

Nr 35.

Ankom till riksdagens kansli den 5 mars 1935 kl. 1 e. m.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om lagstiftning rörande fiskets skyddande mot förorening av vattnet i vattendragen. (2:a avd.)

I två inom riksdagen väckta, till jordbruksutskottet hänvisade likalydande motioner, nämligen I:24 av herr *Pettersson, Anton, m. fl.* samt II:61 av herr *De Geer m. fl.*, har hemställts, att riksdagen ville besluta anhålla hos Kungl. Maj:t, att snarast möjligt för riksdagen måtte framläggas lagförslag med effektiva bestämmelser rörande fiskets skyddande mot förorening av vattnet i vattendragen.

Beträffande de skäl, som åberopats till stöd för denna hemställan, får utskottet hänvisa till motionerna.

Bestämmelser rörande vattnets skyddande mot föroreningar återfinnas huvudsakligen dels i 12 § förordningen den 30 december 1880 (nr 57) om jordägares rätt över vattnet å hans grund, i den mån detta lagrum icke upphävts genom 8 § lagen den 28 juni 1918 om vattenlagens införande, dels i 2 kap. 35 §, 8 kap. 17 § och 10 kap. 51 § vattenlagen den 28 juni 1918, och dels i 9, 24, 44 och 50 §§ hälsovårdsstadgan den 19 juni 1919.

Genom 12 § i nämnda förordning är föreskrivet:

»Där sågkvarn är, ligge å ägarens vårdnad att avfallet ej utsläppes i vattnet. Lag samma vare, där vid annat verk eller inrättning avfall uppkommer, varav uppgrundning eller annan olägenhet kan förorsakas.

Vidtager ej ägaren nödig åtgärd eller anstalt till skadans förekommande, äge Konungens befallningshavande föreskriva vad i sådant hänseende iakttagas bör, så ock förelägga den tredskande vite, där ansvar å försummelsen ej finnes särskilt stadgat.

»Sker ändock skada, njute den, som skadan lider, ersättning efter rättens beprövande.»

Sedan vattenlagen trätt i kraft, har lagrummet, i vad detsamma avser förbud att utkasta eller utsläppa fasta föremål, ersatts av mera detaljerade bestämmelser i vattenlagens 2 kap. 35 §. Sistnämnda paragraf ävensom 8 kap. 17 § i samma lag, vilket lagrum handlar om kloakledningar, hänvisa till särbestämmelser angående utsläppande i vatten av ämnen, varigenom vatten kan förorenas. Därjämte angives, att föreskrifter, vilka stadgats till förekommande eller minskande av olägenheter till följd av vattnets förorenande, skola vid anläggande och skötsel av kloakledning noga iakttagas. I 10 kap. 51 § föreskrives i anslutning härtill, att vid

syneförrättning, som enligt vattenlagens närmare anvisningar skall föregå anläggning av kloakledning, sådana bestämmelser skola meddelas, att vatten, varöver annan äger råda, eller luften icke genom avledandet förorenas eller, om sådant förorenande ej kan undvikas, att olägenheterna därav såvitt möjligt minskas.

Hälsovårdsstadgans i förevarande hänseende meddelade föreskrifter äro tillkomna närmast med hänsyn till den allmänna hälsovården. Särskilt avseende har emellertid icke fästs vid om vattnets förorenande åstadkommer endast ekonomiska skador, t. ex. förgörelse å fiskbeståndet. Enligt denna stadga åligger det hälsovårdsnämnd att hålla noggrann tillsyn över beskaffenheten av vattnet på de ställen, där sådant hämtas för att användas till dryck, matlagning och andra hushållsbehov. Vidare ankommer det på hälsovårdsnämnd att vaka över att fabriker och näringar icke inrättas eller drivas så, att de medföra sanitära olägenheter för närboende eller det allmänna, vare sig genom spridning av damm, rök eller ånga i större myckenhet eller av elak lukt eller genom utsläppande av giftiga gaser eller illaluktande avloppsvatten eller ock genom åstadkommande av buller eller dylikt. Därest ej av hälsovårdsnämnd anbefalld åtgärd för avhjälpande av sådan olägenhet verkställes inom föreskriven tid, må nämnden äga tills vidare förbjuda fabriken eller näringens drivande. Vissa uppräknade fabriker och anläggningar få över huvud ej uppföras, med mindre hälsovårdsnämnden därtill lämnat sitt medgivande. Beträffande städer och sådana samhällen, där hälsovårdsstadgans bestämmelser för stad skola gälla, föreligga än strängare föreskrifter.

