

3

Revision av vattenlagen

Vattenförbund

Betänkande avgivet av vattenlagsutredningen

Stockholm 1973

SOU 1973:31

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

3

Revision av vattenlagen

Vattenförbund

Betänkande avgivet av vattenlagsutredningen

Stockholm 1973

SOU

1973:31





Statens offentliga utredningar

1973:31

Justitiedepartementet

Revision av vattenlagen

Del 3

Vattenförbund

Betänkande avgivet av vattenlagsutredningen
Stockholm 1973

ISBN 91-38-01615-x

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Den 29 november 1968 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla högst sju sakkunniga med uppdrag att se över vattenlagen. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 16 december 1968 såsom sakkunniga hovrättsrådet Gösta Dyrssen, tillika ordförande, överinspektören Sven Andersson, direktören Sture Annevall, överdirektören Jöran Hult, riksdagsmannen Göran Karlsson, direktören Bengt Sterne och riksdagsmannen Bo Turesson. Att som experter biträda de sakkunniga har departementschefen senare förordnat byråchefen Peter Heimbürger, direktören Bo Helmerson, överingenjören Bertil Sjölander, ekonomie doktorn Bertil Thorngren, avdelningsdirektören Sten-Erik Wallin och byråchefen Sven Wetterhall. Vidare har till sekreterare åt de sakkunniga förordnats hovrättsassessorn Peter von Möller och till biträdande sekreterare hovrättsassessorn Peder Baagøe.

De sakkunniga, som antagit namnet vattenlagsutredningen, har tidigare avlämnat delbetänkandena Revision av vattenlagen. Del 1. Provisoriska ändringar i prövningssystemet (SOU 1970:40) och Revision av vattenlagen. Del 2. Ersättningar, avgifter m. m. (SOU 1972:14).

Utredningen har därefter inriktat sitt arbete på frågan om lagstiftning beträffande vattenvårdsförbunden, vilken utredningen enligt sina direktiv har att överväga. I anslutning därtill har utredningen också tagit upp frågan om kostnadsansvaret för vattendragens skötsel och underhåll. Denna fråga har kommit under utredningens bedömande genom att Kungl. Maj:t den 23 april 1971 i enlighet med riksdagens skrivelse 1971:67 beslutat överlämna motion 1971:414 jämte jordbruksutskottets utlåtande 1971:17 till utredningen för att tas under övervägande i enlighet med vad utskottet anfört. I föreliggande delbetänkande, Revision av vattenlagen. Del 3. Vattenförbund, redovisar utredningen sin uppfattning i de nu berörda frågorna.

Vattenlagsutredningen får härmed vördsam samt överlämna delbetänkandet. Därvid har fogats en promemoria med ekonomisk-teoretiska synpunkter på vattenförbundens verksamhet som på utredningens uppdrag utarbetats av experten Thorngren efter samråd med experterna Sjölander, Wallin och Wetterhall.

Stockholm den 25 maj 1973.

Gösta Dyrssen

Sven Andersson

Sture Annevall

Jöran Hult

Göran Karlsson

Bengt Sterne

Bo Turesson

*/ P. von Möller
Peder Baagøe*

Innehåll

I	Sammanfattning	7	5.3	1967 års riksdag	41		
			5.4	Vattenlagsutredningens direktiv	42		
			5.5	1971 års riksdag	42		
II	Lagförslag	9					
				Kapitel 6 <i>Till vattenlagsutredningen framförda synpunkter</i>	45		
1	Förslag till lag om vattenförbund	9	6.1	1969 års enkät	45		
2	Förslag till lag om ändring i vattenlagen (1918:523)	15	6.2	1972 års enkät	48		
			6.3	1973 års överläggningar	50		
III	Motiv	21		Kapitel 7 <i>Vattenlagsutredningens synpunkter</i>	52		
				7.1	Behovet av lagstiftning	52	
	Kapitel 1 <i>Upplysningar om existerande vattendrags- och vattenvårdsförbund</i>	21		7.2	Allmänna riktlinjer för en ny lagstiftning	58	
	1.1	Allmänt	21		7.2.1	Vissa utgångspunkter	58
	1.2	Förbundens verksamhet	23		7.2.2	Villkor för förbunds- bildning	59
	1.3	Medlemmar och finansiering	25		7.2.3	Medlemskretsen	60
	1.4	Organisation och inre rättsförhållanden	28		7.2.4	Finansiering och kostnads- fördelning	65
	Kapitel 2 <i>Statliga åtgärder på vatten- vårdens område</i>	30			7.2.5	Förbunds- bildning, organi- sation och förvaltning	69
	Kapitel 3 <i>Utländsk lagstiftning</i>	32			7.2.6	Ekonomiska konsekvenser	74
	Kapitel 4 <i>Samverkan mellan olikarta- de intressen enligt vattenlagen</i>	34			Kapitel 8 <i>Specialmotivering</i>	76	
	4.1	Historik	34		8.1	Förslaget till lag om vattenför- bund	76
	4.2	Företagen enligt 3 kap. VL	35		8.2	Förslaget till lag om ändring i VL	96
	4.3	Företagen enligt 8 kap. VL	36				
	Kapitel 5 <i>Tidigare förslag m. m.</i>	38				<i>Bilaga.</i> Promemoria med ekonomisk- teoretiska synpunkter på vattenför- bundens verksamhet	101
	5.1	Översikt	38				
	5.2	Vattenvårdskommittén	39				

Vattenlagsutredningens uppdrag omfattar enligt direktiven bl. a. frågan om lagstiftning rörande de s. k. vattenvårdsförbunden. Utredningen har vidare enligt Kungl. Maj:ts beslut att överväga vissa vid 1971 års riksdag aktualiserade spörsmål om vattendragens underhåll. Utredningen har funnit att de berörda frågorna bör kunna lösas inom ramen för en ny lagstiftning om vattenförbund. I detta delbetänkande lägger utredningen fram förslag till lag om vattenförbund och till lag om ändring i vattenlagen (1918:523).

Vattenvörbunden blir liksom nuvarande vattendragsförbund sammanslutningar mellan i första hand kommuner, industrier och torrlägningsföretag. Förbunds uppgift skall vara att genom olika åtgärder främja en från allmän eller enskild synpunkt ändamålsenlig hushållning med vattnet inom visst verksamhetsområde. Bland de åtgärder som härvid kan komma i fråga märks främst rensningsarbeten i vattensystem som till följd av avloppsutsläpp är särskilt utsatta för igenväxning och igenslamning. Vidare kan förbunden ägna sig åt exempelvis regleringsåtgärder för att utjämna skillnader mellan hög- och lågvattenföring, saneringsarbeten och recipientkontroll. De föreslagna ändringarna i vattenlagen avses skola underlätta för vattenvörbunden att genomföra åtgärder som är av betydelse från allmänna miljövårdssynpunkter och som skall bedömas enligt vattenlagen.

Förslaget till lag om vattenvörbund utgår från den principiella uppfattningen att den som genom avloppsutsläpp i vattenområde, byggande i vatten eller andra åtgärder inverkar på vattenförhållandena utsätter miljön för en mer eller mindre allvarlig störning vilken han är skyldig att söka avhjälpa trots att tillstånd erhållits enligt miljöskyddslagen eller vattenlagen. I enlighet härmed skall alla sådana tillståndshavare i princip vara skyldiga att ingå som medlemmar i vattenvörbund. Härutöver innebär förslaget rätt till medlemskap för kommun såsom företrädare för allmänna miljövårdsintressen med anknytning till verksamhetsområdet liksom för vissa företrädare för lokala fiskevårdsintressen.

Även om utredningen räknar med att statsbidrag i viss utsträckning kommer att utgå till förbundens verksamhet, skall kostnaderna för denna i princip bäras av medlemmarna själva. Enligt förslaget skall förbundets allmänna förvaltningskostnader kunna täckas genom uttaxering av en s. k. förbundsavgift. Kostnaderna för verksamhet eller verksamhetsgren skall fördelas mellan medlemmarna efter andelstal, vilka bestäms efter skälighetsbedömning med hänsyn främst till vars och ens nytta eller intresse i övrigt av verksamheten och till den omfattning i vilken han inverkar på vattenförhållandena. Vid denna bedömning avses såväl positiva som negativa effekter kunna beaktas. I fråga om medlemmar som frivilligt anslutit sig gäller att andelstal inte får sättas högre än

medlemmen har medgett.

Förbundens organisation och medlemmar-
nas inre rättsförhållanden ordnas enligt för-
slaget i nära anslutning till vad som kan
väntas komma att gälla i fråga om de fastig-
hetsrättsliga samfälligheterna. Förslaget byg-
ger i denna del på ett till lagrådet den 8
december 1972 remitterat förslag till ny
lagstiftning om gemensamhetsanläggningar.
Medlemmarna skall utse styrelse och anta
stadgar och de beslutar på förbundsstämma i
frågor rörande förbundets angelägenheter.
Den associationsrättsliga regleringen torde i
sak inte innebära några större avvikelser från
den ordning som redan tillämpas inom de
existerande vattendrags- och vattenvårdsför-
bunden.

Trots de tvångselement som lagstiftningen
inrymmer baseras förslaget på frivillig sam-
verkan. Ett vattenförbund skall över huvud
taget inte kunna bildas, om de blivande
medlemmarna mera allmänt motsätter sig
detta. Förslaget öppnar vidare möjlighet
till undantag från det principiella anslut-
ningstvånget. Medlemmarna får också så
länge de är eniga själva bestämma om för-
bundets verksamhet och om kostnadsfördel-
ningen. De kan också samstämmigt besluta
att förbundet skall upplösas eller verksam-
hetsgren avvecklas. Härigenom kan en smidig
anpassning ske till ändrade förhållanden. Av
det sagda följer bl. a. att vattenförbund inte
skall finnas i alla vattenområden i landet.
Med hänsyn till tvångsmomenten har det
tvärtom ansetts påkallat att uttryckligen
föreskriva att vattenförbund endast får bil-
das när det är av väsentlig betydelse från
allmän eller enskild synpunkt att en samver-
kan mellan olika intressenter kommer till
stånd.

Vattenförbunden ställs enligt förslaget
under viss offentlig kontroll. Länsstyrelsen
skall pröva frågor om förbunds bildning och
tvister angående verksamhet, medlemskrets
och kostnadsfördelning. Även tvistiga frågor
om upplösning av vattenförbund eller om
avveckling av viss verksamhetsgren skall prö-
vas av länsstyrelsen. Om det behövs, kan
länsstyrelsen anlita särskild sakkunnig. Läns-

styrelsen skall också fastställa stadgarna och
får befogenhet att påverka styrelsens sam-
mansättning, när det är påkallat för att
tillgodose allmänna intressen. Till skydd för
de enskilda medlemmarna öppnar förslaget
möjlighet till klandertalan vid vattendomstol
rörande beslut om uttaxering och olika be-
slut på förbundsstämma.

1 Förslag till Lag om vattenförbund

Häri genom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser

1 § Enligt denna lag får bildas sammanslutning (vattenförbund) med uppgift att genom rensning, vattenreglering eller andra åtgärder främja en från allmän eller enskild synpunkt ändamålsenlig hushållning med vattnet i vattendrag, sjö eller annat vattenområde.

Lagen äger ej tillämpning i fråga om vattenområde där gränsöversenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland gäller.

2 § För vattenförbund bestämmes verksamhetsområde. Detta skall avgränsas främst efter vad som är lämpligt med hänsyn till förbundets ändamål samt de geografiska och hydrologiska förhållandena.

3 § Den som i laga ordning har medgivits rätt att inverka på vattenbeskaffenheten eller i övrigt på vattenförhållandena inom verksamhetsområdet skall vara medlem i förbundet. Vad nu sagts gäller även den som efter medgivande enligt 10 § andra stycket eller 17 § andra stycket miljöskyddslagen (1969:387) gör sådan inverkan. Är fråga om vattenreglering eller torrläggning enligt vattenlagen (1918:523), skall vattenreglerings- eller torrlägningsföretaget vara medlem, om styrelse för företaget utsetts samt, beträffande vattenregleringsföretag, stadgar antagits.

Har någon som enligt första stycket skall vara medlem i förbundet av särskilt skäl motsatt sig medlemskap, får han stå utanför förbundet, om ej dess verksamhet avsevärt försvåras därigenom.

Utan hinder av första stycket får kommun, fiskevårdsområde eller samfällighetsförening för förvaltning av samfällt fiske ingå som medlem i vattenförbund.

Villkor för förbandsbildning

4 § Vattenförbund får bildas endast när det är av väsentlig betydelse från allmän eller enskild synpunkt att de som kan vara medlemmar i förbundet samverkar för att främja hushållningen med vattnet inom verksamhetsområdet.

5 § Vattenförbund får ej bildas, om de som kan vara medlemmar i förbundet mera allmänt motsätter sig förbundsbildningen och har beaktansvärda skäl för det. Vid denna prövning skall främst deras mening beaktas som är mest beroende av förbundets tillämnade verksamhet.

Vattenförbunds verksamhet

6 § Vattenförbund skall planlägga och utöva sin verksamhet på sådant sätt att förbundets ändamål vinnes utan oskälig kostnad. Därvid bör samråd äga rum med de myndigheter som beröres av frågan. Verksamheten får omfatta flera verksamhetsgrenar.

Förbundet skall i sin verksamhet tillgodose medlemmarnas gemensamma bästa. Varje medlems enskilda intressen skall även beaktas i skälig omfattning.

7 § Vattenförbund får ej driva verksamhet som är främmande för dess ändamål.

Verksamhet som kan beräknas draga lägre sammanlagd kostnad om medlemmarna svarar för den var för sig får ej drivas av förbundet med mindre väsentliga fördelar vinnes därigenom.

Fördelning av kostnader

8 § För att täcka förbundets allmänna förvaltningskostnader kan förbundsavgift uttagas av medlemmarna.

9 § Kostnaderna för verksamhet eller verksamhetsgren fördelas mellan medlemmarna efter andelstal. Andelstalen bestämmes efter vad som är skäligt med hänsyn främst till vars och ens nytta eller intresse i övrigt av verksamheten och till den omfattning i vilken han inverkar på vattenförhållandena.

För medlem som vunnit inträde i förbundet med stöd av 3 § tredje stycket får ej bestämmas högre andelstal än medlemmen medgivit.

Kan medlem vinna ändamålet med verksamheten eller verksamhetsgrenen genom egen åtgärd till lägre kostnad än som kan väntas belöpa på honom, om hans andelstal bestämmes efter de grunder som anges i första stycket, skall detta förhållande beaktas i skälig mån.

Verkan av ändrade förhållanden

10 § Inträder ändrade förhållanden varigenom behovet av vattenförbund eller av viss verksamhetsgren bortfaller, kan förbundet upplösas eller verksamhetsgrenen avvecklas. Härvid äger 62 och 65 §§ lagen () om förvaltning av samfälligheter¹ motsvarande tillämpning. Om ändrade förhållanden påkallar det, får vattenförbunds verksamhet utvidgas till att omfatta ny verksamhetsgren.

¹ Denna och följande hänvisningar till lagen om förvaltning av samfälligheter avser det i protokoll den 8 december 1972 till lagrådet remitterade lagförslaget i ämnet.

Ändras verksamheten inom vattenförbund eller ger omständigheterna i övrigt anledning därtill, kan förbundets verksamhetsområde anpassas till nya förhållanden.

Ändras de förutsättningar som legat till grund för bestämmandet av andelstal för verksamhet eller verksamhetsgren, får nya andelstal fastställas.

11 § Är någon medlem i vattenförbund på grund av 3 § första stycket och övergår den rättighet som ligger till grund för hans medlemskap till ny innehavare, skall denne inträda i förbundet som medlem i den förutvarande rättighetshavarens ställe och vara bunden av beslut som fattats enligt denna lag. I fråga om den nye medlemmens förpliktelser gentemot förbundet äger dock 44 § lagen () om förvaltning av samfälligheter motsvarande tillämpning.

Vattenförbunds organisation m. m.

12 § Har i laga ordning bestämts att vattenförbund skall bildas, skall medlemmarna vid sammanträde utse styrelse och antaga stadgar.

13 § Kallelse till sammanträdet skall i god tid utfärdas och delges medlemmarna.

Kallelse och delgivning ombesörjes av den som skall hålla sammanträdet.

14 § Som sammanträdets beslut gäller den mening som fått de flesta rösterna. Vid lika röstetal avgöres val genom lottning och gäller i andra frågor den mening som biträdes av ordföranden.

15 § Stadgar för vattenförbund skall ange

1. förbundets firma, vilken skall innehålla ordet vattenförbund,
2. grunderna för förvaltningen,
3. den ort där styrelsen skall ha sitt säte,
4. hur styrelsen skall vara sammansatt och grunderna för dess beslutförhet,
5. hur revision av styrelsens förvaltning skall ske,
6. förbundets räkenskapsperiod,
7. hur ofta ordinarie förbundsstämma skall hållas,
8. det sätt på vilket kallelse till förbundsstämma skall ske och andra meddelanden bringas till medlemmarnas kännedom ävensom den tid före sammanträde då kallelseåtgärd senast skall vidtagas.

Stadgarna får ej innehålla föreskrift som strider mot denna lag eller annan författning.

16 § Stadgarna skall för att bli gällande fastställas av länsstyrelsen. Innan sådan fastställelse skett och anmälan om styrelseval gjorts hos länsstyrelsen, kan förbundet ej förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter.

Beslut om ändring av förbundets stadgar skall genom styrelsens försorg genast underställas länsstyrelsen för fastställelse. Beslutet får ej tillämpas,

innan det fastställts.

Ändras styrelsens sammansättning, skall styrelsen göra anmälan därom hos länsstyrelsen.

När val av styrelse eller ändring i dess sammansättning har anmälts hos länsstyrelsen, skall kungörelse därom på förbundets bekostnad införas i allmänna tidningarna och en eller flera ortstidningar.

