

Nr 32

Utlåtande i anledning av dels väckta motioner angående bildande av vattenvårdsförbund och dels väckta motioner angående vattenvårdsförbundens organisation.

Tredje lagutskottet har behandlat följande till lagutskott hänvisade i riksdagen väckta motioner, nämligen

a) de likalydande motionerna I: 450 av herr *Andersson, Axel, m. fl.* och II: 814 av herr *Tobé m. fl.*, i vilka begäres »att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställer att frågan om lagstiftning för vattenvårdsförbund utreds» och

b) de likalydande motionerna I: 638 av herrar *Ernulf* och *Skårman* och II: 576 av herr *From m. fl.*, i vilka hemställas »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära om en snabb utredning av vattenvårdsförbundens organisation och uppgift samt formerna för statligt stöd till dessa».

Över motionerna har utskottet inhämtat yttranden enligt § 46 riksdagsordningen från vattenöverdomstolen och statens vatteninspektion. På begäran av utskottet har yttranden därjämte avgivits av Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet och Sveriges industriförbund.

För motionernas huvudsakliga innehåll redogöres nedan. Beträffande deras fullständiga innehåll hänvisas till motionerna II: 576 och II: 814.

Gällande rätt

Med vattenlagens nuvarande utformning kan beträffande avloppsvatten samverkan enligt 8 kap. vattenlagen äga rum mellan olika samhällen beträffande såväl vattnets bortledning som dess rening. Företag för utnyttjande av ytvatten för vattenförsörjning eller till fabrikationsvatten regleras i 2 kap. vattenlagen. Samverkan mellan olika sådana företag eller mellan dem och avloppsföretag kan med vattenlagens nuvarande utformning inte framtingas.

Förekomst av vattenvårdsförbund

Följande uppgifter rörande förekomsten av vattenvårdsförbund lämnas i vattenvårdskommitténs betänkande om vattenvårdens organisation m. m. (SOU 1964: 60 s. 44—46).

Utlandet

I Västtyskland och Östtyskland finns sedan mellankrigstiden ett antal s. k. Wasserverbände. Förbunden har sin verksamhet inom Ruhrdistriktet

och vissa näralliggande områden vid mellersta Rhen. Varje förbund omfattar i allmänhet något större biflöde till Rhen. Förslag synes tid efter annan ha framkommit om att bilda nya sådana organisationer för andra vattenområden, men dessa förslag har såvitt kommittén har sig bekant icke realiserats.

De västtyska Wasserverbände utgör ett slags halvofficiella organisationer, vilkas stadgar fastställs och vilkas verksamhet synes kunna regleras av statliga myndigheter men som i övrigt genom sina styrelser äger vidsträckt handlingsfrihet i synnerhet i frågor om åtgärder mot vattenförorening. I ekonomiskt hänseende är de självförvaltande.

Flera av dem synes äga mycket betydande ekonomiska och tekniska resurser. De ombesörjar en omfattande kontroll av vattendragen och driver i egen regi vattenverk och avloppsreningsanläggningar. De är framsprungna ur behovet av att inom ett av Europas mest tätbefolkade och industrialiserade områden åstadkomma en mycket ingripande vattenhushållning.

De engelska River Boards är organ av annan konstruktion. Hela England är numera genom statliga beslut indelat i flodområdesdistrikt, vilka beträffande förvaltningen närmast skulle kunna jämföras med svenska kommunalförbund. Denna organisation uppgives ha betingats av å ena sidan den tilltagande vattenföroreningen i det tätbefolkade och starkt industrialiserade landet med dettas oftast förhållandevis små inlandsvatten och å andra sidan svårigheten att med de till ytvidden begränsade förvaltningsområdena för grevskap och kommuner komma till rätta med problem som gäller hela flodområden.

Verksamheten inom River Boards utövas av valda fullmäktigeförsamlingar och av dessa tillsatta styrelser, vilka till sitt förfogande har kanslier och undersökningslaboratorier, finansierade genom årliga avgifter av industrier och kommuner. Arbetsuppgifterna är i huvudsak begränsade till övervakning och kontroll av recipienternas beskaffenhet. I fall då förbättrad rening av avloppsvatten finnes erforderlig, säges åtgärder praktiskt taget alltid kunna åstadkommas genom förhandlingar med den förorenande industrin eller kommunen. Den möjlighet som står öppen för styrelsen att vid domstol föra talan om förbättrade reningsåtgärder synes sällan eller aldrig behöva begagnas.

Sverige

Med de tyska och engelska förebilderna har i Sverige från mitten av 1950-talet bildats ett antal (f. n. 15) sammanslutningar, i regel benämnda vattenvårdsförbund, med uppgift att främja vattenvården inom visst vattendrag eller del därav. De vattendrag och sjöar för vilka sådan sammanslutning nu finns är nedre Dalälven, Nyköpingsån, Motala ström, Ljungbyån, Kävlingeån, Lagan, Nissan, Viskan, Göta älv, Dalslands kanal, Lidan-Nossan, Tidan, Unden-Vättern, Gavleån-Testeboån samt Ljusnan-Voxnan.

Alla dessa sammanslutningar har tillkommit på frivillighetens väg, ibland

på initiativ eller under medverkan av länsstyrelsen. I likhet med de tyska förbunden bygger de svenska på anslutning av dels berörda kommuner, dels industrier med större utsläpp av förorenat avloppsvatten. I några eller något fall ingår dessutom som medlemmar sjukvårdsanstalter eller landsting såsom huvudmän för sjukhus, hushållningssällskap, kraftregleringsföretag, flottningsförening eller fiskevårdsförening. I allmänhet kan intresset sägas ha varit störst från den kommunala sidan.

De svenska förbundens verksamhet finansieras genom medlemsavgifter efter taxa, som kan vara något olika konstruerad i olika förbund. Denna ligger även till grund för medlemmarnas röstetal vid förbundets sammanträden. Den närmaste ledningen av verksamheten utövas av en styrelse.

