

Nr 7.

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

Tredje lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 318 i första kammaren av herr *Lundqvist m. fl.* och nr 234 i andra kammaren av herr *Hjalmarson m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, hemställes,

»1) att riksdagen måtte besluta upphäva den av 1952 års riksdag beslutade strandlagen (SFS 382/1952),

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

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

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

c) att bestämmelserna om fängelsestraff utgår,

d) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära sådan omarbetning av 3 § i tillämpningsföreskriften (SFS nr 383/1952) att kostnader för besiktning måtte få stanna på statsverket samt

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

Beträffande de skäl, som åberopats till stöd för motionärernas förslag, får utskottet hänvisa till motionerna.

Historik. Gällande rätt.

Allmänt.

I syfte att i möjligaste mån bevara ur friluftssynpunkt värdefulla strandområden såsom rekreationsplatser för allmänheten föreslogs i proposition nr 223/1950 en provisorisk lagstiftning om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden. Lagförslaget tillerkände länsstyrelse rätt att — för tryggandet av allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv vid havet eller vid insjö eller vattendrag — förordna, att inom vissa strandom-

1—329 53 *Bihang till riksdagens protokoll 1953. 9 saml. 3 avd. Nr 7.*

råden byggnad icke finge uppföras utan länsstyrelsens tillstånd. Förordnandet skulle avse mark och vattenområde inom det avstånd från strandlinjen som prövades erforderligt med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall, dock högst 300 m från nämnda linje vid normalt medelvattensstånd. Lagförslaget gällde icke område som inginge i fastställd stadsplan eller byggnadsplan, ej heller område som inginge i godkänd avstyckningsplan med mindre förbud mot tätbebyggelse utfärdats för området. Byggnadsförbud utgjorde icke hinder för uppförande av byggnad för vissa särskilda i lagförslaget angivna behov. Lagförslaget innehöll vidare bl. a. bestämmelse om straff för den som uppförde byggnad i strid mot förbud samt föreskrift om handräckning genom överexekutor till rättelse av olagligt byggande. Någon regel om gottgörelse till markägare eller annan för intrång genom byggnadsförbud fanns icke i lagförslaget.

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

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

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

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

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

Propositionen synes förringa de möjligheter, som redan finnas för tillgodoseende av allmänhetens behov av platser för bad och friluftsliv. Sedan länge har det ansetts som en viktig uppgift för kommunerna att sörja t. ex. för att erforderliga friluftsbad finnas till invånarnas förfogande. I dagens läge torde flertalet städer och tätorter i en eller annan form ha sört här-

för. Det är att förvänta att denna gynnsamma utveckling kommer att fortsätta. Målet måste vara att skapa välskötta, för olika behov lämpligt belägna och anordnade bad- och friluftspplatser. För detta ändamål äro kommunerna icke hänvisade endast till förvärv av strandområden, utan den mindre kostnadskrävande arrendeformen står sannolikt i åtskilliga fall till buds. Möjligheterna att för detta ändamål utnyttja de betydande kronodomänerna böra beaktas.

Genom nu gällande byggnadslag och därmed sammanhängande jorddelningsregler ha garantier skapats för att vid tätbebyggelse på landsbygden — t. ex. vid exploatering av ett sportstuguområde — erforderlig mark avsättes för badplatser. Dessa badplatser stå även som regel till allmänhetens förfogande. Likaså torde som regel vid general- eller regionalplanering erforderliga områden avsättas för bad och friluftsliv.

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

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

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

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

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

I fråga om den glesare bebyggelsen finnes emellertid ingen liknande generell regel om kontroll från det allmännas sida. De möjligheter byggnadslagstiftningen f. n. erbjuder att hindra ej önskvärd glesbebyggelse äro små

i förhållande till möjligheterna att kontrollera tätbebyggelsen. De bestå i dels att vid planläggning mark kan undantagas från all bebyggelse eller från visst slag av bebyggelse samt att förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning eller därmed jämförlig åtgärd kan meddelas, dels ock att i vissa fall byggnadsförbud kan meddelas utan samband med planläggning.

