

## Nr 22

### *Utlåtande i anledning av motioner angående befogenhet för kommunerna att uppträda såsom sakägare i vattenmål.*

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 332 i första kammaren av herr *Nyström m. fl.* och nr 402 i andra kammaren av herr *Berglund m. fl.*

I motionerna, som är likalydande, hemställes, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning och förslag till sådant tillägg i nu gällande vattenlag, att kommunerna förklaras berättigade uppträda såsom sakägare i vattenmål».

Över motionerna har i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver utlåtanden inhämtats från vattenöverdomstolen, kammarkollegiet och vattenfallsstyrelsen. På begäran av utskottet har därjämte yttranden avgivits av Svenska landskommunernas förbund och Svenska vattenkraftföreningen. Yttranden har vidare inkommit från länsstyrelsen i Norrbottens län och länsorganet i Norrbottens län för bevakande av kommunala intressen i samband med vattenregleringar och kraftverksbyggen.

Utskottet har den 31 augusti—4 september 1959 företagit en studieresa längs vissa delar av Stora och Lilla Lule älv. Därvid har utskottet haft överläggningar med bl. a. representanter för bygder och kommuner, som berörs av pågående och planerade vattenkraftutbyggnader i dessa områden.

Efter resan har representanter för Västerbottens och Norrbottens länsorgan för vattenkraftfrågor på begäran beretts tillfälle att inför utskottet framlägga länsorganens synpunkter på den i motionerna väckta frågan.

### **Motionernas huvudsakliga innehåll**

Motionärerna framhåller att den pågående utbyggnaden av vattenkraften för vissa kommuner medfört en reducering av skatteunderlaget. Särskilt kännbart är detta för de kommuner, där regleringsföretag utföres (regleringskommuner). För sådana kommuner, där kraftverk anlägges, blir de ekonomiska följderna icke så kännbara som i regleringskommunerna, enär den avkastning som produktiv skogsmark och åkerjord lämnar ersättes av den beskattningsbara andelen av kraftverkets vinst.

Omräknat i pengar uppgår den årliga avkastningen av den skogsmark som överdämnes till mellan 30 och 50 kronor per hektar och år. Härtill

kommer inkomster av skogsvårdsarbeten, motsvarande i genomsnitt 0,4 dagsverken per hektar och år. Åkerjordens avkastning kan beräknas till mellan 2 000 och 3 000 kg hö, motsvarande ett värde av 800—1 000 kronor, per hektar och år. Sysselsättningsgraden vid åkerbruket kan uppskattas till omkring 15 dagsverken per hektar och år.

Skogens och åkerjordens avkastning utgör beskattningsbar inkomst, som ingår i kommunernas skatteunderlag. Genom den dämning som sker i samband med vattenregleringarna försvinner såväl avkastningen som arbets-tillfällena och detta reducerar skatteunderlaget i vederbörande kommun.

Motionärerna anför slutligen att enligt gällande vattenlag endast de som är ägare till fastigheter, vilka beröres av företaget, tillförsäkrats rätt att uppträda som sakägare i vattenmålet. Med hänsyn till att kommunerna går förlustiga den skatteplikt, som före dämningen åvilat ett produktivt real-kapital, synes kommunerna ha ekonomiska intressen att bevaka. På vilket sätt detta skall ske bör enligt motionärernas mening klarläggas genom en förutsättningslös och allsidig utredning.

### Gällande rätt

Beträffande förfarandet vid vattendomstol i ansökningsmål, vartill bl. a. mål om tillstånd att anlägga kraftverk eller utöva vattenreglering är att hänföra, gäller i huvudsak följande bestämmelser.

Målet anhängiggöres genom skriftlig ansökan till vederbörande vattendomstol. Ansökningen skall åtföljas av de ritningar och tekniska beskrivningar som erfordras för att bedöma företagets beskaffenhet, omfattning och verkningar. Vidare skall uppges bl. a. den eller de fastigheter, varå byggnadet skall ske eller vilka företaget eljest angår, samt vederbörande ägares och nyttjanderättshavares namn och hemvist. Ett företag enligt vattenlagen anses angå viss fastighet i följande fall (14 kap. 4 §), nämligen

när påstående göres om förpliktande för fastighetens ägare att delta i företaget,

när fastigheten eller dess vatten tages i anspråk för företaget eller för anläggning i samband med detta samt

när företaget kan menligt inverka på mark eller vattenområde, som tillhör fastigheten, eller tillgången på grundvatten inom fastigheten eller någon å fastigheten belägen byggnad eller annan fast anläggning eller på fastighetens användningssätt.

Under målets handläggning skall avskrifter av handlingarna förvaras på för parterna välbelägna platser hos tjänstemän, kommunala befattningshavare e. dyl. (aktförvarare). I regel skall ansökningen kungöras i allmänna tidningarna och ortstidningar. Kungörelsen skall bl. a. innehålla uppgift om

aktförvarare, tidningar vari kungörelser i målet intages, tid och sätt för avgivande av erinringar samt de fastigheter, som enligt vad ovan anförts skall uppges i ansökningen. Vidare skall regelmässigt särskild underrättelse med posten sändas till varje i ansökningen uppgiven eller för vattenrättsdomaren eljest känd ägare av fastighet, som omförmäles i kungörelsen, ävensom till de kända nyttjanderättshavare, vilkas rätt beröres i saken. Fastighetsägaren är skyldig att till vattenrättsdomaren lämna besked om de nyttjanderättshavare, vars rätt berörs.

Vanligen skall ett exemplar av ansökningshandlingarna jämte kungörelsen tillställas kammarkollegiet, som har att, om det prövas nödigt, föra talan för att tillgodose de allmänna intressen som kan vara i fråga (11 kap. 35 §). Även fiskeristyrelsen skall regelmässigt underrättas på samma sätt (11 kap. 36 §). Kan företaget inverka på kanal- eller slussanläggning skall kungörelsen delges anläggningens ägare eller styrelse. Likaså skall, om annan allmän farled, allmän flottled, vattenregleringsföretag, torrlägningsföretag eller avloppsföretag berörs, ansökningen delges vederbörande förvaltning eller styrelse (11 kap. 37 §).