17 § Styrelsen för vattenförbund skall bestå av en eller flera ledamöter och ha sitt säte inom län där förbundet har sitt verksamhetsområde.

18 § I fråga om vattenförbund äger i övrigt 31 § första stycket, 32–38, 40–43, 45 och 47 §§, 48 § första, andra och tredje styckena, 49–51 §§, 52 § första stycket samt 54 § lagen () om förvaltning av samfälligheter motsvarande tillämpning. Dock skall vad i 54 § stadgas om fastighetsdomstol i stället gälla vattendomstol.

Beslut om förbandsbildning m. m.

19 § Fråga om förbandsbildning prövas av länsstyrelsen efter skriftlig ansökan av den som kan vara medlem i förbundet.

Länsstyrelsen får utan ansökan upptaga fråga om bildande av vattenförbund som länsstyrelsen finner vara av betydelse från allmän synpunkt.

Innebär länsstyrelsens beslut att förbund skall komma till stånd, bestämmer länsstyrelsen samtidigt dess verksamhetsområde och anger vilka som skall vara medlemmar i förbundet. På begäran av medlem förordnar länsstyrelsen någon att hålla sammanträde som avses i 12 §.

20 § Beslut om upplösning av vattenförbund eller om upptagande eller aveckling av verksamhetsgren fattas av förbundets medlemmar, om de är ense.

Andelstal för verksamhet eller verksamhetsgren fastställs genom enhälligt beslut av de medlemmar som enligt 9 § skall bidra till kostnaderna.

Kan medlemmarna inte enas om beslut i fråga som avses i första eller andra stycket eller uppkommer fråga om ändring av vattenförbunds verksamhetsområde eller tvist om skyldighet att ingå eller kvarstå som medlem i vattenförbund, beslutar länsstyrelsen på framställning av förbundets styrelse. Vad i 4–7 §§ stadgas om villkor för förbandsbildning och om vattenförbunds verksamhet gäller i tillämpliga delar vid prövning av fråga som avses i första stycket.

21 § Förbandsavgift fastställs på förbundsstämma.

22 § Vid handläggning av ärende som avses i 19 eller 20 § skall länsstyrelsen vara verksam för att ärendet utreds och bereda var och en vars rätt är i fråga tillfälle att yttra sig. Länsstyrelsen skall hålla muntlig förhandling, när det kan antagas vara till fördel för utredningen eller om sakägare begär det och förhandlingen ej är uppenbart obehövlig. I ärende

enligt 19 § och 20 § första stycket skall myndigheter som beröres av frågan lämnas tillfälle att framföra synpunkter.

Vid behov kan länsstyrelsen anlita sakkunnig för särskild utredning. Sakkunnig har rätt till ersättning av allmänna medel enligt länsstyrelsens bestämmande.

Fullföljd av talan m. m.

23 § Talan mot länsstyrelses beslut om vattenförbunds bildande eller upplösning, om verksamhetsområde, om verksamhet eller verksamhetsgren, om antalet ledamöter i vattenförbunds styrelse eller om förordnande eller entledigande av styrelseledamot föres hos Konungen genom besvär.

Mot beslut varigenom länsstyrelse förordnat sakkunnig får talan ej föras.

I övrigt föres talan mot beslut av länsstyrelse enligt denna lag hos kammarrätten genom besvär.

24 § Anser medlem att beslut som fattats vid sammanträde enligt 12 § ej tillkommit i behörig ordning eller att det strider mot denna lag eller annan författning eller att hans enskilda intressen ej i skälig omfattning beaktats i beslutet, får han klandra beslutet genom att väcka talan mot övriga medlemmar hos vattendomstolen. Talan skall väckas inom fyra veckor från beslutets dag vid påföljd att rätten till talan eljest är förlorad.

När talan väckts, kan vattendomstolen förordna att beslutet tills vidare ej skall lända till efterrättelse.

Dom varigenom beslut upphävts eller ändrats gäller även för medlem som ej fört talan.

25 § Anser medlem uttaxering ej överensstämma med denna lag, stadgar, förbundsstämlobeslut eller avgörande om andelstal enligt 20 § andra eller tredje stycket, får han hos vattendomstolen väcka talan mot förbundet om rättelse. Talan skall väckas inom fyra veckor från den dag då debiteringslängden lades fram på förbundsstämma.

Om vattendomstolen ej förordnar annat, när den prövar talan om rättelse, får debiterat och till betalning förfallet belopp uttagas enligt bestämmelserna i utsökningslagen (1877:31 s. 1) om fordran för vilken betalningsskyldighet ålagts genom dom som äger laga kraft.

26 § Anser styrelseledamot eller medlem vars rätt beröres att beslut som fattats på förbundsstämma ej tillkommit i behörig ordning eller att det strider mot lag eller annan författning eller mot stadgarna, får han klandra beslutet genom att väcka talan mot förbundet hos vattendomstolen.

Grundas talan på att beslutet ej tillkommit i behörig ordning eller att det kränker endast medlems rätt, skall talan väckas inom fyra veckor från beslutets dag vid påföljd att beslutet eljest är gällande.

När talan väckts, äger vattendomstolen förordna att beslutet tills vidare ej får verkställas.

Dom varigenom stämmobeslut upphävts eller ändrats gäller även för medlem som ej fört talan.

27 § Bestämmelserna i 11 kap. vattenlagen (1918:523) om förfarandet vid vattendomstol i stämningssmål äger motsvarande tillämpning, när talan föres hos vattendomstol enligt 24—26 §§.

Slutbestämmelser

28 § Ärende som enligt denna lag skall prövas av länsstyrelse upptages av länsstyrelsen i det län där vattenförbundets styrelse har eller skall ha sitt säte. Ärende om förbundsbildning eller om verksamhetsområde kan, när förbundet har eller skall ha sitt verksamhetsområde inom olika län, upptagas av var och en av länsstyrelserna i dessa län men skall prövas i samråd med de övriga. Har länsstyrelserna olika uppfattning, hänskjutes frågan till Konungens prövning.

29 § Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna lag meddelas av Konungen eller av myndighet som Konungen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den

2 Förslag till Lag om ändring i vattenlagen (1918:523)

Härigenom förordnas, att 2 kap. 9, 15, 31, 34 och 36 §§ samt 6 kap. 28 och 29 §§ vattenlagen (1918:523) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 KAP.

9 §¹

Kronan eller kommun äge rätt att i eller invid vattendrag för fiskens framkomst anordna särskild fiskväg eller eljest vidtaga anstalter för fiskets befrämjande ävensom taga i anspråk det vatten, som för ändamålet erfordras.

Kronan *eller* kommun äge *ock* rätt att i eller invid vattenområde vidtaga åtgärd som är önskvärd från *naturskydds- eller hälsosynpunkt* samt taga i anspråk för sådant ändamål erforderligt vatten.

Kronan, kommun *eller vattenförbund* äge rätt att i eller invid vattenområde vidtaga åtgärd som är önskvärd från *allmän miljövardssynpunkt* samt taga i anspråk för sådant ändamål erforderligt vatten.

Beträffande företag, som avses i första eller andra stycket, skola tillämpas bestämmelserna i denna lag angående byggande i vatten; dock gälle i stället för vad i 3 § första stycket stadgas om hinder mot byggande, att företaget ej må utföras, om det medför skada eller olägenhet, som står i missförhållande till nyttan.

15 §

Vill någon för tillgodogörande av vatten begagna sig av annan tillhörig byggnad i vatten, och kan det ske utan väsentlig olägenhet för byggnadens ägare, vare han därtill berättigad; dock åligge honom att, efter ty byggnaden prövas vara honom till gagn, gottgöra ägaren skälig andel av byggnadens värde i det skick, vari den befinnes, samt taga del i kostnaden

¹ Senaste lydelse 1969:396.

för dess framtida underhåll. För intrång och olägenhet, som tillskyndas byggnadens ägare, skall ersättning givas enligt reglerna i 9 kap.

Vill kronan, kommun eller vattenförbund för tillgodoseende av allmänna miljövärdintressen begagna sig av annan tillhörig byggnad i vatten, skall vad i första stycket stadgas äga motsvarande tillämpning.

31 §²

Ägare av byggnad i vatten må, vare sig särskilda regler för vattenhushållningen vid byggnaden blivit meddelade eller icke, hos vattendomstolen söka fastställande av ändrade eller nya bestämmelser i ämnet. Enahanda rätt tillkomme ock annan än byggnadens ägare för bättre utnyttjande av vattnekraften i honom tillhörigt strömfall samt kronan, kommun eller *hushållningssällskap* för ändamål, som omförmäles i 9 §. Ärende, som nu nämnts, prövas i enlighet med de för byggande i vatten stadgade grunder, och gälle om verkan av vattendomstolens beslut i tillämpliga delar vad ovan finnes sagt beträffande beslut i byggnadsmål.

Ägare av byggnad i vatten må, vare sig särskilda regler för vattenhushållningen vid byggnaden blivit meddelade eller icke, hos vattendomstolen söka fastställande av ändrade eller nya bestämmelser i ämnet. Enahanda rätt tillkomme ock annan än byggnadens ägare för bättre utnyttjande av vattnekraften i honom tillhörigt strömfall samt kronan, kommun eller *vattenförbund* för ändamål, som omförmäles i 9 §. Ärende, som nu nämnts, prövas i enlighet med de för byggande i vatten stadgade grunder, och gälle om verkan av vattendomstolens beslut i tillämpliga delar vad ovan finnes sagt beträffande beslut i byggnadsmål.

Saknas beträffande byggnad i vatten bestämmelser om vattenhushållningen, eller äro gällande bestämmelser ofullständiga, må på talan av någon, som av hushållningen lider skada, vattendomstolen, där det kan ske utan förnärmande av tredje mans rätt, till efterrättelse mellan parterna i målet och deras rättsinnehavare fastställa sådana bestämmelser, som utan att ändra vad lagligen må gälla äro ägnade att för framtiden förebygga skadan.

34 §³

Dammyggnad i älv, ström, å eller större bäck eller annan i sådant vattendrag uppförd byggnad, varigenom märkbar inverkan sker på vattståndet, må ej utrivs, med mindre dylik åtgärd blivit i laga ordning medgiven.

Vill ägare av byggnad, som i första stycket avses, icke längre nyttja

Vill ägare av byggnad, som i första stycket avses, icke längre nyttja

² Senaste lydelse 1961:48.

³ Senaste lydelse 1971:531.

Nuvarande lydelse

byggnaden, göre i den ordning 11 kap. stadgar ansökan hos vattendomstolen om tillåtelse att utriva byggnaden. Prövas byggnadens borttagande medföra synnerlig skada för annan tillhörig fast egendom, må domstolen efter åtagande av ägare till sådan egendom föreskriva, att han och de, som i äganderätten efterträda honom, skola för framtiden, intill dess annorlunda varder bestämt, underhålla byggnaden så som i 33 § sägs och fullgöra vad beträffande byggnaden i övrigt enligt lag åligger ägaren; vållas genom byggnadens bibehållande ägaren skada, skall den ersättas. Kronan må ock till skydd för allmänna intressen åtaga sig underhållsskyldighet, som nu nämnts. Göres ej åtagande, varom nu är sagt, meddele vattendomstolen nödiga föreskrifter i avseende å byggnadens utrivande och äge i sammanhang därmed bestämma att, där byggnadens ägare brister i fullgörandet av vad honom ålagts, den, vars rätt är beroende därav, må utföra arbetet på ägarens bekostnad.

Har, på sätt i andra stycket stadgas, ägare av fast egendom jämlikt åtagande ålagts att underhålla annan tillhörig byggnad i vatten, skall vattenrättsdomaren ofördröjligen därom göra anmälan hos inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken.

36 §⁴

Rensning, som för bibehållande av vattens djup eller läge är av nöden, äge den, som av uppgrundningen kan lida men, verkställa utan vattendomstols prövning, som i 20 § sägs, ändå att arbete inom annans område tarvas; dock skall i

Föreslagen lydelse

byggnaden, göre i den ordning 11 kap. stadgar ansökan hos vattendomstolen om tillåtelse att utriva byggnaden. Prövas byggnadens borttagande medföra synnerlig skada för annan tillhörig fast egendom, må domstolen efter åtagande av ägare till sådan egendom föreskriva, att han och de, som i äganderätten efterträda honom, skola för framtiden, intill dess annorlunda varder bestämt, underhålla byggnaden så som i 33 § sägs och fullgöra vad beträffande byggnaden i övrigt enligt lag åligger ägaren; vållas genom byggnadens bibehållande ägaren skada, skall den ersättas. Kronan, *kommun eller vattenförbund* må ock till skydd för allmänna intressen åtaga sig underhållsskyldighet, som nu nämnts. Göres ej åtagande, varom nu är sagt, meddele vattendomstolen nödiga föreskrifter i avseende å byggnadens utrivande och äge i sammanhang därmed bestämma att, där byggnadens ägare brister i fullgörandet av vad honom ålagts, den, vars rätt är beroende därav, må utföra arbetet på ägarens bekostnad.

Rensning, som för bibehållande av vattens djup eller läge är av nöden, äge den, som av uppgrundningen kan lida men, verkställa utan vattendomstols prövning, som i 20 § sägs, ändå att arbete inom annans område tarvas; dock skall i

⁴ Senaste lydelse 1961:48.

Nuvarande lydelse

ty fall denne förut därom tillsägas. Vill den, som ämnar företaga rensning, hos vattendomstolen påkalla prövning av arbetets laglighet, äge han rätt därtill; och gälle om sådan prövning vad angående byggnaden i vatten är i denna lag stadgat. Har prövning, som nu sagts, icke ägt rum, skall i fråga om rensning stadgandet i 26 § av detta kap. äga motsvarande tillämpning.

Jord eller annat, som vid rensning upptages, må, om det är påkallat och ej avsevärda olägenheter vållas därav, uppläggas på närmaste strand eller föras till lämpligt ställe i närheten; dock skall markens ägare förut därom underrättas. Till skydd för allmänna eller enskilda intressen skola vidtagas erforderliga åtgärder, som ej föranleda oskäligen kostnad. För skada och intrång, som likväl uppkommer, skall ersättning givas efter vad i 9 kap. sägs.

6 KAP.

28 §⁵

Varder allmän flottled avlyst eller har vattendomstol jämlikt 14 § förklarar beslut om flottleds inrättande förfallet, må kronan, kommun, förvaltare, som är utsedd enligt 82 a § lagen om flottning i allmän flottled, eller den, som av bibehållandet av anläggning för flottleden kan lida men, av vattendomstolen tillåtas bortskaffa anläggningen med rätt att fritt förfoga över det bortskaffade. Vattendomstolen meddelar behövligen föreskrifter i fråga om bortskaffandet. Domstolen äger därvid bestämma att den som är beroende av bortskaffandet får utföra arbetet på sökandens bekost-

Föreslagen lydelse

ty fall denne förut därom tillsägas. *Rätt, som nu sagts, tillkommer också kronan, kommun eller vattenförbund, när rensning är påkallad från allmän miljövardssynpunkt.* Vill den, som ämnar företaga rensning, hos vattendomstolen påkalla prövning av arbetets laglighet, äge han rätt därtill; och gälle om sådan prövning vad angående byggnaden i vatten är i denna lag stadgat. Har prövning, som nu sagts, icke ägt rum, skall i fråga om rensning stadgandet i 26 § av detta kap. äga motsvarande tillämpning.

Varder allmän flottled avlyst eller har vattendomstol jämlikt 14 § förklarar beslut om flottleds inrättande förfallet, må kronan, kommun, *vattenförbund*, förvaltare, som är utsedd enligt 82 a § lagen om flottning i allmän flottled, eller den, som av bibehållandet av anläggning för flottleden kan lida men, av vattendomstolen tillåtas bortskaffa anläggningen med rätt att fritt förfoga över det bortskaffade. Vattendomstolen meddelar behövligen föreskrifter i fråga om bortskaffandet. Domstolen äger därvid bestämma att den som är beroende av bortskaffandet får utföra arbetet på sökan-

⁵ Senaste lydelse 1971:531.

nad, om denne ej fullgör vad som ålagts honom.

Om sannolika skäl föreligga att anläggning kan bortskaffas utan att allmänt eller enskilt intresse förnärmas, får bortskaffande ske utan att vattendomstolens tillstånd inhämtats. Har förvaltare utsetts enligt 82 a § lagen om flottning i allmän flottled och skall åtgärden vidtagas av annan än denne, skall dock förvaltaren ha lämnat sitt medgivande. Har anläggningen bortskaffats utan föregående prövning, är den som vidtagit åtgärden bevisningskyldig beträffande de före åtgärden rådande förhållandena i vattnet.

Kan fast egendom skadas genom att anläggning i avlyst flottled bortskaffas eller vill någon använda sådan anläggning för att tillgodogöra sig vattnet, äger vattendomstolen bestämma att anläggningen skall övertagas av fastighetsägaren eller den som vill tillgodogöra sig vattnet. Vill kronan eller kommun till skydd för allmänna intressen få övertaga anläggning för flottleden, äger vattendomstolen besluta om sådant övertagande. Nye ägaren är skyldig att underhålla anläggningen så att fara ej uppkommer för allmän eller enskild rätt.

Har ägare av fast egendom, för vilken bortskaffande av flottledsanläggning skulle medföra skada, enligt tredje stycket berättigats övertaga anläggningen, skall vattnerättsdomaren göra anmälan härom hos inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken.

29 §⁶

För genomförande av återställningsåtgärder efter avlysning av allmän flottled äger förvaltare som är utsedd enligt 82 a § lagen om flottning i allmän flottled samma rätt som enligt 2 kap. 9 § tillkommer kronan och kommun.