Det planinstitut, som åtminstone teoretiskt skulle kunna tänkas komma till användning för reglering av glesbebyggelse vid stränderna, är generalplanen. Emellertid är det endast generalplan, vilken på ansökan av kommunen fastställts av Kungl. Maj:t eller länsstyrelsen, som har sådan verkan att nybyggnad i strid mot planen är förbjuden. Dessutom kan i vissa fall, för tid under vilken väckt fråga om fastställelse ännu är oavgjord, gälla interimistiskt förbud mot nybyggnad i strid mot planen. Har Kungl. Maj:t avslagit framställning om fastställelse, kan även särskilt nybyggnadsförbud meddelas. — Enligt vad utskottet inhämtat torde f. n. i hela landet knappast någon fastställd generalplan finnas; ej heller synes arbete pågå med upprättande av någon för fastställelse avsedd sådan plan. Redan härav torde följa att det icke är praktiskt möjligt att genom generalplaner vinna den kontroll över glesbebyggelsen, som erfordras för att såsom rekreationsplatser skydda vissa strandområden. Över huvud taget synes planläggning, med hänsyn till den omständliga och kostsamma proceduren att få en plan upprättad, antagen och fastställd, icke vara ett lämpligt medel att reglera strandbebyggelsen på sådana områden, där upprättandet av plan icke kan anses erforderligt av andra skäl.

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

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

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

Genom *proposition nr 187 vid 1952 års riksdag* framlades *förslag till definitiv strandlag*, avsedd att ersätta den provisoriska lagen, vars giltighetstid var bestämd att utlöpa den 31 december 1952. Propositionen grundade sig på ett av den s. k. strandutredningen den 9 oktober 1951 avgivet betänkande (SOU 1951: 40). I väsentliga delar byggde propositionen på

samma principer som den provisoriska lagen. En betydelsefull nyhet i förslaget till definitiv strandlag var emellertid de däri intagna ersättningsreglerna. Enligt dessa skulle den, som lede inskränkning i bebyggelserätten, erhålla gottgörelse härför av allmänna medel under förutsättning, att det uppstode ett uppenbart missförhållande mellan markens värde med denna inskränkning av bebyggelserätten samt värdet, om sådan inskränkning icke skett. Mål om ersättning skulle handläggas av expropriationsdomstol.

I *de likalydande motionerna I: 497 och II: 634*, som väcktes i anledning av propositionen, framställdes i första hand yrkande om avslag å propositionen. I motionerna anfördes att vad som förekommit efter den provisoriska lagens tillkomst icke i vidare mån än tidigare förhållanden bevisat nödvändigheten av en särskild strandlag. Skälen mot en sådan kvarstode däremot orubbade — framför allt de mera principiellt rättsliga. Det kunde icke vara skäligt att lösa i och för sig väsentliga problem genom en lag som skapade förutsättningar för tvångsmässiga, icke ofrånkomliga ingripanden i enskilda medborgares rätt. Hänsynen till enskild rätt borde enligt motionärernas mening väga tyngre än skälen för lagen.

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

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

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

Speciella spörsmål.

Tre av de fyra andrahandsyrkandena i de nu väckta motionerna I: 318 och II: 234 (de under »2 a/», »2 b/» och »2 c/» upptagna yrkandena) framfördes också i de omnämnda motionerna I: 497 och II: 634 vid 1952 års riksdag. Ett av dessa tre yrkanden (»2 b/») överensstämmer jämväl med yrkandet i de likalydande motionerna I: 495 och II: 632 vid sistnämnda riksdag. De tre yrkandena i fråga går ut på ändringar i 1, 3 och 8 §§ strandlagen.

1 § strandlagen har följande lydelse:

För att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet eller vid insjö eller vattendrag äger länsstyrelsen för-

ordna, att inom visst strandområde bebyggelse icke må företagas utan länsstyrelsens tillstånd. Sådant förordnande innefattar förbud mot uppförande av helt ny byggnad samt ändring av befintlig byggnad för att tillgodose ett väsentligen annat ändamål än det, vartill byggnaden tidigare varit använd, ävensom grävnings- och andra förberedelsearbeten för bebyggelse som nu sagts.