Den väsentliga arbetsuppgiften har varit och är att genom vattenundersökningar kartlägga recipientförhållandena och följa dessas förändringar. Förbunden samråder vanligen med vatteninspektionen rörande planläggningen av sådana undersökningar. I några av de tidigast bildade vattenvårdsförbunden har utförliga recipientbeskrivningar utarbetats på grundval av framkommet utredningsmaterial. Intet förbund har eget laboratorium, utan undersökningarna brukar uppdragas åt konsultföretag e. d. I verksamheten ingår även inventering av vattenintag, badplatser och avloppsutsläpp, främst genom insamling av uppgifter från medlemmarna.

En viktig del av verksamheten är att ge medlemmarna fortlöpande upplysningar om vattendragets tillstånd och om aktuella vattenvårdsfrågor i allmänhet. I stadgarna upptages vanligen också i allmänna eller noggrannare angivna ordalag såsom en uppgift att verka för en planmässig vattenvård inom vattenområdet.

Den nu lämnade redogörelsen för vattenvården genom enskilda sammanlutningar kan enligt betänkandet kompletteras med omnämnande av några andra samarbetsorgan med likartad verksamhet. För två kustområden, nämligen Sundsvallsfjärden och Örnköldsviksfjärden, finns sålunda samarbetskommittéer mellan kommuner och industrier med uppgift att samråda rörande aktuella föroreningsfrågor. Vidare har för tillvaratagande av vattentäktsintresset bildats ett par vattentäktsförbund, nämligen för Nybroåsen i Kalmartrakten och för Öland. Det kan också nämnas, att vattenundersökningar i Fyrisån har utförts under ledning av länets hälsovårdsförbund.

Annorlunda sammansatta är de tre kommittéerna för respektive Mälarens, Vätterns och Vänerns vattenvård. Dessa kommittéer utgöres av arbetsgrupper med representanter för länsmyndigheterna inom de län som gränsar till sjöarna. Slutligen bör nämnas Öresundsvattenkommittén, som är ett mellanstatligt organ för vården av Öresund, tillkommet genom avtal mellan de danska och svenska regeringarna.

Frågans tidigare behandling

År 1953 tillkallades *särskilda sakkunniga* för att utreda och avge förslag om åtgärder till motverkande av förorening av sjöar och vattendrag. Enligt direktiven för de sakkunniga, som antog benämningen vattenvårdskommittén, framhölls som tänkbart att — såsom i viss utsträckning skett i Västtyskland och England — sammanslutningar bildas, vilka har till uppgift att i fråga om visst vattendrag eller vattenområde planlägga, samordna och utföra erforderliga åtgärder för rening. Sådan sammanslutning skulle enligt direktiven äga rätt att uppbära avgifter av samhällen, industrier m. fl., som medverkar till vattenföroreningen, eller att efter skäligen fördelning utkräva bidrag till kostnaderna av de olika intressenter som ingår i sammanslutningen. Denna tanke uppgavs för visst fall ha kommit till uttryck i 8 kap. 28 § vattenlagen. Skulle utredningen visa att det vore lämpligt att sammanslutningar av angiven art bildades, borde i första hand möjligheten att bilda sådana på frivillig väg undersökas.

I sitt betänkande om vattenvårdens organisation m. m. (SOU 1964: 60) behandlade vattenvårdskommittén frågan om bildande av vattenvårdsförbund. Kommittén anförde bl. a. följande.

Det undersökningsmaterial som framskaffas, bearbetas och offentliggöres av förbunden har stort intresse för allmänheten, kommunerna och industrierna inom vederbörande vattenområden och även för de statliga myndigheter som har ansvar för vattenvården. Upplysningsverksamhet i allmänna eller för bygden aktuella vattenskyddsfrågor, bedriven genom förbunden, betyder också mycket för vattenvårdsarbetet. Att skapa och vidmakthålla intresset för frivilliga åtgärder till vattnets skyddande är en ideell verksamhet, som förtjänar allt erkännande. Likaså är det betydelsefullt, att uppmärksamheten i förekommande fall riktas på rådande brister och på de åtgärder som är möjliga för att skapa förbättrade förhållanden. Det får därför betecknas som angeläget att förbunden, gärna i samarbete med andra intresserade organisationer, hälsovårdsförbund, hushållningssällskap m. fl. intensifierar denna sida av sin verksamhet. Förbunden kan också genom kontakter med hälsovårdsnämnder och med styrelser och befattningshavare, som vid anslutna företag är ansvariga för avloppsutsläpp, medverka till förbättrad lokal övervakning av avloppsutsläpp.

Med de åtgärder till lösning av vattenvårdsfrågan som redan blivit vidtagna här i landet uppställer sig beträffande vattenvårdsförbunden och likartade organisationer främst två frågor, nämligen dels om statliga ingripanden behövs för att bilda sådana förbund, dels i vad mån förbundens verksamhet och anslutningen till dem behöver regleras genom lag eller författning.

Vid bedömande av den förstnämnda frågan må till en början beaktas, att de tyska och engelska förebilderna har sin grund i förhållanden, som vanligen icke föreligger i Sverige. De nuvarande svenska vattenvårdsförbunden är uppbyggda och redan anpassade till svenska förhållanden, enligt vilka huvudansvaret för vattenvården vilar på statliga myndigheter.

En mera fullständig indelning av landet i områden för vattenvårdsförbund synes icke vara erforderlig. De med undersökningsverksamheten förbundna kostnaderna blir icke sällan betydande och bör därför begränsas till verkligt angelägna objekt. Liksom hittills bör därför behovet av vattenvårdsförbund prövas med hänsyn till föroreningsförhållandena i varje särskilt fall. Det kan vara lämpligt att, såsom hittills ofta skett, länsstyrelserna då det anses vara till nytta tar initiativ till bildande av vattenvårdsförbund. Några särskilda regler härför behöver knappast uppställas; ett önskemål bör dock vara att samråd i frågan äger rum med vattenvårdsmyndigheten. Ehuru förbundens verksamhetsformer och arbetsprogram numera i praktiken har fått en viss stadga, torde det vara av värde att särskilt i fråga om undersökningsverksamheten vissa vägledande anvisningar lämnas av vattenvårdsmyndigheten.

