

Nr 20

Utlåtande i anledning av motioner om viss översyn av strandlagen.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 372 i första kammaren av herr *Berg, Gunnar*, och nr 433 i andra kammaren av herr *Wachtmeister m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, hemställes, »att Riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär en översyn av strandlagen, så att bättre skydd för stränderna erhålles mot olika slags exploatering».

För motionernas närmare innehåll redogöres nedan.

Över motionerna har i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver utlåtanden inhämtats från byggnadsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen samt länsstyrelserna i Stockholms, Blekinge och Hallands län. Envar länsstyrelse har vid sitt utlåtande fogat yttrande av länsarkitekten i länet. Länsstyrelsen i Stockholms län har vidare bilagt yttranden från överlantmätaren och vägförvaltningen i länet. På begäran av utskottet har yttrande därjämte avgivits av Svenska naturskyddsföreningen.

Inledning

Strandlagens huvudsakliga innehåll

Strandlagen utfärdades den 30 maj 1952 (nr 382) och innehåller väsentligen följande. För att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet, insjöar och vattendrag äger länsstyrelsen förordna, att inom visst strandområde bebyggelse icke må företagas utan länsstyrelsens tillstånd (1 § första st. första p.). Sådant förordnande 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 (1 § andra st.). 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 förberedelsearbeten för bebyggelse (1 § första st. andra p.). Den som lider inskränkning i bebyggelserätten tillerkännes viss rätt till ersättning därför av allmänna medel (3 §). Enligt 2 § gäller vissa regler om anordnande av grind eller annan genomgång genom hindrande stängsel m. m. Kostnader för sådan genomgång skall i princip utgå av allmänna medel.

Bihang till riksdagens protokoll 1961. 9 saml. 3 avd. Nr 20

Innehållet i och tillkomsten av bestämmelserna i 1 § tredje stycket strandlagen, m. m.

Det stadgande, mot vilket motionärerna främst riktar sin kritik, nämligen 1 § tredje stycket strandlagen, har följande lydelse.

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.

Bestämmelsen överensstämmer så gott som helt med vad som tidigare gällt enligt den s. k. provisoriska strandlagen, d. v. s. lagen den 15 december 1950 (nr 639) om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden.

Stadgandets första led mötte vid de båda lagarnas tillkomst i stort sett icke några invändningar. Strandutredningen anförde i sitt den 9 oktober 1951 avgivna betänkande, SOU 1951: 40, vilket lagts till grund för strandlagen, bl. a. följande i denna del (se prop. 187/1952, s. 59).

— — — undantagen överensstämma 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 avvikelsen 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.

Föredragande departementschefen yttrade härom följande i sagda proposition 187/1952 med förslag till strandlag (s. 61).

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 ingår 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 generalplaner 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.

De i sista punkten av ovan citerade bestämmelse stadgade undantagen från tillämpligheten av förbud enligt strandlagen blev emellertid under de olika lagarnas förarbeten föremål för en delvis kritisk diskussion. Beträffande de synpunkter som härutinnan framfördes vid lagförslagets remissbehandling hänvisas till prop. 223/1950 s. 52—53 och prop. 187/1952 s. 63—64.

Invändningarna föranledde följande uttalanden av föredragande departementschefen i de två nämnda propositionerna.

Prop. 223/1950 s. 77—78: I promemorian har föreslagits, att byggnadsförbud som meddelats med stöd av lagen icke skulle utgöra hinder för uppförande av byggnad som erfordras för försvarets, jordbrukets, skogsbrukets, fiskerinäringens eller den allmänna samfärdselns behov. Några remissinstanser ha hävdats, att detta undantag vore alltför vidsträckt och ha i stället föreslagit, att dispens skulle krävas jämväl för sådan bebyggelse, men att det vid prövningen av dispensansökan skulle särskilt beaktas om byggnaden vore erforderlig för något av de angivna behoven. Jag vill icke bestrida, att vissa skäl kunna åberopas till stöd för denna mera stränga linje, men jag anser dock övervägande skäl tala för den i promemorian föreslagna lösningen. I detta hänseende må bland annat framhållas, att lagen ju endast avses skola gälla under jämförelsevis kort tid samt att spörsmålet får omprövas under den blivande utredningen, vid vilken särskilt bör beaktas huruvida några försök att kringgå bestämmelsen visa sig ha skett under den provisoriska lagens giltighetstid.

Prop. 187/1952 s. 64—65: Det synes mig icke gärna kunna råda någon tvekan om att friluftsjäntresset 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, skogssköt-

seln eller den allmänna samfärdseln. Skulle det sedermera i praktiken visa sig, att denna undantagsregel missbrukas, torde spørgsmålet få omprövas.

I de utlåtanden över förenämnda propositioner, som avgivits av tredje lagutskottet (nr 29/1950 och nr 27/1952), behandlades icke särskilt de bestämmelser, varom nu är fråga, i annan mån än att i det senare utlåtandet den närmare utformningen av lagtexten i visst avseende diskuterades i anslutning till framställda motionsyrkanden.

De spørsmål som väckts genom nu förevarande motioner har icke heller senare behandlats av riksdagen.

Prövningen av vägföretag

Då, såsom nedan framgår, motionärerna särskilt fäst uppmärksamheten vid det allmänna vägnätets inverkan på de intressen strandlagen avser att skydda, skall här beröras den prövning som föregår byggande av allmän väg.