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

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

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

Med uttrycket »erfordras för jordbruket» lär utredningens flertal förstå dels att byggnaden såsom sådan ur driftekniska 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».

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

För egen del kan jag ej finna, att skillnaden mellan det av majoriteten inom utredningen förordade uttrycket »erfordras» och det av reservanten föreslagna »uteslutande avses» praktiskt sett är så stor som man på vissa håll velat göra gällande. Då ordet »erfordras» genomgående användes i liknande regler i den allmänna byggnadslagstiftningen, synas mig icke tillräckliga skäl föreligga att här utbyta detsamma mot ett annat uttryck. Med hänsyn till intresset av att undantagsregeln icke skall kunna användas för att kringgå lagstiftningen är det tvärtom ur den synpunkten viktigt att bibehålla nämnda formulering, att enligt denna behov av en byggnad för exempelvis jordbruket objektivt sett skall föreligga. Däremot är det ej meningen, att det dessutom — sedan behovet av en dylik byggnad i och för sig konstaterats — skall behöva visas att byggnaden verkligen måste förläggas inom förbudsområdet och till just den eller den platsen inom detta område.

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

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

I de nu väckta motionerna upprepas i stort den argumentering på förvarande punkt, som fördes av reservanten inom strandutredningen. Det heter sålunda i motionerna, att »vid tolkningen av uttrycket 'erfordras för jordbruket' tvingas markägaren föra bevisning både om byggnadens drifts-ekonomiska nödvändighet och nödvändigheten att placera den just på strandområdet, vilket ofta kan medföra stora svårigheter».

3 § strandlagen lyder:

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

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

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

Det spörsmål beträffande ersättningsgrunderna, som under förarbetena föranlett de livligaste meningsutbytena, avser principen om det »tidigare värdet». Reservanten inom utredningen har ansett det vara naturligare, att man såsom jämförelsevärde räknar med markens värde vid den tidpunkt då ansökan om tillstånd till bebyggelse blivit slutligen avslagen, det vill säga i det ögonblick då rätten till ersättning inträder. Samma ståndpunkt har intagits i ett ganska stort antal remissyttranden ävensom i motionerna I: 495 och II: 632 samt I: 497 och II: 634. Vid sitt ställningstagande till denna fråga ha strandutredningen och departementschefen fäst avgörande vikt vid att inom den allmänna byggnadslagstiftningen tillämpas den grundsatsen, att värdestegring som uppkommer efter tidpunkten för planläggning icke kommer i betraktande vid fastställande av gottgörelse till följd av intrång genom planläggningen. Motivet för nämnda grundsats är att det icke har ansetts rimligt, att markägaren får räkna sig till godo

värdestegring som beror på åtgärder, till vilka han ej själv har medverkat. Enligt utskottets mening finns det ej anledning att frångå denna princip för strandlagens vidkommande. Även om den stegring av markvärdet inom ett enligt strandlagen förbudsbelagt område, som kan inträda efter förbudsläggningen, ej betingas av själva förbudsläggningen, är det såsom departementschefen anmärkt regelmässigt fråga om värdestegring, som markägaren ej själv har åstadkommit utan som uppkommit med anledning av den allmänna samhällsutvecklingen. Ett ytterligare skäl för tillämpning av den i propositionen förordade principen om det tidigare värdet är, att den avskär markägaren från möjligheten att spekulera i markvärdestegring genom att välja en ur markvärdesynpunkt gynnsam tidpunkt för sin dispensansökan. Ur sträng rättvisesynpunkt torde vissa ojämnheter knappast kunna undgås i tillämpningen. Det är emellertid uppenbarligen icke möjligt att för denna i flera avseenden komplicerade värderingsfråga finna normer, som till fullo kunna tillgodose såväl den enskildes rättvisekrav som det allmännas berättigade intressen. Då det såsom betonats av både utredningen och departementschefen under alla förhållande är *realvärdet* vid tiden för förbudsläggningen som skall läggas till grund vid skadeberäkningen, synas i varje fall några särskilt stötande resultat ej behöva befaras. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att lagrådet icke haft något att erinra mot den i propositionen föreslagna utformningen av ersättningsreglerna. Med det anförda vill utskottet, under avstyrkande av de motionsvis framställda yrkandena, biträda propositionens förslag på denna punkt.

