällande lagar och författningar böra undvikas. Vid en eventuell allmän översyn av byggnadslagstiftningen bör dock strandlagens bestämmelser inarbetas i denna. Strandutredningen konstaterar att detta icke möter någon svårighet.

Det må framhållas, att ett förbud enligt strandlagen endast reglerar be-byggelsens lokalisering. I många fall kan det vara önskvärt att strandlags-förbudet kompletteras med exempelvis utomplansbestämmelser eller plane-ring för att åstadkomma en kontroll över bebyggelsens yttre utformning, enär bebyggelsens silhuettverkan och dess dominans i landskapet ofta kan vara av stor betydelse för strandområdenas allmänna trevnadsvärden. Detta nära samband mellan strandlagsförbud och byggnadsreglering enligt bygg-nadslagen synes tala för att strandregleringen hör hemma i byggnadslag-stiftningen.

Såsom redan nämnts finns det emellertid vissa remissinstanser, som ut-tryckligen föredraga en speciallagstiftning i ämnet. Sålunda anför *hovrätten för Västra Sverige*:

Huvudstadgandena i den föreslagna lagstiftningen om strandskydd ansluta sig i sakligt och systematiskt hänseende nära till byggnadslagen, och det skulle väl i och för sig vara naturligt, att de inarbetades i denna. Reglerna om upptagande av passage genom stängsel och om förbud mot nedskräpning skulle måhända bättre lämpa sig att ingå i en naturskyddslag. Emellertid synas goda skäl tala för att nu reglera frågan om strandskyddet i särskild lag. Den s. k. provisoriska strandlagen torde redan ha ingått i det allmänna medvetandet. Denna lag, som ju gäller endast t. o. m. år 1952, bör rimligen direkt avlösas av den nya lagstiftningen. Det synes mest praktiskt och red-igt att även de nya reglerna upptagas i en särskild strandlag, vilken ju har betydelse för en stor mängd kommuner och enskilda.

Länsstyrelsen i Värmlands län anför, att hittills vunna erfarenheter vid tillämpningen i länet av den provisoriska strandlagen ej gäve anledning till invändning mot att strandskyddsbestämmelserna upptoges i en särskild lag.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län yttrar, att det med hänsyn till bestämmelsernas heterogena karaktär icke syntes lämpligt att infoga dem i byggnadslagen, vilket enligt länsstyrelsens tidigare uttalade mening skulle ha varit fallet, därest allenast förbudsföreskrift av 1 §:s innehåll kommit i fråga. Då det här gällde att införa regler på ett specialområde, syntes det vidare vara mest ändamålsenligt att de sammanfördes i en särskild lag, även om de skilda föreskrifterna strängt rättssystematiskt hörde hemma i andra lagar.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anför:

Principiellt synes reglering av bebyggelse å strandområde böra ske genom byggnadslagstiftningen. Vissa skäl föreligga dock för att bestämmelserna upptagas i särskild lag. Hit hör att syftet med regleringen huvudsakligen är socialt. Dessutom torde kunna antagas, att den översyn av byggnadslagstiftningen som pågår icke torde vara avslutad i så god tid, att den kan träda i kraft vid den provisoriska strandlagens upphörande den 31 december 1952. Det föreligger knappast anledning att under pågående utredningsarbete särskilt inarbeta bestämmelser rörande strandbebyggelsen i byggnadslagstiftningen. Länsstyrelsen vill därför icke motsätta sig att bestämmelserna utfärdas genom särskild lag.

Överlantmätaren i Södermanlands län anser, att vid valet mellan omedelbara ändringar i byggnadslagen och en speciallag det senare alternativet syntes vara att föredraga av flera skäl, bl. a. när det syntes olämpligt att redan ifrågasätta en revision av byggnadslagen. Därest emellertid längre fram en sådan åtgärd aktualiserades, syntes till övervägande böra upptagas, att lagstiftningen rörande strandskyddet inarbetades i byggnadslagen, där densamma dock — speciellt med hänsyn till de omfattande planeringsmoment, som strandskyddet krävde — principiellt syntes höra hemma. Då överlantmätaren med hänsyn till det sagda ville uppfatta den föreslagna lagstiftningen såsom temporär, hade överlantmätaren icke någon principiell erinran mot en lagstiftning i enlighet med det föreliggande förslaget.

Slutligen må nämnas att *lantmäteristyrelsen* med hänsyn till rådande förhållanden beträffande fastighetsbildnings- och naturskyddslagstiftningen sagt sig icke ha någon erinran mot att den nya strandlagstiftningen upptages i en särskild lag och en i anslutning därtill utformad tillämpningskungörelse.

Departementschefen.

Onekligen kunna vissa skäl anses tala för att de bestämmelser som erfordras för att reglera strandbebyggelsen och därmed sammanhängande spörsmål infogas i den allmänna byggnadslagen. Med hänsyn till att det här rör sig om ett tämligen begränsat problemkomplex och att den provisoriska strandlagen redan torde ha ingått i det allmänna medvetandet, synas emellertid övervägande skäl tala för att låta även de definitiva bestämmelserna i ämnet ingå i en speciallag. För detta alternativ talar också att de föreslagna stängselbestämmelserna ha en tämligen speciell karaktär och att ersättningsreglerna åtminstone på en punkt föreslås skola bli utformade på ett

något annat sätt än vad som skett i den allmänna byggnadslagen. Förslaget att samarbeta strandlagen med den planerade naturskyddslagstiftningen synes mig icke böra biträdas.

Det är uppenbart, att den tillämnade lagstiftningen fyller ett permanent behov, vilket kan antagas bli endast mer och mer påtagligt i framtiden. Beträffande lagbestämmelsernas utformning torde erfarenheterna av den provisoriska lagen samt den nu verkställda utredningen lämna tillräcklig ledning. Under sådana förhållanden finns det ingen anledning att giva den nya lagstiftningen enbart tidsbegränsad giltighet.

I enlighet med vad nu anförts har inom justitiedepartementet på grundval av utredningens förslag — vilket torde få såsom *Bilaga A* fogas till protokollet i detta ärende — utarbetats ett förslag till strandlag. Utredningen har för sin del föreslagit en annan rubrik, nämligen Lag om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden. Mot denna rubrik har i några yttranden invänts, att lagen icke avsåge att förbjuda all bebyggelse inom vissa strandområden utan endast att flytta bebyggelsen ett stycke upp från stranden, varför det vore riktigare att tala om reglering än om förbud. Med hänsyn till att ordet strandlag redan vunnit hävd i det allmänna språkbruket, synes det mig emellertid lämpligast att också använda denna korta och enkla beteckning såsom rubrik på lagen.

Specialmotivering.

1 §.

Denna paragraf, som innehåller lagens huvudstadgande, motsvarar 1 § i utredningens förslag. Jag har i den allmänna motiveringen redogjort för det väsentliga innehållet i stadgandet och begränsar mig därför nu till några detaljfrågor.

Det ligger i sakens natur att den bedömning, som skall ske innan ett förordnande om förbudsläggning meddelas, ej kan bindas genom några detaljerade anvisningar i lagen. Det torde därför ej vara möjligt att, såsom i ett par yttranden begärts, utforma lagtexten så, att det skulle klarare framgå att ett sådant förordnande förutsätter ett påtagligt behov av ingripande och att ett dylikt förordnande icke skall avse andra stränder än sådana, som äro speciellt lämpade för ändamålet. Länsstyrelserna måste såsom jag förut framhållit få en viss frihet att anpassa förbudsläggningen efter de lokala förhållandena.

Givetvis skall ett förordnande, om skäl därtill föreligger, kunna göras tidsbegränsat. Möjligheten härav torde dock icke behöva angivas i lagtexten.

Såsom utredningen påpekat är det icke meningen att länsstyrelsen, då den prövar frågan huruvida bebyggelse skall få ske på en viss plats inom ett strandområde, jämväl skall ingå på en bedömning av husens utseende och beskaffenhet i övrigt. Den omständigheten att det i princip alltså endast är lokaliseringen av bebyggelsen, som är föremål för kontroll enligt

strandlagen, innebär emellertid ej att länsstyrelsen vid kontrollens genomförande skulle kunna lämna bebyggelsens ändamål ur räkningen. Tvärtom kan dispensprövningen självfallet utfalla olika allt eftersom bebyggelsen avser en vanlig sportstuga eller exempelvis en pensionatsbyggnad.

Uttrycket »ändring» i andra punkten av paragrafens första stycke avses innefatta icke blott till-, på- eller ombyggnad utan även byggnads inredande till väsentligen annat ändamål.

2 §.

Rörande denna paragraf, som motsvarar 2 § i utredningens förslag, hänvisas till den allmänna motiveringen.

3 §.

Första stycket första punkten, som motsvarar 4 § första stycket i utredningens förslag, innehåller huvudregeln i ersättningsfrågan. För dess innehåll har redogjorts i den allmänna motiveringen. Andra punkten i detta stycke överensstämmer med 5 § första punkten i utredningens förslag.

Paragrafens andra stycke motsvarar 4 § tredje stycket i utredningens förslag. Även för dess innehåll har redogörelse lämnats i den allmänna motiveringen.

4 §.

Första stycket i denna paragraf, som motsvarar 4 § andra stycket första punkten i utredningens förslag, reglerar frågan om ersättning enligt 3 § skall utgå på en gång eller med årliga belopp. Spörsmålet har berörts i den allmänna motiveringen.