Jämlikt 14 § lagen om allmänna vägar skall, där ej Konungen annorlunda förordnar, bl. a. fråga om byggande av väg prövas av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen efter samråd med länsstyrelsen. Stannar väg- och vattenbyggnadsstyrelsen i annan mening än länsstyrelsen, skall ärendet hänskjutas till Konungens prövning. Innan väg bygges, skall enligt huvudregeln i 15 § samma lag arbetsplan för vägen upprättas och, efter utställelse för granskning, fastställas av myndighet som nyss nämnts. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsens beslut om fastställande av arbetsplan för väg kan jämlikt 65 § lagen om allmänna vägar genom besvär av den som är missnöjd med beslutet bringas under Kungl. Maj:ts prövning. Närmare föreskrifter om upprättande av arbetsplaner återfinnes i stadgan den 30 juni 1943 ang. behandlingen av vissa vägfrågor (vägstadgan), 15—27 §§. Av dessa stadganden framgår bl. a., att såväl vid arbetsplans utarbetande som sedan densamma upprättats utrymme beretts för allmänna och enskilda intressen som kan beröras av vägföretaget att göra sig gällande, samt att länsstyrelsen tillerkänts väsentligt inflytande på planens utformning.

Möjligheter vid sidan av strandlagen att hindra bebyggelse å strandområden

Här skall endast erinras om viss annan lagstiftning, enligt vilken i särskilda fall möjlighet till kontroll över bebyggelse å strandområden kan föreligga. I den mån aktuell mark ingår i område för stadsplan eller byggnadsplan enligt *byggnadslagstiftningen* kan uppenbarligen reglering av bebyggelsen ske i relativt stor utsträckning. Även inom ramen för generalplaneinstitutet är en viss reglering möjlig. Vidare kan enligt 86 och 122 §§ byggnadslagen nybyggnadsförbud meddelas för område som icke ingår i stadsplan eller byggnadsplan under särskilda förutsättningar, varav här är av intresse att förbud kan utfärdas om naturskönhet, växtlighet eller andra särskilda naturförhållanden så påkallar. I den mån speciella naturskydds-

intressen gör sig gällande kan även fridlysning och förbud enligt *naturskyddslagen* komma i fråga. Slutligen kan nämnas *fastighetsbildningslagstiftningens* regler till förhindrande av ur bebyggelsesynpunkt olämpliga avstyckningar.

Motionerna

Motionärerna finner undantagsbestämmelserna i 1 § tredje stycket strandlagen allvarligt hämma lagstiftningens syfte och anför.

Strandlagen gäller alltså icke för bebyggelse som erfordras för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln. Dessa undantag torde i de flesta fall vara helt motiverade, i synnerhet om ingreppen är av den karaktär, att det ej blir fråga om alltför omfattande exploatering av stränderna, men i vissa fall leder dessa undantag till mycket betydande olägenheter. Allvarligast ur dessa synpunkter torde framdragandet av *allmänna och enskilda* vägar vara. Ofarligast i detta avseende är väl de enskilda vägarna, som ju i allmänhet icke byggas för någon mera omfattande snabb trafik. En allmän väg kan däremot helt ta stranden i anspråk eller skära av den hårt och brutalt från ovanförhängande natur och landskap och hindra de rekreationssökande att nå kontakt med vattnet. Denna utveckling är mycket allvarlig och oroende med hänsyn till vägnätets snabba utveckling. Se vidare »Vägplan för Sverige» (SOU 1951: 1).

En annan faktor som begränsar strandlagstiftningens värde är enligt motionärerna, att länsstyrelserna bl. a. på grund av medelsbrist tvingas bevilja *dispenser* och medgiva bebyggelse å områden, som rätteligen helt borde undantagas.

Motionärerna går även in på frågan om en *översiktlig planläggning* av våra strandområden och yttrar.

Vid de livliga diskussioner, som på sin tid föregick strandlagens antagande, betonades att värdet av våra strandområden vore så stort ur rekreationssynpunkt, att de borde göras till föremål för en grundlig inventering och därefter planläggning. På så sätt kunde man få klarhet om vilka strandområden som verkligen på lång sikt borde skyddas mot exploatering. Man räknade med att en översiktlig planläggning skulle kunna ske genom länsstyrelsernas försorg. Sådan planläggning har dock endast kunna ske i mycket ringa omfattning på grund av brist på medel och personal. Strandlagsförbudet innebär egentligen ett tillståndstvång i avbidan på att en planläggning i stort medhinnas. Nu gällande regel att förbudet upphävs, då stadsplan eller byggnadsplan fastställs, ger lätt till följd, att de stora sammanhangen i strandskyddet förloras.

Motionärerna finner det oroande, att fortsatt exploatering av stränderna sker i en tid, då genom ökad lagstadgad ledighet allt fler människor söker sig till lämpliga tillflyktsorter för fritidsvistelse. Enligt motionärerna är det »ett samhällsintresse av utomordentlig vikt att exploateringen av våra strandområden icke genom olika åtgärder tillåtes fortgå på ett sådant sätt,

att de blir otjänliga för friluftsliv, samtidigt som landskaps- och naturvårdsvärdena spolieras».