Strandlagens 8 § har följande lydelse:

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

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

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

Det återstående andrahandsyrkandet i de nu väckta motionerna (»2 d/») berör som nämnts kungörelsen med tillämpningsföreskrifter till strandlagen. Den paragraf i kungörelsen, som motionärerna avser, torde vara 4 §; icke 3 § såsom angivits i motionerna. 4 § har följande lydelse:

Ansökan om tillstånd att få företaga bebyggelse å fastighet, som omfattas av förordnande enligt 1 § strandlagen, skall vara åtföljd av karta eller kartskiss över fastigheten, utvisande platsen för den ifrågasatta bebyggelsen. Är endast en del av fastigheten belägen inom förbudsområdet, må kartan eller kartskissen avse denna del. I ansökningen skola byggnadens storlek och tillämnade användningssätt uppgivas. Avser ansökningen tillstånd att ändra befintlig byggnad, skola i ansökningen jämväl uppgivas byggnadens storlek vid tiden för ansökningen samt dess användningssätt vid samma tid.

Är ansökningen ofullständig, äger länsstyrelsen förelägga sökanden att komplettera ansökningen vid äventyr att ärendet eljest avgöres i befintligt skick.

Länsstyrelsen äger uppdraga åt lämplig person att företaga besiktning av området för den tilltänkta bebyggelsen. Kostnaden för sådan besiktning skall gäldas av allmänna medel.

Utskottet.

I motionerna yrkas i första hand att riksdagen måtte besluta upphäva strandlagen. Motionärerna erkänner det vara ett samhällsintresse, att stränderna hålles tillgängliga även för den icke strandägande befolkningen. Men de hävdar, att detta intresse kan tillgodoses utan särskild lagstiftning. Sålunda vore stora strandområden fortfarande obebyggda. Och med stöd av byggnadslagen kunde man hindra att framtida bebyggelse utestänger allmänheten från de stränder, som är lämpade för bad och friluftsliv. Motionärerna gör vidare gällande, att kommunerna kan trygga ifrågavarande samhällsintresse genom att för ändamålet förvärva lämpliga strandområden.

Vad motionärerna åberopat överensstämmer nära med invändningarna mot förslaget till 1950 års provisoriska strandlag. Dessa invändningar blev ingående bemötta bl. a. av tredje lagutskottet i dess utlåtande nr 29/1950 (se ovan s. 3—4). Skälen mot en strandlagstiftning upprepades därefter i de likalydande fjolårsmotionerna I: 497 och II: 634, som väcktes i anledning av propositionen rörande den definitiva strandlagen. Sistnämnda motioner föranledde tredje lagutskottet att i sitt utlåtande nr 27/1952 erinra om den argumentering till förmån för en strandlag, som fördes vid antagandet av den provisoriska lagen. Att åter utveckla denna argumentering ansåg utskottet icke vara påkallat. Utskottet påminde också om den starka anslutning som förslaget till den definitiva lagen i princip fått i remissyttrandena.

Endast två månader har gått sedan strandlagen trädde i kraft. Under denna korta tid har man givetvis icke vunnit nämnvärd erfarenhet av hur strandlagstiftningen verkar i sin nya definitiva utformning. En diskussion om strandlagens berättigande kan följaktligen alltjämt icke grundas på annat material än det som stod till buds vid förra årets riksdag. Yrkandena

om lagens upphävande motiverar därför icke ett mera ingående bemötande än fjolårsinvändningarna mot lagens införande. Liksom tredje lagutskottet vid förra årets riksdag får utskottet hänvisa till de skäl, som på sin tid androgs för den provisoriska lagen. På nytt bör dessutom framhållas att remissyttrandena över förslaget till den definitiva strandlagen med mycket få undantag vitsordade behovet av en sådan lag. Utskottet avstyrker således yrkandena om strandlagens upphävande.