En huvudfråga i diskussionen rörande vattenvårdsförbunden är, om medlemmar skall som nu anslutas helt frivilligt eller om i vissa fall kommun eller företag skall kunna genom beslut av domstol eller annan myndighet tvingas ingå i sammanslutningen. Några påtagliga behov av tvångsanslutning har veterligen icke förekommit. Vidare torde det möta åtskilliga svårigheter att uppställa lämpliga regler för sådan anslutning. Det främsta skälet häremot är dock, att värdet av allt i förevarande sammanhang tvinga någon att deltaga i ett samarbete, till vilket han ställer sig ovillig, ter sig mycket tvivelaktigt.

Vattenvårdskommittén finner därför, att förbunden såsom hittills bör vara frivilliga sammanslutningar, som i samråd med de vattenvårdande myndigheterna får utveckla sin verksamhet efter hittillsvarande linjer. Det är värdefullt om företrädare för den statliga vattenvårdsmyndigheten bereds tillfälle att närvara vid förbundens sammanträden. Statliga befattningshavare som har att handlägga föroreningsärenden eller andra vattenvårdsfrågor bör icke få utan särskilt tillstånd inneha uppdrag inom förbunden. Motsvarande föreskrift gäller redan nu enligt instruktionen för statens vatteninspektion beträffande ärenden som är eller kan bli föremål för handläggning av inspektionen.

En ledamot i utredningen, civilingenjören O. Svensson, avgav ett *särskilt yttrande* i frågan. Han anförde följande.

Beträffande frågan om vattenvårdsförbunden delar jag den av kommittén redovisade uppfattningen, att en mera fullständig indelning av landet i områden för vattenvårdsförbund icke synes vara erforderlig. Jag delar däremot icke den slutsats kommittén kommit till, att behov av lagstiftning icke skulle föreligga. Enligt min uppfattning kan de nuvarande förbunden just genom avsaknaden av reglerande bestämmelser hastigt komma att upplösas, enbart genom att ett mindre antal av ledamöterna godtyckligt utträder ur ett redan bildat förbund. I samma riktning talar enligt min uppfattning även de svårigheter, som har funnits, då det gällt att starta dylika förbund. I vissa fall har sådana initiativ helt misslyckats och i vissa andra fall har den tid, som erfordrats för att bilda ett förbund, varit orimligt lång. Enligt min mening torde man därför icke kunna räkna med att som hittills länsstyrelser eller andra myndigheter tar initiativ till bildande av vattenvårdsförbund i medvetande om svårigheterna att vinna anslutning från olika intressenter dvs. antingen enbart kommuner eller kommuner och industrier och andra organisationer eller institutioner. Jag anser,

att avsaknaden av lagstiftning också är en orsak till att förbunden icke kunnat utvecklas utan fortfarande måste begränsa sina uppgifter till måhända mindre betydelsefulla. Med en lämpligt utformad lagstiftning är det inte otänkbart, att förbunden skulle kunna tilldelas uppgifter, varigenom det regionala sammanhanget inom ett vattenområde skulle kunna klarläggas betydligt enklare och smidigare än vad som nu är fallet. Det är vidare inte osannolikt att möjligheter därigenom också skulle kunna skapas, att i särskilda fall finna en enklare och naturligare form för samverkan även vid åtgärders vidtagande, än vad som nu erbjuds enbart genom bolagsbildning eller bildande av kommunalförbund. Ingen av dessa former garanterar den samverkan mellan olika intressenter, som en framtida rationell vattenvård kommer att kräva. Slutligen skulle frågan huruvida vattenregleringsföretag kan genomföras enbart i syfte att tjäna en rationell vattenhushållning för att motverka vattenförorening också kunnat finna sin lösning i detta sammanhang.

Behovet av lagstiftning i denna fråga borde enligt min mening även ses mot bakgrunden av vad kommittén uttalat om behovet av en rationell vattenvård, vilket enligt kommittén bäst skulle kunna realiserats genom att en landsomfattande vattendragsinventering utföres, på grundval av vilken sneringsplaner för de olika vattendragen uppställs. Det kan inte anses helt osannolikt att en dylik vattendragsinventering borde kunna genomföras betydligt snabbare, om den statliga myndigheten kunde kompletteras på lämpligt sätt med regionala förbund.

Med stöd av bl. a. det anförda anser jag, att frågan om vattenvårdsförbund är så komplicerad, att kommittén i varje fall bort redovisa den förefintliga problematiken, klarlägga den nuvarande lagstiftningens möjligheter och/eller begränsningar för att lösa rådande problem och framlägga förslag till kompletteringar eller ändringar i lagstiftningen.

Majoriteten av remissinstanserna anslöt sig till de synpunkter som anförts i det särskilda yttrandet av ledamoten Svensson. Vattenöverdomstolen framhöll sålunda att lagstiftningen bör syfta till att skapa möjlighet till översiktlig planering för större områden, varvid främst bör utredas vilka vatten som bör skyddas och var avloppsutsläpp får ske. Såväl vid planerandet som vid planernas förverkligande måste samverkan äga rum mellan dem — kommuner och industrier — som utnyttjar vattnet för vattenförsörjning, fiske, bad m. m. och mellan dem som använder samma vatten som recipient för avloppsvatten. — I lagstiftningen borde enligt vattenöverdomstolens mening införas möjlighet till förbud mot förorening med kloakvatten av sjöar och vattendrag även med hänsyn till andra intressen än vattenförsörjningen, såsom naturvård, folkhälsa och trivsel.

Fiskeristyrelsen fann att kommittén tagit alldeles för lätt på vattenvårdsförbundens rättsliga problematik. Lagstiftningsfrågorna inom vattenvårdsområdet ansåg styrelsen vara så betydelsefulla att de lämpligen borde anföras särskilda sakkunniga.

För ytterligare utredning rörande ändrad lagstiftning uttalade sig vidare bl. a. statens naturvårdsnämnd, lantbruksstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, flera länsstyrelser, länsingenjörer och länsläkare, Svenska na-

turskyddsföreningen, Svenska stadsförbundet, Vattenvärnet samt flera vattenvårdsförbund.

För kommitténs ståndpunkt att initiativ till ändrad lagstiftning borde ankomma på det nya vattenvårdsorganet uttalade sig emellertid å andra sidan bl. a. statskontoret, kammarkollegiet, flera länsstyrelser, Sveriges industriförbund samt några vattenvårdsförbund.