För genomförande av återställningsåtgärder efter avlysning av allmän flottled äger förvaltare som är utsedd enligt 82 a § lagen om flottning i allmän flottled samma rätt som enligt 2 kap. 9 § tillkommer kronan, kommun och vattenförbund.

Denna lag träder i kraft den

⁶ Senaste lydelse 1969:396.

and the results of the study. The first part of the paper discusses the importance of the study and the second part discusses the methodology. The third part discusses the results and the fourth part discusses the conclusions. The fifth part discusses the implications of the study and the sixth part discusses the limitations of the study. The seventh part discusses the future research and the eighth part discusses the acknowledgments. The ninth part discusses the references and the tenth part discusses the appendices. The eleventh part discusses the index and the twelfth part discusses the glossary. The thirteenth part discusses the bibliography and the fourteenth part discusses the list of figures. The fifteenth part discusses the list of tables and the sixteenth part discusses the list of abbreviations. The seventeenth part discusses the list of symbols and the eighteenth part discusses the list of units. The nineteenth part discusses the list of acronyms and the twentieth part discusses the list of initialisms. The twenty-first part discusses the list of abbreviations and the twenty-second part discusses the list of symbols. The twenty-third part discusses the list of units and the twenty-fourth part discusses the list of acronyms. The twenty-fifth part discusses the list of initialisms and the twenty-sixth part discusses the list of abbreviations. The twenty-seventh part discusses the list of symbols and the twenty-eighth part discusses the list of units. The twenty-ninth part discusses the list of acronyms and the thirtieth part discusses the list of initialisms. The thirty-first part discusses the list of abbreviations and the thirty-second part discusses the list of symbols. The thirty-third part discusses the list of units and the thirty-fourth part discusses the list of acronyms. The thirty-fifth part discusses the list of initialisms and the thirty-sixth part discusses the list of abbreviations. The thirty-seventh part discusses the list of symbols and the thirty-eighth part discusses the list of units. The thirty-ninth part discusses the list of acronyms and the fortieth part discusses the list of initialisms. The forty-first part discusses the list of abbreviations and the forty-second part discusses the list of symbols. The forty-third part discusses the list of units and the forty-fourth part discusses the list of acronyms. The forty-fifth part discusses the list of initialisms and the forty-sixth part discusses the list of abbreviations. The forty-seventh part discusses the list of symbols and the forty-eighth part discusses the list of units. The forty-ninth part discusses the list of acronyms and the fiftieth part discusses the list of initialisms. The fifty-first part discusses the list of abbreviations and the fifty-second part discusses the list of symbols. The fifty-third part discusses the list of units and the fifty-fourth part discusses the list of acronyms. The fifty-fifth part discusses the list of initialisms and the fifty-sixth part discusses the list of abbreviations. The fifty-seventh part discusses the list of symbols and the fifty-eighth part discusses the list of units. The fifty-ninth part discusses the list of acronyms and the sixtieth part discusses the list of initialisms. The sixty-first part discusses the list of abbreviations and the sixty-second part discusses the list of symbols. The sixty-third part discusses the list of units and the sixty-fourth part discusses the list of acronyms. The sixty-fifth part discusses the list of initialisms and the sixty-sixth part discusses the list of abbreviations. The sixty-seventh part discusses the list of symbols and the sixty-eighth part discusses the list of units. The sixty-ninth part discusses the list of acronyms and the seventieth part discusses the list of initialisms. The seventy-first part discusses the list of abbreviations and the seventy-second part discusses the list of symbols. The seventy-third part discusses the list of units and the seventy-fourth part discusses the list of acronyms. The seventy-fifth part discusses the list of initialisms and the seventy-sixth part discusses the list of abbreviations. The seventy-seventh part discusses the list of symbols and the seventy-eighth part discusses the list of units. The seventy-ninth part discusses the list of acronyms and the eightieth part discusses the list of initialisms. The eighty-first part discusses the list of abbreviations and the eighty-second part discusses the list of symbols. The eighty-third part discusses the list of units and the eighty-fourth part discusses the list of acronyms. The eighty-fifth part discusses the list of initialisms and the eighty-sixth part discusses the list of abbreviations. The eighty-seventh part discusses the list of symbols and the eighty-eighth part discusses the list of units. The eighty-ninth part discusses the list of acronyms and the ninetieth part discusses the list of initialisms. The ninety-first part discusses the list of abbreviations and the ninety-second part discusses the list of symbols. The ninety-third part discusses the list of units and the ninety-fourth part discusses the list of acronyms. The ninety-fifth part discusses the list of initialisms and the ninety-sixth part discusses the list of abbreviations. The ninety-seventh part discusses the list of symbols and the ninety-eighth part discusses the list of units. The ninety-ninth part discusses the list of acronyms and the one hundredth part discusses the list of initialisms.

Department of Psychology, University of California, Los Angeles

© 1975 by the American Psychological Association

1 Upplysningar om existerande vattendrags- och vattenvårdsförbund

1.1 Allmänt

Statens naturvårdsverk har år 1973 upprättat en förteckning över vissa regionala sammanslutningar på i huvudsak vattenvårdens område. Enligt denna finns det s. k. vattendrags- eller vattenvårdsförbund för Ljusnavoxnan, Hjälmarén, Arbogaån, Sagån, Fyrisån, Sävjaån, Knivstabäcken, Nyköpingsån, Motala ström, Tabergsån och Lillån, Ronnebyån, Mörrumsån, Kävingeån, Vegeån, Nissan, Viskan, Lygnern, Göta älv, Väneren, Dalslands kanal, Byälven, Klarälven, Gullspångsälven, Tidán, Lidán-Nossan samt Gullmarsfjorden och Örekilsälven. Mörrumsåns vattenvårdsförbund har bildats genom sammanslagning fr. o. m. år 1973 av Övre och Nedre Mörrumsåns vattenvårdsförbund. Alla dessa sammanslutningar har bildats på frivillig väg i syfte att främja vattenvården inom visst vattensystem eller del därav. Sammanslutningarnas verksamhet, organisation och inre rättsförhållanden regleras i stadgar som medlemmarna har antagit. Medlemmarna har också utsett styrelse för sammanslutningarna, vilka alltså med hänsyn till verksamhetens inriktning är att betrakta som ideella föreningar. De s. k. vattenvårdsföreningarna — enligt förteckningen Gästriklands, Sparrens och Lagans vattenvårdsföreningar — synes i allt väsentligt vara att jämställa med vattendrags- och vattenvårdsförbunden. Verksamhetsområdet för Gästriklands vattenvårdsförening omfattar Gavleåns och Tesboåns tillrinningsområden samt Gävle inre

och yttre fjärdar.

Naturvårdsverkets förteckning upptar också vissa andra samarbetsorgan. För Örn-sköldsviksfjärden finns en samarbetskommitté bestående av företrädare för kommuner och industrier med uppgift att samråda beträffande aktuella föroreningsfrågor. Inom Kristianstads län finns samarbetskommittéer för vattendragskontroll i Skräbeåns och Vinnöåns vattensystem. Kommittéerna har inrättats i samband med den s. k. vattendragsplanering som bedrivs i länsstyrelsens regi. Vidare finns det kommittéer för Mälarens, Vätterns och Vänerens vattenvård, vilka är samarbetsgrupper med representanter för länsmyndigheterna i de län som gränsar till sjöarna samt, i viss utsträckning, för kommuner, landstingskommuner och industrier.

Sedan 1971 bildar ett antal vattenvårdsförbund en samrådsgrupp i vattenvårds- och verksamhetsfrågor av gemensamt intresse. I gruppen, som utökades i slutet av 1972, ingår f. n. Arbogaåns, Dalslands kanals, Gullspångsälvens, Hjälmaréns, Lidán-Nossans, Motala ströms, Nyköpingsåns, Tidans och Viskans vattenvårdsförbund. Inom gruppen har upprättats en promemoria, dagtecknad den 10 juni 1971, med synpunkter och program för en effektiv verksamhet inom förbunden. Arbetsgruppens allmänna syfte kan sägas vara att anpassa förbundens organisation och verksamhet till samhällsutvecklingens krav. Promemorian tecknar bl. a. följande allmänna bakgrund till förbunds bildningarna på 1950- och 1960-talen.

Förbunden bildades ofta på initiativ av och i samarbete med de vattenvårdande myndigheterna. Man såg från detta håll det som betydelsefullt att få en länk av samordnande och kompletterande natur mellan sig och de lokala myndigheter samt juridiska och fysiska personer som av lagstiftningen åläggs en vattenvårdande uppgift. Flera orsaker torde ha legat bakom detta initiativ. Vattenvårdsproblemen var redan då snabbt växande. De resurser riksdagen ställde till myndigheternas förfogande var ibland otillräckliga och eftersläpande. Man hann inte alltid förebygga eller hejda föroreningsflödet vid roten, dvs. på det lokala planet. Brist på resurser medförde brister i information och utredning om situationen och otillräckliga åtgärder för att hejda eller häva den negativa utvecklingen. Den lokala kännedomen om lagstiftningen var på många håll ofullständig, den tekniska kunskapen bristfällig och förståelse för frågans allvar ringa. Det brast därför på många håll i vilja att göra personella och ekonomiska insatser. Myndigheternas problem accentuerades av det lokala planets heterogena karaktär: kommuner av vitt skild typ, industri och näringsliv på olika nivåer och ett lantbruk med högst olika produktionsteknik.

Dessa synpunkter, som i huvudsak återger de till samarbetsgruppen anslutna förbundens tillkomsthistoria, kan kompletteras med en redogörelse för några konkreta fall. I fråga om *Gästriklands vattenvårdsförening* inledde Gävle stad i början av 1950-talet utrednings- och projekteringsarbete för ett avloppsreningsverk i samarbete med Valbo och Hille kommuner. När tidpunkten för detaljprojekteringen av ett gemensamt reningsverk närmade sig, uppkom frågan om målsättningen i ett större sammanhang. Det visade sig då att ett samarbete borde komma till stånd mellan intressenterna i Gävleåns och Testeboåns vattensystem, inte bara mellan kommunerna utan också med de större industrierna. På framställning från Gävle stad anordnade länsstyrelsen i Gävleborgs län ett sammanträde år 1957 med de berörda intressenterna vilket ledde till att en interimskommitté tillsattes för att bilda en vattenvårdsförening.

Tidans vattenvårdsförbund bildades år 1956 på initiativ av länsstyrelsen i Skara-

borgs län. Länsstyrelsen ansåg att den ständigt ökande tillförseln av föroreningar till länets vattendrag från kommuner, industrier, jordbruk m. fl. gjorde det nödvändigt att utreda den aktuella föroreningsituationen. Ett regionalt samarbete över kommungränserna ansågs nödvändigt och bedömdes kunna bäst ske inom ramen för ett vattenvårdsförbund.

Den ursprungliga anledningen till att *Kävlingeåns vattenvårdsförbund* bildades var en omfattande fiskdöd som år 1947 inträffade i åns nedre lopp. Avloppsutsläpp från en industri ansågs vara orsaken. Industrin framhöll å sin sida att det inträffade var följden av en ackumulerad föroreningsverkan förorsakad av samhällen och industrier utmed ån och begärde hos länsstyrelsen syneförrättning enligt vattenlagen (VL) för att utreda skulden. Länsstyrelsen förordnade förrättningsman och medverkade till att en samarbetskommitté bildades av representanter för berörda tätorter och industrier. Förrättningsmannen slutförde sin utredning år 1951 och framlade för samarbetskommittén förslag till åtgärder. Enligt förslaget borde det vara en samfällid skyldighet för alla förorenare att vidta de åtgärder som behövdes för att minska föroreningarna. Vidare borde en gemensam förvaltning komma till stånd inom ramen för ett förbund eller en förening. Denna förvaltning skulle ha till uppgift att kontrollera att nödvändiga reningsanordningar byggdes, svara för driftskontroll av anläggningarna och företa erforderliga undersökningar i ån. Samarbetskommittén fann det emellertid inte möjligt att inom en frivillig sammanslutning nå enighet i frågor om t. ex. utbyggnad av reningsanläggningar. I stället beslöts vid sammanträde år 1955 med länsstyrelsen att ett vattenvårdsförbund skulle bildas för kontroll och undersökningar i vattendraget.

Sävjaåns vattendragsförbund är resultatet av ett utrednings- och utvecklingsarbete som bedrivits i samarbete mellan lantbruksnämnden i Uppsala län och institutionen för lantbrukets hydroteknik vid lantbrukshög-

skolan i Ultuna.

Slutligen kan nämnas att lantbruksnämnden och hushållningssällskapet i Kalmar län år 1967 hemställt hos länsstyrelsen i länet att denna måtte utreda möjligheterna till reglering av Emån i samverkan mellan berörda kommuner, jordbruket och övriga intressenter, varvid bl. a. föreslagits att ett vattendragsförbund skulle bildas. Länsstyrelsen har sedermera vid flera tillfällen uppvaktats av kommuner och enskilda som framfört önskemål i samma riktning. Önskemålen har främst grundats på de stora olägenheter som välles i första hand jordbruket genom översvämningar. Med anledning härav har länsstyrelsen år 1971 tagit initiativ till ett sammanträde – gemensamt med länsstyrelsen i Jönköpings län – för att undersöka förutsättningarna för en förbunds bildning. Vid sammanträdet uttalades enhälligt att ett *vattendragsförbund för Emån* skulle bildas. En interimskommitté har tillsatts för det förberedande arbetet.

Vattenlagsutredningen har fått ta del av stadgar och andra handlingar rörande ett tiotal vattendrags- och vattenvårdsförbund samt av det förslag till allmänna förbundsstadgar som utarbetats av den tidigare omnämnda samarbetsgruppen och vilka har antagits eller kan väntas komma att antagas av de anslutna förbunden. Den följande redogörelsen för förbundens verksamhet, medlemskrets, grunder för kostnadsfördelning och organisation i övrigt bygger i huvudsak på detta material.

1.2 Förbundens verksamhet

Förbundens verksamhet syftar ytterst till en god hushållning med vattentillgångarna inom avrinningsområdet. Hur detta syfte skall nås uttrycks på olika sätt i stadgarna. *Samarbetsgruppens* förslag till allmänna förbundsstadgar kan anses representativt för de förbund som huvudsakligen ägnar sig åt undersökningar och kontroller. Där sägs att förbundet fortlöpande skall följa vattnets beskaffenhet och dess förändringar, vattenföring och vattenstånd. Förbundet skall vid behov in-

ventera utsläpp till de i vattensystemet ingående vattendragen och befintliga anordningar för avloppsvattnets behandling. Vattnets användbarhet för olika ändamål skall bedömas. I samband med denna verksamhet skall förbundet vid behov och i mån av resurser lämna medlemmarna råd och anvisningar rörande vattenvård och förebyggandet av sanitära olägenheter genom utsläpp. Medlemmarna skall också minst en gång om året få en översiktlig redogörelse för verkställda undersökningar rörande föroreningsgrad och andra faktorer av betydelse för vattnets tillstånd inom vattensystemet. Förbundet skall i anslutning härtill föreslå åtgärder för att avhjälpa påtalade missförhållanden. En viktig uppgift för förbunden är också att bevaka medlemmarnas intressen i gemensamma angelägenheter och hålla kontakt med myndigheter och andra parter. Liknande programförklaringar finns i stadgarna för *Gästriklands vattenvårdsförening* samt för *Ljusnan-Voxnans*, *Övre Mörrumsåns* och *Kävlingeåns vattenvårdsförbund*.

I enlighet med programförklaringarna låter de olika förbunden – vanligen genom konsultföretag – verkställa rutinemässiga serier av regionala och lokala provtagningar i recipientsystemen med efterföljande analyser. I vissa fall görs också intensivundersökningar med tätare provtagningsserier. Inventeringar av avloppsutsläpp sker på grundval av uppgifter från medlemmarna. Resultatet av verksamheten redovisas i årsberättelserna. Verksamheten planeras regelmässigt i samråd med länsstyrelsernas naturvårdsenheter.

Den praktiska verksamheten inom förbunden kan belysas med följande exempel.

Inom *Ljusnan-Voxnans vattenvårdsförbund* utförs provtagningen på fritid av befattningshavare hos gatukontoret i Bollnäs. Analyserna sker hos konsultföretag (Vattenlaboratoriet AB). Resultatet bearbetas och redovisas i samarbete med länsstyrelsens naturvårdsenhet.

Verksamheten inom *Arbogaåns vattenvårdsförbund* har hittills väsentligen legat på det informativa planet. Intensiva vattenundersökningar i Arbogaån bedrivs genom

naturvårdsverkets limnologiska undersökning (NLU) sedan fem år, och förbundet har därför inte gjort några egna undersökningar. Däremot genomför tre större medlemsföretag egna undersökningar av betydande omfattning. Avsikten är att i förbundets regi komplettera de pågående undersökningarna så att man får en helhetsbild av situationen i hela avrinningsområdet. De kompletterande undersökningarna planläggs f. n. i samarbete mellan förbundet, länsstyrelsen och NLU.

Hjälmarens vattenvårdsförbund har bekostat ett par omfattande vattenundersökningar av intensivkaraktär i de två största tillrinningarna Svartån och Täljeån. Härigenom har erhållits ett mycket värdefullt grundmaterial för bedömning av nödvändiga reningsåtgärder i fråga om både industriellt och kommunalt avloppsvatten. Förbundet har också låtit utföra mera speciella undersökningar, bl. a. genom limnologiska institutionen i Uppsala en studie av bottenfaunan i Garp-hytteån och genom fiskeriintendenten en fiskeundersökning i Toften. Beslut har också fattats att genomföra ett mera kontinuerligt undersökningsprogram av betydande omfattning. Detta bygger på ett förslag som upprättats inom länsstyrelserna i Södermanlands och Örebro län. Syftet är att samordna och rationalisera de recipientundersökningar som industrier, kommuner och andra åläggs genom beslut enligt miljöskyddslagen (ML). Med sannolikhet kommer genomförandet av detta program att bli förbundets huvuduppgift under åtminstone ett par år framåt. Både provtagning och analyser torde i varje fall inledningsvis få utföras av konsultföretag. Senare kan troligen kommunal expertis anlitas och analyserna ske i kommunala laboratorier. Bedömningen får göras i samarbete mellan expertis som är tillgänglig för medlemmarna, länsstyrelsens experter och utomstående sakkunskap.

