

Nr 21.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om rätt till sand-, grus- och stentäkt inom allmänt vattenområde m. m.

Genom en den 8 april 1953 dagtecknad proposition, nr 212, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av tredje lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll, föreslagit riksdagen

d e l s jämlikt § 87 regeringsformen att antaga följande förslag till

L a g

om rätt till sand-, grus- och stentäkt inom allmänt vattenområde.

Härigenom förordnas som följer.

Rätten till sand-, grus- och stentäkt inom allmänt vattenområde tillkommer kronan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1953.

d e l s o c k att godkänna i propositionen förordade grunder för upplåtelse av den rätt som enligt nyss återgivna lagförslag skall tillkomma kronan.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

I propositionen föreslås att rätten till sand-, grus- och stentäkt inom allmänt vattenområde skall tillkomma kronan. Därjämte underställes riksdagen frågan om de grunder, enligt vilka Kungl. Maj:t må upplåta sådan rätt.

Departementschefen.

Chefen för justitiedepartementet, *statsrådet Zetterberg*, anförde vid lagrådsremissen:

»Lagen den 1 december 1950 om gräns mot allmänt vattenområde innebär en uppdelning av vattenområdena i allmänna och enskilda. Sålunda stadgar 1 §, att vattenområde i havet är allmänt (allmänt vatten), där det ej ingår i fastigheterna (enskilt vatten), och i 5 § heter det, att i annat vattenområde än havet allmänt vatten finnes endast i Väneren, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland. I lagen anges vidare de områden i havet och i de nämnda sjöarna, som hänföres till fastigheterna. Huvudregeln för denna gränsdragning är att till fastigheterna hänföres allt vatten inom trehundra meter från fastlandet eller från ö av minst etthundra meters längd ävensom, på de ställen där den stranden följande kurvan för högst tre meters djup går längre ut, allt vatten inom denna djupkurva. Lagstiftningen är i så måtto tvingande att den gränsdragning som skett genom lagen gäller utan avseende å rättsförhållanden som bestod före lagens ikraftträdande den 1 januari 1951. Vattenområden, som tidigare t. ex. på grund av dom eller annan särskild rättsgrund tillkommit fastigheterna men som enligt lagen utgör allmänt vatten, har alltså till följd av lagen frångått fastigheterna. I anslutning härtill torde böra nämnas, att enligt lag den 1 december 1950 om ersättning för mistad fiskerätt m. m. skall, där vattenområde jämlikt lagen om allmänt vattenområde frångår ägaren, denne njuta ersättning av statsmedel för värdet av fiskerätt och annan förmån, som han sålunda förlorar.

Genom förstnämnda lagstiftning torde vara klarlagt, att allmänt vattenområde är undantaget från enskild äganderätt. Om den rättsliga innebörden därutöver av att vattenområde, som ej ingår i fastigheterna, är allmänt innehåller 1950 års lagstiftning intet. Under förarbetena till lagen om gräns mot allmänt vattenområde uttalades bl. a., att frågor, som angår dispositionsrätten till allmänt vattenområde, icke torde i då förevarande sammanhang böra upptagas till närmare reglering.

Frågan om den rättsliga karaktären av allmänt vattenområde har berörts i olika sammanhang. Sålunda må nämnas, att fiskerättskommittén i sitt betänkande (SOU 1947:47) framhållit, att sedan kronan särskilt kraftigt under 1500-talet hävdade vissa rättigheter i fråga om saltsjöfisket, saltsjön utanför strandområdena efter hand fick karaktären av ett slags kronoallmänning, där kronan krävde andel i fiskets avkastning. Regalrättsanspråken tog sig även uttryck i talrika anläggningar av kronofisken vid såväl krono- som skattestränder. Så småningom kom emellertid den rätt kronan tilllagt sig att förlora i betydelse och den första fiskeristadgan, år 1766, innebar i själva verket regalrättens upphävande. Vidare må anmärkas, att i det betänkande som ligger till grund för lagen den 3 juni 1938 om rätt till jakt (SOU 1936:38) förordades, att jakträtten å öppna havet ävensom sådana i skärgård belägna klippor och skär, som ej tillhör visst hemman, skulle tillkomma

