

Nr 806

Av herr Hamrin i Kalmar m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 42, med förslag till lag om ändring i vattenlagen.

(Lika lydande med motion nr 662 i Första kammaren)

Vattenproblemen i stort har fått allt större aktualitet under de senaste decennierna. Bland andra kategorier har insjöfiskarna samt friluftsbadarna blivit allt hårdare trängda. Men de svårigheter som det f. n. torde vara mest angeläget att komma till rätta med ligger inom vattenförsörjningens område. I takt med de höjda hälsokraven har fordringarna på försörjningsvattnets kvalitet stigit och den utnyttjade kvantiteten ökat. Vattenföreningarna har större omfattning än tidigare, och om nu fritidsbebyggelsen mer allmänt utrustas med avlopp kommer vattenförsörjningen att pressas ytterligare. Den proposition om vissa ändringar i vattenlagen som framlagts i avsikt att för framtiden bättre trygga vattenförsörjningen bör ses mot angivna bakgrund.

Enligt propositionen beredes grundvattnet väsentligt starkare skydd än ytvattnet. De skäl som departementschefen framhåller för ett tämligen ingripande grundvattenskydd väger tungt. Grundvattenförande områden tas och kommer i framtiden att tas i anspråk för vattenförsörjning i allt större omfattning. Samtidigt med detta ökar faran för föreningen av grundvattnet.

Många remissorgan har reagerat mot att det skydd som föreslagits för ytvattnet inte är likvärdigt med grundvattenskyddet. Det torde vara realistiskt att förutsätta att ytvattentillgångarna kommer att tillgodogöras i allt större utsträckning framgent. Det är framför allt i glesbygderna som grundvattnet — främst då av ekonomiska orsaker — även i framtiden helt kommer att dominera vattenförsörjningen. Även andra skäl, som t. ex. att gränsen mellan ytvatten och grundvatten ibland är vag och svårbestämbar, visar att det är sakligt omotiverat att, som sker i propositionen, ge ytvatten och grundvatten ur skyddssynpunkt så olika behandling. Departementschefen har helt rätt, när han ser det "i och för sig som önskvärt att genom enhetlig lagstiftning markeras, att grundvatten och ytvatten ur skyddssynpunkt bör betraktas som lika betydelsefulla". Att åstadkomma en legal likabehandling av grundvatten och ytvatten är dock enligt departementschefen inte möjligt utan att spränga vattenlagens nuvarande

systematik. Om de ur vattenförsörjningssynpunkt mest angelägna reformerna snabbt skall kunna genomföras är man, menar han, nödsakad att acceptera vattenlagens nu gällande struktur. Men det står alltså klart för departementschefen att sakskalet talar för en mer likformig reglering av ytvatten och grundvatten.

Det torde också vara riktigt att det med bevarande av vattenlagens gruppering inte är möjligt att åstadkomma *en formell legal samordning* av skyddet för grundvatten och ytvatten. Några avgörande skäl finns dock inte för att det skulle vara ogörligt att med bevarande av vattenlagens gällande systematik uppnå *ett ur materiell synpunkt likvärdigt skydd* för ytvatten såväl som för grundvatten. Redan i gällande vattenlag finns ett stadgande — kap. 8 § 37, st. 2 — som ger rätt att i administrativ ordning meddela förbud med avseende å visst område mot all förorening genom industriellt avloppsvatten.

Liksom departementschefen anser vi det vara mycket angeläget att en reform av grundvattenskyddet genomförs snarast. Men vi vill också inskräpa vikten av att man kraftigare än som sker i propositionen skyddar ytvattnet. Det borde sålunda vara möjligt att ge ytvattenområden ett starkare skydd än som föreslås i propositionen utan att förrycka vattenlagens struktur.