I paragrafens andra stycke ha andra punkten i 4 § andra stycket och andra punkten i 5 § av utredningens förslag samarbetats till en gemensam regel. Denna regel innehåller, att vad i fråga om ersättning avtalats eller uppenbarligen förutsatts skola gälla mellan kronan och sakägare skall gälla jämväl mot den som efter det rätten till ersättning uppkom förvärvat sakägarens rätt i avseende å fastigheten. Med hänsyn till att någon rätt till ersättning icke föreligger, innan dispensansökan avslagits, torde det ej vara riktigt att, såsom utredningen föreslagit, låta regeln gälla även mot den som under tiden mellan förbudsläggningen och dispensprövningen förvärvat rätten till fastigheten.

En motsvarande regel återfinnes i bl. a. 22, 83 och 116 §§ byggnadslagen. Det är att märka, att icke någon av dessa sistnämnda regler fått en sådan utformning, att den såvitt möjligt skapar garanti för att vad som förekommit mellan kronan och en tidigare sakägare blir känt för en ny sakägare. Emellertid har i ett par yttranden framhållits lämpligheten av att i strandlagen intaga en regel om registrering av avtal om ersättning. Riksförbundet landsbygdens folk har sålunda anfört, att lagtexten borde innehålla en bestämmelse om skyldighet för länsstyrelse att anmäla sådant avtals innehåll till vederbörande inskrivningsdomare för anteckning i fastighetsboken. Det synes mig dock icke föreligga tillräckliga skäl att just i strandlagen uttryckligen behandla detta eljest oreglerade spörsmål.

5 §.

Denna paragraf motsvarar 7 § i utredningens förslag.

U t r e d n i n g e n har icke ansett det erforderligt att tillägga inteckningshavare och likställda rätt till utdelning ur periodiska ersättningsbelopp. Sådana belopp syntes enligt utredningens mening kunna utan risk för fastighetskrediten utbetalas direkt till markägaren eller till innehavaren av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten. Utredningen fortsätter:

I de fall åter, då engångsersättning utgår, kunna innehavare av fordringar, för vilka fastigheten svarar, ha berättigat anspråk på att få del av ersättningen. En sådan skillnad i fråga om dessa rättsägares ställning har enligt t. ex. vattenlagen gjorts mellan engångsersättning och periodisk ersättning (se 9 kap. 54 §).

I nu förevarande paragraf har intagits ett stadgande som syftar till att säkerställa innehavare av ifrågavarande fordringar mot förlust till följd av intrång enligt strandlagen. Det har ej ansetts nödvändigt att såsom i t. ex. expropriationslagen och vattenlagen föreskriva obligatorisk fördelning av engångsersättning. I stället har här valts det system, som gäller enligt 20 och 21 §§ lagen om allmänna vägar. Regeln innebär att den ersättningskyldige, d. v. s. kronan genom länsstyrelsen, skall på eget ansvar pröva huruvida fördelning av ersättningsbeloppet skall ske på sätt som är stadgat beträffande expropriation. En fordringsägare som lider förlust till följd av att fördelning ej skett blir berättigad till ersättning för förlusten. När den ersättningskyldige är kronan, kan systemet icke föranleda rättsförlust för fordringsägarna. Den föreslagna anordningen har för strandlagens del ansetts ur praktisk synpunkt vara att föredraga framför ett system med obligatorisk fördelning.

Såsom tidigare nämnts skall enligt strandlagen överenskommelse i ersättningsfrågan kunna träffas mellan kronan och den ersättningskrävande utan att saken prövas av domstol. Det torde kunna antagas, att detta blir det normala tillvägagångssättet. Om så sker måste emellertid kronan taga risken av att bli ersättningskyldig för förlust som kan drabba t. ex. en inteckningshavare genom att ersättningen blivit för lågt beräknad. En bestämmelse om skyldighet för kronan att gottgöra sådan förlust har upptagits i andra stycket sista punkten av paragrafen.

Under r e m i s s b e h a n d l i n g e n har icke någon erinran framställts mot utredningens förslag vid denna paragraf i vidare mån än att *lagberedningen* och *riksförbundet landsbygdens folk* ifrågasatt, om icke mål om ersättning enligt andra stycket sista punkten i paragrafen borde upptagas av expropriationsdomstol och ej, såsom utredningen tydligen avsett, av allmän domstol. För målets utgång skulle nämligen — framhåller lagberedningen — vara avgörande, huruvida ersättningen för markägarens skada blivit för lågt beräknad, och denna fråga syntes böra avgöras av samma domstol som skulle ha haft att upptaga markägarens egen ersättningstalan.

Departementschefen. Paragrafen överensstämmer, fränsett vissa formella jämkningar, med utredningens förslag. I syfte att tillgodose de önskemål i forumfrågan, som framförts under remissbehandlingen, har paragrafen emellertid uppflyttats före den i utredningens förslag till ordningsföljden tidigare bestämmelsen att, där ej överensstämmelse träffats om ersättning,

den som vill framställa ersättningsanspråk skall väcka talan därom vid expropriationsdomstolen.

6 §.

Denna paragraf motsvarar 6 § andra stycket i utredningens förslag.

Utredningen har ansett, att frågor om intrångsersättning på grund av byggnadsförbud borde i första hand avgöras av länsstyrelsen. I enlighet härmed har utredningen såsom ett första stycke i 6 § av sitt förslag upptagit en uttrycklig regel av innehåll att den som vill göra anspråk på dylik ersättning skall göra framställning därom hos länsstyrelsen. Enligt utredningens mening borde länsstyrelsen, om så funnes lämpligt, upptaga förhandlingar med sökanden och söka träffa överenskommelse med denne. Om detta ej kunde ske, borde sökanden äga möjlighet att underställa tvisten domstols prövning. Även kronan syntes böra tillerkännas rätt att få frågan prövad av domstol. Liknande rätt för den, mot vilken ersättningsanspråk riktas, att instämna den ersättningskrävande till domstol vore stadgad i 23 § byggnadslagen. Tvist, varom här vore fråga, syntes böra avgöras av expropriationsdomstol i likhet med vad som vore fallet enligt byggnadslagen. Utredningen fortsätter:

I mål om ersättning skola de processuella reglerna om domstol och rättegång i expropriationsmål i tillämpliga delar gälla (13—36 §§ expropriationslagen). I fråga om rättegångskostnad skall i analogi med vad som är föreskrivet i 23 § andra stycket byggnadslagen gälla att kronan skall vidkännas å ömse sidor uppkomna kostnader, såframt ej domstolen med hänsyn till omständigheterna finner skäligt annorlunda förordna. Den föreslagna bestämmelsen öppnar möjlighet för rätten att, om den med hänsyn till omständigheterna finner det skäligt, kvitta rättegångskostnaderna eller tillerkänna kronan kostnadsersättning av motparten.

Under remissbehandlingen har från några håll viss kritik riktats mot utredningens förslag i denna del. Sålunda anför *riksförbundet landsbyggdens folk*:

Enligt 6 § i förslaget skall, om överenskommelse icke träffas om ersättning, den som gjort framställning om ersättning ansöka om stämning å kronan till expropriationsdomstolen. Då ett förfarande i enlighet med detta förslag alltid för en markägare innebär besvär, synes det kunna ifrågasättas, huruvida icke det lämpligaste vore, att vederbörande länsstyrelse, så snart förhandlingar icke kunnat leda till en överenskommelse, har att med angivande av samtliga omständigheter i frågan anmäla ärendet till expropriationsdomstolen. Härigenom vinnes, att markägaren icke behöver taga initiativet till frågans slutliga behandling.

Enligt förslaget skall kronan vidkännas å ömse sidor uppkomna kostnader i målet, såframt ej domstolen med hänsyn till omständigheterna finner skäligt annorlunda förordna. Då denna regel möjligen kan leda till att markägaren kan bli ersättningsskyldig för rättegångskostnaderna, hemställer förbundet, att den bestämmelsen i stället intages, att kronan skall — oavsett om ersättning icke skulle bestämmas till högre belopp än vad som erbjudits — vara skyldig att gottgöra motparten sådana kostnader i målet, som prövas ha varit nödiga för tillvaratagande av hans rätt. Man skulle härmed uppnå likställighet med bestämmelsen i 11 kap. 65 § vattenlagen. Enligt förbundets mening föreligga här fullt jämförbara förhållanden.

Liknande synpunkter ha anförts av *lantbruksförbundet*, som anser att länsstyrelsen bör vara skyldig att, så snart den avslår en ansökan om byggnadsdispens, ex officio anmäla förhållandet till expropriationsdomstolen, som därefter skall ha att pröva ersättningsfrågan utan kostnad för markägaren, oavsett om intrångsersättning tillerkännes honom.

Departementschefen. Jag kan ej biträda lantbruksförbundets förslag, att länsstyrelsen skulle vara skyldig att hänskjuta ersättningsfrågan till domstol, så snart den avslagit en ansökan om byggnadsdispens, oavsett huruvida sökanden framställt något ersättningsanspråk eller ej. Det kan ju mycket väl tänkas, att länsstyrelsen visserligen förklarar sig icke kunna medgiva att en byggnad uppföres på just den plats sökanden begärt men väl på en annan plats, som markägaren till slut finner sig kunna godtaga. Då det ingalunda är säkert, att markägaren i ett dylikt fall anser sig ha anledning att begära någon intrångsersättning, synes det icke rimligt att så att säga provocera ett ersättningsmål, vilket ju skulle bli fallet, om man följde lantbruksförbundets linje.