kronan. I samband härmed uttalades, att kronan väl torde få anses vara ägare såväl till havsterritoriet som till ifrågavarande skär och klippor. Ytterligare må påpekas, att lagberedningen i sitt förslag till jordabalk I (SOU 1947: 38) erinrat om att kammarkollegiet i vissa fall såsom särskilda fastigheter i jordeboken uppfört vattenområden, vilka icke är underkastade enskild äganderätt. Förfaringssättet — som senare frångåtts genom att kammarkollegiet förordnat om områdenas avförande ur jordeboken — måste ytterst grunda sig på antagandet, att en verklig fastighetsgräns funnes utanför strandlinjen och att området utanför denna gräns vore en kronan tillhörig fast egendom. En sådan uppfattning torde enligt lagberedningens mening vara för svensk rättsåskådning främmande.

Såsom det nu anförda ger vid handen måste det anses oklart, vilken rättslig ställning man skall tillägga allmänt vattenområde. Det kan anses tillhöra kronan, men man kan måhända också hävda, att det på annat sätt är en del allmännas tillhörighet eller att det icke tillhör någon.

I fråga om vissa begränsade rättigheter och dispositioner i särskilda avseenden innehåller lagstiftningen uttryckliga regler. Sålunda är frågan om fiske i allmänt vatten reglerad i lagen den 1 december 1950 om rätt till fiske. Lagen den 3 juni 1938 om rätt till jakt innehåller bestämmelser om jakt å allmänt vatten. Härutöver må nämnas, att bestämmelsen i 1 kap. 3 § vattenlagen — som medger ägare av strand vid sjö eller annat vatten rätt att, ändå att vattenområdet ej är honom tillhörigt, vid sin strand ha mindre brygga m. m. — i vissa fall torde kunna medföra en begränsad dispositionsrätt för enskild över allmänt vattenområde. Att även utan uttryckliga regler i skriften lag rätt till viss disposition över allmänna vattenområden tillkommer enskilda är ostridigt. Utan tvekan äger sålunda exempelvis envar med båt befara allmänt vatten och där bada. I andra hänseenden åter torde det vara tveksamt i vad mån rätten att tillgodogöra sig de nyttigheter, som må finnas inom allmänt vattenområde, tillkommer envar enskild eller är förbehållen det allmänna.

En sådan fråga, beträffande vilken rättsläget ej kan anses vara klart, har nu aktualiserats. I skrivelse den 5 mars 1952 till Kungl. Maj:t har kammarkollegiet framhållit, att Söderbygdens vattendomstol i dom den 19 december 1951 prövat en av aktiebolaget Glassand gjord ansökan om tillstånd att upptaga sand å bl. a. östsidan av Bredgrund ned mot Kogrundsrännan, vilket område ligger inom allmänt vattenområde utanför Skanör med Falsterbo. Vattendomstolen hade — ur de synpunkter domstolen hade att beakta — funnit hinder mot bifall till ansökningen icke föreligga av hänsyn till allmänna intressen och enskild rätt och hade därför prövat rättvist tillåta bolaget att, under vissa med hänsyn till fisket angivna särskilda villkor, tills vidare under en tid av högst fem år, räknat från den 30 april 1951, uppsuga sand med sandsugare å nyssnämnda område intill en myckenhet av högst 2 000 kubikmeter årligen. Kammarkollegiet ansåge att inom allmänt vattenområde nyttigheter som den förevarande icke finge tillgodogöras utan Kungl. Maj:ts tillstånd. Vattendomstolen hade endast att pröva huruvida åtgärden

