



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

EX. D
S.O.U.
6
STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1951:40
JUSTITIEDEPARTEMENTET



FÖRSLAG TILL
LAGSTIFTNING OM FÖRBUD
MOT BEBYGGELSE M.M. INOM
VISSA STRANDOMRÅDEN

BETÄNKANDE AVGIVET AV
STRANDUTREDNINGEN

STOCKHOLM

1951

Statens offentliga utredningar 1951

Kronologisk förteckning

1. Statligt stöd åt svensk filmproduktion. Beckman. 73 s. F.
2. Försvarets personaltjänst. Kihlström. 166 s. F6.
3. Förhållandet mellan arbetsuppgifter och löneställning vid statns järnvägar. Victor Petterson. 139 s. K.
4. Antagningen av medicine studerande m. fl. Kihlström. 23 s. E.
5. Förslag till naturskyddslag m.m. Haeggström. 212 s. Jo.
6. Näringslivets lokalisering. Appelberg, Uppsala. 245 s. H.
7. Principe för dyrorstgrupperingen. Kihlström. 116 s. C.
8. Betänkande angående polis- och åklagarväsendets organisation. Norstedt. 304 s. I.
9. 1945 års universitetsberedning. 6. Den vetenskapliga publiceringsverksamheten, personal-, institutions- och stipendiäfrågor m.m., det akademiska befordringsväsendet. Svenska Tryckeriaktiebolaget. 332 s. E.
10. Sjöfartsförbindelserna mellan Gotland och fastlandet. Victor Petterson. 171 s., 3 pl. K.
11. Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 10. Tiden juli 1948—juni 1950 jämte sakregister till delarna 1—10. Av K. Åmark. Idun. 338 s. H.
12. Promenoria med förslag till allmän verksamstadga. Katalog och Tidskriftstryck. 68 s. Ju.
13. 1944 års allmänna skattekommitté. 5. Betänkande angående studiekostnaders behandling i beskattningshänseende. Marcus. 79 s. Fi.
14. Landsbygdselektrifieringens utbredning år 1950. Idun. 47 s. K.
15. Daghem och förskolor. Betänkande om barnstugor och bantillsyn. Victor Petterson. 641 s., 6 pl. S.
16. Filmcensuren. Betänkande 1. Beckman. 95 s. E.
17. Statens sjukhusutredning av år 1943. Betänkande 6. Redogörelse för arbetsstudier vid kroppssjukhusens vårdavdelningar m.m. Beckman. 233 s. I.
18. Betänkande med förslag till förordning angående upphandling och arbeten för statens behov m.m. Norstedt. 77 s. Fi.
19. SOS. Samhällets olycksfalls- och säkerhetstjänst. Gummeson. 89 s. I.
20. Betänkande med förslag till ny ägofredslagstiftning. Beckman. 143 s. Jo.
21. Kejnekommissionens utredning. Norstedt. 313 s. Ju.
22. Förslag till sjömanslag m.m. Marcus. 106 s. H.
23. Socialvårdskommitténs betänkande. 18. Utredning och förslag angående begravningshjälpförsäkring. Falu Nya Boktryckeri, Falun. 443 s. S.
24. Betänkande med förslag rörande utformningen av åtgärder för ökad skattefinansiering av kommunala investeringar. Beckman. 55 s. Fi.
25. Socialvårdskommitténs betänkande. 19. Utredning och förslag angående yrkesskadeförsäkringslag m.m. Kihlström. 55*, 443 s. S.
26. Vatten- och avloppsfrågan. Beckman. XIV, 597 s. K.
27. Konkurrensbegränsning. Betänkande med förslag till lag om skydd mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning. Del 1. Idun. 722 s. H.
28. Konkurrensbegränsning. Betänkande med förslag till lag om skydd mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning. Del 2. Bilagor. Idun. 549 s. H.
29. Skolöverstyrelsens organisation. Victor Petterson. 358 s. E.
30. Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. Marcus. 200 s. Fi.
31. Den utomprocessuella rättshjälpen åt mindre bemedlade. Norstedt. 116 s. Ju.
32. Bränsle och kraft. Orientering rörande Sveriges energiförsörjning. Av K.-G. Ljungdahl. Gummeson. 73 s. H.
33. 1946 års kommitté för sjuksköterskeutbildningen. 2. Högre utbildning av sjuksköterskor m.m. 3. Specialutbildning av sjuksköterskor. Kihlström. 120 s. I.
34. Betänkande angående omorganisation av apoteksväsendet i riket m.m. Katalog och Tidskriftstryck. XVI, 680 s. I.
35. Den svenska byggnadsmaterialmarknaden. Produktion, distribution och prissättning av jord- och stenindustriens material. Av N. Tengvik. Sydsvenska Dagbladet, Malmö. 280 s. S.
36. Arkiv- och biblioteksfilmning. Appelberg, Uppsala. 114 s. E.
37. Universitetskanslersämbetets uppgifter och organisation m.m. Falu Nya Boktryckeri, Falun. 116 s. E.
38. Skor. Beckman. 347 s. H.
39. Betänkande angående producent- och kontantbidrag till vissa innehavare av mindre jordbruk. Beckman. 120 s. Jo.
40. Förslag till lagstiftning om förbud mot bebyggelse m.m. inom vissa strandområden. Kihlström. 149 s. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet.



FÖRSLAG TILL
LAGSTIFTNING OM FÖRBUD
MOT BEBYGGELSE M.M. INOM
VISSA STRANDOMRÅDEN

BETÄNKANDE AVGIVET AV
STRANDUTREDNINGEN

Stockholm 1951
Emil Kihlströms Tryckeri A.-B.

511218



3) Fastighetsbildningslagstiftningen	59
4) Fritidsutredningen	60
5) Naturskyddsutredningen	63
5) Strandutredningens uttalanden	64
VI. Riktlinjer för en lagstiftning om strandskydd	67
VII. Förslaget till lag om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden	73
1 §	73
Allmänt	73
Reglering av bebyggelsen	74
Förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning och jämförliga åtgärder	78
Begränsningar i möjligheten att meddela förordnande enligt 1 §	79
Ändring av fastighetsindelningen inom förbudsområde	82
2 §	87
3 §	90
4 och 5 §§	91
Inledning	91
Direktiven för utredningen	92
Inlösnings- och ersättningsbestämmelser i byggnadslagen och lagen om allmänna vägar	93
Inlösnings- och ersättningsbestämmelser i förslaget till natur- skyddslag	104
Utredningens förslag	104
Vissa synpunkter i fråga om värderingen	116
6 §	122
7 §	124
8 §	125
9 §	125
10 §	126
11 §	127
12 §	127
Övergångsbestämmelserna	128
VIII. Förslaget till tillämpningskungörelse	130
IX. Översiktlig strandplanering	135
X. Organisations- och anslagsfrågor	139
XI. Sammanfattning	142
Särskilt yttrande av herr Cassel	146
Bil. 1. Tabell, innehållande vissa uppgifter rörande strandområden där förbud gäller enligt den provisoriska strandlagen	149
Bil. 2. Karta i två blad över nuvarande strandbebyggelse.	
Bil. 3. Karta i två blad över områden med byggnadsförbud enligt den provisoriska strandlagen.	

Till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet

Genom beslut den 22 juni 1950 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla sakkunniga för utredning av frågan om en reglering av strandbebyggelsen i syfte att såvitt möjligt bevara ur fri-luftssynpunkt värdefulla strandområden såsom rekreationsplatser för allmänheten ävensom av därmed sammanhängande spörsmål. Med stöd härav uppdrog departementschefen den 14 juli 1950 åt generaldirektören *B. A. Nordenstam*, ledamoten av riksdagens första kammare, cementgjutaren *K. E. Ahlkvist*, ledamoten av riksdagens andra kammare, bankofullmäktigen *J. A. Andersson*, ledamoten av riksdagens första kammare, lantbrukaren *L. D. Cassel*, ledamoten av riksdagens andra kammare, lantbrukaren *N. G. Hansson*, ledamoten av riksdagens andra kammare, numera ledamoten av första kammaren, läderarbetaren *R. V. Persson* och ledamoten av riksdagens andra kammare, lantbrukaren *F. Hj. Åhman* att verkställa den avsedda utredningen. Tillika uppdrogs åt Nordenstam att i egenskap av ordförande leda utredningens arbete.

Till sekreterare åt de sakkunniga, vilka antagit benämningen *strandutredningen*, förordnades den 14 juli 1950 e. o. assessorn i Svea hovrätt *A. Brunnberg*.

Genom beslut den 18 juni 1951 har departementschefen förordnat förste byråingenjören i bostadsstyrelsen *H. V. Lantz* och lantmätaren *Å. S. Bysjö* att såsom experter biträda strandutredningen. Den förre har deltagit i utredningens överläggningar rörande uppkommande ersättningsspörsmål samt utarbetat avsnittet »Vissa synpunkter i fråga om värderingen» (s. 116). Bysjö har företrädesvis biträtt vid behandlingen av uppkommande frågor om fastighetsbildning och planering.

Under utredningsarbetet har visst samråd ägt rum med fastighetsbildningssakkunniga.

Sedan arbetet nu slutförts, får strandutredningen härmed vördsamt överlämna betänkande med förslag till lagstiftning om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden.

Särskilt yttrande har avgivits av undertecknad Cassel.

Stockholm den 9 oktober 1951.

ALLAN NORDENSTAM

EMIL AHLKVIST
NILS G. HANSSON

ALLAN ANDERSSON
RAGNAR PERSSON

LEIF CASSEL
HJ. ÅHMAN

/ *Arne Brunnberg*

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 provas 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 gälla 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 stånde 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 anges 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. Be-
träffande 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.

Förslag

till

**Kungörelse med tillämpningsföreskrifter till lagen den (nr)
om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden**

Häri genom förordnas som följer.

1 §.

Då fråga uppkommer om att meddela förordnande som avses i 1 § lagen den om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden, bör tillfälle att yttra sig beredas markens ägare ävensom av frågan närmast berörda kommuner och samhällen.

Innan förordnande meddelas om förbud mot att utan tillstånd uppföra byggnad, skall förslag till förordnandet hållas tillgängligt för granskning under viss tid, minst en månad, efter det kungörelse därom skett i kyrkan för den eller de församlingar där marken är belägen samt i den eller de tidningar i vilka kommunala meddelanden för orten intagas.

Vad i första och andra styckena sagts skall icke gälla förordnande för begränsad tid, högst sex månader.

2 §.

Område, för vilket förordnande gäller enligt 1 § förutnämnda lag, skall till sina gränser tydligt angivas å karta eller annorledes.

Det åligger länsstyrelsen att, utöver den underrättelse till markägarna som sker enligt allmänna bestämmelser, kungöra förordnandet i den eller de tidningar, i vilka kommunala meddelanden för orten intagas, eller på annat lämpligt sätt.

3 §.

Ansökan att inom område för förordnande, som förut sagts, få uppföra byggnad eller vidtaga annan av förordnandet omfattad åtgärd skall vara åtföljd av karta eller kartskiss över den till ifrågasatt fastighet hörande delen av området, utvisande platsen för den ifrågasatta byggnaden eller åtgärden. Avser ansökningen tillstånd att uppföra byggnad, skall denas storlek och tillämnade användningssätt uppgivas i ansökningen. Länsstyrelsen äger uppdraga åt lantmätare eller annan lämplig person att företaga besiktning av området för den tilltänkta åtgärden. Kostnaden för sådan besiktning skall gäldas av sökanden med belopp som, där det icke på grund av särskilda bestämmelser utgår efter taxa, fastställs av länsstyrelsen.

4 §.

Då enligt 6 § förutnämnda lag framställning gjorts om ersättning, äger länsstyrelsen för utredning av frågan anlita sakkunnig person.

5 §.

Länsstyrelsen bör i mån av behov låta verkställa utredning angående den befintliga bebyggelsen inom länets strandområden samt utarbета riktlinjer för bebyggelsens fortsatta utveckling därstädes. För sådant ändamål äger länsstyrelsen anlita biträde av sakkunnig person.

Denna kungörelse träder i kraft dagen efter den, då kungörelsen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

I. INLEDNING

Den provisoriska strandlagen

Av ålder finnes i vårt land 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 för envar att nyttja annans vattenområde för båtfärder, bad och dylikt. Denna s. k. allemansrätt är av oskattbart värde i synnerhet för den icke jordägande befolkningen. Under senare tid har behovet och uppskattningen av rekreation genom friluftsliv tilltagit och spritts till allt större grupper av vårt folk. Friluftslivets tilltagande omfattning och betydelse har i sin tur ökat behovet av lämpliga tillflyktsorter för fritidsvistelse. Särskilt äro stränderna vid havet, insjöar och vattendrag eftersökta för bad och friluftsliv.

Samtidigt som på detta sätt allemansrätten fått en vidgad social betydelse ha emellertid hinder uppstått för dess utövning. I den offentliga debatten har sedan flera år påtalats, att en alltmer tilltagande bebyggelse vid stränderna på många håll hotat att från tillträde till dem utesluta ej blott den icke jordägande befolkningen utan över huvud taget alla, som icke äga del i själva stranden. Genom bebyggelsens utveckling skapas nämligen tomter och andra ägor, där allemansrätten icke gäller. Olägenheterna av att stränderna sålunda tagas i anspråk av ett relativt litet antal fastighetsägare ha i synnerhet gjort sig kännbara i närheten av städer och andra orter med större sammanträngd befolkning. Vissa försök ha också gjorts att råda bot för dessa missförhållanden. Det viktigaste resultatet hittills av dessa strävanden utgör *lagen den 15 december 1950 (nr 639) om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden*.

Enligt lagen äger länsstyrelse, för att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet eller vid insjö eller vattendrag, förordna att inom visst strandområde 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 m. 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 samfärdselns 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. Den är av provisorisk karaktär och gäller endast t. o. m. den 31 december 1952.

De tryckta förarbetena till lagen utgöras av propositionen nr 223 till 1950 års riksdag, tredje lagutskottets utlåtande nr 29/1950 samt kamrarnas protokoll (FK 32:83 d och AK 32:103 d).

Vid tillkomsten av 1950 års lag förutsattes att frågan om åtgärder till skydd för stränderna skulle utredas vidare och att definitiva bestämmelser, upptagna i en ny lag eller inpassade i redan befintlig lagstiftning, skulle avlösa den provisoriska lagen.

Direktiven för strandutredningen

Den 22 juni 1950 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla sakkunniga för utredning av frågan om en reglering av strandbebyggelsen i syfte att såvitt möjligt bevara ur friluftssynpunkt värdefulla strandområden såsom rekreationsplatser för allmänheten även som av därmed sammanhängande spörsmål. I direktiven för utredningen anförde departementschefen bl. a. följande:

Sveriges stränder och skärgårdar utgöra en naturtillgång av oskattbart värde för hela vårt folk. En ständigt ökad skara människor hämtar där nya krafter och vederkvickelse genom bad och friluftsliv. Det ökade behovet av sådan rekreation står i nära samband med den allt längre drivna mekaniseringen av arbetet inom ett stort antal yrkesområden och det alltmera tilltagande jäktet inom samhällslivet över huvud taget. Behovet av ändamålsenliga tillflyktsorter under fritiden har blivit ännu mera framträdande genom att stora befolkningsgrupper erhållit en tidigare icke lagstadgad rätt till semester. Bland olika slag av fritidsområden och tillflyktsorter äro otvivelaktigt stränderna, såväl vid havet som vid insjöar och andra vattendrag, särskilt uppskattade och värdefulla.

Att strandområdena sålunda blivit allt mer och mer eftersökta har obestriddligen på många håll förorsakat en planlös exploatering och markslöseri. Därvid ha stora, vackra och i förhållande till tätorterna välbelägna strandområden blivit avstängda för andra än ett mindre antal tomtägare, utblicken över vattnet har blivit hindrad och landskapsbilden har i många fall blivit förändrad och förfulad. Visserligen har vårt land synnerligen vidsträckta strandområden, men just de stränder, som ligga nära större samhällen och som äro lämpliga för bad och friluftsliv, äro redan på alltför många håll tagna i anspråk eller hotade av exploatering. Denna beklagliga utveckling innebär allvarliga olägenheter icke endast för alla dem, som ej äga någon egen mark, utan även för de många jordägare vilkas mark är så belägen, att de på grund av denna strandbebyggelse nödgas färdas långa vägar för att få tillträde till goda rekreationsplatser.

Det har stundom gjorts gällande, att behovet av rekreationsmöjligheter vid kuster och sjöstränder skulle kunna tillbörligen tillgodoses därigenom att staten

eller kommunerna förvärvade och reserverade vissa områden, dit den icke strandägande befolkningens bad- och friluftsliv kunde förläggas. Detta kan emellertid icke lösa problemet. Visserligen är det synnerligen önskvärt att tätorterna i görigaste mån utnyttja möjligheterna att förvärva eller arrendera mark för att anlägga dylika friluftsreservat och allmänna friluftsbad, men det är uppenbart, att sådana anordningar icke ens tillnärmelsevis kunna täcka hela behovet.

Mot bakgrunden av vad nu anförts framstår det som ett samhällsintresse av mycket stor vikt att bebyggelsen utmed våra strandområden icke tillåtes fortgå på ett sådant sätt, att den alltmer avstänger den icke strandägande befolkningen från tillträdet till de ur friluftssynpunkt mest värdefulla stränderna. Förhållandena i flera andra länder visa med skrämmande tydlighet, hur lätt långa kuststräckor kunna bli monopoliserade av ett ringa antal ägare till strandtomter. Genom att motverka en sådan utveckling skulle det även bli möjligt att tillgodose betydelsefulla estetiska värden och viktiga naturskyddsintressen, i det man kunde förhindra att natursköna och eljest särskilt skyddsvärda strandområden utsattes för en förfulande och olämpligt placerad bebyggelse.

Efter att ha framhållit att möjligheterna enligt byggnadslagen, lagen om delning av jord å landet samt lagen om fastighetsbildning i stad att hindra ej önskvärd strandbebyggelse icke kunde anses tillfredsställande samt berört det då framlagda förslaget till provisorisk strandlag fortsatte departementschefen:

Beträffande omfattningen av den tillämnade lagstiftningen har från vissa håll den allmänna synpunkten framförts, att en lagstiftning till skydd för våra ännu orörda strandområden icke borde komma till stånd utan att frågan om rätten att beträda annans mark — varmed även sammanhängande rätten att bada, tälta, göra upp eld o. s. v. — dessförinnan blivit eller samtidigt bleve grundligt utredd. I anledning härav må framhållas, att en sammanfattande laglig reglering av ifrågasvarande s. k. allemansrätt skulle komma att sträcka sina verkningar långt utöver vad som aktualiseras av spörsmålet om strändernas skydd. Ehuru någon sådan reglering icke skett, är det dock en allmänt vedertagen rättsgrundsats att allmänheten icke äger utan markägarens lov beträda vad som räknas till dennes tomt. Utgår man från att denna princip allt framgent kommer att upprätthållas, synes det varken nödvändigt eller lämpligt att låta anstå med en laglig reglering av strandbebyggelsen och därmed sammanhängande spörsmål till dess allemansrätten i alla dess övriga delar blivit utredd. En annan sak är, att det vid den nu planerade utredningen måhända kan visa sig motiverat att taga upp vissa delproblem i allemansrätten som ha direkt samband med strandskyddet och vilkas reglering påkallas av den tillämnade lagstiftningens innehåll. I vad mån detta skall ske får bero på den blivande utredningens egna överbäganden.

Den nyss omnämnda provisoriska lagstiftningen syftar endast till att hindra en ur allmänna synpunkter icke önskvärd *bebyggelse* av strandområdena. Klart är emellertid, att de intressen som här böra skyddas, kunna bli skadade icke blott genom bebyggelse i egentlig mening utan även genom t. ex. uppsättande av stängsel eller genom schaktning, trädfällning eller därmed jämförliga åtgärder. Det bör därför ankomma på utredningen att upptaga det föreliggande frågekomplexet i hela dess vidd. Därvid måste naturligtvis tillses, att andra berättigade intressen icke trädas för nära, utan att behörig hänsyn tages exempelvis till lantbrukarnas behov av att hålla hägnader för kreaturen.

Även om denna lagstiftningsfråga alltså är ganska vittutseende, är det dock tyd-

ligt att vad det här främst gäller att hindra, är en olämplig bebyggelse och en sådan fastighetsbildning, som skulle kunna leda till en olämplig bebyggelse. Huvudprincipen i den blivande strandlagstiftningen bör därför vara att inom vissa ur friluftssynpunkt mera värdefulla strandområden tvinga bebyggelsen ett stycke upp från strandlinjen. I många fall behöver detta icke medföra skada för fastighetsägarna, enär hela den bakomliggande marken får större värde, om strandremsan är fri än om den på långa sträckor är stängd genom strandtomtbebyggelse. Ej heller torde strändernas friläggande stå i sådan motsättning till villa- och sportstugeägarnas intressen, som man stundom föreställer sig. Erfarenheten från vissa håll i landet, där sommarnöjesbebyggelsen regelmässigt icke går ända ned till stranden, visar nämligen att en sådan anordning mycket väl låter sig genomföra utan att dessa kategoriers behov trädas för nära. I betraktande av de vidsträckta havsstränder samt de många insjöar och vattendrag, som vårt land äger, bör det dessutom på vissa håll, framför allt på längre avstånd från tätorterna, vara möjligt att jämväl tillgodose mera exklusiva intressen att få byggnader placerade alldeles intill stranden. Avvägningen mellan de olika intressena torde böra ankomma på länsstyrelserna, som därvid naturligtvis måste beakta icke blott det aktuella behovet utan även vad som kan tänkas bli erforderligt i framtiden.

Under arbetena på förslaget till den provisoriska strandlagen diskuterades, efter vilken av två tänkbara huvudlinjer lagen borde utformas. Det ena alternativet var, att alla strandområden belades med byggnadsförbud men att länsstyrelsen bemyndigades dispensera från förbudet i de fall, då en bebyggelse icke kunde anses komma att skada de intressen, för vilka i det föregående redogjorts. Det andra alternativet innebar återigen, att byggnadsförbud lades endast å vissa strandområden, som länsstyrelsen efter särskild prövning funnit speciellt värda att skyddas. Jag fann mig då böra förorda det senare alternativet och det förefaller mig, som om samma lösning låge ännu närmare till hands i en definitiv lag. Vilket alternativ som än väljes, torde emellertid vissa områden utan vidare undantagas från en blivande reglering. I första hand synes detta böra vara fallet med avseende å områden som ingå i fastställd stadsplan eller byggnadsplan, men det bör vidare undersökas om icke — på sätt som skett i förslaget till provisorisk lag — jämväl sådana områden böra undantagas från regleringen, som ingå i godkänd avstyckningsplan utan att tätbebyggelseförbud för dem utfärdats.

Regleringen torde böra avse strandområdena såväl vid havet som vid insjöar och vattendrag. Att undantaga de vid rinnande vatten belägna strandområdena skulle innebära att lagstiftningen icke finge den praktiska betydelse som är önskvärd och skulle dessutom medföra svårigheter vid gränsdragningen mellan älv samt hav eller sjö. I och för sig vore det måhända mest rationellt att icke i lagen angiva något bestämt avstånd från strandlinjen för de områden, där byggnadsrestriktioner skola få införas. Av hänsyn till markägarna synes det mig dock önskvärt att uppställa en bestämd maximigräns. Med ledning av de erfarenheter, som kunna vinnas om en provisorisk lagstiftning kommer till stånd, bör vid utredningen prövas, huruvida det föreligger anledning att jämka på den regel beträffande förbudsområdenas bredd som upptagits i den provisoriska lagen.

Enligt förslaget till provisorisk lag gäller, att byggnadsförbud som meddelats med stöd av lagen icke skall utgöra hinder för uppförande av byggnad som erfordras för försvarets, jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller den allmänna samfärdsens behov. Under remissbehandlingen av den till grund för förslaget liggande departementspromemorian hävdades från olika håll, att ett sådant undantag vore alltför vidsträckt och det föreslogs i stället, att dispens skulle krävas jämväl för dylik bebyggelse, men att det vid prövningen av dispensansökan skulle särskilt

beaktas om byggnaden vore erforderlig för något av de angivna behoven. Jag fann icke tillräckliga skäl föreligga för att välja denna mera stränga linjé, men såsom jag anförde i propositionen bör spörsmålet omprövas under den blivande utredningen, varvid särskilt får beaktas huruvida några försök att kringgå lagstiftningen visa sig ha skett under den provisoriska lagens giltighetstid. — — —

Om man vill eftersträva ett skydd av strandområdena mot icke önskvärd bebyggelse, ligger det i sakens natur att man samtidigt eller, rättare sagt, i första hand måste begränsa möjligheterna att ytterligare uppdelna de fastigheter, som redan finnas inom dylika områden. Samspelet mellan fastighetsbildning och bebyggelse-reglering har också kommit till uttryck i stadganden i jorddelningslagen och fastighetsbildningslagen om att avstyckning inom område, för vilket det gäller särskilda bestämmelser med avseende å markens bebyggande, ej må verkställas så, att syftet med bestämmelserna motverkas. Uppenbart är, att dessa stadganden kunna bli tillämpliga genom sådana byggnadsförbud som meddelas med stöd av den provisoriska strandlagen. Med hänsyn härtill fann jag det icke påkallat att, på sätt lantmäteristyrelsen under remissbehandlingen av departementspromemorian yrkade, i den provisoriska lagen upptaga en uttrycklig regel om avstyckning inom förbudsområden. Jag framhöll emellertid, att hela frågan om fastighetsbildningen inom förbudsområdena och därmed sammanhängande problem givetvis vore ett ämne, som finge noggrant undersökas vid en blivande utredning. Det bör alltså närmare undersökas, huruvida ur de synpunkter, som aktualiseras av frågan om strändernas skydd, några kompletteringar i jorddelningslagstiftningen — icke blott beträffande avstyckning utan även med avseende å annan fastighetsbildning — kunna anses vara av behovet påkallade. Därjämte bör undersökas, om eljest några åtgärder böra genomföras med avseende å annan lagstiftning, främst beträffande reglerna om nyttjanderätt och servitut.

Vid utredningen bör prövas, om erforderliga regler skola upptagas i en special-lagstiftning eller inflyta i allmänna byggnadslagen och fastighetsbildningslagarna.

I direktiven uppdrogs vidare åt utredningen att ägna uppmärksamhet åt frågan om förutsättningarna för att ägare av mark, som beröres av lagstiftningen, skall få ersättning härför ävensom att pröva i vad mån ersättning skall utgå för det men, en markägare kan ha lidit på grund av byggnadsförbud med stöd av den provisoriska strandlagen. En närmare redogörelse för direktiven i denna del lämnas i ett senare avsnitt av detta betänkande (s. 92).

II. UTLÄNDSKA FÖRHÅLLANDEN¹

Danmark

Förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv äro, såvitt avser markfrågan, i Danmark helt andra än i Sverige, beroende icke blott på Danmarks större befolkningstäthet och den uppodlade jordens förhållandevis mycket stora andel av den totala landarealen, utan också därpå, att allmänhetens rätt till färdsl över och vistelse å annans mark där är synnerligen begränsad. Detta har föranlett lagstiftningsåtgärder i syfte att bevara det danska landskapets natur- och rekreationsvärden samt att bereda allmänheten ökad rörelsefrihet. Redan Lov om Naturfredning av den 8 maj 1917 innehöll ganska långt gående bestämmelser i detta hänseende. I den nu gällande Lov om Naturfredning av den 7 maj 1937 ha dessa bestämmelser ytterligare utbyggt. För de viktigaste stadgandena i sistnämnda lag lämnas här en sammanfattande redogörelse.

Enligt naturfredningslagen kan fredning (fridlysning) ske bland annat av områden, som på grund av skönhet, belägenhet eller egendomlighet ha väsentlig betydelse för allmänheten. Vidare kunna, mot ersättning till markägare, bestämmelser meddelas om rätt att färdas (Færdselret) i naturen på områden, där dylik rätt med hänsyn till befolkningens friluftsliv är av väsentlig betydelse för allmänheten och där färdseln kan äga rum utan åsidosättande av ägares eller innehavares berättigade och väsentliga intressen.

För handläggning av ärenden härom (fredningsärenden) samt av vissa andra ärenden enligt lagen finnes ett antal särskilda fredningsmyndigheter, nämligen lokala fredningsnämnder, en för Köpenhamn och en för varje Amtsraadskreds, en för hela landet gemensam överfredningsnämnd, en för hela landet gemensam värderingsnämnd (Taksationskommission) samt ett naturfredningsråd.

De lokala fredningsnämnderna, vilka i första instans behandla fredningsärenden, träda i verksamhet, så snart begäran därom framställts av ett ministerium, av kommunal myndighet eller av vissa i lagen angivna föreningar och institutioner samt när nämnden eljest själv finner det påkallat. Byggnads- och hälsovårdsnämnder samt polismyndigheter äro skyldiga att till vederbörande fredningsnämnds ordförande ofördröjligen anmäla planerade byggen eller andra företag, som kunna antagas komma att skadligt ingripa i det bestående tillståndet på områden som enligt lagen kunna bli föremål för fredningsåtgärder. När nämnden härigenom eller på annat sätt får kännedom om företag av dylik art, kan nämnden genom interimistiskt beslut bestämma, att företaget tills vidare skall helt eller delvis inställas.

Fredningsnämnderna skola så vitt möjligt söka få till stånd frivilliga överenskommelser med markägare och andra sakägare om att på fastigheten lägga servitut innebärande fridlysning eller färdslrätt för allmänheten. Kan sådan överenskommelse åvägabringas utan ersättningsskyldighet för det allmänna till sakägare,

¹ Framställningen rörande dansk och norsk rätt har delvis hämtats från fritidsutredningens betänkanden SOU 1938:45 och 1940:12.

är fredningsärendets behandling slutförd i och med att avtal därom införes i nämndens protokoll. Innebär överenskommelsen att ersättning skall utgå av allmänna medel, eller kan frivillig uppgörelse ej träffas, måste ärendet avgöras genom utslag (Kendelse).

Genom utslag kan fredningsnämnd bestämma att visst område skall fridlysas samt lämna föreskrift om de åtgärder som i anledning därav skola vidtagas. Bestämmelser om fridlysning kunna innehålla, att det fridlysta området skall bevaras i sitt naturliga tillstånd, att det skall vårdas på visst sätt, att det antingen icke alls eller endast på visst angivet sätt får utnyttjas, bebyggas eller planteras, att störande anläggningar icke få anbringas därå eller att färdsel däröver helt eller delvis förbjödes m. m. Även utseendet av en ifrågasatt byggnad kan på detta sätt underkastas kontroll. Under särskilda omständigheter kan därjämte bestämmas, att befintliga byggnader, planteringar och andra anläggningar, som verka störande, skola avlägsnas, såvida detta icke är förenat med »uforholdsmæssige Værditab». Nämnden kan vidare genom utslag bestämma, att på det sätt och i den omfattning, som i utslaget angives, envar skall ha frihet att färdas inom område, där detta av hänsyn till befolkningens friluftsliv är av väsentlig betydelse för allmänheten. Nämnden kan i utslaget härom eller senare fastställa ordningsföreskrifter för dylikt område. I utslaget skall nämnden bestämma storleken av de ersättningar, som skola utgå till markägare och andra.

Den genom utslag av angivet innehåll skapade regleringen — liksom de förut omnämnda frivilliga överenskommelserna av liknande innebörd — har karaktären av ett servitut, som lägges å fastigheten. Det åligger nämndens ordförande att draga försorg om inskrivning (Tinglysning) av överenskommelse eller utslag av denna art. Fredning kan också, om så finnes lämpligt och fastighetsägare det medgiver, genomföras på det sätt att marken avstås till staten eller en kommun. Vidare kan färdselrätt för allmänheten, i stället för genom påläggande av servitut, genomföras medelst expropriation. För dylikt fall verkställas erforderliga värderingar av den förut omnämnda för hela landet gemensamma värderingsnämnden. Ett genom frivillig överenskommelse eller fredningsnämnds utslag pålagt servitut rörande fridlysning eller färdselrätt, kan på ansökan av fastighetsägaren upphävas genom utslag av fredningsnämnden, om nämnden enhälligt finner att allmänheten icke längre har något intresse av dess upprätthållande.

Av de ersättningar, som skola utgå i anledning av utslag om fridlysning eller färdselrätt, erlägges i allmänhet hälften av statsverket och den andra hälften, om området är beläget i stad eller vissa andra kommuner, av kommunen och eljest av vederbörande amtsfond. Då ersättningsbeloppen äro stora och ärende har betydelse för hela landet eller en stor del därav, under det att den stads- eller amtskommun där området ligger icke har särskilt intresse av saken, kan fredningsnämnden bestämma, att statsverket skall svara för två tredjedelar av ersättingarna. När invånare i en kommun, som enligt de nu återgivna reglerna icke är bidragsskyldig, ha övervägande fördel av fredningen eller färdselrätten kan det åläggas sådan kommun att utgiva skälig del av ersättningen.

Överfredningsnämnden är andra och sista instans i fredningsärenden. Hos den kunna alla utslag av de lokala fredningsnämnderna överklagas. Överfredningsnämnden har dessutom det slutliga avgörandet i ärenden, vilka medföra ersättningskyldighet för det allmänna med belopp, som överstiger 500 kronor. Fredningsnämnds utslag i dylika ärenden skola nämligen alltid underställas överfredningsnämnden. Det åligger överfredningsnämnden att i ersättningsfrågor söka att i första hand få till stånd frivillig överenskommelse. Om överenskommelse ej kan träffas, fastställer överfredningsnämnden i allmänhet icke själv stor-

leken av de ersättningar, som skola utgå, utan detta sker av värderingsnämnden, sedan överfredningsnämnden bestämt i vilka hänseenden ersättning skall utgå. Därest överfredningsnämndens utslag innebär, att ersättningar överstigande 3.000 kronor skola bestridas av allmänna medel, skall utslaget tillställas statsministern, som avgör huruvida proposition skall göras om anslag till täckande av statsverkets andel av ersättningarna. Sedan medel till statsverkets andel beviljats, äro därmed också stads- och amtskommunerna förpliktade att utbetala sin andel av ersättningarna.

Varje fredningsnämnd skall föra ett register över alla fridlysta eller för allmän färdsl öppnade områden. Ett centralregister för hela landet föres av statsministeriet.

Genom överfredningsnämndens försorg skola färdigställas planer över och beskrifningar av de »almeninteressante, særlig egendommelige eller smukke Land-skaber», så att på grundval därav kan utarbetas en allmän fredningsplan antingen för hela landet eller för särskilda landsdelar. Enligt en den 13 april 1938 utfärdad tilläggsbestämmelse till naturfredningslagen får, då en sådan allmän fredningsplan godkänts av överfredningsnämnden och offentliggjorts, intill dess fredning av däri ingående arealer genomförts eller det blivit avgjort att fredning av sådant område icke skall ske, någon förändring av tillståndet inom dylikt område icke äga rum, såvida icke överfredningsnämnden lämnat tillstånd därtill, och områdena få då icke heller utnyttjas på annat sätt än tidigare skett. Skulle överfredningsnämnden neka tillstånd, kan markägaren få frågan, huruvida fredning av området skall ske, prövad i enlighet med de bestämmelser i naturfredningslagen, för vilka här förut redogjorts.

Naturfredningslagen innehåller emellertid också beträffande vissa strandområden stadganden, vilka trygga allmänhetens rätt att färdas där utan att någon ersättning till markägare ifrågakommer. I lagen stadgas nämligen, att alla från gräsväxt fria strandbrädder, rörande vilka ägaren icke kan visa, att de före den 1 januari 1916 ingått i trädgårdsområde eller använts för förvärvsverksamhet, såsom varv, fabriker o. d., äro öppna för allmänheten för färdsl till fots. Förekommer hinder för denna färdsl, skall den lokala fredningsnämnden, när sådant kommit till dess kännedom, genom utslag bestämma i vilken utsträckning och inom vilken tid sådana hinder skola avlägsnas. I sistnämnda fall kan, under vissa förutsättningar, markägaren tillerkännas ersättning för påvisbar skada, som vållas honom genom hindrets avlägsnande. Då särskilda skäl tala därför, kan fredningsnämnden besluta, att allmänheten icke skall äga färdas på strandbrädden eller att färdslrätten skall vara på visst sätt begränsad. Ifrågavarande färdslrätt innefattar icke rätt att uppehålla sig på eller bada vid stranden, utan detta kan förbjudas av markens ägare eller innehavare, såvida icke fredningsnämnden med tillämpning av förut refererade bestämmelser angående fredningsärenden beslutat, att allmänheten skall ha sådan rätt. På den fria strandbrädden få icke utan fredningsnämndens tillstånd vidtagas anordningar som hindra den fria passagen. Undantag har dock gjorts för en del anordningar — »Høfder, Aalegaarde, Kreaturhegn og Badeinretninger» — såvida passage hålles öppen bakom, över eller genom dylika anläggningar. Då tillträde till strandbrädden är av särskild betydelse för allmänheten, skall fredningsnämnden såvitt möjligt vidtaga åtgärder för att erforderliga tillfartsvägar till strandbrädden anordnas genom de kommunala myndigheternas försorg. Markägaren kan påfordra att fredningsnämnden utfärdar ordningsföreskrifter för allmänhetens uppträdande på strandbrädder, som äro öppna för färdsl eller bad.

På de från gräsväxt fria strandbrädderna och på områden, som ligga inom ett

avstånd av högst 100 meter från dessa eller, där sådan strandbrädd icke finnes, från »daglig Højvandslinie», få icke uppföras byggnader eller anbringas andra anordningar, som kunna tjäna till bostad, försäljningsplats eller dylikt. Om vid lagens ikraftträdande finnes allmän väg längs stranden innanför de nämnda avstånden, gäller förbudet endast den areal, som ligger på strandsidan av vägen. På denna areal får då icke utan särskilt tillstånd anordnas stängsel, plantering eller annat, som kan hindra den fria utsikten från vägen. Den exakta sträckningen av den linje, inom vilken bebyggelse är förbjuden, bestämmes i varje särskilt fall av en speciell strandfredningskommission. Ifrågavarande bestämmelser gälla icke för vissa strandområden, för vissa kuststräckningar, som äro fridlysta i särskilt angiven ordning, för befästningsanläggningar och hamnområden samt för arealer, om vilkas bebyggande kontrakt avslutits, innan naturfredningslagen förelades riksdagen för antagande (den 15 december 1936). På framställning av strandfredningskommissionen kan statsministern förordna, att bestämmelserna icke skola tillämpas på bestämt avgränsade områden, som naturligt höra till en redan existerande stadsmässig bebyggelse. Bestämmelserna skola icke vara till hinder för uppförande av byggnader, som äro nödvändiga för lantbruket, skogsbruket eller fiskenäringen.

Markägare har ingen rätt till ersättning för den inskränkning i möjligheterna att utnyttja sin egendom, som blir en följd av byggnadsförbudet. I syfte att förebygga alltför obilliga verkningar av förbudet ha dock öppnats vissa möjligheter att erhålla dispens från detsamma.

Att man i Danmark, där det icke finnes någon sådan frihet för allmänheten att färdas över och uppehålla sig å annans mark som i Sverige, dock ansett sig kunna ålägga markägare att utan ersättning tåla allmänhetens färdsel över de från gräsväxt fria strandbrädderna, torde hänga samman med att havsstränderna (Forstrande) enligt gammal dansk rätt tillhörde kronan, en rättsuppfattning som hela tiden levat kvar i Sönderjylland och i övriga delar av landet genombrutits av prejudicerande domstolsutslag först under senare tid.

Generellt byggnadsförbud råder enligt naturfredningslagen även beträffande områdena kring vissa skogar. Härom stadgas, att inom ett avstånd av 300 meter från statens, kommuners, kyrkors, prästämbetens och offentliga stiftelsers skogar samt privata skogar på minst 20 hektar bebyggelse ej får ske utan fredningsnämndens tillstånd. Även här gäller undantag för bebyggelse som redan var kontrakterad den 15 december 1936 eller som erfordras för lantbruket, skogsbruket och fisket. Om ansökan om tillstånd avslås, medför detta icke rätt till ersättning.