I *prop. 1965: 97* angående vatten- och luftvårdens organisation behandlades bl. a. ovannämnda betänkande, varvid vissa riktlinjer drogs upp för den framtida naturvårdsorganisationen. I fråga om lagstiftning beträffande naturvårdspolitik framhöll departementschefen vikten av att lagstiftningen har en utformning, som ger de ansvariga myndigheterna möjlighet att hävda naturvårdsintressena mot andra konkurrerande intressen. Bl. a. nämndes att en ändrad lagstiftning på vattenvårdsområdet i syfte att åstadkomma ett bättre skydd av våra vattentillgångar genomförts senast år 1964 och ytterligare aktualiserats i olika sammanhang. Särskilda överväganden i detta avseende ansågs enligt departementschefen vara erforderliga (s. 30). Något ställningstagande i fråga om vattenvårdsförbunden gjordes inte i propositionen.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen väcktes motioner beträffande ett flertal frågor på vattenvårdens område om bl. a. lagstiftning om vattenvårdsförbund. Mot bakgrund av departementschefens i propositionen gjorda uttalanden rörande ett vidareutvecklat handlingsprogram för det allmännas medverkan i natur- och miljövårdsarbetet ansåg *jordbruksutskottet* i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 16 år 1965 att man kunde förutsätta, att Kungl. Maj:t låter verkställa erforderliga utredningar kring i motionerna berörda spörsmål allteftersom förhållandena så påkallar. Utskottet fann därför, att syftet med ifrågakvarande motionsyrkanden kommer att tillgodoses utan någon särskild åtgärd från riksdagens sida.

På grundval av dels det principbeslut som riksdagen fattade i anledning av nämnda proposition och dels den utredning som statskontoret gjort på området har i *propositionen nr 59* i år lagts fram förslag till en samordnad och utbyggd organisation för natur-, vatten- och luftvården att gälla från den 1 juli 1967. Som central myndighet för dessa områden föreslås ett nytt statligt ämbetsverk, statens naturvårdsverk. Det nya verket ersätter bl. a. statens naturvårdsnämnd, statens vatteninspektion, väg- och vattenbyggnadsstyrelsens vatten- och avloppsbyrå samt statens luftvårdsnämnd. Samtidigt får länsstyrelserna särskilda naturvårdsenheter, i vilka länsingenjörskontoren går upp. Tillsynsuppgifterna på vattenvårdsområdet flyttas i väsentlig omfattning över till länsstyrelserna. Dessa får särskild arbetskraft för sådana uppgifter. Medel föreslås få ianspråktagas för detta ändamål beträffande nästa budgetår för fem tjänster som byrådirektörer. Varje sådan tjänsteman föreslås skola tjänstgöra inom flera län.

Sistnämnda proposition behandlas av *jordbruksutskottet*.

I *inmissionssakkunnigas betänkande* (SOU 1966: 65 s. 236) behandlas bl. a. förevarande frågor. De sakkunniga uppger sig ha övervägt ett uppslag att i den av dem föreslagna miljötillsynslagen ta med bestämmelser om en form av tillsyn, som i princip skulle utövas genom vattenvårds- och luftvårdsförbund. Därigenom skulle samtidigt erhållas ett legislativt underlag för att tillskapa sådana förbund genom initiativ från det allmännas sida. Till grund för de sakkunnigas överläggningar i ämnet har legat följande preliminära utkast till en särskild paragraf i förslaget:

När skäl äro därtill, äger Konungen föreskriva att visst område skall utgöra vattenvårdsområde eller luftvårdsområde samt att särskilda åtgärder skola vidtagas för fortlöpande kontroll av föroreningsförhållandena inom området.

För handhavande av åtgärderna bör bildas särskilt förbund, vattenvårds- eller luftvårdsförbund, som godkännes av Konungen eller, efter Konungens bemyndigande, av statens naturvårdsverk. Till dess så skett, har verket att föranstalta om föreskrivna åtgärder.

Meddelas förordnande enligt första stycket, är var och en som avleder kloakvatten eller industriellt avloppsvatten till vattendrag, sjö eller annat vattenområde inom vattenvårdsområdet så ock den som inom luftvårdsområdet innehar luftförorenande anläggning av någon betydelse pliktig att bidra till kostnaden för åtgärderna efter vad som prövas skäligt. Godkänt förbund äger vid vattendomstolen föra talan om sådant bidrag. Föranstaltar naturvårdsverket om åtgärderna, äger verket motsvarande befogenhet. När ändrade förhållanden påkalla det, kan fastställt bidrag jämkas. Fråga om bidragsskyldighet skall vid vattendomstolen handläggas i den för ansökningsmål stadgade ordningen.

Tillsyn enligt den sålunda tänkta ordningen skulle enligt de sakkunniga uppenbarligen tills vidare så gott som uteslutande få betydelse på vattenvårdens område. De sakkunniga fann, att uppslaget väl förtjänar övervägas men att det knappast kunde ankomma på de sakkunniga att lägga fram förslag i ämnet. De sakkunniga beslutade därför avstå från att bearbeta uppslaget närmare.

Motionerna

I: 450 och II: 814

Motionärerna framhåller att ett stort antal för av förbättrad vattenvård intresserade institutioner och enskilda blev djupt besvikna av vattenvårdskommitténs ställningstagande 1964. Kommittén hade verkat under mer än tio år och hade direktiv att utreda frågan om vattenvårdsförbund. När sedan slutbetänkandet lämnades på det elfte året så avfördes frågan på knappa fyra sidor och föranledde inget förslag. — Det har nu gått ytterligare några år, och det har enligt motionärerna visat sig vara trögt att bilda nya vattenvårdsförbund. Vidare har de redan existerande inte kunnat uträtta så mycket beroende på avsaknaden av normerande regler rörande arbetssätt,

arbetsuppgifter och ekonomi. — Ytterligare problem har, framhåller motionärerna, tillkommit genom att avlopp från tätortsbebyggelse i allt större utsträckning använder av torrlägningsföretag förvaltade dikessystem som recipienter. Vidare har ytvatten alltmer fått tas i anspråk för vattenförsörjning av våra större tätbebyggelseområden. Det kan numera sägas att tillgången på färskvatten är avgörande för dimensioneringen av tätortsutvecklingen och särskilt för storstadsutbyggandet. Oavsett detta är skötseln och underhållet av våra vattendrag en uppgift som inte kan försummas utan påtagliga olägenheter.