Departementschefen anser det inte möjligt att "för närvarande" vidga den beträffande grundvatten föreslagna regleringen om anordnande av skyddsområden även till ytvatten. Han anser att både lagtekniska och praktiska synpunkter av teknisk och hydrologisk natur talar mot en sådan vidgning. Att de formellt lagtekniska problemen inte på något avgörande sätt behöver hindra en i övrigt ändamålsenlig och praktiskt genomförbar reform i ovannämnda riktning har visats tidigare. Som departementschefen däremot framhåller finns svårslösa praktiska problem i vägen. Det bör dock anmärkas att dessa problem inte uppstår generellt och i samtliga fall med samma kraft, om det gäller att fastställa skyddsområden för ytvatten. Möjligheterna att på detta sätt skydda ytvattnet varierar kraftigt. Med hänsyn till vikten av skydd för ytvatten vore det värdefullt att i de fall där det är praktikabelt hålla en legal möjlighet öppen att anordna skyddsområden även för ytvatten. Också då anordnande av skyddsområden inte blir fullständigt effektivt, torde det kunna utgöra en ur vattensynpunkt värdefull åtgärd.

I åtskilliga fall på vattenrättens område ges förbud mot att utan inhämtande av tillstånd genomföra förändringar, som påverkar vattenförhållandena. Det synes ändamålsenligt att förbehålla sig rätten att skydda även rådande ytvattenförhållanden. Förändringar av ytvattensituationen bör ej tillåtas utan föregående obligatorisk prövning.

Det vore vid sidan av detta emellertid av värde med en undersökning av

i vilken omfattning det är lämpligt och praktiskt möjligt att skydda yt-vatten enligt samma normer som gäller för grundvatten i propositionen. Visar det sig då av lagtekniska skäl omöjligt att utforma skyddet för yt-vatten på det ur saklig synpunkt bästa sättet, bör en formell omarbetning av vattenlagen tas under allvarligt övervägande.

Vi delar den uppfattning som kommer till uttryck i propositionen, att länsstyrelserna skall ges befogenhet att fastställa skyddsområde för grundvattentillgång och meddela föreskrifter om vad som där skall iakttas. Enligt propositionen får de allmänna skyddsföreskrifterna dock inte vara så omfattande att ersättning skall utgå. Länsstyrelserna skulle med andra ord vid utfärdande av skyddsbestämmelser vara bundna av en toleransgräns för intrångsersättning; de finge inte enbart ta hänsyn till det aktuella skyddsbehovet. Departementschefen anser att "ett godtagbart skydd för våra grundvattentillgångar i de flesta fall" kan beredas inom ramen för den ordning kommittén förordat. Det torde vara riktigt att möjligheterna för länsstyrelserna att fastställa skyddsområde och meddela särskilda bestämmelser för grundvattentillgångar i förening med rätten att erhålla skydd för vattentäkt i servitutsform "*i de flesta fall*" ger acceptabla skyddsmöjligheter. Om man överger principen att länsstyrelserna vid förordnande av skyddsområde och särskilda föreskrifter ej får gå längre än till den gräns där intrång enligt allmänna regler måste kompenseras av ersättning, skulle ett mer elastiskt och täckande system av skyddsregler för grundvattentillgångar skapas. Vattenskyddet skulle kunna göras effektivare.

En mer väsentlig invändning kan riktas mot den föreslagna lösningen av procedurfrågan. Den ger administrativ myndighet kompetens i viktiga och svårbedömbara judiciella frågor. Om länsstyrelserna i enlighet med propositionen ej får meddela skyddsföreskrifter, som innebär större intrång för berörda sakägare än vad dessa enligt allmänna rättsgrundsatser behöver tåla utan ersättning, tvingas de göra en bedömning av klart judiciell karaktär. Detta är ur rättssäkerhetssynpunkt tvivelaktigt. Lämpligare vore — inte blott som ovan visats med hänsyn till vattenskyddets effektivitet utan även med hänsyn till rättssäkerheten — att ge länsstyrelserna rätt att fastställa skyddsområden och skyddsföreskrifter, utan beaktande av frågan om intrånget har sådan karaktär att ersättning skall utgå. Sakägare, som anser intrångsgränsen överskriden, skall då ha rätt att få krav om ersättning eller om jämkning av skyddsbestämmelserna prövade av domstol.

Departementschefen finner "en sådan ordning svårigen kunna komma i fråga med hänsyn till de komplikationer i ersättningshänseende, som skulle uppkomma, om länsstyrelse i syfte att tillgodose skyddsbehovet meddelade skyddsbestämmelser som ginge längre än grundvattentillgångens

ägare begärt eller önskat". Denna invändning bör inte få vara avgörande. De praktiska svårigheterna synes här väldigt uppförstorade.