Kävlingeåns vattenvårdsförbund utför genom konsultföretag (Sydsvenska ingenjörbyrå AB) provtagningar och analyser i enlighet med upprättat provtagningsprogram. Åtgärderna omfattar kontroll i enlighet med naturvårdsverkets normer av vatten-

beskaffenheten i ån samt av industriella och kommunala avloppsutsläpp. Förbundet har vidare med ekonomiskt stöd från naturvårdsverket låtit utföra en vattenvårdsplan för Kävlingeån, innebärande krav på långtgående reningsåtgärder för att minska föroreningsbelastningen och på en separat avloppsledning från Eslöv till Öresund.

Det kan tilläggas att länsstyrelsen i Örebro län planerar ett samarbete med vattenvårdsförbunden för Svartälven-Gullspångsälven, Arbogaån och Hjälmarens i fråga om tillsynen över dessa vattendrag. Efter framställning våren 1972 från länsstyrelsen har naturvårdsverket ställt medel till förfogande för att pröva ett sådant tillsynssystem i Arbogaån. Länsstyrelsen i Östergötlands län har tagit vissa initiativ till ett liknande samarbete mellan länsstyrelsen och Motala ströms vattenvårdsförbund beträffande Bråviken.

Vissa förbund vilkas verksamhet är inriktad på kontroller och undersökningar upptar även andra åtgärder på sitt arbetsprogram. Verksamheten inom *Gästriklands vattenvårdsförening* får enligt stadgarna utsträckas till visst mindre arbete, t. ex. för att uppsnyga en strand, om full enighet i varje fall kan uppnås och frågan om kostnadsfördelning har lösts vid föreningsstämma. *Viskans vattenvårdsförbund* har ägnat uppmärksamhet åt problemet att få en från vattenvårds-synpunkt mera gynnsam vattenföring i systemet framför allt vid lågvattenföring. Enligt stadgarna för *Nyköpingsåns vattenvårdsförbund* skall förbundet inventera befintliga anordningar för vattenreglering inom vattensystemet och följa deras förändringar. Förbundet har av ekonomiska skäl ännu inte tagit upp dessa frågor på sitt arbetsprogram men avser att göra det under 1973. Även *Tidans vattenvårdsförbund* arbetar med vattenregleringsfrågor. Vad *Arbogaåns vattenvårdsförbund* beträffar har en regleringsteknisk utredning rörande Arbogaån verkställts som examensarbete av studerande vid Chalmers tekniska högskola, varvid förbundets arbetsutskott medverkat. *Hjälmarens vattenvårdsförbund* har låtit inventera regleringsförhållandena i Svartån.

I detta sammanhang kan nämnas att Hjälmarens vattenvårdsförbund kan komma att överta ansvaret för Hjälmarens reglering. Detta ansvar åvilar f. n. Hjälmarens och Kvismarens sjösänkingsbolag vari markägarna runt sjön är delägare. Bolaget svarar för kostnaderna för tillsynen av regleringen samt för underhåll och skötsel av regleringsdammen vid sjöns utlopp. Regleringen är av väsentligt intresse inte bara för markägarna utan också för de omkringliggande kommunerna samt vissa industrier och kraftverk. Bl. a. med hänsyn till sjösänkingsbolagets svaga ekonomi har det ansetts lämpligt att söka finna nya former för administrationen. Efter framställning från länsstyrelserna i Södermanlands, Örebro och Västmanlands län har Kungl. Maj:t i juni 1972 bemyndigat chefen för jordbruksdepartementet att tillkalla en särskild sakkunnig med uppgift att föreslå omorganisation av den nuvarande administrationen för Hjälmarens reglering och i sådant syfte i första hand förhandla med bl. a. Hjälmarens vattenvårdsförbund om övertagande av ansvaret för regleringen (jfr riksdagsberättelsen 1973 s. 384).

Några förbund, bland dem *Sagåns*, *Sävjaåns* och *Vegeåns vattendragsförbund*, deltar aktivt i vad som brukar kallas vattendragens skötsel och underhåll i nära samarbete med lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna, i fråga om Sävjaån också med lantbrukshögskolan. *Sagåns* och *Sävjaåns vattendragsförbund* har till huvuduppgift att svara för ett rationellt underhåll av de vattendrag som omfattas av de till förbunden anslutna torrlägningsföretagens underhållsplikt. Inom samtliga sträckor sker årlig vegetationsbekämpning och vidare rensas en tiondel av samma sträckor varje år med grävmaskin. Förbunden är huvudmän för arbetena. Verksamheten inom *Vegeåns vattendragsförbund* syftar också till en samordning av underhållsarbetet. Förbundet har låtit upprätta detaljkartor över de anslutna torrlägningsföretagen och avser att inventera vattendragens behov av rensningar och andra underhållsarbeten som förberedelse för en underhållsplan omfattande hela avrinningsområdet. Förbun-

det har också undersökt olika möjligheter att fördela kostnaderna för vattendragens underhåll mellan torrlägnings- och avloppsintressenterna. I motsats till de båda nyssnämnda vattendragsförbunden uppträder *Vegeåns vattendragsförbund* inte som huvudman för underhållsarbetena. Dessa skall utföras i de berörda torrlägningsföretagens egen regi. Förbundets uppgifter begränsas till förvaltning och fördelning av bidrag från avloppsintressenterna. Dessa bidrag inbetalas till förbundet som träffar avtal med torrlägningsföretagen om villkoren för bidrag. Lantbruksnämnden i Malmöhus län upprättar rensningsförslag, stimulerar till samordning av underhållsåtgärder, följer kostnadsutvecklingen och har gett information till torrlägningsföretagen i form av en serie kurser.

Verksamheten inom *Vegeåns vattendragsförbund* omfattar härutöver olika undersöknings- och kontrollåtgärder rörande recipient- och vattenföringsförhållandena i vatten-systemet. Vattenbeskaffenheten undersöks sålunda dels i vattendragen, dels i och invid utloppen från rensningsverken. Arbetsuppgifterna fördelas mellan medlemskommunerna och konsultföretag (*Vattenbyggnadsbyrån AB* samt i fråga om vissa analyser *Kjessler & Mannerstråle AB*).

I fråga om omfattningen av de olika förbundens verksamhet kan ytterligare hänvisas till sammanställningen i tabell 1 på nästa sida som bl. a. anger förbundens utgifter under ett verksamhetsår.

1.3 Medlemmar och finansiering

Som medlemmar i förbund tillhörande *samarbetsgruppen* godtas enligt de allmänna förbundsstadgarna kommuner, industrier, föreningar och övriga, vilka på grund av att de påverkar eller påverkas av vattenförhållandena har intresse för vattenvården inom avrinningsområdet. Liksom i *Ljusnan-Voxnans vattenvårdsförbund* torde medlemskap stå öppet även för enskilda personer. Medlemskretsen kan i övrigt omfatta t. ex. landsting, hushållningssällskap, fiskevårdsföreningar, regleringsföreningar och torrlägg-

Tabell 1. Sammansättning av uppgifter rörande medlemmar m. m.

Förbund	År	Medlemmar		Utgifter (u)		Ungefärlig kostnadsfördelning i %		
		Kommuner	Industrier	Övriga	Inkomster (i)	Kommuner	Industrier	Övriga
Ljusnan-Voxnan	1970	14	6	3	33 000 (u) 28 000 (i) 42 000 (u)	73,3	23,5	3,2
Gästrikland	1971	4	8	4 ¹	45 000 (i) 36 000 (u)	52,4	47,6	—
Hjälmaren	1972	10	11	4	32 400 (i) 35 000 (u)	60,2	31,5	8,3
Arbogaån	1971	8	12	—	19 000 (i) 44 000 (u)	50,5	49,5	—
Sagån	1972	—	—	8 ²	44 000 (i) 79 000 (u)	11,5 ⁵	—	88,5
Sävjaån	1972	—	—	9 ²	52 000 (i)	25,0 ⁵	—	75,0
Nyköpingsån	1971	8	12	2	51 000 (i)	58,5	31,7	9,8
Motala ström	1972	14	15	4	46 000 (i) 1 000 (u) ³	52,0	39,6	8,4
Övre Mörrumsån	1972	4	5	1	6 000 (i) 2 400 (u) ³	68,5	26,3	5,2
Nedre Mörrumsån	1972	2	6	2	3 000 (i) 68 000 (u)	22,7	52,0	25,3
Kävlingeån	1971	15	10	1	179 000 (i) ⁴ 130 000 (u)	44,4	53,4	2,2
Vegeån	1970	8	15	17 ²	90 000 (i) 31 000 (u)	39,7	53,8	6,5
Viskan	1971	6	19	7	30 000 (i) 19 000 (u)	46,7	43,9	9,4
Dalslands kanal	1971/72	2	4	1	19 000 (i)	36,8	62,9	0,3
Tidan	1971	9	6	2	37 000 (i) 35 000 (u)	76,7	18,8	4,5
Lidan-Nossan	1971/72	15	4	4	26 000 (i)	80,8	13,1	6,1

¹ Fiskevårdsföreningar.

² Torrläggningsföretag.

³ Verkställda undersökningar finansieras i särskild ordning (Övre Mörrum 1965 68 000:-, 1970 25 000:-; Nedre Mörrum 1970 40 000:-; planerat för hela vattendraget 1973-77 225 000:-).

⁴ Inklusivt bidrag från naturvårdsverket 70 000:-.

⁵ Bidrag.

ningsföretag. Medlemsförteckningen för *Viskans vattenvårdsförbund* upptar en stugägarförening. I *Sagåns* och *Sävjaåns vattendragsförbund* är bara torrlägningsföretag medlemmar.

Medlemskap vinn vanligen genom beslut av styrelsen. Som en följd av förbundens karaktär av frivilliga sammanslutningar är medlem berättigad att utträda ur förbundet, vanligen vid tidpunkt för räkenskapsavslutning och efter viss uppsägningstid. Med medlemskap följer skyldighet att betala de avgifter som årligen beslutas av förbunds-mötet samt viss undersöknings- och upplysningsplikt. Medlem i förbund tillhörande *samarbetsgruppen* kan enligt de allmänna stadgarna utslutas, om han inte till alla delar uppfyller sina förpliktelser gentemot förbundet.

Förbundens verksamhet har i viss utsträckning finansierats med statsmedel. *Kävlingeåns vattenvårdsförbund* har t. ex. fått statsbidrag med sammanlagt cirka 145 000 kr för att upprätta en vattenvårdsplan för Kävlingeån. *Dalslands kanals vattenvårdsförbund* har fått bidrag från länsstyrelsen för vissa intensivundersökningar. Verksamheten i *Ljusnan-Voxnans vattenvårdsförbund* synes i viss utsträckning finansieras med regleringsavgiftsmedel. Det normala är emellertid att medlemmarna själva får svara för kostnaderna. Fördelningsgrunderna anges vanligen i stadgarna. Ofta fastställs ett andels- eller rösttal som ligger till grund för både utdebitering och rösträtt vid förbundsstämma.

Varje medlem i förbund tillhörande *samarbetsgruppen* skall enligt de allmänna förbundsstadgarna årligen betala dels en fast medlemsavgift och dels en rörlig avgift (serviceavgift) för att bestrida förbundets kostnader för beslutade arbeten. Den rörliga avgiften bestäms efter fördelningstal. Detta fastställs på så sätt att varje medlem först påförs fördelningstalet 1. Medlem som regelbundet beräknas åstadkomma vattenförening eller eljest påverkar eller är beroende av vattensystemet påförs därutöver ytterligare fördelningstal. Det maximala antalet enheter kan variera inom de olika förbunden men

skall alltid anges i stadgarna. Liknande system tillämpas i *Gästriklands vattenvårdsförening* samt i *Ljusnan-Voxnans* och *Övre Mörrumsåns vattenvårdsförbund* med det undantaget att någon fast avgift inte förekommer. *Tidans vattenvårdsförbund* upplyser att kommunernas delaktighetstal har bestämts någorlunda efter invånarantalet och industriernas efter en skönmässig bedömning av föreningens mängden.

I *Kävlingeåns vattenvårdsförbund* grundas fördelningstalen enligt stadgarna på medlemsförening av vattensystemet mätt i person-ekvivalenter enligt tabell 2.

Medlem som inte förener vattendraget påförs fördelningstalet 1. Enligt stadgarna kan förbundsstämman besluta om andra fördelningsgrunder. För sådant beslut krävs kvalificerad majoritet.

Mera komplicerade beräkningsgrunder har fått tillgripas i sådana fall där verksamheten inte omfattar bara recipientkontroll och liknande åtgärder utan också rensningsarbeten i vattendrag som tillförs kommunalt och industriellt avloppsvatten. I *Vegeåns vattendragsförbund*, där medlemmarna utgörs av kommuner och vissa större industrier samt torrlägningsföretag, beräknas den fasta medlemsavgiften så att de båda förstnämnda grupperna betalar 1/3 öre per avledd m³ vatten jämte 8 öre per kg BS 7 i utsläppt vatten medan varje torrlägningsföretag erlägger dels 50 kr dels 3 öre per m dike (huvudavlopp). Beträffande de särskilda

Tabell 2. Fördelningstal i Kävlingeåns vattenvårdsförbund.

Förening i person-ekvivalenter	Fördelningstal
Mindre än 1 000	1
1 000– 2 000	2
2 000– 3 000	3
3 000– 4 000	4
4 000– 5 000	5
5 000– 10 000	6
10 000– 15 000	7
15 000– 20 000	8
Större än 20 000	9

kostnaderna för underhåll – bottenrensning och vegetationsbekämpning – svarar torrlägningsintressenterna för ett grundbelopp, motsvarande beräknat underhåll för ett av avloppsutsläpp helt opåverkat vattendrag. Återstående underhållskostnad fördelas i proportion till den fosformängd som varje medlem släpper ut. Spillvattenintressenternas andel är omkring 50 %.

Kostnaderna för de rensningsåtgärder som utförs inom *Sagåns* och *Sävjaåns vattendragsförbund* täcks dels genom bidrag från kommuner som släpper ut avloppsvatten i vattendragen, dels genom medlemsavgifter. Bidraget från kommunerna – som alltså inte är medlemmar i förbunden – grundas på den s. k. fosforprincipen, vilket innebär att hela underhållskostnaden fördelas mellan torrlägnings- och avloppsintressena på grundval av den mängd fosfor som tillförs vattendragen via dräneringsvatten respektive avloppsutsläpp. Kommunernas bidrag bestäms med hänsyn inte bara till utsläpp från de allmänna avloppsanläggningarna utan också till enskilda avloppsutsläpp. De kostnader som belöper på torrlägningsintresset fördelas mellan medlemsföretagen efter andelstal som i princip är proportionella mot bottenytan i företagens del av vattenområdet men som i viss mån jämkas med hänsyn till den högre specifika kostnaden i smalare vattendrag. Inom företagen fördelas kostnaden mellan deltagarna efter de andelstal som fastställts enligt VL.

Det kan tilläggas att kommunala bidrag till underhållet av Sävjaån utgår enligt överenskommelse som träffats mellan Sävjaåns vattendragsförbund och berörda kommuner. I Sagån har någon liknande överenskommelse inte kunnat träffas. Två torrlägningsföretag i Sagån har därför väckt talan mot Sala kommun med yrkande om ersättning för skada till följd av avloppsutsläpp i ån. Vattendomstolen fann i dom den 5 februari 1970 att kommunen, som medgivit viss ersättningsskyldighet, borde delta i underhållskostnaderna och att ersättningsskyldigheten borde bestämmas efter en skälighetsuppskattning, grundad på en översiktlig

bedömning av de delvis osäkra faktorer som var tillgängliga i målet. Från denna utgångspunkt ålade vattendomstolen kommunen att betala skadestånd med belopp som översteg vad kommunen hade medgivit samt ersättning för motpartens rättegångskostnader. Vattenöverdomstolen, dit talan fullföljdes, ansåg i dom den 6 juli 1971 att torrlägningsföretagen inte mot kommunens bestridande hade visat att de lidit skada på grund av avloppsutsläppet i större omfattning än den kommunen hade medgett att utge ersättning för. Kommunen befriades också från skyldigheten att utge ersättning för företagens kostnader i vattendomstolen och tillerkändes i stället själv ersättning för sina egna kostnader där och i vattenöverdomstolen. Målet är nu (maj 1973) beroende på högsta domstolens prövning.

1.4 Organisation och inre rättsförhållanden

Som redan framgått regleras förbundens organisation och inre rättsförhållanden i stadgar som medlemmarna har antagit. Förvaltningsuppgifterna fördelas så att medlemmarna på stämma beslutar i frågor som är grundläggande för förbundet och dess verksamhet medan de löpande angelägenheterna sköts av förbundets styrelse eller av ett inom styrelsen utsett arbetsutskott. Funktionärerna biträds ibland i det löpande administrativa arbetet av förbundets konsultföretag eller av närstående kommunala förvaltningar. Heltidsanställd personal saknas. Styrelsens förvaltning och förbundets räkenskaper granskas av revisorer som medlemmarna utser.

Ordinarie förbundsstämma hålls alltid årligen. Stadgarna brukar utförligt ange hur kallelse skall ske och vilka ärenden som skall behandlas på stämman. Extra förbundsstämma kan hållas på initiativ av styrelse, revisorer eller en minoritet bland medlemmarna.