Motionärerna framhåller vidare att det är helt naturligt att skilda intressen uppkommer längs ett vattendrag. Ju längre nedströms efter vattendraget en ort är belägen ju större intresse har den av att vattnet inte förorenas högre upp. Det största intresset för en god vattenvård i ett vattendrag har angränsande kommuner, men även industriföretag och torrlägningsföretag har behov av en reglering av förhållandena.

Enligt motionärernas mening föreligger det nu ett starkt behov av att frågan om lagstiftning för vattenvårdsförbund och därmed sammanhängande problem snarast görs till föremål för utredning.

I: 638 och II: 576

Motionärerna framhåller att vattendraget och dess utnyttjande på olika sätt är den sammanbindande kedjan mellan medlemmarna. Ett centraliserat eller på annat sätt allmänt skött arbete kan enligt motionärerna inte ersätta det forum, som ett vattenvårdsförbund utgör.

I fråga om förbundens uppgifter anför motionärerna bl. a. följande.

De första åtgärderna inom förbunden har helt naturligt fått inriktas på att genom olika bakteriologiska, fysikalisk-kemiska och limnologiska undersökningar etc. få en regional bild av nuvarande status i dessa avseenden och därmed en totalbild av vattendragens föroreningsgrad och allmänna karaktär i övrigt. Tidigare fanns endast i bästa fall undersökningar gjorda helt sporadiskt och efter olika principer.

Nämnda undersökningar och klarlägganden har varit nödvändiga för att över huvud taget kunna göra riktiga bedömningar vad gäller vattenuttag och avloppsutsläpp för kommuner och industrier.

Förbunden har dessutom utfört inventering av avloppsutsläpp och andra förhållanden, som är av betydelse i vattenvårdssammanhang. Dessutom har en del förbund genom direkt rådgivning och utarbetande av kontrollplaner för avloppsverk inriktat arbetet på direkt vattenskyddande och vattenvårdande åtgärder. Det värdefulla och intensiva arbete, som ett vattenvårdsförbund utför, framgår av en av Tidans Vattenvårdsförbund utarbetad 10-årsredogörelse.

Enligt motionärerna arbetar nu förbunden med alltför knappa medel för att rätt kunna bedriva sina fortsatta arbeten. Med hänsyn till den vittgående »allemansrätt», vilken ger var och en rätt att i en mångfald avseenden

utnyttja vattendragen, t. ex. för bad och fiske, kan det icke vara skäligt att alla kostnader för vattenvårdsförbundens verksamhet skall läggas på ett fåtal kommuner eller industrier. Det föreligger även ett viktigt behov av reglerat samarbete mellan inom samma region (t. ex. Vänerområdet) verksamma vattenvårdsförbund. Motionärerna finner därför statsbidrag vara befogat dels för att bidra till att ge förbunden nödvändiga ekonomiska resurser för att bedriva vattenvårdande arbeten, dels för att stimulera medlemmarna till de ytterligare insatser, som erfordras för att bedriva en effektiviserad, aktiv vattenvård. Motionärerna fortsätter:

De medel som förbunden nu har till sitt förfogande är alldeles för knappa, och arbeten får ofta bedrivas med frivillig, kostnadsfri hjälp av både medlemmar, länsingenjörer och utredningsmän.

Kommuner och stat har satsat mycket för en allmän förbättring av de sanitära förhållandena genom anordnande av WC, badrum, duschmöjligheter m. m. Men dessa förbättringar har lett till en väsentlig försämring av våra recipienter, som i många fall även tjänar som råvattentäkter. Bakteriehållten har stigit, alblomningen har ökat, de kommunala och industriella avloppsutsläppen har på sina håll så försämrat vattnet, att fiske, rekreationstillfällen, bad etc. omöjliggjorts.

En undersökning inom vissa vattenvårdsförbund har gett upplysning om att man i dag offrar 75—100 kr. per invånare och år för täckande av kostnaderna för användande av en recipients vatten och därefter utsläppande av vatten i sämre skick än det var, då det togs ur recipienten för sitt ändamål. För vård och kontroll av recipienten offrar man dock endast 1 å 2 promille av nämnda belopp. En betydligt mer effektiv vattenvård skulle kunna utföras, om bidragen kunde ökas till 0,5 å 1 % per invånare.

Genom ökade resurser skulle man kunna inrikta arbetet på effektivare rådgivning, effektivare övervakning bl. a. med registrerande instrument, mer kvalificerad hjälp för tillsyn och därmed ökning av reningsverkens effekt, utbyggnad av rapport- och alarmsystem samt utrustning och medel för utryckning vid katastrofutsläpp (t. ex. av olja och gifter).

Remissyttrandena

Vattenöverdomstolen, Stadsförbundet och Kommunförbundet tillstyrker den föreslagna utredningen. *Vattenöverdomstolen* anser utredningen böra omfatta även luftvårdsförbund. *Vatteninspektionen* vill för sin del inte »mot-sätta sig den ytterligare belysning av frågan som kanske kan vinnas genom att en förnyad offentlig utredning möjliggöres». *Industriförbundet*, som delar motionärernas uppfattning om vikten av förbättrad vattenvård men som anser vattenvårdsförbunden böra vara frivilliga privata sammanslutningar, avstyrker motionsyrkandena.