Enligt naturfredningslagen skall allmänheten lämnas tillräde till icke odlade arealer tillhörande stat eller kommun, såvida det kan ske utan att det allmännas intressen bli lidande. Lagen innehåller därjämte en särskild bestämmelse om att de staten, kommuner, kyrkor, prästämbeten och allmänna stiftelser tillhörande skogarna äro öppna för allmänheten för färdsel till fots. Härvid skola dock iakttagas de bestämmelser, som jordbruksministern utfärdar till förebyggande av brandfara och skadegörelser av skilda slag. Färdselrätten i nu nämnda skogar kan på begäran av ägaren upphävas eller begränsas av fredningsnämnd om särskilda skäl tala därför.

Finland

Enligt lagen om naturskydd av den 23 februari 1923 kunna naturskyddsområden inrättas dels på *staten tillhörig mark*

- a) för fredande av naturen mot ingrepp av människohand (naturpark),

b) i ändamål att för framtiden orubbad bevara naturskön eller eljest med avseende å sin natur beaktansvärd plats eller att freda visst djur- eller växtslag (nationalpark),

dels ock på *enskild tillhörigt område* för det ovan under b) angivna ändamålet.

Beslut om inrättande av skyddsområde på statens mark fattas genom lag, och genom en därtill ansluten förordning meddelas särskilda fredningsbestämmelser för området. Avsättande av enskild tillhörig mark såsom naurskyddsområde kan blott ske efter ansökan av ägaren. Beslut därom meddelas av länsstyrelsen, som däri angiver i vilket avseende området skall vara fredat.

De nu nämnda stadgandena, som äro mycket kortfattade och sakna egentlig motivering, anses medgiva att naturskyddsområden inrättas även för delvis sociala ändamål, d. v. s. för att främja allmänhetens friluftsliv. Lagen har tolkats så att enligt densamma kunna inrättas rekreationsområden för allmänheten, då detta syfte kan förenas med det rena naturskyddets behov. Fredningsstadgandena skola vara av den art, att garantier finnas för att landskapet och naturen bibehållas mer eller mindre oförändrade (byggande, skogsavverkning, jordbruk och annan dylik verksamhet är förbjuden eller i hög grad inskränkt). Däremot anses t. ex. folkparker, beträffande vilka friluftssynpunkten är allena bestämmande och inom vilka byggnader och anläggningar av olika slag skola finnas, icke kunna inrättas med stöd av naturskyddslagen.

I nationalparker, som inrättats på statens mark, får allmänheten — med iakttagande av vissa regler — fritt uppehålla sig. Dessa områden äro emellertid icke huvudsakligen rekreationsplatser utan i främsta rummet avsatta såsom sevärigheter i undervisningssyfte. På enskilda tillhöriga fastigheter ha under de senaste åren anlagts några naturskyddsområden, där det sociala syftet är mera framträdande.

I Finland anses allmänheten ha rätt att färdas och vistas i annans skog och mark samt att begagna annans vattenområde, under förutsättning att jordägaren icke härav åsamkas ekonomisk skada. Undantagna från utövningen av denna allmänhetens rätt äro tomtområden och vissa andra specialområden.

Expropriationsinstitutet är icke inskränkt till vissa i lag angivna ändamål, utan expropriation kan ske för vilket ändamål som helst, när allmän fördel så kräver. Genom expropriation kan sålunda mark förvärvas för att anordna allmänna rekreationsområden i närheten av bosättningscentra, om sådana områden icke kunna ordnas på annat sätt och saken anses vara av den vikt att förfarandet är påkallat. Enligt lagen om naturskydd kan i naturskyddssyfte enskild fast egendom exproprieras av staten och användningen av sådan egendom kan i expropriationsväg inskränkas. Hittills torde dock expropriationsförfarandet icke ha tillämpats till förmån för det sociala naturskyddet.

Norge

I Norge har allmänheten i stort sett samma fri- och rättigheter med avseende på färdsel och vistelse å annans mark, badning vid annans strand m. m. som i Sverige. Liksom hos oss råder en viss oklarhet angående gränserna för denna allemansrätt. Missbruk av densamma ha förekommit, vilket tillsammans med de olägenheter, som i allmänhet måste bli förenade med masstillströmning av friluftsfolk, föranlett att markägarna sökt förbjuda tillträde även till utmarker, speciellt inom strandområden. Bebyggelsen vid stränderna av Oslo-fjorden och Skagerack hotar därjämte att mycket starkt inkräkta på möjligheterna till bad även på ganska långa avstånd från där belägna större samhällen.

I syfte att få till stånd en lösning av dessa frågor, såvitt avsågo allmänhetens rätt till färdsel och bad vid stränderna, framlade regeringen år 1937 ett »utkast till lov om almenhetens adgang till ferdsel og badning på strandstreckninger m. v.». Detta utkast innehöll bland annat bestämmelser, som avsågo att reglera allemansrätten i dessa avseenden på ett sätt, som i vissa delar avvek från vad förut anses ha varit gällande. Den föreslagna regleringen innebar följande. Allmänheten tillerkändes uttrycklig rätt till färdsel och badning på icke odlade strandområden, belägna mer än 150 meter från bebodd byggnad, såvida det icke vore till hinder för någon näringsverksamhet. Denna rätt skulle gälla oavsett om området var inhägnat eller ej. Å andra sidan bortogs den rätt till färdsel och badning, som förut i viss utsträckning fanns för allmänheten beträffande utmark liggande på mindre avstånd än 150 meter från bostadshus. Med strandområde avsågs här endast sjöbotten och marken inom ett avstånd av 50 meter från vattenlinjen vid högsta vattenstånd. För längre från vattnet belägna marker skulle lagens reglering icke gälla utan i stället tillämpas förut gällande rättsgrundsatser. Lagförslaget innehöll vidare bestämmelser om att fylkesmannen kunde giva ägare eller brukare av jord tillstånd att, om särskilda skäl förelåge, fridlysa strandområde eller föreskriva särskilda villkor för allmänhetens färdsel och badning där. Dylikt tillstånd skulle icke få lämnas för längre tid än två år, men skulle kunna förnyas, om skäl därtill funnes. Utan sådant tillstånd skulle det vara vid bötesstraff förbjudet att uppsätta anslag eller annat tillkännagivande, som kunde bibringa människor den tron, att färdsel på stranden eller badning vore förbjuden på sådan plats, där enligt lagen rätt till färdsel och bad tillkomme allmänheten. De nu nämnda bestämmelserna i lagutkastet blevo emellertid icke antagna av odelstinget.

För närvarande arbetar den s. k. Friluftslövs-komiteen av 1950 med att uppgöra förslag till lagstiftning om bl. a. allmänhetens rätt till färdsel och badning.

Under senare tid har koncessionslagstiftningen använts till att skaffa det allmänna en viss kontroll över omsättningen av och jorddelningen inom obebyggda områden av betydelse för allmänhetens friluftsliv. Enligt denna lagstiftning kan mark av närmare angivet slag, bl. a. skogar och fjällområden, som regel icke förvärvas med full rättsverkan utan tillstånd av Konungen eller den han ger tillstånd, om området överstiger en viss areal. När en koncessionspliktig försäljning har ägt rum, kan den kommun där egendomen ligger i regel göra gällande förköpsrätt. De i lagstiftningen angivna arealgränserna för koncessionsfritt förvärv kunna av Konungen nedsättas på ansökan av kommunen. Sådan nedsättning har på sista tiden förekommit i stor utsträckning, särskilt i kustområdena, och på så sätt har man kunnat förhindra att folk från städerna köpt upp strandtomter.

Vidare kan nämnas att enligt 1946 års lag om expropriation m. m. Konungen eller det departement han ger fullmakt kan meddela tillstånd till expropriation av fast egendom utom för byggnadsändamål även för annan samhällsnyttig användning av obebyggd och bebyggd mark, t. ex. för inrättande av fritidsområden och naturparker. När det anses nödigt med hänsyn till lagens syfte kan förbud meddelas mot bebyggelse eller annan användning av fast egendom för en tidrymd av intill ett år.

England

För England och Wales gälla två lagar, nämligen The Town and Country Planning Act 1947 och The National Parks and Access to the Countryside Act 1949, vilka göra det möjligt att genomföra en allmän markplanering, bl. a. för att bevara

ett områdes naturskönhet, och att bereda allmänheten tillträde till viss mark för rekreation. För Skottland gäller en särskild planlag, The Town and Country Planning (Scotland) Act 1947, av i stort sett samma innehåll som den för England och Wales gällande. Någon National Parks Act för Skottland finnes ännu ej.

Planlagstiftningen. De regler om planläggning, som finnas i 1947 års planlag, trädde i kraft den 1 juli 1948 och ersatte bestämmelserna i tidigare planlagar av 1932, 1943 och 1944. Enligt 1947 års lag erfordras i princip tillstånd till all slags ändring i fråga om markanvändningen (development) såsom genom anordnande av byggnader, fabriker, gruvor och andra anläggningar m. m. Till sådan ändrad markanvändning, som lagen avser, räknas dock icke jords eller byggnaders användning för jordbruk eller skogsbruk. Mindre förändringar av byggnader falla ej heller under regleringen. Planeringen handhaves av lokala planmyndigheter och ministern för planfrågor. De lokala planmyndigheterna äro skyldiga att var för sitt område upprätta översiktskartor och förslag till plan (development plan). Dessa skola redovisa den aktuella situationen samt möjligheterna och behovet av områdets användning med hänsyn till bl. a. ekonomiska och sociologiska synpunkter. Planförslagen prövas sedermera och fastställas eventuellt av ministern. Kartor och planer skola revideras minst vart femte år. En plan föreskriver i grova drag det slag av utveckling som skall tillåtas inom ett visst område men den innefattar ingen reglering i detalj av vilka åtgärder som få eller icke få vidtagas. Sådana detaljspörsmål avgöras genom beslut i varje särskilt fall i anledning av gjorda ansökningar. Tillståndsgivningen handhaves dels av olika lokala organ och dels av ministern för planfrågor. Generellt tillstånd till ett stort antal mindre ingripande åtgärder har lämnats genom en särskild författning, General Development Order 1950. Över beslut av lokalkommunmyndigheter i tillståndsärenden kan klagan föras hos ministern. Om tillstånd vägras, kan sökanden i vissa fall erhålla ersättning för värdeminskning, som därigenom uppkommer. Dessa fall avse samtliga att tillstånd vägras till någon åtgärd, som är förenlig med fastighetens dittillsvarande användning, t. ex. mindre utvidgning eller förbättring av en befintlig byggnad.

Av särskild betydelse för naturskyddet och befolkningens friluftsliv äro följande bestämmelser i planlagstiftningen. General Development Order 1950 medger att mark — utan att särskilt tillstånd behöver sökas — under högst 28 dagar per kalenderår användes för vilket ändamål som helst och att under samma tid flyttbara byggnader få uppsättas. Härigenom kan i begränsad omfattning camping få förekomma på vilken mark som helst utan hinder av planlagstiftningen. Vidare kunna medlemmar av vissa organisationer, t. ex. scoutförbunden, få tillstånd av hälsovårdsministern att utan tidsbegränsning använda mark för rekreationsändamål. Slutligen kan nämnas att 1947 års planlag öppnar möjlighet för de lokala planmyndigheterna att med ministeriellt tillstånd utfärda bestämmelser om förbud mot trädfällning och störande reklamanordningar.

Lagstiftningen om nationalparker m. m. The National Parks and Access to the Countryside Act 1949 behandlar mera direkt frågor om skyddande av natursköna områden och om beredande av tillträde för allmänheten till enskild mark. Ett centralt organ, The National Parks Commission, har inrättats med uppgift att sörja för att dessa intressen tillvaratas. I England är allmänhetens rätt att färdas på annans mark eljest starkt begränsad.

I 1949 års lag föreskrives, att nationalparkscommissionen skall »för att bevara naturens skönhet och möjliggöra tillträde för allmänheten» förklara större områden på landsbygden i England och Wales för nationalparker. Områdena skola utväljas med hänsyn till sin naturskönhet och de möjligheter de erbjuda för rekreation i det fria på grund av såväl sin allmänna karaktär som belägenheten i

förhållande till befolkningscentra. Kommissionen skall sedan meddela råd och anvisningar till de lokala planmyndigheterna beträffande nödvändiga åtgärder, som av dessa organ vid planlägningsarbetet böra vidtagas med avseende å nationalparkerna. Härvid avses främst att områdets natur skall bevaras. För att åstadkomma detta ha planmyndigheterna att begagna sina befogenheter enligt 1947 års planlag att kontrollera utvecklingen. Härutöver har i 1949 års lag planmyndigheterna tillerkänts en principiell befogenhet att under iakttagande av lagens bestämmelser vidtaga alla nödiga åtgärder för att vinna syftet med nationalparkerna. Med avseende på sistnämnda befogenhet gäller dock den viktiga inskränkningen, att intrång i ägares eller nyttjanderättshavares rätt i allmänhet icke får göras, utan myndigheten är hänvisad till att träffa uppgörelse med sådan rättsinnehavare. Att ett område förklaras för nationalpark innebär icke utan vidare att allmänheten har rätt att vistas där. Planmyndigheten har emellertid rätt att mot ersättning exproprierar mark för att bereda allmänheten tillgång till vissa platser. Denna rätt är likväl inskränkt till att avse förvärv av områden för att anordna inkvarterings- och förplägnadslokaler, campingplatser, parkeringsplatser och vägar till dessa samt vidare områden för att underlätta allmänhetens möjlighet till segling, »boating», bad och fiske. Ministeriet för planlägningsfrågor har även i lagen bemyndigats att köpa eller arrendera mark för att tillvarata de intressen, som lagen avser att skydda.

Områden av särskilt intresse för naturvetenskapligt studium kunna av en särskilt inrättad myndighet förvärfvas och avsättas såsom naturreservat.

Beträffande allmänhetens rätt till gångväg och ridväg gäller enligt lagen, att varje grevskapsstyrelse skall upprätta en förteckning över de gång- och ridvägar, som vid lagens ikraftträdande ansågos vara upplåtna för allmänheten. Vidare kunna nya sådana vägar anordnas antingen genom frivillig uppgörelse mellan myndigheten och markägare eller genom ensidig förklaring från myndighetens sida. I sistnämnda fall skall på begäran ersättning utgå till den som lider skada.

En serie bestämmelser i lagen öppnar möjlighet att giva allmänheten tillträde till s. k. »open country», d. v. s. områden som uteslutande eller huvudsakligen bestå av berg, hedar, klippor, »downs» (trädlösa, gräsbevuxna runda kullar, vanliga i södra England) eller »foreshore» (strandremsan vid havet mellan tidvattnets hög- och lågvattenmärken). De lokala planmyndigheterna skola upprätta kartor över de områden av »open country», som finnas, och bedöma vad som bör vidtagas för att giva allmänheten tillträde till dem, vilket kan ske genom överenskommelse med markägaren, inköp av marken för det allmännas räkning eller genom särskilt beslut av myndigheten. Den som lider skada genom ett sådant beslut är berättigad till ersättning av planmyndigheten.

Schweiz

Det rikt omväxlande schweiziska landskapet med dess många vackra insjöar och stränder har för det schweiziska samhället icke endast betydelse som natur- och skönhetsvärde utan spelar genom den omfattande turisttrafiken även en viktig roll för landets ekonomiska liv. Lagstiftningen har därför eftersträvat att lämna myndigheterna vittgående möjligheter att effektivt skydda landskapsbildens behag och samtidig bereda allmänheten tillgång till lämpliga områden för rekreation och friluftsliv.

Enligt den schweiziska Zivilgesetzbuch (ZGB) äger varje markägare principiellt förbjuda färdslar och intrång på sin mark. Emellertid tillåter art. 699 ZGB uttryckligen var och en att beträda annans skogs- och betesmark i sedvanlig om-

fattning. Art. 702 ZGB förlänar dessutom edsförbundet, kantonerna och kommunerna rätt att i allmänhetens intresse inskränka markägarnas befogenheter, bl. a. för att bevara naturminnesmärken samt skydda landskap och utsiktspunkter mot vanställande.

Edsförbundet synes hittills icke ha gjort bruk av denna lagliga möjlighet. Där- emot ha kantonerna i stor omfattning på lagstiftningsvägen antingen själva reglerat skyddet för stränderna eller stadgat skyldighet för kommunerna att göra detta. Decentraliseringen av dessa uppgifter sker tydligen för att möjliggöra en individualisering av de lämpliga åtgärderna. Några kantoner ha ordnat strandskyddet för vissa natursköna eller för turisttrafiken eljest viktiga insjöar genom särskilda kungörelser som endast gälla för det speciella sjöområdet (t. ex. kantonkungörelser för skydd av Hüttnersee, Pfäffikersee, Türlensee, Greifensee och Sempachersee som utfärdats under de senaste åren). Andra kantoner försöka lösa uppgiften genom sina vatten-, byggnads- eller vattenbyggnadslagar; i åter andra kantoner finnas särskilda naturskyddsbestämmelser (s. k. Heimschutzvorschriften) eller lagar om strandvägar m. m. I de flesta kantonerna torde samtidigt olika författningar av dessa slag existera. Den schweiziska strandlagstiftningen är således trots det enhetliga syftet mycket olikartad och splittrad.

Anmärkningsvärt är att den av kantonen St. Gallen utfärdade promulgationslagen till Zivilgesetzbuch medger expropriationsrätt för att bevara naturminnesmärken (art. 124). Kantonen Luzerns promulgationslag till Zivilgesetzbuch tillåter likaledes expropriationsrätt både för kantonen och kommunerna och ger de senare dessutom rätt att å fastigheter lägga offentlig-rättsliga servitut, om sådana åtgärder visa sig nödvändiga för att skydda landskap, utsiktspunkter, naturminnesmärken m. m. (§ 99 tredje stycket).

Särskilt långt gå de kungörelser som kantonen Zürich utfärdat för sina insjöar. Sjötrakterna anses generellt som naturskyddsområden men indelas i fem olika zoner. Sjöarna som sådana samt deras stränder höra till första zonen och utgöra samhällets egendom. Utan uttryckligt tillstånd får man endast hämta vatten i sjöarna eller bada, paddla, ro och segla där. För användning av motorbåt fordras särskilt medgivande. Inom den andra zonen gäller ett generellt förbud att uppföra byggnader av vad slag det vara må. Beträffande bebyggandet av zonerna 3—5 innehålla kungörelserna detaljerade särregler.

I St. Gallen utövar kantonen enligt författningens art. 18 och vattenlagens art. 1 höghetsrätt över alla vattendrag inklusive insjöar. Inom det omedelbara sjöområdet äro samtliga byggnadsarbeten utan tillstånd förbjudna. Detta gäller även för båt- och badhus, hamnar och tilläggsplatser. Kantonens myndigheter bruka vara mycket restriktiva i fråga om sådana tillstånd. De förhindra på detta sätt indirekt även i viss mån bebyggandet av de kringliggande enskilda områdena. Dessutom ha även de kommunala myndigheterna vissa möjligheter att begränsa bebyggelsen i sjötrakter genom lokala regionplaner.

I kantonen Vaud finnes en lag av den 10 maj 1926 angående gångvägar längs sjöarna, vilken bl. a. även gäller för Genève-sjön. Lagens syfte torde vara att främja vattensporten och att skapa stigar för vandrare (art. 1). Kantonens lag den 5 februari 1941 angående byggnadspolisen jämte tillämpningsförfordning den 10 mars 1944 avser bl. a. att skydda landets naturskönhet och egenart (art. 1 p. 2) och förlänar myndigheterna omfattande befogenheter för att fylla dessa uppgifter. Kantonens lagar tillåta visserligen icke färdslar på annans mark för att komma fram till vattnet eller för att bada men myndigheterna kunna förbjuda markägarna att uppsätta byggnader m. m. Under vissa villkor är expropriation möjlig. På liknande sätt skydda även kantonerna Bern och Luzern insjöarnas stränder.

Långt går t. ex. kantonen Luzern i en särskild kungörelse den 18 december 1944 som skall skydda trakten av Sempachersee. Inom ett område av 100 meter från sjön få byggnader inklusive murar, reklamskyltar m. m. uppsättas endast med myndigheternas tillstånd. Båthus och badanläggningar skola för framtiden endast undantagsvis tillåtas. Villkor för att erhålla tillstånd är enligt lagen, att anordningarna icke äro alltför iögonenfallande och ej mera än 3 meter höga. Inom det skyddade sjöområdet få dessutom även byggnadernas färg och planteringarnas karaktär föreskrivas av myndigheterna.

Den schweiziska förbundslagen den 20 juni 1930 om expropriation föreskriver att expropriation får ske endast i samhällets intresse och endast under förutsättning att ägaren erhåller full ersättning (art. 16).

Tyskland

Lagbestämmelser som ge allmänheten rättigheter i avseende å färdsl och vistelse å annans mark, badning vid annans strand m. m. finnas ej i Tyskland. Någon sedvanerätt torde icke heller kunna anses utbildad i detta avseende. Emellertid har man sedan länge kraftigt främjat friluftslivet i Tyskland och i samband därmed eftersträvat att giva befolkningen vidsträckt tillgång till för friluftslivet lämpliga naturområden. Särskilda föreskrifter som behandla strandrätten eller reglera strandbebyggelsen ha hittills icke meddelats, emedan andra lagar av mera allmän karaktär kunnat tillämpas för att skydda även stränderna i allmänhetens intresse. Dessa bestämmelser möjliggöra i viss mån inskränkningar i äganderätten.

Den under den nationalsocialistiska regimen utfärdade tyska naturskyddslagen (Reichsnaturschutzgesetz) den 26 juni 1935 samt dess tillämpningsförordning den 31 oktober 1935 (Reichsgesetzblatt 1935, s. 821 och 1275) äro med vissa — här icke betydelsefulla — ändringar alltjämt i kraft. Genom denna lag avsågs att förverkliga idén att landets natur- och skönhetsvärden vore en hela folkets tillgång. I lagens ingress heter det att »även åt den fattigaste medlem av folket skall hans andel av tysk naturskönhet tryggas». Lagens främsta syfte är visserligen att skydda — förutom sällsynta djur och växter — naturminnesmärken (Naturdenkmale) och naturskyddsområden (Naturschutzgebiete) av lantlig skönhet eller egenart, men enligt 5 § få även andra delar av landskapet som utan att uppfylla dessa villkor »bidraga att förläna behag och liv åt landskapsbilden», konstitueras såsom skyddat område. Till sådant få även havets och insjöarnas stränder räknas. För varje särskilt naturskyddsområde meddela vederbörande myndigheter de bestämmelser som skola gälla. Lagen förlämnar myndigheterna mycket vittgående möjligheter att härvid inskränka ägarnas befogenheter (15 §). Anmärkningsvärt är att ägaren med anledning av sådana åtgärder principiellt aldrig äger kräva någon ersättning (24 §). Emellertid anses det tvivelaktigt i vilken omfattning detta nu är förenligt med Bonn-grundlagens art. 14 tredje stycket, som principiellt förbjuder varje expropriation utan ersättning.

Vid sidan av naturskyddslagen, vars utgångspunkt mera är naturskönhetens vård än sociala krav, kan den i olika lagar behandlade regionplaneringen (Raumordnung) användas för att direkt främja friluftslivet och allmänhetens rekreation. Genom tidigare lagar om regionplanering inrättades en riksbyrå för »Raumordnung» såsom den centrala tyska planeringsmyndigheten. Emellertid hade det fram till det tyska sammanbrottet 1945 icke kommit till någon riksenhetlig materiell planeringsrätt.

Enligt Bonn-grundlagen ligger kompetensen för regionplaneringen väsentligen hos delstaterna. Förbundsrepublikens kompetens är begränsad till att utfärda ram-

föreskrifter (art. 72 och 75 p. 4). Genom dessa kunna allmänna riktlinjer uppställas, som äro bindande för delstaternas egen lagstiftning. Hittills har förbundsrepubliken icke gjort bruk av denna befogenhet, men förberedelser för en sådan ramlag pågå för närvarande.

Lagarna om regionplaneringen ge delstaterna och i viss utsträckning även kommunerna befogenhet att reglera bebyggandet av strandterräng i det enskilda fallet genom »Ortsbaupläne» eller »Ortsbausatzungen». Genom sådana föreskrifter har t. ex. stadgats att huvuddelen av Nord- och Östersjöns stränder icke får bebyggas inom ett avstånd av 100 meter från havet.

I förbundsrepublikens förutvarande preussiska områden äro preussiska lagar, som reglera bebyggandet av strandområdena, fortfarande i kraft. Här bör främst nämnas den preussiska lagen den 29 juli 1922 för bevarandet av trädbeståndet samt bevarandet och upplåtandet av strandvägar i folkhälsans intresse (den s. k. Wohnsiedlungsgesetz). Denna lag innehåller i 6, 7 och 10 §§ föreskrifter som möjliggöra vittgående inskränkningar i strandägarnas rätt. Sålunda kan en ägare t. ex. förbjudas att anordna byggnader invid strandväg med undantag av mindre båtskjul, badhus, tilläggsplatser och dylika anläggningar på strandsidan om vägen. Dessutom kunna bestämmelser meddelas för att i folkhälsans intresse anordna promenadvägar längs stränderna av insjöar och vattendrag. Andra preussiska lagar som i viss mån kunna handhavas för att skydda strandterräng även av hänsyn till friluftslivets intressen äro vattenlagen den 17 april 1913 (58 §), lant- och skogspolislagen den 21 januari 1926 (30 §) samt lagarna den 2 juni 1902 och den 15 juli 1907 mot vanställande av samhällen och i landskapshänseende framträdande trakter. Alla dessa lagar ge myndigheterna befogenheter att föreskriva inskränkningar i äganderätten för att skydda strandområdena.

Av delstaternas föga omfattande lagstiftning efter 1945 är av intresse att Hamburg och Bremen ha beslutat en ändring av naturskyddslagen innebärande att icke blott orörd natur utan även naturområden i städer och andra redan bebodda trakter kunna ställas under naturskydd. Dessutom har Västtysklands största delstat Nordrhein-Westfalen den 11 mars 1950 utfärdat en planeringslag. Baden förbereder för närvarande en egen naturskyddslag.

Österrike

Före den tyska annekteringen av Österrike 1938 funnos där icke några särskilda lagar för att främja landets naturskydd och friluftsliv.

§ 354 Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch förlänar varje markägare principiell rätt att förbjuda annans tillträde till marken. Enligt lagens § 364 får ägaren visserligen icke göra intrång i annans rätt eller kränka allmänhetens intressen, men enligt högsta domstolens judikatur förbjuder detta lagrum icke rubbningar beträffande rent estetiska värden. Enligt § 365 är expropriation i Österrike tillåten mot skälig ersättning, om en sådan åtgärd visar sig nödvändig för allmänhetens bästa. Emellertid är trots denna föreskrift expropriation enligt judikaturen möjlig endast om den reglerats i särskild lag. Lagbestämmelser om expropriation till skydd för naturen och för att främja friluftslivet hade före annekteringen icke utfärdats.

Genom landets förening med det nationalsocialistiska Tyskland blev den tyska naturskyddslagen av den 26 juni 1935 samt dess tillämpningsförfordningar gällande även i Österrike. Även efter den österrikiska republikens återupplivande äga dessa naturskyddsföreskrifter fortfarande giltighet. Därmed åtnjuter det österrikiska landskapet inklusive stränderna ett vittgående skydd. I olika österrikiska förbundsländer förbereder man f. n. egna naturskyddslagar.

I viss mån skyddar även den österrikiska vattenlagen av den 19 oktober 1934 minnesmärken av historisk, konstnärlig och kulturell betydelse samt naturminnesmärken som ligga vid stränderna av offentliga vattendrag (§ 87). Enligt denna lag kan skydd anordnas även för ett landskaps estetiska värde. Vattenrättsmyndigheterna få således, för att bevara strändernas skönhet, förbjuda upprättandet av vattenbyggnader och vattenanläggningar. Vanliga husbyggnader m. m. omfattas emellertid ej av vattenlagen. Lagens övriga föreskrifter som tillåta markexpropriationer, fastigheters besvärande med offentligt-rättsliga servitut och andra inskränkningar i egendomen kunna icke tillämpas i naturskyddets intresse. Särskilda strandrättsliga föreskrifter som ej eftersträva landskapsskydd utan befolkningens friluftsliv och rekreation synas hittills icke ha meddelats i Österrike.

III. BEGRÄNSNINGAR I JORDÄGANDERÄTTEN MED HÄNSYN TILL DET ALLMÄNNA BÄSTA

Inom ett utvecklat samhälle kan äganderätten till lös eller fast egendom icke vara oinskränkt. Hänsyn till allmänna eller enskilda intressen av vikt nödvändiggör begränsningar i äganderätten. Framför allt är det här det allmännas eller allmänhetens bästa som träder i förgrunden och medför att äganderätten inskränkes. Ej minst beträffande jordäganderätten ha — genom lagbud men även utan uttrycklig lagstiftning — sådana inskränkningar av olika slag tillskapats.

Inskränkningarna i jordäganderätten kunna bestå i skyldighet att under vissa förhållanden avstå egendom (t. ex. vid tvångsinlösen eller expropriation), skyldighet att med avseende på sin egendom vara verksam på visst sätt (t. ex. att underhålla egendomen), skyldighet att finna sig i vissa inskränkningar i rätten att fritt handhava egendomen och att avhända sig den samt skyldighet att eljest tåla intrång i äganderätten. De skyldigheter, som sålunda åvila en jordägare, återverka ofta på den rätt, som kan innehåvas av annan än ägaren, t. ex. en nyttjanderättshavare.

En skyldighet att avstå egendom eller eljest att finna sig i direkt intrång i äganderätten medför regelmässigt rätt till ersättning. Huvudregeln är här att »full» eller »skälig» ersättning skall lämnas för egendom som tages i anspråk eller för skada och olägenhet som vållas. Beträffande skada och intrång märkes dock att det är vanligt att om olägenheten är allenast av mindre väsentligt slag och särskilt därvid om det intresse till vars förmån intrånget sker är av särskilt stor allmän betydelse, ersättning icke utgår. Angående värderingen av egendomen, skadan eller intrånget lämnas understundom i lagstiftningen närmare föreskrifter. En skyldighet att fullgöra eller underlåta något i avseende å egendomen medför däremot i allmänhet icke rätt för ägaren att få ersättning. Förklaringen härtill är vanligen att skyldigheten ansetts vara ålagd ägaren mer eller mindre i hans eget intresse. Från de huvudprinciper, som nu angivits, gör emellertid lagstiftningen på många punkter undantag.

Då en reglering av bebyggelse, jorddelning m. m. i syfte att bevara vissa strandområden såsom rekreationsplatser för allmänheten innebär inskränkningar i markägarnas rörelsefrihet, torde det vara av intresse att här något undersöka vissa andra fall då jordäganderätten på liknande sätt be-

gränsats med hänsyn till allmänt väl utan att expropriation eller tvångsinlösen kommer till stånd.

I det följande komma några sådana fall att omnämnas, därvid redogörelse lämnas för arten av det ifrågavarande intrånget samt särskild uppmärksamhet ägnas frågan i vad mån ersättning till markägaren utgår. Utredningen är väl medveten om att de behandlade fallen icke äro i alla avseenden likartade med den situation som uppstår då en markägare lider intrång enligt en strandlagstiftning av ifrågasatt slag, men redogörelsen har ändock ansetts kunna vara av värde.

Till en början behandlas i lag stadgade inskränkningar, varefter följer en utveckling av den s. k. allemansrätten som gäller utan stöd av uttryckliga lagbud. Inskränkningar av rent privaträttslig karaktär, t. ex. enligt grannelags- och immissionsrättens regler, beröras däremot icke. Mera utförliga redogörelser lämnas för sådana fall, som ansetts ha närmare anknytning till den ifrågasatta strandlagstiftningen.

1) Legala inskränkningar

Inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom

Om åtskilliga slag av rättssubjekt gäller att de icke utan tillstånd få förvärva och besitta fast egendom. Sådana regler finnas framför allt beträffande bolag, föreningar och stiftelser (*lag den 18 juni 1925*) samt utländska medborgare och juridiska personer, i vilka utländska medborgare ha intresse (*lag den 30 maj 1916*). Av än större räckvidd är *lagen den 17 juni 1948 om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet*. Denna författning gör principiellt varje förvärv av jordbruksfastighet beroende av lantbruksnämnds tillstånd (1 §). Tillstånd skall vägras, då det föreligger fara för vanskötsel, då sökanden huvudsakligen åsyftar att utan nytta för visst jordbruk tillgodogöra sig skogstillgång och då förvärvet sker i spekulationssyfte (3 § 1 st.); i andra fall beror prövningen av om sökandens innehav av egendomen kan väntas medföra övervägande nytta för jordbruket eller näringslivet i orten eller egendomen för sökanden har synnerligt värde utöver det ekonomiska eller eljest särskilt skäl föreligger (3 § 2 st.). Den som har för avsikt att själv ägna sig åt jordbruket å fastigheten och icke är ägare av annan fastighet med jordbruk behöver emellertid ej söka särskilt tillstånd till förvärvet (6 § 3 st.). — Även om en fastighetsägare skulle lida men genom att till följd av nu nämnda bestämmelser kretsen av personer, till vilka han kan sälja sin fastighet, minskats, utgår ej i något fall ersättning härför.

Vanhävdslagstiftningen

Lagen den 30 juni 1947 om uppsikt å jordbruk stadgar att om brukningsdel omfattar odlad jord till en vidd överstigande två hektar skall

uppsikt hållas däröver att brukningsdelen ej vanhävdas, vare sig därigenom att jordbruket så vanskötes att dess vidmakthållande äventyras eller därigenom att för jordbruket erforderliga byggnader bortföras eller lämnas utan nödigt underhåll. Uppsikten utövas av lantbruksnämnderna. Finner lantbruksnämnd vanhävd föreligga, skall den till en början söka träffa överenskommelse med den ansvarige om åtgärder för vanhävdens avhjälpande. Om överenskommelse ej kan ernås äger länsstyrelsen föreskriva nödiga åtgärder. Markägare, som genom vanhävdslagstiftningen förhindras att förfoga över sin egendom efter gottfinnande, har givetvis att finna sig däri utan att kunna påfordra ersättning i någon form.

Skogsvårdslagstiftningen

Skogsvårdslagen den 21 maj 1948 bygger på den allmänna regeln att skogsmark bör »genom utnyttjande på lämpligt sätt av markens virkesalstrande förmåga skötas så, att tillfredsställande ekonomiskt utbyte vinnes och, såvitt möjligt, i huvudsak jämn avkastning erhålles». Detta syfte nås dels genom förbud mot avverkning m. m. (6—13 §§) och dels genom föreskrifter om »åtgärder för att erhålla nöjaktigt skogstillstånd» (14—24 §§); komma icke sådana åtgärder till stånd på överenskommelsens väg, kan domstol föreskriva de åtgärder som av förhållandena påkallas. Beträffande skogsavverkning gäller bl. a. att utvecklingsbar skog icke får utan tillstånd avverkas annorledes än genom ändamålsenlig gallring (6 §). Avverkning av icke utvecklingsbar skog får ej utan tillstånd så företagas, att större rubbningar i avkastningens jämnhet uppkomma, och icke så bedrivs, att skogens återväxt avsevärt försvåras (7 §). Under vissa förutsättningar äger skogsvårdsstyrelsen meddela förbud, gällande för fem år, mot påbörjad eller planerad avverkning (13 §). Vidare kan anmärkas, å ena sidan att strängare regler gälla för s. k. svårföryngrade skogar och skyddsskogar (25—27 §§) och å andra sidan att omläggning av skogsmark — t. ex. till åker, äng eller betesmark — i viss omfattning får ske utan hinder av avverkningsförbuden (30 §). — Även nu nämnda inskränkningar måste markägaren tåla utan att ersättning kan ifrågasättas.

Hälsovårdslagstiftningen

Reglerna i *hälsovårdsstadgan den 19 juni 1919* och i kommunala hälsovårdsföreskrifter samt hälsovårdsnämndernas på dem grundade ingripanden ha ofta formen av förbud men kunna också ha karaktären av förelägganden. Hälsovårdsnämnden kan ålägga fastighetsägare eller nyttjanderättshavare åtgärder till avhjälpande av felaktigheter, t. ex. föreskriva reparationer och ändringsarbeten. Åtskilliga av stadgans regler ha avseende på uppförande av byggnad (8, 11, 13, 14, 17, 18, 24, 43, 46, 48, 50 §§). Förbud finnas vidare mot byggnads användning på sätt som kan anses

hälsovådligt, t. ex. i 8 och 43 §§ som innehålla förbud mot att »genom osnygghet, störande ljud, buller eller på annat sätt förorsaka sanitär olägenhet för närboende». Även förbud mot viss användning av fastighet eller byggnad kunna meddelas (8, 29, 43, 53 §§). Göres förbud mot användande av en byggnad absolut och kan det således ej undkommas genom reparation eller dylikt, kan tydligen byggnaden genom förbudet bli obrukbar och värdelös. Ingen ersättning utgår för intrång i fastighetsägares rätt genom ingripande enligt hälsovårdslagstiftningen.

Brandskyddslagstiftningen

Ägare av byggnad, upplag eller annan anläggning är, jämlikt *brandlagen den 15 juli 1944*, skyldig att anskaffa och underhålla erforderliga brand- och livräddningsredskap och att »i övrigt vidtaga åtgärder till förebyggande och bekämpande av brand, i den mån de ej medföra oskäligen kostnad» (11 §). Om kontroll (genom brandsyn) över byggnader, upplag och andra anläggningar och om förelägganden i anslutning härtill stadgas i *brandstadgan* av samma datum. Fastighetsägares åligganden enligt brandskyddslagstiftningen utföras utan ersättning från det allmänna.

Civilförsvarslagen

Civilförsvarslagen den 15 juli 1944 pålägger fastighetsägarna skyldigheter i skilda hänseenden. De äro bl. a. pliktiga att inrätta, utrusta och underhålla enskilda skyddsrum (59 §) eller att utgiva bidrag till kommunen för skyddsrumskostnad (59 b §). Länsstyrelsen har dessutom en allmän befogenhet att ålägga ägare eller innehavare av egendom åtgärder, som finnas oundgängliga för ändamål som civilförsvaret har att tillgodose (69 §). För anordnande av enskilt skyddsrum utgår i allmänhet icke någon ersättning till fastighetsägaren. Har emellertid någon enligt lagen ålagts att anordna sådant skyddsrum av särskild beskaffenhet eller har han ålagts att vidtaga eller tåla åtgärd, som i 69 § avses, är han för kostnad eller skada som åsamkats honom berättigad till ersättning av statsmedel efter vad skäligt finnes. Vid ersättningens bestämmande skall hänsyn tagas till den nytta åtgärden kan medföra för honom. Är kostnaden eller skadan ringa, utgår icke ersättning.

Byggnadstillståndslagen

Lagen den 30 juni 1943 om tillståndstvång för byggnadsarbete lägger ett kännbart band på en ägares fria förfoganderätt över sin fastighet. Lagen tillämpas i syfte att upprätthålla ett fast penningvärde och befrämja en ändamålsenlig användning av förnödenheter och arbetskraft. Dess kärnpunkt består i en allmän regel om tillståndstvång för allt byggnadsarbete (2 §). Denna regel tillämpas i den omfattning Kungl. Maj:t föreskriver.

Markägare kan icke påfordra ersättning för intrång, som han lider på grund av att han genom ifrågavarande lag förhindras att utnyttja sin fastighet.

Hyresregleringslagen

Lagen om hyresreglering m. m. den 19 juni 1942, vilken lag liksom byggnadstillståndslagen är av krislags natur, innefattar bland annat följande. Hyresvärd må icke mottaga eller träffa avtal om högre hyra än den för lägenheten tillåtna grundhyran (3 §). Nedsättning i hyran kan även föreskrivas (6 §). Bostadslägenhet får ej utan tillstånd tagas i bruk för väsentligen annat ändamål (9 §). Ersättning för intrång, som markägare härigenom lider, utgår givetvis ej.

Jorddelningslagstiftningen

Av ålder har jorddelningslagstiftningen lagt band på fastighetsägarnas fria utnyttjande av sin mark. På detta område har det ansetts naturligt att en markägare av hänsyn till det allmänna bästa haft att finna sig i djupa ingrepp i den fria förfoganderätten. Någon ersättning för intrånget har aldrig utgått.