Yttrandena

Endast *Svenska naturskyddsföreningen* tillstyrker helt motionärernas hemställan. *Länsstyrelsen i Blekinge län* finner problemet om markexploateringen vid framdragande av allmänna vägar böra övervägas av 1960 års naturvårdsutredning och *länsarkitekten i samma län* förordar, att direktiven för nämnda utredning utvidgas till att omfatta den översyn av strandlagen, som kan vara betingad av naturvårdsutredningens resultat. *Länsarkitekten i Stockholms län* anser åtgärder påkallade för att säkerställa tillräckliga medel för ersättning åt markägarna och finner det även kunna tänkas vara motiverat med förbud mot väganläggningar, därvid främst avses enskilda vägar. I övrigt vinner de i motionerna anförda skälen för en översyn av strandlagen icke stöd i de inkomna yttrandena.

Vissa allmänna synpunkter på den väckta frågan anføres i yttrandena. Från flera håll vitsordas sålunda det förhållandet, att en växande fritid jämte höjd standard medför såväl att fritidsbebyggelsen utmed stränderna ökar som att allt större skaror av rekreationsbehövande söker sig till stränderna för bad och andra former av friluftsliv, och betonas, att detta leder till svårösta problem. Något allmänt uttalande om i vad mån bestämmelserna i strandlagen visat sig ägnade att möjliggöra en tillfredsställande lösning på dessa problem har emellertid lämnats allenast av *byggnadsstyrelsen*, som anför.

Någon sammanfattande redogörelse för erfarenheterna från strandlagstiftningens tillämpning har hittills icke lämnats. Med ledning av de inblickar som styrelsen haft tillfälle att erhålla från olika delar av fältet har styrelsen emellertid kommit till den uppfattningen att strandlagen otvivelaktigt varit av mycket stor betydelse för strävandena att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv. Dess syfte att möjliggöra anordnande av friluftsbad och reserverat som allmänheten kunnat utnyttja samt att söka bevara sammanhängande strandarealer av orörd natur såsom fritidsområden för dem som vilja idka friluftsliv torde i väsentliga delar ha uppnåtts.

Enligt byggnadsstyrelsens mening torde de brister i den nuvarande strandlagstiftningen, som motionärerna anser föreligga, mera vara att hänföra till bristande insikter om dess möjligheter och rätta tillämpning än till författningens utformning.

Angående omfattningen av hittills meddelade förbud framgår av yttrandena följande.

Länsarkitekten i Stockholms län uppger.

De nuvarande byggnadsförbudsområdena enligt strandlagen ha i Stockholms län tillkommit i ett sammanhang genom beslut den 31 december 1952 och ett tilläggsbeslut den 7 maj 1953. Man hade då i detta län ännu

icke tillgång till den nya ekonomiska kartan i skala 1: 10 000. Man valde att inom särskilda strandpartier — ibland små områden och ibland ganska långa sträckor, ävensom öar eller ögrupper — utfärda förbuden mera schematiskt, där förbudsområdenas djup över allt bestämdes till 100 meter från strandlinjen. Områdena angavs på kartor i skala 1: 50 000 och redovisades i en särskild förteckning där man med ord sökte möjligast entydigt bestämma områdenas början och slut vid stranden. I beslutet intogs också vissa allmänna undantag omkring befintliga byggnader och inom fastigheter under 1 hektar. En viss inskränkning i undantagen har numera föreslagits av länsarkitekten och är föremål för länsstyrelsens handläggning.

Länsarkitekten i Blekinge län meddelar, att i detta län förordnanden enligt 1 § strandlagen utfärdats i stor utsträckning.

Av länsstyrelsen i Hallands län upplyses slutligen.

Inom Hallands län är hela kuststräckan mot havet belagd med byggnadsförbud enligt strandlagen med undantag för stadsplane- och byggnadsplaneområden. Förbudsområdets bredd å land varierar mellan 100 och 300 meter. Även beträffande ett stort antal insjöar inom länet har förbud jämlikt 1 § strandlagen meddelats, därvid förbudsområdets bredd å land bestämts till 50 eller 100 meter och i ett fall 150 meter. Strandlagsförbud utmed vattendrag har däremot hittills endast i mindre utsträckning tillämpats inom länet.

De speciella frågor som upptagits till behandling i de avgivna utlåtandena framgår i huvudsak av det följande.

Frågan om vägarna och strandskyddet har berörts i så gott som samtliga yttranden.

Naturskyddsföreningen anför ett aktuellt exempel på detta problem och yttrar.

Föreningen vill som ett aktuellt exempel omnämna den tilltänkta motorvägen i norra Halland, speciellt områdena mellan Varberg och Kungsbacka. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen har planerat att på en sträcka av ca en mil lägga vägen direkt invid kusten mellan By och Ölmevalla och Kungsbackaån. Flera östligare alternativ finns, vilka dock blir mellan 5—10 procent dyrare. Den berörda sträckningen drabbar stränder som är av stor betydelse för landskapsbild samt fauna och flora liksom ur rekreationssynpunkt. Ur landskapssynpunkt måste vägen alltid komma att på ett onaturligt sätt bryta den naturliga enhet som stranden bildar mot de ovanför liggande markerna, samtidigt som vägen avstänger folk från att för rekreation på ett enkelt sätt nå själva strandområdet för bad och båtsport eller strövtåg och naturstudier. Beträffande faunan kan nämnas, att området sedan länge är känt för ett rikt och intressant djurliv, särskilt som rastlokal för sädgäss. Sädgässen slår till på strandängarna från slutet av september och håller till där till i början av maj med undantag för den kallaste tiden vid nyår. 700—1 000 gäss brukar normalt rasta inom området. Det gäller här nästan hela den skandinaviska stammen av skogssädgäss. Förstörs rast- och övervintringslokalerna, tvingas gässen vidare mot Danmark och England, där de är utsatta för en intensiv jakt. I Halland är de totalfredade. Några andra strandängar av betydelse till vilka de kan söka sig torde inte finnas inom dessa delar av Halland. Strandängsområdena —

Hallands största — hyser vidare en rik flora. Ur rent naturvetenskapliga synpunkter och av hänsyn till landets växt- och djurvärld — finner föreningen det uppenbart, att kustalternativet ej bör komma till utförande.