I likhet med utredningen anser jag, att den som vill framställa ett ersättningsanspråk bör i första hand vända sig till länsstyrelsen såsom kronans representant för att söka komma till en uppgörelse. Någon anledning att i själva lagen upptaga en bestämmelse härom synes dock icke föreligga, lika litet som det ansetts motiverat att reglera motsvarande procedur i den allmänna byggnadslagen. Det torde i detta hänseende räcka med en anvisning i den planerade tillämpningskungörelsen till strandlagen. Vad som bör regleras i själva lagen är i stället förfarandet då någon uppgörelse i ersättningsfrågan ej träffats. I denna del är jag i likhet med utredningen av den uppfattningen, att den som vill framställa ersättningsanspråk skall ha att väcka talan därom vid expropriationsdomstolen men att jämväl kronan skall äga påkalla prövning av ersättningsfrågan i samma ordning. Detta motsvarar förfarandet i liknande fall på andra områden. Jag kan alltså ej biträda förslaget att länsstyrelsen skulle vara skyldig att automatiskt hänskjuta ärendet till domstol, så snart någon uppgörelse ej träffats. En dylik anordning skulle enligt min mening vara ägnad att på ett oklokt sätt låsa fast markägarens positioner i ersättningsfrågan. Dennes intressen synas tillräckligt beaktade genom en regel att rättegångskostnaderna i princip skola bäras av kronan.

Beträffande den närmare utformningen av en dylik regel har utredningen föreslagit följande formulering: »Kronan skall vidkännas å ömse sidor uppkomna kostnader å målet, såframt ej domstolen med hänsyn till omständigheterna finner skäligt annorlunda förordna.» Denna formulering, som överensstämmer med lydelsen av 23 § andra stycket byggnadslagen, synes mig väl avvägd.

7 §.

Denna paragraf, som motsvarar 8 § första stycket i utredningens förslag, reglerar frågan om kostnaderna för sådan stängselgenomgång, som skett på grund av föreläggande enligt 2 §. Såsom av den allmänna motiveringen

framgått skiljer sig departementsförslaget såtillvida från utredningens förslag, att ersättning av allmänna medel för dylika kostnader enligt departementsförslaget ej skola utgå i fall då stängslet uppenbarligen endast avser att utestänga allmänheten från område, där den eljest ägt att fritt färdas. Å andra sidan har i departementsförslaget uttryckligen angivits att i övriga fall alla kostnader för genomgångens anordnande ävensom kostnaderna för dess underhåll skola ersättas av kronan.

Regeln i 8 § första stycket av utredningens förslag, att ansökan om ersättning skall göras hos länsstyrelsen, torde böra ha sin plats i den planerade tillämpningskungörelsen. Detsamma gäller regeln i andra stycket av nämnda paragraf, enligt vilken länsstyrelsen på begäran må förskottera medel för det ändamål varom här är fråga.

8 §.

I denna paragraf, som motsvarar 9 § första stycket i utredningens förslag, stadgas straff för den som företager bebyggelse i strid mot förbud enligt 1 §.

Utredningen har föreslagit, att bestämmelsen skall lyda sålunda: Den som i uppenbar strid mot förbud, som meddelats enligt 1 §, uppför byggnad eller vidtager annan åtgärd, straffes med dagsböter. Äro omständigheterna synnerligen försvårande, må till fängelse i högst sex månader dömas.

I betänkandet anföres härom:

Om någon bryter mot förbud enligt 1 § utgör den viktigaste formen av reaktion från samhällets sida föreläggande vid vite för den felande att undanröja eller ändra det utförda. Vid sidan härav erfordras emellertid straffbestämmelser. De valda straffsatserna äro desamma som förekomma i motsvarande stadganden i byggnadslagen (147 §) och den provisoriska strandlagen (4 §). Fängelsestraff skall liksom enligt dessa lagar få tillämpas endast då omständigheterna äro synnerligen försvårande. Behovet av att kunna döma till fängelse torde visserligen vara litet, men för att vinna överensstämmelse med byggnadslagen har fängelse dock medtagits i straffskalan. Såsom exempel på synnerligen försvårande omständigheter nämndes under förarbetena till byggnadslagen upprepad tredska samt grov försummelse eller vårdslöshet.

Utredningen anför vidare:

Med hänsyn bl. a. till den tvekan, som någon gång kan tänkas uppstå om vad som i lagen förstås med uppförande av byggnad, har det syntts utredningen lämpligt att i första stycket av 9 § för straffbarhet kräves, att gärningen skett i uppenbar strid mot förbudet. Ett annat skäl till att detta villkor uppställts är att även innebörden av undantagsstadgandet i 1 § om frihet att trots förbud vidtaga åtgärder, som erfordras för försvaret, jordbruket m. fl. särskilda ändamål, någon gång möjligen kan vara tveksam. Genom detta villkor för straffbarhet avses att understryka att endast gärningar som innebära ett påtagligt och ousäktligt åsidosättande av förbudet skola föranleda bestraffning. En i viss mån liknande synpunkt som den nu anförda har i ett speciellt hänseende kommit till uttryck under förarbetena till byggnadslagen. I 17 § denna lag stadgas att inom område för fastställd generalplan schaktning, fyllning, trädfällning eller jämförlig åtgärd icke får vidtagas, såvitt åtgärden uppenbarligen är av beskaffenhet att

kunna väsentligt försvåra området användning för avsett ändamål. Enär i detta fall markägaren själv har att avgöra huruvida åtgärden är av sådan beskaffenhet som i lagrummet nämnes, har det särskilt med hänsyn till straffpåföljden ansetts riktigt att genom inskjutande av ordet »uppenbarligen» angiva att fråga ej är om fall, då markägaren kan ha haft anledning till tvekan om åtgärdens inverkan i planhänseende.

Enligt utredningens mening bör straffbestämmelsen i första stycket tolkas restriktivt, då det gäller byggnadsföretag, som påbörjats innan förbud meddelats. Detta överensstämmer med vad lagrådet uttalat vid granskning av förslaget till provisorisk strandlag.

En av utredningens ledamöter, herr Cassel, har ansett att fängelse ej bör ingå i straffskalan. Han anför:

Förslagets 9 § uppftar fängelsestraff för den som i uppenbar strid mot förbud som meddelats enligt 1 § uppför byggnad eller vidtager annan åtgärd, detta dock endast under förutsättning att omständigheterna äro synnerligen försvårande. Jag kan icke finna tilltalande, att frihetsstraff skall ingå i straffskalan för en överträdelse av en lagstiftning som den ifrågavarande, vilken riktar sig endast mot en begränsad grupp av medborgare. Det skulle rimma mycket illa med det allmänna rättsmedvetandet om ett sådant straff någonsin utdömdes och det är heller icke nödvändigt att ha det med i straffskalan för att ge eftertryck åt lagbestämmelsen. Man har nämligen möjlighet att ådöma vederbörande dagsböter samt att vid vite förelägga honom att undanröja eller ändra det utförda. Vidare kan överexekutor meddela handräkning för att borttaga byggnad som blivit uppförd i strid mot förbudet.

Vad till en början beträffar det av utredningen föreslagna uttrycket »uppenbar strid» har under *re m i s s b e h a n d l i n g e n* av *straffrättskommittén* anförts, att kommittén lika med utredningen ansåge att icke varje åsidosättande av meddelat förbud borde föranleda bestraffning. En önskvärd begränsning av straffbarheten borde emellertid enligt kommitténs mening åstadkommas på annat sätt än genom att uppställa villkoret att gärningen skett i uppenbar strid mot förbudet. Hade förbud överträtts, syntes den omständigheten att överträdelsen vore mer eller mindre uppenbar icke i och för sig böra leda till frihet från straff. En dylik konstruktion av straffbestämmelsen skulle innebära en avvikelse från vad som i allmänhet gällde beträffande straffbestämmelser inom eller utom strafflagen. Enligt kommitténs mening borde begränsningen av straffbarheten åstadkommas genom att krav uppställdes på att gärningsmannen insett eller bort inse att förbudet ägt tillämpning på gärningen. Med en dylik avfattning av straffbestämmelsen uteslötes från straffbarhet sådana fall där gärningsmannen ursäktligt antagit att förbudet icke ägt tillämpning. Härjämte vunnos att domstolarna finge större möjlighet än enligt förslaget att vid ansvarsfrågans avgörande taga vederbörlig hänsyn till den skillnad som i olika fall kunde föreligga i subjektivt hänseende. *Skånska hovrätten* anmärker att, därest myndigheterna skulle ha möjlighet att åstadkomma rättelse endast då någon i uppenbar strid mot förbud uppfört byggnad, bestämmelserna i 1 § i många fall bleve verkningslösa. Det måste enligt hovrätten te sig egenomligt, om förbud uppställdes utan att möjligheterna att framtvinga de-

ras efterlevnad tryggades. Hovrätten — som i likhet med utredningen anser straff böra ådömas endast vid flagranta överträdelser — har därför funnit önskvärt att möjlighet till rättelse skapades i fall då uppförande av byggnad eller vidtagande av annan åtgärd icke skett i *uppenbar* strid mot förbud. Det torde likväl enligt hovrättens mening ej behöva befaras, att gärningar, som innebure ett ursäktligt åsidosättande av förbudet, föranledde ingripande från myndigheternas sida.