med hänsyn till allmänna och enskilda intressen vore tillåtlig. Förevarande sandtäkt vore närmast jämförlig med vanlig grustäkt eller kanske snarare med sådant tillgodogörande av mineral, som omförmäldes i Kungl. Maj:ts brev den 17 mars 1944 till kommerskollegium och domänstyrelsen angående upplåtelse av rätt till bearbetande av icke inmutningsbara mineralfyndigheter å kronojord (SFS 80/1944). Enligt detta brev ägde Kungl. Maj:t, under vissa i brevet angivna villkor, upplåta sådan rätt mot den årliga avgäld Kungl. Maj:t bestämde. Kammarkollegiet förklarade, att kollegiet underställde den nu föreliggande frågan Kungl. Maj:ts prövning och föresloge, att Kungl. Maj:t bemyndigade länsstyrelsen i Malmöhus län att med bolaget träffa avtal om rätt att tillgodogöra sig sand å östsidan av Bredgrundet inom området ned mot Kogrundsrännan intill en myckenhet av högst 2 000 kubikmeter årligen under en tid av fem år, räknat från den 30 april 1951, mot en årlig ersättning om förslagsvis 200 kronor. I anslutning härtill må ock nämnas, att kammarkollegiet i en senare skrivelse, dagtecknad den 4 juni 1952, anmält att i en till kollegiet inkommen skrift Axel H. Ågren aktiebolag förklarat, att bolaget på grund av upplåtelse från Skanör med Falsterbo erhållit ensamrätt till sandtäkt på stadens enskilda vattenområde. I skriften hade bolaget hemställt, att då bolaget vore intresserat av den upplåtelse, som från Kungl. Maj:ts sida kunde äga rum å angränsande områden av allmänt vatten, avtal icke måtte träffas med aktiebolaget Glassand, förrän Axel H. Ågren aktiebolag fått tillfälle att avgiva anbud beträffande den sandtäkt, som möjligen kunde komma att utarrenderas.

Avgörande för frågan huruvida kronan enligt gällande rätt äger uttaga avgift för rätten till sandtäkt å allmänt vattenområde torde vara om denna rätt är förbehållen kronan eller om den i princip tillkommer envar. På grund av ofullständigheten i gällande lagstiftning på detta område kan det ifrågasättas huruvida något säkert svar därpå kan lämnas.

Starka skäl talar emellertid för att rätten till sådan sandtäkt, varom här är fråga, bör tillkomma kronan. Det kan nämligen av flera orsaker ej vara rimligt att naturtillgångar, belägna på områden undandragna enskild äganderätt, skall kunna tillgodogöras av enskilda i betydande omfattning. Det synes därför genom lagstiftning böra fastslås, att rätten till sandtäkt å allmänt vattenområde tillkommer kronan.

Den ur principiella synpunkter riktigaste vägen att nå detta mål skulle vara att genom lag förklara att allmänt vattenområde tillhör kronan. Emellertid kan man ej giva en sådan förklaring det innehållet att den upphäver alla de begränsade rättigheter till allmänt vattenområde, som enligt lag eller eljest nu tillkommer enskilda. Å andra sidan är en förklaring om kronans äganderätt av begränsat värde, om därvid blott helt allmänt konstateras, att de begränsade rättigheter, som tillkommer enskilda, skall bestå även framdeles. Något klarläggande av rättsläget i sådana fall som det, vilket föranlett att detta ärende nu upptagits, sker knappast genom en sådan förklaring. För att en legal förklaring om kronans äganderätt lämpligen skall kunna göras, bör sålunda i lagtexten eller dess motiv i möjlig mån klarläggas, vilka be-

gränsade rättigheter som nu finnes och alltjämt bör bestå. Härför erfordras emellertid viss utredning, som ej föreligger för närvarande. I avvaktan på resultatet av en sådan utredning bör därför anstå med att förklara kronan såsom ägare till allmänt vattenområde.

I föreliggande läge torde man böra nöja sig med en mera provisorisk lösning och inskränka åtgärderna till att avse allenast det nu aktuella spörsmålet. Följaktligen bör nu endast vidtagas den åtgärden att genom en särskild lag förklaras att rätten till sandtäkt inom allmänt vattenområde tillkommer kronan. Förklaringen bör lämpligen avse även rätten att tillgodogöra sig grus och sten. I anslutning härtill torde böra anmärkas, att av allmänna rättsgrundsatser lärer följa, att en sådan förklaring icke medför hinder mot att envar tager sand m. m. i en omfattning som är helt betydelslös.

