

Nr 807

Av herrar **Persson** i Heden och **Elmwall**, i *anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 42, med förslag till lag om ändring i vattenlagen.*

(Lika lydande med motion nr 661 i Första kammaren)

Förslagen i proposition nr 42 rörande ändringar i vattenlagen avser att på ett bättre sätt trygga försörjningen av vatten för hushålls-, industriella och liknande ändamål. Beträffande grundvattentillgångarna föreslås sålunda möjlighet att fastställa särskilda skyddsområden och beträffande ytvatten att utsläpp av kloakvatten i vissa fall skall kunna förbjudas helt till skydd för vattentäkt.

Genomförandet av de framlagda förslagen kommer att förbättra möjligheterna att trygga vattenförsörjningen. Däremot är inte någon förbättring av vattenvården i allmänhet att vänta annat än till den del vattentäktssynpunkter kan göras gällande. Enligt vår mening är detta en betydande brist som påkallar att ytterligare åtgärder vidtages.

Vid de överväganden som föregått propositionen har särskilt avseende fästs vid att stadgandena rörande skydd för ytvatten och rörande skydd för grundvatten givits en så olikartad utformning. Enligt vår mening bör i detta sammanhang beaktas, att gränsdragningen mellan å ena sidan grundvattenområdet och å andra sidan ytvattenområdet i praktiken är mycket svår att dra och ur vattentäktssynpunkt svagt underbyggd. Sålunda förekommer ofta att ytvatten infiltreras till eller eljest påverkar en grundvattenförekomst och att ytvatten användes för konstgjord infiltration. Till följd av den stigande vattenförbrukningen får man därjämte räkna med att ytvattentäkterna på sikt kommer att spela en större roll än hittills emedan grundvattentillgångarna inte är tillräckliga för att i någon större utsträckning kunna tagas i anspråk för täckande av det ständigt ökande behovet. Med hänsyn till dessa omständigheter kan det ifrågasättas om propositionens avvägning av skyddet för å ena sidan grundvatten och å andra sidan ytvatten är ändamålsenlig. Tillskapandet av särskilda skyddsområden för grundvattentillgångar kommer otvivelaktigt att medföra goda möjligheter att skydda denna del av vattentillgångarna. Stadgandena rörande skydd för ytvatten kan inte sägas erbjuda motsvarande möjligheter. Ur rättslig synpunkt framstår det som mindre lämpligt med så långtgående administrativa befogenheter beträffande grundvattenskyddet som föreslagits i propositionen.

Skyddsområden för grundvatten

Enligt propositionen skall länsstyrelsen i syfte att trygga vattenförsörjningen för tätbebyggelse kunna föreskriva att visst område skall vara skyddsområde och därvid meddela allmänna föreskrifter om vad som inom detta område skall iakttagas till skydd för grundvattnet. De allmänna föreskrifterna skall kunna sträcka sig så långt som till det intrång som den enskilde har att tåla utan ersättning. Meddelas längre gående föreskrifter får servitut jämlikt 2 kap. 45 § vattenlagen tillgripas.

I fråga om i vilken omfattning den enskilde skall tåla intrång utan ersättning är propositionen oklar. Som generell grund skall den allmänna, i propositionen ej närmare definierade, aktsamhetsregeln gälla. Till vägledning för den närmare bedömningen har väg- och vattenbyggnadsstyrelsen upprättat ett preciserat förslag till normalskyddsbestämmelser. Förslaget upptar delvis olika föreskrifter för område i vattentäkts omedelbara närhet, s. k. brunnsområde, och för inre skyddsområden. På grund av den kritik som framförts vid remissbehandlingen har departementschefen ej ansett sig böra godtaga de föreslagna normalskyddsbestämmelserna men dock framhållit att bestämmelserna och remissyttrandena däröver kan vara till hjälp vid skyddsföreskrifters utarbetande. I övrigt hänvisas till vissa rättsfall i högsta instans, varjämte departementschefen i tio punkter sammanfattar sina synpunkter på skyddsföreskrifternas innehåll. En särskild svaghet är att dessa punkter ej remissbehandlats.