Beträffande frågan huruvida fängelse bör ingå i straffskalan ha följande instanser anslutit sig till reservantens mening att så ej bör vara fallet, nämligen *lantmäteristyrelsen, fastighetsbildningssakkunniga, länsstyrelserna i Östergötlands, Gotlands, Skaraborgs, Västmanlands, Värmlands och Gävleborgs län, överlantmätarna i Stockholms, Södermanlands, Kronobergs och Gävleborgs län, länsarkitekterna i sistnämnda och Västernorrlands län* samt *landskommunernas förbund*. Lantmäteristyrelsen framhåller sålunda, att styrelsen ej vore övertygad om att fängelsestraff i praktiken behöfve tillgripas för att upprätthålla respekten för ett förbud enligt strandlagen samt att därtill komme, att stadgandet om fängelsestraff hade ogynnsamma psykologiska verkningar. Fastighetsbildningssakkunniga anse för sin del att jämförelsen med byggnadslagen i detta hänseende icke bör tillmätas någon avgörande betydelse. Det kunde befaras att en straffskala med frihetsstraff i en lagstiftning av förevarande art kunde te sig utmanande för landets jordägare. Med hänsyn särskilt till möjligheterna att vinna rättelse då någon i *uppenbar* strid mot förbud uppfört byggnad eller vidtagit annan åtgärd, syntes något praktiskt behov av att kunna döma till frihetsstraff ej heller föreligga. Å andra sidan har *straffrättskommittén* lika med utredningen ansett, att fängelsestraff bör kunna ådömas i grova fall. Beträffande straffskalans utformning vore det emellertid enligt kommitténs mening knappast påkallat att genom en särskild föreskrift i lagtexten förbehålla fängelsestraff för sådana fall där omständigheterna vore synnerligen försvårade. Även utan en dylik föreskrift kunde med största säkerhet antagas att domstolarna komme att utdöma fängelsestraff endast i grova fall. På grund härav föreslår kommittén att straffskalan, i överensstämmelse med vad som numera brukas i liknande fall, bestämmes till dagsböter eller fängelse i högst sex månader. Straffrättskommittén har i detta sammanhang påpekat, att överträdelse av förbud varom här vore fråga icke torde falla under strafflagens bestämmelser om olovligt brukande (22: 7) eller åverkan (24: 2). Den rätt som dessa bestämmelser avsåge att skydda torde ej omfatta allemansrätten.

Departementschefen. På de skäl straffrättskommittén anfört vill jag förorda, att ordet »uppenbar» utgår ur straffbestämmelsen samt att denna, utom i vad avser straffskalan, jämväl i övrigt formuleras i enlighet med kommitténs yrkande. I anledning av den diskussion, som uppstått rörande frågan huruvida fängelse bör ingå i straffskalan, vill jag till en början understryka, att den allmänna byggnadslagen upptager ett stadgande av exakt

samma innehåll som utredningens förslag. Äro omständigheterna synnerligen försvårande, må alltså enligt 147 § i nämnda lag dömas till fängelse i högst sex månader. Man frågar sig onekligen, varför den psykologiska bakgrunden — såsom vissa remissinstanser påstått — skulle vara en helt annan på strandlagens område än på den allmänna byggnadslagens. Den förda diskussionen gäller ju icke alls dem som gjort sig skyldiga till en ursäktlig lagöverträdelse utan de verkligt svåra fallen av uppsåtligt, ja måhända systematiskt åsidosättande av gällande byggnadsförbud. Det synes icke rimligt, att denna grupp av lagöverträdare aldrig skall behöva riskera fängelse utan undantagslöst kunna utgå från att straffet stannar vid böter. Med hänsyn till vad nu sagts vill jag icke föreslå någon ändring i utredningens förslag till straffskala. Av det sagda följer, att jag å andra sidan icke heller anser mig kunna tillstyrka det av straffrättskommittén i denna del gjorda ändringsförslaget.

9 §.

Denna paragraf motsvarar 10 § i utredningens förslag.

I betänkandet anföres:

Genom bestämmelserna i denna paragraf öppnas möjlighet för myndigheterna att få till stånd rättelse då någon i uppenbar strid mot förbud uppförd byggnad eller vidtagit annan åtgärd eller då föreläggande enligt 2 § icke efterkommit.

I fråga om olovligen uppförd byggnad eller vidtagen annan åtgärd kan rättelse vinnas antingen genom att länsstyrelsen vid vite förelägger den felande att undanröja eller ändra det utförda eller genom att överexekutor meddelar handräckning för rättelse. För anordnande av passage genom stängsel äger länsstyrelsen, då föreläggande enligt 2 § icke haft avsedd verkan, begära biträde av utmätningsman.

Stadganden, som motsvara föreskrifter i 10 §, återfinnas i bl. a. 5 § i den provisoriska strandlagen, 148 § byggnadslagen, 164 § byggnadsstadgan samt 63 och 64 §§ lagen om allmänna vägar.

Under remissbehandlingen har länsstyrelsen i Jämtlands län framhållit, att befogenhet att ansöka om handräckning borde tillkomma ej blott allmän åklagare och byggnadsnämnd utan även byggnadsinspektör. Visserligen skulle enligt 108 § 2 mom. andra stycket byggnadsstadgan beträffande byggnadsinspektör i tillämpliga delar gälla vad om byggnadsnämnd vore stadgat, men det kunde möjligen uppstå tvekan om denna i byggnadsstadgan intagna bestämmelse hade avseende jämväl å bestämmelse i strandlagen och ett uttalande härom eller komplettering av bestämmelsen syntes länsstyrelsen därför motiverad. Länsstyrelsen i Kalmar län har anfört, att det med hänsyn till den befattning länsstyrelserna hade med dessa frågor syntes uppenbart, att länsstyrelsen själv borde få taga initiativ till sådan handräckning som här avsåges.

Departementschefen. Utredningens förslag vid denna paragraf torde i sak böra biträdas. För att förebygga tvekan vid tillämpningen synes det emellertid lämpligt att bland de myndigheter, som skola vara berättigade att begära

handräckning, uttryckligen upptaga även byggnadsinspektör. Detta har också skett i den provisoriska strandlagen. Däremot torde det ej vara erforderligt att i denna uppräknings jämväl medtaga länsstyrelse, enär länsstyrelse för ändamålet städse kan anlita allmän åklagare.

I övrigt ha vissa huvudsakligen formella jämkningar vidtagits i utredningens förslag.

10 §.

Paragrafen, som motsvarar 11 § i utredningens förslag, reglerar frågan om fullföljd av talan mot länsstyrelsens beslut enligt strandlagen.

I b e t ä n k a n d e t anföres:

Med nuvarande lydelse av regeringsrättslagen komma besvär över länsstyrelsens beslut enligt strandlagen att avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet med undantag av besvär rörande beslut om vitesföreläggande, vilka komma att gå till regeringsrätten (jfr 2 § 17:o regeringsrättslagen). Utredningen anser det riktigt, att besvär över länsstyrelsens förordnande enligt 1 § samt över länsstyrelsens beslut i anledning av ansökan om tillstånd att få bygga, företaga schaktning o. d. upptagas av Kungl. Maj:t i statsrådet. Anledningen härtill är främst att ett strandlagsförbud kan medföra skyldighet för kronan att utgiva gottgörelse och att hänsyn härtill måste tagas vid avgörande av förbuds- och tillståndsfrågor. Sådana avgöranden böra uppenbarligen i sista hand träffas av Kungl. Maj:t i statsrådet. Även klagan över andra av länsstyrelse meddelade beslut enligt strandlagen, som ej gälla vitesföreläggande, bör enligt utredningens mening upptagas och avgöras i enahanda ordning, dock med ett undantag. Föreläggande enligt 2 § att anordna passage genom stängsel förutsätter att prövning skett av frågan om allemansrätten får utövas på viss mark. Sådant föreläggande kan förbindas med vitespåföljd. Om vite utsattes, skulle enligt nuvarande regler besvärsmålet därför gå till regeringsrätten; eljest skulle det upptagas av Kungl. Maj:t i statsrådet. En sådan anordning synes emellertid icke lämplig. För att vinna enhetlighet i prövningen av dessa mål, synas de böra behandlas i samma ordning. Besvären synas böra gå till regeringsrätten. Utredningen vill därför förorda, att i regeringsrättslagen göres ett tillägg, innebärande att mål om föreläggande enligt 2 § strandlagen skola tillhöra regeringsrättens upptagande och avgörande. Utredningen har dock icke ansett det erforderligt att upprätta förslag till ändringslag.

Departementschefen. Jag biträder utredningens förslag. Frågan om erforderliga ändringar i regeringsrättslagen kommer att anmälas senare.

11 §.

De tillämpningsbestämmelser, som omnämnas i denna paragraf, avses skola meddelas i en särskild kungörelse.

Ö v e r g å n g s b e s t ä m m e l s e r n a.

Ikraftträdandet.

U t r e d n i n g e n anför:

Den provisoriska strandlagen gäller t. o. m. den 31 december 1952. En ny strandlag bör därför träda i kraft den 1 januari 1953. I ett hänseende bör emellertid lagen kunna tillämpas redan före sistnämnda dag. De förbuds- förordnanden, som meddelats enligt den provisoriska strandlagen, förlora

nämligen sin giltighet med utgången av år 1952. Det är av vikt att de nya förordnanden med stöd av den nu föreslagna lagen, vilka länsstyrelserna anse erforderliga, komma att gälla från och med den 1 januari 1953. Eljest skulle under en mellantid inga förbudsförordnanden gälla, vilket skulle kunna utnyttjas för illojala åtgärder. Länsstyrelserna böra därför ha möjlighet att redan före den 1 januari 1953 med verkan från och med denna dag meddela förordnanden enligt 1 § nya lagen. En bestämmelse härom har upptagits såsom ett undantag från huvudregeln om ikraftträdandet. Tillämpning av undantagsbestämmelsen torde enligt allmänna regler kunna ske sedan fyra veckor förflutit från den dag då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling. En förutsättning för att den föreslagna anordningen skall få avsedd verkan är givetvis att lagen utfärdas i god tid före ikraftträdandet, exempelvis omkring den 1 juli 1952. I överensstämmelse med vad nu sagts torde den av utredningen föreslagna tillämpningskungörelsen, som innehåller föreskrifter bl. a. om det förberedande arbetet för att meddela förordnande enligt strandlagen, böra träda i kraft omedelbart efter publiceringen. — Utredningen vill understryka vikten av att länsstyrelserna begagna den möjlighet, som öppnats genom undantagsbestämmelsen, så att förordnandena enligt den provisoriska lagen — i den mån dessa anses böra äga bestånd även i fortsättningen — komma att omedelbart avlösas av nya förordnanden.