Här må anmärkas, att innan 1919 års hälsovårdsstadga den 1 januari 1920 trätt i kraft, förut gällande hälsovårdsstadga av den 25 september 1874 beträffande landet icke innehöll annan föreskrift av betydelse i detta sammanhang än, att kommunalnämnden borde ägna synnerlig uppmärksamhet däråt, att icke fabrik eller annan näring anlades, anordnades eller drevs på sådant sätt, att den bleve menlig för arbetarnas eller närboendes hälsa.

Vid 1902 års riksdag hemställdes i en inom andra kammaren avgiven motion, nr 32, att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t täcktes låta vidtaga sådana förändringar i då gällande hälsovårdsstadga, i vad densamma avsåge allmänna hälsovården på landet, att kommunalnämnd tillerkändes rätt att med kraftigare och mera effektiva medel ingripa till skydd mot de faror för hälsotillståndet hos människor och djur, som särskilt genom vissa på senare tider uppkomna slag av fabriksdrift uppstått. Av motionens motivering framgår, att med densamma jämväl avsetts att bereda fiskbeståndet ökat skydd. Motionen föranledde emellertid icke någon riksdagens åtgärd.

Redan under påföljande års riksdag, 1903, upptogs frågan ånyo. Genom två inom andra kammaren väckta motioner, nr 129 och 131, hem-

ställdes, att riksdagen måtte anhålla, det Kungl. Maj:t täcktes låta utreda, i vad mån lagstiftning borde och kunde förebygga de olägenheter, som industriella verk ofta förorsakade kringliggande bygd genom förorening av vatten och luft. I anledning av dessa motioner beslöt riksdagen att hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning av hithörande frågor. I skrivelse den 11 april, nr 52, framhöll riksdagen, att vad som, enligt riksdagens mening, stode mest hindrande i vägen för ett tidsenligt ordnande av vattnets och luftens skyddande mot föroreningar, vore dels bristen på opartiska personer, kompetenta att sakkunnigt och praktiskt bestämma vad i varje speciellt fall behövde åtgöras för att avhjälpa ett genom industriell anläggning uppkommet missförhållande, dels, och detta måhända i främsta rummet, saknaden av en klar och verksam lagstiftning i ämnet. En tidsenlig fabrikslagstiftning, omfattande de industrier, med vilkas drift följde hälsomenliga verkningar för den kringliggande trakten, syntes riksdagen tvivelsutan vara ägnad att i väsentlig mån förekomma de besvärande föroreningar av luft och vatten, vilka på senare tid visat sig mer och mer åtfölja fabriksdriften.

Sedan vissa infordrade yttranden över berörda riksdagsskrivelse avgivits, uppdrog Kungl. Maj:t den 12 juli 1907 åt en för revision av lagstiftningen om jords torrläggning tillsatt kommitté (dikningslagskommittén) att verkställa utredning och avgiva förslag rörande åtgärders vidtagande till förebyggande av olägenheter genom vattens förorening.

Efter det riksdagen i skrivelse den 25 april 1908 hemställt att Kungl. Maj:t täcktes snarast möjligt låta utan samband med annan fråga verkställa utredning rörande förebyggande av de olägenheter, som industriella verk ofta förorsakade kringliggande bygd genom luftens förorening, lämnades den 15 maj samma år uppdrag åt kommittén att verkställa denna utredning.

I ett av *lagberedningen* den 9 oktober 1909 avgivit förslag till jordabalk m. m. hava hithörande frågor upptagits till behandling i samband med utredning om rättsförhållandet mellan grannar. Lagberedningen föreslog därvid införandet av ett stadgande av följande allmänna innebörd: »Ej må någon nyttja sin fastighet på sådant sätt, att granne utöver vad i orten är vanligt kommer att besväras av rök, gnistor, hetta, buller, skakning, stank eller annat dylikt och att därav för honom uppkommer märkligt men vid nyttjandet av hans fastighet.» Angående sådan anläggning för industriell verksamhet, som för granne medförde men av nu nämnd beskaffenhet, förutsatte lagberedningen, att särbestämmelser skulle införas. Lagberedningen anförde härom vidare i huvudsak följande.