Sedan skriftväxlingen avslutats skall vattendomstolen hålla huvudförhandling i målet, vanligen vid syn på platsen. Vattendomstolen har en långt gående officialprövning och är icke på samma sätt som i vanliga tvistemål bunden av vad parterna yrkat och åberopat. Särskilt gäller detta i målet berörda allmänna intressen.

Om så befinnes lämpligt kan vattenrättsdomaren förordna att särskilda sammanträden — inför länsstyrelse eller på annat sätt — skall hållas för att bereda kommuner, trafikanter och andra tillfälle att yttra sig angående företagets inverkan på allmän samfärdsel eller flottning eller eljest på allmänna intressen (11 kap. 48 §). Vid åtminstone en vattendomstol har förekommit, att i anledning av ansökan om uppförande av större kraftverk sammanträden inför länsstyrelser anordnats med kust- och havsfiskare längs hela ostkusten.

Mera betydande eller i bygdens förhållanden i väsentlig grad ingripande kraftverksbyggen och sjöregleringar är numera redan på planeringsstadiet underkastade en viss offentlig undersökning. Bestämmelser härom finns i *kungörelsen den 24 april 1953 angående förberedelse av vissa företag enligt vattenlagen*. Dessa bestämmelser innebär i huvudsak följande.

Så snart de tekniska förutsättningarna för företaget blivit i huvudsak klarlagda, skall länsstyrelsen i samråd med företagaren bereda kommunala organ samt myndigheter och sammanslutningar i övrigt, som har till uppgift att bevaka av företaget berörda allmänna intressen, tillfälle att framföra önskemål och eljest överlägga med företagaren om företagets huvudsakliga planläggning och om utförandet av skadeförebyggande åtgärder. Företagaren har också att medverka till att Ortsbefolkningen får erforderliga upplys-

ningar om företaget. Länsstyrelsen kan för detta ändamål anordna särskilda sammanträden.

De grundläggande tillåtlighetsreglerna för vattenbyggnadsföretag finns i 2 kap. 3 § vattenlagen.

Enligt stadgandets första stycke skall den i pengar uppskattade båtnaden av företaget förhålla sig på visst sätt till värdet av skadan för att företaget skall vara tillåtligt. I andra stycket anges vissa omständigheter av allmän natur, som innebär att företaget ej kan tillåtas av vattendomstolen även om förutsättningarna enligt första stycket är uppfyllda. Så är fallet om företaget skulle ha till följd att ett avsevärt antal bofasta personer berövas sina bostäder eller att större fabrik eller annan anläggning, varav många har uppehälle, måste nedläggas eller väsentligt minska driften eller att odlad jord till en efter ortsförhållandena betydande omfattning sättes under vatten eller eljest väsentligt skadas eller att fiskerinäring av större betydenhet lider väsentligt förfång. Likaså föreligger hinder mot företaget, om detta skulle förorsaka sådan bestående ändring av naturförhållandena, varigenom väsentligt minskad trevnad för närboende eller betydande förlust för landets djur- eller växtvärld är att befara.

Även om hinder mot företaget möter med hänsyn till vad som sägs i 2 kap. 3 § första och andra styckena kan efter hemställan av vattendomstolen tillstånd lämnas av Kungl. Maj:t i statsrådet. Förutsättning härför är dock att företaget prövas vara av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt (2 kap. 3 § tredje stycket och 20 § 2 mom.). Innan Kungl. Maj:t prövar tillåtligheten av ett sålunda underställt företag brukar yttranden inhämtas från berörda myndigheter, kommuner och organisationer.

I 4 kap. 13 § finns vissa bestämmelser om provningen av större sjöregleringsföretag. Kungl. Maj:t skall enligt detta lagrum pröva, huruvida av allmänna skäl hinder mot företaget möter, dels då fråga är om reglering av de sex största sjöarna i landet och dels då fråga är om andra sjöregleringar, beträffande vilka Kungl. Maj:t förbehållit sig provningsrätten och härom lämnat vattendomstolen besked. Företag av nu angiven art skall av vattendomstolen med eget yttrande hänskjutas till Kungl. Maj:ts avgörande.

I samband med att tillstånd lämnas till företag, som underställts Kungl. Maj:ts prövning enligt de bestämmelser i 2 kap. 3 § och 4 kap. 13 §, för vilka nu redogjorts, äger Kungl. Maj:t föreskriva särskilda villkor för företagets utförande. Vanligen avser dessa villkor att tillgodose olika ortsändamål. Som exempel kan nämnas bidrag till byggande av vägar, samlingslokaler och renstängsel samt till fiskevårdande åtgärder.

Den av större kraftverks- eller sjöregleringsföretag berörda bygden kan

erhålla viss kompensation för skador på allmänna intressen genom att företagaren är skyldig att tillhandahålla bygdekraft och utgiva regleringsavgift. Den som anlägger ett kraftverk av viss större omfattning kan sålunda förpliktas att för tillgodoseende av kringliggande bygds behov av kraft till användning i hantverk, småindustri eller lantbruk eller till belysning eller uppvärmning tillhandahålla intill en tiondel av den årliga kraftmängd, som kan uttagas i anläggningen. Bestämmelserna om regleringsavgift innebär att ägarna av strömfall som får båtnad av ett regleringsföretag kan bli skyldiga att erlagga en årlig avgift, bestämd inom viss latitud med hänsyn tagen till bl. a. den olägenhet eller fördel som genom företaget uppkommer för den kringliggande bygden. Influtna avgiftsmedel skall användas dels för att kompensera uppkomna skador, som ej blivit ersatta i vattenmålet, och dels för att tillgodose allmänna ändamål beträffande den bygd, som berörs av företaget. Som exempel på sådana ändamål nämner lagen jordbrukets främjande, beredande av tillgång till elektrisk kraft för samfärdsl, jordbruk, hantverk eller småindustri eller eljest för befolkningens behov. Genom lagändring, som trätt i kraft den 1 juli 1959, har bl. a. avgiftslatitudens övre och nedre gräns höjts samt viss utvidgning av avgiftsskyldigheten genomförts.