I yttrandena har från några håll anmärkts att det ej borde vara nödvändigt att undantagslöst ompröva de med stöd av den provisoriska strandlagen meddelade förordnandena. Sålunda anför *hovrätten för Nedre Norrland*:

Förordnanden, som meddelats med stöd av den provisoriska strandlagen, upphöra att gälla vid utgången av lagens giltighetstid. Strandutredningen avser att de förordnanden, som sålunda falla bort, skola i den mån så provas erforderligt ersättas av förordnanden med stöd av den nu föreslagna lagen. Emellertid kan ifrågasättas om icke ett dylikt förfarande innebär onödig omgång. Enklare vore att i den nya lagen infördes en övergångsbestämmelse av innehåll att förordnanden, som meddelats med stöd av den provisoriska strandlagen, skola äga fortsatt giltighet, såvida ej annorlunda beslutas (jfr 166 § byggnadslagen). En sådan anordning skulle medföra att värderingen komme att ske med utgångspunkt från de sannolikt lägre värden som gällde vid tiden för de ursprungliga förordnandenas meddelande.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anför, att det icke lär bli möjligt ens om lagen utfärdas omkring den 1 juli 1952 att till årsskiftet medhinna en prövning av strandlagsförbud i det sammanhang med en allmän planering, som utredningen föreslagit. Det lämpliga förfarings sättet syntes vara, att nu gällande förbud — möjligen med något undantag — provisoriskt förlängdes efter den 1 januari 1953 med stöd av den möjlighet därtill, som 1 § i tillämpningskungörelsen erbjöde. Detta syntes innebära en mindre olägenhet än att av tidsnöd definitiva förbud utfärdas utan fullständig utredning och planering.

I detta sammanhang må nämnas att *överlantmätaren i Kalmar län* yrkat, att område, som avstyeckats för sommarstugebebyggelse inom förbudsområde under tid då byggnadsförbud enligt den provisoriska strandlagen varit gällande, måtte undantagas från lagens tillämpningsområde. *Länsstyrelsen*

i länet anser det icke vara fullt klart, hur det skall förfaras med områden som avstyckats inom förbudsområde under den provisoriska lagens giltighetstid och efterlyser bestämmelser härom.

Departementschefen. Det synes mig riktigast att de förbudsförordnanden, som meddelats med stöd av den provisoriska strandlagen, bli omprövade innan den definitiva lagen träder i kraft. En sådan anordning innebär emellertid icke, att en översiktlig strandplanering enligt de av utredningen angivna riktlinjerna behöver ha skett före omprövningen. Avstyckningar som skett inom förbudsområde medan den provisoriska lagen varit gällande böra ur dispens synpunkt bedömas efter samma grunder som avstyckningar, vilka verkställas efter den definitiva lagens ikraftträdande.

Beaktande av tätbebyggelsevärde.

Utredningen har i övergångsbestämmelserna föreslagit en regel av innehåll att vid beräkning av markvärde enligt 4 § skäligen hänsyn skall tagas till det värde marken närmast före den 1 januari 1948 ansågs ha enligt då tillämpade grunder och att förty jämväl det värde, som då tillmättes marken för tätbebyggelse, skall komma i betraktande.

Detta förslag motiveras i b e t ä n k a n d e t på följande sätt:

Frågan huruvida marken bör antagas äga tätbebyggelsevärde eller icke torde sakna egentlig betydelse för strandlagens del. Denna lag avser till en början endast mark som icke är planlagd. Mark — vanligen belägen i närheten av redan uppkommen tätbebyggelse — beträffande vilken det med hänsyn till en väntad utveckling möjligen kan göras gällande att tätbebyggelsevärde uppkommit redan innan planläggning skett, torde vanligen icke heller komma att behandlas enligt reglerna i strandlagen. Därest man vill få till stånd en bebyggelsereglering för sådan mark, är uppenbarligen det naturliga medlet att taga in den i en plan. Om emellertid i något fall frågan om tätbebyggelsevärde å marken likväl skulle bli aktuell vid tillämpningen av strandlagen, får den helt naturligt lösas enligt principerna i byggnadslagen. Enär jämlikt sistnämnda lag skäligen hänsyn får tagas till ett före den 1 januari 1948 uppkommit tätbebyggelsevärde, bör förhållandet vara det samma enligt strandlagen. Då byggnadslagens ifrågavarande regel, upptagen i 162 §, enligt sin lydelse endast gäller byggnadsförbud enligt byggnadslagen eller motsvarande äldre bestämmelser, torde erfordras en uttrycklig föreskrift i strandlagen av samma innebörd. En bestämmelse härom synes böra ha sin plats bland övergångsföreskrifterna i lagen.

Under r e m i s s b e h a n d l i n g e n har av *hovrätten för Nedre Norrland* hävdats att det av utredningen på denna punkt förda resonemanget vilade på felaktiga förutsättningar. Hovrätten anför:

Motivet till förevarande övergångsstadgande är svårt att förstå. Strandlagsförslaget innehåller icke, lika litet som någon annan lag, någon bestämmelse som skulle utgöra hinder för beaktande av eventuellt tätbebyggelsevärde. Något behov av övergångsstadgandet lär därför icke föreligga.

Möjligen vilar förslaget på den föreställningen att enligt byggnadslagen tätbebyggelsevärde icke kan uppkomma efter lagens ikraftträdande den 1 januari 1948.

Detta är riktigt vad beträffar i plan ingående mark. 5 § byggnadslagen medför nämligen, att ersättning för förlorat tätbebyggelsevärde ej utgår för mark, som enligt plan ej får användas till tätbebyggelse. I denna princip göres till markägarens förmån i 162 § byggnadslagen det undantaget, att det tätbebyggelsevärde, som förefanns den 1 januari 1948, dock kan beaktas.

Beträffande mark, som icke ingår i plan enligt byggnadslagen, är emellertid läget ett annat. Av lagrådets uttalande vid behandlingen av förslaget till byggnadslag framgår, att nyssnämnda 5 § ej utesluter uppkomsten av tätbebyggelsevärde utanför planlagt område. Sedan detta uttalande gjordes, har ej vidtagits någon lagstiftningsåtgärd, som rubbar riktigheten av denna tolkning av stadgandet.

Tätbebyggelsevärde kan således ha uppkommit inom ett strandområde efter byggnadslagens ikraftträdande. Vid expropriation skulle detta tätbebyggelsevärde otvivelaktigt ha beaktats. Det är knappast rimligt, att värdesättningen vid tillämpning av strandlagen sker efter andra grunder än dem som skulle ha tillämpats vid expropriation.

Följden av det sagda är, att om en bestämmelse av den av strandutredningen föreslagna innebörden bleve lagfäst, detta icke — såsom utredningens motiv (s. 111, 128) synas ge vid handen — skulle innebära en förmån för markägaren utan tvärtom skulle vara till nackdel för honom, enär bestämmelsen medförde att markägaren komme att frånhandas värdestegring, som kunde ha uppstått efter den 1 januari 1948. Bestämmelsen i fråga är alltså av retroaktiv karaktär. Då retroaktiv lagstiftning av detta slag strider mot vedertagna rättsgrundsatser, avstyrker hovrätten att förevarande bestämmelse lagfästes.

Skånska hovätten har yrkat, att bestämmelsen måtte kompletteras med en närmare bestämning av »då tillämpade grunder»; lämpligen kunde detta ske genom hänvisning till den närmast före den 1 januari 1948 gällande byggnadslagstiftningen.

Departementschefen. Det synes ej erforderligt att i en lagstiftning med den speciella syftning det här gäller upptaga någon regel i förevarande ämne. Jag vill därför förorda, att den av utredningen föreslagna bestämmelsen får utgå.

Ersättning på grund av byggnadsförbud enligt den provisoriska lagen.

I b e t ä n k a n d e t anföres:

Enligt direktiven har utredningen haft att pröva även frågan om ersättning för men som uppstått till följd av byggnadsförbud enligt den provisoriska strandlagen. Utredningen anser, att härvid i stort sett böra gälla samma regler som i fråga om intrångsersättning enligt den föreslagna nya lagen.

Att nya lagens ersättningsregler äro tillämpliga även i fråga om skada, som uppkommit enligt den äldre lagen, innebär bl. a. att en förutsättning för att ersättning skall kunna utgå för sådan skada är att ansökan om byggnadstillstånd gjorts och avslagits under sistnämnda lags giltighetstid. Om i sådant fall markägaren eller nyttjanderättshavaren kunnat till följd av förbudet, så länge detta i fortsättningen varat, nyttja marken endast på sätt som stått i uppenbart missförhållande till värdet, blir han berättigad till ersättning för skadan.

4 § av den föreslagna lagen innehåller icke, lika litet som byggnadslagens ersättningsbestämmelser, någon föreskrift om ränta å ersättningsbelopp.

Föres talan om ersättning vid expropriationsdomstol torde därför ränta icke utdömas för längre tid tillbaka än från dagen för målets anhängiggörande. Vid frivillig uppgörelse är kronan icke skyldig att gälda ränta. Då emellertid den, som lidit skada på grund av ett förbud enligt den provisoriska lagen, icke haft möjlighet att omedelbart kräva ersättning utan varit nödsakad att vänta därmed till dess ersättningsbestämmelse för detta fall införts, synes han rättvisligen böra vara berättigad att erhålla ränta från den tidpunkt då han — om ersättningsbestämmelse funnits — tidigast kunnat framställa anspråk på ersättning. Utredningen föreslår att ränta i det ifrågavarande fallet skall beräknas från den dag då ansökningen i byggnadsärendet slutligen avgjorts. Räntesatsen torde i detta fall böra vara sex procent.