För vissa delar av de aktuella områdena gäller i övrigt byggnadsförbud jämlikt 122 § byggnadslagen och för andra delar strandlagsförbud; sådant har utfärdats för hela kuststräckan i Fjärås socken. För de markägare som genom strandlags- och byggnadsförbuden tvingats avstå från att exploatera sina markområden för sommarstugebebyggelse måste det framstå som en stor orättvisa och inkonsekvens, om områdena nu i stället skulle få tas i anspråk för en motorväg. Föreningen vill alltså i denna del livligt understryka motionärernas åsikt.

Länsstyrelsen i Blekinge län finner markexploateringen vid framdragande av allmänna vägar kunna medföra ett allvarligt hot mot välbelägna och för friluftslivet viktiga strandområden och uppger, att detta problem aktualiserats inom länet bl. a. i diskussion rörande riksvägens sträckning på vissa kustavsnitt. Länsstyrelsen anser därför, att det bör uppdragas åt 1960 års naturvårdsutredning att taga hithörande problem under övervägande.

Enligt *byggnadsstyrelsen* är det obestridligt, att det på sina håll förekommit och alltjämt förekommer att sträckningen och utformningen av en väg sker utan tillbörlig hänsyn till naturskyddet och landskapsbilden samt att även strandlagsintressena i det sammanhanget blivit åsidosatta. Styrelsen framhåller emellertid, att man under senare tid synes ha ägnat större uppmärksamhet åt dessa problem, och det bör enligt styrelsens mening kunna förutsättas, att så sker även i fortsättningen.

Samtliga övriga instanser som yttrat sig i denna fråga hänvisar till gällande bestämmelser angående förfarandet vid upprättande av vägplaner och förmenar, att dessa bestämmelser innefattar en garanti för att de intressen som skall tillgodoses genom strandlagen beaktas även i vägplanerna. Härvid pekas främst på det förhållandet att samma myndighet — länsstyrelsen — som förordnar om förbud enligt strandlagen har ett väsentligt inflytande på arbetsplanerna för de allmänna vägarna. Vidare framhålles, att kommunala organ, intresserade organisationer m. fl. har möjlighet att framställa erinringar i samband med utarbetandet av arbetsplanerna för de allmänna vägarna ävensom att överklaga beslut om fastställelse av sådana planer. Synpunkter av denna art har framförts av *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen*, av *länsstyrelsen i Stockholms län* jämte *överlantmätaren*, *länsarkitekten* och *vägförvaltningen i samma län*, samt av *länsstyrelsen* och *länsarkitekten i Hallands län*.

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen anför ytterligare.

Styrelsen vill framhålla, att man inom Väg- och vattenbyggnadsverket är angelägen om att vid den översiktliga vägplaneringen ej spolia fritidsområden utmed stränderna. Dessa synpunkter beaktas även vid upprättande av region- och generalplaner. Strandlagens syfte att hindra exploatering av stränderna tillgodoses därför i hög grad av de vägplanerande myndigheterna. De av motionärerna framförda önskemålen att strandområde ej skall

få tagas i anspråk för vägbyggnader torde sålunda i största möjliga omfattning redan ha realiserats.

Ett förbud att inom strandområde, för vilket länsstyrelsen meddelat förordnande jämlikt 1 strandlagen, bygga allmänna vägar skulle i princip ej medföra någon ändring av de riktlinjer som redan nu tillämpas för planeringen av nya allmänna vägar. I enstaka fall skulle emellertid ett dylikt förbud kunna få olyckliga konsekvenser, nämligen då det visat sig omöjligt att låta vägen gå fram på annat ställe än utmed stranden — vilket varit fallet med exempelvis den nya Vätternleden.

Motionärerna har, som av den tidigare redogörelsen framgår, riktat viss kritik mot att undantag från strandlagsförbud stadgats för bebyggelse som erfordras för försvaret, jordbruket och andra därmed jämslida ändamål. Denna kritik har icke föranlett någon särskild kommentar i yttrandena, fränsett att *Naturskyddsföreningen* ansett dessa undantag kunna leda till betydande olägenheter och funnit det vara utomordentligt värdefullt, om strandlagen kunde utsträckas till att även gälla mot nämnda slags anläggningar.

Den i motionerna berörda frågan om länsstyrelsernas dispensgivning har behandlats i flera yttranden. Det har därvid från några håll framhållits, att motionärernas uppfattning om tillgången på penningmedel för ersättning enligt strandlagen icke är riktig. Sålunda har *byggnadsstyrelsen* anfört följande.