Fastighetsbildning sker numera främst genom avstyckning, ofta kombinerad med sammanläggning. Fastighetsbildning kan dock ske även på andra sätt, t. ex. genom laga skifte.

Laga skiftet infördes genom 1827 års skiftesstadga. Senare utfärdades skiftesstadgan av år 1866, vilken gällde till den 1 januari 1928, då *lagen den 18 juni 1926 om delning av jord å landet* trädde i kraft.

Skiftesstadgorna intogo den ståndpunkten, att i princip skifte skulle komma till stånd om någon delägare begärde det. Endast för vissa fall fordrades att det skulle finnas en mera allmän opinion för skiftet bland delägarna. Härutinnan ha genom 1926 års jorddelningslag införts i viss mån ändrade bestämmelser. Huvudreglerna äro nu följande. Primärt skifteslag (d. v. s. framför allt by, enstaka hemman eller lägenhet, som har sitt område genom rågång skilt från andra ägor) och sekundärt skifteslag (d. v. s. ägolott, som vid fastställd eller lagligen gällande lantmåteriförrättning utlagts inom primärt skifteslag) får, om det förut ej delats genom lantmåteriförrättning, laga skiftas på yrkande av en delägare, därest för envar delägare kan utläggas ägolott, som med avseende å storlek och beskaffenhet samt med hänsyn jämväl till övriga föreliggande förhållanden prövas kunna på varaktigt sätt erhålla ändamålsenlig användning antingen såsom särskild fastighet eller tillsammans med annan fastighet eller fastighetsdel. Skifteslag, som delats genom tegskifte, storskifte eller provisorisk, ej fastställd hemmansklyvning, må på yrkande av en delägare underkastas laga skifte, dock att, om någon delägare yrkar att vid den

tidigare delningen skall förbli, skifte ej må företagas med mindre det befinnes att skifteslagets ägor genom skiftet kunna erhålla en för deras skötsel lämpligare indelning och därigenom uppbringas till större avkastning och högre värde samt att skiftet för delägarna i allmänhet kommer att medföra fördelar, som väsentligen överväga de av skiftet följande kostnaderna och olägenheterna. Skifteslag, som delats genom enskifte, laga skifte eller fastställd hemmansklyvning eller ägostyckning, må icke underkastas laga skifte med mindre det påyrkas av minst hälften av ägarna av jordbruksfastigheter inom skifteslaget, representerande tillika mer än hälften av sammanlagda taxeringsvärdena å skifteslagets samtliga jordbruksfastigheter, samt det vidare befinnes, att nytt skifte kommer att medföra sådan verkan som är föreskriven för att mot bestridande av delägare skifte skall få ske av skifteslag tillhörande den andra här ovan nämnda gruppen. Område, som vid lantmåteriförrättning undantagits för gemensamt behov eller eljest lämnats oskiftat, må underkastas laga skifte om det yrkas av någon delägare och skifte prövas utan någon delägares förfång medföra fördelar, vilka överstiga olägenheterna av skiftet och de med förrättningen förenade kostnaderna. Till de nu nämnda huvudreglerna ansluta sig skilda bestämmelser för mera speciella fall.

För att avstyckning skall få ske krävs enligt jorddelningslagen att nybildad fastighet skall kunna med hänsyn till storlek, belägenhet, beskaffenhet och övriga omständigheter anses varaktigt lämplig för sitt ändamål. Enligt den ursprungliga lydelsen av jorddelningslagen krävdes för avstyckning från jordbruksfastighet vidare att den nya fastighetsindelningen skulle bereda ökade utkomstmöjligheter för den jordbrukande befolkningen eller eljest vara till gagn för jordbruksnäringen i orten. Tillika gavs beträffande avstyckning en särskild regel om skogstilldelning: nybildad fastighet skulle, om däri inginge så mycket jordbruksjord att fastigheten bleve tjänlig till jordbruk, erhålla för dess nyttjande för detta ändamål erforderlig skog, i den mån sådan fanns att tillgå på styckningsfastigheten.

År 1937 reviderades jorddelningslagens bestämmelser rörande villkoren för avstyckning. Därvid lämnades det allmänna lämplighetskravet och den för visst fall uppställda fordringen på gagn för jordbruksnäringen väsentligen orörda. Emellertid utsades beträffande fastighet avsedd för jordbruk att den i regel skulle innehålla skog för tillgodoseende av nödigt husbehov, i den mån tillgång till sådan funnes, samt att det skulle tillses att å fastighetens mark i mån av behov kunde erhållas tillgång till bete och möjlighet till nyodling. Den viktigaste av 1937 års nyheter avsåg stödskog. I ort med riklig skogstillgång, där det med hänsyn till ortens näringsförhållanden för drivande av självständigt jordbruk i allmänhet erfordrades skog utöver husbehovet, skulle vid avstyckning från jordbruksfastighet envar i förrättningen ingående jordbruksfastighet i mån av tillgång erhålla sådan

skog, tillräcklig att utgöra varaktigt stöd för jordbruket. Avvikelser från de nämnda reglerna voro tillåtna i vissa fall.

Även år 1947 genomfördes vissa ändringar beträffande de jordpolitiska villkoren för avstyckning. I fråga om jordbruksfastighet intager lagen nu den ståndpunkten att — fränsett stödjordbruket — mindre jordbruksfastigheter än familjejordbruket i princip icke få bildas. Med hänsyn till att jordbruk av större mått än familjejordbrukets kunna äga vissa företräden, uppställas vissa regler i syfte att förebygga en ur jordbruksekonomisk synpunkt skadlig uppdelning av dylika gårdar. Allmänt gäller att avstyckning för jordbruksändamål ej får ske, om den icke för jordbruksnäringen medför övervägande fördel. Stödjordbruk, som ej kan ge brukaren och hans familj mer än ett mindre bidrag till deras försörjning, må bildas om det med hänsyn till ortens förhållanden kan antagas att brukaren kan varaktigt erhålla en tillfredsställande bärgning huvudsakligen från förvärvskällor vid sidan av jordbruket. Stränga regler om skogstilldelning till jordbruksfastighet uppställas. Till skydd för befintliga skogsfastigheter har stadgats, i huvudsak, att mark som är avsedd för skogsbruk ej får uppdelas på flera fastigheter så att möjligheten att ekonomiskt utnyttja skogen undergår försämring av någon betydelse.

För att förhindra en uppdelning av jorden, som är till skada ur plansynpunkt, ha i jorddelningslagen likaledes meddelats ingående föreskrifter. Avstyckning i strid mot planer och byggnadsreglerande bestämmelser får sålunda icke ske (19 kap. 13 § 2 mom.). Har tätbebyggelse uppkommit eller är sådan bebyggelse att vänta inom nära förestående tid eller kan eljest avstyckning av flera lägenheter framdeles väntas, får — innan stadsplan eller byggnadsplan blivit fastställd — avstyckning icke verkställas så, att områdets ändamålsenliga bebyggande försvåras eller olämplig tätbebyggelse eljest kan föranledas eller lämplig planläggning av området motverkas (19 kap. 13 § 3 mom.). Motsvarande bestämmelser gälla även inom städerna (5 kap. 8 § i 1917 års lag om fastighetsbildning i stad).

För de betydande ingrepp, som jorddelningslagstiftningen sålunda gör i jordägarerätten, utgår såsom förut nämnts icke ersättning i någon form. Ej heller torde någonsin ha ifrågasatts att sådan ersättning skulle utgå.

Vattenlagen

Vattenlagen medför viktiga ingrepp i enskild fastighetsägares rådighet över sin egendom, dels så att han i vissa avseenden hindras att fritt förfoga över sina mark- och vattentillgångar, dels ock så att han kan bli skyldig finna sig i intrång genom vattenbyggnadsföretag och andra åtgärder, som regleras i lagen.

För den första gruppen av ingrepp, nämligen de som innebära hinder att fritt utnyttja egendom, lämnas i princip icke ersättning till ägaren. De bestämmelser, som här avses, äro sådana som gälla inskränkningar i rätten

att bygga och utföra vissa andra arbeten i eller invid vatten samt i rätten till vattentäkt och vattenavledning.

För rätt att utföra större byggnadsföretag i vatten fordras tillstånd av vattendomstol. Sålunda stadgas i 2 kap. 20 § att i älv, ström, å eller större bäck arbete för uppförande av damm ej må påbörjas utan sådant tillstånd. Detsamma gäller om annat byggande i de nämnda vattendragen, om därigenom märkbar inverkan kan ske på vattenståndet eller vattnets lopp. Även i andra fall fordras tillstånd om det är sannolikt att genom byggande i vatten allmän eller enskild rätt förnärmas. Jämlikt 2 kap. 34 § får dammbyggnad i älv, ström, å eller större bäck eller annan i sådant vattendrag uppförd byggnad, varigenom märkbar inverkan sker på vattenståndet, ej utrivas utan tillstånd. För vissa fall stadgar lagen särskilda restriktioner för byggande i vatten. Jämlikt 2 kap. 11 § må ej byggas i eller vid allmän farled eller i allmän flottled, med mindre byggnaden göres på sådant sätt eller sådana särskilda anordningar vidtagas, att leden fortfarande kan utan olägenhet av någon betydelse användas för det därmed avsedda ändamålet. Och enligt 2 kap. 12 § får i vatten ej byggas så att menlig inverkan på klimatet eller på allmänna hälsotillståndet vållas eller eljest allmänna intressen i avsevärd mån förnärmas.

Anläggande av större vattentäkt (för tillgodogörande av grundvatten) må, enligt 2 kap. 47 §, ej påbörjas utan tillstånd av vattendomstol. I 2 kap. 58 § stadgas, att om någon vill utföra grävning eller sprängning eller anordna upplag eller vidtaga annan åtgärd, som kan befaras medföra menlig inverkan på grundvattentillgång, är han skyldig iakttaga de försiktighetsmått, som skäligen föranledas av omständigheterna; bestämmelsens efterlevnad övervakas av länsstyrelsen, som kan meddela föreläggande vid vite.

För rätt att utföra vattenavledning för torrläggning av mark fordras tillstånd, om det är sannolikt att allmän eller enskild rätt förnärmas genom företaget.

I fråga om den skyldighet att tåla intrång som vattenlagen ålägger en markägare gäller såsom allmän princip, att ersättning härför skall utgivas. I 9 kap. 1 § av lagen stadgas nämligen, att då någon medgives att lösa eller taga i anspråk annan tillhörigt område eller att tillgodogöra sig vattenmängd eller vattenkraft, som tillhör annan, eller att vidtaga åtgärd, varigenom eljest annans egendom lider skada eller intrång, skall, såvitt ej i lagen annorledes stadgas, honom åläggas att gälda ersättning för egendom som avstås eller för förlust, skada eller intrång som förorsakas.

Bland undantagen från ersättningsregeln må anmärkas följande fall. Enligt 1 kap. 3 § är ägare av strand vid sjö eller annat vatten, även om vattenområdet ej tillhör honom, ändå berättigad att vid sin strand ha mindre brygga, båt-, bad- eller tvätthus eller annan dylik byggnad, såframt ej vattenområdets ägare genom byggnaden lider men av någon betydelse eller hinder mot byggnaden möter av stadgandena om byggande i vatten. Ett visst in-

trång är vattenområdets ägare alltså i detta fall skyldig tåla utan ersättning. — Den som med vederbörligt tillstånd av vattendomstol brukar vattentäkt kan, enligt vid tillståndets meddelande gjort förbehåll (2 kap. 49 §) eller utan sådant förbehåll (2 kap. 52 §), under vissa betingelser åläggas att avstå vatten för allmänt behov. Vare sig avståendet sker på grund av förbehåll eller ej är förutsättningen för att vattentäktens ägare skall kunna få gottgörelse, att det skulle för honom vara uppenbart obilligt att nödgas utan ersättning avstå vatten. — Enligt vattenlagen skall allmän farled och allmän flottled finnas i vissa vattenområden, och nya sådana leder kunna inrättas. För fast egendom, som avstås eller upplåtes för allmän farled, samt för skada och intrång, som vållas genom anläggning eller åtgärd för sådan farled eller för allmän flottled, skall ersättning gäldas (5 kap. 4 § och 6 kap. 5 §). I båda fallen gäller emellertid att till skada och intrång, varför ersättning skall givas, ej räknas att vatten, för vars tillgodogörande särskild anordning ej vidtagits vid tiden för ledens inrättande, nyttjas för denna utan att bortledning av vattnet sker. — Rätten till ersättning i anledning av vattenförorening genom avloppsvatten är även i viss mån inskränkt. I 8 kap. 30 och 35 §§ föreskrives att ersättning skall utgivas då förorening orsakar olägenhet av någon betydelse, dock ej då olägenheten med hänsyn till förhållandena i orten skäligen bör tålas.

Byggnadslagstiftningen

Byggnadslagen den 30 juni 1947 innehåller en mångfald bestämmelser om förbud mot att bebygga mark samt företaga schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd. För vissa huvuddrag i denna lagstiftning kommer senare att lämnas en redogörelse. Här må blott nämnas att befogenheten att avgöra var och när tätbebyggelse skall få komma till stand lagts i samhällets hand samt att även med avseende på glesbebyggelsen betydelsefulla inskränkningar gälla i de enskilda markägarnas frihet. Markägaren är icke berättigad till ersättning för att han ej får tätbebygga sin mark men kan under vissa förhållanden få gottgörelse för inskränkning i glesbebyggelserätten

Till byggnadslagens regler om inskränkningar i bebyggelserätten komma bestämmelser, som reglera själva anordnandet av bebyggelsen. Dessa bestämmelser givas främst i *byggnadsstadgan den 30 juni 1947*. Av stor betydelse i detta sammanhang äro bestämmelserna i stadgans 7 kap. om byggnads yttre och inre anordnande, vilka gälla dels för städerna och vissa stadsliknande samhällen i deras helhet, dels för stadsplanlagda områden på landet. Inom områdena för andra planer på landet är byggandet friare och för icke planlagda områden gälla i princip endast vissa av civilförsvars- och brandskyddssynpunkter betingade bestämmelser. Till byggnadsstadgan ansluta sig lokala byggnadsordningar. De förbud, som meddelas i byggnadsstadgan och byggnadsordningarna äro i allmänhet absoluta, men i stor ut-

sträckning äro de så utformade, att sådana anordningar och förfaranden, som principiellt förbjudas, kunna i enskilda fall tillåtas av byggnadsnämnden.

Byggnadslagstiftningen har emellertid icke stannat vid att på detta sätt meddela särskilda föreskrifter om byggandet. Härtill komma de viktiga regler i byggnadsstadgan, som generellt göra byggandet, hur det än sker, beroende av tillstånd. Tillstånd av byggnadsnämnden (byggnadslov) erfordras för rätt att i stad utföra nybyggnad och vissa andra byggnadsarbeten och även för användning av byggnad eller del därav till väsentligt annat ändamål än det, vartill den förut varit använd. Krav på byggnadstillstånd har även uppställts för ort på landet för vilken stadsplan fastställts, område för vilket byggnadsplan eller utomplansbestämmelser fastställts och vissa andra områden (144, 145 §§).

Lagstiftningen om allmänna vägar

Lagen den 30 juni 1943 om allmänna vägar innehåller flera inskränkningar i fastighetsägarnas fria förfoganderätt över sin mark. I allmänhet har ägaren rätt till ersättning för sådant intrång. Sålunda stadgas i 19 § såsom huvudregel att för upplåtelse av mark till allmän väg och för annat intrång, som orsakas av vägens byggande eller begagnande, är fastighetens ägare berättigad till ersättning. I några fall kan emellertid under vissa förutsättningar ett visst intrång i markägares fria förfoganderätt äga rum utan att ersättning utgår. Dessa fall gälla inskränkningar i rätten att uppföra byggnad intill allmän väg och att anordna utfartsväg till allmän väg. Stadgandena härom fingo sin nuvarande lydelse genom ändringar i lagen år 1947 i samband med genomförandet av den nya byggnadslagstiftningen.

Beträffande bebyggelsen invid allmän väg stadgas i 33 § väglagen, att utan länsstyrelsens tillstånd byggnad ej må uppföras på mindre avstånd än 12 meter från vägbanans mitt, vilket avstånd kan av länsstyrelsen ökas till högst 30 meter. Ej heller må inom det för uppförande av byggnad gällande avståndet utan tillstånd förekomma upplag, stängsel eller dylik anordning, som hindrar vägens avvattning, skymmer utsikten över vägbanan eller eljest innebär fara för trafiksäkerheten. För mark, som ligger i annat höjdläge än vägbanan samt för korsningar gälla skärpta bestämmelser. Därest till följd av sådant förbud, som nu nämnts, fastighet eller del därav kan nyttjas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens tidigare värde, är ägaren liksom även innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt i avseende å fastighet, jämlikt 33 a §, berättigad till ersättning av väghållaren för den skada han därigenom lider. Fastighetens ägare må, där han det hellre vill, fordra att fastigheten eller viss del därav löses.

Vad därefter angår rätten att anordna utfartsväg till allmän väg äger enligt 31 a § väglagen länsstyrelsen, om så finnes erforderligt för tillgo-

doseende av trafiksäkerheten eller eljest av särskilda skäl, förordna att enskild väg ej må anslutas till allmän utan länsstyrelsens tillstånd eller att befintlig enskild utfartsväg ej vidare må användas för ändamålet. Bestämmelser om gottgörelse för men, som orsakas av ett dylikt förbud, finnas i 31 b och 31 c §§. Huvudprincipen är att gottgörelse kan utgå endast då förbudet innebär hinder att begagna en redan befintlig utfartsväg samt den skada som vållas är mera avsevärd. Att genom förbudet en fastighet hindras att efter fritt val taga ny utfart utgör alltså icke någon grund för gottgörelse; dock göres härifrån undantag för vissa fall beträffande fastighet som tillkommit före ikraftträdandet av 1947 års regler.

2) Allemansrätten

I närmast föregående avdelning ha behandlats i lag stadgade inskränkningar i jordägarerätten. Vissa andra dylika inskränkningar gälla enligt sedvanerätt utan skrivna lagbud eller med högst ofullständig reglering i lag. Av särskilt intresse i detta sammanhang är den s. k. allemansrätt, vilken yttrar sig som en befogenhet för envar att i viss utsträckning beträda annans mark och tillgodogöra sig naturalster där samt att nyttja annans vattenområde.

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.

Beträffande vattenområde stadgas i 1 kap. 1 § vattenlagen, att envar

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

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.

Rörande omfattningen och innebörden av allemansrätten har *fritidsutredningen* gjort vissa uttalanden i sitt betänkande angående inrättande av fritidsreservat för städernas och de tätbebyggda samhällenas befolkning (SOU 1940:12, s. 80—86). En av fritidsutredningens sekreterare utarbetad promemoria, innefattande närmare utredning av frågan, finnes såsom bilaga intagen i betänkandet. Beträffande allemansrättens rättsliga karaktär yttras i promemorian:

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.

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, frånsatt 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 sägas råda angående vad som i ifrågavarande paragraf 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 är utan vidare klart. Fritidsutredningen, som anmärkt att lagrummets tolkning är i viss mån oviss, har antagit att vid dess tillämpning stort avseende måste fästas vid den sedvanerättsliga utvecklingen och det i varje fall föreliggande rättsskyddsbehovet. Med utgångspunkt härifrån har fritidsutredningen såvitt gäller 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 utmarksskaraktär — 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.

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.

Det sist sagda berör frågan i vad mån allmänhetens färdselrätt omfattar även befogenhet att göra längre uppehåll, slå läger o. s. v. på annans område. Problemet behandlas av fritidsutredningen, som yttrar följande:

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 sport-

stugan. 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 ägaren 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.

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 (jfr nedan sid. 68). 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. För detta förslag redogöres senare (s. 63). Här må blott nämnas att förslaget bl. a. innehåller att områden av väsentlig betydelse för befolkningens umgänge med naturen må fridlysas såsom naturpark. Beslut om fridlysning skall meddelas av länsstyrelsen, som i samband därmed utfärdar de särskilda bestämmelser, som anses erforderliga såväl till tryg-

gande av områdets användning för därmed avsett ändamål som beträffande allmänhetens rätt att färdas över området eller att eljest där uppehålla sig ävensom angående allmän ordning i övrigt inom området. Det föreslagna fridlysningsförfarandet är alltså riktat såväl mot markens ägare och brukare som mot allmänheten. Fridlysningen kan medföra inskränkning i allemansrätten i syfte att hindra att denna rätt utnyttjas på ett olämpligt sätt.

IV. BEHOVET AV FRITIDSOMRÅDEN VID STRÄNDERNA

För att utreda vilket behov som föreligger av att genom en särskild lagstiftning bevara strandområden såsom rekreationsplatser för allmänheten har utredningen 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.

Rörande k r o n a n tillhöriga egendomar, tänkbara som friluftssallmänningar, gjorde fritidsutredningen på sin tid en undersökning, för vilken redogörelse lämnas i betänkandet SOU 1940:12 s. 34 ff. En förteckning över sådana kronoegendomar, under domänstyrelsens förvaltning, finnes intagen å s. 284—285 i samma betänkande. Förteckningen upptager dock icke områden belägna i de två nordligaste länen. Strandutredningen torde i denna fråga få hänvisa till den sålunda verkställda utredningen.

För att få upplysningar om vilka åtgärder k o m m u n e r n a vidtagit för att tillgodose behovet av rekreationsplatser för allmänheten har utredningen vänt sig till länsstyrelserna och till Stockholms stads idrotts- och friluftsstyrelse samt från dem erhållit uppgifter i frågan. Länsstyrelserna ha antingen själva lämnat uppgifterna eller överlåtitt åt vederbörande länsarkitekt att göra detta. Det insamlade materialet är något ojämnt; för några län äro uppgifterna tämligen summariska under det att de äro mera utförliga för andra. En sammanställning av de lämnade uppgifterna visar följande.

Stockholms stad innehar friluftsområden i följande orter, nämligen Nacka (715 har), Tyresta (1.416 har), Åva (860 har), Farstanäset (43 har), Orhem (170 har), Ågesta (1.141 har), Flaten (48 har), Älten (20 har), Skärholmen (110 har), Nibbla (109 har), Gålö (1.818 har), Rånö (373 har), Nåtarö (547 har), Finnhamn och Särsö (tillsammans 100 har) samt Grinda (158 har).

Stockholms län: Några landskommuner ha iordningställt badplatser för det lokala behovet. Detta synes dock ej ha förekommit i större utsträckning.

Uppsala län: Flera av länets kommuner ha anordnat badplatser eller lämna understöd till sådana. Som exempel på längre gående åtgärder nämnes att Enköpings stad för framtida fritidsbehov förvärvat större delen av Bryggholmen i Mälaren (areal c:a 230 har).

Södermanlands län: Såväl stads- som landskommuner ha ofta bemödat sig om att, framför allt genom anordnande av kommunala badplatser, tillgodose allmänhetens behov av rekreationsplatser.

Östergötlands län: De flesta städerna ha vidtagit eller planera vissa åtgärder för att tillgodose allmänhetens behov av rekreationsplatser. Några få landskommuner ha vidtagit åtgärder i samma syfte. Som exempel nämnes, att Linköpings stad tillsammans med Skidfrämjandet anlagt en sport- och rekreationsplats vid Sättrasjön och inköpt Sagarholmen i Stora Rengen för att där inrätta en rekreationsplats för allmänheten, att för Norrköpings stad friluftsbad finnas anlagda såväl i Bråviken som i Glan och att staden de senaste åren för rekreationsändamål förvärvat eller arrenderat vissa markområden utmed stränder, däribland större delen av Esterön i Bråviken, att Motala stad har ett större friluftsbad i Varamon vid Vättern, att Skänninge stad försäkrat sig om ett badplatsområde i Västra Stenby socken vid Vättern, att Vadstena stad planerar en badanläggning vid Tycklinge vid Vättern, att Mjölby stad har en anläggning för friluftsbad vid Skogssjön, samt att mindre badanläggningar som anlagts av eller med bidrag från kommun finnas vid Slätbaken i närheten av Rings gård, vid Lillsjön i Gammalkil, vid Svartån i närheten av Normlösa och vid Boren invid Borensberg.

Jönköpings län: Kommunerna ha endast undantagsvis företagit särskilda åtgärder för att tillgodose behovet av rekreationsplatser för allmänheten. Vissa städer ha frågan under utredning.

Kronobergs län: Endast ett fåtal kommuner ha vidtagit särskilda åtgärder för att tillgodose ifrågavarande behov.

Kalmar län: En och annan kommun har vidtagit åtgärder av ifrågavarande slag. Såvitt känt har emellertid detta skett endast i obetydlig omfattning.

Gotlands län: Visby stad samt Slite, Väskinde, Bunge, Gothems och Sanda kommuner ha vidtagit särskilda sådana åtgärder.

Blekinge län: Ett tiotal kommuner ha vidtagit åtgärder av ifrågavarande slag.

Kristianstads län: De fall då kommunerna företagit åtgärder för att anskaffa rekreationsplatser för allmänheten uppskattas till minst ett 20-tal. Mark har därvid antingen köpts eller arrenderats.

Malmöhus län: Stora fritidsområden disponeras dels utmed Öresund av städerna Höganäs, Hälsingborg, Landskrona, Lund och Malmö samt av Lomma köping, dels utmed Östersjön av städerna Trelleborg och Ystad samt Skurups köping, dels ock utmed Ringsjön av Hörby köping. Vid

Östersjön ha även Dalby, Skivarps, Balkåkra, Tullstorps och Källstorps kommuner fritidsområden. Dessutom ha kuststräckor reserverats för fritidsändamål i ett stort antal byggnadsplaner utmed Skälderviken, Öresund och Östersjön.

Hallands län: Kommunerna ha icke företagit några särskilda åtgärder i ifrågavarande hänseende.

Göteborgs och Bohus län: Städerna Göteborg, Kungälv, Strömstad och Uddevalla samt landskommunerna Askim, Brastad, Foss, Landvetter, Ljung, Resteröd, Skaftö, Skredsvik, Tanum och Ucklum ha anskaffat områden för bad och friluftsliv. Vidare har Forshälla kommun anslagit medel till inköp av badplats och Resteröds kommun erhållit tillstånd att exproprieras visst strandområde.

Älvsborgs län: I åtskilliga fall ha kommuner anskaffat rekreationsplatser för allmänheten. Som exempel nämnas de största, nämligen badplatsen Ursand i Gestads socken, tillhörig Vänersborgs stad, samt fritidsområden vid Öresjö för Trollhättans stad och vid Viaredssjön för Borås stad.

Skaraborgs län: Följande kommuner ha vidtagit åtgärder för att tillgodose allmänhetens behov av bad och rekreation i det fria, nämligen Falköping i Luttra socken, Floby på Torrevalla, Hjo vid Vättern, Hova vid Skagern, Karlsborg vid Bottensjön, Lidköping vid Vänern, Mariestad vid Vänern (Ekudden), Mullsjö vid Mullsjön, Skövde vid Simsjön, Stenstorp på Prästbolet och Vara vid Lidan (Dönstorp). Skövde och Tibro torde komma att söka tillgodose sina strandintressen vid sjön Örlen.

Värmlands län: Vissa kommuner ha företagit åtgärder för att anskaffa rekreationsplatser. I andra kommuner pågå utredningar om erforderliga åtgärder. I några fall ha rekreationsplatser tillkommit genom enskilt initiativ.

Örebro län: Örebro stad har f. n. endast en mindre fastighet i Kilsbergen, enligt uppgift använd som ungdomsgård, men förhandlingar ha inletts om ytterligare markförvärv för tillgodoseende av friluftslivets intressen. Nora stad äger i Norasjön Alntorps ö, vilken är avsedd som rekreationsplats för stadsbefolkningen. Hallsbergs köping har förvärvat ett område, som skall utnyttjas såväl för sommarstugebebyggelse som för camping, bad och liknande. Laxå köping har arrenderat ett område vid Laxsjöarna såsom badplats. De nämnda områdena anses vara av ringa omfattning med hänsyn till den stora tätortsbefolkningen inom länet. Som allmänt omdöme framhålls, att tätortskommunerna försummat att tillgodose befolkningens behov av rekreationsområden.

Västmanlands län: Intresset hos kommunerna att anordna rekreationsplatser är stort och man har anledning räkna med att åtgärder inom kort komma att vidtagas. Städerna Västerås, Köping och Arboga ha i viss mån ordnat sina fritidsplatsfrågor.

Kopparbergs län: Detaljerade uppgifter ha lämnats angående samtliga

kommuner. Härav framgår, att inom ett 20-tal kommuner, bl. a. länets alla städer, vissa åtgärder vidtagits eller planerats för inrättande av fritidsområden (mestadels badplatser av större eller mindre omfång).

Gävleborgs län: I allmänhet ha kommunerna företagit särskilda åtgärder för att tillgodose behovet av badplatser för simundervisningen i skolorna. I många fall, särskilt på landsbygden, äro dessa badplatser så dimensionerade att de även tillgodose traktens behov i övrigt av bad- och rekreationsområden. För städerna Gävle, Söderhamn och Sandviken finnas folkbad anordnade.

Västernorrlands län: Följande kommuner äga eller arrendera områden, vilka äro avsedda för bad- och fritidsändamål, nämligen Njurunda, Viksjö, Högsjö, Ullånger, Kramfors, Ytterlännäs, Nätra och Själevad.

Jämtlands län: I några fall — Östersunds stad, Frösöns och Svegs köpingar, Ragunda och Hede kommuner — ha kommunerna anskaffat eller planerat att anskaffa mark för rekreationsändamål. Fråga är dock om tillräckligt små områden.

Västerbottens län: Städerna inom länet och även några andra samhällen ha iordningställt badplatser för befolkningen. För andra kommuner och samhällen har påtagligt behov härav ej förelegat.

Norrbottnens län: Mycket litet har gjorts av kommunerna för att tillgodose behovet av allmänna rekreationsplatser.

Beträffande industriföretagens tillgång på friluftsgårdar, semesterhem och dylika rekreationsanläggningar har utredningen av praktiska skäl måst begränsa sin undersökning till att gälla vissa företag, som antagits vara av större intresse i detta sammanhang. Från Svenska arbetsgivareföreningen har utredningen erhållit en förteckning å företag som enligt en av föreningen för några år sedan företagen undersökning inneha fritidsanläggningar av olika slag. Utredningen har sedan tillskrivit ett antal av dessa företag och anhållit om närmare uppgifter beträffande dessa anläggningar. De inkomna svaren utvisa följande.

Aktiebolaget Elektrolux, Stockholm, innehar fritidsområden för personal vid bolagets fabriker i Stockholm, Motala och Västervik. Områdena äro dels Hägerön i Stockholms skärgård, dels Bromma fritidsområde norr om Motala och dels Skansholmen vid inloppet till Västervik. Hägerön är bebyggd med 18 fritidsstugor, rymmande sammanlagt 60—70 liggäster.

Aktiebolaget Götaverken, Göteborg. För företagets tjänstemän och arbetare finnas semesteranläggningar, ägda av föreningar av dessa personalgrupper. Tjänstemannaföreningen äger Strandön norr om Ljungskile, å vilken 15 stugor finnas uppförda. Arbetarnas förening äger Knarrholmen i Göteborgs skärgård och har där uppfört ett 20-tal tvåfamiljsstugor samt övertagit och omändrat vissa militärbaracker.

Aktiebolaget Klippans Läderfabrik, Klippan, har semesteranläggningar

dels i Magnarp invid Skälderviken och dels i Viken vid Öresund. Å det förra området finnas 5 byggnader med plats för ett 80-tal personer och å det senare en byggnad.

Aktiebolaget Svenska kullagerfabriken, Göteborg. För arbetarna vid fabrikerna i Göteborg, Hofors och Katrineholm finnas semesteranläggningar som ägas av särskilda föreningar. För Göteborgsfabriken finnes Lilla Brattön i Hakefjorden. Å ön äro uppförda stugor för omkring 100 familjer och dessutom enklare tältstugor. Sammanlagt omkring 1.000 personer kunna samtidigt vistas på denna ö. Arbetarna vid Hofors bruk äga egendomen Engeltofta vid Gävlebukten. Byggnaderna inrymma ett femtiotal gästrum. Semesterhem för arbetarna vid Katrineholmsfabriken är egendomen Lappetorp vid Östersjön med plats för omkring 100 familjer.

Aktiebolaget Sveriges litografiska tryckerier, Stockholm, äger dels semesterhemmet Stugbyn på Öland och dels fastigheten Skulevik 1⁵ vid Gullmarsfjorden, avsedd att bebyggas för semesterhemsverksamhet.

Aktiebolaget Malmö strumpfabrik, Malmö, äger ett fritidsområde vid Frostavallen, Höör. På området finnas byggnader med sängplatser för omkring 45 personer.

Aktiebolaget Upsala sidenväverier, Uppsala, äger tillsammans med övriga företag som tillhöra den s. k. Valskvarnskoncernen fritidsanläggningen Solgläntan i Uppsala Näs socken. Å området, som har egen strand, finnes en byggnad med bl. a. 8 sovhytter.

Aktiebolaget Volvo, Göteborg, äger semesteröarna Trälen och Långholmen, belägna omkring en mil sydost om Marstrand. Hus för omkring 40 familjer finnas uppförda där.

Allmänna Svenska Elektriska Aktiebolaget (Asea), Västerås, har för sina anställda vid de olika fabrikerna dels stiftelsen Södra Björnön på Björnön utanför Västerås och omfattande även öarna Rågsäcken och Skärplingen, dels stiftelsen Brittsand med fastigheter i Sunnansjö vid stranden av sjön Väsman invid Ludvika, dels aktiebolaget Gottskärs havsbad med strand på Onsalahalvön, dels egendomen Svärdsklova med strand vid inloppet till Nyköping (stugor med ett 70-tal liggplatser), dels barnkolonien Bokenäs (plats för 40 barn samtidigt) med strand vid Koljöfjorden väster om Uddevalla, dels ock semesterhemmet Almö-Lindö på ön Almö-Lindö i närheten av Västerås (plats för ett 20-tal personer).

G. C. Faxé Aktiebolag, Malmö. Bolagets tjänstemän ha ett semesterhem med liggplatser för ett 10-tal personer å egendomen Nedre Århult i närheten av Västersjön, Tossjö socken. För arbetarna finnes ett semesterhem i Veberöds socken utan strand. Sistnämnda hem omfattar 8 stugor.

Konfektionskompaniet Aktiebolag (Junex), Skånes Fagerhult, innehar idrottsplats och simbadanläggning i Skånes Fagerhults samhälle.

Manufakturaktiebolaget i Malmö äger semesterhemmet Solliden i Skanör med Falsterbo. Byggnaderna bereda plats för 75 personer.

Skofabriksaktiebolaget Oscaria, Örebro, har ett sommar- och semesterhem å strandtomt vid Hjälmarens, omkring 1 mil från Örebro. Hemmet kan mottaga 30—40 gäster samtidigt.

Svenska Flygmotoraktiebolaget, Trollhättan, har ett semesterhem med strand vid Koljöfjorden väster om Uddevalla. Byggnaderna innehålla rum för 40 familjer.

Uddeholms aktiebolag, Uddeholm, äger fritids- och semesteranläggningar dels på Djuröarna i Vänern och dels (tillsammans med dotterföretaget Degerfors järnverks aktiebolag) i Skagersbrunn med strand vid sjön Skagern. Sistnämnda anläggning har plats för omkring 250 gäster.

För att kunna bedöma behovet av en särskild strandlagstiftning har utredningen ansett det särskilt värdefullt att få upplysning rörande omfattningen av den nuvarande strandbebyggelsen i landet. För detta ändamål har utredningen tillskrivit samtliga länsstyrelser och anhållit att genom deras försorg från överlantmätaren eller länsarkitekten eller båda dessa tjänstemän i förening skulle inhämtas upplysningar härom. Dessa skulle bestå i att å översiktskartor angåves de områden inom ett avstånd av 300 m. från strand, på vilka förekomme bebyggelse av följande slag, nämligen dels tätbebyggelse (eller inom de närmaste åren förväntad sådan), dels glesare bebyggelse dock mer än ett hus per 15 har (= mer än ett hus per 500 m. strand), dels ock utpräglad glesbebyggelse (mindre än ett hus per 15 har). Upplysningarna skulle lämnas på grundval av en skönsmåsig bedömning; det ansågs icke erforderligt att undersökningar gjordes på marken. Från alla län ha sådana kartor tillställts utredningen. Utredningen har sedan låtit upprätta en översiktskarta för hela landet, på vilken strandbebyggelsen angivits. Kartan har utförts i två blad, vilka intagas såsom bil. 2 i detta betänkande. Av tekniska skäl har det icke varit möjligt att å kartan direkt utmärka de bebyggda områdena. I stället har följande redovisningssätt använts. Strandområden, på vilka enligt de länsvis upprättade kartorna tätbebyggelse eller glesare bebyggelse med mer än ett hus per 15 har (mer än ett hus per 500 m. strand) förekommit, ha betraktats som »konsumerade» av bebyggelse. Beträffande varje trakt har sedan en jämförelse gjorts mellan förekomsten inom en cirkel med 5 kilometers radie av å ena sidan sålunda konsumerade stränder och å andra sidan stränder, där bebyggelse icke funnits eller varit glesare än nyss nämnts (fria stränder). På översiktskartan ha sedan genom kurvor och olika ytbeteckningar angivits de områden av landet, där enligt nyssnämnda beräkningssätt 0—5 respektive 5—25, 25—50, 50—75 och 75—100 % av stränderna äro konsumerade genom bebyggelse. I en trakt, som ligger mellan t. ex. en 5 procents- och en 25 procentskurva, äro överallt stränderna inom $\frac{1}{2}$ mils avstånd från varje punkt konsumerade genom bebyggelse i en omfattning av mellan 5 och 25 procent. Områden, vilka praktiskt taget

sakna stränder inom 5 kilometers avstånd, och där varje redovisning av en konsumtionsgrad därför skulle bli missvisande, ha angivits för sig med en särskild ytbeteckning.

Från länsstyrelserna har utredningen vidare på begäran erhållit uppgifter om de förbudsförordnanden som meddelats enligt 1 § av den provisoriska strandlagen. Enligt utredningens önskan skulle å de nyssnämnda kartorna för varje län även angivas de områden som belagts med förbud. Vidare skulle för varje förbudsområde uppgifter lämnas om *dels* ungefärliga arealen av olika kategorier mark, nämligen a) bebyggda tomter, b) avstyckade eller eljest bildade tomter som ej äro bebyggda, c) inägor i övrigt och d) övrig mark, *dels* beräknat genomsnittsvärde av mark av kategorien b), *dels* ock huruvida området beräknades huvudsakligen komma att för friluftssändamål nyttjas av den egna kommunens befolkning, närliggande tätorts eller tätorters befolkning (såväl fasta sommargäster som tillfälliga besökare) eller avlägsnare orters befolkning.

Uppgifter om meddelade förbudsförordnanden ha den 15 september 1951 inkommit från alla län utom Jönköpings, Gotlands och Norrbottens län.

Länsstyrelsen i Gotlands län har meddelat, att behov av att meddela förbud enligt strandlagen ansetts icke föreligga. Så gott som samtliga för badändamål lämpade stränder utefter kusten äro samfälliga utmål för ett flertal fastigheter och på dem förekommer icke någon egentlig bebyggelse. Ej heller väntas bebyggelse komma att uppstå där. De fria stränderna täcka väl behovet av badplatser för såväl länets egen befolkning som tillfälliga besökare. Vidare har länsstyrelsen meddelat byggnadsförbud enligt 122 § byggnadslagen för i det närmaste hela kusten.

I Jönköpings län pågår, enligt vad länsstyrelsen meddelat, den 15 september 1951 alltjämt förberedande arbete för att meddela förbud enligt den provisoriska lagen. Även länsstyrelsen i Norrbottens län överväger att meddela vissa förbud.

Beträffande meddelade förbud ha de begärda angivelserna på kartor gjorts. Även de övriga uppgifter, om vilka strandutredningen anhållit, ha i regel kunnat lämnas. Å en översiktskarta i två blad, vilka utgöra *bil. 3* till betänkandet, ha förbudsområdena markerats. Flertalet områden äro dock så små, att de icke kunnat återgivas skalenligt i den för kartan valda skalan. Kartan återger i dessa fall endast deras ungefärliga läge, markerat med en cirkel. Övriga områden återgivas skalenligt beträffande längden av den strandlinje, som förbudet gäller. Bredden har däremot icke kunnat återgivas i rätt skala.

