

Nr 20.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om åtgärder till förhindrande av vandringsfiskens undanträngande genom kraftverksbyggen.

Tredje lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 239 i första kammaren av herr *Karl Persson* och nr 416 i andra kammaren av herr *Boman* i Stafsund.

I motionerna, vilka äro likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär en skyndsam utredning och förslag till riksdagen om sådana åtgärder att de fortsatta kraftverksbyggena inte medföra obotlig skada för landet och fiskarbefolkningen i fråga om lax- och ålfisket i våra älvar samt i havet».

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

Gällande bestämmelser.

Den gällande *vattenlagen* — utfärdad den 28 juni 1918 — innehåller åtskilliga stadganden, vilka ha till syfte att bereda skydd åt intressen som beröras av byggande i vatten. Vad fisket beträffar innefattas detta skydd dels i flera stadganden av allmän innebörd, dels ock i vissa bestämmelser, som gälla blott fisket och fiskeintresset. Bestämmelserna av den senare kategorien ha föranletts av att fiskefrågorna äro av sådan natur, att de i vissa hänseenden fordra sin särskilda reglering, varjämte lagstiftaren önskat i några fall tillerkänna fisket en i viss mån privilegierad ställning.

Det kan till en början anmärkas att *vattenlagen* upptar fisket bland de s. k. kungsådreintressena. Kungsådrebegreppet innebar enligt den före *vattenlagen* gällande rätten (förordningen den 30 december 1880 om jordägares rätt över vattnet å hans grund med däri sedermera vidtagna ändringar) att i vissa större vattendrag en del av utrymmet skulle lämnas fritt från byggnad, dock att för tillgodogörande av vattenfall eller fors byggande i kungsådra fick ske efter tillstånd av Konungen. Numera gäller (enligt 1 kap. 6 § *vattenlagen*) att i vattendrag, där kungsådra finnes, vattenområdets ägare är skyldig att utan ersättning avstå en tredjedel av den framrinnande vattenmängden i den mån det erfordras för tillgodoseende av vissa allmänna intressen. Dessa intressen avse allmän farled och allmän flottled, torrläggning och bevattning av mark samt *fiskets tillgodoseende*.

I 2 kap. 2 § vattenlagen meddelas ett stadgande av grundläggande betydelse i fråga om allt byggande i vatten, nämligen att byggnad i vatten skall göras så, att ändamålet må utan oskäligen kostnad vinnas med minsta intrång och olägenhet för annan. Enligt vad som framhållits i motiven till bestämmelsen bör åt densamma givas den tolkningen, att det däri brukade ordet »annan» begagnas såsom ett gemensamt uttryck för alla motstående intressen, såväl enskilda som allmänna. Även det allmänna fiskeintresset skall sålunda härvid vinna beaktande. I motiven har den grundläggande betydelsen av bestämmelsen starkt understrukits. Riksdagen uttalade vid behandlingen av vattenlagen, att angelägenheten av en riktig och väl avvägd tillämpning av lagrummet icke kunde nog framhåvas.

Såsom allmän regel för tillåtlighet av sådant byggande i vatten, som medför skada å annans egendom eller berör allmänna intressen, gäller i övrigt, enligt 2 kap. 3 § första stycket, att nyttan av åtgärden efter avdrag av byggnadskostnaden skall uppgå till det dubbla av skadan å annan tillhörig egendom, i fråga om skada å åker och äng till det tredubbla. I andra stycket av paragrafen finnes emellertid ett viktigt undantag från denna regel, avseende företag, som medföra väsentliga skadeverkningar ur allmän och social synpunkt. Undantagsstadgandet lyder:

Skulle byggande i vatten hava till följd, att ett avsevärt antal bofasta personer berövas sina bostäder, eller att större fabrik eller annan anläggning, varav många hava uppehälle, måste nedläggas eller dess drift väsentligt minskas, eller att odlad jord till en efter ortsförhållandena betydande omfattning sättes under vatten eller eljest väsentligt skadas, eller att *fiskerinäring av större betydelse lider väsentligt förfång*, må byggnaden, ändå att nyttan uppgår till värde, som ovan sagts, icke ske. Lag samma vare, där genom byggande i vatten skulle förorsakas sådan bestående ändring av naturförhållandena, varigenom väsentligt minskad trevnad för närboende eller *betydande förlust för landets djur- eller växtvärld* är att befara.