Tydligen bör den rätt, som enligt den föreslagna lagen skall tillkomma kronan, kunna upplåtas till enskilda. Frågan om grunderna härför torde i detta sammanhang böra underställas riksdagens prövning. I detta hänseende får jag förorda, att det skall ankomma på Kungl. Maj:t eller myndighet, som Kungl. Maj:t bestämmer, att å kronans vägnar sluta avtal om upplåtelse och därvid besluta om de villkor som skall gälla. Kungl. Maj:t eller myndigheten torde dock icke böra sluta avtal om upplåtelse för längre tid än tio år i sänder. För upplåtelsen bör i regel utgå avgift. Avgiftsfri upplåtelse kan dock någon gång vara motiverad, exempelvis då fråga är om sandtäkt i mindre omfattning invid öar, som ej omgivas av enskilt vattenområde. Hinder synes ej böra möta att, om så finnes påkallat, dylik upplåtelse sker till förmån för envar. Det torde vara lämpligt, att upplåtelse till viss man sker skriftligen. Vidare bör gälla, att i upplåtelsehandlingen skall angivas det område, som avses med upplåtelsen, och den omfattning, i vilken rätten att där taga sand, grus eller sten må utövas.

I detta sammanhang torde böra erinras om att enligt vattenlagen skall, åtminstone i vissa fall, prövas huruvida och under vilka villkor sandtäkt m. m. i vattenområde må ske. Denna prövning tager i huvudsak sikte på att skada icke skall uppkomma exempelvis för fisket eller sjöfarten. Det torde i allmänhet vara lämpligt att prövningen enligt vattenlagen sker innan avtal träffas om upplåtelse av sådan rätt varom nu är fråga.»

Utskottet.

Som lagrådet anmärkt har icke några myndigheter eller andra sakkunniga beretts tillfälle att yttra sig över det lagförslag, som nu framlägges genom propositionen. Förslagets tänkbara konsekvenser av skilda slag har därigenom icke blivit fullt ut så allsidigt belysta som kanske varit önskvärt. Utskottet vill särskilt framhålla det angelägna i att det föreslagna stadgandet icke skall få leda till men för rättigheter som är knutna till enskilda vattenområden.

Departementschefen har vid lagrådsremissen uttalat, att varken uttryckliga lagregler eller vedertagen rättsuppfattning hittills lämnat generell ledning beträffande spörsmålet huruvida och i vad mån rätten att tillgodogöra sig nyttigheter inom allmänt vattenområde tillkommer envar enskild eller är förbehållen kronan. Detta har ytterligare understrukits av lagrådet. Eftersom berörda allmänna spörsmål ännu icke alls utretts, vill utskottet betona att ett lagfästade av förevarande förslag — som rör en begränsad fråga — icke bör få inverka prejudicerande vid ett framtida ställningstagande till den allmänna frågan om rätten till nyttigheter inom här avsedda vattenområden.

Med nämnda erinringar tillstyrker utskottet lagförslaget. Utskottet får därför hemställa,

att riksdagen måtte bifalla förevarande proposition.

Stockholm den 28 april 1953.

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD.

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Osvald, Albert Hermansson, Lindahl, Lars Andersson*, Ebbe Ohlsson, Grym, Ivar Nilzon och William Ohlsson;

från andra kammaren: herrar Andersson i Löbbo*, Åhman, Andersson i Mölndal, Johansson i Torp*, von Seth, Persson i Appuna*, Nestrup och Hansson i Skegrie.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Ebbe Ohlsson* och *von Seth*, vilka ansett att utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

»Som lagrådet anmärkt har icke några myndigheter eller andra sakkunniga beretts tillfälle att yttra sig över det lagförslag, som nu framlägges genom propositionen. Förslagets tänkbara konsekvenser av skilda slag har därigenom icke blivit så allsidigt belysta som kanske varit önskvärt. Utskottet vill även framhålla, att det föreslagna stadgandet kan leda till men för rättigheter som är knutna till enskilda vattenområden.

Departementschefen har vid lagrådsremissen uttalat, att varken uttryckliga lagregler eller vedertagen rättsuppfattning hittills lämnat generell ledning beträffande spörsmålet huruvida och i vad mån rätten att tillgodogöra

sig nyttigheter inom allmänt vattenområde tillkommer envar enskild eller är förbehållen kronan. Detta har ytterligare understrukits av lagrådet. Eftersom berörda allmänna spörsmål ännu icke alls utretts, kan utskottet, innan ett slutligt ställningstagande till den allmänna frågan om rätten till nyttigheter inom här avsedda vattenområden skett, icke bifalla förevarande förslag.

Under återopande av vad ovan anförts får utskottet därför hemställa, att riksdagen måtte avslå förevarande proposition.»