Finns ett starkare allmänt intresse av längre gående skyddsbestämmelser än dem grundvattentillgångens ägare är villig att stå ersättningsansvaret för, bör det allmänna ikläda sig skadeståndsskyldigheten. Rätten att utnyttja vattentäkten måste i så fall förbehållas det allmänna. Härav följer också att, då skyddsområde fastställts på initiativ av länsstyrelse utan utifrån kommande ansökan, talan kan riktas antingen mot det allmänna eller mot grundvattentillgångens ägare; mot täktägaren i de fall då denne, för att bevaras vid sin rätt att i framtiden utnyttja vattentäkten, är villig att svara för intrångsersättningen. Om täktägaren inte är villig att hålla sakägarna skadeslösa, får det allmänna påta sig skadeståndsansvaret mot erhållande av rätten att utnyttja vattentäkten. Den domstol som skall bedöma ersättnings- och jämningsfrågor bör utan att vattenskyddsbehovet får åsidosättas ha möjlighet att jämka skyddsområdesföreskrifterna, så att de beaktar de synpunkter grundvattentillgångens ägare har.

De anförda synpunkterna på fastställande av skyddsområde och särskilda föreskrifter innebär vid en jämförelse med departementschefens förslag inga genomgripande förändringar. Regelmässigt torde skyddsområde komma att fastställas och föreskrifter meddelas utan att ersättningsanspråk uppkommer. I vissa fall kan det dock föreligga behov av föreskrifter, som går längre än sakägare är pliktiga att tåla utan kompensation. När ersättningsfrågor aktualiseras eller när krav på jämkning av föreskrifter reses, bör domstol vara behörig myndighet.

Ersättningsreglerna bör i stort sett ha följande innebörd. I propositionens § 64 bör finnas en hänvisning om möjlighet att vid domstol föra talan om ersättning för eller jämkning av skyddsområde eller för detta meddelade föreskrifter. Sakägare, som lider skada eller intrång som inte kunnat förutses vid fastställandet av skyddsområde och föreskrifter eller vid en ev. första reglering av ersättnings- och jämningsfrågor, bör ha möjlighet att senare framställa ersättningsanspråk. Sådana anspråk måste då anmälas hos domstol inom fem år eller inom den längre tid, högst tolv år, som kan ha angivits av domstol vid den första regleringen. Man kan ha i åtanke det fall att en sakägare lider ringa omedelbar skada av förordnande om skyddsområde eller föreskrifter men att senare inträffar vid regleringen ej förutsedd skada, exempelvis genom att område nyttjas i tidigare ej beräknat syfte. En konstruktion av detta slag är inte främmande för vattenlagen. Vi behöver bara erinra om den rätt till talan för oförutsedd skada som stadgas i vattenlagens kap. 2 § 24.

Departementschefen upptar med gillande vattenvårdskommitténs förslag om en fördelning mellan kolliderande ytvattens- och avloppsvattensintres-

sen av de merkostnader som uppstår när det gäller att befria en ytvattentäkt från tillförsel av avloppsvatten. Även i fall då utsläpp av kloakvatten inte förbjudes, skall enligt förslaget bidragsskyldighet kunna ifrågakomma för ägare av ytvattentillgång. Det är då särskilt långtgående reningsåtgärder krävs, för att hindra menlig inverkan för en ytvattentäkt. Med gällande lagstiftning har ägare av ytvattentillgång i dessa fall ingen bidragsskyldighet. Kostnadsfördelningen skall, som det heter i lagförslaget, ske "efter vad provas skäligt". Departementschefen säger att "vad som i varje särskilt fall kan anses skäligt får enligt de linjer som kommittén dragit upp bedömas med hänsyn till de motstridande intressenas betydelse från allmän synpunkt, förutsättningar för olika tekniska anordningars utförande, relationer mellan intressena i fråga om ekonomisk bärkraft samt ortsförhållanden av betydelse för frågor om vattenbeskaffenheten".

Det torde vara ytterst svårt att, när så många vaga faktorer skall beaktas, på förhand med någon grad av visshet förutspå utgången i ett konkret fall. Kravet på dels ett mått av stabilitet i rättsförhållanden, dels förutsebarhet vad gäller den judiciella bedömningen av en intresse- och rättskonflikt har i propositionen eftersatts. Om man inför bidragsskyldighet för ägare av ytvattentillgång i konkurrensfall mellan ytvatten- och avloppsvattenintressen, skulle i realiteten ytvattenskyddet dessutom försämras. Därigenom skulle också skillnaden i behandlingen av ytvattentillgångar och grundvattentillgångar öka på ett ur saklig synpunkt omotiverat sätt.