I fall som avses i det nu refererade stadgandet — liksom då förutsättningar för tillåtlighet enligt första stycket ej föreligga — kan emellertid, enligt paragrafens tredje stycke, Kungl. Maj:t lämna medgivande till byggnaden, om denna prövas vara av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt.

Närmare föreskrifter om vad som skall iakttagas till skydd för fisket vid byggande i vatten finnas i 2 kap. 8 §. Vill någon i vatten, där fisken har sin gång, göra damm eller annan byggnad, är han pliktig att utan ersättning vidtaga och för framtiden underhålla nödiga anordningar för fiskens framkomst eller eljest för tryggande av fiskets bestånd samt tillsläppa för ändamålet nödigt vatten så ock att ställa sig till efterrättelse de särskilda föreskrifter i övrigt, vilka till följd av byggnaden må erfordras till skydd för fisket. Denna skyldighet är dock icke ovillkorlig. Om nyttan av ifrågasatt anordning icke skäligen kan anses motsvara den förlust och kostnad, som därigenom skulle tillskyndas byggnadens ägare, kan efter inhämtat yttrande från statens fiskeritjänsteman befrielse från skyldigheten medgivas. Avfattningen av 2 kap. 8 § ger närmast vid handen, att man tänkt sig att

skyldigheten att ombesörja skyddsåtgärderna skulle åvila byggnadens ägare. Emellertid har det ofta befunnits ändamålsenligt, att åtgärderna utföras av annan, t. ex. hushållningsällskap, fiskevårdsförening eller annan organisation. Åtgärderna få då bekostas av byggnadens ägare medelst en avgift, som fastställles antingen såsom engångsavgift eller att utgå årligen.

Bland de ändamål för vilka ingrepp i vattenförhållandena kunna äga rum ingår även fiskets tillgodoseende, varvid särskilt kan ifrågakomma anordnande av fiskväg. Härom finnas särskilda bestämmelser i 2 kap. 9 §. Kronan, kommun eller hushållningssällskap äger rätt att i eller invid vattendrag, där till följd av naturförhållandena eller uppförd byggnad fiskens upp- och nedgång hindras, för fiskens framkomst anordna särskild fiskväg eller eljest vidtaga anstalter för fiskets befrämjande ävensom taga i anspråk det vatten, som för ändamålet erfordras. Beträffande sådant företag skola gälla reglerna om byggande i vatten, dock att de ovan omförmälda, i 2 kap. 3 § första stycket meddelade bestämmelserna om visst förhållande mellan nytta och skada icke utgöra hinder för företaget, där ej genom det samma synnerligt men tillskyndas den, som äger råda över vattnet, eller annan. Av grundsatsen att bestämmelserna om byggande i vatten äro tillämpliga följer, att ersättning för skada och intrång som regel skall utgå enligt de bestämmelser, som härom meddelas i 9 kap. vattenlagen.

Det har ansetts påkallat att såsom villkor för byggande i vatten jämväl för vissa fall stadga skyldighet att utgiva särskild avgift till befrämjande av fisket inom landet. Bestämmelser härom ha upptagits i 2 kap. 10 §. Fiskeavgiften skall enligt vissa närmare angivna grunder bestämmas av vattendomstolen efter förslag av statens fiskeritjänsteman. Vid bestämmandet av avgiften skall avseende fästas bl. a. därå, om fiske finnes som genom byggnaden skadas, om med hänsyn till byggnadens storlek och beskaffenhet i övrigt samt dess belägenhet inverkan därav å fisket är mer eller mindre menlig, om byggnadens ägare jämlikt stadgandet i 2 kap. 8 § förpliktats att vidtaga och underhålla anordningar för fiskets bestånd, samt om föreskrivna dylika anordningar för ägaren medföra större eller mindre kostnad.