Enligt vår mening måste det inge mycket starka betänkligheter att på denna grund överlåta åt administrativa instanser att avgöra i vilken grad den enskilde skall tåla intrång utan rätt till ersättning. Efter vad som framgår av propositionen torde dock intrånget i vissa fall kunna bli mycket betydande, utan att den hos vilken intrånget sker har någon möjlighet att få ersättning utan endast att genom administrativt besvär söka få beslutet upphävt. Länsstyrelsen i Stockholms län har i detta sammanhang framhållit, att alla såsom konsekvens av besluten uppkommande frågor för skada och intrång — bedömningar av typiskt judiciell karaktär — borde avgöras av domstol. Mellanbygdens vattendomstol har framhållit: "Bedömandet av denna avvägningsfråga är uppenbarligen av judiciell natur; några fasta normer för vad en sakägare är skyldig att utan ersättning tåla finns icke, utan avgörande härvidlag blir den praxis som kommer att utbildas på grundval av lagstiftningen inom detta område. Frågan borde därför i och för sig avgöras av domstol." Vattenöverdomstolen har understrukit att dessa synpunkter är beaktansvärda ur rättsskyddssynpunkt. Vi delar de betänkligheter ur rättssäkerhetssynpunkt som anförts av nämnda och andra remissinstanser. Det ter sig egendomligt att den allmänna aktsamhetsregeln, enligt vilken de enskilda har att tåla viss begränsning i sin

verksamhet (63 §) då den ligger till grund för stadgande om skyddsområde (64 §), medför skyldighet att utan ersättning tåla betydligt längre gående intrång och begränsningar. Enligt vår mening bör, då större krav ställas än som följer av aktsamhetsregelns allmänna tillämpning, vederbörande i princip ha rätt till den ersättning som i de olika fallen av domstol bedömes som skälig.

Även ur en annan synpunkt är rätt till ersättning befogad. Givetvis föreligger i åtskilliga fall skäl för längre gående åtgärder till skydd för nyttjad eller planerad grundvattentäkt än som följer av aktsamhetsregelns allmänna tillämpning. Det är dock av vikt att andra intressen inte beskäres i större utsträckning än som fordras till skydd för grundvattentillgången i fråga. Om ingen ersättningsskyldighet föreligger kommer emellertid inte de olika intressena att vägas mot varandra. Vid fastställande av skyddsområde på administrativ väg finns därför den risken att området göres större än som i och för sig fordras för skyddande av grundvattentäkten.

Det kan för övrigt påpekas att de förpliktelser som följer av föreskrift om skyddsområde får anses analoga med de förpliktelser som följer vid tillämpning av det nya andra stycket 8 kap. 23 § som i propositionen föreslås till skydd för nyttjad eller planerad grundvattentäkt. I det senare fallet stadgas rätt till ersättning (jfr föreslaget tillägg till 8 kap. 28 §). Den analogi som här föreligger bör leda till parallellitet även i fråga om rätten till ersättning.

Vi förordar således att rätt till ersättning skall gälla vid intrång på grund av föreskrift om skyddsområde för grundvattentäkt och att såväl fastställandet av skyddsområde som ersättningsfrågorna skall avgöras av domstol, dvs. vattendomstol.

Detta bör ske genom att länsstyrelsen hos vattendomstol påkallar utfärdande av föreskrift om skyddsområde. Huvudregeln bör därvid vara att länsstyrelsen på eget initiativ eller efter hemställan av huvudman för vattentäktsintresse inlämnar ansökan till vattendomstolen efter att ha utfört härför erforderlig utredning. Domstolen skall därefter — efter de ev. jämkningar som dess handläggning föranleder — fastställa skyddsområdet och föreskrifterna för detta samt avgöra ersättningsfrågorna. I vissa fall torde dock olägenheter kunna uppstå om domstolens beslut skall avvaktas innan skyddsföreskrifterna kan träda i kraft. Länsstyrelsen bör därför ges möjlighet att interimistiskt utfärda föreskrift om skyddsområde. Sådan föreskrift skall få ges för högst ett år i taget och ej för längre tid än tre år sammanlagt. Självfallet bör föreskrift om skyddsområde, varom interimistiskt beslut meddelats, snarast möjligt prövas av vattendomstol i den ordning som ovan sagts.