Motionärernas uppgift att medelsbrist skulle framtvinga dispenser torde bero på ett missförstånd. Anslaget till ersättningar på grund av förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden som alltsedan strandlagstiftningens tillkomst funnits upptagen å sjätte huvudtiteln är ett förslagsanslag och kan således utan begränsning överskridas. Länsstyrelserna har visserligen hittills varit mycket försiktiga med att vid dispensprövningen beträffande byggnadsföretag fatta sådana beslut som kunnat få ekonomiska konsekvenser för statsverket, och belastningen å anslaget har även varit tämligen blygsam. De på anslaget anvisade beloppen har emellertid — utan särskild återhållsamhet — fortlöpande anpassats efter den konstaterade faktiska åtgången. Styrelsen anser sig härvidlag böra betona att betänkligheterna inför att åsamka statsverket kostnader givetvis icke får dominera i så hög grad att väsentliga värden för naturskydd och friluftsliv till följd därav spolieras.

Liknande påpekande angående anslaget har gjorts av länsstyrelserna i *Stockholms och Hallands län*.

Å andra sidan har *länsstyrelsen i Blekinge län* sagt sig ha i några få fall nödgats lämna tillstånd till viss bebyggelse även inom sådana strandområden som i betydande utsträckning nyttjas av allmänheten och följaktligen bort undantagas för bebyggelse, vilken dispensgivning sammanhängt med det av motionärerna påtalade förhållandet, att penningmedel ej ställts till förfogande för utgivande av ersättning till markägare.

Jämväl *länsarkitekten i samma län* synes liksom *länsarkitekten i Stock-*

holms län vara av den uppfattningen, att tillgängliga penningmedel nu är otillräckliga, och att en ändring i detta förhållande är påkallad för att dispens skall kunna vägras i den omfattning som erfordras.

Länsarkitekterna i Blekinge och Hallands län anför beträffande dispensfrågan vidare bl. a., att dispens ofta kunnat medgivas, sedan enighet nåtts om placering av byggnaden i fråga på ett ur strandskyddssynpunkt lämpligare sätt än i dispensansökningen begärts.

Omfattningen av tillståndsgivningen och principerna för meddelande av dispenser belyses ytterligare av följande uttalanden.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför.

Vad denna länsstyrelse beträffar har i samtliga fall prövats huruvida dispens kunnat medgivas utan att det intresse förbudet avsett att tillgodose blivit i någon högre grad eftersatt. I samtliga fall då fråga varit om områden av något mera betydande intresse ur fritidssynpunkt har ansökan om dispens avslagits. Dessa beslut har i flertalet fall, märkligt nog, icke föranlett ersättningsyrkanden. Av de cirka tjugu ärenden där ansökan avslagits har hittills endast i fem begärts någon ersättning. Av dessa har två kunnat lösas genom överenskommelse. Att hittills så få markägare anhållit om ersättning torde i många fall bero på bristande insikt beträffande de möjligheter härtill som lagen erbjuder. Allt eftersom kännedomen härom sprids kommer det allmänna att få vidkännas större utgifter.

Länsstyrelsen i Blekinge län säger sig i många fall ha kunnat bevilja sökta dispenser från gällande byggnadsförbud utan att olägenheter härigenom uppkommit. Detta har avsett fall då byggnadsförbuden berört strandområden med låg besöksfrekvens, vilka icke uppfyller de anspråk, som turister vanligen ställer på sådana områden. Förbuden har då tillkommit till förmån för fastighetsägare på landsbygden, som på grund av tomtens belägenhet saknar tillgång till strand.

Länsstyrelsen i Hallands län upplyser, att varje dispensärende föregås av noggrann undersökning och att endast om det konstateras, att det önskade byggnadsföretaget icke kommer att motverka syftet med strandlagsförbudet, dispens meddelas.

Spörsmålet om strandområdenas inventering och planläggning beröres också i flera yttranden.

Naturskyddsföreningen betonar vikten av att en grundlig inventering och planläggning genom länsstyrelsernas försorg snarast kommer till stånd och uttalar, att bristen på medel och personal för planläggningen snarast måste avhjälpas. I detta sammanhang anför föreningen vidare.

Föreningen vill — — — nämna att, enligt vad den har sig bekant, utredningsmannen i 1960 års naturvårdsutredning i skrivelser till länsstyrelserna har anhållit om hjälp med en inventering av nu tillgängliga och för framtiden erforderliga områden för naturvårds- och fritidsändamål. Utredningsmannen har särskilt nämnt strandlagen och begärt uppgift på vilka områden inom länen som belagts med strandlagsförbud. Vidare har han

anhållit om uppgifter om när ersättningar utbetalats för mistad bebyggelserätt och i vilken mån dispenser lämnats från utfärdade förbud.

Byggnadsstyrelsen uttalar.

I vad avser den av motionärerna berörda frågan om strandområdenas inventering och planläggning är styrelsen för sin del av den uppfattningen att man inom flertalet län torde ha kommit rätt långt med inventeringen. Som resultat därav har också i stor utsträckning förbud utfärdats enligt strandlagen, och i en del fall har även planläggning kommit till stånd. Det är utan vidare självklart att man vid en sådan planläggning skall beakta det syfte som legat bakom ett tidigare meddelat strandlagsförbud.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför.