För att icke frågor om ersättning för skada under provisorietiden skola hållas svävande under obestämd tid, torde böra stadgas att anspråk på sådan ersättning skall framställas inom viss tid, förslagsvis ett år, efter nya lagens ikraftträdande.

Bestämmelserna om ersättning för men under den provisoriska lagens tid ha av utredningen upptagits i tredje stycket av övergångsbestämmelserna.

Under remissbehandlingen har ingen erinran framställts mot förslaget att ersättning i princip skall kunna utgå på grund av byggnadsförbud, som meddelats med stöd av den provisoriska strandlagen. Den enda instans som yttrat sig i denna fråga är *statskontoret*, som ansett att det finge anses tveksamt, huruvida retroaktiv ersättning borde lämnas, men att ämbetsverket dock icke ville motsätta sig utredningens hemställan i denna del. Beträffande den tid inom vilken sådan ersättning senast skall begäras har *Svea hovrätt* dock anfört att den av utredningen föreslagna tiden — före den 1 januari 1954 — syntes vara alltför snävt tilltagen. Särskilt med hänsyn till att möjligheten att erhålla sådan ersättning torde bli mera allmänt känd först någon tid efter det den nu föreslagna lagstiftningen trätt i kraft, borde tidsfristen för dylik framställning enligt hovrättens mening förlängas, förslagsvis till den 1 januari 1955.

Departementschefen. Såsom jag framhöll vid behandlingen av den provisoriska strandlagen hade utredningen i uppdrag att pröva frågan om ersättning för skada under provisorietiden. Jag biträder utredningens förslag i denna del. Någon anledning att utsträcka den tid, inom vilken ersättningskrav skall ha framställts, synes mig icke föreligga.

I enlighet med vad nu anförts har inom justitiedepartementet upprättats förslag till *strandlag*.

Föredraganden hemställer härefter att lagrådets utlåtande över lagförslaget, av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar, måtte för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas genom utdrag av protokollet.

Denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:

Georg Dahlin.

Förslag
till
Strandlag.

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

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 meter 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.

2 §.

Finnes å område, beträffande vilket förordnande meddelats enligt 1 §, eller i dess närhet stängsel, som hindrar eller avsevärt försvårar tillträdet till mark inom området där allmänheten eljest skulle ägt att fritt färdas, må länsstyrelsen förelägga den som håller stängslet att anordna grind eller annan genomgång. Är det uppenbart, att stängslet endast avser att utestänga allmänheten från området, må föreläggande meddelas om borttagande av stängslet.

Vid meddelande av föreläggande som i första stycket sägs må vite ut sättas.

3 §.

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 för-

ordnandet 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.

4 §.

Ersättning varom sägs i 3 § skall bestämmas att utgå på en gång; dock må ersättningen, om särskilda skäl äro därtill, på begäran antingen av kronan eller av fastighetsägaren eller annan sakägare fastställas att utgå med visst årligt belopp med rätt för kronan eller den ersättningsberättigade att erhålla omprövning vid ändrade förhållanden.

Vad i fråga om ersättning avtalats eller uppenbarligen förutsatts skola gälla mellan kronan och sakägare skall gälla jämväl mot den som efter det rätten till ersättning uppkom förvärvat sakägarens rätt i avseende å fastigheten.

5 §.

Är ersättning varom sägs i 3 § bestämd att utgå på en gång och har fastigheten genom inskränkningen i bebyggelserätten undergått sådan minskning i värde att den kan antagas ej utgöra full säkerhet för fordran, för vilken fastigheten svarade då rätten till ersättning uppkom, skall ersättningen nedsättas hos länsstyrelsen; och skall om fördelning och utbetalande av nedsatt belopp samt verkan därav i tillämpliga delar gälla vad som är stadgat för det fall att enligt lagen om expropriation nyttjanderätt eller servitutsrätt upplåtes.

Har förlust å fordran som i första stycket avses uppstått till följd av att nedsättning ej skett, skall fordringens innehavare njuta ersättning av kronan för förlusten mot avskrivning å fordringshandlingen. Detsamma gäller, där förlust tillskyndats fordringens innehavare därigenom att ersättning blivit för lågt beräknad och densamma till följd av överenskommelse mellan kronan och den ersättningsberättigade eller av annan anledning ej blivit prövad av domstol.

6 §.

Har ej överenskommelse träffats om ersättning varom sägs i 3 § eller 5 § andra stycket, skall den som vill framställa ersättningsanspråk väcka talan därom vid expropriationsdomstolen. Jämväl kronan äger påkalla prövning av ersättningsfrågan enligt vad nu sagts. Beträffande målet skola bestämmelserna om domstol och rättegång i expropriationsmål i tillämpliga delar gälla. Kronan skall vidkännas å ömse sidor uppkomna kostnader å må-

let, såframt ej domstolen med hänsyn till omständigheterna finner skäligt annorlunda förordna.

7 §.

Har den som håller stängsel anordnat grind eller annan genomgång på grund av föreläggande enligt 2 §, är han berättigad att av kronan erhålla ersättning härför ävensom för underhåll av genomgången. Ersättning skall dock icke utgå, om det är uppenbart att stängslet endast avser att utestänga allmänheten från område där den eljest skulle ägt att fritt färdas.

8 §.

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 försvårande, må till fängelse i högst sex månader dömas.

9 §.

Länsstyrelsen äger vid vite förelägga den som företagit bebyggelse i strid mot förbud enligt 1 § att undanröja eller ändra det utförda. Överexekutor äger ock meddela handräckning till rättelse i vad olagligen skett. Ansökan om handräckning må göras av allmän åklagare, byggnadsnämnd eller byggnadsinspektör. Beträffande sådan handräckning gälla enahanda bestämmelser som äro stadgade för det i 191 § utsökningslagen avsedda fallet.

Efterkommes ej föreläggande, som meddelats med stöd av 2 §, skall på anmodan av länsstyrelsen utmätningssmannen föranstalta om att åtgärden vidtages.

Kostnad för handräckning enligt första stycket, varom ansökan gjorts av allmän åklagare, så ock kostnad för handräckning enligt andra stycket må på utmätningssmannens begäran förskjutas av allmänna medel.

10 §.

Talan mot länsstyrelses beslut enligt denna lag föres hos Konungen genom besvär i den ordning som är bestämd för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut.

Förordnande enligt 1 § skall lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan.

11 §.

De bestämmelser som erfordras för tillämpningen av denna lag meddelas av Konungen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1953; dock äger länsstyrelse redan dessförinnan med verkan från och med nämnda dag meddela förordnande enligt vad i 1 § sägs.

Har ansökan icke bifallits om tillstånd att uppföra byggnad utan hinder av byggnadsförbud, som meddelats enligt lagen den 15 december 1950 (nr 639) om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden, skola föreskrifterna i 3—6 §§ denna lag äga motsvarande tillämpning. Anspråk på ersättning för skada som fastighetsägare eller annan sakägare lidit skall, vid påföljd att sakägaren eljest går förlustig sin rätt, framställas hos länsstyrelsen före den 1 januari 1954. På ersättningsbeloppet skall beräknas sex procent ränta från den dag då ansökningen i byggnadsärendet avgjordes.

Vad i 7 § andra punkten stadgas skall icke gälla med avseende å stängsel, som uppförts innan denna lag trädde i kraft. Har den som håller sådant stängsel borttagit detsamma på grund av föreläggande enligt 2 §, är han berättigad att av kronan erhålla ersättning för kostnaderna.

Bilaga A.

Förslag

till

Lag**om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden.**

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

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 byggnad icke må uppföras utan länsstyrelsens tillstånd. Länsstyrelsen äger även förordna, att utan dess tillstånd inom området icke må företagas schaktning, fyllning eller trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd, som hindrar eller avsevärt försvårar att området av allmänheten användes för bad och friluftsliv.

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

Förbud enligt första stycket 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. Förbudet skall icke utgöra hinder för uppförande av byggnad eller vidtagande av annan åtgärd, därest byggnaden eller åtgärden erfordras för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln.

2 §.

Finnes inom område för vilket förordnande meddelats enligt 1 § stängsel, som omöjliggör eller avsevärt försvårar tillträdet till mark där hinder eljest icke förelegat för allmänheten att färdas till fots, må länsstyrelsen förelägga den som håller stängslet att anordna grind eller annan framkomlig genomgång. Vid meddelande av föreläggande må vite utsättas.

3 §.

Den som färdas över eller eljest uppehåller sig å annans område, som omfattas av förordnande enligt 1 §, skall tillse att han ej kvarlämnar glas, avfall, papper eller andra föremål under förhållanden som äro ägnade att medföra vantrevnad eller risk för skada till person eller egendom.

4 §.

Har inom det med förordnandet avsedda området, oaktat ansökan därom gjorts, bebyggelse icke medgivits i den omfattning eljest varit tillåtet eller

tillstånd att vidtaga annan av förordnandet omfattad åtgärd icke lämnats, och kan till följd av sådant förbud den med förordnandet avsedda marken jämte annan i samma fastighet ingående mark, vars utnyttjande påverkas av förbudet, av ägaren nyttjas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens värde vid tiden för förordnandets meddelande, vare ägaren berättigad till ersättning av kronan för den skada han härigenom lider.

Ersättning för skada enligt första stycket må, om särskilda skäl därtill äro, på begäran av kronan eller markägaren bestämmas att utgå med visst årligt belopp med rätt för kronan och den ersättningsberättigade att erhålla omprövning vid ändrade förhållanden. Vad i fråga om ersättningen avtalats eller uppenbarligen förutsatts skola gälla mellan kronan och markägaren gälle jämväl mot den som efter det förordnandet meddelats förvärvat den sistnämndes rätt till marken.