Av intresse för den i motionerna väckta frågan är vidare de bestämmelser som gäller om den kommunala beskattningen av kraftverk och regleringsdammar.

Såväl kraftverk som regleringsdammar utgör grundval för fastighetsbeskattning. Skatten beräknas på ett s. k. garantibelopp, för närvarande motsvarande 2,5 procent av anläggningens taxeringsvärde. Till grund för taxeringsvärdet skall läggas samtliga anläggningskostnader. I dessa skall medräknas ersättningar för skada på mark samt för andra skador och intrång ävensom kostnader för rensningar och skadeförebyggande åtgärder.

Reglerna för taxeringsvärdets fastställande medför att bortfallet av skatteunderlag genom att mark överdämnes motväges av att ersättningsbeloppet för marken inräknas i taxeringsvärdet. Härvid är att märka att enligt stadgande i 9 kap. 48 § vattenlagen ersättning skall beräknas till fulla värdet och hälften därutöver, bl. a. då fråga är om ersättning för överdämd mark. Vidare innebär de på själva byggnaderna nedlagda kostnaderna ett tillskott till skatteunderlaget.

Emellertid medför bestämmelserna om beskattningssort en avsevärd olikhet i behandlingen av skilda kommuner inom ett företags verkningsområde. Garantibelopp skall sålunda upptagas som skattepliktig inkomst i den kommun, där fastigheten är belägen. Detta innebär att den kompensation i beskattningshänseende, varom ovan talats, endast tillkommer den kommun, där regleringsdammen eller kraftverket är uppfört. Däremot får övriga av

företaget berörda kommuner icke någon sådan kompensation. I stället föranleder taxeringsreglerna att värden överförs från sistnämnda kommuner till den kommun som har anläggningen inom sina gränser.

Beträffande kraftverksföretag gäller vidare att de intäkter som inflyter för försäljning av den producerade kraften i regel utgör skattepliktig inkomst av rörelse. Från rörelseinkomsten avdrages dock garantibeloppen för de i rörelsen använda fastigheterna. Resten av inkomsten skall vid beskattningen fördelas så, att 10 procent tages till beskattning i den kommun, där huvudkontoret ligger, 25 procent i den kommun, där verket är beläget, och 65 procent i förbrukningskommunen.

De beskattningsregler, för vilka ovan redogjorts, är för närvarande under utredning i olika hänseenden. Sålunda har en särskild sektion inom 1950 års skattelagssakkunniga i uppdrag bl. a. att verkställa en översyn av gällande bestämmelser om beskattningen av kraftverk m. m. Dessutom har, sedan principbeslut fattats om att den nuvarande fastighetsbeskattningen skall slopas, särskilda sakkunniga — 1957 års fastighetsskattesakkunniga — tillkallats för utredning av denna fråga. I direktiven för dessa sakkunniga har emellertid framhållits att förhållandena i de kommuner, som har stora skatteinkomster av kraftföretag, påkallar särskilda överväganden. Bl. a. bör enligt direktiven närmare utredas, om det kan vara påkallat att i samband med avvecklingen införa särskilda bestämmelser, varigenom tillgodoses att skatteunderlaget på skäligt sätt fördelas mellan olika kommuner. De båda utredningarna bedrivs i samråd.

Med hänsyn till den officialprövning som åligger vattendomstolarna brukar kommun, som inställer sig i vattenmål för att bevaka sina intressen, icke förvägras att framlägga sina synpunkter, även om kommunen icke äger fastighet som beröres av företaget eller eljest är sakägare i egentlig mening. För att belysa inställningen i rättspraxis till hithörande frågor kan nämnas två av högsta domstolen genom beslut den 17 februari 1959 avgjorda mål (NJA I 1959 s. 81). Omständigheterna i dessa mål var följande.

Sedan Sydsvenska kraftaktiebolaget ansökt om tillstånd att uppföra kraftverk i Mörrumsån vid Härnäs respektive Granö inställde sig Mjällby kommun vid vattendomstolen och yrkade i första hand att ansökningarna måtte avslås. I andra hand framställde kommunen vissa yrkanden för tillgodo-seende av fisket inom kommunen. Till stöd för sin behörighet åberopade kommunen det allmänna intresset av att förfång ej tillskyndades det fiske efter ål och lax som innevånarna i kommunen bedreve. Kommunen anförde sålunda att den på grund av de allmänna kommunala uppgifterna hade rättighet och även viss skyldighet att tillgodose sina innevånares intressen beträffande deras utkomstmöjligheter. Vidare hänvisade kommunen till sitt intresse av skatteinkomster från sina innevånare.

Sedan vattendomstolen lämnat tillstånd till företagen fullföljdes talan av bl. a. kommunen. Vattenöverdomstolen avvisade emellertid kommunens talan på i huvudsak följande skäl: För tillvaratagande av det allmänna fiskeintresset förde kammarkollegiet talan i målet. Det torde icke ha varit lagstiftarens mening att vid sidan av kammarkollegiet exempelvis en kommun skulle äga rätt att föra en självständig talan för tillvaratagande av allmänna intressen. Kommunen kunde icke på grund av sitt fiskaliska intresse vara behörig att uppträda som part i målet.

Kommunen överklagade vattenöverdomstolens avgörande och åberopade till stöd för sin behörighet, utöver vad i vattendomstolen och vattenöverdomstolen andragits, även att kommunen ägde andel i havsålfisken, som berördes av företaget, och därjämte hade uppdrag att företräda enskilda ägare av sådana fisken.

Högsta domstolen meddelade den 17 februari 1959 beslut i anledning av kommunens fullföljda talan. Avgörandet träffades med tre röster mot två. Majoriteten anförde, att kommun i mål av förevarande beskaffenhet väl finge anses äga rätt att såväl vid vattendomstolen som i högre instans andraga vad kommunen för tillgodoseende av sina allmänna intressen aktade nödigt. Emellertid kunde det icke antagas att i sådant mål behörighet att såsom part föra — och således även självständigt fullfölja — talan för det allmänna tillkomme annan än kammarkollegiet.