Av 1945 års vattenlagssakkunniga framlagt förslag om ändrade bestämmelser till skydd för fisket.

Jämlikt bemyndigande av Kungl. Maj:t den 23 november 1945 har chefen för justitiedepartementet tillkallat särskilda sakkunniga att inom departementet biträda med utredning rörande ändringar i vattenlagen i syfte att vinna snabbare prövning av frågor om tillämnade utbyggnads- eller regleringsföretags tillåtlighet m. m. Till fullgörande av detta uppdrag ha de sakkunniga utarbetat ett förslag om ändrade bestämmelser rörande deldom m. m., avgivet den 12 september 1947 (jfr utskottets utlåtande nr 12 vid innevarande års riksdag). De sakkunniga ha emellertid under utredningens gång erhållit nya arbetsuppgifter. Bl. a. har till de sakkunniga överlämnats ett flertal framställningar avseende åtgärder till förbättrat skydd för

fisket vid exploateringen av vattendragen. Med anledning härav ha de sakkunniga den 28 februari 1950 avgivit en promemoria (stencilerad) med förslag om ändrade bestämmelser till skydd för fisket vid vattenkraft- och vattenregleringsföretag samt vid flottning. Utskottet vill här lämna en sammanfattande redogörelse för innebörden av detta förslag.

De sakkunniga föreslå ej några ändringar beträffande tillåtighetsbestämmelserna i 2 kap. 3 § vattenlagen. Ej heller förordas någon ändring i avfattningen av den grundläggande bestämmelsen i 2 kap. 8 § vattenlagen om vad som åligger den som bygger i vatten i avseende å skydd för fiskeintressena. En mera ingående reglering än den som skett i den gällande lydelsen av sistnämnda lagrum anse de sakkunniga ej böra äga rum, utan det bör såsom hittills ankomma på rättstillämpningen att i varje särskilt fall avgöra, huruvida skadeförebyggande åtgärder skola vidtagas och vilka åtgärder som bäst lämpa sig.

Däremot ha föreslagits vissa ändrade bestämmelser i syfte att bereda ökad möjlighet till omprövning av beslut angående skydd för fiskeintressena. De sakkunniga avvisa tanken på införande av en allmän bestämmelse, som utan närmare begränsningar medger omprövning av sådana beslut. Enligt förslaget skall omprövningsrätten begränsas på så sätt, att jämkningar — därest till skydd för fisket vidtagna anordningar eller meddelade föreskrifter finnas vara mindre tjänliga — kunna ske inom den ungefärliga ramen för de förpliktelser, som i beslutet blivit byggnadens ägare ålagda. Härvid kan bl. a. ifrågakomma en modifiering av gränsdragningen mellan anordningar enligt 2 kap. 8 § och avgift jämlikt 2 kap. 10 §. Därjämte föreslås särskild omprövningsrätt beträffande årliga avgifter — såväl avgifter till fiskodling o. d. som avgifter enligt 2 kap. 10 § — för anpassning av avgiftsbeloppet till det avsedda ändamålet. Beträffande avgifter enligt 2 kap. 10 § skall sådan omprövning ske med tjuguarig periodicitet, medan i fråga om övriga årliga avgifter förnyad prövning av detta slag må äga rum, när så finnes påkallat.

Med de begränsningar som sålunda föreslagits i fråga om avfattningen av omprövningsrätten anse de sakkunniga, att densamma kan göras tillämplig även beträffande redan befintliga anläggningar.

De sakkunniga ha även föreslagit vissa ändrade grunder för bestämmande av fiskeavgift enligt 2 kap. 10 §.

Slutligen föreslås vissa åtgärder för möjliggörande av effektiv kontroll å efterlevnaden av meddelade föreskrifter till skydd för fisket.

Det av de sakkunniga framlagda förslaget har varit föremål för remissbehandling och är för närvarande under övervägande i justitiedepartementet.

Vandringsfiskutredningen.