Med ledning av de genom kartor och annorledes lämnade uppgifterna om meddelade förbud har utredningen vidare upprättat en tabell, *bil. 1* till betänkandet. I tabellen anges, i den mån fullständigheten av inkomna uppgifter gjort det möjligt, för varje län *dels* sammanlagda längden ut-

efter strandlinjen av förbudsområden vid saltsjöstrand resp. insjöstrand och strand vid vattendrag, dels sammanlagda arealen förbudsbelagd mark av envar av de förut såsom a)—d) betecknade markkategorierna. Det må understrykas att dessa uppgifter givetvis på intet sätt kunna vara exakta. De grunda sig på överslagsvis gjorda beräkningar. Vidare har i tabellen för några län anteckning gjorts om att generella undantag från förbuden medgivits. Beträffande sådana allmänna undantag lämnas här följande redogörelse.

Stockholms län och Västmanlands län: Förbudet gäller icke redan befintlig fastighet med en landareal understigande 2 har. Beträffande fastighet med större landareal, varå bostadsbyggnad fanns uppförd då förbudet meddelades, gäller förbudet icke den eller de delar av fastigheten, vilkas strandlinje ligger närmare byggnaden än 100 m.

Uppsala län: Från förbud undantages fastighet med en landareal av högst 3.000 m², å vilken den 1 juni 1951 bostadsbyggnad var uppförd eller under uppförande. Beträffande fastighet med större landareal än 3.000 m² utgör förbudet icke hinder för uppförande å förbudsområdet inom samma fastighet av byggnad inom ett avstånd av högst 50 m. från bostadsbyggnad å samma område, vilken den 1 juni 1951 var uppförd eller under uppförande. Dock må härvid uppföras endast en nybyggnad för bostadsändamål.

Södermanlands län: Beträffande tomtplats som redan bebyggt med bostadshus utgör förbudet icke hinder att där uppföra byggnad inom ett avstånd av 50 m. från en å densamma vid tiden för förbudets meddelande befintlig byggnad.

Östergötlands län: Beträffande tomtplats, som vid tiden för förbudets meddelande var bebyggd med bostadshus, utgör förbudet icke hinder att där uppföra byggnad inom ett avstånd av högst 50 m. från bostadshuset.

Skaraborgs län: I förbudsområdena ha ej medtagits avstyckade tomtplatser av normalstorlek, vare sig de äro bebyggda eller obebyggda.

Beträffande det för *Göteborgs och Bohus län* meddelade förordnandet har länsstyrelsen i länet anfört, att förordnandet icke kunnat grundas på en så detaljerad inventering av strandområdena som varit önskvärd samt att länsstyrelsen har för avsikt att sedan närmare undersökning företagits taga frågan under förnyad prövning.

Angående bredden av de många hundra förbudsområdena kunna fullständiga uppgifter givetvis icke här lämnas. Ibland förekomma i förbuds-förordnandena direkta uppgifter om bredden, under det att i andra fall förordnandena hänvisa till gränsdragning å kartor. I vissa län ha förbud ej alls eller endast undantagsvis meddelats för vattenområden. Detta är fallet med Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Blekinge, Malmöhus, Örebro, Västmanlands, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens län. I

det följande anges — i den utsträckning uppgifter varit tillgängliga — för varje län angående bredden på land antingen vad förordnandena innehålla därom eller också medelbredden, som uträknats genom att dividera sammanlagda arealen av förbudsområdena med sammanlagda längden av desamma.

Stockholms län: Generellt 100 m.

Uppsala län: Medelbredd 78 m. (För 79 av samtliga 117 områden anges bredden i förordnandet: 2 områden ha en bredd av 25 m., 7 områden en bredd av 50 m., 66 områden en bredd av 100 m. och 4 områden en bredd av 300 m.)

Södermanlands län: Medelbredd 84 m.

Östergötlands län: Medelbredd 105 m. (För 92 av samtliga 127 områden anges bredden i förordnandet: 64 områden ha en bredd av 100 m., 27 områden en bredd av 150 m. och 1 område en bredd av 300 m.)

Kronobergs län: Medelbredd 150 m.

Kalmar län: Medelbredd 114 m.

Blekinge län: Medelbredd 98 m.

Kristianstads län: Medelbredd 106 m.

Malmöhus län: Medelbredd 157 m.

Hallands län: Medelbredd 118 m. (Vid saltsjöstränder variera bredderna mellan 100 och 300 m., vid insjöstränder och stränder av vattendrag variera de mellan 50 och 100 m.)

Göteborgs och Bohus län: Vid saltsjöstrand generellt 200 m. Vid insjöstrand generellt 100 m.

Älvsborgs län: Medelbredd 104 m. (För 32 av samtliga 38 områden anges bredden i förordnandet: 2 områden ha en bredd av 50 m., 23 områden en bredd av 100 m., 3 områden en bredd av 150 m. och 4 områden en bredd av 200 m.)

Skaraborgs län: Medelbredd 160 m.

Värmlands län: Av samtliga 53 områden har 1 en bredd av 50 m., 29 en bredd av 100 m., 16 en bredd av 150 m., 6 en bredd av 200 m. och 1 en bredd av 300 m.

Örebro län: Medelbredd 89 m.

Kopparbergs län: Av samtliga 45 förbudsområden ha 34 en bredd av 50 m., 7 en bredd av 75 m., 3 en bredd av 100 m. och 1 en bredd av 125 m.

Gävleborgs län: Medelbredd 85 m.

Västernorrlands län: Medelbredd 116 m. (För 21 av samtliga 28 områden anges bredden i förordnandet: 1 område har en bredd av 50 m., 3 områden en bredd av 75 m., 10 områden en bredd av 100 m., 6 områden en bredd av 150 m. och 1 område en bredd av 200 m.)

Jämtlands län: Medelbredd 72 m. (För 13 av samtliga 18 förbudsområden har bredden i förordnandet angivits till 75 m.)

Västerbottens län: Medelbredd 156 m.

V. MÖJLIGHETER ENLIGT ANNAN LAGSTIFTNING ÄN DEN PROVISORISKA STRANDLAGEN ATT REGLERA BEBYGGELSE OCH JORD- DELNING M. M. VID STRÄNDERNA — TIDIGARE REFORMFÖRSLAG

Då det gäller att pröva vilka bestämmelser som kunna vara nödvändiga för att i erforderlig utsträckning bevara stränderna såsom fritidsområden måste en första åtgärd helt naturligt vara att undersöka vilka möjligheter redan befintlig lagstiftning — bortsett från den provisoriska strandlagen — erbjuder i detta hänseende och i vilka avseenden skyddet kan behöva utvidgas. I sammanhang härmed böra tidigare framlagda reformförslag beaktas.

1) Lagstiftningen om naturminnesmärken

Lagen den 25 juni 1909 angående naturminnesmärkens fredande innehåller regler om skydd genom fridlysning av vissa områden, som genom sin naturbeskaffenhet äro särskilt värdefulla ur allmän synpunkt. Ur strandskyddssynpunkt är härvid särskilt att beakta följande.

Enligt lagen må område eller till fastighet hörande naturföremål, som är av särskilt intresse för kännedomen om landets natur eller på grund av märklig naturbeskaffenhet eljest synes böra för framtiden skyddas, kunna av länsstyrelsen fridlysas såsom naturminnesmärke. Arten och omfattningen av det skydd, som genom fridlysning förlänas området eller naturföremålet, äro icke närmare angivna i lagen utan framgå i varje särskilt fall av de fridlysningsbestämmelser som länsstyrelsen meddelar. — I förarbetena till lagen framhålles att de områden man velat skydda i främsta rummet äro sådana, som äro av särskilt naturvetenskapligt intresse. Det påpekas dock att uttrycket »märklig naturbeskaffenhet» torde vara så tänjbart, att därunder kunna hänföras även en hel del fall, då det allmänna estetiska naturintresset är det, som företrädesvis kräver föremålets skyddande.

Ett överförande i allmän ägo av sådana områden, som avses i 1909 års lag, kan i viss mån ske genom expropriation, nämligen såvitt avser jordområde av synnerligen märklig naturbeskaffenhet, då syftet är att avsätta

detsamma såsom naturminnesmärke. Expropriation kan i detta fall beviljas endast för kronan.

Såsom i det följande (s. 63) närmare skall beröras, har naturskyddsutredningen i december 1950 framlagt förslag till en ny naturskyddslag och därmed sammanhängande författningar. Genomföres detta förslag kommer 1909 års lag angående naturminnesmärkens fredande att upphävas.

2) Byggnadslagstiftningen

Byggnadslagen och den nya *byggnadsstadgan*, båda av den 30 juni 1947, erbjuda vissa om ock begränsade möjligheter att träffa anordningar för strändernas skydd, nämligen genom förbud mot nybyggnad samt mot schaktning, fyllning, trädfällning och därmed jämförliga åtgärder.

Några specialbestämmelser till skydd för just strandområden finnas icke i byggnadslagen. Den enda regel i byggnadslagstiftningen som tar direkt sikte på dylika områden torde vara 157 § andra stycket 7) byggnadsstadgan, vari föreskrives att vid uppgörande av regionplan särskilt bör tillses att strandområden såvitt möjligt skyddas och bevaras mot olämplig användning. De bestämmelser om förbud mot nybyggnad samt mot schaktning m. m., som förut nämnts, avse markområden i allmänhet, alltså icke blott strandområden. Ifrågavarande förbud meddelas vanligen genom bestämmelser i samband med planläggning, men i några fall kunna förbudsbestämmelser givas utan sådant samband. Nybyggnadsförbuden kunna avse bebyggelse över huvud taget eller ock visst slag av bebyggelse.

Det grundläggande stadgandet i fråga om byggnadslagstiftningens inverkan på fastighetsägares rätt att nyttja sin mark är 5 § byggnadslagen. I första stycket av denna paragraf stadgas att markens ägare är med avseende å dess användning för olika slag av bebyggelse underkastad de inskränkningar som stadgas i byggnadslagen eller med stöd av densamma. Beträffande speciellt tätbebyggelse — varmed enligt byggnadslagen förstås sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov — stadgas i andra stycket av 5 § att för att mark skall få användas till tätbebyggelse förutsättes, att den vid planläggning enligt byggnadslagen prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet.

A. Tätbebyggelse

Genom den sist nämnda bestämmelsen får anses avgjort, att det är det allmänna som avgör var och när tätbebyggelse får äga rum. Frågan huruvida visst område överhuvud må tagas i anspråk för tätbebyggelse avses i första hand skola prövas i samband med översiktlig planläggning, d. v. s. vid upprättande av region- eller generalplan. Där sådan plan icke upprättats, skall frågan avgöras i samband med detaljplanläggning. Stadsplan

eller byggnadsplan får sålunda icke fastställas för område, som från allmän synpunkt icke är lämpat för tätbebyggelse, och vid uppgörande av sådan plan skall enligt 26 § första stycket punkt 17 och 117 § andra stycket byggnadsstadgan bland annat beaktas att platser, som på grund av belägenhet, växtlighet eller säregna naturförhållanden äro särskilt tilltalande, så långt möjligt skyddas och bevaras samt ej utan tvingande skäl förstöras eller skadas. Vidare innehåller byggnadslagstiftningen ett system av regler om övervakning och förbud, syftande till att hindra att tätbebyggelse kommer till stånd inom område för vilket detaljplan ännu icke fastställts. Dessa regler kompletteras av ett stadgande i 19 kap. jorddelningslagen, närmare bestämt 13 § 4 mom. andra stycket, enligt vilket vederbörande förrättningslantmätare är skyldig att till överlantmätaren anmäla sådana fall, då han finner att ifrågasatt avstyckning icke bör äga rum, utan att fråga om upprättande av stadsplan eller byggnadsplan eller om ändring av sådan plan blivit prövad. Överlantmätaren har sedan att med eget yttrande anmäla förhållandet till länsstyrelsen.

På den förut nämnda regeln, att det är det allmänna som avgör var och när tätbebyggelse må äga rum, grundas en annan av byggnadslagens principer, nämligen att en markägare regelmässigt icke är berättigad till gottgörelse för att han hindras att utnyttja sin mark för tätbebyggelse.

De bestämmelser om markens utnyttjande som meddelas genom stadsplan och byggnadsplan äro tvingande. Bebyggelse i strid mot sådan plan får icke ske, därest ej dispens medgives.

B. Glesbebyggelse

De möjligheter byggnadslagstiftningen f. n. erbjuder att hindra olämplig glesbebyggelse äro mindre goda än 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 att genom utomplansbestämmelser en viss reglering av bebyggelsens omfattning och närmare utformning kan komma till stånd, dels ock att i vissa fall byggnadsförbud kan meddelas utan samband med planläggning. Förbud mot glesbebyggelse medför vissa följdverkningar, olika för olika fall, i fråga om lösnings- och ersättningsskyldighet beträffande mark som ej får bebyggas.

Planläggning och utomplansbestämmelser

Planläggning kan såsom förut nämnts vara dels översiktlig (regionplan och generalplan) och dels detaljerad (stadsplan och byggnadsplan). En reglering av byggnadsverksamheten inom område, som ej ingår i detaljplan, kan vidare ske genom utomplansbestämmelser.

Stadsplan och *byggnadsplan* skola för att bli gällande fastställas av Kungl. Maj:t resp. länsstyrelsen. Fastställelse kan ej ske förrän bebyggelsen på ett område nått en viss grad av utveckling eller åtminstone en livligare bebyggelse är att vänta relativt snart. Beträffande stadsplan stadgas i 26 § andra stycket byggnadsstadgan att den ej må avse större område än som är eller kan väntas bli bebyggt eller eljest taget i anspråk inom överskådlig tid. I fråga om byggnadsplan gäller jämlikt 119 § första stycket samma stadga en liknande regel. — Såväl genom stadsplan som genom byggnadsplan kunna områden undantagas för allmänt begagnande genom att utläggas till allmän plats, t. ex. park. Nybyggnad får såsom förut nämnts ej företagas i strid mot stadsplan eller byggnadsplan. Inom område, som ingår i stadsplan, må schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd icke vidtagas, såvitt åtgärden uppenbarligen är av beskaffenhet att kunna väsentligen försvåra områdets användning för avsett ändamål. Förbud mot sådana åtgärder kan meddelas även för område som ingår i byggnadsplan.

Regionplan, som avser en för två eller flera städer, samhällen eller landskommuner gemensam planläggning, är i princip allenast vägledande, ej tvingande. Någon bebyggelsereglering kan alltså icke företagas i regionplanen med bindande rättsverkan.

Det planinstitut, som åtminstone teoretiskt synes vara bäst ägnat att reglera strandbebyggelsen, är *generalplanen*. Sådan plan avser regelmässigt stad eller annat samhälle eller landskommun i dess helhet eller viss större del därav. Den skall, i den mån så erfordras, upprättas till ledning för närmare planläggning av bebyggelsen.

Generalplan skall angiva grundragen för markens användning för olika ändamål, i första hand de områden, som avses skola tagas i anspråk för tätbebyggelse, samt viktigare trafikleder och andra allmänna platser. Vidare kan i planen mark upptagas såsom fritidsområde eller för tillgodoseende av särskilt stadsplaneändamål, exempelvis såsom idrottsplats. Det är också möjligt att i planen såsom naturskyddsområde reservera mark som på grund av naturskönhet eller eljest finnes böra särskilt skyddas. Mark, som i generalplan upptagits såsom fritids- eller naturskyddsområde, kan genom planen undantagas från all bebyggelse eller från viss angiven bebyggelse, t. ex. så att glesbebyggelse för jordbrukets eller därmed jämförligt behov tillåtes. Även om ett markområde är i och för sig ur allmän synpunkt lämpat för bebyggelse, kan det — t. ex. i avvaktan på bebyggelsens utveckling inom närliggande områden — tills vidare undantagas från tätbebyggelse eller viss annan bebyggelse. Sistnämnda slag av undantag må dock icke avse bebyggelse för jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförligt behov.

Generalplan antages av stadsfullmäktige eller kommunalfullmäktige. Den kan fastställas (av Kungl. Maj:t eller länsstyrelsen) och får då rättsverkningar i olika hänseenden. Sålunda får nybyggnad ej företagas i strid mot

fastställd generalplan; dock kan undantag från förbudet medgivas i särskilda fall. För stad (och stadsliknande samhällen) gäller vidare att inom område, som ingår i fastställd generalplan, schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd icke må vidtagas, såvitt åtgärden uppenbarligen är av beskaffenhet att kunna väsentligen försvåra områdets användning för avsett ändamål. Beträffande område på landet, för vilket generalplan fastställts, äger länsstyrelsen stadga förbud mot nyssnämnda åtgärder.

Inskränkning av glesbebyggelse genom planläggning kan medföra att markägaren och i vissa fall även annan rättsägare med avseende å marken blir berättigad till gottgörelse av staden eller kommunen eller (beträffande byggnadsplan) kronan eller vägförening för det intrång, som sålunda drabbar honom. Gottgörelsen utgår antingen genom att marken löses eller genom att intrångsersättning lämnas. Reglerna härom äro i korthet följande.

Om enligt stadsplan eller fastställd generalplan mark skall användas för annat ändamål än enskilt bebyggande och markens ägare till följd härav kan nyttja densamma allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, är staden eller kommunen skyldig att lösa marken. Ersättningsskyldighet föreligger beträffande dels mark, som enligt byggnadsplan skall användas till väg eller annan allmän plats, dels ock mark, som jämlikt fastställd generalplan icke får användas för annan glesbebyggelse än för jordbrukets, fiskets, skogsskötselns och därmed jämförligt behov, i båda fallen under förutsättning att ägaren till följd av bebyggelseinskränkningen kan nyttja marken allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde. Vad som stadgats om rätt för markägare till ersättning äger motsvarande tillämpning beträffande innehavare av sådan nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken som upplåtits innan vederbörande plan fastställdes.

En mera utförlig redogörelse för reglerna om gottgörelse i dessa fall lämnas i det följande (s. 93 ff).

För reglering av byggnadsverksamheten inom område, som ej ingår i stadsplan eller byggnadsplan, kunna fastställas *utomplansbestämmelser*. Sådana bestämmelser för område, som ingår i fastställd generalplan, må ej fastställas i strid mot planen. Utomplansbestämmelser skola innehålla de föreskrifter som i avseende å byggnadsverksamheten inom visst område erfordras utöver vad därom föreskrives i byggnadsstadgan och gällande byggnadsordning. Bestämmelserna böra, i den mån de finnas erforderliga, särskilt avse områdets utnyttjande för olika ändamål såsom för bostäder eller industriella anläggningar, storlek och beskaffenhet av tomtplats (varmed förstås ej endast utbruten fastighet utan även med äganderätt eller på arrende upplåtet men ej utbrutet område), byggnads läge å sådan tomtplats, sätt för bebyggande, byggnads höjd, minsta avstånd mellan byggnad och väg samt åtgärder till förekommande av eldfara. Nybyggnad får ej

företagas i strid mot utomplansbestämmelser; dock kan undantag från förbudet medgivas under vissa förutsättningar. — Utomplansbestämmelser ha intet att göra med markens indelning i trafikleder och mark för bebyggelse eller annat ändamål. Vill kommun eller samhälle reservera mark för vissa trafikleder eller annat ändamål, får generalplaneinstitutet begagnas. Vad som däremot kan och bör regleras genom utomplansbestämmelserna är användningen av de förefintliga eller tillkommande fastigheterna. Med den begränsning, som framgår av det nu sagda, kunna genom utomplansbestämmelser natur- och kulturskyddsintressen skyddas mot olämplig bebyggelse, t. ex. genom föreskrift att endast visst slag av byggnader får uppföras, att byggnaderna ej få överstiga viss storlek eller att de skola vara på visst sätt placerade på tomtplatsen.

Byggnadsförbud utan samband med planläggning

Såsom tidigare nämnts kan enligt byggnadslagen i vissa fall byggnadsförbud meddelas utan samband med planläggning. Två stadganden i lagen, nämligen 86 § (som gäller för stad och stadsliknande samhällen) samt 122 § (som gäller för landet i övrigt), kunna i viss mån användas för att hindra olämplig glesbebyggelse inom strandområden.

I sistnämnda båda paragrafer stadgas, att om 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 (beträffande stad) eller länsstyrelsen (beträffande landsbygden) äger förordna att nybyggnad inom området icke må företagas utan länsstyrelsens tillstånd. Om sådant förordnande meddelas, får länsstyrelsen alltså möjlighet att kontrollera glesbebyggelsen inom området. Emellertid stadgas i paragraferna vidare att tillstånd till nybyggnad ej må vägras, om avsevärt men därigenom tillskyndas markens ägare, utan att skälig ersättning därför gives.

Under förarbetena till byggnadslagstiftningen uttalades att med stöd av nu nämnda stadganden ingripande ur naturskyddssynpunkt kunde ske mot exempelvis området kring ett vackert vattendrag, vars skönhetsvärden skulle äventyras om bebyggelsen gestaltades godtyckligt och utspreddes i terrängen efter varje markägares eget omdöme. Det framhölls emellertid såsom mycket angeläget att de områden, som i nu ifrågavarande ordning bebyggelse-reglerades, icke gäves större utsträckning än förhållandena påkallade. Vidare framhölls att tillstånd till ett begärt byggnadsföretag sällan torde kunna helt vägras med hänsyn till att länsstyrelsen vid prövning av byggnadsansökningar måste iakttaga att markägaren icke tillskyndades avsevärt men. Man finge därför åtnöjas med att vid tillståndets meddelande tillse att olägenheter ur de synpunkter, varom här vore fråga, i görligaste mån förebyggdes. Emellertid syntes — framhölls det ytterligare — åtskilligt kunna

vinnas utan att något större ingrepp i den enskildes förfoganderätt behövde ske. Ett område, som med hänsyn till naturförhållandena vore särskilt tilltalande eller anmärkningsvärt, bleve exempelvis ej nödvändigtvis förstört av bebyggelse, för den händelse byggandet skedde på ett förståndigt sätt. Genom jämkningar i den av markägaren tänkta placeringen av en byggnad kunde många gånger ett tillfredsställande resultat vinnas. Beträffande ersättningsfrågan yttrades, att det ej behövde i lag avgöras, vem som skulle svara för gottgörelsen till markägaren, då byggnadstillstånd vägrades. Mången gång torde enskilda sammanslutningar eller kommunerna visa sig villiga att åtaga sig ersättningsskyldigheten. Kunde erforderliga medel för ändamålet ej ställas till förfogande, syntes det icke kunna undvikas att tillstånd finge lämnas.

3) Fastighetsbildningslagstiftningen

Inskränkningarna i rätten att anordna bebyggelse inom vissa områden höra uppenbarligen nära samman med de regler, som avse att hindra att inom samma områden jorddelning företages för tillämnad bebyggelse. I fråga om den vanligast förekommande jorddelningsformen, avstyckning, innehålla fastighetsbildningslagarna sådana regler. Dessa återfinnas i 19 kap. 13 § *lagen den 18 juni 1926 om delning av jord å landet* samt 5 kap. 8 § *lagen den 12 maj 1917 om fastighetsbildning i stad*. De nämnda lagrummen äro i huvudsak likalydande. Inom område, för vilket enligt fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan eller på annan grund särskilda bestämmelser gälla i fråga om markens bebyggande, får avstyckning ej verkställas så, att områdets ändamålsenliga bebyggande försvåras eller syftet med bestämmelserna eljest motverkas; när särskilda skäl föreligga må dock länsstyrelsen medgiva undantag. Genom denna föreskrift har alltså sambandet mellan byggnadsreglerande bestämmelser av olika slag, å ena, samt avstyckningsreglerna, å andra sidan, fastslagits. Med sikte speciellt på avstyckning för tätare bebyggelse stadgas vidare, att därest inom visst område tätbebyggelse uppkommit eller är att vänta inom nära förestående tid eller om eljest avstyckning av flera lägenheter framdeles förväntas, får innan detaljplan blivit fastställd avstyckning icke verkställas så att områdets ändamålsenliga bebyggande försvåras eller olämplig tätbebyggelse eljest kan föranledas eller lämplig planläggning av området motverkas. Med avseende å tillämpningen av sistnämnda stadgande äger länsstyrelsen meddela de anvisningar som prövas erforderliga.

De nu nämnda avstyckningsreglerna ha i stort sett icke någon självständig betydelse för frågan om anordnande av ett strandskydd. Avstyckningsreglerna kunna, såsom lagstiftningen för närvarande är utformad, knappast förhindra en ur friluftssynpunkt olämplig fastighetsbildning i vidare mån än byggnadslagstiftningen — och numera även den provisoriska strand-

lagen — omöjliggör en olämplig bebyggelse. — Beträffande andra jorddelningsförrättningar än avstyckning, t. ex. laga skifte och ägoutbyte, saknar jorddelningslagen uttryckligt stadgande om att därvid hänsyn skall tagas till byggnadsreglerande föreskrifter. Fastighetsbildningslagen innehåller sådant stadgande endast i fråga om laga skifte (6 kap. 9 §).

Problemet att bereda allmänheten tillgång till fritidsområden i naturen har behandlats av två tidigare utredningar, vilka framlagt förslag till lagstiftning i detta syfte.

4) Fritidsutredningen

I en *motion till 1936 års riksdag* (II:165) yrkade herr Allan Andersson i Tungelsta och fru Ruth Gustafson att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag, syftande till att åt den icke jordägande befolkningen underlätta och trygga möjligheterna att kunna idka friluftsliv. I motionen framhölls, att det då påginge en synnerligen omfattande och hastigt framskridande exploatering och styckning av skogsområden belägna i närheten av de större städerna. Förmögna stadsbor lade beslag på så gott som alla natursköna områden, som gränsade intill hav, sjöar och vattendrag. Många från staden bleve på detta sätt strandområdena förvandlade till tomter och parker i enskild ägo. Hundratusentals människor i städerna och de tätbebyggda samhällena berövades därigenom möjligheter till friluftsbad och friluftsliv inom rimligt avstånd från sin bostadsort. Motionen bifölls av *riksdagen*, som i skrivelse till Kungl. Maj:t (nr 246) hemställde om utredning och förslag i det av motionärerna angivna syftet, varvid jordägarnas och lantbefolkningens i övrigt berättigade intressen borde ägnas särskilt beaktande.

I juni 1937 tillkallade chefen för socialdepartementet jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande sakkunniga för att verkställa den av riksdagen begärda utredningen. I direktiven för de sakkunniga, vilka antogo benämningen *fritidsutredningen*, framhölls bl. a. att en betydelsefull del av det föreliggande problemkomplexet avsåge frågan om bebyggelsen å de områden som vore lämpade för uppehåll under fritiden.

Fritidsutredningen framlade åren 1938 och 1940 två betänkanden med förslag till lagstiftning.

Det första av dessa betänkanden (SOU 1938:45) behandlar speciellt frågan om strandskydd. Fritidsutredningen anförde härom, att för tryggheten av befolkningens behov av rekreation frågan om tillgången på därför lämpliga marker vore den primära, varvid bevarandet av stranden som det främsta av våra rekreatiomsområden vore av särskilt brådskande natur och påkallade omedelbara åtgärder. Betänkandet innehöll ett förslag till lag med vissa bestämmelser angående bebyggelse m. m. vid rikets stränder (strandlag).

Lagen skulle äga tillämpning å strandområden vid saltsjön samt sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmarén, men Kungl. Maj:t skulle äga förordna att lagen skulle gälla även för strandområde vid annan insjö och vid rinnande vatten. Med strandområde skulle förstås mark samt vattenområden inom ett avstånd av 500 meter från strandlinjen vid normalt högvatten. Vissa strandområden skulle dock vara undantagna från lagens tillämpning, nämligen sådana som ingingo i fastställd stadsplan, stomplan eller byggnadsplan eller godkänd avstyckningsplan. Inom strandområde för vilket lagen gällde skulle särskilda byggnadsområden fastställas enligt bestämmelserna i lagen, och endast inom sådana områden skulle få uppföras byggnad eller verkställas avstyckning av lägenheter för bostadsändamål eller för beredande av plats för industriella anläggningar eller i liknande syfte. Vad sålunda föreskrivits skulle dock icke gälla byggnad, som erfordrades för rikets försvar eller för jordbrukets, skogsbrukets, fiskerinäringens eller den allmänna samfärdselns behov, ej heller avstyckning av område som var bebyggt vid lagens ikraftträdande. Såsom fastställt byggnadsområde skulle automatiskt anses fastighet med en areal icke överstigande 1.000 kvadratmeter, varå byggnad fanns uppförd eller var under uppförande då lagen trädde i kraft. I övrigt skulle länsstyrelsen, efter ansökan av markägaren, från fall till fall fastställa hur stor del av markägarens inom strandområdet belägna fasta egendom som skulle utgöra byggnadsområde. Vid denna prövning skulle i princip iakttagas att ett efter landskapets beskaffenhet och andra föreliggande förhållanden anpassat bälte av lämplig bredd intill strandlinjen lämnades fritt från bebyggelse samt att icke heller i övrigt såsom byggnadsområde avsattes mark, vars bebyggande kunde väntas skada strandens natur och egenart eller medföra ett utnyttjande av strandområdet, som eljest vore ur allmänna synpunkter olämpligt.

Avsikten var att regleringen skulle genomföras utan ersättning till markägarna. På grund härav stadgades i lagförslaget, att byggnadsområde skulle till belägenhet och utsträckning så bestämmas, att markägares möjligheter att utnyttja sin egendom icke komme att stå i uppenbart missförhållande till dess värde. Sådant missförhållande skulle enligt förslaget icke anses föreligga, om byggnadsområde omfattade 70 procent eller mera av markägares inom strandområdet belägna, för bebyggande användbara mark.

I sin motivering till strandlagsförslaget underströk fritidsutredningen att det icke var meningen att de områden som ej skulle få bebyggas därmed skulle anses såsom i något avseende avsatta för allmänna ändamål. Det ifrågasattes icke att åt allmänheten inrymma några ökade befogenheter med avseende på dessa områden utöver dem som innefattades av den allmänna rätten att taga väg över och vistas på annans mark samt bada vid annans strand. För att icke inom strandområdena allemansrätten skulle

kunna göras illusorisk genom att fastighetsägarna inhägnade marken på sådant sätt att tilltråde praktiskt omöjliggjordes föreslog utredningen emellertid vissa inskränkningar i rätten att hålla stängsel där. Nya stängsel, som icke erfordrades för jordbrukets, skogsbrukets, fiskerinäringens eller den allmänna samfärdselns behov, skulle inom strandområdena icke utan länsstyrelsens tillstånd få uppföras utanför byggnadsområde, såvida det icke vore fråga om att ersätta gammal hägnad med ny eller om inhägnande av försvarsanläggning eller fastighet som var bebyggd vid lagens ikraftträdande. I fråga om redan befintliga hägnader föreskrevs, att om inom strandområde förekomme stängsel som omöjliggjorde eller avsevärt försvårade tillträdet till mark, där allmänheten ägde rätt att färdas till fots, länsstyrelsen skulle äga att vid vite förelägga den som hölle stängslet att anordna led, grind eller stätta.

Förslaget till strandlag innehöll vidare bl. a. ett stadgande om förbud mot reklamanordningar å strandområde samt en bestämmelse, som syftade till att hindra nedskräpning i naturen. I sistnämnda hänseende stadgades, att med papper, matrester, flaskor, konservdosor och dylikt skulle inom strandområde så förfaras, att vantrevnad eller risk för skada å annans person eller egendom icke uppkomme, samt att länsstyrelsen ägde vid vite meddela föreläggande om att upplag av skrot, sopor och annat avfall skulle avlägsnas från plats, där det störde den allmänna trevnaden.

Strandlagsförslaget var föremål för remissbehandling. I det stora flertalet yttranden uttalades att syftet med den ifrågasatta lagstiftningen vore gott. Att en laglig reglering av strandbebyggelsen behövdes, vitsordades alltså. Emellertid framfördes i flera yttranden olika anmärkningar mot utformningen av förslaget. Sålunda anfördes bl. a., att frågan om rätten att beträda annans mark — varmed även sammanhängde rätt att bada, tälta, göra upp eld o. s. v. — vore av grundläggande betydelse för de av fritidsutredningen behandlade spörsmålen, varför i första hand denna fråga borde ha blivit grundligt utredd, att bestämmelser i ämnet icke behövde ha den omfattning som avsåges i strandlagsförslaget, att intrång genom de föreslagna stadgandena komme att göras i jordägarnas näringsdrift, bl. a. beträffande fisket, att förslaget innebure ett faktiskt ianspråktagande av mark på fastighetsägarnas bekostnad utan vederlag *samt att* jordägarna genom de föreslagna bestämmelserna, utan att så kunde anses nödvändigt, skulle förorsakas avsevärda kostnader.

Fritidsutredningens år 1940 avlämnade betänkande (SOU 1940:12) innefattade utredning och förslag angående inrättande av fritidsreservat för städernas och de tätbebyggda samhällenas befolkning. Förslaget avsåg dels åtgärder för disponerandet av kronans fasta egendom för friluftsliv, dels vissa lagstiftningsåtgärder. I sistnämnda hänseende föreslogos bl. a. en ny lag angående servitut för bildande av fritidsområden ävensom ändringar av hälsovårdsstadgan den 19 juni 1919 och av lagen

den 12 maj 1917 om expropriation. Ändringen av hälsovårdsstadgan innebär att hälsovårdsnämnd skulle verka för att åt stadens (hälsovårdsområdets) invånare, i den mån förhållandena medgäve, bereddes möjlighet att inom därför lämpade områden idka ett sunt friluftsliv. I expropriationslagen föreslogos vissa ändringar, som gingo ut på att expropriation skulle få ske för tillgodoseende av något friluftslivets behov, som vore av väsentlig betydelse för det allmänna eller för befolkningen inom viss ort. Enligt förslaget till den särskilda servitutslagen skulle till förmån för kronan, kommun, municipalsamhälle eller kommunalförbund genom avtal kunna å fastighet läggas besvär eller last, som för fastighetens innehavare innebure skyldighet att underlåta viss användning av fastigheten i ändamål att bevara eller öka dess lämplighet såsom fritidsområde för allmänheten eller också skyldighet att tåla att allmänheten färdades över eller uppehölle sig å fastigheten i större omfattning än som enligt vedertagna rättsgrundsatser vore för envar lovligt. Sådan servitutsrätt skulle också få upplåtas till förmån för förening eller stiftelse, som erhållit Kungl. Maj:ts tillstånd att förvärva servitutsrätten.

Fritidsutredningens förslag ha icke lagts till grund för lagstiftning.

5) Naturskyddsutredningen

Såsom förut antytts pågår för närvarande arbete med översyn och revision av lagstiftningen om naturskydd. Utredningen av hithörande frågor har handhåfts av en kommitté, benämnd naturskyddsutredningen, vilken i december 1950 framlagt betänkande (SOU 1951:5) med förslag till naturskyddslag jämte viss annan lagstiftning i anslutning härtill.

Utredningen vill tillgodose behovet av naturskydd ur såväl kulturell som social synpunkt. Beträffande naturskyddets sociala funktion framhålles betydelsen av att allmänheten har tillgång till naturen för fysisk och psykisk rekreation. Vissa områden äro härvid mera eftersökta än andra på grund av sitt läge och naturens beskaffenhet. I och med att de av allmänheten utnyttjas i större omfattning ökar icke blott behovet att fortsättningsvis bevara möjligheterna för allmänheten till umgänge med naturen utan hinder av markägare eller andra rättsinnehavare utan även behovet att skydda naturen mot slitage och skador, som kunna orsakas densamma genom allmänhetens färdsel och uppehåll. Utredningen föreslår, att det skyddsbehov som alltså i dubbel måtto föreligger skall tillgodoses genom att områden, som på grund av sin egen eller omgivningens beskaffenhet äro av väsentlig betydelse för befolkningens umgänge med naturen, skola kunna fridlysas såsom naturparker. Bestämmelser härom ingå i den föreslagna naturskyddslagen. Beslutet om fridlysning skall meddelas av länsstyrelsen, vilken i samband därmed meddelar de särskilda bestämmelser som finnas erforderliga såväl till tryggnad av områdets användning för

därmed avsett ändamål som beträffande allmänhetens rätt att färdas över eller eljest uppehålla sig på området samt angående allmän ordning i övrigt inom området. Fridlysning skall emellertid icke få ske utan ägarens samtycke med mindre området blivit i plan enligt byggnadslagen avsatt för det med fridlysningen avsedda ändamålet. Enligt förslaget skall under vissa förhållanden gottgörelse utgå för det intrång, som kan vållas markägare och andra genom fridlysningsbestämmelser. Regeln härom innehåller att, därest genom fridlysning ägaren eller annan rättsinnehavare med avseende å fastigheten tillskyndas avsevärt men, skäligen ersättning därför skall givas samt att, om till följd av fridlysning fastigheten kan nyttjas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, inlösen av fastigheten skall ske på ägarens begäran. I lagen angives icke vem som skall gälda ersättningen eller lösa in marken. I motiven yttras, att förslaget härutinnan utformats i överensstämmelse med föreskrifterna i 86 och 122 §§ byggnadslagen. Det anföres, att i den mån statsanslag finnas tillgängliga för ändamålet sådana kunna tänkas komma till användning. Mången gång torde emellertid kommuner eller enskilda sammanslutningar kunna vara villiga att åtaga sig ersättningsskyldighet. I förslag till tillämpningskungörelse föreskrives att innan beslut meddelas av beskaflenhet att enligt länsstyrelsens prövning böra föranleda ersättnings- eller lösenskyldighet, länsstyrelsen har att förvissa sig om att medel för ändamålet finnas tillgängliga.

Förslaget till naturskyddslag innehåller även vissa andra regler av intresse i förevarande sammanhang. Sålunda meddelas föreskrifter till skydd mot nedskräpning. Den som färdas eller eljest uppehåller sig i naturen skall tillse att han ej kvarlämnar glas, avfall, papper eller andra skräpande föremål under förhållanden som äro ägnade att för allmänheten medföra vantrevnad eller risk för skada till person eller egendom. Länsstyrelsen skall äga vid vite ålägga den som vållat eller eljest är ansvarig för sådan nedskräpning, i den mån det kan ske utan oskäligt betungande, att iordningställa området samt vidtaga erforderliga förebyggande åtgärder för framtiden. Ett sådant föreläggande avses närmast ifrågakomma gentemot arbetsföretag.

6) Strandutredningens uttalanden

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 naturbeskaflenhet 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 rättsverkningar 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 områdets 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 ersättningsbestämmelser samt den omständigheten att allmänna medel för gäldande av ersättning icke stå till förfogande medföra också att de ifrågavarande paragraferna icke kunna tänkas komma till större användning.

Fastighetsbildningslagstiftningen har, såsom redan förut nämnts, på det sätt som lagstiftningen nu är uppbyggt 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 obehövliga. 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. Strandutredningen har för övrigt även undersökt, huruvida icke det vore möjligt att införa de av strandutredningen föreslagna reglerna i en blivande naturskyddslag. Till denna fråga återkommer utredningen i det följande.

VI. RIKTLINJER FÖR EN LAGSTIFTNING OM STRANDSKYDD

Föremålet för utredningens arbete är enligt direktiven frågan om en reglering av strandbebyggelsen i syfte att såvitt möjligt bevara ur friluftssynpunkt 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 vinnes även en fördel för naturskyddet. Framför allt genom en olämpligt placerad bebyggelse ha nämligen på många håll strändernas skönhetsvärden allvarligt skadats.

Det är vanligt, särskilt i närheten av de större städerna, att de för allmänheten lämpligaste bad- och friluftsområdena redan tagits i anspråk av enskilda tomtägare. Behov kan i sådana fall föreligga att söka återställa områdena i deras ursprungliga skick för att på så sätt främja friluftslivet. Detta skulle då icke kunna ske annat än genom expropriation av bestående rättigheter. Vissa möjligheter till sådan expropriation finnas också enligt gällande lagstiftning. Strandutredningen har emellertid över huvud icke övervägt några åtgärder i nu angivet syfte. Utredningen har 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 alltjämt mycket stor tillgång till strandområden med orörd natur. Att åstadkomma en ur allmän synpunkt god hushållning med denna viktiga och värdefulla tillgång är strandutredningens huvudmål.