Motionärerna diskuterar — — — frågan om översiktlig planläggning för att få klarhet i vilka strandområden som på lång sikt borde skyddas mot exploatering. Denna fråga torde snarare avse lagens tillämpning än dess utformning. Länsstyrelsen vill dock framhålla, att frågan upptogs av länsstyrelsen i samband med den strandinventering som låg till grund för länsstyrelsens beslut om »strandlagsförbud». Utredningen avslutades under våren 1956. Denna översiktsplan har sedan legat till grund för och följts vid utarbetandet av regionplanen för stockholmstrakten. Vidare har denna översiktsplan överlämnats till kommunerna för att vara dem till hjälp vid den kommunala planeringen och då i första hand vid upprättandet av generalplaner. Länsstyrelsen har anmodat skärgårdskommunerna att skyndsamt upprätta sådana planer. Vissa äro redan färdigställda och i övrigt torde de vara under utarbetande.

Motionärerna anför vidare att nu gällande regel om att byggnadsförbud enligt strandlagen upphävs, då byggnadsplan eller stadsplan fastställts, lätt ger till följd att de stora sammanhangen i strandskyddet förloras. Som överlantmätaren framhåller, torde emellertid dessa olägenheter snarare bero på hur planläggningen bedrivs än av nyssnämnda regel.

Länsarkitekten i Blekinge län andrager.

Motionärerna anser att en grundlig inventering av rikets strandområden borde verkställas samt att strandlagsförbud egentligen innebär ett tillståndstvång i avvidan på att en planläggning i stort medhinner. »Nu gällande regel att förbudet upphävs, då stadsplan eller byggnadsplan fastställs, ger lätt till följd, att de stora sammanhangen i strandskyddet förloras». Det medgives att denna risk ofta föreligger. I regel är det väl emellertid så, att upprättande av fritidsbyggnadsplan för ett visst strandavsnitt i allra högsta grad beaktar de grundförutsättningar, på vilka strandlagen vilar. Så har i vart fall alltid skett här i länet. I regel förlägges väl bebyggelseområdena minst ett tomt djup ifrån stranden, och man räknar med att hela strandremsan skall kvarligga intakt. Felet när det gäller tillkomsten av byggnadsplaner för fritidsområden utmed stränderna synes emellertid vara, att kommunerna visat sig likgiltiga härför. Kommunerna intresserar sig i regel endast för byggnadsplaneområden, vilka ge årsbebyggelse till resultat med ty åtföljande inom kommunen mantalsskrivna skattebetalare. Det hör till undantagen att en kommun går i författning om upprättande av byggnadsplan för fritidsområde. Ett större hänsynstagande till de av motionärerna framförda tankegångarna borde medföra, att *kommun-*

nens skyldighet att upprätta byggnadsplan borde vara för handen över lag även för all form av fritidsbebyggelse. Om så vore förhållandet skulle detaljplanering enligt byggnadslagen bli allt vanligare för strandområdena. Enligt länsarkitektens mening skulle därvid bättre hänsyn kunna tagas till strandlagens och naturskyddslagens ämnesområden.

Länsarkitekten i Hallands län yttrar.

För Hallands läns del har upprättats en översiktlig plan över strandområdena med anledning av föreskrifterna i nuvarande strandlag. Därvid har strandområdena mot havet inventerats och ett omfattande analysarbete beträffande bad- och friluftslivet inom länet företagits. Denna utredning är för närvarande föremål för slutjustering före tryckning.

Slutligen har i några yttranden förordats, att vissa i motionerna icke berörda problem angående skyddet för strandområdena bör upptagas till övervägande. Sådana önskemål har framförts av länsstyrelserna och länsarkitekterna i Stockholm, Blekinge och Hallands län enligt följande.

Länsstyrelsen i Stockholms län har, på förordnande av länsarkitekten i samma län, föreslagit att strandlagen kompletteras med möjlighet att meddela förbud mot brygga inom område, för vilket byggnadsförbud enligt denna lag gäller, ävensom att därinom förordna om förbud mot schaktning och trädfällning. Länsarkitekten har närmare utvecklat sin uppfattning på följande sätt.

Exempelvis 100 meter och även 300 meter är ute i naturen icke något avsevärt stort mått. Det är långt ifrån orimligt och har för övrigt redan förekommit vid strandlagsområden i detta län att man byggt huset ovanför förbudsområdets övre gräns och så ordnat sin privata brygga med bojar och båtar vid stranden nedanför. Hugger man så ut skogen, verkar det hela som en ganska vanlig strandtomt. I exempelvis en liten skärgårdsvik, värd att bevara som en naturlig natthamn för friluftsfolket, bryter ett sådant arrangemang stämningen och kan förstöra praktiskt taget hela värdet av strandlagsområdet. Däremot böra möjligheter givetvis finnas för allmänna badbryggor e. d.

En del strandlagsområden finns i kanten av grusåsar med risk för att grustag kan på ett för friluftslivet olämpligt sätt komma till stånd där. Det synes osäkert om naturskyddslagens möjligheter kan vara ett tillräckligt skydd i sådana fall.

Då det icke är ovanligt att förbudsområdena enligt strandlagen kan komma att inarbetas som parkområden i kommande detaljplaner, synes det rimligt att man där beredes åtminstone samma möjligheter till skydd mot olämplig åverkan på terräng och vegetation som inom partier med byggnadsförbud i avvaktan på detaljplan. Antingen bör därför länsstyrelsen beredas möjlighet att utfärda förbud mot schaktning eller trädfällning inom strandlagens byggnadsförbudsområden eller också bör möjlighet till sådant förbud inarbetas i lagen så att det automatiskt sammankopplas med byggnadsförbudet. Det senare torde vara att föredraga.