Motionärerna har i andra hand dels hemställt om vissa ändringar i strandlagen, dels uttalat, att kungörelsen med tillämpningsföreskrifter till lagen borde ändras i ett avseende. De lagrum i strandlagen, vilka beröres av andrahandsyrkandena, är 1, 3 och 8 §§.

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

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

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

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

I årets motioner upprepas meningen, att gällande avfattning av undantagsregeln innebär en dubbel bevisfordran. Det skulle sålunda behöva visas både att byggnaden erfordras i och för sig och att den måste förläggas till förbudsområdet. Som framgått föreligger det klart besked om att regeln

icke skall uppfattas på detta sätt. I den del motionärernas argumentering grundas på nämnda oriktiga tolkning förtjänar den alltså icke något avseende. Regelns rätta innebörd är som sagt, att byggnad i och för sig skall behövas för det avsedda ändamålet. I fråga om lämpligheten av detta krav biträder utskottet helt den mening, som uttalades i utskottsutlåtandet över fjolårsmotionerna.

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

Jämlikt 8 § strandlagen skall straff ådömas den, som företager bebyggelse i strid mot förbud enligt lagen och som insett eller bort inse att förbudet ägt tillämpning på åtgärden. Normalstraffet är dagsböter, men är omständigheterna synnerligen försvårande, kan straffet bli fängelse i högst sex månader. Motionärerna anser, att fängelse ej bör ingå i straffskalan. Samma åsikt anfördes i fjolårsmotionerna I: 497 och II: 634. I likhet med tredje lagutskottet vid förra årets riksdag vill utskottet framhålla, att byggnadslagen upptager en straffbestämmelse av motsvarande innehåll. Som också uttalades i anledning av fjolårsmotionerna är det emellertid uppenbart, att frihetsstraff skall tillgripas endast i rena undantagsfall, då överträdelsen är av särskilt svårartat slag.

Vid prövning av ansökan om tillstånd till bebyggelse inom förbudsområde kan det ibland vara påkallat med besiktning av platsen för den tilltänkta bebyggelsen. 4 § tillämpningskungörelsen till strandlagen bemyndigar därför länsstyrelse att uppdraga åt lämplig person att företaga sådan besiktning. Motionärerna yrkar »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära sådan omarbetning av tillämpningsföreskriften, att kostnader

för besiktning måtte få stanna på statsverket». Detta är emellertid just vad som stadgas i nyssnämnda paragraf. Yrkandet torde följaktligen bero på ett förbiseende.

Av skäl som här åberopats kan utskottet icke tillstyrka något av andrahandsyrkandena i motionerna.

Utskottet får alltså hemställa,

A. att de i förevarande motioner, I: 318 och II: 234, framförda yrkandena om strandlagens upphävande icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd; samt

B. att de i samma motioner i andra hand framförda yrkandena om vissa ändringar i strandlagen m. m. icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 3 mars 1953.

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD.

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Osvald, Nils A. Larsson, Lindahl, Ebbe Ohlsson, Grym, Ivar Nilzon, William Ohlsson och Georg Carlsson;

från andra kammaren: herrar Andersson i Löbbo, Åhman, Andersson i Mölndal, Nyberg*, fru Torbrink, herrar Andersson i Ryggestad, Munktell* och Jansson i Benestad.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

A. i fråga om de i motionerna framförda yrkandena om strandlagens upphävande:

av herrar *Ebbe Ohlsson* och *Munktell*, vilka ansett dels att utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

»I motionerna yrkas — — — (det första stycket lika med utskottet) — — — lämpliga strandområden.