På senare tid ha åtgärder vidtagits i syfte att möjliggöra ingående undersökningar av kraftföretagens och regleringarnas verkningar å vandringsfisker och av möjligheterna att skydda denna mot utrotning. År 1945 träffades mellan vattenfallsstyrelsen samt representanter för vissa enskilda kraftföretag ävensom lantbruksstyrelsens fiskeribyrå överenskommelse om undersökning av de problem, som sammanhånga med kraftverksbyggnaders

och regleringars inverkan på främst laxens men även annan vandringsfisks existens-, närings- och fortplantningsförhållanden samt förefintliga möjligheter att förhindra, minska och kompensera uppkommande skada å bestånden av sådan fisk. För utredningen bildades en särskild kommitté, benämnd *vandringsfiskutredningen*. I kommittén ingå lika antal representanter för kraftverksintressena och för fiskeintressena. Hos kommittén finnes anställd en särskild fiskeribiolog med uppgift att handha det egentliga utredningsarbetet. Kostnaderna för kommitténs arbete gäldas till hälften av vattenfallsstyrelsen och till hälften av övriga i kommittén representerade kraftföretag.

Målet för vandringsfiskutredningens arbete är sålunda att utreda möjligheterna att förhindra fiskbeståndets och främst laxbeståndets tillbakagång genom tillkomsten av kraftverk och andra ingrepp i vattendragen. Utgångspunkten för arbetet är därvid, att det sannolikt icke blir möjligt att bibehålla laxfisket i älvarna, sedan dessa blivit i huvudsak utbyggda, utan att huvudvikten i stället måste läggas vid att söka bevara laxfisket i havet. Laxens lek och fortplantning äger rum i älvarna, medan den egentliga tillväxten sker i havet. Arbetet inriktas alltså på att skapa betingelser för att få fram största möjliga antal utvandringsfärdiga laxungar.

Utskottet vill här lämna en redogörelse för ett av vandringsfiskutredningen med skrivelse till chefen för kommunikationsdepartementet den 5 maj 1951 överlämnat, av särskilda kommitterade inom utredningen utarbetat betänkande angående *åtgärder för åstadkommande av önskvärt samarbete mellan fiske- och kraftintressena samt för bevarande av det svenska laxbeståndet m. m.*

I betänkandet uppgives, att sammanlagda bruttovärdet av Sveriges totala laxfiske under senare år, då laxfisket varit mycket gott, uppgått till mellan 7 och 9 miljoner kronor, varav 5—6,5 miljoner kronor avser laxfisket inom östersjöområdet och omkring 2 miljoner kronor laxfisket i östersjöälvarna. Under år 1948 gav havsfisket efter ål 6,58 miljoner kronor; några siffror för sötvattensfångsten av ål finnas ej. Tidigare år har ålfisket i värde ofta överstigit laxfisket, som då hade mindre fångster. Inom östersjöområdet har laxfisket under senare år blivit av mycket stor betydelse. Fiskarena ha anskaffat nya redskap och nya och större båtar för att kunna utsträcka fiskefärderna till olika delar av Östersjön. Det givande laxfisket i Östersjön är helt beroende av att på naturlig eller konstlad väg produceras tillräckliga mängder i havet utvandrande laxungar. Därest icke genom omfattande och rationella motåtgärder de av kraftutbyggnaderna i våra laxproducerande älvar orsakade skadorna på ett eller annat sätt elimineras, måste därför en nedgång i laxfisket bli följderna av att dessa älvar alltmera utbyggas för kraftändamål. Beträffande ålen ligger frågan till på annat sätt; kraftverksbyggnadernas menliga inverkan på ålbeståndet bör dock uppmärksammas.