Skydd för ytvattentäkt m. m.

Vid nuvarande — ingalunda självklara — konstruktion av vattenlagen till förevarande del kan de i propositionen föreslagna bestämmelserna till skydd för nyttjad eller planerad ytvattentäkt i huvudsak godtagas. Jämkning torde dock böra göras i ett par avseenden.

I propositionen har föreslagits att avloppsintressen, som får vidkännas merkostnad till följd av tillämpning av 8 kap. 23 § första och andra stycket, skall erhålla bidrag till denna merkostnad av den vattentäktsintressent som påkallat tillämpningen. Enligt vår bedömning föreligger en skillnad mellan första och andra stycket som bör påverka merkostnadens fördelning. Enligt första stycket kan inte förbud mot avledande av kloakvatten meddelas, utan avledandet endast förknippas med vissa villkor. Enligt andra stycket kan däremot förbud meddelas så att kloakvattnet får avledas till annan recipient eller till annan del av den ur avloppssynpunkt bäst belägna recipienten. I fråga om kostnadsfördelningen bör detta medföra att merkostnad som uppkommit på grund av tillämpning av första stycket skall ge rätt för avloppsintressenten att erhålla bidrag till merkostnaden från vattentäktsintressenten, medan merkostnad till följd av tillämpning av andra stycket bör medföra att avloppsintressenten i princip äger att av vattentäktsintressenten få full ersättning för merkostnaden. Vi föreslår att den föreslagna lydelsen av 8 kap. 28 § andra stycket ändras i enlighet härmed.

Det förbud att avleda kloakvatten i vissa fall, som skall stadgas enligt den i propositionen föreslagna lydelsen av 8 kap. 23 § andra stycket, är förknippat med fara för spridning av smitta eller eljest våda ur hälsosynpunkt. Lydelsen är enligt vår mening oklar i ett avseende, varför ett förtydligande bör ske. Det inträffar ofta att betande djur åsamkas sjukdomar eller parasiter till följd av att betesmarkerna infekterats av kloakvatten vid högflöde. Ett allmänt och effektivt skydd häremot kan visserligen inte åstadkommas vid en avgränsning till vattenområden av det slag som åsyftats i det berörda stycket, men det torde ändå vara riktigt att uppmärksamma frågan även i det mer begränsade sammanhang som sålunda är i fråga. Vi föreslår därför att det nämnda stycket ges en sådan lydelse att därav framgår att förbudet är förknippat med fara för spridning av parasiter, smittosamma sjukdomar eller eljest våda ur hälsosynpunkt eller sanitär olägenhet.

Den framtida vattenvården

Det är allmänt omvittnat att vattenvården i vårt land är otillräcklig. Genom lagändring 1956 infördes som huvudregel att grövre föreningar

genom slamavskiljning skall frånskiljas kloakvatten innan det utsläppes i öppet vatten. I fråga om industriellt avloppsvatten gäller bestämmelser av liknande innebörd. Sedan sålunda de grövre föroreningarna frånskilts finns ingen begränsning i rätten att förorena vattnen för så vitt inte speciella omständigheter eller intressen, t. ex. vattentäktsintressen, kan ställas emot avloppsintresset. Uppfattningen att de öppna vattnen är en värdefull naturtillgång som i hela folkets intresse bör bevaras och skyddas oavsett de nyttjas eller kan nyttjas speciella exploateringsbehov återspeglar sig sålunda inte i lagstiftningen på området. Enligt vår mening utgör detta en fundamental brist.