Utskottet finner den ifrågavarande lagen vara onödig. Den angelägna uppgiften att till allmänhetens begagnande ställa lämpliga fritidsområden kan naturligen lösas genom att stat och kommun utnyttjar i deras ägo befintliga egendomar och genom att det allmänna genom köp och arrende förvärvar ytterligare behövliga områden. Möjligheter finnes också redan

genom gällande byggnadslag att hindra olämplig strandbebyggelse. Det är icke påkallat att lösa ifrågavarande problem genom en lag som möjliggör icke ofrånkomliga tvångsingripanden i enskilda medborgares rätt.»

dels ock att utskottet i följd härav bort under A. hemställa,
att riksdagen måtte med bifall till förevarande motioner,
I: 318 och II: 234, för sin del antaga följande förslag till

L a g

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

Häri genom förordnas att strandlagen den 30 maj 1952 skall upphöra att gälla med utgången av juni månad 1953.

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

B. i fråga om de i motionerna i andra hand framförda yrkandena om vissa ändringar i strandlagen m. m.:

av herrar *Ebbe Ohlsson* och *Munktell*, vilka ansett

dels att utskottets utlåtande från och med det stycke å s. 10, vilket börjar med orden »Önskemålet om», till och med det stycke å s. 11, vilket slutar med orden »särskilt svårartat slag», bort ha följande lydelse:

»Det är omöjligt att förete bevisning om att en viss byggnad objektivt sett erfordras för visst jordbruk. Vad som erfordras beror helt på ägarens subjektiva förutsättningar och på den inriktning han vill ge sin jordbruksdrift.

Strandlagens 3 § — — — (lika med utskottet) — — — tillståndsansökningen avslagits. Att så bör vara fallet följer av gängse skadeståndsregler. För den nuvarande lydelsen av lagen har anförts att inom den allmänna byggnadslagstiftningen tillämpas den regeln att värdestegring som uppkommer efter tidpunkten för planläggning icke kommer i betraktande vid gottgörelses fastställande. Parallellen med byggnadslagstiftningen är emellertid icke träffande. Enligt byggnadslagen förutsättes nämligen att även fastighetsägaren kan få en fördel av viss plan. Någon fördel av ett bebyggelseförbud kan emellertid strandägaren icke få. Över huvud taget kan

här icke förekomma någon plan i byggnadslagstiftningens mening. Skulle en markvärdestegring inträffa kan denna i varje fall ej ha varit beroende av förbudsläggningen. Det synes meningslöst och icke överensstämmande med grundsatserna om allas likhet inför lagen och om att lika fall bör behandlas lika att den fastighetsägare, som drabbas av bebyggelseförbudet, skall lida en förlust medan kanske hans granne gör en vinst.

Jämlikt 8 § strandlagen — — — (lika med utskottet) — — — ej bör ingå i straffskalan. Ett så hårt straff kan ej anses lämpligt för ifrågasvarande art av förseelser och ej heller synes det behövt för att lagen skall kunna genomföras. Möjlighet finnes ju även att genom vite förmå markägaren att borttaga vad som är olagligt byggt och att meddela handräkning.»

dels ock att utskottet i följd härav bort under B. hemställa,
att riksdagen måtte i anledning av förevarande motioner
för sin del antaga följande förslag till

L a g

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

Härigenom förordnas att 1, 3 och 8 §§ strandlagen den 30 maj 1952 skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Gällande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

1 §.

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

Förordnande enligt — — — — — medelvattenstånd.

Vad i denna lag stadgas skall icke avse område som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller 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.

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

(Gällande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

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 förordnandet påverkas av att bebyggelserätten sålunda inskränkts, av ägaren användas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till värdet av nämnda del vid tiden för förordnandets meddelande, är ägaren berättigad till ersättning av kronan för den skada han härigenom lider. Detsamma gäller om innehavare av sådan nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten som upplåtits innan förordnandet meddelades.

Har ansökan om tillstånd till bebyggelse av fastighet, som helt eller delvis omfattas av förordnande enligt 1 §, icke bifallits och kan till följd härav fastigheten, till den del dess utnyttjande inom eller utom området för förordnandet påverkas av att bebyggelserätten sålunda inskränkts, av ägaren användas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till värdet av nämnda del vid den tidpunkt, då beslut om avslag å tillståndsansökningen vunnit laga kraft, 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 — — — — — meddelande.

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.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1953.