Beträffande Sveriges elkraftbehov anföres i betänkandet, att det under de senaste decennierna vuxit med i genomsnitt 6,5 procent om året i geometrisk progression, vilket är liktydigt med en fördubbling vart elfte år. Inga tecken finnas till en omedelbar ändring i denna tillväxt. Under budgetåret 1949/50 uppgick vår kraftproduktion till omkring 17 miljarder kWh, och föreliggande program för vattenkraftutbyggnaderna är inriktat på en total årspro-

duktion av 23,5 miljarder kWh under år 1955. Vid sidan av vattenkraften användes även ångkraft, ehuru i mindre omfattning, för tillgodoseende av elkraftbehovet. Såvitt kan bedömas finnes icke grundad anledning att räkna med att atomkraften under de närmaste decennierna med framgång skall kunna konkurrera med kraft, producerad av kol eller olja, och således än mindre med kraft från de bättre av våra utbyggnadsvärda vattenfall. Slutsatsen måste bli, att landets elkraftbehov inom överskådlig framtid bör likasom hittills tillgodoses till allra största delen — 90 procent eller därutöver — med vattenkraft, trots de skador som därigenom kunna åsamkas fisket. Givetvis bör man dock, i den mån det är rimligt, söka begränsa skadeverkingarna och verkställa lämpliga kompensationsåtgärder.

Ej minst för detta ändamål erfordras samarbete mellan fiske- och kraftintressena. För åstadkommande av sådant samarbete böra vattenfallsstyrelsen och Svenska vattenkraftföreningen årligen tillstålla fiskeristyrelsen utbyggnadsplaner för den närmaste 5-årsperioden. För samtliga vattendrag, som äro av betydelse ur laxfiskesympunkt, och då i första hand för de vattendrag, där nya utbyggnader äro aktuella, böra vidare utarbetas älvplaner, avsedda att möjliggöra bedömandet av den i varje läge erforderliga sammanlagda kompensationen, det med hänsyn till de olika utbyggnadsstadierna mest rationella utförandet av kompensationsåtgärderna samt fördelningen av kostnaderna för åtgärderna. Särskilda älvkommittéer böra tillsättas för de olika vattendragen. I dessa kommittéer böra ingå representanter för såväl fiskeintresset som kraftintresset och de övriga intressen — exempelvis flottningen — som utnyttja vattendragen till men för fisket.

Angeläget är, att i domar innefattande tillstånd till byggande i vatten, föreskrivas åtgärder till fiskets skyddande att utföras i så god tid, att den skada som ågärderna äro avsedda att förebygga icke sker innan åtgärderna hinna verka. För möjliggörande härav böra i god tid verkställas erforderliga förundersökningar och avgivas förslag till skadeförebyggande åtgärder. Större statsbidrag böra anvisas till bl. a. inköp av nödig apparatur och anställande av erforderlig arbetshjälp åt fiskeriintendenterna.

Självfallet böra icke, såsom hittills i en del fall skett, sådana byggnadsarbeten, till vilka kräves tillstånd enligt vattenlagen, påbörjas förrän tillstånd erhållits. För att det skall bli möjligt att undvika ett föregripande i vissa fall av domstolens beslut kräves dock att erforderlig förstärkning sker av domstolspersonalen.

Hittills tillämpade kompensationsåtgärder för laxbeståndets bevarande bli säkerligen icke tillräckliga för att kompensera de skador som den fortsatta allt fullständigare utbyggnaden av laxälvarna måste medföra. Övergång till uppfödning och utsättning i älvmyningen och vid kusten av utvandringsfärdiga ungar (smolt) torde förr eller senare bli nödvändig. Redan utförda försök visa att detta är biologiskt genomförbart. Något bestämt uttalande om den ekonomiska lönsamheten av sådana åtgärder kan för närvarande icke göras, men sannolikt är att kompensationsverksamhet av detta slag är försvarlig även ur ekonomisk synpunkt. Om man med önskvärd snabbhet skall kunna lösa många viktiga ännu olösta frågor och uppnå ekonomiskt lönande resultat är emellertid en omfattande, avsevärt utvidgad försöksverksamhet nödvändig. Denna försöksverksamhet synes även i fortsättningen böra utövas genom försorg av vandringsfiskutredningen.