Avsaknaden av lagstiftning på förevarande område har enligt *Kommunförbundet* bidragit till att de befintliga vattenvårdsförbunden icke kunnat utvecklas utan haft att begränsa sin verksamhet till mindre betydelsefulla

uppgifter. Kommunförbundet erinrar om de förhållanden som under senare år uppstått vid åtskilliga av våra vattendrag — i första hand de sydsvenska — till följd av förorening genom utsläpp av industriellt avloppsvatten. Härtill bör läggas det förhållandet att av vattendomstol enligt vattenlagen meddelade villkor för utsläpp av avloppsvatten i regel kan omprövas endast vart tionde år. Nämnda förhållanden har i vissa fall, framhåller förbundet, medfört stor skada på allmänna intressen i form av förstörda friluftsbad, dålig lukt i bostadsområden samt försämrade möjligheter att utnyttja tidigare omtyckta områden som rekreations- och turistmål. En påtaglig tendens till ytterligare koncentration av industriell verksamhet till sådana regioner kommer att medföra ytterligare försämrade förhållanden i nämnda avseenden, om inte effektiva motåtgärder till vattendragens skydd vidtas.

Vattenvårdsförbundens uppgift bör enligt *Industriförbundet* i princip vara att genom undersökningar kartlägga recipientförhållanden, inventera intag av vatten och utsläpp av avloppsvatten etc. Sådan kartläggning ger berörda parter värdefullt underlag för bedömning av erforderliga åtgärder. De praktiska erfarenheterna från det hittillsvarande frivilliga arbetet har enligt *Industriförbundet* också varit mycket goda i vad gäller vattenvårdsförbundens arbete med att undersöka, registrera och informera.

Vattenöverdomstolen anser att syftet med sådana förbund bör främst vara att därigenom skapa organ som kan komma till rätta med de föroreningar som redan uppkommit och som hotar att öka framför allt genom koncentrationen av bebyggelsen till allt större centralorter och genom industrins strukturrationalisering.

Sambandet mellan motionsförslagen och den *nya naturvårdsorganisationen* har uppmärksammats i en del yttranden. Under förutsättning att den statliga administrativa behandlingen av vattenvårdsärendena skedde enbart centralt, kunde det enligt *Industriförbundet* eventuellt finnas motiv att ge vattenvårdsförbunden en legalt reglerad ställning. Tanken skulle i sådant fall vara att vattenvårdsförbunden skulle arbeta i stället för regionala myndigheter på vattenvårdsområdet, liksom sker t. ex. i England. Genom principbeslutet vid 1965 års riksdag om att länsingenjörerna för vatten och avlopp skall inordnas i länsstyrelserna och vara vattenvårdens regionalorgan bortfaller emellertid motiven för att regionalt tillskapa ytterligare organ för handläggning av vattenvårdsärendena. Den regionala administrationen av vattenvården har, framhåller *Industriförbundet*, genom 1965 års beslut förlagts i anslutning till länsindelningen och icke i anslutning till nederbördsområden.

Vatteninspektionen erinrar om förslaget till ny central och regional naturvårdsorganisation som nu förelagts riksdagen. Detta förslag innebär på

det centrala planet men särskilt på länsplanet ökade möjligheter för samordnande åtgärder till motverkande av bl. a. vattenförorening. Vatteninspektionen framhåller att det är framför allt konkreta åtgärder mot förorening som erfordras, dels i form av sanering av befintliga utsläpp, dels i form av planering mot otillbörligt utnyttjande av vattendragen för nya utsläpp. Vattenvårdsförbund av olika slag bör självfallet enligt vatteninspektionen kunna komplettera en sådan organisation. Närmare praktiska erfarenheter kan dock behöva vinnas om de lämpliga formerna för arbetsfördelningen mellan den statliga regionala organisationen och vattenvårdsförbunden, innan förnyade utredningar på området sker. — Länsstyrelserna och de till dessa hörande naturvårdsenheter som föreslagits skola inrättas torde enligt inspektionen få goda möjligheter att under hand i praktiken utveckla en lämplig arbetsfördelning på regionalplanet och tillse att förekommande brister i mån så erfordras regleras av statsmakterna.

Utredningsförslaget berörs även mot bakgrund av bl. a. *immissionssakkunnigas betänkande* om luftförorening, buller och andra immissioner (SOU 1966: 65). *Industriförbundet* anser att man redan nu kan förutse att de sakkunnigas förslag kommer att föranleda lagstiftningsåtgärder som innebär en väsentligt större offentlig medverkan i arbetet på att lösa olika miljövårdsproblem och att hålla dem under kontroll. Härvid anser förbundet att det inte nog kan understrykas vikten av att den statliga regionala organisationen är tillräckligt utbyggd för att rätt kunna omhändera de uppgifter som åläggs densamma. I annat fall skulle bl. a. näringslivet och därmed också samhället i dess helhet kunna åsamkas betydande olägenheter. Mot denna bakgrund förefaller det enligt Industriförbundet särskilt angeläget att man inte komplicerar den regionala administrationen genom att tillskapa nya uppgifter för vattenvårdsförbunden utöver dem som de redan har. I stället bör man satsa på en utbyggnad av den redan beslutade regionala organisationen. Den nya organisationen på miljövårdsområdet är avsedd att träda i kraft den 1 juli 1967, och detta förhållande utgör ytterligare ett skäl att inte nu sätta i gång nya utredningar om ändringar i den planerade organisationen.

Vattenöverdomstolen säger att varken nu gällande lagstiftning eller immissionssakkunnigas förslag ger tillräckliga möjligheter att komma till rätta med redan existerande förorening och torde åtminstone såvitt gäller vattenvårdslagstiftningen inte heller erbjuda tillfredsställande möjligheter att skydda ännu orörda vatten mot förorening, särskilt från kommunalt avloppsvatten.

I frågor om hur *problemen på området bör utredas* anför *vattenöverdomstolen* att förutsättningar härför finns om samverkan kan åstadkommas mellan alla dem som orsakar föroreningarna och alla tvingas bidra åtmins-

tone till nödvändiga kostnader för att motverka föroreningarna. Enligt vattenöverdomstolen bör denna samverkan kanske även omfatta sådana industrier och kommuner som utnyttjar vattnet för sin vattenförsörjning eller för annat liknande ändamål. Vattenöverdomstolen fortsätter:

De nuvarande frivilliga vattenvårdsförbunden har huvudsakligen haft undersökande och registrerande uppgifter, men det torde trots denna begränsning mången gång ha varit svårt att åstadkomma arbetsdugliga förbund. Vill man få någon verklig förbättring, torde det vara nödvändigt att tillskapa handlingskraftiga förbund som kan genomföra erforderliga åtgärder.