Den föreslagna huvudregeln för bedömande av grannes rätt mot granne skulle, om den obetingat genomfördes, verka i hög grad förlamande på landets industriella utveckling. Väl borde det icke ifrågasättas att på grund av denna utvecklings betydelse i nationalekonomiskt hänseende utan vidare uppoffra den ledande grundsatsen, så snart den komme i strid med ett industriellt intresse. Men det måste tillses, att, så vitt ske

kunde, åt industrin bereddes trygghet mot oberäkneliga anspråk och att ett i sig obetydligt jordägandeintresse icke finge ställa sig hindrande i vägen för en stor industriell anläggning, för vilken de naturliga förutsättningarna vore för handen. Den allmänna regeln måste därför fullständigas genom särskilda bestämmelser beträffande industriella anläggningar. För att bereda industrien trygghet torde efter föredömet i främmande lagstiftning kunna införas ett koncessionsförfarande — alldeles oberoende av det koncessionstvång, som från politirättslig synpunkt kunde vara påkallat. Redan vid anläggandet av dylikt verk borde det stå vederbörande öppet att få prövat, om och under vilka förutsättningar det skulle vara tillåtet att driva den avsedda verksamheten. Vid den undersökning, som därvid måste äga rum, borde grannarna äga att framställa sina invändningar och krav och, om koncessionen lämnades, efter förhållandena lämpade bestämmelser för anläggningen och driften meddelas. Väl borde icke koncessionen medföra ovillkorlig befrielse från ansvarighet för de olägenheter, driften icke desto mindre kunde komma att förorsaka granne, men denna ansvarighet borde skäligen bliva väsentligt mildrad och i ingen händelse kunna stegras därhän, att driften förbjödes. Visade det sig vid denna undersökning, att den tilltänkta verksamheten måste för granne medföra olägenhet, som denne icke vore skyldig att tåla, borde icke därför koncession ovillkorligen vägras; kunde icke frivillig uppgörelse träffas, syntes en tillämpning av expropriationsinstitutet här vara på sin plats, såvida nämligen det statsekonomiska intresse, som genom den ifrågasatta anläggningen skulle befordras, vore av väsentlig vikt och betydighet jämfört med det, vilket skulle trädas för nära.

Dikningslagskommittén avgav den 3 juni 1915 betänkande med förslag till lag angående vatten- och luftförorening m. m. Förslaget innebär i huvudsak, att för industriens fortbestånd förorening av luft och vatten i viss mån skulle tolereras, men att å andra sidan borde tillses, att föroreningen ej bleve större eller svårare än nödigt vore. Beträffande redan befintliga anläggningar skulle alla rimliga till buds stående anordningar och säkerhetsåtgärder vidtagas till förebyggande eller inskränkande av förorening. Det borde ankomma på opartisk och tekniskt sakkunnig myndighet att fastslå, inom vilka gränser förorening finge äga rum. Efter prövning i varje särskilt fall skulle — där industrianläggning, trots iakttagande av föreskrivna anordningar, medförde större skada än som skäligen kunde anses förenlig med granskapsrättens allmänna grunder — företagets skadeståndsskyldighet prövas. I yttersta nödfall kunde påbjudas, att driften skulle nedläggas. För nyanläggningar föreslogs införande av koncessionssystem, vilket förutsatte, att förslag till nyuppförande av vissa industrianläggningar icke finge bringas till utförande, med mindre detsamma prövats och godkänts av sakkunnig myndighet. Härvid skulle föreskrivas, vilka åtgärder till förekommande av föroreningar, som borde iakttagas, och, i fall skada av anläggningen ändock väntades uppkomma, beloppet av de ersättningar, som i sådant fall skulle utgå. Handläggningen av hithörande ärenden ansåg kommittén, efter prövning av olika alternativ, böra tillkomma ett särskilt för dessa frågor upprättat kollegialt cen-

tralt ämbetsverk, kallat vatteninspektionen. På denna myndighet skulle det jämväl ankomma att förvalta en skaderegleringsfond. I samband med att visst företag erhöle koncession för fabriksanläggning skulle dess skadeståndsskyldighet för all framtid regleras. För undvikande av senare mot enskilda industriidkare riktade anspråk föreslogs inrättande av nämnda fond, från vilken efteråt framkomna ersättningsanspråk skulle gäldas. Det skulle åligga varje industriidkare att utöver engångsersättningar erlægga en årlig koncessionsavgift, varierande från 10 till 1,000 kronor. Av influtna avgifter skulle en femtedel användas till befrämjande av fisket inom landet. Återstoden av avgifterna utgjorde regleringsfonden.