Högsta domstolen, som lämnade utan avseende vad kommunen till stöd för sin behörighet först därstädes anfört, fastställde i enlighet härmed vattenöverdomstolens beslut att avvisa kommunens vadetalan. Därjämte uttalade emellertid högsta domstolen att, i vad vattenöverdomstolens beslut tillika innefattade att vad kommunen i vattenöverdomstolen andragit över huvud ej kunde komma under beaktande, beslutet enligt vad ovan sagts icke vore lagligen grundat. Skäl att med anledning härav återförvisa målet till vattenöverdomstolen för ny behandling ansåg högsta domstolen dock icke föreligga.

Högsta domstolens minoritet däremot fann att laga grund saknades för att avvisa kommunens vid vattenöverdomstolen förda talan. Därvid åberopades bl. a. att, om till följd av naturförhållandena eller uppförd byggnad fiskens upp- och nedgång hindrades, vattenlagen tillerkände kommun m. fl. initiativrätt till att anordna för fiskens framkomst särskild fiskväg eller eljest vidtaga anstalter för fiskets befrämjande samt att sakägarebegreppet i ansökningsmål enligt vattenlagen icke vore fullt klarlagt.

### Yttranden

Motionerna tillstyrks av *länsstyrelsen i Norrbottens län* och *länsorganet* i detta län för bevakande av kommunala intressen i samband med vatten-

regleringar och kraftverksbyggen samt av *landskommunernas förbund* men avstyrks av *kammarkollegiet*, *vattenfallsstyrelsen* och *vattenkraftföreningen*. *Vattenöverdomstolen* avstyrker motionerna, i vad avser frågan om rätt till ersättning för skattebortfall, men anser utredning befogad rörande kommunernas rätt att föra talan för vissa andra allmänna intressen.

Beträffande utbyggnadsföretagens skadeverkningar anför *länsstyrelsen i Norrbottens län*, särskilt med avseende på förhållandena i detta län, i huvudsak följande.

Utbyggnadsverksamheten inom länet har redan nu en omfattning, som saknar motsvarighet i andra delar av landet. Detta har medfört, att motsättningarna mellan kraftintresset, å ena sidan, samt främst renskötseln, fisket, skogshanteringen och företrädare för naturvården, å andra sidan, blivit ovanligt tillspetsade. Självfallet medför exploateringen av vattenkraften även, att »kraftverkskommunerna» — åtminstone efter utbyggnadstidens slut — ställs inför betydande svårigheter när det gäller att lösa företagens inverkan på näringsliv och övriga allmänna intressen. De kommuner, inom vilka vattenkraften utbygges, lider icke sällan väsentliga indirekta skador. Det torde främst röra sig om ett försämrat skatteunderlag genom att vissa befolkningsgrupper till följd av vattenkraftföretagen måste lämna sina hem och flytta från kommunen. Genom avflyttningen kan vidare underlaget för befintliga skolor bli för litet, varigenom skollokalerna helt eller delvis icke kan utnyttjas. Värdefulla turistattraktioner kan försvinna eller förlora i värde till men för turistnäringen, som numera har stor ekonomisk betydelse för åtskilliga kommuner. Utbyggnadsverksamheten medför bl. a. — detta gäller särskilt när en hel älv systematiskt utbygges — att strömförhållandena ändras så att älvens lopp blir mer eller mindre »selbetonat». Detta har givetvis betydelse för den självrening av avloppsvattnet, som tidigare ägt rum i forsarna. Sålunda torde kommunerna till följd av kraftverksbyggena bli nödsakade att anlägga reningsverk i en helt annan utsträckning än som för närvarande är fallet.

Planer föreligger att Sverige, Norge och Finland gemensamt skall utbygga Torne och Kalix älvar. Dessa älvars nederbördsområden omfattar närmare hälften av länets areal eller nästan 1/8-del av hela landet. Inom detta område bor över 110 000 människor. Erfarenheter av de slutliga verkningarna av ett utbyggnadsföretag av den storleksordning, varom här tanke väckts, torde såvitt länsstyrelsen har sig bekant icke finnas. Säkert är emellertid att man måste räkna med att detsamma kan komma att innebära en fullständig omdaning av landskapets karaktär samt oerhörda ingrepp i rådande förhållanden, bl. a. vad gäller jordbruk och skogshantering, fiske och renskötsel. Svåröverskådliga ändringar beträffande klimatet och markens hydrologiska förhållanden kan också bli en allvarlig följdverkan inom stora arealer. Djupgående förändringar av befolkningens levnadsbetingelser och därmed också ifråga om kommunernas ekonomiska ställning måste följaktligen förutsättas kunna bli följden.

Rörande den i motionerna väckta frågan om rätt för kommunerna att föra



talans om ersättning för skattebortfall anför vattenöverdomstolen bl. a. följande.

Enligt allmänna skadeståndsprinciper, vilka i stort sett är normgivande för vattenlagens ersättningsregler, utgår ersättning allenast för skada, som är en direkt följd av den skadebringande åtgärden. Då det är fråga om sakskada, anses ersättningsrätt i princip endast tillkomma den som vid skadetillfället kunde åberopa äganderätt eller annan sakrätt till den skadade egendomen. En tredje man, som medelbart drabbas av skadan, har i regel icke någon rätt till skadestånd. Även om under senare år vissa försök gjorts att för vattenrättens vidkommande hävda en för sakägarintresset mera liberal linje, är det dock med nuvarande rättspraxis klart att sådana skador, som består av minskning i skatteunderlag, icke är ersättningsgilla enligt vattenlagen. Motionärerna synes också förutsätta detta. Därest kommun nu genom ändring av vattenlagen tillförsäkras rätt till ersättning för skador som nyss nämnts, skulle därigenom för ett speciellt fall i vattenlagstiftningen införas en skadeståndsregel, som är främmande för den allmänna skadeståndsrätten och som sannolikt skulle komma att medföra, att även andra skadelidande, vilka indirekt drabbas av förlust till följd av företag enligt vattenlagen, skulle framföra anspråk på skadeståndsrätt. Det synes därför ur såväl principiell som praktisk synpunkt synnerligen betänkligt att genomföra en lagstiftning med det begränsade syftemål, som avses i motionerna. Under sådana förhållanden torde en utredning av hithörande spörsmål icke böra komma till stånd, om den ej inordnas i en större utredning angående utsträckning av skadeståndsskyldighetens omfattning.