Frågan huruvida ersättning skall utgå skall bedömas efter den fastighetsindelning som gällde vid tiden för förordnandets meddelande.

5 §.

Vad i 4 § sägs om rätt för markens ägare att erhålla ersättning skall äga motsvarande tillämpning beträffande innehavare av sådan nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken som upplåtits innan förordnandet meddelades. Vad i fråga om ersättning avtalats eller uppenbarligen förutsatts skola gälla mellan kronan och sakägare skall gälla jämväl mot den som efter förordnandets meddelande förvärvat sakägarens rätt till marken.

6 §.

Den som vill göra anspråk på ersättning enligt 4 eller 5 § skall göra framställning därom hos länsstyrelsen.

Kan överenskommelse icke träffas, har den som gjort framställningen att ansöka om stämning å kronan till expropriationsdomstolen. Kronan stående jämväl öppet att efter stämning bringa frågan under expropriationsdomstolens prövning. Beträffande målet skola bestämmelserna om domstol och rättegång i expropriationsmål i tillämpliga delar gälla. Kronan skall vidkännas å ömse sidor uppkomna kostnader å målet, såframt ej domstolen med hänsyn till omständigheterna finner skäligt annorlunda förordna.

7 §.

Skall engångsersättning utgå och har fastigheten genom det förbud som föranlett rätten till ersättning, undergått sådan minskning i värde att den kan antagas ej utgöra full säkerhet för fordran, för vilken fastigheten svarade då rätten till ersättning uppkom, skall i fråga om ersättningen i tillämpliga delar gälla vad som för det fall att enligt lagen om expropriation nyttjanderätt eller servitutsrätt upplåtes är stadgat om fördelning och utbetalande av nedsatt expropriationsersättning samt om verkan därav.

Har förlust å fordran som i första stycket avses uppstått till följd av att fördelning ej skett, njute fordringens innehavare ersättning av kronan för förlusten mot avskrivning å fordringshandlingen. Samma lag vare, där förlust tillskyndats fordringens innehavare därigenom att ersättning blivit för lågt beräknad och densamma till följd av överenskommelse mellan kronan och den ersättningsberättigade eller av annan anledning ej blivit prövad av domstol.

8 §.

Den som på grund av föreläggande enligt 2 § anordnat grind eller annan genomgång vare berättigad till ersättning av kronan för arbetets utförande. Ansökan härom skall göras hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsen må på begäran förskottera medel för sådant ändamål som angives i första stycket.

9 §.

Den som i uppenbar strid mot förbud, som meddelats enligt 1 §, uppför byggnad eller vidtager annan åtgärd, straffes med dagsböter. Äro omständigheterna synnerligen försvårande, må till fängelse i högst sex månader dömas.

Bryter någon mot vad i 3 § stadgas, vare straffet böter, högst trehundra kronor.

10 §.

I fall som avses i 9 § första stycket äger länsstyrelsen vid vite förelägga den felande att undanröja eller ändra det utförda. Överexekutor äger ock meddela handräckning till rättelse av vad olagligen skett. Ansökan om handräckning må göras av allmän åklagare eller av byggnadsnämnd. Beträffande sådan handräckning gälla enahanda bestämmelser som äro stadgade för det i 191 § utsökningslagen avsedda fallet.

Efterkommes ej föreläggande, som meddelats med stöd av 2 §, äger på begäran av länsstyrelsen utmätningsmannen föranstalta om att åtgärden vidtages.

Begär utmätningsman att kostnad för handräckning, som fordrats av allmän åklagare eller länsstyrelse, skall förskjutas, må det ske av allmänna medel.

11 §.

Talan mot länsstyrelses beslut enligt denna lag föres hos Konungen genom besvär i den ordning som är bestämd för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut.

Förordnande enligt 1 § skall lända till efterrättelse utan hinder av förd talan.

12 §.

Konungen äger utfärda de bestämmelser som erfordras för tillämpningen av denna lag.

Denna lag skall träda i kraft den 1 januari 1953; dock att länsstyrelse äger att redan dessförinnan med verkan från och med nämnda dag meddela förordnande enligt vad i 1 § sägs.

Vid beräkning av markvärde enligt 4 § skall skälig hänsyn tagas till det värde marken närmast före den 1 januari 1948 ansågs hava enligt då tillämpade grunder; och må förty jämväl det värde som då tillmättes marken för tätbebyggelse komma i betraktande.

Föreskrifterna i 4—7 §§ samt i andra stycket i övergångsbestämmelserna skola äga motsvarande tillämpning beträffande skada, som för markägare eller innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till mark uppkommit till följd av att ansökan om tillstånd att företaga bebyggelse enligt lagen den 15 december 1950 (nr 639) om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden icke bifallits. Begäran om sådan ersättning skall framställas före den 1 januari 1954. På ersättningsbeloppet skall beräknas sex procent ränta från den dag då ansökningen i byggnadsärendet avgjordes.

Utdrag av protokollet, hållet i Kungl. Maj:ts lagråd den 27 mars 1952.

N ä r v a r a n d e:

justitieråden EKBERG,
STRANDBERG,
LJUNGGREN,
regeringsrådet BJÖRKHOLM.

Enligt lagrådet den 21 mars 1952 tillhandakommet utdrag av protokoll över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 14 mars 1952, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas över upprättat förslag till *strandlag*.

Förslaget, som finnes bilagt detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av t. f. byråchefen för lagärenden i justitiedepartementet S. Danmark.

Lagrådet yttrade:

Att behov föreligger av en lagstiftning till skydd för stränderna vid havet samt vid insjöar och vattendrag har vitsordats i det stora flertalet av de över strandutredningens betänkande avgivna yttrandena. De skäl, som i detta hänseende anförts såväl i betänkandet och nämnda yttranden som av departementschefen, äro övertygande. Enligt uttalanden av flera hörda länsstyrelser och överlantmätare äro också erfarenheterna av 1950 års provisoriska lagstiftning, ehuru av naturliga skäl ganska begränsade, övervägande av gynnsam natur.

Vad beträffar sättet för genomförandet av lagstiftningen finner lagrådet det ur olika synpunkter riktigt, att hithörande regler sammanföras i en särskild lag och icke, såsom väl vore möjligt, infogas i den allmänna byggnadslagen. Tiden lär äro även vara mogen att icke längre bibehålla det nuvarande provisoriet utan giva lagen definitiv karaktär. Måhända kan en översyn av lagstiftningen bliva motiverad, när den tillämpats någon tid och närmare erfarenheter av dess verkningar vunnits.

De grunder, enligt vilka lagförslaget utformats, föranleda i stort sett inga erinringar från lagrådets sida. Förslaget innebär, såvitt lagrådet kan finna, en skälig avvägning av de intressen, som här stå emot varandra. Det må framhållas, att lagstiftningen väsentligen åsyftar att bevara de nu rådande

förhållandena i fråga om allmänhetens tillträde till stränderna, icke att öppna nya möjligheter för allmänhetens friluftsliv.

Såsom lagberedningen i sitt remissyttrande över strandutredningens förslag anmärkt, kan tvekan råda angående lagstiftningens effektivitet på grund av de möjligheter till kringgående av densamma, som förefinnas. I vad mån de farhågor, som härutinnan yppats, kunna bliva av praktisk betydelse är emellertid svårt att överblicka. Vid sådant förhållande och då större effektivitet näppeligen kan vinnas utan vissa i och för sig mindre önskvärda ändringar av lagens undantagsbestämmelser synas skäl tala för att detta lagstiftningsspörsmål får anstå, tills erfarenhet vunnits om lagens verkningar i olika avseenden.

Lagförslaget innefattar, i olikhet mot 1950 års lag, en reglering av frågan om ersättning till sakägare för den skada, som tillfogas honom genom ett byggnadsförbud. Detta spørsmål har varit föremål för en ingående diskussion såväl under förarbetena till den provisoriska strandlagen som i strandutredningens betänkande och däröver avgivna yttranden. Departementschefen har i remissprotokollet utförligt angivit de riktlinjer, som äro avsedda att läggas till grund för skadeståndsbedömningen. Mot dessa principer har lagrådet för sin del intet att erinra. Det hade väl varit önskvärt, att lagtexten varit mera lättfattlig i nu berörda hänseende, men avsevärda svårigheter möta otvivelaktigt att i en kortfattad regel giva klart och uttömmande uttryck åt vad som åsyftas. Enär det med hänsyn till den vägledning, som motiven giva, finnes anledning antaga, att bestämmelsen i rättstillämpningen icke skall föranleda några större tolkningssvårigheter, finner lagrådet sig kunna godtaga förslaget även i denna del.

Beträffande de särskilda stadgandena vill lagrådet framhålla följande.

2 §.

Finnes å område, beträffande vilket förordnande meddelats enligt 1 §, eller i dess närhet stängsel, som hindrar eller avsevärt försvårar tillträdet till mark inom området, där allmänheten eljest skulle ägt att fritt färdas, må länsstyrelsen enligt vad i 2 § stadgas förelägga den som håller stängslet att anordna grind eller annan genomgång. Är det uppenbart, att stängslet endast avser att utestänga allmänheten från området, må föreläggande meddelas om borttagande av stängslet.

Lagrådet, som finner dessa bestämmelser utgöra en välbehövlig komplettering av förbuds föreskrifterna i 1 §, vill fästa uppmärksamheten på att tillträde till mark kan hindras eller avsevärt försvåras icke blott genom stängsel utan även genom diken. Särskilt vid låglänta stränder kunna diken ofta vara till hinder för tillträde till strandområdet, och vad angår halvöar, till vilka endast en smal landtunga leder, torde tillträdet annorledes än sjövägen i många fall lätt kunna hindras genom upptagande av ett någorlunda brett dike. I sådana fall synes länsstyrelsen böra äga befogenhet att förelägga den som håller diket att anordna spång eller på annat lämpligt sätt bereda allmänheten möjlighet att passera diket.