I fråga om beslut vid förbundsstämma gäller genomgående som huvudregel ett krav på enkel majoritet, räknat efter fördelnings- eller rösttal. Vid lika antal röster har ordföranden utslagsröst utom vid val, som

avgörs genom lottning. Beslut om stadgeändring eller om förbundsupplösning skall vanligen fattas på två på varandra följande stämmor, varav den ena skall vara årsstämma. Alla medlemmar har i princip rätt att vid förbundsstämma delta i förhandlingarna och utöva rösträtt. Vid stämma med *Gästriklands vattenvårdsförening* och *Ljusnan-Voxnans vattenvårdsförbund* förutsätts för rösträtt att debiterade och till betalning förfallna medlemsavgifter har betalats. Enligt de allmänna stadgarna för *samarbetsgruppen* har naturvårdsdirektören, länsläkaren, länsveterinären, lantbruksdirektören och fiskerikonsulenten i län, vari vattensystemet ingår, rätt att närvara vid förbundsmötet och få sin mening antecknad i protokollet.

Vad sedan gäller styrelsens sammansättning och funktioner kan till en början konstateras att antalet styrelseledamöter varierar i de olika förbunden. Ett vanligt antal är nio. För giltigt beslut krävs dock vanligen inte att alla ledamöter är närvarande. I några fall tillförsäkras kommunerna, ibland också industrierna, viss representation i styrelsen genom uttryckliga bestämmelser i stadgarna. I styrelsen för *Övre Mörrumsåns och Kävlingeåns vattenvårdsförbund* utser länsstyrelsen en ledamot. Omröstning inom styrelse sker regelmässigt efter huvudtal med utslagsröst för ordföranden utom vid val, då lottning skall ske. Stadgarna brukar inte innehålla förbud för styrelseledamot att delta i behandlingen av ärende där han har intressen som strider mot förbundets. Styrelsen är behörig att företräda förbundet i förhållande till tredje man och har oftast rätt att utse firmatecknare. I styrelsen för *Vegeåns vattendragsförbund* liksom i styrelsens arbetsutskott ingår som adjungerade ledamöter naturvårdsdirektörerna i de båda skånelänen samt en representant för vardera lantbruksnämnden.

I fråga om det ekonomiska ansvaret föreskrivs i *samarbetsgruppens* stadgar att för förbundets förbindelser häftar bara förbundets tillgångar, förfallna men ej betalda avgifter inräknade. Medlem svarar för sin del av förbundets stadgeenligt beslutade förplik-

telser och kostnader i överensstämmelse med fördelningsplanen. Medlem som utträtt eller uteslutits ur förbundet saknar rätt till förbundets tillgångar. Vid förbundets upplösning fördelas förbundets tillgångar mellan medlemmarna efter de fördelningstal som gäller vid upplösningstillfället. Liknande bestämmelser finns i stadgarna för bl. a. *Ljusnan-Voxnans* och *Kävlingeåns vattenvårdsförbund*.

De flesta vattendrags- och vattenvårdsförbunden har bildats under de senaste två decennierna. Denna period kännetecknas av successivt förstärkta samhällsinsatser på miljövårdens och vattenvårdens områden i form av lagstiftning, organisatoriska förändringar och ekonomiska stödåtgärder.

Vad först gäller lagstiftningsåtgärderna har tillkomsten år 1969 av miljöskyddslagen (1969:387) – i fortsättningen förkortad ML – inneburit ett betydelsefullt led i kampen mot vattenföroreningarna. Lagen uppställer ett principiellt förbud mot miljöfarlig verksamhet i form av utsläpp av avloppsvatten och ger det allmänna möjlighet att utöva en effektiv kontroll och att aktivt medverka till att störningar bl. a. i form av vattenförorening förebyggs.

De organisatoriska förändringarna har framför allt berört den centrala och regionala myndighetsutövningen. En omfattande administration har byggts upp med koncessionsnämnden för miljöskydd och statens naturvårdsverk som centrala myndigheter. Koncessionsnämnden prövar tillåtligheten enligt ML av avloppsutsläpp från kommuner, industrier och andra anläggningar. Naturvårdsverket har planerande, ledande och samordnande tillsynsuppgifter men kan också ge dispens från eljest föreliggande skyldighet att söka tillstånd enligt ML. På det regionala planet har länsstyrelsernas resurser

förstärkts. De tidigare distriktsingenjörerna för vatten och avlopp, som senare kallades länsingenjörer och som administrativt lydde under väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, har inordnats i länsstyrelserna. Länsingenjörskontoren har sedermera gått upp i länsstyrelsernas naturvårdsenheter, vilka utövar länsstyrelsernas tillsynsbefogenheter enligt ML. Enheterna som i sin tur inordnats i länsstyrelsernas planeringsavdelningar leds av naturvårdsdirektörer, vilka ofta tidigare uppehållit befattningar som länsingenjörer. Länsstyrelserna fastställer kontrollprogram och har fr. o. m. 1972 övertagit naturvårdsverkets prövning av ärenden om bl. a. avloppsutsläpp från mindre tätorter. På det lokala planet åvilar ansvaret för miljövårdsfrågor liksom tidigare olika kommunala organ, främst hälsovårdsnämnderna. Utvecklingen kan för statsverkets del belysas med sammanställningen tabell 3 (jfr prop. 1972:1 bil. 1 s. 8).

Tabell 3. Antalet anställda vid statliga miljö-
vårdsmyndigheter.

	1967/68	1972/73
Statens naturvårdsverk	110	330
Koncessionsnämnden för miljöskydd	–	14
Länsstyrelsernas naturvårdsenheter	160	290
	270	634

De ekonomiska stödåtgärderna har i första hand haft formen av statsbidrag till kommunala reningsverk och till industriernas reningsåtgärder.

Ramen för statsbidrag till kommunala reningsverk har höjts från 40 milj. kr för budgetåret 1968/69 till 60 milj. kr för 1970/71, 84 milj. kr för 1971/72 och 130 milj. kr för 1972/73. För budgetåret 1973/74 upptas i 1973 års statsverksproposition (prop. 1973:1 bil. 11 s. 144) ett förslagsanslag på 255 milj. kr. Bidrag utgår normalt med lägst 30 % och högst 50 % av kostnaden. För att ytterligare arbetstillfällen skulle skapas har emellertid statsbidragen tillfälligt höjts till 75 % för två olika perioder, nämligen dels den 1 november 1971—den 30 april 1972, dels den 1 september 1972—den 30 april 1973. För förstnämnda tid beviljades 365 milj. kr i förhöjda bidrag, vilket innebar att utbyggnaden av ett stort antal reningsverk tidigare lades betydligt. För den senare perioden beräknades 100 milj. kr för förhöjda statsbidrag utöver den tidigare beslutade bidragsramen.

I fråga om industriernas reningsåtgärder har särskilda statsbidrag på 50 milj. kr under en femårsperiod ställts till den äldre industrins förfogande för att möjliggöra en snabb utbyggnad av erforderliga reningsanordningar. Bidrag utgår normalt med belopp som motsvarar högst 25 % av godkänt bidragsunderlag men får i princip inte överstiga 2,5 milj. kr för en och samma anläggning. För större delen av budgetåret 1971/72 har funnits möjligheter till bidragsgivning motsvarande högst 75 % av bidragsunderlaget. Även för större delen av budgetåret 1972/73 har förhöjda bidrag kunnat fastställas, dock högst till 50 % av bidragsunderlaget. Sammanlagt beräknas möjligheterna till förhöjda bidrag till industrins miljövårdsinvesteringar komma att medföra extra statsutgifter på ca 500 milj. kr. Avskrivningsmöjligheterna för miljövårdsanordningar inom industrin har också förbättrats.

Den skärpta lagstiftningen i förening med de ekonomiska stödåtgärderna har förmått kommuner och industrier att vidta alltmer

långtgående reningsåtgärder. T. o. m. november 1972 hade koncessionsnämnden för miljöskydd och naturvårdsverket sammanlagt fått in mer än 1 700 ärenden rörande tillståndsprövning av verksamhet som kan medföra vatten- eller luftföroreningar eller andra störningar. Av dessa har drygt 700 ärenden kommit in efter den 30 november 1971. Denna uppgift pekar i sin mån på att den under senare år allt intensivare utbyggnaden av kommunala avloppsreningsverk har fortsatt. Endast omkring 8 % av avloppsvattnet från tätortsbebyggelsen går nu helt orenat ut i vattendragen. Målet är att alla svenska tätorter skall ha en tillfredsställande avloppsrening senast år 1975. De betydande satsningar som görs på industrisidan hänför sig främst till skogsindustrin och metallindustrin.

På jordbrukssidan har statsmakterna efter beslut vid 1972 års vårriksdag ställt medel till förfogande för statsbidrag till miljövårdande åtgärder inom jordbruks- och trädgårdsföretag. Möjligheten till bidrag står öppen under tiden den 1 juli 1972—den 30 juni 1977. För budgetåret 1972/73 kan enligt uppgift från lantbruksstyrelsen 3,5 milj. kr väntas bli tagna i anspråk.

Bland de statliga insatserna på vattenvårdens område bör slutligen också nämnas de statsbidrag som beviljats för restaurering av sjöar och vattendrag. Sedan 1969 har fram till 1972 statsbidrag för detta ändamål beviljats med 1,8 milj. kr. För vart och ett av budgetåren 1972/73 och 1973/74 har 4 milj. kr beräknats som ett gemensamt anslag för utredningar på miljövårdsområdet, främst för vattenvårdsfrågor, och för restaurering av vattenområden.

I flera europeiska länder finns det i lag reglerade former för samverkan mellan de olika intressen som kan vara knutna till ett vattenområde.

I *Förbundsrepubliken Tyskland* kan särskilda sammanslutningar mellan intressenterna bildas enligt en lag från 1937 (*Wasserverbandgesetz*). Dessa sammanslutningar, här kallade vattenförbund, kan bildas för i stort sett alla åtgärder med vattenrättslig anknytning såsom vattenreglering, kraftproduktion, farleds- och flottningsarbeten, vattenförsörjning osv. där åtgärderna är av gemensamt intresse för kommuner, industrier, markägare m. fl. Enligt uppgift finns det omkring 16 000 vattenförbund, av vilka de flesta torde vara jämförbara med våra diknings- och invallningsföretag. En allt vanligare arbetsuppgift för vattenförbunden synes vara kontroll av vattenområdenas föroreningsgrad. Förbunden kan också svara för sådana åtgärder som det enligt lag eller myndighets beslut åligger medlem att utföra. Ett vattenförbund kan t. ex. i en kommuns ställe svara för allmänna vattendrags skötsel och underhåll. Kostnaderna för vattenförbundens verksamhet täcks genom bidrag från medlemmarna. Kostnadsfördelningen sker i princip med utgångspunkt i de fördelar som förbundets verksamhet bereder medlemmarna och i de förpliktelser som förbundet övertagit från medlem. De västtyska vattenförbunden kan betraktas som ett slags offentligrättsliga korporationer. Statliga myndigheter har

överinseendet över förbunds bildning och förbundens löpande verksamhet. Den associationsrättsliga regleringen överensstämmer i stora drag med vad som gäller för våra vattenrättsliga samfälligheter.

Viss särslagstiftning gäller för de stora vattenförbund som är verksamma i de tätbefolkade och hårt industrialiserade områdena kring Ruhr och mellersta Rhen. Dessa förbund synes ha mycket betydande ekonomiska och tekniska resurser. De ombesörjer en omfattande kontroll av vattendragen och är huvudmän för vattenförsörjnings- och avloppsreningsanläggningar.

Den *österrikiska* vattenlagstiftningen innehåller bestämmelser om vattenförbund som företer åtskilliga likheter med de västtyska.

Efter tillkomsten år 1963 av *the Water Resources Act* finns i *England* och *Wales* 29 s. k. *River Authorities* vilka inom ett större eller flera mindre avrinningssystem svarar för en från allmän och enskild synpunkt ändamålsenlig hushållning med vattentillgångarna. Vissa särskilda organisationer har inrättats för Londonområdet. Verksamheten omfattar vattenförsörjnings- och föroreningsfrågor, torrläggning och översvämningsskydd samt fiskevård. På vattenförsörjningens område sker långsiktig planering, projektering och utförande av magasin och överledningar, hydrografiskt och meteorologiskt arbete samt tillståndsprövning och kontroll. På föroreningssidan utförs vattenundersökningar och analyser, tillståndsprövning och till-

syn, undersökning och registrering av tillfälliga utsläpp samt viss forskning. Otillåtna utsläpp beivras i sista hand genom anmälan till åtal. I fråga om torrläggning och översvämningsskydd omfattar arbetsuppgifterna huvudsakligen projektering och utförande av arbeten till skydd mot tidvatten och flöden, underhåll av vattendragen och skötsel av vissa torrläggningsföretag. Vad slutligen gäller fiskevården svarar organen för kontroll av föroreningars inverkan liksom för fiskodling och utsättning av fiskungel, fiskekortförsäljning och tillsyn. Verksamheten leds av en styrelse vari ingår representanter för lokala myndigheter, industrier, jordbrukare m. fl. Verksamheten står under viss statlig kontroll och finansieras dels genom en särskild lokal skatt, dels med avgifter för torrläggning och vattenbortledning och dels i viss omfattning med lån och statsbidrag. Samma system tillämpas med vissa organisatoriska avvikelser också i *Skottland*. Enligt ett våren 1973 föreliggande förslag, den s. k. Water Bill, skall ansvaret för hushållningen med vattentillgångarna i England och Wales övertas av ett nationellt råd och tio regionala vattenmyndigheter (Water Authorities).

Enligt *Frankrikes* nya vattenlagstiftning av år 1964 är det möjligt att bilda särskilda sammanslutningar med ansvar för vattenhushållningen inom visst avrinningsområde eller del av sådant område. Som förebild har tjänat de vattenförbund som är verksamma i Ruhrområdet. Några franska vattenförbund har dock ännu inte inrättats. Det franska systemet för hushållning med vattentillgångarna har i stället baserats på sex s. k. finansieringsbyråer, var och en verksam inom ett hushållningsdistrikt som i huvudsak omfattar ett av landets stora flodsystem. Finansieringsbyrån ger ekonomiskt stöd i form av lån eller bidrag till myndigheter och enskilda företagare som vill vidta åtgärder för att förbättra vattenförhållandena, främst reninganordningar. Verksamheten finansieras genom avgifter. Avgift kan tas ut av den som har gjort byråns insatser nödiga eller nyttiga eller som eljest har intresse av sådana insatser. Avgifterna har i praktiken drabbat

sådana företeelser som är ägnade att försämra vattenförhållandena, i första hand avloppsutsläpp och vattenbortledning. Byråernas insatser planeras i samråd med ett rådgivande organ vari centrala och lokala myndigheter samt enskilda vattenintressen är företrädna.

I de nordiska grannländerna synes lagstiftning om vattenförbund eller liknande sammanslutningar ha förts på tal bara i *Finland*. Där finns ett antal på frivillig samverkan grundade vattenskyddsföreningar vilkas verksamhet huvudsakligen omfattar recipientkontroll, forskning och intressebevakning. Flera föreningar förfogar över vattenlaboratorier och särskild expertis på vattenvårdens område. Några av laboratorierna har godkänts som allmänna vattenforskningsanstalter. Medlemmar i föreningarna är vanligen de som på ett eller annat sätt utnyttjar vattendraget eller annars har intressen knutna till detta. Vattenskyddsföreningarna har bildat ett centralförbund vilket till den år 1971 tillsatta vattenlagskommittén framfört önskemål om viss rättslig reglering av föreningarnas verksamhet. Bl. a. skulle de ges talerätt i vattenmål som berör deras verksamhetsområde. Vattenlagskommittén har funnit att det inte föreligger något behov av lagstiftning.

4.1 Historik

I svensk lag har det sedan länge uppmärksamats att det i vissa situationer kan föreligga ett behov av samverkan mellan de olika intressen som har anknytning till ett visst vattenområde. Enligt de s. k. strömrrensingsförfattningarna från 1764 och 1822 var alla rikets undersåtar skyldiga att delta i de rensningsarbeten som behövdes i strömfall, bäckar och åar för att hindra skadliga översvämningar. Strömrrensningarna hade alltså karaktären av en allmän pålaga. Bestämmelserna i ämnet upphävdes trots att de länge synes ha saknat praktisk betydelse först genom övergångsbestämmelserna till lagen (1920:459) om ändring i vissa delar av vattenlagen (1918:523). Möjligheten att tvångsvis få till stånd en samverkan mellan flera enskilda intressenter infördes för första gången i svensk rätt genom förordningen den 20 januari 1824 angående ändring eller utrivning av vattenverk som genom uppdämning skada jord eller hindra dess odling. Tvångsanslutningsprincipen utvecklades vidare i förordningen den 30 november 1841 (nr 62 s. 1) angående vissa villkor för vattenavledningar till beredande av samfällig jords odling, vari främst äsyftades större sjösänkingsföretag.

Det nu antydda regelkomplexet överarbetades under 1800-talets senare del av två kommittéer som åren 1865 och 1870 avgav förslag till ny vattenrättslagstiftning. I 1865 års förslag förekommer som en nyhet i

svensk rätt bestämmelser om samverkan mellan jordbruks- och vattenkraftintresset. Ägare såväl av jord som av vattenverk ävensom vissa andra intressenter skulle sålunda vara pliktiga att i mån av vars och ens båtnad delta i företag för vattendrags upprensning. Motsvarande bestämmelser upptogs med vissa avvikelser i 1870 års förslag. I detta hade dessutom principen om tvångsamverkan ytterligare utvecklats till att utöver företag för strömrrensning omfatta också avdikning, vattenavledning, invallning och bevattning av jord. Förslagen som omfattade både den lukrativa och den defensiva vattenrätten ledde emellertid inte till lagstiftning. Den lukrativa vattenrätten kom sedermera att regleras främst i förordningen (1880:57 s. 1) om jordägares rätt över vattnet å hans grund, den s. k. vattenrättsförordningen, och den defensiva vattenrätten i lagen (1879:29 s. 1) om dikning och annan avledning av vatten.