Vattenöverdomstolen framhåller emellertid, att kommunernas önskemål om gottgörelse för inkomstbortfall genom företag enligt vattenlagen till stor del kan tillgodoses redan genom nu gällande bestämmelser i kommunal-skattelagen om taxering av kraftverk och regleringsdammar samt i vattenlagen om bl. a. regleringsavgifter. Reglerna för bestämmande av taxeringsvärde för kraftverk och regleringsdammar medför sålunda — så länge fastighetsskatten består — att värdet av de skattepliktiga fastigheterna, betraktade såsom en helhet, ur taxeringssynpunkt icke blir lägre än tidigare. Tvärtom tillföres skatteunderlaget betydande värden genom de kostnader som nedlagts på själva byggnaden. På grund av kommunal-skattelagens bestämmelser om beskattningssort kan dock i vissa fall värden komma att överföras från en kommun till en annan. Vattenöverdomstolen erinrar också om att beskattningsreglerna för närvarande är föremål för översyn. — I fråga om regleringsavgifterna anför vattenöverdomstolen att de vid innevarande års riksdag beslutade skärpningarna av dessa avgifter kommer att möjliggöra ett betydande stöd åt de kommuner, vilkas ekonomiska underlag menligt påverkas av företag enligt vattenlagen.

*Kammarkollegiet* anför följande synpunkter.

Den som vill uppträda såsom sakägare i ett vattenmål och yrka ersättning

för skada eller intrång eller yrka vidtagande av åtgärder till förebyggande eller minskande därav bör kunna åberopa sig på en civilrättslig grund. En kommun, som genom ett kraftverksbygges eller en sjöreglerings skadeverkningar går miste om skatteobjekt, kan icke på grund härav göra anspråk på ersättning. En liknande försämring av sin ekonomiska ställning kan en kommun få vidkännas genom en kommunal indelningsändring, men att den s. k. skatteersättning, som i dylikt fall kan tillerkännas kommunen, icke är en civilrättsligt betonad ersättning har markerats genom den 1957 införda lydelsen av 10 § i 1919 års kommunala indelningslag. Vattenlagen uppställer ej heller såsom ett allmänt intresse någon garanti för en kommuns skatteunderlag. Genom vad som förekommit i två av högsta domstolen nyligen genom beslut den 17 februari 1959 efter besvär av Mjällby kommun avgjorda mål rörande anläggande av kraftverk i Mörrumsån vid Granö och Härnäs har också fastslagits, att en kommun icke på grund av sitt fiskaliska intresse kan vara behörig att uppträda såsom part i ett vattenmål.

I likhet med vattenöverdomstolen anser kollegiet, att det icke bör ifrågakomma att ge kommunerna behörighet att uppträda såsom enskild sakägare för tillgodoseende av sina fiskaliska intressen. Även kammarkollegiet pekar på de möjligheter till compensation som finns genom beskattningsreglerna och bestämmelserna om regleringsavgifter. Kollegiet framhåller emellertid att en kommun, som berörs av sjöreglering, verkställd genom en damm inom en annan kommun, icke får någon gottgörelse genom beskattning av dammanläggningen. I stället kommer på grund av nuvarande taxeringsregler skadeverkningar på mark m. m. inom förstnämnda kommun att tillgodonjutas som skatteobjekt av den kommun, som inom sina gränser hyser regleringsdammen.

*Vattenfallsstyrelsen* anför väsentligen samma synpunkter som vattenöverdomstolen och kammarkollegiet. Utöver skattereglerna och bestämmelserna om regleringsavgifter framhåller styrelsen också den omständigheten att det numera allt vanligare förfarandet att till Kungl. Maj:ts avgörande hänskjuta frågor om reglerings- och kraftverksföretags tillåtlighet öppnat en väg för extraordinära ålägganden för företagaren till bl. a. kommunernas förmån.

*Länsorganet* i Norrbottens län däremot framhåller att en kommuns möjligheter att av fonderade regleringsavgifter få compensation är — med hänsyn till de betydligt ökade anspråken på dessa avgifter och praxis beträffande användningen — utomordentligt små. Vid konkurrens mellan gottgörelse för direkta skador och tillgodoseende av bygdens behov i allmänhet ges — då medlen är otillräckliga för båda ändamålen — försteg åt användningen för direkt skadereglering. Reglerna för den kommunala beskattningen av kraftföretagen är för närvarande sådana att produktionsorten erhåller en alltför ringa andel. Eftersom riksdagen i princip beslutat att fastighetsskatten skall slopas minskas ytterligare kommunernas möjlighet att skattevägen draga fördel av utbyggnaderna.

Remissinstanserna begränsar sig icke till frågan om kompensation för skattebortfall utan behandlar även ur en vidare synvinkel problemet om kommunernas möjligheter att bevaka sina intressen i vattenmål.