Beträffande avgifterna för fiskets främjande anförde kommittén i huvudsak följande.

Kommittén hade föreslagit stadgande om skyldighet för vattenförorenande anläggningar att, utöver den ersättning för skada å fiske, som kunde varda till enskild målsägare utdömd, tillika medelst årliga avgifter bidra till befrämjande av fiskerinäringen i stort sett. För att ersättning för skada skulle kunna utdömas torde i första hand vara nödvändigt, att det belopp, som motsvarade skadegörelsen, kunde någorlunda preciseras. Först då så skett, torde svensk rättsskipning kunna tillerkänna den skadelidande ersättning. Emellertid föreläge i fråga om vattenförorening många fall, då det väl vore uppenbart, att skada å fiske skett eller skedde, men det dock vore omöjligt att angiva vare sig skadans storlek eller ens vilka personer, som lede därav. Exempelvis erinrades, hurusom utsläppande av effluvier vid en havsstrand, där ålyngel i större antal förekomme, kunde genom att döda detta yngel tillfoga ålfisket på stora områden en avsevärd skada. Detsamma gällde förstörelse å lekplatser, därifrån fisk sprede sig till en större sjö. Inga enskilda personer kunde här angivas, vilka borde åtnjuta ersättningar, men skadan kunde dock vara synnerligen stor. Ett annat exempel gällde föroreningen av en å eller flod inom en viss del av dess lopp. Kanske uppträdde nedanför kloakmynningen en så hög grad av vattenförorening, att all fisk doge och alltså fisket förstördes. För denna så att säga påtagliga skada kunde ersättning lämnas. Men den förorenade zonen verkade även såsom en damm, vilken hindrade vandringsfisk att gå upp i vattendraget. Vattenföroreningens verkningar sträckte sig alltså även oväntat för föroreningsstället. Men att angiva, huru stor sådan skada vore eller till vilka den borde ersättas, torde ligga utanför möjlighetens gräns. Ännu ett exempel. Om en starkt förorenad å utrunne i en sjö, bleve fisket närmast åmynningen förstört. Det torde emellertid vara omöjligt att här draga den gräns, där de skadliga verkningarna av vattenföroreningen slutade. Vid ett vattenstånd förflyttade sig denna gräns närmare, vid ett annat fjärrare från åmynningen, varförutom det låge i sakens natur, att dylika gränser i en sjö alltid måste vara synnerligen svävande. Ofta torde jämväl kunna inträffa, att skada å fiske, som eljest kunnat ersättas till enskilda, finge en annan karaktär därigenom, att ifrågasvarande fiske av någon anledning varit för envar fritt.

Nu hade emellertid skadan skett genom enskild person och till dennes enskilda fördel (för att avlägsna effluvier från en fabrik). Det syntes då icke mer än rätt och billigt, att han jämte ersättning för den påtagliga, till sin valör fullt bestämbara skadan lämnade någon ersättning

även för den svårbestämbara. Det kunde, som ovan sagts, därvid icke bliva tal om att i de enskilda fallen beräkna storleken av sådan skada; utan här måste ersättningsskyldigheten ses mera i stort, så att landet i dess helhet gottgjordes för vad det genom vattenförorening förlorade i fiskevärden. Det vore ur nu angivna synpunkter som kommittén funnit rättvist, att industrien och samhällena ålades lämna bidrag till fiskerinäringens upphjälpande. Dessa bidrag innebure alltså icke, såsom från industrihåll antytts, någon dubbelersättning för redan åt enskilda gottgjord skada utan en ersättning för den del av skadan, som icke kunnat så gottgöras, men vilkens befintlighet vore — i stort sett — lika otvivelaktig som skadan för den enskilde.

Sedan infordrade yttranden över kommitténs förslag under åren 1916—1919 avgivits av ämbetsverk, myndigheter och korporationer, har statsrådet och chefen för finansdepartementet enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 9 maj 1919 uppdragit åt två sakkunniga att verkställa ytterligare utredning i frågan om luftförorening. Efter verkställd utredning avgåvo dessa sakkunniga utlåtande i ämnet den 2 november 1920.