I den sålunda närmast före VL gällande lagstiftningen hade gemenskapen mellan olika intressen beträffande företag för vattens tillgodogörande ägnats obetydlig uppmärksamhet. Vattenrättsförordningen innehöll visserligen bestämmelser om sådan intressegemenskap såvitt gällde gemensam utbyggnad av samfällt strömfall, men saknade regler om deltagarnas inbördes ställning och om deras förhållande till tredje man. Dikningslagens bestämmelser om intressegemenskap vid företag för jords torrläggning hade

däremot i väsentliga delar samma innebörd som motsvarande regler i 7 kap. VL. I båda fallen var det dock uteslutande fråga om att ordna en samverkan mellan likartade intressen. Föreskrifter om en samverkan mellan intressen av olika natur infördes i svensk vattenrätt först genom VL. Av betydelse i detta sammanhang är främst bestämmelser rörande regleringsföretag för både kraft- och torrlägningsändamål i 3 kap. VL och de år 1941 i 8 kap. VL upptagna reglerna om samverkan mellan avlopps- och torrlägningsintressena.

4.2 Företagen enligt 3 kap. VL

Den samverkan mellan kraft- och torrlägningsintressena som åsyftas i 3 kap. VL skall i princip äga rum inom en särskild samfällighet som kallas regleringsföretag. Var och en som har nytta av regleringen från kraft- eller torrlägnings synpunkt blir medlem i företaget med skyldighet att bidra till kostnaderna för att utföra och driva regleringen i förhållande till den nytta han vinner. Förhållandet mellan de båda intressegrupperna skall vid tvist ordnas så att t. ex. kraftintresset inte får betala för att en sjö med hänsyn till torrlägningsintresset sänks till lägre nivå än som kan anses påkallat från kraftsynpunkt.

Även andra intressen än kraft- och torrlägningsintressena kan ha nytta av en vattenreglering. Förhållandena kan till en början vara sådana att regleringen blir av allmän betydelse för landet i dess helhet eller viss ort, och lagstiftaren har utgått från att staten, kommun eller landsting i en sådan situation kan anse det lämpligt att genom anslag understödja företaget. Om så sker kan anslagsgivaren enligt 3 kap. 8 § förbehålla sig rätt till delaktighet i företaget. Som grund för delaktigheten gäller anslaget storlek i förhållande till den beräknade anläggningskostnaden. Med delaktigheten följer skyldighet för anslagsgivaren att i likhet med andra deltagare i framtiden bidra till drifts- och underhållskostnaderna i proportion till den fastställda andelen i företaget. Anslagsgivaren får i samma mån rösträtt vid samman-

träde angående företagets angelägenheter.

Om en vattenreglering visar sig vara till stadigvarande nytta för allmän hamn eller annan allmän farled eller för ett avloppsföretag kan anläggningens ägare med stöd av 3 kap. 9 § förpliktas bidra till kostnaderna för att utföra vattenregleringen, däremot inte till drifts- och underhållskostnaderna. Härvid förutsätts att den vunna nyttan kan uppskattas till visst penningbelopp och att den kan påvisas med stöd av vunnen erfarenhet om redan inträdda förhållanden. Bidragsskyldigheten får aldrig sättas högre än som motiveras genom en verklig och påtaglig fördel. Bidraget skall stå i relation till bidragsgivarens i pengar uppskattade nytta av regleringen och får inte utgöra större del av denna nytta än som motsvarar förhållandet mellan regleringsföretagets anläggningskostnad och dess nytta för delägarna. Det på detta sätt beräknade beloppet utgör den övre gränsen för bidraget, vars storlek bestäms av vattendomstolen med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall. Att en anläggningsägare får betala bidrag enligt 3 kap. 9 § medför — i motsats till anslag enligt 3 kap. 8 § — inte någon rätt för honom att bli medlem i regleringsföretaget. Han ådrar sig å andra sidan inte heller någon skyldighet att ta del i de framtida drifts- och underhållskostnaderna.

I 3 kap. meddelas bestämmelser — som i stor utsträckning är tvingande — om regleringssamfällighetens organisation (3 kap. 12–25 §§). Dessa bestämmelser är med smärre avvikelser tillämpliga vare sig regleringen sker med eller utan tvångsdelaktighet (jfr 3 kap. 27 §). Lagen förutsätter för tillkomsten av en regleringssamfällighet att laga tillstånd föreligger till sådan reglering som avses i 3 kap. Därefter skall medlemmarna anta stadgar för företaget och utse styrelse. Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer kan utse en ledamot i styrelse för regleringsföretag som är av betydelse från allmän synpunkt. Stadgarna skall granskas och fastställas av länsstyrelsen, innan de blir gällande. Anmälan av val av styrelse och om ändring i styrelsens samman-

sättning skall göras hos länsstyrelsen. Sedan styrelse utsetts och stadgar antagits utgör regleringsföretaget ett från de enskilda medlemmarna skilt rättssubjekt och kan i egenkap av juridisk person inneha egen förmögenhet, genom styrelsen föra talan vid domstol osv. (jfr af Klintberg Om byggande i vatten s. 216 m).

Styrelsen skall sköta företags angelägenheter i enlighet med stadgarna och medlemmarnas beslut, såvida inte beslutet strider mot stadgarna eller mot lag. Styrelsen kan själv eller genom ombud företråda medlemmarna i allt som rör företaget. Om annat inte har föreskrivits i stadgarna gäller som styrelsens beslut den mening som får de flesta rösterna på styrelsesammanträde. Vid lika röstetal gäller den mening som biträds av ordföranden.

Uttaxering av medlemmarnas bidrag till företaget sker — om annat inte bestämts i stadgarna — genom att styrelsen uppräftar debiteringslängd och lägger fram denna vid sammanträde med medlemmarna. I längden anges det belopp som skall uttaxeras, vad som därav belöper på varje medlem och tiden för inbetalningen. Anser medlem att den i längden verkställda fördelningen inte överensstämmer med lag, kan han vid allmän domstol väcka talan om rättelse. Debiteringsbeslut som inte klandras kan verkställas såsom lagakraftvunnen dom.

Medlemmarnas rätt att besluta om företags angelägenheter utövas på sammanträde, vid vilket varje medlem har rösträtt efter det andelstal som bestämmer hans skyldighet att delta i kostnaderna för företaget. Medlem som inte har betalat förfallet bidrag får inte utöva sin rösträtt förrän betalning skett. Ingen får rösta för mer än en femtedel av summan av de andelstal som är företrädade på sammanträdet. Om annat inte följer av stadgarna gäller som sammanträdet beslut den mening som har fått högsta röstetalet. Vid lika röstetal avgörs val genom lottning. I andra frågor gäller den mening som biträds av de flesta röstande eller, vid lika antal röstande, av ordföranden vid sammanträdet. Anser medlem att beslut som fattats på

sammanträde inte har tillkommit i behörig ordning eller att det eljest strider mot lag eller författning eller mot stadgarna, kan han klandra beslutet vid allmän domstol.

4.3 Företagen enligt 8 kap. VL

I 8 kap. 20—24 §§ VL ges bestämmelser dels om en avloppsintressents rätt och skyldighet att leda avloppsvatten till en ledning som är avsedd för torrläggning av mark, dels om en torrläggningsintressents rätt och skyldighet att utnyttja avloppsledning och dels om hur kostnaden för gemensamma ledningar skall fördelas mellan de båda intressegrupperna. Av förarbetena framgår att dessa regler har tillkommit mot bakgrund framför allt av det förhållandet att avloppsvatten från samhällen och inrättningar tillförs öppna diken eller kanaler som ingår i torrläggningsföretag (NJA II 1942 s. 63). Det bör redan här framhållas att bestämmelserna inte torde vara tillämpliga när avloppsvatten släpps ut i sjöar och vattendrag som omfattas av vattenavledningsföretag.

Frågorna om anslutningsrätt och anslutningstvång har väsentligen gjorts beroende av en lämplighets- eller skälighetsprövning. Vad kostnadsfördelningen beträffar är utgångspunkten som nyss antytts att kostnaden för en gemensam ledning i första hand skall fördelas mellan avloppsintresset och torrläggningsintresset. Anläggningskostnaden fördelas enligt huvudregeln med hänsyn till mängden och beskaffenheten av det vatten som avleds av en eller flera avloppsintressenter, å ena, och av en eller flera torrläggningsintressenter, å andra sidan. Om avloppsvattnet medför att ledningen måste utföras på visst sätt och därigenom vällar ökade kostnader, skall ökningen i princip drabba avloppsintresset ensamt, eftersom den förorsakas av avloppsvattnets beskaffenhet. Om den kostnad för skötsel och underhåll som eljest skulle vila på torrläggningsintresset minskas, t. ex. genom att ledningen görs täckt i stället för öppen, kan emellertid torrläggningsintresset få bära skälig andel av ökningen i anläggningskostnad (NJA II 1942

s. 67). Ingen av de båda intressegrupperna är skyldig att bidra med större belopp än som skulle motsvara kostnaden för särskild ledning eller kan anses rimligt med hänsyn till gruppens nytta av det gemensamma företaget. Motsvarande grunder gäller beträffande fördelningen av kostnaderna för den gemensamma ledningens skötsel och underhåll. I förarbetena har anmärkts att eventuella rensningskostnader många gånger torde förmedlas enbart av avloppsvattnets beskaffenhet och att i sådana fall avloppsintresset ensamt bör få vidkännas dessa kostnader (NJA II 1942 s. 67). Det har ansetts ligga i sakens natur att den andel som belöper på avloppsintresset bör fördelas enligt de grunder som gäller för vanlig avloppsledning och någon särskild bestämmelse i ämnet har inte meddelats. Däremot har det befunnits lämpligt att beträffande den inbördes fördelningen mellan torrlägningsintressenterna i 8 kap. 23 § erinra om bestämmelserna i 7 kap. angående dikningsamfällighet.

Tillkomsten av ett kombinerat avlopps- och torrlägningsföretag medför — i motsats till vad som gäller kombinerade vattenregleringsföretag — inte att en samfällighet måste bildas för att sköta företagens angelägenheter. Lagen utgår från att avloppsledningen ingår i en allmän vatten- och avloppsanläggning och från att anläggningens huvudman i allmänhet skall ha hand om det gemensamma företagens angelägenheter (8 kap. 38 § jfr 8 kap. 4 § sista stycket). Om så inte är fallet skall det emellertid bildas en samfällighet med styrelse och — eventuellt — stadgar av ungefär samma slag som ett regleringsföretag (8 kap. 38 § andra stycket jfr 39—44 §§).

5.1 Översikt

Sedan mitten av 1950-talet har tid efter annan röster höjts för särskild lagstiftning om de s. k. vattenvårdsförbunden, ofta under åberopande av förhållandena utomlands. I direktiven för vattenvårdskommittén (se 1954 års riksdagsberättelse s. 197 ff) anförde föredragande statsrådet bl. a. att det torde vara tänkbart att — såsom i viss utsträckning skett i Västtyskland och England — särskilda sammanslutningar bildades med uppgift att i fråga om visst vattenområde planlägga, samordna och utföra erforderliga åtgärder för rening. En sådan sammanslutning skulle kunna ha rätt att uppbära avgifter från samhällen, industrier m. fl. som medverkar till vattenförening eller att efter skälig fördelning kräva bidrag till kostnaderna från de olika intressenterna i sammanslutningen. Om utredningen skulle visa att sammanslutningar av angiven art lämpligen borde bildas, hade de sakkunniga att i första hand undersöka möjligheten att bilda dem på frivillig väg. Vattenvårdskommittén som behandlade frågan i sitt slutbetänkande Vattenvårdens organisation m. m. (SOU 1964:60), fann emellertid att det saknades tillräcklig anledning till lagstiftning. Motsatt uppfattning hävdades i ett särskilt yttrande till betänkandet.

Av den proposition (1965:97) som lades fram med anledning av betänkandet framgår

att flertalet remissinstanser anslöt sig till uppfattningen att det behövdes lagstiftning om vattenvårdsförbunden. Departementschefen tog själv inte ställning i frågan. Med anledning av väckta motioner ansåg sig riksdagen dock kunna förutsätta att Kungl. Maj:t lät utreda saken när förhållandena påkallade det (JoU 1965:16, rskr 255). Vid 1965 års riksdag avslogs fristående motionsyrkanden angående skyndsamt utredning om vattenvårdssammanslutningarnas framtida organisation och ställning samt om bidrag till dessa sammanslutningars verksamhet (mot. II:153, SU 6). Yrkandet om bidrag upprepades utan framgång vid 1966 års riksdag (motion II:536, SU 6). År 1967 begärde riksdagen emellertid skyndsamt utredning av lagstiftningsfrågan (3LU 32, rskr 218). Riksdagens önskemål har tillgodosetts genom vattenlagsutredningens direktiv. Kungl. Maj:t har vidare i enlighet med beslut vid 1971 års riksdag (JoU 17, rskr 67) förordnat att motion 1971:414 jämte utskottsutlåtandet skulle överlämnas till vattenlagsutredningen för övervägande i vad avsåg frågan om kostnadsansvaret vid skötsel och vård av vattendragen. Så har skett genom Kungl. brev den 23 april 1971 till utredningen.

De nu aktuella frågeställningarna har berörts också i vissa utredningssammanhang utan att leda till direkta förslag. I ett av synförrättnings-sakkunniga den 25 juni

1964 avgivet betänkande (stencil Jo 1964:4) framhölls att vattenhushållnings- och föroreningsfrågorna kunde bõra lösas samtidigt för ett helt vattendrag, vare sig det skedde i statlig eller kommunal regi, genom större samorganisationer av markägare eller genom kombinationer av dessa eller andra alternativ. I Emåutredningens slutrapport, dagtecknad i mars 1966, framfördes tanken på en enhetlig organisation för rationell användning och vård av landets vattentillgångar i huvudsak baserad på det engelska systemet med River Authorities. Av immissionssakkunnigas betänkande Luftförorening, buller och andra immissioner (SOU 1966:65 s. 236) framgår att de sakkunniga har övervägt ett uppslag att låta vatten- och luftvårdsförbund svara för viss tillsyn över föroreningsförhållandena.

I betänkandet Vattenlagens torrläggningsbestämmelser (SOU 1968:51) har utredningsmannen berört möjligheten att införa delaktighet i diken och andra anläggningar för alla som faktiskt drar nytta av dessa, eventuellt inom ramen för någon form av vattendragsförbund (bet. s. 30). I ett annat sammanhang (bet. s. 109) konstaterar utredningsmannen att det vid skilda tillfällen har framhållits att det vore mest rationellt att kunna i ett sammanhang samordna samtliga såväl defensiva som lukrativa vattenföretag inom ett nederbördsområde. Starka skäl talar enligt utredningsmannen för att en lämplig generell samordning mellan torrläggningsföretagen inbördes samt mellan dessa företag å ena och andra vattenintressenter å andra sidan skulle kunna vinnas inom ramen för vattendragsförbund. Han har emellertid ansett det falla utom ramen för sina direktiv att lägga fram förslag i detta omfattande ämne. I flera remissyttranden har ställningstagandet beklagats och krav på utredning av frågan framförts.

Slutligen bör återges ett uttalande i civildepartementets rapport Hushållning med mark och vatten (SOU 1971:75 s. 89). Enligt uttalandet är det önskvärt att t. ex. vattenvårdsförbunden ges förbättrade möjligheter att verkställa genomförd planering för att

skapa förutsättningar för en rationell vattenvård. Möjligheterna för detta anses bõra utredas så snart som möjligt genom vattentagsutredningens försorg. I anslutning till detta uttalande framhåller vetenskapsakademien i sitt yttrande över rapporten att vattenvårdsförbunden måste ges förbättrade möjligheter att verka, om vattensystemen skall kunna betraktas som funktionella helheter och därigenom erhålla rationell vård. Vattenvärnet uttalar i sitt yttrande att det borde finnas ett vattenvårdsförbund i varje flodområde av betydelse för att tjäna som instrument för en aktiv vattenvård i samförstånd mellan olika användare av vatten inom avrinningsområdet och de myndigheter som handlägger frågor om vatten och vattenvård.

Vattentagsutredningen redogör i de följande avsnitten närmare för de viktigare uttalandena i lagstiftningsfrågan.

5.2 Vattenvårdskommittén

Efter en redogörelse för de utländska förhållandena och de i Sverige verksamma förbunden anför kommitténs majoritet följande angående värdet och behovet för svensk del av sådana sammanslutningar som vattenvårdsförbund (SOU 1964:60 s. 46 f).

Det undersökningsmaterial som framskaffas, bearbetas och offentliggöres av förbunden har stort intresse för allmänheten, kommunerna och industrierna inom vederbörande vattenområde 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 föreningsförhållandena 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 att i förevarande sammanhang tvinga någon att delta i ett samarbete, till vilket han

ställer sig ovillig, ter sig mycket tvelaktigt.

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 föreningsärenden 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.

Minoriteten, dåvarande distriktsingenjören för vatten och avlopp Ossian Svensson, utvecklar sin mening på följande sätt (bet. s. 62 ff).

Beträffande frågan om vattenvårdsförbund 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 måst 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 vatten-

område 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 realiseras genom att en landsomfattande vattendragsinventering utföres, på grundval av vilken saneringsplaner för de olika vattendragen uppställas. Det kan icke 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.