Vid tillkomsten av den provisoriska lagen framhölls, att behovet av rekreationsplatser för allmänheten är större än att det kan täckas enbart genom statliga eller kommunala markförvärv. Strandutredningen delar denna uppfattning. 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 trygga 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 har emellertid i ett tidigare avsnitt av betänkandet (s. 38 ff) sökt att så långt det varit möjligt angiva vad allemansrätten allmänt anses innebära.

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.

Som komplement till de bebyggelsereglerande bestämmelserna krävas 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 göra ett strandområde mindre lämpat såsom rekreationsplats eller — om de vidtagas t. ex. för anläggning av en trädgård eller park — förhindra allemansrättens utövning där, och det kan därför finnas behov av att kunna förbjuda dem enligt strandlagstiftningen.

Utredningen har övervägt huruvida särskilda bestämmelser till förhinder av olämplig jorddelning inom strandområden böra meddelas. Av skäl som redovisas i det följande (s. 82 ff) har utredningen emellertid ansett att i avbidan på att fastighetsbildningssakkunniga avsluta sitt arbete särskilda sådana regler nu kunna undvaras.

För närvarande kan 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. Ehuru det icke kan antagas att sådana hägnader i större utsträckning finnas eller komma att uppsättas kring eller inom de områden, för vilka byggnadsförbud enligt strandlagstiftningen komma att gälla, anser utredningen nödvändigt att i denna lagstiftning ingå regler som förhindra att allmänheten på detta sätt utestänges. Att förbjuda bibehållande och uppsättande av stängsel inom strandområdena bör dock icke komma i fråga med hänsyn till de många fullt legitima behoven av att ha hägnader där. Det är sålunda självklart att stängsel för betesdjur, kring tomtplatser och trädgårdar, utefter vägar och i andra liknande fall böra få finnas även inom strandområdena. Men 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. Det lämpligaste torde vara att låta den, som håller stängslet, själv ombesörja den ifrågavarande åtgärden mot ersättning för kostnaden.

I fritidsutredningens förut (s. 60) omnämnda förslag till strandlag fanns en bestämmelse om förbud mot nedskräpning inom strandområde. Brott mot bestämmelsen var enligt förslaget belagt med bötesstraff. Enligt strandutredningens mening föreligger behov av en dylik regel även beträffande andra områden än de invid stränderna belägna. Problemet synes böra upptagas och lösas i hela sin vidd i annat sammanhang. I avvaktan på att så sker vill utredningen emellertid förorda, att i strandlagstiftningen intages ett stadgande som inskräper att inom de områden, denna lagstiftning avser, nedskräpning och osnyggande icke får ske.

En fråga som har samband med problemet att bevara stränderna såsom allmänna fritidsområden är vilka åtgärder som böra vidtagas för att förhindra förorening genom utsläppande av kloakvatten i sjöar och vattendrag. Föroreningen av vattnen ökar alltmer i synnerhet i närheten av tätorterna och utgör för närvarande på många håll en mycket allvarlig olägenhet. Frågan har berörts av 1946 års vatten- och avloppssakkunniga i ett nyligen avgivet betänkande (SOU 1951: 26). Dessa sakkunniga, som icke själva haft att framlägga förslag till frågans lösning ha (s. 273 ff) förordat att en särskild utredning härom verkställes samt framhållit vissa synpunkter att beaktas vid utredningsarbetet. Strandutredningen vill för sin del kraftigt understryka vikten av att åtgärder till förebyggande av vattenförorening

vidtagas, då så kan ske. Ur friluftslivets synpunkt är det ett starkt önskemål att vattnen i största möjliga utsträckning hållas rena.

Enligt utredningens uppfattning kan den erforderliga regleringen av bebyggelse m. m. inom strandområdena i många fall genomföras utan olägenhet för markägarna. För de fall då olägenhet uppkommer bör emellertid lagstiftningen giva möjlighet för markägare att under vissa förutsättningar erhålla gottgörelse. Vad nu sagts om markägare gäller även andra sakägare med avseende på den ifrågavarande marken. Regler om gottgörelse och om förfarandet vid tvist därom samt andra därmed sammanhängande bestämmelser böra 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. Under handhavandet av den provisoriska lagen ha länsstyrelserna förvärvat erfarenhet beträffande vilka strandområden som äro i behov av skydd i ifrågavarande hänseende.

I den provisoriska lagen har bredden av de strandområden, inom vilka regleringen må gälla, maximerats. Vidare har föreskrivits att de reglerande åtgärderna icke skola föranleda intrång för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln och den allmänna samfärdseln. Motsvarande bör enligt utredningens mening gälla även i fortsättningen.

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 bestämma, 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 önskvärt 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 verkställas 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.

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 bestämmelser 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.

I enlighet med de riktlinjer, som förut angivits, har utredningen upp-

rättat förslag till lag om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strand-
områden. Vidare har utformats förslag till kungörelse med tillämpnings-
föreskrifter till den föreslagna lagen.

Mera utförlig motivering och redogörelse för utredningens lagförslag läm-
nas i avdelning VII här nedan. Där behandlas även (s. 82 ff) frågan om
fastighetsbildning inom strandområdena, beträffande vilket spörsmål utred-
ningen icke framlägger förslag till ny lagstiftning. I avdelning VIII redo-
göres för förslaget till tillämpningskungörelse. Vidare behandlas i avdel-
ning IX det förut berörda problemet om strandplanering i större samman-
hang för att möjliggöra strandlagens tillämpning på ändamålsenligt sätt
samt i avdelning X organisations- och anslagsfrågor. I avdelning XI ges
slutligen en sammanfattning av förslaget.

VII. FÖRSLAGET TILL LAG OM FÖRBUD MOT BEBYGGELSE M. M. INOM VISSA STRANDOMRÅDEN

1 §.

Allmänt

Denna paragraf, som utgör huvudstadgandet i den föreslagna lagen, öppnar möjlighet för det allmänna att inom strandområden förhindra att byggnad uppföres samt att schaktning, fyllning, trädfällning och därmed jämförliga åtgärder ske. Paragrafen är väsentligen utformad efter mönster av 1 § i den provisoriska strandlagen. Dock ha ett par tillägg gjorts.

Utredningen har bibehållit systemet i den provisoriska lagen att formellt genomföra den avsedda regleringen. Länsstyrelsen skall sålunda till en början meddela förordnande innefattande att inom ett angivet område viss eller vissa åtgärder icke få företagas utan länsstyrelsens tillstånd. Härigenom vinnes möjlighet till kontroll över dessa åtgärder, så länge förordnandet består. Givetvis kan länsstyrelsen återkalla förordnandet. Den närmare prövningen, huruvida en av förordnandet omfattad åtgärd skall få företagas eller icke, sker sedan tillstånd till åtgärden begärts.

Syftet med regleringen har liksom i den provisoriska lagen angivits vara att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv. Det kan vara skäl att understryka att ett önskemål att av enbart estetiska eller eljest kulturella skäl reglera t. ex. bebyggelsen inom ett visst strandområde icke får föranleda ingrepp enligt strandlagen. I överensstämmelse härmed är det icke meningen att länsstyrelsen, då den prövar frågan huruvida bebyggelse skall få ske på en viss plats inom ett strandområde, jämväl ingår på en bedömning av husens utseende eller beskaffenhet i övrigt. Det är endast lokaliseringen av bebyggelsen som är föremål för reglering enligt strandlagen. Anses det erforderligt att även bebyggelsens beskaffenhet kontrolleras, kan detta enklast ske genom utomplansbestämmelser.

Beträffande det lokala tillämpningsområdet för stadgandet i 1 § har utredningen även följt den provisoriska lagen. Förordnande som här avses får meddelas för strandområde vid havet, insjö eller vattendrag. Det skall

avse land- och vattenområde inom det avstånd från strandlinjen som prövas erforderligt med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall. Beträffande djupet av området skall dock gälla en viss begränsning. Utredningen återkommer senare till denna fråga.

Enligt paragrafens lydelse kan förordnande omfatta även sådan mark inom ett strandområde, där enligt gällande regler allemansrätten icke får utövas. Förbudet kan sålunda t. ex. avse även uppförande av byggnad å en »tomt», som uppkommit kring en redan befintlig bostadsbyggnad. Om icke möjlighet funnes 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.

Ordet »vattendrag» avser att utmärka att fråga är om rinnande vatten, som ej äro alltför obetydliga. Härom hänvisas till propositionen nr 223/1950 s. 82—83. Såsom framgår av tabellen bil. 1 har vid tillämpningen av den provisoriska strandlagen behov av att meddela förordnande beträffande stränder vid vattendrag ansetts föreligga i tämligen ringa utsträckning.

Anledningen till att även vattenområde skall kunna omfattas av regleringen är 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. I många fall kan naturligtvis dylikt byggande i vattnet utan vidare tillåtas. Flera länsstyrelser ha också vid tillämpningen av den provisoriska lagen begränsat sina förordnanden till att avse enbart markområden.

Reglering av bebyggelsen

Den viktigaste av de åtgärder, som länsstyrelsen enligt förevarande paragraf skall äga förbjuda, är uppförande av byggnad. Det slag av bebyggelse som här avses är glesbebyggelse. Tätbebyggelse regleras däremot genom byggnadslagen.

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 byggnadslag-

stiftningen.¹ 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.

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

Det är att märka, att förslaget talar 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 förslaget icke omfattas av regleringen. Behov av att kunna hindra sådana åtgärder synes icke föreligga med hänsyn till de intressen som strandlagen avser att tillgodose.

Brott mot meddelat byggnadsförbud skall enligt förslaget (9 §) vara belagt med straff. Bl. a. enär begreppet uppförande av byggnad icke är närmare definierat i lagen och viss tvekan om dess innebörd undantagsvis kan

¹ En redogörelse för rättsfall angående denna fråga finnes intagen i *Bexelius-Nordenstam-Aurén: Byggnadslagstiftningen* andra uppl. s. 696—697. Särskilt må anmärkas att inom byggnadslagstiftningen begreppet byggnad synes vara mindre omfattande än enligt lagen den 24 maj 1895 angående vad till fast egendom är att hänföra. Sistnämnda lag upptager som tillbehör till fast egendom bl. a. »hus, vattenverk och andra byggnader». Enligt lagberedningen (Förslag till jordabalk I, SOU 1947:38) äro till byggnad här att hänföra, utom de uttryckligen angivna exemplen hus och vattenverk, även murar, broar, bryggor samt vissa andra transportanläggningar och torde till byggnad över huvud kunna räknas alla slags uppbyggda konstruktioner.

tänkas uppkomma, har det synts utredningen riktigt att straffpåföljd skall inträda endast då någon handlar i uppenbar strid mot förbudet. Straffbestämmelsen har utformats så att detta framgår.

Vid tillämpningen av 1 § har länsstyrelsen att verkställa en avvägning mellan olika intressen. 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 stå 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 markägarintresset 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 vistel-

sen 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. Sportstugetomterna 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.

Vid regleringens genomförande gäller det först att utvälja de strandområden, som äro i behov av skydd. 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. För sålunda utvalda områden har länsstyrelsen att meddela förordnande enligt förevarande paragraf. De hittills vunna erfarenheterna av den provisoriska lagens tillämpning visa att vidsträckta 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 såsom redan antytts 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 tomtköparensynpunkt starka skäl tala härför och de allmänna intressena icke otillbörligt eftersättas.

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 bortledande 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 befinnas önskvärt 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.

Förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning och jämförliga åtgärder

Såsom tidigare nämnts har utredningen funnit skäl föreslå en utvidgning av den i den provisoriska lagen åt länsstyrelserna inrymda rätten att meddela förbud inom strandområden. Utom uppförande av byggnad skall även schaktning, fyllning, trädfällning och därmed jämförlig åtgärd, som hindrar eller avsevärt försvårar att området av allmänheten användes för bad och friluftsliv, kunna förbjudas. 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 där- om 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.

Med hänsyn till vad nu sagts har det synts utredningen önskvärt att länsstyrelserna skola kunna meddela förbud mot att ifrågavarande åtgärder vidtagas inom sådana strandområden, som avses i förslaget. Liksom i fråga om uppförande av byggnad böra dock vissa i det följande närmare angivna begränsningar stadgas i länsstyrelsernas möjlighet att meddela förbud. Särskilt omfattande blir, såsom framgår av det följande, inskränkningen beträffande trädfällningsförbudet. Förbud kan avse en eller flera av de ifrågavarande åtgärderna, alltefter vad länsstyrelsen finner erforderligt. Om förbudet anses böra omfatta även någon med schaktning o. s. v. jämförlig åtgärd, bör denna närmare beskrivas i förordnandet, så att en jordägare icke lämnas i ovisshet om gränserna för sin rätt att nyttja fastigheten.

Begränsningar i möjligheten att meddela förordnande enligt 1 §

I paragrafen har stadgats att länsstyrelsens förordnande får avse land- och vattenområde inom ett avstånd av högst 300 m. från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. En liknande begränsning gäller för förordnande om byggnadsförbud enligt den provisoriska strandlagen.

Beträffande denna s. k. 300-metersregel förelåg vid tillkomsten av den

provisoriska lagen ganska stor meningsskiljaktighet. Sålunda hävdades, såväl att maximiavståndet 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 maximi-gränsen. Å andra sidan synas emellertid ej heller skäl föreligga att höja gränsen eller att helt borttaga densamma. För markägarna innebär det en viss trygghet att en dylik övre gräns finnes, bortom vilken de icke behöva räkna med möjligheten av strandlagsförbud. Utredningen har alltså kommit till den uppfattningen att den nuvarande gränsen bör bibehållas oförändrad. Härvid utgår utredningen ifrån att tillvaron av en regel om största bredd icke heller i fortsättningen skall medföra att hela denna bredd tages till utan närmare undersökning. Förbudsområdena böra över huvud icke göras onödigt breda.

Ytterligare ett par begränsningar i fråga om tillämpningsområdet för förevarande paragraf ha föreslagits. Förordnande 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. Förordnande skall ej heller utgöra hinder för uppförande av byggnad eller vidtagande av annan åtgärd, därest byggnaden eller åtgärden erfordras för försvaret, jordbruket, fisket, skogs-skötseln eller den allmänna samfärdseln.

De nu nämnda undantagen överensstämmer 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 framställt 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 avsåge 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 utfärda tätbebyggelseförbud samt meddela förbud enligt strandlagen. För sådana avstyckningsplaneområden, 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 det samma undergår planläggning av angivet slag.

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 avser såväl bostads- som ekonomibyggnader. Att en byggnad erfordras för jordbruket, fisket eller skogsskötseln innebär att den skall vara omedelbart avsedd och behöflig 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 bestämmingar 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.

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. Ett enligt strandlagen meddelat förbud mot trädfällning synes huvudsakligen få betydelse såsom ett medel att hindra ren vandalisering utan skogligt-ekonomiskt syfte.

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 emellertid, såsom tidigare nämnts, 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.

Ändring av fastighetsindelningen inom förbudsområde

Såsom framgår av det föregående (s. 59) syfta nuvarande regler om *avstyckning* bl. a. till 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).

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 understrukit 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 flera gånger förut nämnda allmänna bestämmelserna i 19 kap. jorddelningslagen och 5 kap. fastighetsbildningslagen. Dessa bestämmelser torde, såsom departementschefen framhållit vid tillkomsten av den provisoriska lagen och på sätt som i övrigt närmare framgår av det följande, medföra tillräckliga garantier för att syftet med strandlagstiftningen icke kommer att motverkas genom avstyckning.

Strandlagstiftningen avser att trygga allmänhetens möjligheter att inom särskilt betydelsefulla rekreationsområden utöva allemansrätten. Om en bostadsbyggnad uppföres medför detta att allemansrätten får vika inom ett större eller mindre område kring byggnaden. Den närmast omgivande marken blir nämligen då att anse såsom tomt och kan med hänsyn härtill icke längre tjäna det allmänna friluftslivets intressen. Byggnadsförbudet åsyftar i första hand att hindra att mark, som har särskilt värde för befolkningens kontakt med naturen, omvandlas till tomt. Även uppförande av andra byggnader än boningshus kan skada de ifrågavarande allmänna intressena genom att byggnaderna inkräkta på det område, där allmänheten eljest ägt rätt att röra sig. Byggnader av alla slag kunna vidare förläggas

så att de avstänga för friluftslivet lämpliga och betydelsefulla färdleder inom ett strandområde. Byggnadsförbudet åsyftar att skydda allemansrättens utövning även mot hinder i nu nämnda hänseenden.

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 de tidigare (s. 83) anförda 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 överhuvud 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 ansökningen 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.

Såsom departementschefen framhållit (se ovan s. 83) torde i många fall länsstyrelsen äga möjlighet att med stöd av bestämmelserna i 19 kap. 13 § 3 mom. jorddelningslagen eller 5 kap. 8 § 2 mom. fastighetsbildningslagen utfärda särskilda anvisningar för avstyckningsverksamheten inom förbudsområde. Anvisningar av denna art torde dock i regel endast kunna innehålla sådana allmänna riktlinjer, som enligt vad strandutredningen nyss anförte (s. 84—85) böra vara vägledande för fastighetsbildningen inom varje område, för vilket ett byggnadsförbud av förevarande slag meddelats. Länsstyrelsen synes därför enligt utredningens mening endast undantagsvis, när särskilda förhållanden föreligga, ha anledning att överväga huruvida ett närmare angivande av byggnadsförbudets syfte kan anses möjligt och nödigt.

Fastighetsindelningen inom ett förbudsområde kan komma att ändras även genom annan förrättning än avstyckning, i första hand genom *laga skifte* eller *ägoutbyte*. Med visst undantag, varom här icke är fråga, saknar *jorddelningslagen* beträffande sådana förrättningar uttryckligt stadgande att hänsyn skall tagas till de särskilda föreskrifter, som på grund av fastställda planer eller särskilda bestämmelser må gälla beträffande markens bebyggande. Vad angår mark som kan få betydelse i detta sammanhang, upptager *fastighetsbildningslagen* endast i fråga

om laga skifte stadgande i sådant hänseende. 6 kap. 9 § sistnämnda lag innehåller sålunda föreskrift av innebörd att vid laga skifte inom område, för vilket finnes fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan eller för vilket på annan grund gälla särskilda bestämmelser i fråga om markens bebyggande, ägolott icke må utläggas så att områdets ändamålsenliga bebyggande försvåras eller syftet med bestämmelserna eljest motverkas. Utom i fråga om tomtindelad mark, som ju icke kan bli aktuell i detta sammanhang, må emellertid enligt 6 kap. 11 § fastighetsbildningslagen laga skifte icke äga rum å fastighet eller område, som på grund av läge eller beskaffenhet företrädesvis ägnar sig till byggnadsplats. Av den officiella statistiken framgår, att laga skifte enligt nämnda lag företages i ytterligt ringa utsträckning. Därtill kommer, att de få skiften som äga rum i regel avse enbart att utbryta andelar i områden, som äro samfällida för flera fastigheter. Med hänsyn till vad nu anförts torde det icke vara erforderligt att gå in på frågan i vad mån byggnadsförbud avseende visst strandområde på grund av den anförda regeln i 6 kap. 9 § fastighetsbildningslagen bör påverka handläggningen av laga skifte enligt denna lag.

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 avhjälptes 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 utarbeta 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.

2 §.

Även genom andra än de i 1 § nämnda åtgärderna kan en markägare göra allemansrätten verkningslös inom ett visst område. Av stor praktisk betydelse är härvid att han genom uppsättande av stängsel faktiskt kan hindra tillträde för allmänheten till mark, där den eljest ägt utöva rätten. En sådan åtgärd innebär ej att allemansrätten upphör inom det inhägnade

området; om någon kan taga sig över stängslet eller på annat sätt bereda sig tillträde till området, har han rätt att vistas där.

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 förlägges 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 markremsa 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 nätstängsel, 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.

I avdelning V av betänkandet har nämnts 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.

Strandutredningen anser att förbud mot uppsättande inom strandområdena av stängsel, som ej tillåta passage, icke bör stadgas. Med hänsyn till att behov av stängsel föreligger i en mängd fall — en del av dem har an-

givits å s. 69 här ovan — måste ett sådant förbud 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. Förevarande paragraf innehåller bestämmelse här-om. Med genomgång bör jämsställas anordning för att möjliggöra passage över stängsel.

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 allemansrättens karaktär åsyftas 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 istandsätta passagen, och om ej detta föreläggande efterkommes bör utmätningsmannen kunna föranstalta om åtgärdens företagande.

Under diskussionen kring den provisoriska strandlagen har 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 blevo lidande härav ha därför påyrkats.

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

Frågan om åtgärder för att motverka nedskräpning i naturen har behandlats av tidigare utredningar. Fritidsutredningen gjorde på sin tid en undersökning angående arten och omfattningen av den skadegörelse i skog och mark och de andra olägenheter som orsakas av friluftsfolket. En länsvis gjord sammanställning av uppgifter härom finnes intagen i fritidsutredningens betänkande (SOU 1940:12 s. 55 ff) med förslag angående inrättande av fritidsreservat. Tidigare (s. 62 och 64) har omnämnts att fritidsutredningens förslag till strandlag (SOU 1938:45) och naturskyddsutredningens förslag till naturskyddslag (SOU 1951:5) innehålla bestämmelser om förbud mot nedskräpning samt om möjlighet för länsstyrelse att förelägga den, som vållat nedskräpning, att iordningställa området. I ett år 1944 av ordningsstadgeutredningen avgivet betänkande (SOU 1944:48) med förslag till allmän ordningsstadga m. m. föreslås vidare bestämmelser om förbud mot nedskräpning såväl inom tätbebyggda samhällen som å den egentliga landsbygden. För landsbygden skulle gälla förbud mot att utomhus bortkasta eller kvarlämna papper, fruktskal, glas eller dylikt under sådana förhållanden att vantrevnad eller risk för skada å person eller egendom därigenom uppkomme för allmänheten. Detta förslag har icke lett till lagstiftning. — För närvarande pågår översyn av 1868 års ordningsstadga för rikets städer genom särskilt tillkallade sakkunniga. I direktiven för dessa har uttalats, att det syntes lämpligt att utbygga en ny ordningsstadga med en särskild avdelning föreskrifter för den egentliga landsbygden.

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 avvidan 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 här nämnda 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.

4 och 5 §§.

Inledning

Genom att länsstyrelsen i enlighet med 1 § av den föreslagna lagen förbjuder uppförande av byggnad eller vidtagande av annan åtgärd inom ett strandområde kan under vissa förhållanden skada uppkomma för markens ägare eller annan rättsinnehavare med avseende å denna. Skadan består i ekonomisk förlust till följd av att marken icke kan användas på ett så inkomstbringande sätt som eljest varit möjligt. Förevarande två paragrafer reglera rätten för markägare och andra sakägare till gottgörelse för sådan skada. Någon ersättning för att allmänheten får vistas inom de strandområden, som lagen avser, kan helt naturligt icke ifrågakomma. Allmänheten har redan denna befogenhet, som utgör en bland de många inskränkning-

arna i markäganderätten. Härutinnan innebär alltså strandlagen ingen förändring.

Frågan om gottgörelse i anledning av föreläggande enligt 2 § att anordna genomgång i stängsel behandlas under 8 § här nedan.

Direktiven för utredningen

I utredningsdirektiven framhåller departementschefen, att ett spörsmål av särskilt stor betydelse vid utredningen bleve frågan om förutsättningar för att ägare av mark, som berördes av den ifrågasatta lagstiftningen, skulle få ersättning härför.

Beträffande ersättningsfrågan anförde departementschefen vidare i direktiven:

Enbart den omständigheten, att marken faller under ett byggnadsförbud, kan tydligen icke bilda tillräcklig grund för ett ersättningsanspråk, eftersom det bör finnas möjlighet att erhålla dispens från förbudet. Om sådan dispens vägras, kan det emellertid uppstå ett men för markägaren. Frågan blir då, om och i vad mån det bör tillerkännas honom ersättning härför. Under förarbetena på den provisoriska lagen ha framkommit vissa synpunkter på denna fråga, vilka lämpligen kunna tjäna som utgångspunkt för utredningen. Det har sålunda framhållits såsom naturligt och överensstämmande med likartade fall i gällande rätt, att markägaren ej skall kunna göra gällande anspråk på ersättning för annat men än sådant som varit av viss större betydelse. Därjämte har jag understrukit angelägenheten av att den blivande utredningen skulle kartlägga och undersöka olika fall samt om så befunnes möjligt och befogat, söka differentiera dessa i ersättningshänseende. Det kan sålunda visa sig motiverat att skilja mellan å ena sidan den situation som föreligger, då någon förvärvat en större fastighet för att framdeles stycka den i strandtomter, samt å andra sidan det fall, att någon köpt en tomt inom ett strandområde i avsikt att för egen räkning bebygga den, men av någon anledning, t. ex. på grund av gällande byggnadsrestriktioner, icke fullföljt denna avsikt. Mellan dessa fall och vid sidan av dem kunna givetvis många olika lägen tänkas föreligga. Även andra slags principer för att åstadkomma en differentiering mellan olikartade fall kunna självfallet tänkas. En metod, som också diskuterats under den provisoriska lagens förarbeten, består i att i ersättningshänseende skilja mellan utebliven spekulationsvinst och verkligan liden förlust.

En annan omständighet, vilken i detta sammanhang synes vara av stor betydelse, är tidpunkten för förvärvet. Det bör övervägas, om sådana förvärv som skett efter den provisoriska strandlagens ikraftträdande eller eventuellt någon ännu tidigare tidpunkt (t. ex. då departementspromemorian remitterades eller propositionen framlades) och som icke äro av familjerättslig natur skola kunna berättiga till ersättning. Det bör också undersökas, om man bör genomföra en sådan ordning att endast ersättningskrav, som framställts inom viss tid efter det att byggnadsförbud för området utfärdats, skola beaktas. Utredningen bör vidare upptaga frågan, vem som skall gälda ersättning — stat eller kommun eller båda i förening — samt, därest ersättningen helt eller delvis finnes böra utgå av statsmedel, framlägga förslag till medelsanvisning för ändamålet. Slutligen måste det också utredas, i vilken ordning ersättningskraven skola prövas. Skäl synas tala för att lägga denna uppgift på de nyinrättade expropriationsdomstolarna.

På sätt jag i nyssnämnda proposition framhållit, får utredningen närmare pröva i vad mån ersättning skall utgå för det men, markägaren kan ha lidit genom ett byggnadsförbud som meddelats med stöd av en provisorisk lagstiftning.

Inlösnings- och ersättningsbestämmelser i byggnadslagen och lagen om allmänna vägar

Såsom tidigare framhållits är det i och för sig möjligt att genom planläggning enligt byggnadslagen anordna en reglering av strandbebyggelsen i syfte att tillgodose allmänhetens behov av fritidsområden. Det planinstitut, som kan användas för en sådan reglering, såvitt avser glesbebyggelse, är fastställd generalplan. Genom generalplan lokaliseras vidare tätbebyggelsen till bestämda områden. Den närmare planregleringen av tätbebyggelse sker genom stadsplan och byggnadsplan.

Tidigare har anförts, att planläggning är ett omständligt, tidskrävande och kostsamt medel att vinna en bebyggelse reglering, vilket därför av praktiska skäl icke lämpar sig enbart för en reglering med så begränsat syfte som att skydda stränderna mot olämpligt byggande. Där emellertid av andra skäl en planläggning är påkallad, kan vid denna erforderligt strandskydd ordnas.

Byggnadslagens planbestämmelser och det av utredningen föreslagna regleringsförfarandet med särskilda strandförbud äro alltså i viss mån alternativa. Upprättandet av t. ex. en generalplan, i vilken strandområden undantagas från bebyggelse, kan i vissa fall vara lämpligare än att utfärda förbud enligt strandlagen. Det kan också förhålla sig så, att efter det förbud meddelats med stöd av strandlagen, det befinnes lämpligt att ett visst förbudsområde intages i detaljplan; i sådant fall blir för detta område strandlagsförbudet onödigt.¹ Med hänsyn till det samband byggnadslagens planbestämmelser alltså äga med förbudsbestämmelserna i den föreslagna strandlagen, bör det vid försök att utforma en ersättningsregel i strandlagen vara av intresse att undersöka vilka bestämmelser om gottgörelse till markägaren, som äro knutna till de olika planinstituten i byggnadslagen.

Beträffande generalplan finnas bestämmelserna i 21 och 22 §§ byggnadslagen, av vilka den förra paragrafen behandlar inlösen och den senare ersättning för intrång. Lagrummen avse generalplan i stad men äga, jämlikt 88, 90 och 104 §§, motsvarande tillämpning beträffande generalplan i stadsliknande samhällen och å landet i övrigt. 21 och 22 §§ lyda:

21 §. Skall mark enligt fastställd generalplan användas för annat ändamål än enskilt bebyggande och kan markens ägare till följd härav nyttja marken allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, vare staden skyldig att lösa marken.

¹ Enligt 1 § tredje stycket av den föreslagna strandlagen skall i ett sådant fall strandlagsförbudet förlora sin verkan inom området i fråga.

Frågan huruvida lösningsplikt föreligger skall bedömas efter den fastighetsindelning som gällde vid tiden för generalplanens fastställande, med de ändringar av indelningen som skett för planens genomförande.

22 §. Får mark enligt fastställd generalplan icke användas för annan glesbebyggelse än för jordbrukets, fiskets, skogsskötselns och därmed jämförligt behov, och kan markens ägare till följd härav nyttja marken allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, vare markens ägare berättigad till ersättning av staden för den skada som han härigenom lider. Samma lag vare om innehavare av sådan nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken som upplåtits innan planen fastställdes.

Ersättningen skall, om förbudet är tidsbegränsat, bestämmas att utgå med visst årligt belopp, med rätt för såväl staden som markens ägare eller annan sakägare att erhålla omprövning vid ändrade förhållanden eller vid förlängning av giltighetstiden för bestämmelsen. Vad i fråga om ersättningen avtalats eller uppenbarligen förutsatts skola gälla mellan staden och sakägare gälle jämväl mot den som efter planens fastställande förvärvat sakägarens rätt till marken.

Vid bedömandet av frågan huruvida ersättningsplikt föreligger skall vad i 21 § andra stycket stadgas äga motsvarande tillämpning.

Beträffande s t a d s p l a n finnas i byggnadslagen regler om lösningsrätt och lösningsskyldighet för staden eller kommunen men däremot icke någon bestämmelse om intrångsersättning. Stads lösningsskyldighet regleras av 48 §, vilken jämlikt 88, 90 och 106 §§ har motsvarande tillämpning i fråga om stadsplan i stadsliknande samhällen och å den rena landsbygden. Regeln är att därest mark enligt stadsplanen skall användas för annat ändamål än enskilt bebyggande och markens ägare till följd härav kan nyttja marken allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, är staden skyldig att lösa marken. När ett år förflutit från tomtindelningens fastställande, åligger lösningsplikt staden även beträffande tomtedel som ägaren kan nyttja allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens värde. Frågan huruvida lösningsplikt föreligger skall bedömas efter den fastighetsindelning som gällde vid tiden för stadsplanens antagande, med de ändringar av indelningen som skett för planens eller för tomtindelningens genomförande.

I b y g g n a d s p l a n kan bestämmas att mark skall användas till väg eller annan allmän plats. I vissa fall (112 och 113 §§ byggnadslagen) är ägaren skyldig att utan ersättning upplåta sådan mark. I andra fall är han berättigad till ersättning. I 116 § byggnadslagen, vilket lagrum avser byggnadsplan å landsbygden men jämlikt 76, 88 och 90 §§ äger motsvarande tillämpning beträffande byggnadsplan i stad och stadsliknande samhälle, regleras ersättningsrätten. Principen är densamma som i 22 §. Kan ägaren till följd av att marken enligt planen skall användas till väg eller allmän plats nyttja marken allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, är han berättigad till ersättning för den skada han härigenom lider. Detsamma gäller om innehavare av sådan nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken som upplåtits innan byggnadsplanen fastställdes. Ersättning skall bestämmas att utgå med visst årligt belopp.

Omprövning av beloppet kan ske i likhet med vad fallet är enligt 22 §. Vad i fråga om ersättning avtalats eller uppenbarligen förutsatts skola gälla mellan den ersättningsskyldige och sakägare skall gälla jämväl mot den som efter byggnadsplanens fastställande förvärvat sakägarens rätt till marken. Frågan huruvida ersättningsplikt föreligger skall bedömas med hänsyn till den fastighetsindelning som gällde vid tiden för byggnadsplanens fastställande, med de ändringar av indelningen som skett för planens genomförande.

Frågan huruvida inlösnings- eller ersättningsskyldighet föreligger i anledning av planläggning enligt byggnadslagen beror alltså av en jämförelse mellan å ena sidan den möjlighet till utnyttjande av den ifrågavarande marken, som finnes trots inskränkningarna genom planläggningen, och å andra sidan markens värde vid tiden för planläggningen. Står utnyttjandemöjligheten i uppenbart missförhållande till värdet, skall marken lösas eller ersättning för intrånget utgå.

Samma regel om inlösnings- eller ersättningsskyldighet gäller även vid ett speciellt förbud enligt byggnadslagen utan samband med planläggning. Enligt 81 och 82 §§ må ej nybyggnad företagas eller varuupplag, materialgård eller ljusanordning inrättas om därigenom hinder för försvaret eller luftfarten skulle uppstå. I 83 § stadgas, att därest markens ägare till följd av förbudet kan nyttja marken allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, är han berättigad till ersättning för den skada han härigenom lider. Kan marken av nämnda orsak överhuvud ej användas för enskilt bebyggande och kan ägaren till följd härav nyttja marken allenast på sätt nyss sagts, är han berättigad påfordra att marken lösas. Även enligt 83 § jämställas innehavare av begränsad sakrätt med ägaren och stadgas att överenskommelse om ersättning är bindande mot senare förvärvare av fastigheten eller av sakrätt i avseende å denna.

Den nu nämnda regeln om avvägning mellan värde och möjlig användning är hämtad från 1931 års stadsplanelag, där den förekommer i 28 §. Vid överföring till byggnadslagen har den dock, såsom nedan skall angivas, undergått saklig ändring på en punkt. 28 § stadsplanelagen behandlade stadens lösningsplikt beträffande mark ingående i stadsplan eller stomplan. Någon skyldighet för staden att — utan att inlösning skedde — utgiva ersättning för intrång i anledning av planläggning fanns icke enligt stadsplanelagen. I 28 § stadgades, att därest i stadsplan eller stomplan bestämts att mark skulle användas för annat ändamål än enskilt bebyggande och markens ägare till följd härav kunde nyttja marken allenast på sätt som stode i uppenbart missförhållande till markens värde, skulle staden vara skyldig att lösa marken. Då ett år förflutit från tomtindelnings fastställande, ålåg staden lösningsplikt jämväl beträffande tomtedel, som ägaren ej kunde nyttja på annat sätt än nyss nämnts. Vid bedömandet av frågan huruvida lösningsplikt föreläge skulle hänsyn tagas till den fastighetsindel-

ning, som gällde vid tiden för stadsplanens eller stomplanens antagande med de ändringar däri som skett för planens genomförande.

Rörande innebörden av 28 § lämnas vissa upplysningar i förarbetena till stadsplanelagen. Sålunda yttrade den kommitté, som upprättat förslag till lagen, bl. a. följande angående inlösnings skyldigheten:

Frågan, huru stads inlösningsplikt rätteligen bör bestämmas, är en av de svåraste inom stadsplanelagstiftningen. Väsentligen beror detta därav, att svaret ej står att härleda ur enbart rättsliga grunder utan måste bestämmas av vad som kan i detta hänseende finnas skäligt och billigt. Då stadsplan och tomtindelning läggas över en fastighet, medför detta för jordägaren såväl olägenheter som fördelar, de förra beroende därav, att marken ej får bebyggas med samma frihet som förut, fördelarna härflytande ur det högre värde, byggnadsmarken får såsom tomtmark inom stadsplanlagt område. Det gäller då att finna en anordning, som rimligt och skäligt avväger olägenheter och fördelar, så att jordägaren visserligen icke får dragas med olägenheter utan motsvarande fördelar men ej heller tillskyndas oförtjänt vinst på samhällets bekostnad. — — —

Även om stadsplan och tomtindelning läggas över en fastighet, kan ägaren i regel under längre eller kortare tid utan hinder av byggnadsförbuden tillgoda göra sig fastigheten på samma sätt som förut eller på annat sätt, som i skälig grad tillgodoser hans ekonomiska intresse. Så länge så kan ske, finnes ingen anledning att ålägga staden plikt att lösa. Stadens lösningsplikt skall skydda jordägaren mot direkt förlust till följd av byggnadsförbuden, icke bilda underlag för spekulation i stadsjord.

I den mån stadens utveckling fortskrider genom byggnadsverksamhetens utsträckning till nya områden, utläggning av nya gator, inlösen och bebyggande av tomtdelar o. s. v. inträda emellertid nya förhållanden, som kunna inverka på möjligheten att utnyttja en fastighet. Om en del av fastigheten tages i anspråk för stadsplans eller tomtindelningens genomförande, kan detta utgöra hinder för återstående delens användning såsom förut och nödvändig göra en omläggning av sättet för dess utnyttjande. Därvid kan det befinnas, att del av fastigheten, som ej får bebyggas, till följd härav varder för ägaren relativt onyttig, och staden bör då vara pliktig inlösa sådan mark. — — —

I allmänhet torde det vara antagligt, att stadens inlösningsplikt ej skall behöva inträda, förrän del av en fastighet faktiskt tages i anspråk för stadsplans eller tomtindelningens genomförande, d. v. s. då del av fastigheten såsom gatumark övergår i stadens ägo eller såsom tomtmark inlöses av granne och förenas med hans tomt eller utnyttjas till självständigt bebyggande enligt stadsplanen. Detta kan emellertid icke uppställas såsom allmängiltig regel. Otvivelaktigt förekomma fall, då redan stadsplanens eller tomtindelningens befintlighet jämte därmed sammanhängande byggnadsförbud kunna hindra en fastighets behöriga utnyttjande. Om en för jordbruksändamål använd fastighet, som helt eller delvis inlagts i gatumark, för sitt fortsatta utnyttjande behöver nya ekonomibyggnader, eller om trång tomt, som är belägen mellan två andra trånga tomter, blivit genom ändring i tomtindelningen uppdelad på dessa senare eller om husen å en genom ändring i stadsplan styckad tomt kräva reparation eller ändring, som är att hänföra till nybyggnad, samt i ena eller andra fallet gällande byggnadsförbud lägger hinder i vägen för en åtgärd, som är nödig för fastighetens fortsatta utnyttjande på ekonomiskt rimligt sätt, kan det otvivelaktigt med fog ifrågasättas, att staden skall lösa.

Kommittén håller alltså före, att stadens plikt att lösa mark bör göras beroende av en för varje särskilt fall verkställd prövning, huruvida den mark, om vars

inlösen påstående framställles, tillsvidare kan av ägaren på skäligt sätt utnyttjas annorlunda än till bebyggande. Besvaras denna fråga nekande, bör staden vara pliktig lösa, utfaller svaret jakande, får ägaren tillsvidare åtnöjas med att utnyttja sin mark utan att bygga därå. I sistnämnda fall får avvisandet av lösningsanspråket givetvis icke betraktas som definitivt. När förhållandena ändrats, äger han åter upptaga detsamma, och intet hinder möter för bifall därtill, om nya förhållanden därtill föranleda.