Även om det lyckas att genom lämpliga åtgärder förebygga nedgång av laxbestånden till följd av den fortsatta utbyggnadsverksamheten i de laxproducerande älvorna, är det ovisst, hur länge de senaste årens goda laxfångster komma att fortvara. Erfarenheten har nämligen visat, att laxbestånden äro föremål för mycket stora naturliga variationer. Det synes därför vara

av vikt, att särskild utredning företages rörande dels investeringsverksamheten beträffande fiskebåtar och fiskehamnar inom östersjöområdet, dels möjligheten att här omlägga fisket med hänsyn till risken att laxbeståndet kan komma att minska såväl till följd av naturliga orsaker som på grund av sådana ingrepp i vattendragen, som till äventyrs ej kunna kompenseras.

Utskottet.

Den mycket omfattande utbyggnadsverksamhet för exploatering av vattenkraften, som för närvarande pågår i våra vattendrag, har skapat flera problem av stor allmän räckvidd. Särskilt oroande är utvecklingen för vandringsfisken. I den ena älven efter den andra bli långa fallsträckor upp-dämda och förvandlade till lugnvatten eller också torrlagda genom vattnets bortledande i tunnlar. På detta sätt spolieras laxens lekplatser till men för dess fortplantning. Dammybyggnaderna äro dessutom i allmänhet så beskaffade, att de hindra eller försvåra uppvandringen till de lekplatser som eventuellt finnas kvar. Det är att märka att denna utveckling icke endast berör laxfisket i älvarna utan också det betydelsefulla havslaxfisket. Även älvens levnadsbetingelser kunna i ogynnsam riktning påverkas av kraftverksbyggnaderna.

Uppenbart är att kraftförsörjningens tillgodoseende är ett intresse som väger mycket tungt. Vid den forcerade utbyggnad som ägt rum under senare tid synes emellertid fiskeintresset ha fått för mycket stå tillbaka för kraftintresset. Detta förhållande har numera i ökad grad uppmärksammats såväl i den allmänna opinionen som hos de ansvariga myndigheterna. Såsom framgår av utskottets redogörelse ha 1945 års vattenlagssakkunniga utarbetat ett förslag om ändringar i vattenlagen i syfte att bättre tillgodose fiskets intressen vid utbyggandet av vattendragen. Av stor betydelse är den forskningsverksamhet, som i den halvofficiella vandringsfiskutredningens regi bedrivs i ändamål att framskapa metoder för fiskets bevarande vid den allt fullständigare utbyggnaden av vattendragen. Vandringsfiskutredningen har även rekommenderat vissa åtgärder för bättre planläggning av utbyggnadsverksamheten och för dess samordning med andra intressen i vattendragen.

Betydelsen och den allvarliga karaktären hos den i motionerna väckta frågan kunna enligt utskottets mening icke nog understrykas. Det arbete för åstadkommande av en tillfredsställande lösning av frågan som på olika fronter igångsatts eller förberetts bör fullföljas med all kraft. Utskottet förväntar sålunda, att det av vattenlagssakkunniga framlagda förslaget med det snaraste upptages till behandling och lägges till grund för proposition till riksdagen. Vidare förutsätter utskottet att tillgängliga resurser insättas för att vandringsfiskutredningens forskningsverksamhet skall leda till goda resultat samt att de planerade samordningsåtgärderna komma till stånd. Några nya framkomliga vägar torde emellertid knappast kunna anvisas. En framställning från riksdagen synes därför åtminstone för närvarande icke

erforderlig. Ehuru utskottet i högsta grad behjärtar syftet med motionerna, anser utskottet sig sålunda icke kunna tillstyrka det i motionerna framställda yrkandet om skrivelse till Kungl. Maj:t i ämnet.

På grund av det anförda får utskottet alltså hemställa,
att förevarande motioner, I: 239 och II: 416, icke måtte
föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 22 april 1952.

På tredje lagutskottets vägnar:

ÅKE HOLMBÄCK.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Holmbäck, Carl Eriksson, Nils A. Larsson, Albert Hermansson*, Lars Andersson, Eskilsson, Lindahl och Ivar Nilzon;

från andra kammaren: herrar Andersson i Löbbo, Stjärne, Ericsson i Sörsjön, Ahman, Andersson i Mölndal, von Seth, Levin* och Jansson i Aspeboda*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.