5.3 1967 års riksdag

Vid 1967 års riksdag togs frågan om vattenvårdsförbunden upp i två olika motionspar, I:450 och II:814 samt I:638 och II:576. I de båda förstnämnda motionerna yrkades att riksdagen skulle begära utredning av lagstiftningsfrågan. Motionärerna åberopade i huvudsak att det visat sig svårt att bilda nya förbund och att de existerande förbunden hämmats i sin verksamhet på grund av bristen på normerande regler. De pekade också på de problem som uppstår genom att avlopp från tätbebyggelse i ökad omfattning tillförs dikessystem som förvaltas av torrlägg-

ningsföretag. I motionerna I:638 och II:576 yrkades utredning rörande vattenvårdsförbundens organisation och uppgift samt formerna för statligt stöd till förbunden. Motionärerna framhöll bl. a. att förbunden utfört ett värdefullt och intensivt arbete på vattenvårdens område men att de saknade tillräckliga ekonomiska resurser. Eftersom vattendragen utnyttjas också t. ex. för bad eller fiske var det oskäligt att alla kostnader för vattenvårdsförbundens verksamhet lades på ett fåtal kommuner eller industrier. Statsbidrag skulle kunna ge förbunden nödvändiga ekonomiska resurser men också stimulera medlemmarna till fortsatta insatser.

Motionerna behandlades av tredje lagutskottet som inhämtade yttranden från vattenöverdomstolen, statens vatteninspektion, Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet och Sveriges industriförbund. Vattenöverdomstolen och de båda kommunala intresseorganisationerna tillstyrkte utredning. Vatteninspektionen ville för sin del inte motsätta sig den ytterligare belysning av frågan som kanske kunde vinnas genom förnyad utredning. Industriförbundet, som ansåg att vattenvårdsförbunden borde vara frivilliga, privata sammanslutningar, avstyrkte motionsyrkandena.

Utskottet konstaterar till en början att det då föreliggande förslaget till ny miljövårdsorganisation kan väntas medföra viss förbättring inom vattenområdet. Lokalt torde detta komma att märkas mest i fråga om tillsynen men knappast i någon större utsträckning beträffande sådana direkt vattenvårdande uppgifter som vattenvårdsförbunden har påtagit sig. Förbunden kommer därför att allt framgent vid sidan av den nya lokala organisationen ha väsentliga uppgifter att fylla. Utskottet yttrar därefter följande.

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 för-

bundet. 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 VL och lagen om enskilda vägar. Även frågan om statligt stöd till sammanslutningarna bör övervägas liksom övriga frågor som har samband med vattenvårdsförbundens uppgifter, organisation och ekonomi.

5.4 Vattenlagsutredningens direktiv

I fråga om vattenvårdsförbunden innehåller utredningens direktiv följande uttalande (jfr 1969 års riksdagsberättelse s. 83 f).

I Sverige finns ett femtontal vattenvårdsförbund med uppgift att främja vattenvården inom visst vattensystem. Sammanslutningarna har tillkommit på frivillighetens väg, i flertalet fall på initiativ eller under medverkan av länsstyrelse. Avsaknaden av lagstiftning på området har ansetts bidra till att förbunden inte alltid kan utöva sin verksamhet på effektivaste sätt. Riksdagen har därför funnit att frågan om lagstiftning beträffande vattenvårdsförbunden bör närmare övervägas (3LU 1967:32, rskr 218). Sedan riksdagen uttalade sig har frågan om vattenförorening och tillsynen däröver ingående behandlats i

förslaget om skydd mot miljöfarlig verksamhet. Med hänsyn till de förslag som därvid lagts fram och till den pågående successiva förstärkningen av den regionala vattenvårdsorganisationen minskar tyngden i kravet på lagstiftning i fråga om vattenvårdsförbunden. Man bör emellertid ändå inte avstå från att närmare utreda frågan om lagstiftning för vattenvårdsförbunden och i samband därmed frågan om eventuell samordning eller samverkan mellan förbunden och den statliga miljövårdsorganisationen. Dessa överväganden bör lämpligen göras i detta sammanhang.

5.5 1971 års riksdag

I motion 1971:414 har hemställts om tilläggsdirektiv för vattenlagsutredningen angående en skyndsamt utredning av kostnadsansvaret vid skötsel och vård av vattendrag. Motiveringen kan sammanfattas på följande sätt.

Åtgärder för att begränsa avloppsutsläpp och tillförseln av näringsämnen i vattendragen är av avgörande betydelse från vattenvårdssynpunkt. I dagens läge är emellertid sådana åtgärder bara förebyggande och de har dessutom begränsad effekt. Från vattenvårdssynpunkt är det lika betänkligt att vattendragen växer igen och slammar upp. Detta måste motverkas genom direkta åtgärder för underhåll och rekonstruktion av vattendragen i form av upprensningar, vegetationsbekämpning och liknande, och det är ett mycket starkt samhällsintresse att sådana åtgärder kommer till stånd.

Åtgärder för vattendragens skötsel och underhåll är f. n. en angelägenhet enbart för ägarna av den mark som kan beräknas ha torrlägningsbåtad av arbetena. Den ekonomiska nyttan av en torrlägningsåtgärd är emellertid av helt underordnad betydelse om man jämför med vattendragens värde från allmän synpunkt som recipienter för avloppsvatten, ytvattentäkter, rekreationsobjekt eller över huvud taget från allmän naturvårdssynpunkt. Verkställda undersökningar visar att avloppsutsläppen vållar huvudparten av den igenväxning, uppslamning och förändring i övrigt som sker i vattendragen.

Torrlägningsintressenternas enda möjlighet att tvinga övriga intressenter att delta i underhållskostnaderna är f. n. att föra ersättningstalan mot avloppsintressenterna. Utsiktorna till framgång är dock begränsade, och torrlägningsföretagen har därför med hänsyn till risken att få svara för rättegångskostnaderna i allmänhet avstått från rättegång. Situationen är även bortsett från avloppssläppen på många håll sådan att skötseln av vattendragen eftersätts. Flera skäl bidrar till detta. VL:s regler är i olika hänseenden otidsenliga. Båtnadsbegreppet svarar inte mot de faktiska förhållandena i vattendragen, och prövningsförfarandet är oftast komplicerat och dyrbart. Nya företag kommer därför numera knappast till stånd. Härtill bidrar också utvecklingen inom jordbruksnäringen. De existerande företagen brottas med ekonomiska svårigheter, intresset för rensningsåtgärder minskar mycket starkt och en stor del av företagen torde sakna fungerande styrelse. Detta leder inte bara till att vattendragen växer igen och slammas upp utan också till att närliggande avrinningsområden försumpas.

För motionärerna framstår det som ett självklart och mycket starkt samhällsintresse att denna utveckling förhindras genom lämpliga åtgärder från samhällets sida. Åtgärder för skötsel och underhåll av vattendragen måste samordnas för vattensystemen som helhet. Motionärerna erinrar om verksamheten inom vattendragsförbunden, t. ex. för Sagån och Sävjaån, men förmodar att sådana frivilliga sammanslutningar bara sällan kan tänkas komma till stånd. Förbunden kan också lätt tvingas att upphöra eller berövas sin effektivitet. Den utväg motionärerna anvisar är att staten övertar ansvaret för underhåll och skötsel av sådana vattendrag som är av större betydelse från allmän synpunkt och där det kan vara svårt att fördela ansvaret mellan olika intressegrupper. Vilka vattendrag detta bör gälla kan lämpligen fastställas genom inventering. För övriga vattendrag bör ansvaret ligga kvar hos de olika intressegrupperna. Företagna utredningar anger metoder för ansvarsfördelning

en som kan ligga till grund för lagregler. Vattenlagstiftningen bör skyndsamt ändras i enlighet härmed. Detta innebär i första hand att båtnadsbegreppet måste omfatta även nyttan av att vattendraget får användas som recipient för avloppsvatten. Om möjligt bör man också kunna beakta vattendragets betydelse i övrigt för allmänna intressen. Slutligen bör det tillskapas ett enkelt förfarande för att fastställa de olika intressegruppernas ansvar för vattendragens skötsel och underhåll.

Jordbruksutskottet yttrade såvitt nu är i fråga.

Utskottet kan i allt väsentligt instämma i de synpunkter som anförts av motionärerna och anser att snabba åtgärder bör vidtas i syfte att ersätta VL:s nuvarande bestämmelser beträffande båtnadsbegreppet med regler, bättre avpassade för nuvarande förhållanden. Utskottet vill erinra om att VL under de cirka femtio år som lagen varit i kraft vid ett flertal tillfällen ändrats och kompletterats. Under de senaste femton åren har lagen ändrats i syfte att bereda ökat skydd dels för vissa allmänna intressen såsom naturskyddsintresset och fisket, dels för vattenförsörjningen. Vidare har bl. a. reglerna om avloppsvatten, bygdekraft och regleringsavgifter reviderats. En revidering av VL:s båtnadsregler framstår som ett naturligt komplement till dessa förnyelsesträvanden. Den år 1968 tillsatta vattenlagsutredningen, som har att se över VL, skall i första hand behandla frågor som hänger samman med de organisatoriska formerna för tillståndsgivningen i vattenmål. Behovet av ändrade lagregler härvidlag har bl. a. mot bakgrund av behovet av en översiktlig planering vid utbyggnaden av vattenkraft framstått som särskilt angeläget. Utredningen är emellertid oförhindrad att behandla även andra frågor som lämpligen kan prövas i sammanhanget. Enligt utskottets uppfattning faller den i motionen 1971:414 väckta frågan naturligt inom ramen för vattenlagsutredningens uppdrag. Med understrykande av vikten att det nu aktualiserade spörsmålet bringas till en snar lösning föreslår utskottet att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller att motionen 1971:414 överlämnas till vattenlagsutredningen för övervägande. Utredningen bör vara oförhindrad att, om så befinns möjligt och lämpligt, avge delbetänkande i ämnet.

Det kan tilläggas att 1971 års riksdag i annat sammanhang erinrat om att frågan om möjligheterna att bilda vattenvårdsförbund skall prövas av vattenlagsutredningen samt förutsatt att bl. a. detta utredningsarbete bedrivs så skyndsamt som möjligt (JoU 1971:49).

6.1 1969 års enkät

Vattenlagsutredningen har år 1969 inhämtat yttranden från ett antal myndigheter och organisationer (se SOU 1970:40 s. 27 och 1972:14 s. 69) för att kartlägga vilka brister i vattenlagstiftningen som har visat sig föreligga i praktiken och vilka önskemål som kan finnas beträffande lagstiftningens framtida innehåll. I ett stort antal av de inkomna yttrandena uttalas tillfredsställelse över att frågan om lagstiftning angående vattenvårdsförbunden skall tas upp till förnyat övervägande och behovet av lagstiftning i ämnet understryks på flera håll. Yttranden av denna innebörd har avgetts av *vattenöverdomstolen, socialstyrelsen, lantbruksstyrelsen, vattenrättsdomarna i Nedre Norrbygdens och Mellanbygdens vattendomstolar, länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Kristianstads, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Örebro och Gävleborgs län, lantbruksnämnderna i Uppsala och Gävleborgs län, lantbruksingenjören i Uppsala län, länsingenjörerna i Stockholms, Östergötlands och Gotlands län, naturvårdssektionerna vid länsstyrelserna i Kronobergs och Norrbottens län, styrelsen för Sveriges advokatsamfund samt Svenska vatten- och avloppsverksföreningen*. En mera tveksam inställning till behovet av lagstiftning redovisas av *Svenska teknologföreningen* och *Sveriges industriförbund*. *Länsstyrelsen i Hallands län* yttrar utan att ta ställning till lagstiftningsfrågan att värdet av en samverkan mellan de ideella vattenvårdsförbun-

den och den statliga miljövårdsorganisationen inte bör förringas och lämpligen bör främjas genom statsbidrag till de delar av verksamheten som är av allmänt intresse.

Från några håll redovisas positiva omdömen om de existerande förbundens verksamhet. *Länsstyrelsen i Örebro län*, som har tagit initiativ till tre vattenvårdsförbund i länet, upplyser att erfarenheterna är positiva och att samarbetet mellan förbunden och länsstyrelsen är gott. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* yttrar att de på frivillighetens väg tillkomna vattenvårdsförbunden fyller viktiga funktioner som gemensamma organ för vissa vattenområden. Enligt *länsingenjören i Östergötlands län* utför de frivilliga förbunden ett betydelsefullt arbete. Som exempel nämns att den undersökningsverksamhet med årlig redovisning som bedrivs av Motala ströms vattenvårdsförbund är av stor betydelse för kändedomen om länets vattendrag. *Lantbruksnämnden i Uppsala län* anser att erfarenheterna av Sävjaåns vattendragsförbund visar att systemet med sådana förbund kan lösa många frågor på VL:s område.

I fråga om behovet av lagstiftning framhålls till en början i en del yttranden, bl. a. från *länsstyrelserna i Malmöhus och Gävleborgs län, lantbruksingenjören i Uppsala län* och *naturvårdssektionen vid länsstyrelsen i Kronobergs län*, att bristen på rättsligt stöd i viss mån har hämmat förbundens verksamhet. *Socialstyrelsen* anför att man i slutet av 1950-talet och början av 1960-talet, då flertalet

existerande förbund bildades, trodde att förbunden skulle bli ett värdefullt instrument i kampen mot vattenföroreningar. Så har i regel inte blivit fallet. Årligen återkommande vattenundersökningar har i många fall helt dominerat verksamheten inom förbunden vilka därigenom har blivit enbart undersökningsförbund. Deras vattenvårdande verksamhet har varit ringa och av relativt underordnad betydelse. Enligt socialstyrelsens mening skulle effektivare åtgärder säkerligen kunna åstadkommas, om förbundens verksamhet reglerades i lag. *Länsingenjören i Östergötlands län* anser att det i kontinuitetens intresse är angeläget med en lagstiftning som tryggar de existerande förbundens bestånd och underlättar tillkomsten av nya förbund där sådana behövs.

I några yttranden berörs frågan huruvida den nya miljöskyddslagstiftningen och den förstärkta statliga miljövårdsorganisationen kan anses minska tyngden i kravet på lagstiftning om vattenvårdsförbund. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* finner det viktigt att vattenvårdsförbunden, vilkas verksamhet inte minst i form av rådgivning och information synes ha stort värde, får en fast form och att de kan framföra synpunkter i ärenden som berör deras verksamhetsområde, även om statens organ för naturvård förstärks. Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* finns det allttjämt anledning att närmare klarlägga hur förbunden kan och bör arbeta. *Advokatsamfundets styrelse* konstaterar att de vattenvårdande centrala och regionala myndigheternas ökade resurser kan sägas i viss mån minska behovet av vattenvårdsförbund. En samverkan mellan olika intressenter inom sådana förbund torde dock under alla omständigheter ha ett sådant betydande värde från olika synpunkter — samråd, kontroll, kontakt med myndigheter — att den bör regleras i lag.

Vatten- och avloppsverksföreningen anser att den statliga satsningen på miljöskyddsområdet har åtföljts av ytterligare skärpta krav på vattenvårdande åtgärder och större effektivitet på detta område. Kommuner och industrier kommer otvivelaktigt att åläg-

gas successivt ökade skyldigheter i detta hänseende. En effektiv samverkan inom större områden, kanske hela nederbördsområden, torde vara en förutsättning för att dessa åligganden skall kunna fullgöras på bästa sätt. Eftersom motstående intressen kan finnas måste tvångsmöjligheter stå till förfogande. Föreningen anser det rimligt att statmakterna tillhandahåller kommuner och industrier de rättsliga instrument som behövs för att främja en från vattenvårdssynpunkt önskvärd samverkan. Genom en ändamålsenlig lagstiftning skulle man också ta till vara kommunernas positiva intresse för vattenvårdande åtgärder vilket f. n. bara med svårighet kan göra sig gällande. Enligt föreningens mening är det vidare angeläget att vattenvårdande åtgärder kan sättas in där de får största verkan, oberoende av den kommunala indelningen. Detta förutsätter bestämmelser om kostnadsfördelning som är smidigare och mera ändamålsenliga än de som f. n. finns i 8 kap. 29 § VL (tidigare 8 kap. 28 §). Sådana bestämmelser kan tas in i en lagstiftning om vattenvårdsförbund av innebörd att vattenvården inom visst vattenområde görs till en gemensam angelägenhet för berörda kommuner och industrier.

Av de båda organisationer som ställt sig tveksamma till lagstiftningsfrågan anser *teknologföreningen* å ena sidan att behovet av vattenvårdsförbund bortfaller, om de naturvårdande myndigheterna inom rimlig tid får kapacitet att övervaka alla väsentliga vattendrag. Å andra sidan finner föreningen det ovisst om en sådan förstärkning av det allmännas organ över huvud taget kan påräknas. I detta läge förefaller det föreningen som om åtskilligt kan vinnas genom en lagstiftning om vattenvårdsförbund. *Industriförbundets* tvekan gäller en lagstiftning varigenom vattenvårdsförbunden anförtros uppgifter att planera eller att bevaka allmänna intressen. Däremot anser industriförbundet att det behövs organ som ombesörjer investeringar för gemensamma ändamål, svarar för kontroll och skötsel av dessa och kontrollerar att givna föreskrifter följs. Förbundet pekar här på möjligheterna att ändra nuva-

rande regler om vattenregleringsföretag i 3 kap. VL så att organen får mera vidsträckt arbetsuppgifter.

Synpunkter på lagstiftningens allmänna innehåll förs fram i några yttranden. Enligt *lantbruksstyrelsens* uppfattning behövs det regler om tvångssammanslutning av de olika intressen som är representerade inom ett vattensystem i syfte att planera, genomföra och följa upp värden av vattendraget. I varje fall inom de hårdast exploaterade trakterna synes vattendragen kräva fastare former för vattenvård och skötsel och vård av vattendragen. Denna verksamhet bör inte längre ses som en angelägenhet enbart för enskilda personer eller enstaka grupper eller kommuner. Det framstår i stället som alltmer nödvändigt att organ för samverkan med miljövårdsorganisationen tillskapas. *Lantbruksnämnderna i Uppsala och Gävleborgs län* jämför med förhållandena inom vägväsendet och menar att det allmänna kan bära svara för underhållet av vattendrag som är av betydelse från allmän synpunkt. *Naturvårdssektionen vid länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att samverkan mellan olika intressenter inom ett vattenområde normalt bör baseras på frivilliga överenskommelser men att det bör finnas viss lagstiftning som stöd för verksamheten, bl. a. för att om så behövs tvångsvis få till stånd en samverkan.