Länsstyrelsen i Blekinge län uttrycker beträffande de områden i länet som beröres av strandlagen vissa farhågor för framtiden och befarar, att det ökade friluftslivet torde komma att medföra en skärpning av motsättningarna mellan allmänhetens och de enskilda markägarnas intressen. Möjligheten att genom en strandlagsreform utjämna dessa motsättningar synes länsstyrelsen begränsade och länsstyrelsen förordar i stället att tillgången på lämpliga fritidsområden säkerställas genom markköp i kommunal och statlig regi. Länsstyrelsen anser det härvid vara av grundläggande betydelse, att en intresseavvägning kommer till stånd med särskilt beaktande av de natur- och kulturvärden som står på spel, och föreslår, att dessa avvägningsfrågor upptages till behandling i samband med 1960 års naturvårdsutrednings översyn av naturskyddslagstiftningen.

Länsarkitekten i samma län påpekar en särskild omständighet, som enligt hans mening aktualiserar en översyn av strandlagen, i det han anför.

Vidkommande prövningen av fritidsstugornas utformning i och för sig bör uppmärksamheten fästas på en detalj i sammanhanget. I Blekinge finnas utomplansbestämmelser fastställda för hela länet. Detta har vid skilda tillfällen väckt uppmärksamhet och kritiserats inom andra län, men ur de synpunkter strandlagens bestämmelsekomplex avhandlar har förekomsten av dessa vidsträckta utomplansområden varit av stor betydelse. Inom utomplansområde erfordras nämligen byggnadslov även för uppförande av en fritidsstuga, och kommunens byggnadsnämnd har på så sätt haft möjlighet att övervaka och lägga till rätta vad som sker. Detta gäller alltså även de stugor, vilka ligger utanför strandlagsförordnandena. Nu är emellertid att märka, att de äldre utomplansbestämmelserna överlag upphöra att gälla den 1 januari 1964. Ur de synpunkter strandlagen har att företräda kan med starkt fog hävdas att en härav betingad översyn av strandlagsbestämmelserna borde övervägas.

Länsstyrelsen i Hallands län ansluter sig till en av *länsarkitekten i länet* uttalad uppfattning, att möjlighet bör öppnas att med strandlagens hjälp skydda stränder från bebyggelse till större bredd än vad som för närvarande är fallet. Länsstyrelsen upplyser, att den samma dag som dess yttrande till utskottet avlåtits i särskild skrivelse till Kungl. Maj:t hemställt, att åtgärder måtte vidtagas för sådan ändring i 1 § andra stycket strandlagen att där angivna avstånd, 300 meter, när särskilda omständigheter därtill föranleder må kunna utsträckas förslagsvis till längst 600 meter.

Utskottet

Den särskilda lagstiftningen till strändernas skydd har nu — genom strandlagen av år 1952 och dess föregångare, den s. k. provisoriska strandlagen, vilken väsentligen byggde på de principer som kommit till uttryck i strandlagen — varit i kraft i drygt tio års tid. Efter en sådan tidsperiod torde det i allmänhet vara möjligt att erhålla en relativt god överblick över

verkan av en lagstiftning. Eventuella brister i strandlagen bör nu i huvudsak ha kommit till synes, och det förefaller naturligt om vissa problem utkristalliserats som gör en översyn av lagen befogad.

Till dessa mera allmängiltiga synpunkter kommer vissa för strandlagstiftningen speciella förhållanden som kan tala för en översyn av bestämmelserna. Vid den provisoriska strandlagens tillkomst påpekades det alltmer ökade jäktet inom samhällslivet över huvud taget och det bl. a. därav följande ökade behovet av rekreation genom bad och friluftsliv, samtidigt som det uttalades farhågor för en fortskridande monopolisering av våra strandområden (se i prop. 223/1950 bl. a. departementschefens uttalande s. 70—71). Den utveckling, som då och vid tillkomsten av strandlagen förutsågs, har fortgått i en takt, som snarast varit snabbare än vad man tidigare kunnat vänta. Hårtill har bidragit en rad omständigheter. En höjd levnadsstandard har möjliggjort för allt flera att förvärva egna semesterboställen, att inköpa motorfordon och att företaga semesterresor över huvud taget. Befolkningen har blivit rörligare jämväl genom det allt snabbare och mer vittförgrenade kommunikationsnätet. Införande i stor omfattning av fria sommarlördagar och utvidgad rätt till lagstadgad semester har medfört ökad fritid. En på många områden stegrad arbetsintensitet har ökat behovet av vila och rekreation. Bl. a. angivna förhållanden har lett till att strandområdena i allt större omfattning blivit eftertraktade både som objekt för exploatering och som fritidsområden för en icke strandägande allmänhet, varigenom det konfliktförhållande strandlagen är avsedd att lösa skärpts. Det kan synas motiverat att en undersökning företages, huruvida lagen motsvarar de ökade krav som således numera ställts på densamma.