Exempel på liknande sammanslutningar är de företag som bildats med stöd av 3 eller 7 kap. vattenlagen. Vidare torde bestämmelserna i byggnadslagen om regionplaner och regionplaneförbund kunna komma till användning för motsvarande ändamål, men dessa bestämmelser torde ej vara lämpliga då det gäller att komma till rätta med industriella föroreningar (jfr 8 kap. 33 § vattenlagen). Om immissionssakkunnigas förslag genomförs, synes det mest ändamålsenligt att bygga vidare på och utveckla reglerna om tvångsföretag i vattenlagen.

Vattenöverdomstolen betonar vidare att sammanhanget mellan vatten- och luftvård bör — som antytts i immissionssakkunnigas ovan återgivna preliminära utkast — fullföljas även då det gäller att genom samverkan mellan kommuner och industrier motverka uppkomsten av skada och olägenhet på grund av förorening av vatten och luft. Det förhållandet att immissionssakkunniga icke ansett sig kunna utreda frågan, bör ej föranleda att spørgsmålet läggs åt sidan utan i stället bör enligt vattenöverdomstolens mening frågan om vatten- och luftvårdsförbund göras till föremål för särskild utredning.

Vatteninspektionen framhåller behovet av att i en utredning ändamålet med sammanslutningar kan definieras. De frivilliga vattenvårdsförbund som sedan mitten av 1950-talet finns i Sverige har huvudsakligen haft rent undersökande uppgifter. Helt andra, mera handgripliga uppgifter har Käppalaförbundet för områdena norr om Stockholm och Sydöstra stockholmsregionens va-verksaktiebolag. I Malmö-, Göteborgs- och Karlstadsregionerna pågår även en viss regionplanering som syftar till konkreta vattenvårdande åtgärder för större områden. Det torde enligt vatteninspektionen särskilt vara för en verksamhet av sistnämnda slag som tvingande bestämmelser kan erfordras beträffande anslutning m. m.

Stadsförbundet anför följande.

I sitt yttrande den 15.12.1964 över vattenvårdskommitténs betänkande angående vattenvårdens organisation m. m. beklagade förbundet att kommittén utan något redovisat försök till utformning av lämpliga bestämmelser ställt sig avvisande till en legal reglering av vattenvårdsförbunden. Enligt styrelsens mening voro dessa ett värdefullt komplement på det lokala planet till den hårt belastade statliga vattenvårdsorganisationen. Frågan om lämpligt avpassade regler om bl. a. bildande, medlemskap, uppgifter och finansiering borde därför göras till föremål för förnyad utredning,

varvid i första hand den engelska förebilden i tillämpliga delar torde kunna ge viss ledning.

Sedan nämnda yttrande avgavs har intet inträffat som ger anledning till en ändrad syn på vattenvårdsförbundens uppgifter och behovet av viss legal reglering av dem. Frånvaron hittills av varje statligt initiativ till förstärkning av vattenvårdsförbundens allmänna ställning och möjligheter till effektivare insatser eller ens till en utredning därom — trots att såväl riksdagen som vissa på området särskilt initierade statliga myndigheter uttalat sig för en sådan — har emellertid skapat en viss osäkerhet angående statsmakternas inställning till vattenvårdsförbunden. Med hänsyn till den viktiga funktion de enligt styrelsens uppfattning har är det därför angeläget att deras ställning, organisation och ekonomiska förutsättningar närmare fixeras.

Kommunförbundet anser att vad som behöver utredas är frågan om den rättsliga regleringen av sammanslutningar mellan olika förorenarintressenter inom ett visst vattenområde, skyldigheten att ingå i dylik sammanslutning samt skyldigheten att vidta föreskrivna eller i övrigt erforderliga åtgärder till skydd mot vattendragens förorening samt kostnadernas fördelning måtte bli föremål för utredning.

Enligt *vattenöverdomstolen* måste de *ekonomiska förhållandena* vara av stor betydelse för hur förbunden kommer att fungera. Frågan om statliga bidrag till förbunden och om beskattnings- och finansieringsreglerna för industrierna bör därför också utredas i sammanhanget.

Utskottet

Sedan mitten av 1950-talet har i Sverige bildats ett femtontal sammanslutningar, i regel benämnda vattenvårdsförbund, med uppgift att främja vattenvården inom visst vattendrag eller del därav. Sammanslutningarna har tillkommit på frivillighetens väg, i flertalet fall på initiativ eller under medverkan av länsstyrelse. Anslutna är i regel dels berörda kommuner och dels industrier med större utsläpp av förorenat avloppsvatten. I några eller något fall ingår dessutom som medlemmar sjukvårdsanstalter eller landsting som huvudmän för sjukhus, hushållningssällskap, kraftregleringsföretag, flottningsförening eller fiskevårdsförening. Förbundens verksamhet finansieras genom medlemsavgifter.

Förbunden har i regel främst till uppgift att genom vattenundersökningar kartlägga recipientförhållandena och följa förändringarna i fråga om föroreningsgraden. Förbunden utför även inventering av vattenintag, badplatser och avloppsutsläpp. En del förbund har genom rådgivning och utarbetande av kontrollplaner för avloppsverk inriktat arbetet på direkt vattenskyddande och vattenvårdande åtgärder. En viktig del av verksamheten är

även att ge medlemmarna fortlöpande upplysningar om vattendragets tillstånd och om aktuella vattenvårdsfrågor i allmänhet eller för bygden. Förbunden strävar vidare efter att skapa och vidmakthålla intresset för frivilliga åtgärder för att skydda vattnet.

Vattenvårdskommittén fann i sitt slutbetänkande 1964 att det varken var lämpligt eller erforderligt att införa lagstiftning på området. Kommittén, som uttalade som sin uppfattning att huvudansvaret för vattenvården vilade på statsmakterna, uppgav som motiv för sitt ställningstagande att några påtagliga behov av tvångsanslutning veterligen inte förekommit. Vidare ansåg kommittén att det torde möta åtskilliga svårigheter att uppställa lämpliga regler för sådan anslutning. Det främsta skälet häremot ansågs dock vara att värdet av att tvinga någon delta i ett samarbete, till vilket han ställer sig ovillig, tedde sig mycket tvelaktigt. Mot kommitténs ställningstagande reserverade sig en ledamot av utredningen. Majoriteten av remissinstanserna anslöt sig till de synpunkter som reservanten anförde.