I vissa yttranden uttalas den meningen att kommunernas nuvarande möjligheter härutinnan är tillräckliga. *Kammarkollegiet* anför sålunda, att kommun enligt gällande lagstiftning icke saknar möjlighet att verka för en sådan utformning av ett vattenkraftföretag, att kommunala intressen av olika slag och indirekt även kommunens skatteintressen i görligaste mån tillgodoses. Kollegiet erinrar om bestämmelserna i kungörelsen den 24 april 1953 angående förberedelse av vissa företag enligt vattenlagen samt om kommuns rätt att, utan att vara sakägare, likväl få framlägga sina synpunkter inför vattendomstolen, vilken rätt enligt kollegiets mening kommit till uttryck i 11 kap. 48 § vattenlagen samt i högsta domstolens beslut den 17 februari 1959 rörande Mjällby kommun. Vidare anför kollegiet att större utbyggnadsföretag ofta hänskjutes till prövning av Kungl. Maj:t i statsrådet och att kommunerna då torde äga alla de möjligheter som en handläggning på det administrativa planet innebär att framlägga sina synpunkter och önskemål. Genom dessa förhållanden och genom den talan till bevakande av det allmännas rätt och intressen i vattenmål som utföres av kammarkollegiet anser kollegiet att tillvaratagandet av de allmänna intressena även för kommunernas del för närvarande är tillräckligt tillgodosett och att man bör söka andra vägar än de av motionärerna åsyftade för att lösa de av vattenkraftutbyggnaderna berörda kommunernas ekonomiska problem. En sådan väg har redan beträffs genom den nyligen beslutade ökningen av regleringsavgifterna. En annan och för närvarande aktuell utväg anser kollegiet vara att reformera gällande regler om den kommunala beskattningen av kraftverk och regleringsdammar.

*Vattenkraftföreningen* anför liknande synpunkter.

Andra remissmyndigheter anser däremot att gällande rätt icke ger kommunerna tillräckliga möjligheter att bevaka sina intressen eller att kommunernas nuvarande rättsställning är oklar. Sålunda framhåller *länsstyrelsen i Norrbottens län* att när gällande vattenlag utformades, lagstiftaren icke torde ha räknat med möjligheten av sådana väldiga byggnadsprojekt, som det nu är fråga om, och att vattenlagen därför icke ger garanti för att en fullständig rättslig prövning och bedömning av sådana företag kan utföras. En lagändring i vad avser kommunernas ställning i vattenmål är sålunda enligt länsstyrelsens mening väl motiverad. Förutom önskemål om att kommunerna får rätt att föra talan i tidigare omförmälda fall av indirekta skador framhåller länsstyrelsen att det i mål om skyldighet för kraftverksbyggaren att tillhandahålla bygdekraft är av stor betydelse för kommunerna att kunna uppträda som sakägare samt att kommunerna för närvarande icke

heller har möjlighet att föra talan om ersättning för s. k. oförutsedda skador.

*Länsorganet* i Norrbottens län har följande förslag.

Direkta skador å allmänna intressen bör kompenseras genom åtgärder eller ersättningar. Vattendomstolarna bör till följd härav genom ändring av reglerna i 9 kap. vattenlagen generellt få ökade möjligheter att på talan av kommunal myndighet såsom villkor för företag antingen föreskriva åtgärder eller döma ut ersättningar för direkt påtagliga skador å sådana objekt, vilka enligt nuvarande lagstiftning anses sakna rättsligt skydd och för vilka f. n. ingen saklegitimation finnes.

*Landskommunernas förbund* anför, att ett oeftergivligt krav för tillstånd till fortsatt utbyggnadsverksamhet bör vara att kommunerna såsom representanter för de intressen de har att bevaka också beredes möjlighet att under själva förfarandet inför vattendomstolarna tillvarata sina intressen. Ändrad lagstiftning för att ernå rättelse härutinnan är därför enligt förbundets mening påkallad.

*Vattenöverdomstolen* anser att kommunernas rättsställning i viss mån är oklar och anför bl. a. följande.

Det har icke så sällan förekommit, att kommun — antingen ensam eller jämsides med kammarkollegiet — fört talan i sådana frågor av allmänt intresse, som i första hand berört kommunmedlemmarnas trivsel, sanitära förhållanden o. dyl. Ofta har domstolarna tillåtit kommunerna att föra talan angående dessa frågor. Ett sådant ställningstagande har syns särskilt välmotiverat i de fall, då det allmänna intresset varit av sådan art att man knappast kunnat förvänta, att kammarkollegiet eller annan myndighet skulle föra talan. Att frågan om kommuns rättsställning i nu berörda hänseenden dock är synnerligen tveksam framgår av högsta domstolens beslut den 17 februari 1959, varigenom domstolen med knapp majoritet förklarat kommun icke berättigad att föra talan rörande visst allmänt intresse.

Med hänsyn till det läge, vari frågan kommit genom nämnda avgöranden av högsta domstolen, och då starka skäl kan andragas för att kommunerna beredes möjlighet att i vattenrättsprocessen bevaka vissa allmänna intressen anser vattenöverdomstolen att en utredning i denna del är motiverad.

## Utskottet

Motionärerna framhåller att de skador som vattenkraftutbyggnaderna vårlar på skogsmark och åkerjord medför en minskning av skatteunderlaget i kommuner, som berörs av utbyggnaderna, och att dessa kommuner därför har ekonomiska intressen att bevaka i vattenmålen. På vilket sätt detta skall ske bör enligt motionärernas mening klarläggas genom en förutsättningslös och allsidig utredning. Motionärernas hemställan har emellertid en något

annan innebörd och går ut på att riksdagen begär utredning och förslag till sådant tillägg i vattenlagen att kommunerna förklaras berättigade att uppträda såsom sakägare i vattenmål.

Tydligen syftar motionärerna såväl till att stärka kommunernas materiella rättsställning genom att öka deras möjligheter att erhålla ersättning för olägenheter, som vållas av vattenkraftutbyggnaderna, som till att vidga deras behörighet att föra talan beträffande allmänna intressen i vattenmål.

Vad då först beträffar kommunernas möjligheter att få gottgörelse för lidna skador må erinras om vad vattenöverdomstolen och kammarkollegiet anfört i sina remissyttranden. Vattenöverdomstolen uttalar att enligt allmänna skadeståndsprinciper, vilka i stort sett är normgivande för vattenlagens ersättningsregler, ersättning utgår allenast för skada, som är en direkt följd av den skadebringande åtgärden. Då det är fråga om sakskada, framhåller vattenöverdomstolen vidare, anses ersättningsrätt i princip tillkomma endast den som vid skadetillfället kunde åberopa äganderätt eller annan sakrätt till den skadade egendomen. En tredje man, som medelbart drabbas av skadan, har i regel inte någon rätt till skadestånd. Vattenöverdomstolen anför vidare att, även om under senare år vissa försök gjorts att för vattenrättens vidkommande hävda en för sakägarintresset mera liberal linje, det dock med nuvarande rättspraxis är klart, att sådana skador, som består av minskning i skatteunderlag, inte är ersättningsgilla enligt vattenlagen. Synpunkter av samma innebörd framförs av kammarkollegiet.