Den förevarande propositionen medför vissa förbättringar i fråga om vattentäktsexploatering under förutsättning att exploateringsintresset är av mera betydande omfattning. I övriga fall kommer den inte att medföra någon förbättring. Enskilda personer eller andra smärre vattentäktsintressen tillgodoses sålunda inte och inte heller allmänna naturvårds-, folkhälso- och trivselsynpunkter annat än i den mån de direkt sammanfaller med ett mera betydande vattentäktsintresse. Det otillfredsställande i denna ordning framgår bl. a. av remissyttranden som återgivits i propositionen. Medicinalstyrelsen och Svenska provinsialläkarföreningen har sålunda erinrat om landsbygdens behov av en tillfredsställande vattenförsörjning vilken, om vattnen förorenas, kräver omfattande ekonomiska insatser och uppoffringar och vänt sig mot att de föreslagna åtgärderna avgränsas till i huvudsak tätbebyggelsens vattentäktsintressen. De veterinära remissinstanserna och statens institut för folkhälsan har särskilt uppehållit sig vid de speciella problem som vattenföroreningarna medför för jordbruksnäringsen. Bl. a. har framhållits, att det finns talrika exempel på att nedsmittat flod- och åvatten vid översvämningar infekterat strandbeten, där betande djur upptagit smittämnet. Risken för epidemier i dessa sammanhang har understrukits, varjämte betonats nödvändigheten av att förhindra att vattenburna smittämnen via husdjur tillföres konsumenterna. I detta sammanhang vill vi påpeka att t. ex. en jordbrukare som till följd av nedsmittning av vattnen tvingas nedslakta boskap, avgränsa betesmarker, ordna vattenförsörjningen på annat sätt m. m. i praktiken knappast har några reella möjligheter att utbekomma ersättning för de förluster och merkostnader han får vidkännas.

Det torde knappast behöva påpekas att den kritik som de nämnda remissinstanserna från specifika utgångspunkter anfört mot den nuvarande vattenvårdslagstiftningen — inbegripet de i propositionen föreslagna ändringarna — till fullo sammanfaller med den kritik som kan och bör anföras ur allmänna folkhälso-, trivsel-, bad- och friluftssynpunkter. En allmän förbättring av vattenvårdslagstiftningen får därför anses angelägen.

Från strikt lagteknisk synpunkt synes detta vara ett relativt enkelt pro-

blem. Sålunda kunde den i propositionen föreslagna lydelsen av 8 kap. 23 § andra stycket omformuleras så att den inte gällde enbart vid nyttjad eller planerad vattentäkt utan i allmänhet och så att förbudet i fråga skulle gälla såvitt inte relativt högt ställda anspråk på rening uppfylldes samt motsvarande ändring vidtages beträffande industriellt avloppsvatten. Härigenom skulle alla nya anläggningar för avledande av kloak- och avloppsvatten komma att överensstämma med kravet på en bättre vattenvård och motsvarande förbättringar successivt kunna uppnås beträffande äldre anläggningar genom omprövning av dessa.

Även om ett sådant tillvägagångssätt i och för sig är lämpligt torde det inte kunna genomföras utan en mera genomgripande revision av berörda delar av vattenlagen. De ekonomiska problem som uppkommer vid nämnda tillvägagångssätt kan lösas relativt enkelt vid nuvarande konstruktion av lagen så länge de skärpta kraven föranledes av ett vattentäktsintresse, emedan vattentäktsintressenten har att bidra till avloppsintressentens merkostnader. Om de skärpta anspråken göres till allmän regel kommer ett dylikt vattentäktsintresse att stå emot avloppsintresset endast i vissa fall. I andra fall kommer visserligen vissa sakintressen att stå emot avloppsintresset. Merendels kommer dessa dock att i förhållande till avloppsintresset vara av så begränsad omfattning att det inte framstår som möjligt och rimligt att ålägga dessa smärre sakintressen att i nämnvärd utsträckning bidra till merkostnaden. I övrigt kommer ett allmänintresse, för vilket någon företrädare med ekonomisk kapacitet f. n. inte finns, att stå som motpart till avloppsintresset.