På hemställan av statsrådet och chefen för justitiedepartementet fann *Kungl. Maj:t* genom beslut den 12 september 1921 det av dikningslagskommittén avgivna betänkandet med förslag till lag angående vatten- och luftförorening m. m. för det dåvarande icke föranleda någon Kungl. Maj:ts åtgärd.

Sedermera har *lantbruksstyrelsen* i skrivelser den 1 februari 1926, den 29 oktober 1928 och den 28 februari 1933 hemställt, att frågan måtte upptagas till förnyad behandling.

Utskottet.

Utskottet finner av motionärerna framställda önskemål beaktansvärda. Gällande bestämmelser torde visserligen lämna formell möjlighet för dem, som genom andras åtgöranden lida skada på grund av vattenförorening, att påkalla rättelse samt erhålla ersättning, men hithörande föreskrifter synas vara så avfattade, att tillämpningen därav ofta nog icke givit det verkliga skydd för den enskilde, som får anses rimligt. Vid nyanläggning av en fabrik eller liknande inrättning undersökes i allmänhet ej i förväg, huruvida anläggningen kan väntas komma att medföra *ekonomisk* skada därigenom, att avfallsprodukter, som utsläppas i vattendrag och sjöar, förorsaka exempelvis förgörelse å fiske och växtlighet. Först sedan fabriksdriften en tid pågått, äga sakägare genom att påvisa skadeverkningar möjlighet att få saken prövad. Det torde — såsom jämväl tidigare framhållits — vara otvivelaktigt, att det mången gång är dyrbart och osäkert för enskilda personer att i förevarande hänseende föra ersättningstalan mot ett industriföretag. De, som härvid äro sakägare, torde ej sällan stå i sådant beroende av företaget, att de knappast vilja riskera en process mot detsamma. Även genom annan förorening av vattnet, såsom på grund av kloakledningar, torde avsevärd skada kunna uppkomma. För länsstyrelserna, på vilka det ankommer att meddela

föreskrifter angående åtgärder och anstalter till skadas förekommande, torde det vara förenat med stora svårigheter och synnerligen vanskligt att — utan annan sakkunnig utredning än som parterna själva förebragt — ålägga företag att vidtaga anordningar, som för företaget kunna vara betungande, allra helst i förhållande till den nytta åtgärdernas vidtagande skulle medföra. Mången gång är jämväl skadan — såsom dikningslagskommittén framhållit beträffande skada å fiske — av sådan art, att särskild sakägare icke torde finnas. Även där synnerliga missförhållanden föreligga och myndigheterna påtalat dessa, blir utredningsapparaten för närvarande så omständlig, att lång tid kan förflyta, innan det blir avgjort, vad som skall företagas för skadans undanröjande. Under tiden får skadegörelse obehindrat försiggå.

Även om det är fisket, som härvid främst synes hava blivit lidande, torde från anläggningar av ifrågavarande slag jämväl åtskilliga andra olägenheter hava uppkommit genom föroreningar, vilka icke anses vara direkt hälsovådliga. Vattnet blir sålunda ej sällan av sådan anledning försämrat eller till och med oanvändbart för hushållsändamål, för vattning av kreatur och för badning. Jämväl kan växtligheten i och omkring vattendrag, där exempelvis lut uttömts, allvarligt skadas.

Jämlikt utskottets uppfattning är en snar utredning av hithörande spörsmål synnerligen önskvärd. Därvid synes böra prövas, vilka åtgärder som erfordras för att effektivt förhindra uppkomsten av nu antydda olägenheter. Särskilt torde böra undersökas möjligheterna att bereda landets fiskerinäring rimligt skydd. På utredningen torde jämväl ankomma att pröva, i vad mån något av de uppslag till frågans lösning, som tidigare framkommit, fortfarande kan anses vara beaktansvärt. Emellertid vill utskottet härvid framhålla, att en sådan lösning, vilken kräver inrättande av ett nytt ämbetsverk, bör undvikas.

Under åberopande av det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen i anledning av motionerna I:24 och II:61 må i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa skyndsamt utredning om åtgärder för att undvika förorening av vattnet i sjöar och vattendrag till skydd för fiske, växtlighet och andra berättigade intressen samt vidtaga de åtgärder, som av utredningen i föreskrivna hänseenden kunna befinnas påkallade.

Stockholm den 5 mars 1935.

På jordbruksutskottets vägnar:

C. J. JOHANSSON.