Vid en sådan prövning bör uppenbarligen utgångspunkten vara en fastighets ägoområde, sådant det var, då stadsplanen antogs av stadsfullmäktige. Den, som sedermera köper exempelvis ett i gatumark ingående stycke av fastigheten, bör icke rimligtvis kunna göra anspråk på, att staden skall lösa denna mark, därest säljaren, om han haft marken kvar, kunnat utnyttja den i sammanhang med övriga delar av fastigheten och sålunda icke ägt påfordra dess inlösen. En annan utgångspunkt för prövningen skulle lämna fältet öppet för allehanda illojala spekulationer i stadens lösningsskyldighet. Men däremot bör hänsyn tagas till sådana förändringar i ägoområdet, som faktiskt innebära ett genomförande, helt eller delvis, av stadsplanen, resp. tomtindelingen. — — —

Med bestämningen att fastighet eller del av fastighet skall kunna trots byggnadsförbuden av ägaren »på skäligt sätt utnyttjas» avser kommittén att uttala, att marken i fråga skall kunna, utan att nybyggnad därå sker, användas på ett sådant sätt, som ur ekonomisk synpunkt icke står i uppenbart missförhållande till markens värde. — — — Möjligheten av markens utnyttjande på ett ekonomiskt rimligt sätt bör bedömas efter förhållandena i varje särskilt fall med hänsyn tagen till markens läge och beskaffenhet, om den ligger isolerad, omgiven av andras tomter eller tomtdelar, eller sammanhänger med annan ägaren tillhörig mark och kan utnyttjas i sammanhang med denna, om den lämpar sig till upplagsplats, trädgårdsskötsel, jordbruk eller annat dylikt. Allenast den omständighet, att ägaren tilläventyrs skulle kunna göra vinst genom markens bebyggande, bör i ifrågavarande hänseende ej tilläggas avgörande betydelse. Visar undersökningen, att marken kan få annan användning, som ej står i uppenbart missförhållande till dess värde, finnes icke tillräcklig anledning ålägga staden lösningsplikt.

I samband med riksdagsbehandlingen år 1931 av propositionen (nr 79) med förslag till stadsplanelag väcktes en motion (nr 395), vari yrkades att 28 § måtte erhålla sådan lydelse, att staden vid stomplans uppgörande i större utsträckning säkerställdes mot inlösningsplikt. I motionen anfördes bl. a., att det vid stomplans upprättande gällde att tillgodose, även för långt framtida behov, erforderliga områden till parker, planteringar, allmänna byggnader och dylikt. Genom planens upprättande och anläggande av vägar m. m. ökade värdet å marken. Det bleve en relativt lätt sak för den enskilde ägaren att bevisa, att avkastningen av marken vid t. ex. jordbruksdrift stode i uppenbart missförhållande till markens värde om den finge användas för bebyggande. Orsaken till detta mervärde vore dock att stomplanen upprättats. Härigenom tvingades staden att till högt pris inlösa mark, som den icke förrän i en mer eller mindre avlägsen framtid hade något behov av, men som genom de av staden vidtagna åtgärderna erhållit det mervärde som ålade staden lösningsplikt.

Första lagutskottet avstyrkte bifall till motionen. Utskottet åberopade vissa av kommitténs här förut intagna uttalanden samt anförde att av

dessas tydligt framginge, att de i motionen yppade farhågorna icke vore grundade. För ägare av större fastigheter, som inginge i stomplan, torde enligt utskottets mening förhållandena endast sällan kunna gestalta sig så, att lösningsplikt inträdde för staden. I regel torde tiden då vara inne för områdets intagande i stadsplan. Skulle däremot en mindre tomtplats, som av ägaren var ämnad att bebyggas, enligt stomplanen användas till gata, syntes det utskottet rimligt att staden förklarades pliktig lösa denna tomtplats.

Vid sin tillkomst ansågs alltså regeln i 28 § stadsplanelagen icke komma att medföra inlösningsskyldighet i större utsträckning. I tillämpningen synes regeln ej heller ha haft sådan verkan. Den har allmänt uppfattats såsom varande tämligen sträng gentemot markägarna. De fall, då inlösnings-skyldighet ålagts, torde så gott som alltid ha varit sådana, då jordbruksjord till följd av att bebyggelse i trakten blivit aktuell tagit åt sig ett relativt högt tomtvärde och därför på grund av byggnadsförbudet kunnat användas endast på ett sätt som stått i uppenbart missförhållande till värdet. Särskilt synas stränga krav ha uppställts på bevisning om efterfrågan på byggnadsmark i grannskapet och om bebyggelsens utveckling där. Några fall ur högsta domstolens praxis äro i detta hänseende belysande. Fallen avse dock tillämpning av 1931 års stadsplanelag, icke den nu gällande byggnadslagen. I rättsfallet NJA 1937:637 ålades lösningsplikt beträffande ett visst område, enär detta med hänsyn till dess från fastigheten i övrigt avskilda läge och omständigheterna i övrigt, särskilt den omfattning vari kringliggande mark blivit bebyggd, kunde av ägaren begagnas allenast på sätt som stode i uppenbart missförhållande till dess värde. I fallet NJA 1943:725 avslogs ett yrkande att staden skulle förklaras skyldig lösa vissa områden ingående i stadsplan. Motiveringen härför var att det av utredningen framginge att endast ringa bebyggelse funnes å de ifrågavarande fastigheterna och därintill gränsande mark och att efterfrågan på byggnadstomter där, såvitt visats, icke haft sådan omfattning och ej heller eljest sådana omständigheter förebragts att det måste antagas, att en väsentlig del av fastigheterna skulle varit tagna i anspråk för byggnadsändamål, därest byggnadsförbudet icke funnits. I rättsfallet NJA 1949:780 voro parterna desamma som i 1943 års fall. Fastighetsägaren yrkade att staden skulle förpliktas lösa ett större område, vilket enligt stadsplanen skulle ingå i park. Viss bevisning om efterfrågan på tomtmark i trakten förebragtes. Staden förklarade sig icke bestrida att den till inlösen ifrågasatta marken hade högre värde än det, varå markens användning för vanligt jordbruk lämnade skäligen avkastning. Det relativt höga markvärdet betingades emellertid ej av att marken vore aktuellt ägnad att exploateras genom bebyggelse, utan det utgjorde »det diskontomässiga nuvärdet» på det värde marken i en relativt avlägsen framtid kunde få för då lönande bebyggelse. Ett sålunda diskonterat värde kunde enligt stadens mening icke läggas till

grund för inlösningsskyldighet. Staden erinrade även om att skärpta bestämmelser gällde rörande byggnadstillstånd samt att icke heller efter det angränsande mark tomtindelats någon bebyggelse där ägt rum på sådana tomter som varit i samma ägares hand. Högsta domstolen ogillade yrkandet om inlösning med följande motivering: Vid bedömande huruvida byggnadsförbudet vore av beskaffenhet att grunda lösningsplikt för staden måste beaktas att den över ifrågavarande mark och dess närmaste omgivning lagda stadsplanen såvitt visats i allenast ringa om ens någon omfattning genomförts medelst bebyggelse, gators framdragande och andra dylika åtgärder samt att för närvarande avsevärt hinder för bebyggelse föreläge till följd av gällande bestämmelser om tillståndstvång för byggnadsarbete. Stadsplanen, i den utsträckning den förverkligats, medförde såvitt i målet framginge icke hinder för att den fastighet, till vilken parkområdet hörde, såsom dittills användes för jordbruk. Det vore visserligen ostridigt att den i fastigheten ingående marken hade högre värde än enbart ur jordbrukssynpunkt, men på grund av det sagda och då endast ett mindre antal tomter visats ha sålts, kunde det icke anses att till följd av stadsplanen ifrågavarande område för närvarande kunde nyttjas allenast på sätt som stode i uppenbart missförhållande till dess värde.

Den nu nämnda regeln i 28 § stadsplanelagen överfördes år 1947 till den nya byggnadslagen. En förändring av saklig innebörd i regelns avfattning vidtogs dock därvid, innebärande att det markvärde, mot vilket markens utnyttjande skulle jämföras, skulle vara det »tidigare» värdet. Härmed avses värdet vid den tidpunkt, då inskränkningen i bebyggelserätten inträdde. 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 det samma 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 lösnings skyldighet, beaktas. Med markens värde avsåges nämligen realvärdet.

Även i ett annat hänseende har den ifrågavarande ersättnings- och inlösningsregeln fått en ändrad innebörd med överföringen till byggnadslagen. Detta sammanhänger med den i 5 § denna lag fastslagna principen att mark icke får användas till tätbebyggelse med mindre den vid planläggning enligt lagen prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. Denna princip medför vittgående konsekvenser i fråga om markvärdet och inverkar följaktligen på tillämpningen av den nämnda inlösnings- och ersättningsregeln. Då enligt 5 § markägaren icke har någon generell rätt att använda marken för tätbebyggelse, blir han nämligen i allmänhet icke berättigad till gottgörelse av det allmänna för att han hindras att utnyttja marken på detta sätt.

Under förarbetena till byggnadslagen har dock för vissa fall menings- skiljaktighet yppats angående vilken inverkan regeln i 5 § har på mark- ägarens rätt till gottgörelse. I andra fall råder däremot enighet. Sålunda har till en början icke från något håll ifrågasatts att ersättning borde utgå till markägare för att han hindras att för tätbebyggelse exploatera mark som från sundhetssynpunkt, med hänsyn till samfärdseln, vattenförsörj- ning eller avlopp eller eljest från allmän synpunkt ej är lämpad för så- dan bebyggelse. Markägaren har ansetts icke rimligen kunna göra anspråk på ersättning för att han hindras att utnyttja sin mark på ett sätt som medför sociala missförhållanden eller ökade kostnader för det allmänna. Men även eljest torde enighet råda därom, att om i plan enligt byggnads- lagen fastslagits, att mark ej alls får bebyggas eller ej tätbebyggas, detta i regel icke kan medföra att ägaren gottgöres för förlusten av ett tätbyg- gelsevärde å marken. Ett undantag härifrån föreskrives i 162 § byggnads- lagen, enligt vilket stadgande vid prövning av fråga om lösnings- eller ersättningsplikt värdet å marken skall bestämmas med skälig hänsyn till det värde marken vid tiden för lagens ikraftträdande den 1 januari 1948 an- sågs ha enligt dittills tillämpade grunder. Även det värde som då tillmättes marken för tätbebyggelse kommer således i detta undantagsfall i betrak- tande. Ett annat undantag, som dock har mindre intresse i detta samman- hang, torde gälla i fråga om lösen av gatumark.

Vad som kan välla tvekan är emellertid huruvida tätbebyggelsevärde kan komma att ersättas vid inlösen av mark som ännu icke är planlagd.

Det mest praktiska exemplet på sådan inlösen torde vara expropria- tion enligt expropriationslagen. Om detta fall yttrade departementschefen vid lagrådsremissen av förslaget till byggnadslag, att begränsningen av markägarens rätt såvitt avsåge tätbebyggelse skulle iakttagas även vid till- lämpning av annan lagstiftning. Därest sålunda vid expropriation fråga

uppkomme om att ersätta mark efter dess värde för byggnadsändamål, skulle marken värderas med beaktande av alla de inskränkningar som funnes intagna i byggnadslagen.

Lagrådet uttalade, att den i 5 § byggnadslagen förutsatta värderregeln icke syntes kunna godtagas för såvitt den komme i strid med ekonomiska normer, som enligt sakens natur måste öva inflytande på fastighetsmarknaden. Om sålunda ett område vore beläget intill en tätort och övervägande skäl talade för att tätorten komme att utvidgas till att omfatta området på sådant sätt, att större eller mindre del därav måste komma att bli föremål för tätbebyggelse, syntes det uteslutet att hänsyn därtill icke toges vid frivilliga försäljningar av till området hörande mark redan innan frågan om planering av marken vore aktuell. Det förefölle likaså uteslutet att genom lagstiftning fastslå att den värdestegring, som vid en blivande planering med all säkerhet komme att konstateras, skulle vara helt reserverad för den, som vore ägare till marken vid tidpunkten för planläggningen. Tvärtom syntes uppenbart att man från det allmännas sida borde godtaga en värdestegring som på detta sätt, allt efter den större eller mindre sannolikheten av att tätbebyggelse skulle medgivas, så småningom inträdde i avbidan på planlägningsfrågans avgörande. Omfattningen av denna värdestegring finge för övrigt icke överdrivas. Med de föreslagna bestämmelserna borde någon sådan värdestegring överhuvud taget icke kunna uppkomma, när det vore fråga om mark, som från sundhetssynpunkt eller eljest från allmän synpunkt måste antagas aldrig kunna godtagas för tätbebyggelse, och värdestegringen i övrigt bliva relativt blygsam på grund av risken att marken med hänsyn exempelvis till försvars-, samfärdsels- eller naturskyddsförhållanden ej komme att få användas för tätbebyggelse eller att marken komme att för längre eller kortare tid undantagas från sådan bebyggelse. Det måste också antagas att om vid den första planläggningen marken icke funnes lämpad för tätbebyggelse, komme en av utsikten till sådan bebyggelse föranledd värdestegring att, såsom grundad på oriktig bedömning, falla bort i och med planläggningen. Lagrådet anförde vidare att även i andra liknande fall markvärdering måste ske i överensstämmelse med det sagda. I detta sammanhang nämnde lagrådet två fall, där en modifikation finge göras i principen att markvärderingen skulle ske under hänsynstagande till markens enligt byggnadsbestämmelserna tillåtna användning. Det ena fallet avsåg den situationen att i stadsplan en viss användning av mark fastslagits, men att utsikt föreläge att genom ändring av planen en för markägaren förmånligare användning skulle tillåtas. Utsikten härtill torde öva inverkan på markens värde, varför hänsyn borde tagas därtill vid en eventuell tvångsinlösen. Det andra fallet gällde mark som vid planläggning prövats lämpad för tätbebyggelse men ändå tills vidare undantagits från sådan bebyggelse. Den omständigheten, att i planen mark blivit avsatt till tätbebyggelse, vore naturligen ägnad att i den all-

männan marknaden medföra en faktisk värdestegring, och detta förhållande uteslötes ej endast av det faktum att marken tills vidare undantagits från tätbebyggelse.

I anledning av vad lagrådet anfört uttalade departementschefen endast att han vid remissen till lagrådet ej ansett sig böra framlägga något förslag till bestämmelser rörande den närmare regleringen av de värderingsfrågor, som berörts i lagrådets utlåtande, enär han förutsatte att dessa frågor skulle prövas i annat sammanhang.

Beträffande frågan om och i vad mån ersättning för förväntad tätbebyggelse skall utgå vid expropriation torde någon säkrare ledning för närvarande icke finnas än de här ovan återgivna uttalandena av lagrådet över förslaget till byggnadslag.

Såsom tidigare anmärkts innebär den vanliga inlösnings- och ersättningsregeln i byggnadslagen 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, inverkar således icke, då den i regeln föreskrivna jämförelsen verkställs. En annan sak är att då det gäller att för förbudsområdet fastställa dess möjliga användning hänsyn skall tagas till bl. a. en sådan omständighet som att ägaren kan nyttja det tillsammans med annan mark.

Om vid prövning enligt den ifrågavarande regeln befinnes, att staden eller kommunen är skyldig att lösa ett visst område, kommer emellertid, på grund av reglerna om bestämmandet av ersättningen härför, en viss hänsyn att tagas till sådan mark, som den berörda fastigheten innehåller utöver förbudsområdet. Dessa regler återfinnas i 7—10 §§ expropriationslagen, till vilka 137 § första stycket byggnadslagen hänvisar. Marklösen i sådant fall består nämligen av dels ersättning för den lösta marken (löseskilling), dels ersättning för skada och intrång, som genom inlösnings av en del av en fastighet tillfogas återstoden av densamma, dels ock skada i övrigt. Skada eller intrång å annan i fastigheten ingående mark än förbudsområdet ersättes emellertid endast i den mån detta men överstiger den nytta, som samma mark i annat hänseende kan få av inlösnings. Nyttan för den andra marken avräknas alltså icke på löseskillingen för det lösta området utan endast på en eventuell intrångsersättning för annan mark. — Vid ersättning jämlikt 22, 83 och 116 §§ byggnadslagen tages alls ingen hänsyn till nytta eller skada å annan mark än förbudsområdet.

Den redogörelse för reglerna om inlösnings och ersättning vid planläggning enligt byggnadslagen, som nu lämnats, torde lämpligen böra kompletteras med ett omnämnande av en annan i byggnadslagen förekommande regel, som avser att säkerställa markägare mot intrång genom förbud att

utnyttja marken på visst sätt. 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 fornlämningar 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 skälig 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.

Byggnadslagens ovannämnda regel om inlösning och ersättning i anledning av intrång vid planläggning har 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.

Naturskyddsutredningens förslag till naturskyddslag innehåller såsom tidigare (s. 64) anmärkts en bestämmelse om gottgörelse till markägare, nyttjanderättshavare m. fl. sakägare för intrång genom att ett område fridlysts såsom naturpark. Bestämmelsen, som intagits i 17 § av förslaget, innehåller att, därest genom fridlysning ägaren eller annan rättsinnehavare med avseende å fastigheten tillskyndas avsevärt men, skäligen ersättning därför skall givas samt att, om till följd av fridlysningen fastigheten kan nyttjas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, inlösen av fastigheten skall ske på ägarens begäran. Bestämmelsen utgör som synes en kombination av byggnadslagens två ovannämnda regler i å ena sidan 21, 22, 48, 83 och 116 §§ samt å andra sidan 86, 122 och 135 §§, av vilka den ena regeln förbehållits för ersättningsfallet och den andra för inlösningsfallet. I motiveringen till 17 § yttrar naturskyddsutredningen (betänkandet s. 94) angående ersättningsfallet:

Att den av utredningen i förevarande paragraf föreslagna ersättningsregeln utformats i anslutning till stadgandena i 86, 122 och 135 §§ byggnadslagen och icke i enlighet med stadgandet i byggnadslagens 22 §, sammanhänger med att sistnämnda paragraf uteslutande tager sikte på skada orsakad genom inskränkning i byggnadsrätten, medan genom fridlysning även annan skada kan tänkas uppstå. Medför fridlysningen endast inskränkning i rätten till glesbebyggelse, torde emellertid utredningens ersättningsregel komma att i sak innebära detsamma som regeln i 22 § byggnadslagen.

Utredningens förslag

Vid överbägande av vilka bestämmelser, som i strandlagen böra reglera rätten för markägaren att erhålla gottgörelse för intrång genom förbud enligt 1 §, har utredningen stannat för att föreslå att byggnadslagens regel i 22, 83 och 116 §§ i princip skall gälla. 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 tjugutal år använts för att reglera liknande förhållanden och har även efterbildats i lagen om allmänna vägar. Vid tillkomsten av byggnadslagen övervägdes icke att frånga 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.

Ett enligt 1 § av den föreslagna lagen meddelat förordnande innebär i princip allenast att uppförande av byggnad och vidtagande av vissa andra åtgärder inom det bestämda området lägges under kontroll av länsstyrelsen. Den närmare prövningen sker då ansökan göres om tillstånd att få vidtaga åtgärden. Någon rätt till gottgörelse bör följaktligen icke uppkomma förrän en dylik ansökan avslagits, helt eller delvis. Beslutet härom bör tydligen ha vunnit laga kraft innan ett anspråk på gottgörelse skall få framställas.

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. — Enligt utredningens mening bör gottgörelse ej utgå vid jämkning enligt strandlagen i fråga om byggnads placering. Vad angår byggnadsreglerande ingripanden enligt strand-

lagen bör alltså 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.

I sådana fall, då med hänsyn till terrängens beskaffenhet och andra omständigheter det allmänna friluftsintresset 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 ägområdets 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.

Av vad nu sagts torde framgå, att frågan om gottgörelse på grund av förbudet icke kan avgöras med hänsyn till blott själva förbudsområdet. Det är till en början klart att avseende måste fästas även vid sådan utanför förbudsområdet belägen del av fastigheten, som lider skada genom förbudet. Även nytta som uppkommer för mark i närheten av förbudsområdet måste beaktas. I sistnämnda avseende borde rent principiellt hänsyn tagas 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. Åtminstone borde — om förbudsområdet och det område som får nytta av förbudet tillhöra samma ägare — nyttan avräknas från skadan oavsett huruvida de båda områdena ingå 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 rönt 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 svårlosta intressekollisioner mellan innehavare av begränsade sakrätter i de skilda fastigheterna, kan den icke genomföras i strandlagen. Frågan om gottgörelse torde alltså böra lösas särskilt för varje fastighet, som drabbas av förbud enligt strandlagen.

Jämlikt byggnadslagens regel är, såsom förut sagts, frågan om ersättning eller inlösen på grund av förbud vid planläggning beroende av en jämförelse mellan användningsmöjlighet och värde, och denna jämförelse avser endast själva förbudsområdet. Regeln medger, att ägaren får gottgörelse för skada å förbudsområdet även om nytta uppstår för annan del av samma fastighet. Någon direkt utjämning mellan skada å förbudsområdet och nytta i form av värdestegring å annan mark äger alltså icke rum. Emellertid öppna expropriationslagen och byggnadslagen 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 medföra. Här kan erinras om möjligheten jämlikt 1 § 16. expropriationslagen att på ett tidigt stadium förvärva mark som erfordras för tätbebyggelse eller som behövs för upplåtelse med tomträtt, varigenom blivande värdestegring tillfaller det allmänna. Jämlikt 70 och 113 §§ byggnadslagen kan vidare, då stadsplan eller byggnadsplan lägges över område i en ägares hand, Kungl. Maj:t resp. länsstyrelsen förordna att mark som för områdets ändamålsenliga användning erfordras till gata, väg eller annan allmän plats utan ersättning skall upplåtas av markägaren, i den mån det med hänsyn till den nytta han kan förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter prövas skäligt. Även reglerna om skyldighet för tomtägare att utgiva gatumarksansättning och bidrag till gatubyggnadskostnad samt om s. k. ekonomisk zonexpropriation enligt 44 § andra stycket byggnadslagen äro motiverade av att för fastighetsägarna genomförandet av en plan medför fördelar, av vilka det allmänna rimligen bör bli delaktigt. Därest vid planläggning anses nödvändigt att undantaga ett område från enskilt bebyggande och detta undantagande inverkar på möjligheterna att utnyttja intilliggande mark, tages i praktiken sådan mark alltid med i planen. Därigenom sörjes för att samhället blir satt i tillfälle att enligt de nyss angivna bestämmelserna i byggnadslagen komma i åtnjutande av värdestegring å mark intill förbudsområdet.

Med hänsyn till vad nu sagts kan det icke anses strida mot de allmänna principer, på vilka byggnadslagstiftningen vilar, att i strandlagen låta nytta för viss mark avräknas å skada för annan, tillhörande samma fastighet. Då det för strandlagens vidkommande blir nödvändigt att vid avgörande av ersättningsfrågor låta jämförelsen mellan möjlig användning och värde omfatta även annan mark än själva förbudsområdet, innebär detta visserligen en viss skiljaktighet gentemot byggnadslagens motsvarande regel. Skillnaden synes dock främst vara av formell art. Principen — att det allmänna gentemot markägarens krav på gottgörelse för skada å viss mark till följd av bebyggelsereglering bör få tillgodoräkna sig nytta som regleringen medför för annan mark av samma fastighet — är densamma i båda lagarna; i fråga om medlen att genomföra principen skilja de sig däremot från varandra. Här kan vidare anmärkas 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.

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 inverkande omständigheter torde oftast angiva 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 omför-

mälda 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.

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.

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. Härvid har utredningen 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 penningvärdesförsämring. 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 ansökningen 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 ansökningen 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 exploateringsstillstånd, 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.

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 skälig hänsyn får tagas till ett före den 1 januari 1948 uppkommet tätbebyggelsevärde, bör förhållandet vara detsamma 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 till lagen.

Frågan huruvida gottgörelse skall utgå synes böra bedömas efter den fastighetsindelning, som gällde vid tiden för meddelandet av länsstyrelsens

förordnande enligt 1 §. Angående skälen härför må hänvisas till motive-
ringen för motsvarande stadgande i 21 och 22 §§ byggnadslagen. (Se s. 97
här ovan). För strandlagens del innebär denna regel, att man vid bedöm-
ning 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 med-
delades. Har efter denna tidpunkt men innan bedömningen verkställes,
exempelvis en avstyckning ägt rum från sistnämnda område av fastig-
heten, skall jämförelsen mellan utnyttjandemöjlighet och tidigare värde
avse de båda ifrågavarande områdena av fastigheten med inräknande jäm-
väl av den avstyckade delen.

Då det i en uppkommen fråga om gottgörelse gäller att fastställa den
användning marken kan få för bebyggelse, torde det ofta bli nödvändigt
att låta undersökningen avse den ifrågavarande marken i hela dess vidd.
Huruvida så bör ske beror emellertid på omständigheterna i det särskilda
fallet. Om förbudsområdet är litet i förhållande till den övriga mark av
fastigheten, vars utnyttjande påverkas av strandens friläggande, kan det
t. ex. vara tillräckligt att konstatera att åtminstone så stor bebyggelse kan
anordnas på mark intill förbudsområdet, att förbudet icke medför total-
förlust för ägaren. Är förbudsområdet större eller marken där särskilt
värdefull ur bebyggelsesynpunkt, måste undersökningen utsträckas längre.
Särskilt är att märka, att omfattningen av markägarens ansökan om till-
stånd att bygga icke är utslagsgivande i detta hänseende. Även om den
aktuella ansökningen blott avser tillstånd att bygga på ett ställe inom det
av länsstyrelsens förordnande omfattade området, kan det kanske finnas
anledning antaga att vid senare tillfällen ansökningar kunna göras som
gälla bebyggelse på andra platser inom området. Länsstyrelsens ställnings-
tagande till varje sådan ansökan kommer naturligen att påverkas av huru-
vida bebyggelse kan tillåtas på andra tänkbara platser. Eftersom länssty-
relsen vid sin prövning av en ansökan vidare icke kan underlåta att taga
hänsyn till vilka konsekvenser i ersättningshänseende, som ett avslag skulle
få, måste i sådant fall redan vid prövningen av den första ansökningen en
undersökning verkställas av hur bebyggelse lämpligen bör kunna anordnas
inom hela det av ett strandförbud berörda området, alltså i förekommande
fall även mark utanför själva förbudsområdet. Frågan bör utredas och
diskuteras mellan länsstyrelsens representant och markägaren. Den senare
erhåller härvid kännedom om det enligt länsstyrelsens mening lämpligaste
sättet att använda marken för bebyggelse. Han får reda på t. ex. i vilken
utsträckning länsstyrelsen påfordrar att det ifrågavarande strandområdet
hålles fritt från bebyggelse, var bebyggelse lämpligen kan anordnas i stran-
dens närhet, hur många tomter han kan beräkna att sälja utan att bebyg-
gelsen räknas som tät och planläggning alltså erfordras samt var och i

vilken omfattning han kan påräkna att få anordna tätbebyggelse. Diskussionen i dessa frågor tjänar till ledning såväl för länsstyrelsen som för markägaren. Därvid kunna olika meningar sammanjämkas, varigenom anspråk på gottgörelse undvikas. Det är såsom förut (s. 76) antytts en viktig uppgift för länsstyrelserna att på detta sätt reglera strandbebyggelsen icke blott genom förbud utan även genom positiva åtgärder i form av vägledning och råd åt markägarna. 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.

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 överhuvud 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 verkställles 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 inträngsersättning 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 oformlighet därest inlösen och avstyckning till särskilda fastigheter av en mängd dylika mindre strandområden komme till stand. Med hänsyn till vad sålunda framhållits har utredningen funnit att inlösen

av mark icke bör ske enligt strandlagen utan att intrångsersättning skall vara den enda formen av gottgörelse.

I analogi med vad som är fallet enligt byggnadslagen böra 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.

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

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 anhallit 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 vansklig 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 måste 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 emel-

lertid 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 förordnande jämlikt 1 § meddelas, bereda tillfälle för bl. a. de av frågan närmast berörda kommunerna och samhällena att yttra sig. Bestämmelse härom gives i tillämpningsföreskrifterna till den föreslagna lagen. Kommuner och samhällen få alltså möjlighet att uttrycka önskemål beträffande områden som böra för deras befolkning bevaras som fritidsområden. — Redan då fråga om förordnande enligt 1 § uppkommer måste länsstyrelsen taga hänsyn till de ekonomiska verkningarna, och 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 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 kan på frivillighetens väg ett kommunalt deltagande i kostnaderna för strandregleringens genomförande komma till stånd.

Det är angeläget att framhålla, att kommunerna ha viss skyldighet att söka främja innevånarnas friluftsliv. 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 allttjämt områden, vilka äro avsedda för mera intensivt allmänt nyttjande än allemansrätten medger och där särskilda anordningar, såsom uppföran-

de av bryggor och avklädningshytter, anordnande av gemensamma campingområden o. d., äro nödiga. Det är en kommunal skyldighet att i mån av behov och möjlighet förvärva eller arrendera samt iordningställa sådana områden.

Förevarande paragrafer (4 och 5 §§) ha utformats i enlighet med vad utredningen enligt ovan funnit riktigt. Regeln i 4 § om jämförelse mellan utnyttjandemöjlighet och tidigare värde tager närmast sikte på det fall, att den med ett visst förordnande avsedda marken tillhör en och samma fastighet, men den har givetvis motsvarande tillämpning beträffande envar fastighet, som helt eller till någon del jämte andra fastigheter eller fastighetsdelar ingår i området för ett förordnande.

Med mark avses i paragraferna även vattentäckt område.

Såsom framgår av det förut sagda företer den av utredningen föreslagna regeln i 4 § 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.

Enligt direktiven har utredningen 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 å sid. 128 f här nedan.

Vissa synpunkter i fråga om värderingen

Vid avgörande av frågan, huruvida ersättning skall utgå för intrång genom förbud enligt strandlagen, skall enligt den av utredningen föreslagna regeln det avgörande vara om ett uppenbart missförhållande föreligger mel-

lan den användning marken kan få trots förbudet och markens värde vid tiden för förordnandets meddelande.

Det gäller följaktligen till en början att fastställa två huvudfaktorer, nämligen

a) markens värde vid tiden för förordnandet och

b) den användning marken kan få trots förbudet och det värde som marken med hänsyn till denna möjliga användning kan ha.

En jämförelse skall sedan ske mellan dessa värden. Stå de i uppenbart missförhållande till varandra, föreligger rätt till ersättning. Ersättningen utgör då skillnaden mellan värdena.

Det synes uppenbart att metoden för bestämmande av dessa värden i tillämpliga delar bör vara densamma som kommit till uttryck under förarbetena till 1949 års ändring av expropriationslagen. I propositionen om ändring av denna lag (nr 184/1949) äro värderingsreglerna endast summariskt angivna; hänvisning har skett till markutredningens betänkande med förslag till ändring av expropriationslagen (SOU 1948:4). De i det följande anförda synpunkterna på värderingsfrågan ansluta till vad som i frågan yttrats i propositionen och betänkandet. På väsentliga punkter kan dock för strandlagens del icke någon ledning hämtas från de nämnda uttalandena. De innehålla nämligen endast synpunkter på uppskattning av tätbebyggelsevärden. Något auktoritativt uttalande hur glesbebyggelsevärden böra beräknas torde icke finnas. En skillnad mellan beräkning av å ena sidan tätbebyggelsevärde och å andra sidan glesbebyggelsevärde gäller sättet för att bestämma markens möjliga utnyttjande. I tätbebyggelsefallet har man härvid att utgå från en fastställd plan och andra byggnadsreglerande bestämmelser. Gäller det åter glesbebyggelse, får man söka sig fram på andra vägar. Frånsett denna skillnad synes sättet för markvärderingen böra vara i princip detsamma för tät- och glesbebyggelse.

Metoden vid värdering av mark för annat ändamål än jordbruksdrift torde i korthet kunna beskrivas på följande sätt.

Är fråga om värdering av mark för tätbebyggelse måste markens framtida utnyttjande, uttryckt i m^2 tomtmark (för industriändamål, egnahemsbebyggelse, fritidsändamål) eller i m^2 våningsyta (= byggnadens längd $\times$ bredd $\times$ antal våningar för bebyggelse med flerfamiljshus), beräknas. Därefter utrönas de bruttotomtpriser per m^2 , som motsvara det allmänna marknadsläget i orten (ortens pris). Genom att multiplicera tomtytorna resp. våningsytorna med dessa bruttotomtpriser erhåller man den genom exploateringen möjliga totala markförsäljningsinkomsten.

Därefter måste alla utgifter i samband med exploateringen beräknas. Dessa äro i första hand kostnader för ordnande av gator eller vägar samt vatten- och avloppsledningar inom området. Till utgifterna för exploateringen höra även kostnader för administration av markförsäljningen (d. v. s. kostnader för planer och kartor, försäljningskostnader m. m.).

Om de sammanlagda utgifterna för exploateringen dragas från inkomsterna av markförsäljningarna, erhålles ett uttryck för exploateringens samlade ekonomiska nettobehållning. Dock är att märka, att inkomsterna vanligen inflyta under ett visst antal år och att kostnaderna fördela sig på ungefär motsvarande antal år. Då även denna omständighet spelar in vid värderingen, bör alltså antalet år som exploateringen omfattar, d. v. s. exploateringstiden, beräknas. Sedan detta skett, erhålles exploateringsmöjligheternas kapitalvärde genom att till nulid diskontera de årliga nettoinkomsterna av exploateringen.

Enligt förslaget till strandlag kan såsom tidigare (s. 111) nämnts fråga om beräkning av tätbebyggelsevärden uppkomma huvudsakligen i det fall att förbud mot bebyggelse lägges över mark som den 1 januari 1948 redan »tagit åt sig» tätbebyggelsevärde, oavsett att någon plan ej finnes upprättad för området. Därvid blir värderingsförfarandet det som beskrivits närmast här förut.

Vanligen kommer emellertid beräkningen att gälla glesbebyggelsevärden. Härvid förenklas värderingsproceduren såtillvida som någon beräkning av utgiftsposterna för vägar och ledningar praktiskt taget aldrig är aktuell. Vissa administrationskostnader kunna dock förekomma och understundom måste exploateringen antagas komma att kräva viss tid.

Omfattningen av den glesbebyggelse, som skulle ha kunnat uppkomma om strandlagsförbud ej utfärdats, torde kunna konstateras med beaktande av följande synpunkter. Det är uppenbart att enbart ett påstående från markägarens sida om avsikten att försälja tomter icke kan godtagas såsom utredning om den möjliga glesbebyggelsen.

I första hand gäller det att avgöra om marken överhuvud är lämpad för bebyggelse, d. v. s. om markens och terrängens beskaffenhet o. d. möjliggör användning för sådant ändamål. Om så skulle vara fallet blir nästa åtgärd att pröva om och i vilken grad efterfrågan på tomter råder. Belägenheten i förhållande till tätort påverkar givetvis denna faktor. Men även andra faktorer såsom naturskönhet, renhetsgraden hos vattnet i det angränsande vattenområdet m. m. äro omständigheter som måste beaktas. Det är ofrånkomligt, att intensiteten hos den glesbebyggelse som skulle kunna uppkomma måste bedömas med stor försiktighet. Man står här inför samma problem som vid värdering av mark för tätbebyggelse brukar kallas frågan om det »flytande värdet». Termen har avseende på den situationen att inom ett visst område varje fastighetsägare utan att taga hänsyn till andra fastigheter än sin egen räknar med att kunna exploatera denna på det sätt, som lämnar det för honom gynnsammaste resultatet, t. ex. för bebyggelse med affärshus. Det är ett sådant, vid bedömning av fastigheten såsom en isolerad företeelse framräknat värde, som benämnts flytande. Givetvis får ett sådant beräkningssätt icke förekomma. Hänsyn måste tagas jämväl till andra fastigheter som kunna tänkas bli

utnyttjade för liknande ändamål och vid ungefär samma tidpunkt. Man får icke göra en fiktiv övertäckning av möjligheterna att exploatera för strandbebyggelse. Det bör vidare observeras att det gäller utnyttjandegraden vid förordnandets meddelande, d. v. s. den exploatering som då var möjlig. En härefter inträffad ökning i efterfrågan — t. ex. på grund av att en närbelägen stad kraftigt utvidgats åt visst håll — med därav följande större exploateringsmöjligheter får icke beaktas. Prövningen av det möjliga utnyttjandet inrymmer uppenbarligen problem för vilkas besvarande icke några för alla fall gällande riktlinjer kunna uppdragas. Säkrate grunden för bedömandet torde man få genom att jämföra med tidigare exploateringar på angränsande eller närbelägna fastigheter.

Om i ett visst fall marken befunnits lämpad för bebyggelse och stor efterfrågan på byggnadstomter konstaterats, kan fråga uppkomma hur omfattande bebyggelse som, därest strandförbudet ej gällt, skulle ha kunnat anordnas utan att den blivit att anse som tätbebyggelse. Även vid avgörande av denna fråga kan ledning ofta erhållas genom jämförelse med angränsande eller närbelägen mark. Om på sådan mark avstyckning och bebyggelse tidigare medgivits i viss omfattning torde det ligga nära till hands att anse att samma exploateringsrätt tillkommer jämväl den aktuella fastigheten. En speciell omständighet utöver de ovan nämnda torde dock böra framhållas. Tidigare förekom att avstyckning till tomtplatser utan föregående planläggning skedde i en omfattning som enligt nu gällande byggnadslag faller under tätbebyggelsebegreppet. För att liknande koncentrerad bebyggelse nu skall få uppkomma kräves detaljplan, nämligen byggnadsplan eller stadsplan. Givetvis kan en så omfattande exploatering icke få läggas till grund för bedömande av en, oavsett förbudet, möjlig exploatering. Det gäller därför att välja jämförelseobjektet med urskillning. Maximigränsen måste ligga vid gränsen för nu tillåten glesbebyggelse. Det bör även framhållas, att vid bedömandet av spörsmålet om möjlig bebyggelse hänsyn även måste tagas till sanitära förhållanden. En bedömning härav kan ofta kräva medverkan av en i avloppsfrågor speciellt sakkunnig person, t. ex. vederbörande distriktsingenjör för vatten och avlopp.

För att kunna avgöra vilken omfattning bebyggelsen kommer att få efter ett strandlagsförordnande kan det, som tidigare nämnts, bli nödvändigt att upprätta en enkel dispositionsplan som utvisar vilken bebyggelse som bör kunna medgivas inom området för förordnandet.

Nästa steg blir att avgöra efter vilket pris per m² värdet skall beräknas. Såsom tidigare påpekats gäller det här att konstatera värdet vid tiden för strandförordnandets meddelande. Även beträffande denna faktor bör man söka ledning av tidigare försäljningar för glesbebyggelse i trakten. Uppenbart är dock att endast för det allmänna markvärdet verkligt representativa försäljningar därvid få vara vägledande. Eljest kunna oskäligt upp-

skruvade priser, som vid några enstaka försäljningar utvunnits, sprida sig och driva upp markvärdet i hela trakten. Å andra sidan måste även beaktas, att försäljningar, t. ex. till släktingar, kunnat ske till lägre pris än det sedvanliga. Även sådana prissättningar böra uteslutas ur jämförelsen.

Vidare böra i enlighet med vad som uttalades av föredragande statsrådet vid lagrådsremissen av förslaget till 1949 års ändringar i expropriationslagen försäljningar där priserna på grund av säljarens monopolställning överstigit det normala icke få inverka på prisnivån. I sådana orter där markförsäljningen för ifrågavarande ändamål skett till monopolistiskt uppdrivna priser bör bestämningen av vad som är att anse som en normal prisnivå ske genom jämförelser med andra orter av liknande typ.

Den prisnivå, som sålunda statistiskt konstateras, kan ej direkt tillämpas på den aktuella marken. Man måste bedöma, huruvida det område, för vilket ersättningsfrågan är aktuell, på grund av sin belägenhet, topografi, markbeskaffenhet m. m. är mera eller mindre värt än de områden varifrån prisjämförelserna äro hämtade.

Vidare bör beaktas huruvida markägaren kunnat påräkna att exploatera all den ifrågavarande marken på en gång eller om exploateringen kommit att bli utsträckt över en följd av år. Fråga är alltså om bestämmande av exploateringstiden.

Även för bedömande av exploateringstiden kan ledning hämtas från de försäljningar varmed prisjämförelse skett. Av dessa kan utrönas huru många försäljningar som skett per år. Beträffande sådan glesbebyggelse, som strandlagstiftningen huvudsakligen berör, torde i regel tidsfaktorn icke spela större roll. Någon mera avsevärd exploateringstid torde nämligen i detta fall — då planläggning, anläggning av vägar o. d. icke erfordras — vanligen icke behöva beräknas för den mark, varå efterfrågan råder.