En lösning av dessa spörsmål kan åstadkommas på olika sätt. Sålunda kan avloppsintressenterna åläggas att i större utsträckning än nu svara för de ökade kostnader som uppkommer till följd av de ökade vattenvårdsanspråken. En annan möjlighet vore att det allmänna, företrätt av staten, inträdde som motpart och sålunda hade att bidra till en del av de merkostnader som kan komma i fråga. Enligt vår mening bör båda dessa möjligheter prövas. Den bästa lösningen kan måhända uppnås genom kombination av båda möjligheterna. En utgångspunkt bör dock vara att avloppsintressen primärt har att svara för att vattnen ej förorenas och att ett ev. stöd av allmänna medel således bör förbehållas fall då särskilt behov av stöd föreligger. I dessa sammanhang bör även prövas frågan om rätt till ersättning för sådana sakägare, som enligt nuvarande lagstiftning kan få vidkännas omfattande skada och intrång av vattenförorening utan att skadan eller intrånget medför ersättningsrätt.

Möjligheterna att begränsa vattenföroreningarna och sanera redan förorenade vatten är beroende av tekniska förutsättningar, ekonomiska resurser och de nuvarande föroreningarnas omfattning. De tekniska förutsättningarna torde i och för sig vara tillräckliga, men det är givetvis angelä-

get att de genom forskningsarbete ytterligare förbättras. De ekonomiska möjligheterna att genomföra en omfattande sanering är beroende bl. a. av föreningarnas omfattning. I detta sammanhang bör uppmärksammas att vattenvårdskommittén i sitt den 1 december 1954 avgivna betänkande (SOU 1955: 6) lämnade en redogörelse för de dåvarande föroreningsförhållandena m. m. Till grund för redogörelsen, vilken måste betecknas som synnerligen nedslående, låg uppgifter som kommittén inhämtat från länsstyrelserna. För bedömandet av behovet av och förutsättningarna för en vattensanering vore det av värde om en liknande undersökning nu kunde genomföras. Undersökningen borde avse de förhållanden som numera råder, de förändringar som inträffat sedan den förut nämnda undersökningen genomfördes och de konkreta förbättringsplaner som nu finns. Härigenom skulle man bl. a. få både en överblick över i vilken mån de 1956 genomförda lagändringarna medfört förbättringar och en grund för de lagstiftnings- och övriga åtgärder som är erforderliga för en förbättrad vattenvård.

Med hänvisning till det ovan anförda hemställes,

I. att riksdagen vid sin behandling av proposition nr 42 måtte

A. besluta

1. a) att skyddsområde avseende grundvattentäkt må fastställas av vattendomstol på framställning av länsstyrelse, dock att länsstyrelse om så prövas nödvändigt må meddela interimistiskt beslut om skyddsområde för högst ett år i sänder och sammanlagt högst tre år,

b) att sakägare, som till följd av föreskrift om skyddsområde åsamkas större intrång än han enligt aktsamhetsregelns allmänna tillämpning är skyldig tåla utan ersättning, må äga rätt till ersättning i den omfattning som av vattendomstol prövas skäligt,

2. att den i propositionen föreslagna lydelsen av 8 kap. 23 § andra stycket vattenlagen skall ändras så att det i stycket stadgade förbudet kommer att gälla därest avledande av kloakvatten kan medföra fara för spridning av parasiter, smittosamma sjukdomar eller eljest våda ur hälsosynpunkt eller sanitär olägenhet,

3. att sakägare må, om han åsamkas merkostnad till följd av tillämpning av 8 kap. 23 § första stycket vattenlagen, av motpart erhålla bidrag till merkostnaden och, om han åsamkas merkostnad till följd av tillämpning av i propositionen föreslagna andra stycket nämnda lagrum, erhålla ersättning

för merkostnaden, allt enligt vad som av vattendomstol prövas skäligt;

B. i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning rörande lagstiftnings- och andra åtgärder i syfte att motverka vattenföroreningar och sanera förorenade vattenområden samt om undersökning rörande vattenföroreningarnas omfattning m. m.;

C. beakta vad i motionen i övrigt anförts, samt
II. att vederbörande utskott måtte utarbeta lagförslag som föranledes av ovan nämnda yrkanden.

Stockholm den 25 februari 1964

Arne Persson
i Heden

Emil Elmwall