Med hänsyn till vad sålunda anförts väcker det enligt utskottets mening betänkligheter att vidga ersättningsreglerna i vattenlagen dithän att företagarna ålägges skyldighet att betala ersättning för kommunernas skatteförluster eller för andra olägenheter av indirekt natur. En sådan utvidgning innebär att man på ett visst rättsområde inför ersättningsregler, som strider mot allmänna skadeståndsrättsliga principer.

Emellertid kan inte bortses från att kommunernas krav på ökade möjligheter till kompensation för bortfall av skatteinkomster och andra olägenheter av indirekt art, där dessa i undantagsfall inte uppvägs av fördelar, som kommun beredes genom företaget, är i hög grad sakligt berättigade. Dessa krav bör dock enligt utskottets mening i första hand tillgodoses på andra vägar än genom ändring av gällande ersättningsregler. Av intresse härvidlag är främst bestämmelserna rörande bygdekraft och regleringsavgifter samt rörande den kommunala beskattningen.

De nuvarande reglerna om bygdekraft har visserligen inte kommit att tillämpas i någon omfattning av betydelse. Ett förslag att göra bygdekraftinstitutet mera effektivt har emellertid framlagts av norrländska vattenkraftutredningen i dess år 1957 framlagda betänkande rörande norrländska vattenkraftfrågor. Utskottet vill uttala den förhoppningen, att detta förslag skall kunna leda till en sådan omgestaltning av bygdekraftinstitutet att detta skall

bli till reell betydelse för att på förmånliga villkor tillgodose kraftbehovet i bygder, som drabbas av vattenbyggnadsföretags skadeverkningar.

Bestämmelserna om regleringsavgifter har i år ändrats i viktiga hänseenden. Särskilt må erinras om att såväl den nedre som den övre gränsen för den latitud, inom vilken avgift skall fastställas, höjts i betydande grad, varjämte korttidsregleringar, som tidigare varit avgiftsfria, belagts med avgift. Genom dessa åtgärder kan det totala avgiftsbeloppet beräknas komma att stiga högst avsevärt. Avgiftsmedlen skall enligt gällande bestämmelser användas, förutom för att täcka oförutsedda skador, även för att tillgodose olika ortsändamål. Utskottet erinrar i detta sammanhang om vad utskottet i utlåtande nr 5 till innevarande års riksdag anfört rörande avgiftsmedlens användning (s. 18 f).

Som framgått av den tidigare redogörelsen har riksdagen i princip beslutat att fastighetsbeskattningen efter hand skall avvecklas. Vid frågans behandling vid 1957 års riksdag anförde bevillningsutskottet (utlåtande nr 32 s. 37), att utskottet starkt ville understryka angelägenheten av att fastighetsbeskattningen avskaffades så snart förutsättningar därför föreläge men att detta inte syntes möjligt utan att dessförinnan frågan om kompensation åt vissa kommuner undersökts. Innan så skett vore det svårt att närmare ange formen och villkoren för kompensationen. Utskottet fann det önskvärt att frågan bleve föremål för skyndsam utredning.

I direktiven för de sakkunniga, som tillkallats för att utreda frågan om fastighetsbeskattningens avveckling, har framhållits att beskattningens avskaffande måste för vissa särpräglade kommuners vidkommande, framför allt kommuner med större vattenkraftanläggningar o. d., kombineras med särskilda åtgärder. I nära samarbete med denna utredning pågår inom 1950 års skattelagssakkunniga en översyn av reglerna för beskattningen av kraftverk, regleringsdammar o. d. Denna översyn avser närmast frågan om ändrade regler för fördelning mellan kommunerna av skatteinkomsterna från sådana anläggningar.

Utskottet har vid överläggningar, som utskottet haft med representanter för norrländska kraftverkskommuner, fått den bestämda uppfattningen att utformningen av den kommunala beskattningen av kraftverk och regleringsanläggningar av kommunerna själva betraktas som ett av de viktigaste problemen i samband med vattenkraftutbyggnaderna. Såvitt utskottet har sig bekant kan ett resultat av utredningsarbetet på detta område väntas föreligga inom en nära framtid. Utskottet vill därför nu inskränka sig till att starkt understryka vikten av att all uppmärksamhet ägnas såväl frågan om fastighetsbeskattningens särskilda betydelse för kommuner med kraftanläggningar o. d. som frågan om en rättvis fördelning av skatteinkomster från kraftverksföretag mellan samtliga därav berörda kommuner.

Utskottet övergår härefter till frågan om kommunernas partsställning, såvitt avser allmänna intressen i vattenmål.

I mål om kraftverksanläggningar och regleringsföretag eller annat byggnad i vatten åligger det kammarkollegiet att, om så erfordras, föra talan för att tillgodose »de allmänna intressen, som kunna vara i fråga». Kollegiets talan kan avse t. ex. frågan om ett företags tillåtlighet med hänsyn till dess inverkan på olika motstående intressen av allmän natur eller om utförandet av skadeförebyggande åtgärder för att tillgodose naturskydd, fiske, samfärdsel, ortsbefolkningens trivsel och andra allmänna intressen. Vidare kan nämnas talan om fastställande av exempelvis fiskeavgift och regleringsavgift.