Det förutsättes att man genom de här ovan beskrivna utredningsmomenten

a) genom jämförelse med angränsande fastigheter eller närbelägna områden eller på annat sätt fått en mätare på den exploatering som skulle varit möjlig om förordnande enligt strandlagen ej meddelats,

b) genom upprättande av en dispositionsplan eller dylikt fått en mätare på markens utnyttjande efter förordnandet,

c) genom att undersöka tidigare försäljningar i trakten m. m. kunnat bilda sig en uppfattning om markens värde per m², samt

d) fått underlag för bedömande av exploateringstiden.

De två huvudfaktorer, som inledningsvis omnämnts i detta avsnitt, nämligen 1) markens värde vid tiden för förordnandet och 2) markens värde efter förordnandet kunna därefter beräknas. Markens exploateringsvärde före förordnandet är produkten av det då möjliga utnyttjandet, uttryckt i m², och värdet av marken, uttryckt i kr/m². Denna produkt reduceras til-

nuvärde med beaktande av exploateringstiden. Till exploateringsvärdet skall läggas värdet av den mark som icke kunnat exploateras för bebyggelse. Markens värde efter förordnandet beräknas efter samma metod, varvid är att beakta att kvadratmeterpriset vid denna beräkning torde böra vara detsamma som vid beräkningen av markens värde före förordnandet.

Står markens värde före förordnandet i uppenbart missförhållande till värdet efter förordnandet, skall ersättning utgivas. Det bör då beaktas, att marken förblir i ägarens hand och att han sålunda kan bruka den på sätt tidigare skett. Den ersättning som skall utgivas bör motsvara skillnaden mellan markens värde om den användes för glesbebyggelse och värdet om marken fortfarande brukas på sätt tidigare skett.

Exempel

Genom jämförelse med andra områden har man funnit, att ett strandområde, som förutsättes omfatta 100 000 m², före meddelande av strandförordnandet skulle ha kunnat utnyttjas för glesbebyggelse till 25 % eller 25 000 m². Vidare har, jämväl med ledning av tidigare försäljningar, tomtmarken ansetts vara värd 1 kr/m². Totala inkomsten för markägaren skulle alltså utgöra

$$25\,000 \cdot 1 = 25\,000 \text{ kr.}$$

Detta belopp antages inflyta under loppet av 5 år och motsvarar vid exploateringstidens slut med ränta på ränta (efter 3 %)

$$\frac{25\,000}{5} \cdot 5,309 = 26\,545 \text{ kr.}$$

Beloppet, diskonterat till nuvärde, utgör

$$\frac{26\,545}{1,159} = 22\,900 \text{ kr.}$$

Värdet å den övriga marken inom området nyttjad för jordbruksändamål utgör efter ett pris per m² av 0,10 kr 7 500 kr.

Områdets sammanlagda värde vid tiden för förordnandet utgör alltså

$$22\,900 + 7\,500 = 30\,400 \text{ kr.}$$

Den för området upprättade dispositionsplanen utvisar emellertid att av området bör, för att tillgodose strandlagens syften, endast 10 % eller 10 000 m² exploateras för glesbebyggelse. Eftersom även denna mark bör förutsättas vara värd 1 kr/m² skulle markägarens inkomst av exploateringen bli

$$10\,000 \cdot 1 = 10\,000 \text{ kr.}$$

Om dessa försäljningar förutsätts kunna ske under 2 år har beloppet efter denna tids utgång vuxit till

$$\frac{10\,000}{2} \cdot 2,03 = 10\,150 \text{ kr.}$$

Nuvärdet härav motsvarar

$$\frac{10\,150}{1,061} = 9\,566 \text{ kr.}$$

Jordbruksvärdet av 90 000 m² mark utgör 9 000 kr.

Områdets hela värde efter förordnandet utgör alltså

$$9\,566 + 9\,000 = 18\,566 \text{ kr.}$$

Skillnaden mellan markens värde före och efter förordnandet utgör i detta exempel

$$30\,400 - 18\,566 = 11\,834 \text{ kr.}$$

Sistnämnda belopp utgör markägarens förlust genom förbudet. Skall engångsersättning utgå, bör den bestämmas till 11 834 kr.

Om emellertid av någon anledning anses lämpligt, att beloppet icke utgives som engångsbelopp utan genom årliga utbetalningar, bli dessa, därest räntefoten sättes till 5 %,

$$11\,834 \cdot 5\% = 591,70 \text{ kr/år.}$$

I det föregående har lämnats exempel på beräkningen av ersättningsbelopp i ett relativt komplicerat fall. Det har sålunda där varit fråga om ett större område, inom vilket såväl före som efter förbudet bebyggelse — ehuru av olika omfattning — kunnat uppkomma. Förfarandet blir givetvis enklare om bedömningen t. ex. avser ett mindre område, vilket tidigare i sin helhet kunnat säljas som byggnadsmark men som nu helt lagts under byggnadsförbud. I sistnämnda fall kommer ersättningen att utgöra skillnaden mellan markens tidigare tomtvärde och dess värde i ägarens hand för annat ändamål än bebyggelse.

Strandutredningen vill framhålla, att de synpunkter på beräkning av ersättningsbelopp enligt strandlagsförslaget och det exempel som utredningen här diskuterat icke kunna vara helt allmängiltiga. Beräkningsmetoden bör visserligen såtillvida följas som de faktorer vilka bestämma värdet alltid måste bli föremål för prövning. Många gånger torde dock värdena kunna bestämmas mera direkt på erfarenhetsmässiga grunder. Även i övrigt torde beräkningarna ofta kunna förenklas. Värdena på jordbruksmarken torde sålunda i vissa fall kunna uteslutas vid uppskattningen av den skada som markägaren lider. Det återgivna exemplet är på intet sätt avsett att vara en mall för värderingarna, utan det syftar främst till att belysa och ge en sammanfattning av de huvudsakliga grunderna för värderingen.

6 §.

Frågor om ersättning för skada genom förbud att bygga, företaga schaktning m. m. böra enligt utredningens mening i första hand avgöras av länsstyrelsen. Den som vill göra anspråk på ersättning bör därför ha att göra

framställning därom hos länsstyrelsen. Någon tid har icke fastställts, inom vilken framställningen skall göras. Såsom tidigare (s. 110) framhållits kan nämligen ansökan om tillstånd att bygga eller vidtaga annan åtgärd framställas när som helst. Ansökningen behöver ej heller avse hela den del av en fastighet, som ingår i ett förbudsområde. Full klarhet, huruvida »bebyggelse icke medgivits i den omfattning eljest varit tillåtet» och om den ifrågavarande sakägaren till följd av förbudet kan »nyttja den med förordnandet avsedda marken jämte annan i samma fastighet ingående mark, vars utnyttjande påverkas av förbudet, allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens värde vid tiden för förordnandets meddelande» (jfr 4 §), kan kanske ej vinnas förrän markägaren gjort ansökan om all den glesbebyggelse som i och för sig är möjlig att anordna inom området.

Det är alltså tydligt, att sakägaren bör kunna vänta med att begära ersättning i anledning av ett avslag för att senare få frågan om gottgörelse prövad i ett sammanhang för hela sin mark. I sistnämnda hänseende är dock att märka, att de allmänna reglerna om preskription torde medföra att preskriptionsavbrott måste ske inom 10 år efter varje avslagsbeslut som sakägaren vill åberopa såsom grund för en framställning om gottgörelse. Någon rätt att utfå gottgörelse kanske — enligt regeln i 4 § — icke uppkommer förrän genom det sista avslagsbeslutet, men rätten är dock grundad på alla avslagsbesluten tillsammans.

Angående begärd ersättning bör länsstyrelsen, om så finnes lämpligt, upptaga förhandlingar med sökanden. Stundom kan besiktning av markområdet och diskussion i anslutning därtill vara på sin plats. För utredning av frågan bör länsstyrelsen kunna anlita sakkunnig person (jfr 4 § i de föreslagna tillämpningsföreskrifterna). Länsstyrelsen bör söka träffa överenskommelse med sökanden. Om detta ej kan ske, bör sökanden äga möjlighet att underställa tvisten domstols prövning. Även kronan synes böra tillerkännas rätt att få frågan prövad av domstol. Liknande rätt för den, mot vilken ersättningsanspråk riktas, att instämma den ersättningskrävande till domstol är stadgad i 23 § byggnadslagen. Tvist, varom här är fråga, synes böra avgöras av expropriationsdomstol i likhet med vad som är fallet enligt byggnadslagen.

Paragrafens andra stycke innehåller bestämmelser, som motsvara 23 § andra stycket och 137 § andra stycket byggnadslagen.

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.

7 §.

Ersättning för intrång kan enligt 4 § av förslaget utgå antingen på en gång eller med årliga belopp. Rätten för markägare att erhålla prediodisk ersättning bör följa äganderätten till fastigheten, så att beloppen alltid tillfalla den aktuella ägaren. Ersättning med årliga belopp förutsättes komma i fråga då intrånget är av övergående karaktär. Möjligen kan undantagsvis ersättning tänkas utgå med årliga belopp även då fråga är om ett bestående intrång. I dessa fall inverkar intrånget alls icke på fastighetens värde eller också uppväges en av intrånget orsakad värdenedsättning av ett motsvarande tillskott i värde genom rätten till de periodiska ersättningsbeloppen. Det torde därför icke vara erforderligt att tillägga inteckningshavare och likställda rätt till utdelning ur periodiska ersättningsbelopp. Utan risk för fastighetskrediten synas sådana belopp kunna utbetalas direkt till den enligt 4 eller 5 § ersättningsberättigade. 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 ersättningsskyldige, 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. Enär den ersättningsskyldige 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 ersättningsskyldig 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.

8 §.

Såsom tidigare under 2 § angivits föreslår utredningen, att den som på grund av föreläggande enligt nämnda paragraf anordnat grind eller annan genomgång skall få ersättning av kronan för arbetets utförande. Bestämmelse härom har upptagits i förevarande paragraf.

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 allemansrätten.

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.

Såsom under 6 § närmare utvecklats böra enligt utredningens mening tvister om gottgörelse enligt 4 eller 5 § (frågor om intrångsersättning på grund av förbud mot byggnad m. m.) avgöras av expropriationsdomstol. Hänvisning till dylik specialdomstol av möjligen uppkommande tvister om ersättning enligt nu förevarande paragraf kan icke anses nödvändig. Är sakägaren icke nöjd med länsstyrelsens beslut, kan han föra sin talan vidare i vanlig ordning.

9 §.

I denna paragraf stadgas straff för den som bryter mot förbud, som meddelats enligt 1 §, eller som handlar i strid mot stadgandet i 3 §.

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 nämnades under förarbetena till byggnadslagen upprepad tredska samt grov försummelse eller vårdslöshet.

Förordnande enligt 1 § kan innefatta att byggnad icke må uppföras utan tillstånd av länsstyrelsen. Frågorna, vad som enligt lagen skall betraktas som byggnad och hur långt ett byggnadsarbete skall ha fortskridit för att en byggnad skall anses uppförd, ha berörts tidigare (s. 74 f). I betydande utsträckning måste det överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra dessa

frågor. Utredningen har emellertid som sin mening framhållit att till uppförande av byggnad icke kunna hänföras blotta förberedelser till byggnadsarbete, såsom trädfällning, schaktning och fyllning. Däremot kan enligt 1 § särskilt förbud meddelas mot vidtagande av dylika åtgärder, och i så fall omfattas de av straffstadgandet i första stycket förevarande paragraf. Utredningen har även framhållit att, om en byggnad uppförts före förbudets meddelande eller med vederbörligt tillstånd efter detsamma, ändring av byggnaden — även i form av till-, på- eller ombyggnad — får vidtagas utan särskilt tillstånd. Om ett byggnadsföretag innan förbudet meddelats fortskridit så långt att en byggnad kan sägas vara uppförd, är det alltså utan vidare tillåtet att fullborda och förbättra den uppförda byggnaden.

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 oursäktligt 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 områdets 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 granskningen av förslaget till provisorisk strandlag.¹

Att böter, liksom också viten, skola tillfalla kronan framgår av lagen den 20 april 1951 (nr 175) med vissa bestämmelser om böter och viten.

10 §.

Genom bestämmelserna i denna paragraf öppnas möjlighet för myndigheterna att få till stånd rättelse då någon i uppenbar strid mot förbud

¹ Se prop. nr 223/1950, s. 101.

uppfört byggnad eller vidtagit annan åtgärd eller då föreläggande enligt 2 § icke efterkommits.

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.

11 §.

Paragrafen, som motsvarar 3 § i den provisoriska strandlagen, reglerar frågan om fullföljd av talan mot länsstyrelses beslut enligt strandlagen.

Med nuvarande lydelse av regeringsrättslagen komma besvär över länsstyrelses 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 länsstyrelses förordnande enligt 1 § samt över länsstyrelses 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.

12 §.

De tillämpningsbestämmelser, som omnämnas i denna paragraf, avses skola meddelas i en kungörelse. Utredningen har uppgjort förslag till sådan.

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 förbudsförordnanden, som meddelats enligt den provisoriska strandlagen, förhålla 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 förordnanden 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 andra stycket har föreskrivits att vid beräkning av markvärde enligt lagen skäligen hänsyn skall tagas till det värde marken närmast före den 1 januari 1948 ansågs ha enligt då tillämpade grunder, varför även det värde som då tillmättes marken för tätbebyggelse får komma i betraktande. Motivering till detta stadgande har lämnats tidigare i betänkandet (s. 111).

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 ansökningsen 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 upptagits i tredje stycket av övergångsbestämmelserna.

VIII. FÖRSLAGET TILL TILLÄMPNINGS- KUNGÖRELSE

1 §.

Den provisoriska strandlagen innehåller icke några bestämmelser om att markägare eller andra skola beredas tillfälle att yttra sig i ärende om meddelande av byggnadsförbud. Enligt vad utredningen inhämtat ha länsstyrelserna likväl i de flesta fall, innan de meddelat förordnande om dylikt förbud, inhämtat yttranden från lokala myndigheter. Ofta ha även sakägare beretts tillfälle att yttra sig. Ett i flera fall tillämpat tillvägagångssätt är följande. Till en början ha från kommunerna inom länet infordrats förslag på områden, som ansetts vara i behov av skydd enligt lagen. Liknande förslag ha även efter anmodan inkommit från distriktslantmätarna. På grundval av bl. a. det sålunda insamlade materialet har — vanligen av länsarkitekten eller överlantmätaren eller båda i förening — upprättats ett preliminärt förslag, omfattande hela länet. Detta har redovisats på kartor. För arbetet ha i viss utsträckning besiktningar hållits på marken, därvid vederbörande markägare ofta varit närvarande och fått framlägga sina synpunkter. Förslaget har sedan utställts till granskning under viss tid. Det har därunder hållits tillgängligt för allmänheten dels centralt, t. ex. på länsarkitektkontoret, dels också i kommunerna genom att de delar av förslaget, som berört en viss kommun, översänts till denna och där förvarats hos byggnadsnämnden. Kungörelse om utställandet med uppmaning till den, som haft något att invända mot förslaget, att anmäla det till länsstyrelsen har intagits i länskungörelserna och ortstidningar. Sedan granskningstiden utgått har förslaget överarbetats innan förordnande meddelats.

Utredningen anser icke erforderligt att uttrycklig föreskrift meddelas om att länsstyrelsen under det förberedande arbetet innan förordnande meddelas enligt 1 § strandlagen skall samarbeta med andra myndigheter och enskilda tjänstemän. Det ligger i sakens natur att så likväl kommer att ske. Helt naturligt komma sålunda överlantmätaren och länsarkitekten att av länsstyrelsen anmodas att yttra sig över förslag eller själva upprätta sådana. Även den sakkunskap och ortskänedom, som distriktslantmätarna i länet besitta, kommer givetvis att tillvaratagas. Beträffande vissa strandområden torde också samråd komma att ske med militära myndigheter.

I fråga om hörande av kommuner och enskilda samt om förslags utställande till granskning erfordras emellertid enligt utredningens uppfattning vissa bestämmelser. Det måste, åtminstone då fråga är om förbud mot

byggande, anses riktigt att dylika intressenter få tillfälle att uttala sin mening om ett ifrågasatt strandlagsförordnande. I förevarande paragraf ha regler härom givits.

I första stycket av paragrafen har stadgats att, då fråga uppkommer om att meddela förordnande enligt 1 § strandlagen, tillfälle att yttra sig bör beredas markens ägare ävensom av frågan närmast berörda kommuner och samhällen. Det är i och för sig önskvärt att länsstyrelsen redan tidigt, innan ännu förslag till förbudsförordnande för visst eller vissa områden upprättats, tager kontakt med markägare och kommuner. Att så sker ligger såväl i dessas intresse som i länsstyrelsens, vars arbete främjas genom dylikt samråd. Understundom kan emellertid ett hörande av markägare och andra på ett så tidigt stadium — innan man ännu vet vilka som komma att bli berörda av ett förordnande — medföra oproportionerligt mycket arbete för länsstyrelsen eller större tidsutdräkt. Sådana praktiska olägenheter kunna vara så betydande att de övertäga fördelarna. På grund härav har bestämmelsen icke gjorts tvingande utan det har överlämnats till länsstyrelserna att pröva i vad mån den skall tillämpas. Genom bestämmelsen i andra stycket av paragrafen har emellertid sörjts för att beträffande det viktigaste slaget av förbud, nämligen byggnadsförbud, sakägarna i varje fall få yttra sig sedan förslag upprättats.

Länsstyrelsen får enligt bestämmelsen i första stycket själv avgöra på vilket sätt exempelvis markägare skola uppmanas att yttra sig. Metoden härför kan vara olika för olika fall. Äro markägarna många, kan det icke anses nödvändigt med personliga underrättelser till var och en. En lämplig metod synes då vara att länsstyrelsen, på sätt som i 114 § byggnadsstadgan är föreskrivet beträffande upprättande av byggnadsplan, utlyser ett sammanträde i orten, vid vilket markägarna och kommunala representanter få framföra sina synpunkter.

Paragrafens andra stycke föreskriver, att innan förordnande om byggnadsförbud meddelas, förslag därtill skall hållas tillgängligt för granskning under viss tid efter det kungörelse därom skett i kyrka och i ortstidningar. Bestämmelsen motsvarar 20 § 1 mom. andra stycket byggnadsstadgan, vilket författningsrum behandlar utställande av förslag till generalplan. Det har icke ansetts erforderligt att beträffande förordnanden av ifrågavarande slag, som endast innebära att uppförande av byggnad ej får ske utan tillstånd, föreskriva sådan särskild delgivning genom kallelsebrev som skall ske enligt t. ex. 23 § 1 mom. tredje stycket byggnadsstadgan beträffande förslag till *fastställd* generalplan. Bestämmelsen i förevarande andra stycke gäller icke förordnande som blott avser förbud mot att utan tillstånd företaga schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd. Ett förordnande som blott gäller sådan eller sådana åtgärder medför icke så betydelsefulla verkningar för markägare och andra, att det kan anses motiverat att upprätta särskilt förslag därtill och att utställa

detta. Sådana förbud kunna, där de icke meddelas i samband med byggnadsförbud, antagas komma att gälla blott för begränsade områden. I dylika fall torde länsstyrelsen utan olägenhet kunna tillämpa förfarandet enligt första stycket; givetvis föreligger dock ej hinder att även här upprätta förslag och utställa det till granskning.

Enär det kan vara erforderligt att länsstyrelsen har möjlighet att snabbt meddela förordnande för den tid, varunder förberedelser enligt första och andra styckena av paragrafen pågå, har i sista stycket stadgats, att bestämmelserna om hörande av markägare och andra icke gälla förordnande för begränsad tid, längst sex månader.

2 §.

Föreskrifterna i denna paragraf motsvara bestämmelser i 1 § andra stycket och 2 § av den provisoriska strandlagen.

Bestämmelsen i andra stycket att förordnande skall kungöras i en eller flera ortstidningar eller på annat lämpligt sätt avser icke att ersätta utan i stället att komplettera allmänna bestämmelser om publicering av länsstyrelses beslut. Sådant beslut skall enligt gällande regler delgivas den eller dem, som beslutet angår, och besvärstiden räknas från delgivningen. För fall, då beslutet rör hela menigheter eller så många att personlig delgivning ej kan krävas, anvisas i Kungl. brevet den 5 januari 1808 (jfr lagen den 13 mars 1942 med vissa bestämmelser om kungörande i kyrka) i stället för delgivning ett kungörelseförfarande. Utöver dessa vanliga krav å delgivning respektive kyrkokungörelse har — bl. a. emedan förordnanden enligt strandlagen äro av intresse ej blott för markägarna — i förevarande stycke av 2 § föreskrivits offentliggörande i tidningar eller på annat sätt som länsstyrelsen finner lämpligt, t. ex. anslag å vissa platser. Angående vad nu sagts må hänvisas till lagrådsuttalanden i propositionerna nr 60/1950 s. 216 och 223/1950 s. 100.

Det kan förutses, att allmänheten i viss utsträckning kommer att vända sig till länsstyrelserna med förfrågningar rörande vidtagna åtgärder enligt strandlagen. Sålunda kan en person, som överväger att köpa en fastighet, behöva fråga länsstyrelsen huruvida fastigheten ligger under strandlagsförbud och, om så är fallet, rörande omfattningen av förbudet och angående tidigare tillståndsansökningar, utbetalda ersättningar o. d. Bl. a. för att kunna lämna sådana upplysningar måste länsstyrelserna föra förteckningar och register över beslut och andra åtgärder enligt strandlagen. Utredningen har dock icke ansett nödvändigt att meddela uttryckliga föreskrifter härom i författningsväg.

3 §.

I ett ärende om ansökan att få uppföra byggnad eller vidtaga annan av

ett strandlagsförordnande omfattad åtgärd bör sökanden förebbringa viss utredning, som är erforderlig för frågans bedömande.

Platsen för den tilltänkta åtgärden måste givetvis klart angivas. Det synes därför nödigt att vid ansökningen fogas en karta eller åtminstone en karts-kiss som utvisar denna plats. Kartan eller skissen kan vara av enkel beskaffenhet, blott den är så utförlig att den ifrågavarande platsen kan identifieras. Enär strandregleringen icke avser byggnadernas utseende, erfordras ej att byggnadsritningar företes. Däremot torde i fråga om en tilltänkt byggnad dennas storlek och tillämnade användningssätt böra uppgivas i ansökningen.

Över ansökningar av ifrågavarande slag torde länsstyrelsen regelmässigt infordra yttrande från länsarkitekten, eventuellt även från överlantmätaren eller distriktslantmätaren. Dessa befattningshavare torde ofta ha sådan ortskännedom att de kunna taga ställning till ansökningen utan att besiktning på marken behöver ske. Bedömningen blir givetvis lättare i samma mån som dispositionsplaner för strandområdena upprättats (se härom s. 76 och 135 f). Understundom kan det emellertid visa sig nödvändigt att besiktning sker av det område ansökningen avser. Länsstyrelsen bör därför äga rätt att uppdraga åt lämplig person, exempelvis distriktslantmätaren, att företaga sådan besiktning.

Utredningen har övervägt att låta kronan svara för besiktningskostnaden. Detta skulle emellertid medföra risk för att sökande ägnade mindre omsorg åt att i ansökningarna lämna uppgifter som kunna vara av värde eller att uppenbart obefogade ansökningar gjordes. På grund härav och då i andra liknande ansökningsärenden det åligger sökanden att betala utredningskostnaden har det synts böra stadgas att kostnaden för besiktning enligt förevarande paragraf skall gäldas av sökanden. Kostnaden bör emellertid hållas så låg som möjligt. Om besiktningen verkställles av tjänsteman, vilket torde bli det vanligaste, utgår ersättningen i vissa fall efter taxa. Här kan erinras om KK den 20 december 1935 (nr 631) angående ersättning till statsverket för vissa uppdrag och förrättningar, som utföras av tjänsteman vid länsarkitektorganisationen, m. m. samt KK den 22 juni 1950 (nr 378) angående ersättning till statsverket för förrättningar och uppdrag som utföras av personal, tillhörande lantmäteriväsendet (lantmäteritaxa). De taxesatser, som komma i fråga för besiktningar enligt strandlagen böra bestämmas så, att sökanden icke åsamkas större utgifter. Utföres besiktningen av person, för vilken taxebestämmelser icke gälla, bör länsstyrelsen äga fastställa det belopp som sökanden skall utgiva i kostnadsersättning.

Vägras tillstånd till den sökta åtgärden, torde måhända i vissa fall vid prövning av uppkommande ersättningsanspråk karta och annan utredning, som föreligger såsom resultat av en enligt förevarande paragraf företagen besiktning, vara av sådan betydelse för bedömning av ersättningsfrågan

att kostnaden för besiktningen — helt eller delvis — kan inräknas bland markägarens kostnader i ersättningsmålet. Jfr rättsfallet NJA 1942:727. Sistnämnda kostnader skola enligt 6 § i den föreslagna lagen i allmänhet gäldas av kronan.

Förevarande paragraf har avfattats i enlighet med det nyss sagda.

4 §.

För att kunna bedöma framställningar om ersättning i anledning av förbud enligt strandlagen torde länsstyrelserna ej sällan behöva anlita särskild expertis i planerings- och markvärderingsfrågor. Paragrafen ger länsstyrelse rätt att i dylika fall anlita biträde av sakkunnig person.

5 §.

I denna paragraf framhålles vikten av att länsstyrelserna låta företaga inventeringar rörande befintlig strandbebyggelse och utarbeta riktlinjer för denna bebyggelses fortsatta utveckling. Angående denna fråga hänvisas till framställningen å s. 76 och 135 f. För arbetet med inventering och upprättande av dispositionsplaner bör länsstyrelse äga anlita biträde av sakkunnig person.

Av skäl som angivits å s. 128 i betänkandet bör kungörelsen träda i kraft snarast efter utfärdandet.

IX. ÖVERSIKTLIG STRANDPLANERING

Tidigare har framhållits (s. 70) att länsstyrelsen för att kunna tillämpa strandlagen på ett riktigt sätt måste göra klart för sig hur den nödvändiga bebyggelsen i stort bör anordnas och hur utvecklingen i övrigt lämpligen bör ske. I synnerhet beträffande områden, som äro eller väntas bli särskilt eftersökta för fritidsbebyggelse, böra positiva åtgärder vidtagas i syfte att åstadkomma sådan lokalisering av bebyggelsen, att strandområdenas rekreationsmöjligheter bli tillvaratagna på bästa möjliga sätt.

Stundom torde översiktlig planläggning enligt byggnadslagens regler vara ett lämpligt medel att åstadkomma en önskvärd utveckling i fråga om strandområdena.

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 syfta till att i stora drag angiva huru strandområdena lämpligen böra disponeras för att på bästa möjliga sätt kunna tillgodose de olika behov som finnas. Den bör sålunda avgränsa de områden, vilka med hänsyn till sitt läge eller sin beskaffenhet om möjligt böra hållas helt fria från bebyggelse för att bibe-

hållas såsom ostörda frilufts- 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 angiva 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 äga rum endast i den mån länsstyrelsen finner detta påkallat av förhållandena. Det ligger i sakens natur att planläggning i första hand bör ske beträffande sådana områden, där utvecklingen redan medfört ett hot mot strandintressena. En utredning kan emellertid även i andra fall vara behövlig för att klargöra vilken omfattning, som ifrågasatta byggnadsförbud enligt strandlagen böra 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.

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 distriktslantmätarna, 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.

En översiktlig planläggning beträffande strandområdena skall icke vara bindande utan endast vägledande i frågor som röra fastighetsbildning och bebyggelse. Den genomföres helt informellt och tillägges icke några som helst rättsverkningar. Allt eftersom utvecklingen fortskrider inträda förändringar i fråga om behovet av mark för fritidsvistelse av skilda slag. Det bör eftersträvas att planen hålles levande genom att undan för undan förses med de ändringar eller tillägg, som motiveras av de nya förhållandena. Det är angeläget att även denna fortlöpande anpassning efter utvecklingen sker under erforderligt samråd med myndigheter och kommunala organ samt markägare.

Det bör understrykas att markägare och andra, som ha intresse av hit hörande frågor, i full utsträckning böra få taga del av kartor och andra handlingar rörande översiktlig strandplanering.

I detta sammanhang kan nämnas att, enligt vad strandutredningen erfarit, vissa länsstyrelser redan funnit lämpligt att vidtaga särskilda åtgärder för att vinna överblick över det nuvarande läget i fråga om bebyggelsen inom vissa strandområden och för att åstadkomma fastare riktlinjer för sitt handlande. Under år 1951 ha sålunda beträffande strandområden i Stockholms och Hallands län under länsstyrelsens ledning påbörjats utredningar, vilka avse att tjäna till ledning vid handläggning av ärenden

rörande fastighetsbildning och bebyggelse för fritidsändamål inom de berörda områdena. I båda fallen skall arbetet bedrivas gemensamt av länsarkitekt och överlantmätare. Det har förutsatts att under utredningens gång erforderligt samråd skall äga rum med bl. a. byggnadsstyrelsen och lantmäteristyrelsen.

X. ORGANISATIONS- OCH ANSLAGSFRÅGOR

Såsom framgått av vad utredningen tidigare anfört kommer handhavandet av den föreslagna strandlagen att huvudsakligen åvila länsstyrelserna. Dessa myndigheter åligger det till en början att verkställa utredning rörande vilka strandområden, som böra beläggas med förbud enligt 1 § strandlagen. De förordnanden om sådana förbud, vilka böra meddelas omedelbart vid lagens ikraftträdande, torde emellertid i allmänhet icke komma att kräva mera avsevärt förberedelsearbete. Dessa förbud kunna antagas komma att i huvudsak gälla samma områden, som varit belagda med byggnadsförbud enligt den provisoriska lagen. Vissa jämkningar kunna dock behöva företagas, t. ex. med anledning av de verkningar i ersättningshänseende som ett förbud enligt nya lagen kommer att få. Vidare bör övervägas huruvida de nya förbuden böra avse utom byggande även någon eller några av de andra åtgärder som nämnas i 1 §. En annan uppgift för länsstyrelserna blir att pröva ansökningar om tillstånd att inom förbudsbelagda områden få uppföra byggnader och vidtaga andra åtgärder. Även i samband med dylika ärenden komma ersättningsfrågor i betraktande. Definitiv ställning till ersättningsfrågorna komma länsstyrelserna att få taga under det förfarande, som inledes genom att en sakägare framställer anspråk på ersättning. Härav föranledas förhandlingar mellan sökanden och länsstyrelsen samt eventuellt process vid expropriationsdomstol. Skall ersättning lämnas, kan länsstyrelsen vidare ha att verkställa fördelning till inteckningshavare av ersättningsbeloppet. Tillämpningen av 2 och 8 §§ strandlagen (stängselfrågor) medför även arbete för länsstyrelserna. Betydelsefulla och arbetskrävande moment i länsstyrelsernas handhavande av strandregleringen utgöra de inventeringar av strandområden och informella planeringar rörande dessas framtida bebyggande och användning i övrigt, om vilka utredningen förut talat. Dispositionsplaner, översiktliga eller mera i detalj gående, kunna behöva uppgöras då fråga är om att meddela nytt förordnande enligt 1 § och som ledning för tillståndsprövningen.

Utredningen har försökt bedöma huruvida de nya arbetsuppgifter, som genom den föreslagna lagen uppkomma för länsstyrelserna, skola nödvändiggöra förstärkningar av dessa myndigheters personal. Härvid har utredningen biträtts av en särskild sakkunnig, landssekreteraren Å. Sylwan. En viss ledning för bedömandet har utredningen haft i de upplysningar angående tillämpningen av den provisoriska strandlagen, som länsstyrelserna på begäran tillställt utredningen.

Det bör beaktas, att genom bestämmelserna i tillämpningskungörelsen möjlighet har beretts länsstyrelserna att vid behov anlita biträde av andra myndigheter eller enskilda sakkunniga. Sålunda äger länsstyrelse, enligt 3 § i kungörelsen, uppdraga åt lantmätare eller annan lämplig person att företaga besiktning av område i anledning av ansökan om byggnadstillstånd m. m. För markvärdering och dylikt i anledning av framställning om ersättning för intrång har länsstyrelse, enligt 4 § kungörelsen, rätt att anlita sakkunnig. Slutligen medger kungörelsens 5 § att länsstyrelse uppdrager åt särskild sakkunnig att verkställa utredning angående den befintliga bebyggelsen inom länets strandområden och att utarbeta riktlinjer för bebyggelsens fortsatta utveckling där. Det kan i sistnämnda hänseende erinras, att inventeringar och utredningar rörande kust- och skärgårdsområden inom Stockholms län redan pågå genom personal, som byggnadsstyrelsen och lantmäteristyrelsen ställt till förfogande samt att liknande arbete också igångsatts för Hallands län genom länsarkitekten och överlantmätaren. — Överhuvud taget torde en betydande del av det utredningsarbete, som är förenat med genomförandet av en strandreglering, komma att utföras av arbetskrafter utanför länsstyrelserna, främst personal tillhörande länsarkitektkontoren, länslantmäterikontoren och lantmäteriets distriktsorganisation. Även byggnadsnämnderna och andra kommunala organ ha uppgifter att fylla i detta sammanhang såsom att avgiva yttranden och göra framställningar till länsstyrelsen.

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.

Utredningen har vidare övervägt huruvida ett centralorgan för strandregleringen behöves. Ett sådant organ skulle, om det inrättades, ha att samordna regleringen inom de olika länen samt att biträda länsstyrelserna med rådgivning. Fördelningen mellan länsstyrelserna av de statsmedel, som måste ställas till förfogande för ersättningar till sakägare m. m., skulle också kunna handhavas av detta organ. Det kunde tänkas att för nu nämnda uppgifter anlita statens fritidsnämnd, som f. n. handlägger ärenden vilka i viss mån äro besläktade med de ifrågavarande. I så fall torde emellertid en utbyggnad av nämnden bli nödvändig. Bl. a. synes ett fast kansli böra

inrättas. Utredningen anser icke att behovet av ett centralorgan är så stort, att en dylik omorganisation eller inrättandet av ett helt nytt organ bör ifrågakomma. De direktiv till länsstyrelserna som kunna bli erforderliga synas böra meddelas direkt av Kungl. Maj:t, som även torde böra verkställa fördelningen av anslag. Ärenden härom synas lämpligen böra handläggas inom kommunikationsdepartementet.

Utredningen övergår härefter till frågan vilka kostnader för statsverket som kunna beräknas uppkomma vid genomförandet av en strandreglering enligt de linjer utredningen föreslagit. Vad då till en början angår kostnaderna för myndigheternas handläggning av hithörande ärenden kan såsom tidigare nämnts någon förstärkning av länsstyrelsernas personal möjligen bli erforderlig på vissa håll. För länsarkitektkontoren och lantmäteriorganisationen uppstår även visst ökat arbete. De kostnader för statsverket som på detta sätt möjligen kunna uppkomma torde bli av måttlig storlek.

De största utgifterna för statsverket i anledning av den föreslagna regleringen komma emellertid att föränledas av bestämmelserna i 4, 5 och 8 §§ strandlagen om gottgörelse till sakägare. Storleken av det anslag som måste anvisas för att möta dessa utgifter 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 ifrågasvarande ändamål kan komma att växla i viss mån från år till år alltefter behovet och det statsfinansiella läget. Utredningen föreslår att för sista hälften av budgetåret 1952/1953 anvisas ett anslag av 500 000 kronor. Beloppet torde såsom förut framhållits böra av Kungl. Maj:t fördelas på länsstyrelserna, varvid dock visst belopp lämpligen kan behållas av Kungl. Maj:t som en allmän reserv. Länsstyrelsernas handhavande av regleringen torde därefter böra ske under beaktande av att utgifterna om möjligt skola hållas inom den anvisade ramen.

XI. SAMMANFATTNING

Genom lagen den 15 december 1950 om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden har införts möjlighet för det allmänna att reglera bebyggelsen vid stränderna för att bevara dessa såsom naturområden, där allmänheten äger rätt att vistas. Enligt lagen äger länsstyrelse, för att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet eller vid insjö eller vattendrag, förordna att inom visst strandområde byggnad icke må uppföras utan länsstyrelsens tillstånd. Lagen gäller blott t. o. m. den 31 december 1952, då enligt densamma meddelade förbudsförordnanden upphöra att gälla.

Utredningen föreslår, att som ersättning för 1950 års lag skall utfärdas en ny lag i enlighet med ett av utredningen upprättat förslag. Förslag till kungörelse med föreskrifter angående tillämpningen av den nya lagen har även uppgjorts. Författningsförslagen finnas intagna i betänkandet.

Det skydd som enligt den föreslagna lagen skall kunna beredas stränderna består i att förbud meddelas mot vissa åtgärder, vilka hindra eller försvåra att stränderna av allmänheten användas för bad och friluftsliv. Den viktigaste av dessa åtgärder är att byggnad uppföres inom strandområde. I synnerhet har det ansetts angeläget att kunna hindra att bostadshus uppföras, ty kring dessa uppstå tomter och trädgårdar där allmänheten icke äger rätt att vistas. Behov har emellertid ansetts föreligga att kunna förbjuda även annan bebyggelse, som skulle inkräkta på strandområdena till skada för de allmänna intressena. Regleringen av bebyggelsen har ansetts icke böra generellt avse alla stränder, utan den skall inriktas på sådana strandområden, som myndigheterna efter prövning funnit vara särskilt värda att skyddas. Avgörandet härvidlag har ansetts böra tillkomma länsstyrelserna. Beträffande bebyggelsens reglering har därför utredningen i sitt förslag bibehållit regeln i den provisoriska strandlagen att länsstyrelse, för att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet eller vid insjö eller vattendrag, äger förordna att inom visst strandområde byggnad icke må uppföras utan länsstyrelsens tillstånd. I motiveringen har framhållits, att ehuru strändernas utnyttjande sålunda formellt regleras genom ingrepp av negativ art, förbud, länsstyrelserna likväl vid sitt handhavande av lagen skola 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. Genom informella översikts- och detaljplaneringar rörande strandanvändningen böra länsstyrelserna göra klart för sig både vilka strandom-

råden, som böra helt undantagas från bebyggelse, och vilka strandområden, som böra få utnyttjas för gles- eller tätbebyggelse av olika slag. Dessa planeringar skola tjäna till ledning för länsstyrelserna då de meddela förbud samt pröva ansökningar om tillstånd.

Till de nu nämnda bebyggelsereglerande bestämmelserna har fogats en regel om att länsstyrelse även skall äga förordna att utan dess tillstånd inom område med byggnadsförbud icke må företagas schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd, som hindrar eller avsevärt försvårar att området av allmänheten användes för bad och friluftsliv. Sistnämnda regel har antagits komma att tillämpas i särskilda fall; i allmänhet torde ett effektivt strandskydd kunna vinnas genom förbud enbart mot bebyggelse.

Liksom fallet är beträffande den provisoriska strandlagen innehåller den nu föreslagna lagen vissa bestämmelser som begränsa länsstyrelsernas möjlighet att meddela förordnande om förbud. I huvudsaklig överensstämmelse med den tillfälliga lagen stadgas härutinnan, att förbudsförordnande får avse land- och vattenområde inom ett avstånd av högst 300 m. från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd, att förordnande icke skall avse område som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan och ej heller område som ingår i godkänd avstyckningsplan med mindre förbud mot tätbebyggelse utfärdats för området, samt att förordnande ej skall utgöra hinder för uppförande av byggnad eller vidtagande av annan åtgärd om byggnaden eller åtgärden erfordras för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln.