Med hänsyn till det anförda får lagrådet hemställa, att förevarande paragraf måtte kompletteras i berörda avseende. Detta skulle kunna ske genom att i slutet av första stycket upptages en bestämmelse av förslagsvis följande lydelse: »Vad nu sagts om stängsel skall äga motsvarande tillämpning beträffande dike». Det ligger emellertid i sakens natur att, när det gäller hinder i form av dike, föreläggande om hindrets borttagande d. v. s. dikets igenfyllande blott i något sällsynt undantagsfall, exempelvis där ett dike av endast några meters längd stänger passagen, kan ifrågakomma.

Beaktas denna lagrådets hemställan, föranleder det, att i 7 § och i sista stycket av övergångsbestämmelserna tillägg eller ändring måste göras svarande mot tillägget i 2 § första stycket.

5 §.

Är »ersättning varom sägs i 3 §» bestämd att utgå på en gång, skall den samma jämlikt första stycket i förevarande paragraf under vissa där angivna betingelser nedsättas hos länsstyrelsen och fördelas mellan innehavare av fordringsanspråk, för vilka fastigheten svarade, då rätten till ersättning uppkom. Tydligt avses här ersättning, som tillkommer fastighetsägaren. I 3 § omtalas emellertid ej allenast sådan ersättning utan jämväl ersättning till vissa nyttjanderättshavare och andra sakägare. Den gjorda hänvisningen till 3 § är därför alltför vittgående. Även om missförstånd angående stadgandets rätta innebörd väl knappast kan tänkas uppkomma, synes likväl rättelse böra ske genom inskjutande antingen av orden »fastighetsägaren tillkommande» framför »ersättning» eller ock av orden »första stycket första punkten» efter »3 §».

I vissa fall är rätten att förfoga över ersättning, som vid expropriation eller därmed likartat förfarande utgår vid inlösen av mark eller för skada eller intrång å mark, icke fri. Sålunda ankommer det, när fråga är om mark som tillhör fideikommiss, å Kungl. Maj:t att förordna huru med ersättningen skall förfaras. Ersättning för mark, som ingår i häradsallmänning eller annan samfällighet, vilken enligt vad därom är stadgat skall bibehållas oförminskad, får ej heller av delägarna disponeras efter gottfinnande utan skall användas eller fonderas för verkställande av grundförbättringar eller för inköp av mark eller för annat dylikt ändamål. Närmare föreskrifter härom skola för varje fall på framställning av samfällighetens styrelse meddelas enligt nu gällande lagar av Kungl. Maj:t samt enligt de förslag till nya lagar, som i proposition nr 15 förelagts innevarande års riksdag, av länsstyrelsen.

Tydligt är att vad sålunda stadgats äger giltighet, även om den tillämpliga expropriationsförfattningen icke innehåller bestämmelse huru man vid expropriationen skall förfara med ersättning av förutnämnd beskaffenhet. I flera dylika lagar, såsom i 57 § sista stycket expropriationslagen, 9 kap. 55 § vattenlagen och 14 § fjärde stycket ensittarlagen, givas emellertid mer eller mindre fullständiga föreskrifter i ämnet. På grund av hänvisning till expropriationslagen bliva sagda lags bestämmelser tillämpliga även i vissa andra fall. Så torde vara förhållandet med ersättningar enligt byggnadsla-

gen. (Se 137 § första stycket sistnämnda lag.) Nu åsyftade föreskrifter ha väsentligen den innebörden, att ersättningen skall nedsättas hos länsstyrelsen och av denna innehållas till dess förordnande meddelats, huru därmed skall förfaras.

Även i förslaget har viss hänvisning i berörda hänseende skett till expropriationslagen. Av förevarande paragraf framgår nämligen, att därest engångsersättning enligt där meddelade bestämmelser nedsatts hos länsstyrelsen, om utbetalande av nedsatt belopp skall gälla vad i 57 § sista stycket expropriationslagen är stadgat. Detta betyder alltså, att därest beträffande fastighet, som hör till fideikommiss, överskott uppstår efter det inteckningshavare och med dem jämställda rättsägare blivit förnöjda, överskottet skall innehållas till dess Konungen förordnat huru därmed skall förfaras. Där emot saknas motsvarande föreskrift icke blott beträffande det i expropriationslagen ej omnämnda fallet, då fastigheten ingår i häradsallmänning eller liknande samfällighet, utan jämväl beträffande det ojämförligt vanligaste fallet, nämligen då värdeminskning i fråga om fideikommissfastighet ej är av den storlek, att den kan antagas inverka på förut omförmälda fordringshavares rätt, och ersättningen följaktligen icke skall fördelas utan helt tillkommer fideikommisset. Detta är tydligen mindre följdriktigt. Anses lagtexten av nu anförda skäl böra kompletteras, kan detta förslagsvis ske på det sättet att till paragrafen fogas ett nytt stycke av innehåll att, därest fastigheten innehaves såsom fideikommiss eller ingår i häradsallmänning eller annan samfällighet, som enligt vad därom är stadgat skall bibehållas oförminskad, den fastighetsägaren tillkommande ersättningen skall, ändå att nedsättning enligt vad ovan är sagt icke skall ske, hållas inne till dess förordnande meddelats huru därmed skall förfaras. Det synes emellertid vara till fyllest, att erinran i detta ämne göres i de tillämpningsföreskrifter, som Konungen äger utfärda.

7 §.

Beträffande denna paragraf hänvisas till vad lagrådet anført vid 2 §.

Övergångsbestämmelserna.

Därest ansökan om tillstånd att uppföra byggnad utan hinder av byggnadsförbud, som meddelats enligt den provisoriska strandlagen, icke bifalits, skola — jämlikt andra stycket i övergångsbestämmelserna till den nu föreslagna lagen — föreskrifterna i 3—6 §§ denna lag äga motsvarande tillämpning. Anspråk på ersättning för skada, som fastighetsägare eller annan sakägare lidit, skall framställas hos länsstyrelsen före den 1 januari 1954, vid påföljd att sakägaren eljest går förlustig sin rätt.

Den sålunda föreslagna preskriptionstiden bör ej gälla innehavare av fordran, som avses i 5 § första stycket. Huruvida förlust uppkommer å sådan fordran blir nämligen som regel ej klarlagt förrän vid en exekutiv auktion. Lång tid kan alltså förflyta innan ersättningsanspråk kan göras gällande.

Det får därför antagas, att med »annan sakägare» åsyftas endast sådana innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten, vilka omförmälas i 3 §. Då emellertid av bestämmelserna i 5 § framgår, att även innehavare av fordringar, för vilka fastigheten svarar, kunna räknas såsom sakägare, låt vara i andra hand, och då det i några i viss mån jämförliga författningar ansetts lämpligt att direkt uttala, att vad om sakägare är stadgat icke skall gälla inteckningshavare eller med dem likställda fordringsägare (se t. ex. 24 § expropriationslagen), synes till undvikande av missförstånd rörande rätta innebörden av uttrycket »annan sakägare» i förevarande övergångsbestämmelser ett förtydligande av lagtexten böra göras. Detta kan ske förslagsvis på det sättet, att mellan orden »annan» och »sakägare» inskjutes uttrycket »i 3 § avsedd».

Därest lagrådets hemställan vid 2 § beaktas, föranledes härav, såsom lagrådet redan anmärkt vid sagda lagrum, jämkning i övergångsbestämmelsernas sista stycke.

Ur protokollet:

Olle Lundberg.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av av Halland, i statsrådet å Stockholms slott den 28 mars 1952.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden SKÖLD, ZETTERBERG, TORSTEN NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, LINGMAN, NORUP, HEDLUND, PERSSON, HJALMAR NILSON, LINDELL.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, lagrådets den 27 mars 1952 avgivna utlåtande över det till lagrådet den 14 mars 1952 remitterade förslaget till strandlag.

Efter redogörelse för lagrådets utlåtande anför föredraganden följande.

Lagrådet har under 2 § framhållit, att tillräde till mark kan hindras eller avsevärt försvåras icke blott genom stängsel utan även genom diken. Med anledning härav har lagrådet hemställt, att diken borde jämställas med stängsel. Även om den av lagrådet upptagna frågan icke har större praktisk betydelse, lär man likväl icke kunna bortse från att diken i vissa fall kunna hindra tillträdet till strandområden. Jag vill därför tillstyrka, att lagtexten på denna punkt kompletteras i enlighet med lagrådets hemställan. Tillägget berör även 7 § och sista stycket av övergångsbestämmelserna.

I anledning av vad lagrådet anfört vid 5 § första stycket har den jämkningen vidtagits i lagtexten, att orden »ersättning varom sägs i 3 §» utbyts mot »fastighetsägaren jämlikt 3 § tillkommande ersättning».

I likhet med lagrådet anser jag det lämpligt, att en bestämmelse meddelas rörande innehållande av ersättning i vissa fall, då fastigheten innehaves såsom fideikommiss eller ingår i häradsallmänning eller annan samfällighet, som enligt vad därom är stadgat skall bibehållas oförminskad. En sådan bestämmelse torde emellertid, såsom lagrådet också antytt, icke behöva upptagas i själva lagen utan kan meddelas i administrativ ordning.

Vad lagrådet anfört under andra stycket i övergångsbestämmelserna har beaktats.

Föredraganden hemställer, att det i enlighet med det anförda jämkade förslaget till strandlag måtte jämlikt § 87 regeringsformen genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Kungl. Maj:ts proposition nr 187.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdade hemställda förordnar Hans Kungl. Höghet Regenten, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Olle Lundberg.