Frågor, som nu nämnts, kan vara av allra största betydelse för kommuner som berörs av ett utbyggnadsföretag. Såsom anförts i vissa remissyttranden saknar sådana kommuner — även om de inte såsom fastighetsägare eller av annan grund är sakägare i egentlig mening — inte helt möjlighet att vid sidan av kammarkollegiet verka för att deras intressen beaktas. Sålunda må erinras om det förberedelseförfarande, som numera i regel äger rum i alla större vattenbyggnadsmål. Syftet härmed är bl. a. att kommunala organ samt myndigheter och sammanslutningar i övrigt, som har till uppgift att bevaka av företaget berörda allmänna intressen, skall få tillfälle att framföra önskemål och eljest överlägga med företagaren om företagets huvudsakliga planläggning och om vilka skadeförebyggande åtgärder som bör vidtagas för att skydda mera betydande allmänna intressen. Vidare har vattendomstolarna möjlighet — ehuru den hittills inte ansetts behöva begagnas i någon större utsträckning — att hålla särskilda sammanträden för att lämna bl. a. vederbörande kommuner tillfälle att yttra sig i vattenbyggnadsmål. Den långtgående officialprövning som åligger vattendomstolarna medför att kommun, även om den inte är sakägare i vattenlagens mening, inte kan vägras att framlägga sina synpunkter på de frågor av allmän natur som är under prövning i målet. Framhållas må också att frågan om tillåtligheten av stora och ingripande utbyggnadsföretag ofta hänskjuts till Kungl. Maj:ts avgörande. Det av formella regler mera obundna administrativa förfarandet i sådana underställningsärenden ger kommunerna vissa ytterligare möjligheter att bevaka sina intressen.

Även om alltså kommunerna för närvarande inte är utestängda från att komma till tals i de stora vattenbyggnadsmålen, har utskottet full förståelse för kommunernas uppfattning att den nuvarande ordningen inte bereder dem tillräckliga möjligheter att hävda sina intressen i dessa mål. Detta innebär inte någon kritik av kammarkollegiets verksamhet. Kollegiet fullgör, såvitt utskottet kan bedöma, på ett förtjänstfullt sätt den betydelsefulla och nödvändiga uppgiften som främste företrädare för de allmänna intressen, som menligt berörs av vattendragens utbyggnad. Med hänsyn till de ofta våldsamma ingrepp i bygdens liv och ortsbefolkningens levnadsförhållanden, som

de stora utbyggnadsföretagen innebär, framstår det enligt utskottets mening som ett rättvisekrav att de lokala intressena direkt får komma till tals i vattenmålen i större utsträckning än nu är fallet. Kommunerna har också i allmänhet helt andra resurser numera att tillvarata sina intressen än vad fallet var då vattenlagen tillkom. Det synes således rimligt och rättvist att kommunerna i princip får talerätt beträffande frågan om tillåtligheten och utformningen av utbyggnadsföretag, såvitt avser inverkan på olika allmänna intressen av särskild betydelse för den berörda bygden. I vattenmålen uppkommer dessutom ofta åtskilliga skadefrågor av gemensamt intresse för en kommuns innevånare, t. ex. frågor om utförandet av badplatser och andra fritidsområden eller om motverkande av sanitära olägenheter. Beträffande sådana angelägenheter synes det i allmänhet vara mera praktiskt att talan förs av kommunerna själva än av kammarkollegiet.

Utskottet har med vad nu anförts velat peka på några områden, där rättvisesympunkter och praktiska skäl kan åberopas för att stärka kommunernas partsställning. Även andra områden kan tänkas, där det måhända är lämpligt att kommunerna får behörighet att föra talan. Från kommunalt håll har exempelvis nämnts frågorna om regleringsavgifter och bygdekraft.

Frågan i vilka hänseenden kommunerna bör tillerkännas talerätt fordrar emellertid ytterligare undersökningar och överväganden. Vidare är utskottet medvetet om att en utvidgning av kommunernas behörighet att vara parter medför vissa problem beträffande samordningen med kammarkollegiets verksamhet i vattenmålen. En förstärkning av kommunernas ställning bör enligt utskottets mening inte få innebära att kammarkollegiets uppgift som företrädare för allmänna intressen blir överflödig. Ett centralt organ som främste företrädare för de vattenkraftintresset motstående allmänna intressena är enligt utskottets mening även för framtiden erforderligt. Å andra sidan får kommunernas ändrade ställning inte leda till onödigt dubbelarbete med ökade utredningskostnader och vidlyftigare domstolsbehandling som följd. En lösning av detta problem kan vara att kommuns rätt att föra talan görs beroende av att kammarkollegiet inte uppträder i målet som talesman för samma intressen som kommunen avser att bevaka. En sådan regel synes dock böra kompletteras med bestämmelser om att kammarkollegiet skall samråda med vederbörande kommun och helt eller delvis avstå från att självt föra talan, i den mån de allmänna intressena kan förväntas bli på ett betryggande sätt tillvaratagna genom kommunens försorg. Även andra lösningar torde vara möjliga. Hur samordningsproblemet skall lösas fordrar emellertid vissa närmare överväganden av praktisk och lagteknisk art.

Den av utskottet åsyftade förbättringen av kommunernas partsställning torde kräva vissa ändringar i vattenlagen. Beträffande samordningen mellan kammarkollegiets och kommunernas befogenheter är det måhända lämpligt att närmare regler meddelas av Kungl. Maj:t. Utskottet antar, att de utred-



ningar som må erfordras för utarbetandet av författningsförslag i ämnet skall kunna företagas inom vederbörande departement, och att det därför skall bli möjligt att förslag i de delar, vari riksdagens medverkan krävs, skall kunna föreläggas redan nästa års riksdag.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I:332 och II:402, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om att åtgärder i enlighet med vad utskottet ovan anført måtte vidtagas i syfte att vidga kommunernas behörighet att vara parter i vattenmål.

Stockholm den 10 november 1959

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD

---

*Vid detta ärendes behandling har närvarit:*

från första kammaren: herrar Osvald, Grym, Göran Karlsson, Georg Carlsson, Kristiansson, Ebbe Ohlsson, Alexanderson och Åke Larsson;

från andra kammaren: herr Levin, fru Torbrink, herrar Persson i Tandö, Stiernstedt, Nyberg, Nilsson i Östersund, Grebäck och Bengtsson i Göteborg\*.

---

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.