Vad som anförts i motionerna avser till stor del strandlagens tillämpning. Mot själva lagen synes motionärerna väsentligen endast rikta den anmärkningen, att det undantag som beträffande viss bebyggelse stadgats i 1 § tredje stycket andra punkten strandlagen gjorts alltför vidsträckt. Ehuru motionärernas kritik riktar sig mot undantagsbestämmelsen i dess helhet, synes kritiken framförd främst utifrån den uppfattningen att jämväl vägbyggnadsföretag ingår bland de uppräknade undantagen. Med uttrycket »bebyggelse som erfordras för — — — den allmänna samfärdseln» avses emellertid uppenbarligen ej vägbyggnadsföretag. Sådana beröres över huvud icke av lagstiftningen. Frågan blir därför i stället, huruvida i strandlagen bör införas bestämmelser till skydd mot exploatering av stränderna för vägföretag.

Som jämväl motionärerna funnit torde någon lagstiftning emot byggande av enskilda vägar å strandområden icke vara påkallad. Beträffande de allmänna vägarna torde av den tidigare redogörelsen framgå, att genom väglagstiftningen väl sörjts för att bl. a. sådana intressen som skall tillgodoses genom strandlagens bestämmelser skall vinna tillbörligt beaktande vid utarbetande och fastställande av arbetsplan för allmän väg. Då det gi-

vetvis ej är tänkbart att helt förbjuda, att strandområdena tas i anspråk för vägbyggnader, synes det — med hänsyn särskilt till att strandlagens tillämpning ankommer på länsstyrelserna, vilka tillika har ett väsentligt inflytande på utformningen av det allmänna vägnätet — icke finnas anledning förvänta, att en ändring av strandlagen i förevarande avseende skulle medföra ett tillgodoseende av strandlagsintressena i större omfattning än vad nu är fallet. Utskottet kan därför i likhet med flertalet remissinstanser icke förorda en sådan ändring.

Motionerna berör i övrigt huvudsakligen medelstillgången för ersättningar i samband med länsstyrelsernas dispensgivning samt inventeringen och den översiktliga planeringen av våra strandområden.

I förstnämnda fråga vill utskottet, som även vissa remissinstanser gjort, påpeka, att det anslag som för varje år upptages å riksstatens sjätte huvudtitel under punkten »Ersättningar på grund av förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden» — och som för innevarande budgetår fastställts till 25 000 kronor mot tidigare 10 000 kronor — är ett förslagsanslag. Tillgången på medel är således icke maximerad till anslagets belopp. Mot bakgrunden härav och av vad byggnadsstyrelsen i övrigt anfört i denna del förefaller det anmärkningsvärt, att hos vissa myndigheter, som har att taga befattning med strandlagens tillämpning — bland dem en länsstyrelse — kan råda den uppfattningen att möjligheten att vägra dispens från strandlagsförbud kan vara utesluten av brist på anslagsmedel.

En snar och grundlig inventering av strandområdena är, som motionärerna anser, av avgörande betydelse för att syftet med strandlagstiftningen skall kunna uppnås. Dröjsmål med en översiktlig planering och därmed med utfärdande av strandlagsförbud kan, med hänsyn till den takt i vilken exploateringen av våra stränder fortgår, äventyra möjligheterna att i erforderlig utsträckning åt allmänheten reservera områden för bad och friluftsliv. Önskvärdheten av att i viss omfattning bevara större sammanhängande områden fria från bebyggelse accentuerar behovet av en skyndsam planering. Vad i detta ärende inhämtats ger emellertid ej stöd för uppfattningen att inventeringsarbetet obehörigen fördröjes.

Motionärerna har, såvitt utskottet kunnat finna, icke påvisat något förhållande som i och för sig påkallar, att strandlagens bestämmelser göres till föremål för översyn. Ej heller kan enligt utskottets mening sägas, att genom remissyttrandena eljest framkommit sådana brister i lagen att en allmän översyn av bestämmelserna är motiverad. Vissa av de frågor som särskilt väckts i yttrandena har ingående diskuterats i strandlagens förarbeten, och skäl för ett ändrat ställningstagande synes ej nu föreligga.

Den utredning som kunnat inhämtas i ärendet är emellertid begränsad. Med hänsyn härtill och till vad här ovan inledningsvis anförts vill utskottet — trots sin uppfattning att strandlagstiftningen i stort sett torde väl fylla sin funktion — uttala sig för i första hand en närmare undersökning

rörande lagstiftningens verkningar och i andra hand, därest undersökningens resultat så påkallar, en översyn av strandlagens bestämmelser.

Vid undersökningen bör, såvitt möjligt, utredas vilka ekonomiska konsekvenser strandlagstiftningen haft och kan komma att få.

Strandlagstiftningens särskilda problem synes till en del falla inom ramen för det uppdrag som anförtrots den år 1960 tillkallade utredningen rörande naturskyddslagstiftningen m. m. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att avgöra, huruvida den nu förordade undersökningen bör helt eller delvis företagas av nämnda utredning eller om den bör bedrivas för sig eller eventuellt upptagas i annat lämpligt sammanhang.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t såsom sin mening giva till kända vad utskottet anfört i anledning av motionerna I: 372 och II: 433.

Stockholm den 18 april 1961

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Osvald, Georg Carlsson, Kristiansson, Åkesson*, Åke Larsson, Schött, Herbert Larsson och Wirmark*;

från andra kammaren: herrar Johansson i Torp, fru Torbrink, herrar Johansson i Öckerö, Persson i Tandö, Wachtmeister, Mattsson, Hammarberg och Tobé.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.