I 1950 års strandlag upptogs icke regler om ersättning åt markägare, som lider skada genom ett enligt lagen meddelat förbud. Det har ålegat strandutredningen att utreda ersättningsfrågan och uppgöra förslag till bestämmelser i ämnet. Lagförslaget innehåller också en regel om ersättning, vilken skall tillämpas beträffande skada såväl genom förbud enligt nya lagen som genom byggnadsförbud enligt den provisoriska strandlagen. Gottgörelse skall utgå i form av intrångsersättning i penningar. Inlösen av mark skall däremot ej ifrågakomma. Den ersättningsskyldige skall vara kronan. En första förutsättning för att ersättning skall utgå skall vara, att inom det med ett strandlagsförordnande 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. Först sedan en dispensansökan avslagits helt eller delvis kan alltså frågan om ersättning tagas upp. Beträffande byggnadsreglerande åtgärder fordras vidare att genom sådana en verklig inskränkning skall ha gjorts beträffande omfattningen av den eljest principiellt fria glesbebyggelserätten och icke blott en jämkning i fråga om bebyggelsens placering inom förbudsområdet. Om alltså på detta sätt ett intrång ägt rum, skall vidare enligt förslaget för rätt till ersättning krävas, att till följd av för-

budet den med förordnandet avsedda marken jämte annan i samma fastighet ingående mark, vars utnyttjande påverkas av förbudet, kan av ägaren nyttjas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens värde vid tiden för förordnandets meddelande. Sistnämnda föreskrift om jämförelse mellan markens användning efter förbudet och dess värde före förbudet överensstämmer i huvudsak med den ersättningsregel som enligt 1947 års byggnadslag gäller beträffande inskränkning i byggnadsrätten genom planläggning. I formellt hänseende avviker visserligen den nu föreslagna regeln från byggnadslagens ifrågavarande föreskrift såtillvida som enligt utredningens förslag jämförelsen skall avse icke blott — såsom enligt byggnadslagen — det förbudsbelagda området utan även annan till samma fastighet hörande mark, vars utnyttjande påverkas av förbudet. Utredningen anser emellertid att, med hänsyn till vissa andra bestämmelser i byggnadslagen, den nämnda avvikelser icke innebär någon större skillnad i sak. Den föreslagna ersättningsregeln har även i övrigt ansetts icke strida mot de allmänna principer, på vilka byggnadslagstiftningen vilar. — Vad som stadgats om rätt för markägare att erhålla ersättning skall enligt förslaget ha motsvarande tillämpning beträffande innehavare av sådan nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken som upplåtits innan förbudsförordnandet meddelades.

Framställning om ersättning skall enligt förslaget göras hos länsstyrelsen. Kan överenskommelse i ersättningsfrågan icke träffas, har den ersättningskrävande att ansöka om stämning å kronan till expropriationsdomstolen.

Allmänhetens rätt att färdas och vistas inom naturområden vid stränderna kan inskränkas icke blott genom bebyggelse samt schaktning m. m. utan även genom att stängsel uppsätts, som faktiskt hindra tillträdet. Utredningen har fördensskull ansett nödvändigt att i lagen stadga skydd mot att allemansrättens utövning hindras genom sådana hägnader. Utredningen har dock, med hänsyn till de många fullt legitima behoven av att ha stängsel, icke velat föreslå möjlighet att förbjuda att sådana bibehållas eller uppföras inom strandområden. I stället skall enligt förslaget, om inom område för förbudsförordnande finnes stängsel, som omöjliggör eller avsevärt försvårar tillträdet till mark där hinder eljest icke förelegat för allmänheten att färdas till fots, länsstyrelsen kunna förelägga den som håller stängslet att anordna grind eller annan framkomlig genomgång. Denne skall äga rätt till ersättning av kronan för arbetet.

I såväl vederbörande markägares som allmänhetens intresse har i förslaget stadgats, att den som färdas över eller eljest uppehåller sig å annans område, som omfattas av förbudsförordnande enligt lagen, 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. Att denna bestämmelse införes har avsetts vara en

provisorisk åtgärd i avbidan på att frågan om att förhindra och avhjälpa nedskräpning i naturen löses i ett större sammanhang.

Slutligen kan nämnas, att lagförslaget innehåller straffbestämmelser samt regler om möjlighet för myndigheterna att genom vitesföreläggande och handräckning få rättelse till stånd då någon i uppenbar strid mot förbud uppfört byggnad eller vidtagit annan åtgärd eller då föreläggande att anordna genomgång i stängsel icke efterkommits.

Utredningen har sökt bedöma vilka kostnader för statsverket som en strandreglering enligt de angivna riktlinjerna kommer att medföra. Härvid har utredningen till en början funnit att möjligen en viss förstärkning av länsstyrelsernas personal kommer att bli erforderlig på vissa håll. Även för länsarkitektkontoren och lantmäteriorganisationen kommer en viss ökning av arbetet att uppstå. De kostnader som på grund härav kunna uppkomma ha dock antagits bli av måttlig storlek. I betänkandet framhålls, att de största utgifterna för statsverket i anledning av den föreslagna regleringen komma att föranledas av reglerna om ersättning åt sakägare. Storleken av de sammanlagda ersättningsbeloppen beror emellertid helt av det sätt, på vilket regleringen handhaves, och utredningen har därför icke funnit det möjligt att göra några beräkningar angående vilka belopp som komma att bli erforderliga för ändamålet. Ett anslag för att möta dessa utgifter kan komma att växla från år till år. Utredningen föreslår att för sista hälften av budgetåret 1952/1953 anvisas ett anslag av 500.000 kronor.

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 strandäggande 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 befunne 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 särslagstiftning 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. Jag vill i det följande närmare ange de punkter av förslaget, i vilka min mening avviker från övriga ledamöters.

I 1 § första stycket av förslaget har intagits en bestämmelse som icke finnes med i den provisoriska strandlagen, nämligen att länsstyrelsen skall äga förordna att inom förbudsområde icke må utan dess tillstånd företagas schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd, som hindrar eller avsevärt försvårar att området av allmänheten användes för bad och friluftsliv. Tanken är visserligen att denna bestämmelse skall utnyttjas endast i undantagsfall och att schaktning, fyllning och trädfällning skola vara tillåtna även inom förbudsområde därest länsstyrelsen icke uttryckligen meddelat förbud mot dessa åtgärder. Jag kan emellertid icke finna, att dylika inskränkningar i jordägarens dispositionsrätt överhuvudtaget kunna vara behövlige för att trygga allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv. Den omständigheten att en jordägare t. ex. fäller träden inom förbudsområdet, kan ju omöjligen hindra allmänheten att bada därstädes. För markägaren däremot innebär det en onödig omgång — ett nytt »krängel» — om han skall behöva vända sig till länsstyrelsen för att få tillstånd att på sin mark företaga en avverkning som ur skogliga synpunkter är tillåten.

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» lär utredningens flertal förstå 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. 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».

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 lagakraftgående 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 kvalitet 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.

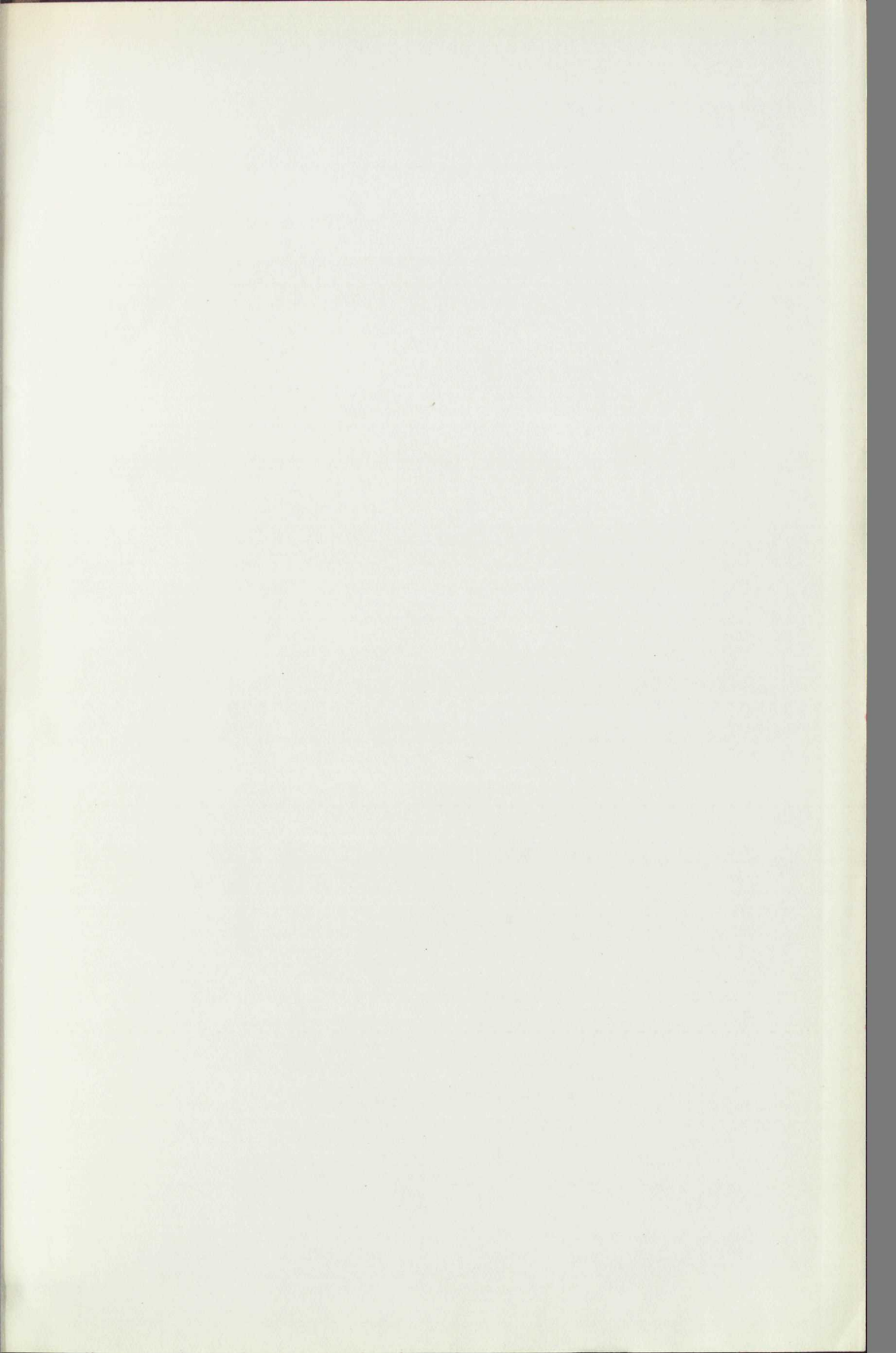
Förslagets 9 § upptar fängelsestraff för den som i uppenbar strid mot förbud som meddelats enligt 1 § uppför byggnad eller vidtager annan åtgärd, detta dock endast under förutsättning att omständigheterna äro synnerligen försvårande. Jag kan icke finna tilltalande, att frihetsstraff skall ingå i straffskalan 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 handräckning för att borttaga byggnad som blivit uppförd i strid mot förbudet.

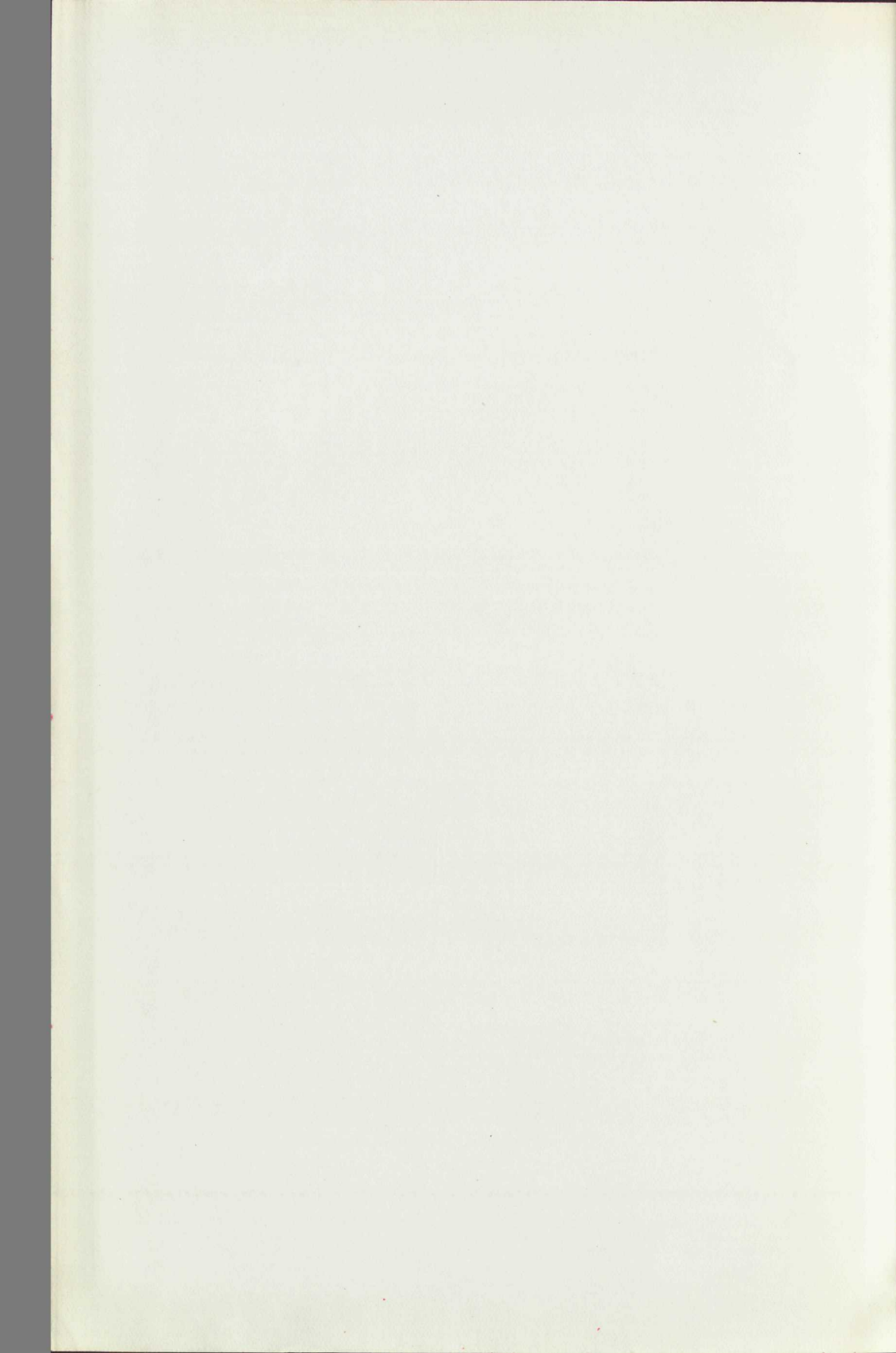
I 3 § förslaget till kungörelse med tillämpningsföreskrifter till strandlagen har sagts, att länsstyrelsen, när ansökan om att få uppföra byggnad eller vidtaga annan åtgärd inom förbudsområdet blivit gjord, skall äga uppdraga åt lantmätare eller annan lämplig person att företaga besiktning av området för den tilltänkta åtgärden. Kostnaden för en sådan besiktning skall enligt förslaget gäldas av sökanden. Sistnämnda bestämmelse finner jag föga tilltalande. Det synes mig obilligt, att en strandägare, som drabbats av förbud att utnyttja sin mark och som söker dispens från detta förbud, skall vara skyldig att gälda kostnaden för dispensprövningen. Särskilt stötande skulle detta bli i sådana fall, då ansökning om dispens blir avslagen. Besiktningskostnaden bör därför alltid stanna på statsverket.

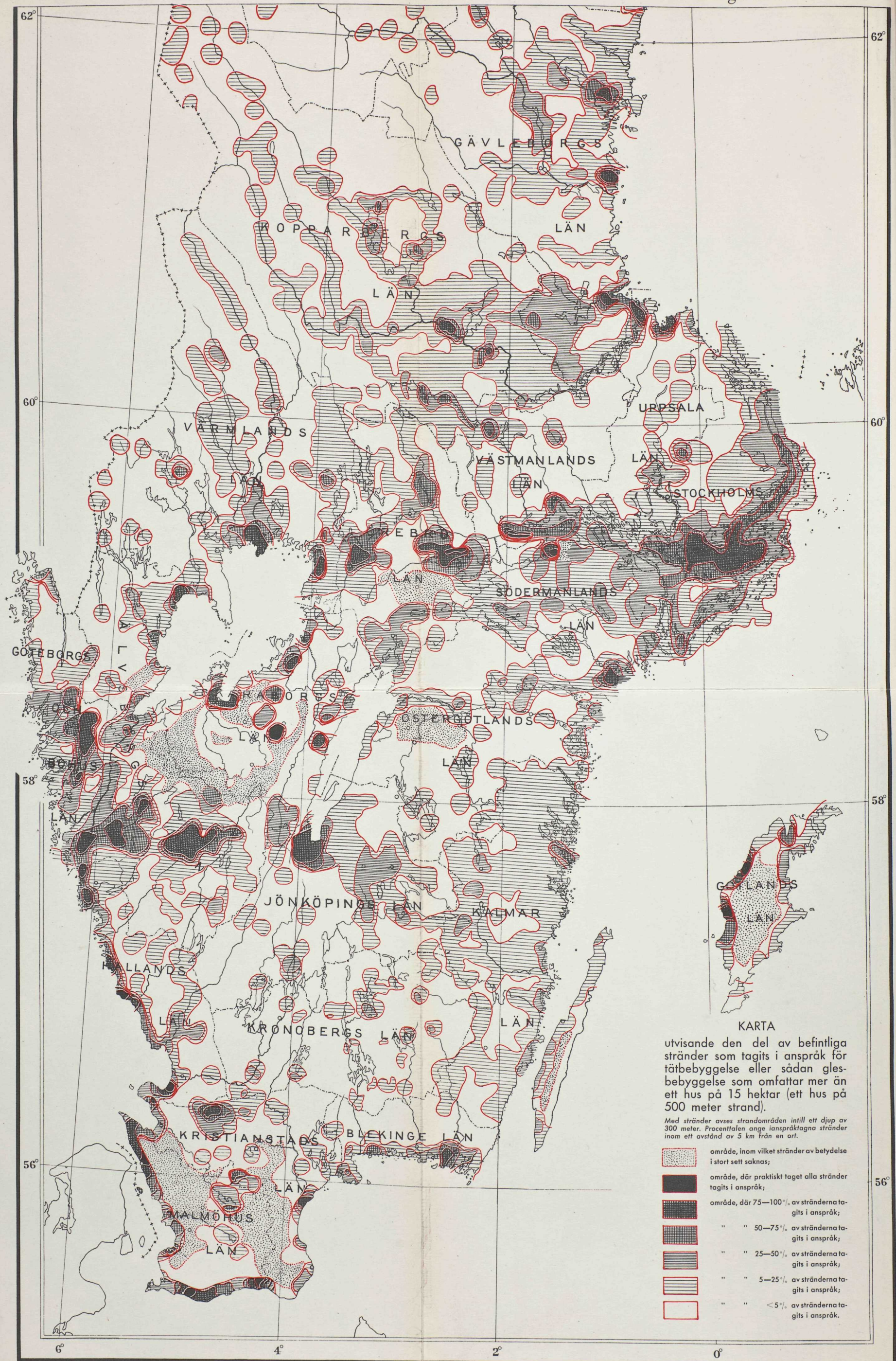
Med hänsyn till det ovan sagda finner jag mig kunna biträda förslagen till lag om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden samt till kungörelse med tillämpningsföreskrifter till nämnda lag *allenast* under förutsättning att lagen och kungörelsen omarbetas så att de ovan framförda synpunkterna vinna beaktande.

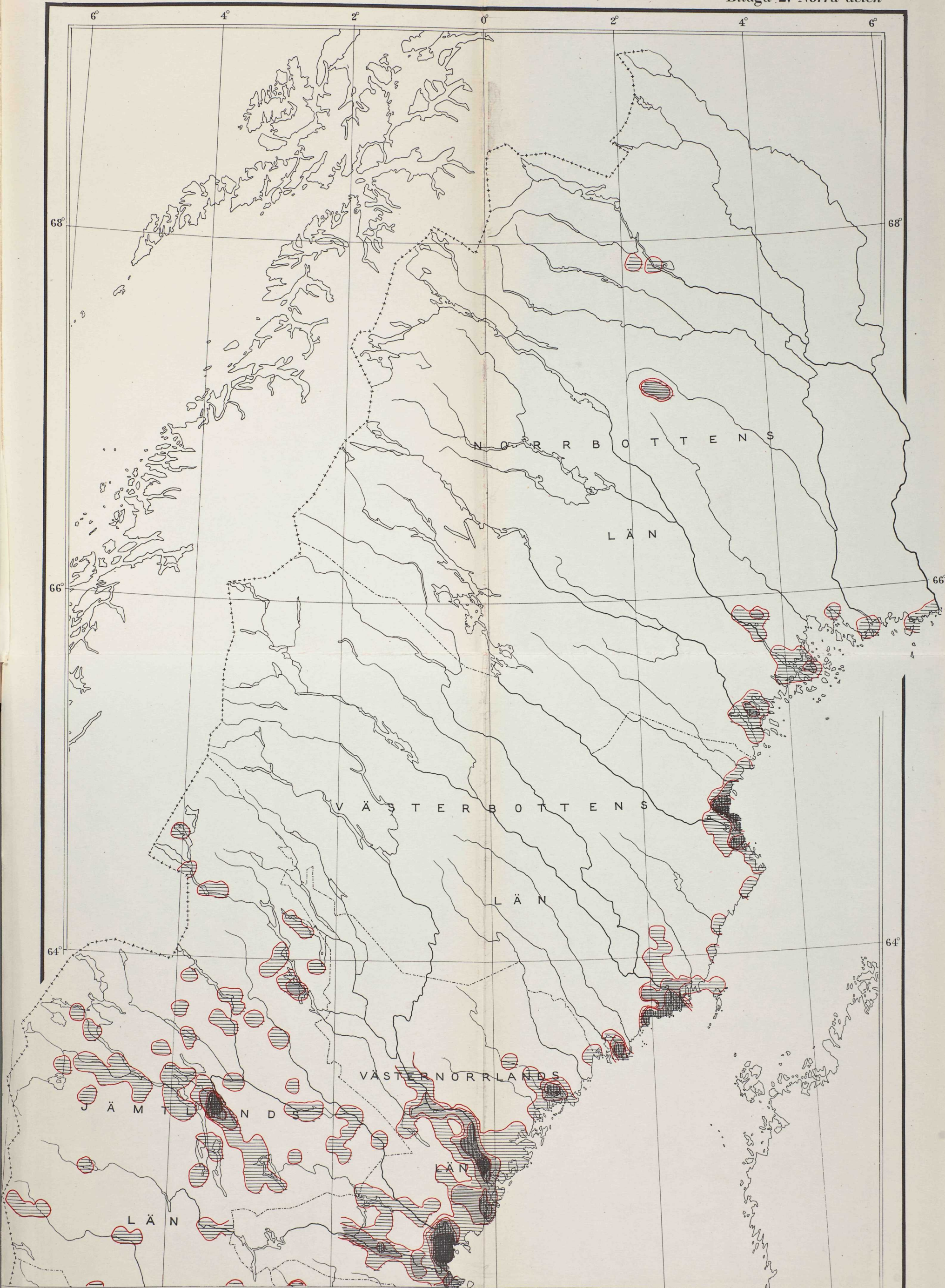
Vissa uppgifter beträffande strandområden, för vilka enligt till strandutredningen den 15 september 1951 inkomna uppgifter meddelats tillfälligt byggnadsförbud enligt den provisoriska strandlagen.

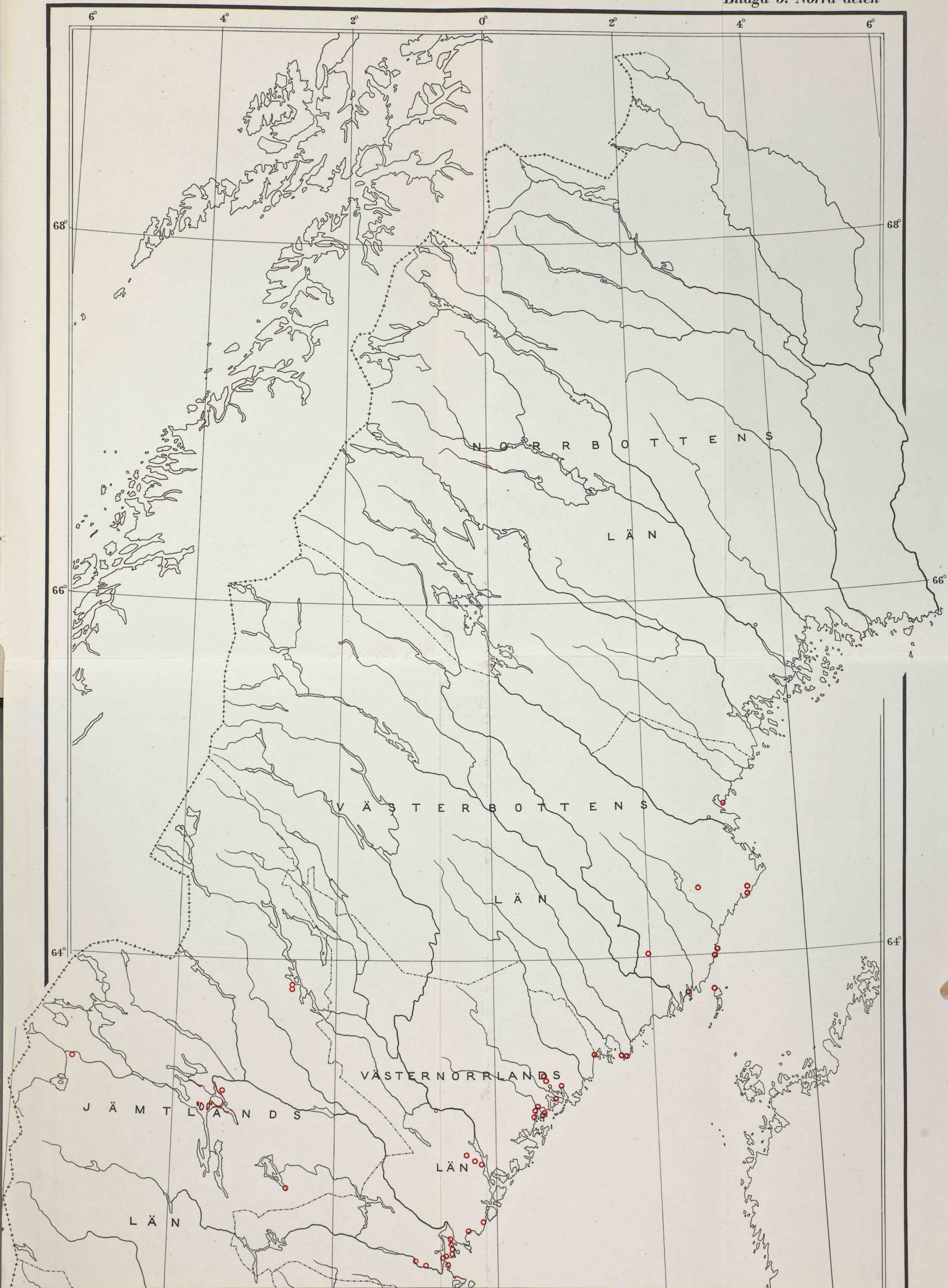
Län	Ungefärlig längd i km				Ungefärlig markareal i hektar					Anmärkningar
	salt-sjö-strand	insjö-strand	strand vid vatten-drag	S:a	be-bygg-da tomter	obe-bygg-da tomter	inägor i övrigt	övrig mark	S:a	
Stockholms	550	260	—	810	—	—	1 013	7 087	8 100	Vissa generella undantag (se s. 51).
Uppsala	60	240	35	335	124	—	304	2 202	2 630	D:o
Södermanlands ...	83	240	3	326	324	—	397	2 037	2 758	D:o
Östergötlands	245	465	10	720	139	175	1 130	6 123	7 567	D:o
Jönköpings	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Kronobergs	—	106	8	114	36	—	184	1 491	1 711	
Kalmar	915	—	—	915	—	—	—	—	10 475	
Gotlands	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Blekinge	180	24	—	204	250	—	231	1 530	2 011	
Kristianstads	50	21	—	71	21	7	28	697	753	
Malmöhus	22	—	—	22	20	—	327	—	347	
Hallands	416	273	78	767	—	—	—	—	9 091	
Göteborgs o. Bohus	3 460	310	—	3 770	—	—	—	—	—	Meddelat förbud skall överses för ev. minskning.
Älvsborgs	—	164	—	164	54	1	286	1 367	1 708	
Skaraborgs	—	80	—	80	18	—	124	1 141	1 283	Vissa generella undantag (se s. 51).
Värmlands	—	272	13	285	394	6	435	2 989	3 824	
Örebro	—	807	82	889	—	—	—	—	8 000	Förbuden omfatta omkr. 100 obebyggda tomter.
Västmanlands	—	280	9	289	—	—	—	—	—	Vissa generella undantag (se s. 51).
Kopparbergs	—	96	6	102	93	11	176	379	659	
Gävleborgs	6	58	1	65	4	—	130	424	558	
Västernorrlands ...	24	13	2	39	32	1	95	328	456	
Jämtlands	—	135	5	140	125	—	140	745	1 010	
Västerbottens	10	3	—	13	8	—	13	182	203	
Norrbottens	—	—	—	—	—	—	—	—	—	

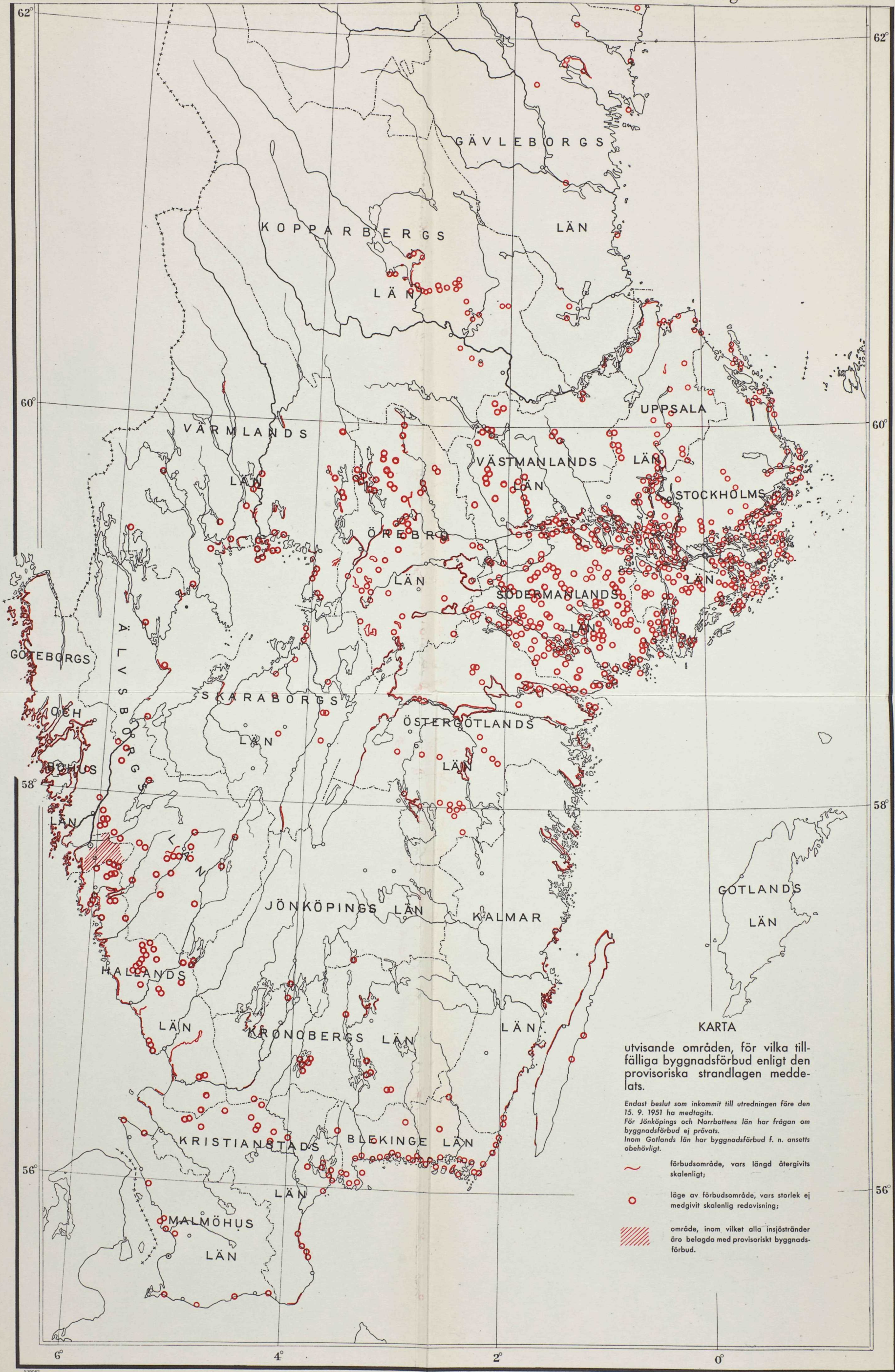










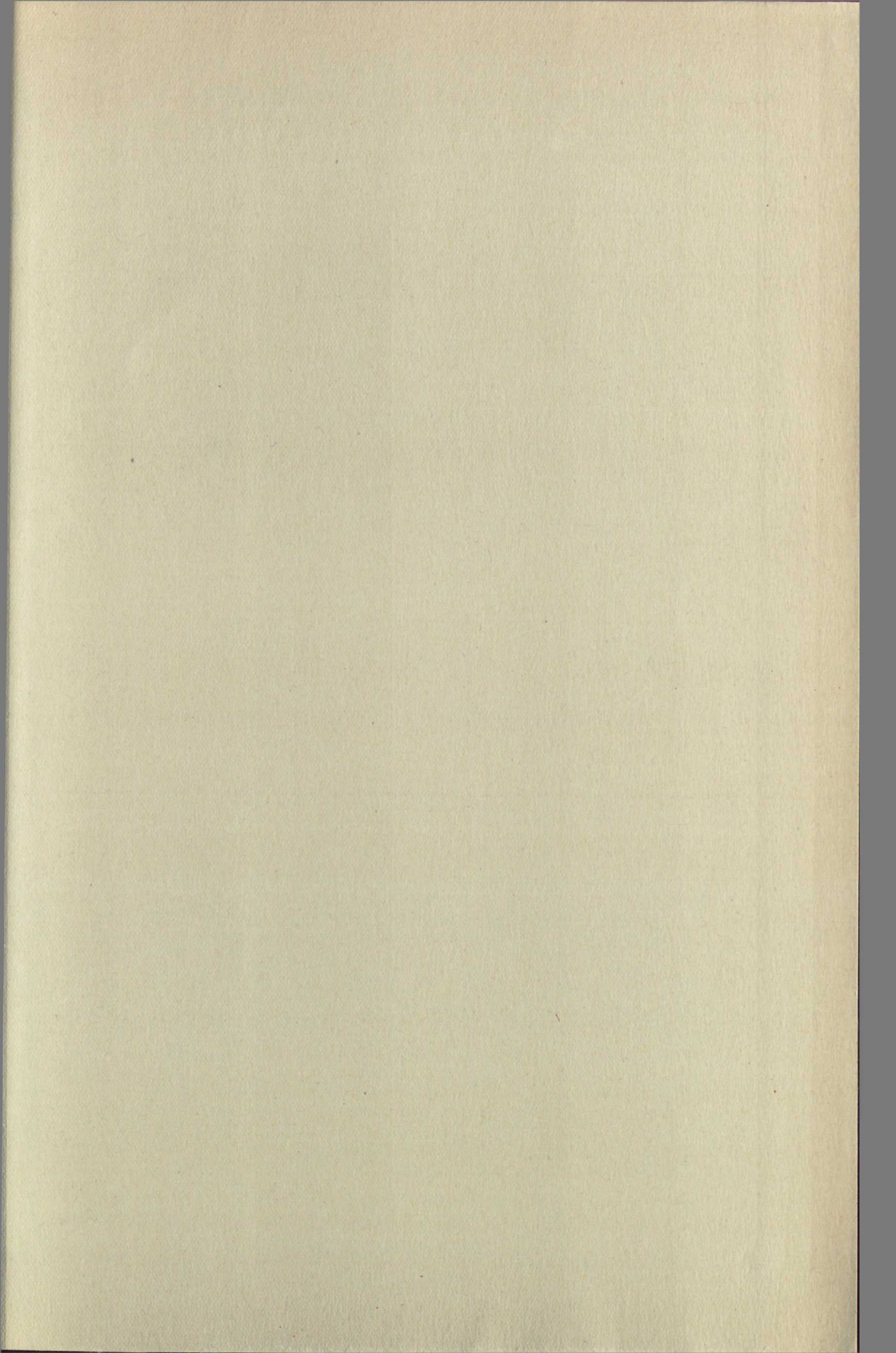


KARTA
utvisande områden, för vilka tillfälliga byggnadsförbud enligt den provisoriska strandlagen meddelats.

Endast beslut som inkommit till utredningen före den 15. 9. 1951 ha medtagits.
För Jönköpings och Norrbottens län har frågan om byggnadsförbud ej prövats.
Inom Gotlands län har byggnadsförbud f. n. ansetts obehövt.

- förbudsområde, vars längd återgivits skalenligt;
- läge av förbudsområde, vars storlek ej medgivits skalenlig redovisning;
- //// område, inom vilket alla insjöstränder äro belagda med provisoriskt byggnadsförbud.

Skala 1:2000000
0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 km.



Statens offentliga utredningar 1951

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Förslag till naturskyddslag m. m. [5]
Betänkande med förslag till ny ägofredslagstiftning. [20]
Förslag till sjömanslag m. m. [22]
Förslag till lagstiftning om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden. [40]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Principer för dyrortsgrupperingen. [7]
Promemoria med förslag till allmän verksstadga. [12]
Betänkande med förslag till förordning angående upphandling och arbeten för statens behov m. m. [18]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

1944 års allmänna skattekommitté. 5. Betänkande angående studiekostnaders behandling i beskattningshänseende. [13]
Betänkande med förslag rörande utformningen av åtgärder för ökad skattefinansiering av kommunala investeringar. [24]

Politi.

Betänkande angående polis- och åklagarväsendets organisation. [8]
SOS. Samhällets olycksfalls- och säkerhetstjänst. [19]
Kejnekommisionens utredning. [21]
Den utomprocessuella rättshjälpen åt mindre bemedlade. [31]

Nationalekonomi och socialpolitik.

Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 10. Tiden juli 1948—juni 1950 jämte sakregister till delarna 1—10. [11]
Daghem och förskolor. Betänkande om barnstugor och barn tillsyn. [15]
Statens sjukhusutredning av år 1943. Betänkande 6. Redogörelse för arbetsstudier vid kroppssjukhusens vårdavdelningar m. m. [17]
Socialvårdskommitténs betänkande. 18. Utredning och förslag angående begravningshjälpförsäkring. [23] 19. Utredning och förslag angående yrkesskadeförsäkringslag. [25]
Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. [30]

Hälsa- och sjukvård.

Vatten- och avloppsfrågan. [26]
Betänkande angående omorganisation av apoteksväsendet i riket m. m. [34]

Allmänt näringsväsen.

Näringslivets lokalisering. [6]
Landsbygdselektrifieringens utbredning år 1950. [14]
Konkurrensbegränsning. Betänkande med förslag till lag om skydd mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning. Del 1. [27] Del 2. Bilagor. [28]
Bränsle och kraft. Orientering rörande Sveriges energiförsörjning. [32]

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Betänkande angående producent- och kontantbidrag till vissa innehavare av mindre jordbruk. [39]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Den svenska byggnadsmaterialmarknaden. Produktion, distribution och prissättning av jord- och stenindustris material. [35]
Skor. [38]

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Förhållandet mellan arbetsuppgifter och löneställning vid statens järnvägar. [3]
Sjöfartsförbindelserna mellan Gotland och fastlandet. [10]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Statligt stöd åt svensk filmproduktion. [1]
Antagningen av medicine studerande m. fl. [4]
1945 års universitetsberedning. 6. Den vetenskapliga publiceringsverksamheten, personal-, institutions- och stipendiefrågor m. m., det akademiska befordringsväsendet. [9]
Filmcensuren. Betänkande 1. [16]
Skolöverstyrelsens organisation. [29]
1946 års kommitté för sjuksköterskeutbildningen. 2. Högre utbildning av sjuksköterskor m. m. 3. Specialutbildning av sjuksköterskor. [33]
Arkiv- och biblioteksfilmning. [36]
Universitetskanslersämbetets uppgifter och organisation m. m. [37]

Försvarsväsen.

Försvarets personaltjänst. 1. [2]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.