Frågan behandlades inte närmare i den proposition som år 1965 framlades i anledning av betänkandet. Riksdagen ansåg sig dock kunna förutsetta att Kungl. Maj:t skulle låta, då förhållandena så påkallade, verkställa erforderliga utredningar på vattenvårdsområdet bl. a. beträffande en motionsvis upptagen fråga om lagstiftningsåtgärder om vattenvårdsförbund.

Trots vissa olikheter i utformningen har de nu aktuella motionerna, vilkas innehåll ovan redovisats, samma syfte, nämligen att få till stånd en snabb och allsidig utredning om en rättslig reglering av vattenvårdsförbundens uppgifter och organisation samt, såvitt gäller motionerna I: 638 och II: 576, om möjligheterna till en förstärkning av deras ekonomiska förutsättningar genom bidrag från staten.

Samtliga remissinstanser i ärendet utom Industriförbundet tillstyrker motionärernas förslag om en utredning. Man framhåller bl. a. att avsaknaden av lagstiftning på området bidragit till att vattenvårdsförbunden inte kunnat utvecklas utan tvingats begränsa sin verksamhet. Förebilder till lagstiftning torde enligt vattenöverdomstolen kunna hämtas från vattenlagens bestämmelser i 3 eller 7 kap. för sådana vattenreglerings- respektive torrlägningsföretag, som bildats med stöd därav. Vidare torde bestämmelsen i byggnadslagen om regionplaner och regionplaneförbund kunna i viss mån användas. Om immisionssakkunnigas förslag om bl. a. den framtida miljövården genomförs anser emellertid domstolen det mest ändamålsenligt att bygga vidare på och utveckla reglerna om tvångsföretag i vattenlagen.

Industriförbundet, som uppger erfarenheterna vara goda i vad gäller vattenvårdsförbundens arbete att undersöka, registrera och informera på vattenvårdsområdet, anser att förbunden bör vara frivilliga privata sam-

manslutningar. Särskilt med hänsyn till de av statsmakterna godtagna riktlinjerna för vattenvårdsarbetet, varigenom bl. a. länsingenjörerna för vatten och avlopp inordnas i länsstyrelserna, och med tanke på immisions-sakkunnigas förslag anser Industriförbundet att man inte bör tillskapa nya uppgifter för vattenvårdsförbunden utöver dem de redan har. Liknande synpunkter framföres av vatteninspektionen.

Genom propositionen 1967: 59 framläggs förslag till en ny organisation för natur-, vatten- och luftvården. Som central myndighet föreslås ett nytt statligt ämbetsverk, naturvårdsverket, till vilket knyts bl. a. ett vattenvårdsråd. Länsstyrelsen tillföres särskilda naturvårdsenheter, i vilka länsingenjörskontoren går upp. För behandling av vattenvårdsfrågor på det regionala planet föreslås fem nya tjänster som byrådirektörer. Genom den sålunda föreslagna samordningen och utbyggnaden kan en viss förbättring förväntas inom vattenvården. Lokalt torde detta komma att märkas mest i fråga om tillsynen men knappast i någon större utsträckning beträffande sådana direkt vattenvårdande uppgifter som vattenvårdsförbunden påtagit sig. Förbunden kommer därför att allt framgent vid sidan av den nya lokala organisationen ha väsentliga uppgifter att fylla.

Såsom framhållits under remissbehandlingen torde avsaknaden av lagstiftning i fråga om vattenvårdsförbunden bidra till att förbunden inte alltid kan utöva sin verksamhet på effektivaste sätt. Bristen på reglerande bestämmelser kan sålunda medföra att ett förbund hastigt kan komma att upplösas enbart genom att ett mindre antal av medlemmarna godtyckligt utträder ur förbundet. Utan tvingande regler kan även svårigheter uppstå vid bildandet av ett förbund. I vissa fall lär sådana initiativ ha misslyckats och i andra fall har den tid som erfordras för att bilda ett förbund varit orimligt lång. Genom en rättslig reglering kan även exempelvis frågan om bidragsskyldigheten lösas. De som är mera passiva kan därigenom tvingas att ekonomiskt bidra till de gemensamma kostnaderna.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet i likhet med de flesta remissinstanserna det vara angeläget att frågan om lagstiftning rörande vattenvårdsförbunden närmare övervägs. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att snarast möjligt föranstalta om utredning på området. Härvid synes framför allt böra övervägas frågan om skyldigheten att ingå i sammanslutningen, om samverkan mellan dem — kommuner, industrier och andra — som utnyttjar vattnet för vattenförsörjning, fiske m. m. och mellan dem som använder samma vatten som recipient för avloppsvatten, om intressenternas inbördes rättigheter och skyldigheter, bl. a. i fråga om vilka åtgärder intressenterna bör ha att vidta till skydd mot vattendragens förorening, samt om de ekonomiska förpliktelserna och kostnadernas fördelning. Utskottet vill i sammanhanget peka på att regler beträffande likartade frågor finns i tvångsrättsliga lagar som vattenlagen och lagen om enskilda vägar. Även frågan om statligt stöd till sammanslutningarna bör övervä-

gas liksom övriga frågor som har samband med vattenvårdsförbundens uppgifter, organisation och ekonomi.

Vad utskottet sålunda anfört torde böra ges Kungl. Maj:t till känna.

Utskottet får därför hemställa,

att riksdagen i anledning av motionerna I: 450 och II: 814 samt I: 638 och II: 576 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till känna vad utskottet ovan anfört.

Stockholm den 13 april 1967

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Alexanderson*, Svante Kristiansson, Knut Johansson*, Ebbe Ohlsson, Erik Jansson, Nils-Eric Gustafsson*, Åkesson och fru Landberg;

från andra kammaren: herrar Levin, Johansson i Torp, fru Torbrink, herrar Grebäck, Hedin, Persson i Tandö*, Tobé och From.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.