Departementschefen har tagit avstånd från tanken på att som vägledning för länsstyrelserna utfärda normalskyddsbestämmelser. Enligt vårt förmenande sker detta på väl motiverade grunder. Vid en jämförelse mellan departementschefens sammanfattande synpunkter på frågan om skyddsföreskrifternas innehåll och väg- och vattenbyggnadsstyrelsens förslag till normalskyddsbestämmelser för grundvattentillgång finner man emellertid, att departementschefen är långt mindre benägen att ge de lokala myndigheterna inflytande över skyddsområdesföreskrifternas utformning. Bland annat med hänsyn till värdet av att tillvarata den lokala sakkunskap och kompetens som exempelvis hälsovårds- och byggnadsnämnderna besitter och med hänsyn till värdet av en decentraliserad förvaltning, finner vi det angeläget att de aktuella lokala myndigheterna antingen bereds tillfälle att i större omfattning än i departementschefens förslag dispensera från skyddsområdesföreskrifter eller, där så är lämpligare, höres innan länsstyrelse avgör dispensärenden.

Det råder bland remissinstanserna delade meningar om den expertis, som skall svara för tillsynen över radioaktiv vattenförorening, bör anknytas till vatteninspektionen eller till den centrala strålskyddsmyndigheten. Departementschefen anser att dessa tillsynsuppgifter bör ligga kvar hos vatteninspektionen. Under ett inledningsskede kan denna organisationsform

accepteras. När ytterligare erfarenhet vunnits bör dock frågan tas upp till ny prövning. Det är motiverat att understryka att vatteninspektionen måste hålla strålskyddsmyndigheten informerad om den radioaktiva vattenföroreningen.

Vi vill i detta sammanhang med skärpa påtala behovet av en snar lösning av vattenvårdens organisationsproblem. De nya och mångskiftande uppgifter som enligt denna proposition tillkommer olika myndigheter som sysslar med vattenförsörjningsfrågor — främst då länsstyrelserna — kan ej fullgöras tillfredsställande, om inte nya personella och ekonomiska resurser tillskapas och om inte de nuvarande provisorierna snarast följs av en effektiv och definitiv lösning av vattenvårdens organisatoriska problem.

Under hänvisning till det anförda hemställes,

A. att riksdagen vid behandling av Kungl. Maj:ts proposition nr 42 måtte

1) för sin del besluta sådan utformning av författningen,

a. att laglig möjlighet öppnas att anordna skyddsområden för ytvatten,

b. att förändringar av ytvattensituationen ej tillåts utan föregående obligatorisk prövning,

c. att länsstyrelse ges möjlighet att fastställa skyddsområde och särskilda föreskrifter utan beaktande av frågan om intrånget har sådan karaktär att ersättning skall utgå,

d. att sakägare, när skyddsområde fastställts eller särskilda föreskrifter meddelats, skall ha rätt att föra talan om ersättning vid domstol, ävensom rätt att föra talan om oförutsedd skada;

2) avslå Kungl. Maj:ts förslag till lydelse av 8 kap. 28 § vattenlagen om kostnadsfördelning mellan vattenförsörjningsintresse och avloppsintresse;

3) i skrivelse till Kungl. Maj:t

a. betona angelägenheten av att lokalmyndighet bereds tillfälle att i större omfattning än i Kungl. Maj:ts förslag antingen dispensera från skyddsområdesföreskrifter eller, där så är lämpligare, höras innan länsstyrelse avgör dispensärenden,

b. betona vikten av att vattenvårdens organisationsproblem snarast löses,

c. hemställa om utredning om i vilken omfattning det är lämpligt och praktiskt möjligt att skydda ytvatten enligt samma normer som i Kungl. Maj:ts förslag för grundvatten;

B. att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till de författningstexter som erfordras enligt yrkandena under A. 1) ovan.

Stockholm den 25 februari 1964

Mac P. Hamrin
i Kalmar

Olof Johansson
i Öckerö

Sigvard Larsson

Erik Tobé