Lantbruksingenjören i Uppsala län finner att lagstiftningen bör ta sikte på sådana större och medelstora vattendrag som är av betydelse från olika synpunkter – naturvård, torrläggning, fiske, bad och friluftsliv, vattentäkt, recipient, farled, flottled, kraftproduktion osv. De olika intressena bör representeras i förbundet genom medlemskap för företagaren, kommunerna, föreningarna och de enskilda intressenterna. Förbunden bör vårda vattnets kvalitet, allmänt verka för vattendragets ändamålsenliga skötsel och underhåll samt söka få till stånd åtgärder som är till nytta för medlemmarna och därvid svara för nödig samordning och tillsyn. Förbunden, som lämpligen bör kallas vattendragsförbund, bör ha en styrelse som verkställande organ och stadgar vilka upp-

rättas av medlemmarna gemensamt och fastställs av länsstyrelsen. Om vattenvårdsförbunden legaliseras bör enligt *vattenrättsdomaren i Nedre Norrbygdens vattendomstol* förbunden få samma initiativrätt som enligt 2 kap. 9 § VL tillkommer kronan och kommun.

För att belysa frågan om samordning eller samverkan mellan förbunden och den statliga miljövårdsorganisationen har *länsstyrelsen i Malmöhus län* överlämnat en promemoria med synpunkter på arbetsfördelning i vattenvårdsarbetet mellan stat, kommun, vattenvårdsförbund och kommunalförbund. Enligt promemorian kan vattenvårdsförbundens nuvarande rutinmässiga kontroll av avloppsutsläpp, vattenbeskaffenhet och vattenförling i huvudsak överföras på stat och kommun. Förbundens verksamhet kan i stället inriktas på att rationalisera och förbilliga den kommunala kontrollen t. ex. genom att tillhandahålla provtagningsapparat och göra analyser i stora serier. Förbunden kan vidare tänkas åtaga sig vattendragskontroll i särskilda fall, t. ex. vid extrema vattenförlingar eller i samband med omfattande rensnings- eller muddringsarbeten. Förbunden kan slutligen bära svara för andra speciella uppgifter som saknar statlig eller kommunal anknytning t. ex. utredning av möjligheterna att förbättra vattenförhållandena, utredning om hur vattendragens underhåll genom rensning och dikning skall utföras, samordnas och fördelas mellan intressenterna och slutligen utredning om hur fisket kan förbättras och utnyttjas.

I fråga om den samverkan mellan olikartade intressen som åsyftas i 3 kap. VL anför *Vattenregleringsföretagens samarbetsorganisation (Vaso)* att kombinationen av reglering för vattenkrafts- och torrlägningsändamål aldrig torde ha kommit till användning. Enligt Vaso bör det övervägas om inte skyldigheten enligt 3 kap. 9 § att bidra till ett vattenregleringsföretag bör utvidgas till att omfatta t. ex. ett kraftföretag som vid frivillig reglering inte tillhör sökandekretsen. Vaso påpekar också att en lagstiftning om vattenvårdsförbund kan påverka reglerings-

företagens förhållanden och föranleda ändringar i VL:s bestämmelser.

Beträffande reglerna om kombinerade avlopps- och torrlägningsföretag i 8 kap. VL anför *lantbruksnämnden i Blekinge län* att ett ändamålsenligt samgående mellan torrlägnings- och avloppsintressena i många fall medfört stora vinster för båda intressegrupperna utan nämnvärt intrång. De nuvarande bestämmelserna om kombinerade företag bör därför behållas i en ny VL. I ett stort antal yttranden hävdas å andra sidan att dessa bestämmelser inte medger en tillfredsställande lösning i de allt vanligare situationerna att avloppsvatten släpps ut i diken och vattendrag som ingår i en torrlägningsansamling. Uttalanden av denna innebörd görs av bl. a. *socialstyrelsen, lantbruksstyrelsen, länsstyrelserna i Jönköpings och Örebro län, lantbruksnämnderna i Stockholms, Jönköpings, Kronobergs, Kristianstads, Värmlands och Gävleborgs län* samt av *länsingenjören i Östergötlands län*.

Lantbruksstyrelsen framhåller att många torrlägningsföretag har tillkommit och dimensionerats för att tillgodose enbart jordbrukets torrlägningsbehov. Vattenavloppen har emellertid på senare tid även fått tjäna som recipienter för avloppsvatten från permanent- eller fritidsbebyggelse, i vissa fall också från mindre industrier. Avloppsutsläppen har lett till igenväxning och igenslamning och har därigenom medfört ökade underhållskostnader för torrlägningsföretagen. Det är från jordbrukets synpunkt synnerligen angeläget att det blir möjligt att vidga kretsen av underhållspliktiga på ett enklare sätt än genom tillämpning av 8 kap. 20 § VL. *Lantbruksnämnden i Kristianstads län* anser att ML kan tänkas leda till en minskning av ifrågasvarande olägenheter för jordbrukarna men att denna lagstiftning inte ensam utgör ett tillräckligt skydd.

6.2 1972 års enkät

De vattendrags- och vattenvårdsförbund som ombetts lämna de i 1 kap. redovisade uppgifterna har beretts tillfälle att samtidigt yttra

sig i frågan om det behövs någon lagstiftning angående förbunden och, i så fall, på vilka punkter behovet av lagstiftning starkast gör sig gällande. Synpunkter har framförts av *Gästriklands vattenvårdsförening, Arbogaåns, Hjälmarens, Nyköpingsåns, Motala ströms, Tidans, Lidan-Nossans* och *Viskans vattenvårdsförbund* samt *Sagåns, Sävjaåns* och *Vegeåns vattendragsförbund*.

Vattendragsförbunden är positiva till lagstiftning. *Sagåns vattendragsförbund* betecknar nuvarande ordning för fördelning av underhållskostnader som helt orimlig. Samhällen och industrier som släpper ut avloppsvatten i ett vattendrag bör bidra till underhållskostnaderna i förhållande till den nytta man har av vattendraget. Kommunerna bör stå för de kostnader som kan hänföras till utsläpp från enstaka fastigheter utan åkerareal. Någon ovillkorlig skyldighet för vattenavledningsföretag att bilda förbund bör inte föreskrivas. Om en majoritet bland företagen vill bilda förbund bör emellertid anslutningstvång gälla för övriga sänkningsföretag inom det tänkta verksamhetsområdet.

Sävjaåns vattendragsförbund har goda erfarenheter av den frivilliga samverkan som kännetecknar förbundets verksamhet. Det anses emellertid önskvärt att eventuellt genom lagstiftning underlätta tillkomsten av nya förbund. Det bör sålunda vara möjligt att genom någon form av syneförrättning bilda underhållsföretag i vilka befintliga torrlägningsföretag samverkar i underhållsfrågor. Då endast de större avloppen bör ingå kan man behöva möjligheter att omfördela kostnaderna för det framtida underhållet. Anslutning till ett sådant underhållsföretag bör ske genom överenskommelse som för viss tid fastställs vid förrättning. Denna tid kan förlängas genom ny överenskommelse eller genom underlåten uppsägning. Kommuner, industrier och andra intressenter som är beroende av underhållssträckorna bör tvångsvis anslutas till underhållsföretaget som delägare i detta. Deras andel i det gemensamma företaget bör kunna omprövas, om betydande förändringar sker i föroreningsgraden. Underhållsföretaget bör medges rätt att vid

behov verkställa underhållsåtgärder på sådana sträckor som inte ingår i de särskilda medlemsföretagen, om sådana åtgärder är önskvärda med hänsyn till företagens intresse eller allmänna intressen. Här avses kortare eller längre sträckor mellan olika företag i samma vattendrag.

Vegeåns vattendragsförbund uppger att det har visat sig att enbart förbundets existens har varit av avgörande betydelse för genomförandet av gemensamma åtgärder i avrinningsområdet. Arbetet har emellertid hämmats av att förbundet är en helt frivillig organisation och därför saknar lagliga tvångsmedel. Detta gäller framför allt den mycket väsentliga frågan om underhållet av vattendragen men även naturligtvis den totala disponeringen av vattenresursernas användning. Förbundet föreslår därför att vattenlagsutredningen utarbetar förslag till arbetsform för vattendragsförbund med bestämmelser om skyldighet att delta i kostnaderna för gemensamma åtgärder i förbundets regi. Även möjligheten till statliga bidrag till verksamheten bör utredas. Arbetsområdet bör omfatta hela avrinningsområdet. Medlemmar bör vara utnyttjarna av vattnet och vattendragen samt representanter för statliga och kommunala organ. Förbundet understryker kraftigt vikten av att all lokal sakkunskap och kännedom om förhållandena i vattendragen som är företrädd hos befintliga torrläggningsföretag, kommuner, industrier m. fl. tas till vara. Även lantbruksnämnderna och länsstyrelsernas naturvårdsenheter bör vara knutna till verksamheten.

Vattendragsförbunden har i allmänhet en mera tveksam inställning till lagstiftningsfrågan. *Nyköpingsåns vattendragsförbund* uppger att den tidigare omnämnda samrådsgruppen vid överläggning betonat värdet av att medlemskapet är frivilligt. Enligt förbundets mening kan det dock framför allt i samband med vattenreglering eller rensnings- och restaureringsarbeten tänkas uppkomma situationer där ett visst mått av förpliktelse kan behöva åläggas företag, kommuner eller enskilda. Det kan också behövas allmänna riktlinjer för att klarlägga vattendragsförbun-

dens kompetensområde. Tiden anses mogen att låta förbunden åtaga sig visst ansvar för det praktiska vattendragsarbetet i vad detta omfattar samordning av provtagningar och undersökningar i vattendragen, sammanställning av provtagnings- och analysmaterial, informationsverksamhet osv. Samarbetet mellan myndigheter och förbund bör fördjupas och förstärkas, och regelbundet samråd bör införas även på det centrala planet. Förbundens lokalkännedom kan möjligen utnyttjas bättre om de får rätt att yttra sig i vissa frågor rörande det egna flodområdet. *Arbogaåns, Tidans* och *Lidan-Nossans vattendragsförbund* har i stort sett samma mening. Även *Motala ströms vattendragsförbund* framför liknande synpunkter. Förbundet anser att alla förorenare utmed ett vattendrag bör kunna tvingas in som medlemmar i ett vattendragsförbund, om förhållandena i vattendraget påkallar förbundsbyggnad.

Hjälmarens vattendragsförbund konstaterar att hittills vunna erfarenheter inom förbundet inte i och för sig talar för något större behov av lagstiftningsåtgärder. Samarbetet mellan olika intressen har löpt friktionsfritt och några egentliga motsättningar har inte framkommit, inte heller något behov av tvångsåtgärder. Förbundet anser det emellertid nödvändigt att eventuellt genom lagstiftningsåtgärder skapa en fastare form, om förbunden i framtiden får mera maktpåliggande uppgifter som innebär t. ex. kontrollfunktioner eller ekonomiska åtaganden. Framför allt måste frågorna om anslutningsrätt och anslutningstvång regleras.

En negativ inställning redovisas av *Viskans vattendragsförbund*. Myndigheternas olika påbud i fråga om anläggnings-, utsläpps- och recipientkontroll gör en samordning av de berörda intressenternas åtgärder nödvändig. Detta torde innebära en tillräcklig grund för förbundens bestånd, och medlemskapet bör alltså vara frivilligt. En lagstiftning kan lätt leda till en tvångskänsla och dämpa viljan till samordning. Det är givetvis av vikt att myndigheterna fäster avloppsintressenternas uppmärksamhet på vad som åligger dem och ger

enhetliga anvisningar om kontrollverksamheten. Det kan vara lämpligt att myndigheterna i sådana sammanhang föreslår ett samarbete inom vattensystemet, i all synnerhet om där finns ett vattenvårdsförbund.

Enligt *Gästriklands vattenvårdsförenings* mening har det i vart fall hittills inte förelagat något behov av lagstiftning och det är med hänsyn till den nya miljövårdslagstiftningen inte heller sannolikt att något sådant behov kan uppstå i framtiden.

6.3 1973 års överläggningar

På inbjudan av vattenlagsutredningen har företrädare för ett antal myndigheter och organisationer sammanträtt med representanter för utredningen för överläggningar i lagstiftningsfrågan. Företrädna vid överläggningarna, som ägde rum i Stockholm den 4 april 1973, har varit *lantbruksstyrelsen, fiskeristyrelsen, domänverket, naturvårdsverket, lantbrukshögskolan, lantbruksnämnderna i Uppsala och Malmöhus län, länsstyrelserna i Södermanlands, Kalmar, Kristianstads, Malmöhus och Skaraborgs län, utredningen rörande kostnaderna för miljövården, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska kommunförbundet, Svenska kraftverksföreningen, Sveriges industriförbund, samrådsgruppen för Arbogaåns m. fl. vattenvårdsförbund, Ljusnan-Voxnans vattenvårdsförbund, Mörrumsåns vattenvårdsförbund* och *Vegeåns vattendragsförbund*. Till grund för överläggningarna har legat ett utkast till delbetänkande vars innehåll i huvudsak motsvarar det nu framlagda betänkandet. Omdömena om förslaget har varit skiftande.

En huvudsakligen positiv inställning har redovisats av företrädare för *lantbruksstyrelsen, lantbrukshögskolan, lantbruksnämnden i Uppsala län, länsstyrelserna i Kalmar, Kristianstads, Malmöhus och Skaraborgs län, Lantbrukarnas riksförbund, Mörrumsåns vattenvårdsförbund* och *Vegeåns vattendragsförbund*. Man har i förslaget sett en möjlighet att åstadkomma en ändrad fördelning av kostnaderna för vattendragens underhåll och komma till rätta med andra samord-

ningsfrågor, bl. a. när det gäller att få vattenregleringar som är lämpliga från recipientsynpunkt eller ger utrymme för bevattningsföretag. *Länsstyrelsen i Kalmar län* har pekat på översvämningsproblemen i Emåns nedre delar. Bl. a. företrädare för *länsstyrelsen i Kristianstads län* har funnit att lagstiftningen kan underlätta frivilliga överenskommelser. Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* visar erfarenheterna från Kävlingeåns vattenvårdsförbund och Vegeåns vattendragsförbund att förbunden underlättar myndigheternas arbete. De har också betydelse som förmedlare av närmare kunskap om förhållandena i vattendragen.

Företrädarna för jordbruksintresset har starkt understrukt behovet av skyndsamma lagstiftningsåtgärder för att lösa underhållsfrågan. Från *lantbruksstyrelsens* sida har framhållits att förslaget tillgodoser ett önskemål som styrelsen har fört fram vid upprepade tillfällen sedan 1950-talet och att vattendragens underhåll nu är i ett ohållbart läge. *Lantbrukshögskolans* företrädare har erinrat om de faktiska förhållanden som skildrats i motionen 1971:414 och anfört att det borde vara uppenbart för envar att samhällsutvecklingen kräver en annan fördelning av underhållskostnaderna än den nuvarande. Man har från det hållet ifrågasatt om förslaget ger tillräckliga möjligheter att tvinga fram en rimlig kostnadsfördelning. *Lantbrukarnas riksförbund* har påpekat att vattendragens underhåll inte bara är ett sydsvenskt problem utan vållar svårigheter på sina håll också i Mellansverige och i Norrland.

En mer eller mindre tveksam inställning har kommit till uttryck på andra håll. Från *naturvårdsverkets* sida har framhållits att man genom de senaste årens satsningar på miljövårdsområdet fått ett helt annat grepp om föroreningsituationen än tidigare. Detta grepp kommer förhoppningsvis att bli ännu fastare bl. a. genom förstärkningar på tillsynssidan. En samordnad recipientkontroll eftersträvas. Verkets tvekan inför förslaget bottnar bl. a. i farhågor för en oklar gränsdragning mellan myndigheternas och förbundens arbetsuppgifter, och dessa farhågor

måste ovillkorligen undanröjas. Man är också orolig inför utsikten att få ett nytt led i administrationen och ser från den synpunkten en anslutningsrätt för stat och kommun som ett tveksamt inslag. Det kan också bli så att intressekonflikter inom förbunden kan försvåra arbetet för de statliga och kommunala myndigheterna. *Kommunförbundets* företrädare har pekat på sambandet mellan förslaget och pågående utredning om kostnaderna för miljövården och efterlyst närmare uppgifter om nuvarande fördelning av olika kostnader mellan stat, kommun och markägare. Också från detta håll har anslutningsrätten för staten ansetts tveksam. Man har också ställt sig frågande inför en i utkastet upptagen bestämmelse av innebörd att en kommun som frivilligt ansluter sig till ett förbund skulle bli bunden för framtiden om annat inte kan avtalas.

Svenska kraftverksföreningen har kritiserat tanken på ett anslutningstvång för vissa tillståndshavare. Från kraftindustrins synpunkt ter det sig oroväckande att tillståndshavare skall kunna tvingas bidra till mera omfattande åtgärder, t. ex. vattenregleringar, som avses kunna utföras i förbundens regi för att främja en ändamålsenlig hushållning med vattentillgångarna. Detta kan leda till att ett förbund genom majoritetsbeslut kan tvinga fram ändrade regleringsbestämmelser för kraftproduktionen och att kraftproducenterna tvingas bidra till dessa kostsamma åtgärder som står i strid mot deras egna intressen. Förslaget innebär alltså ett visst mått av rättsosäkerhet för kraftproducenterna och ett intrång i lagligen förvärvade rättigheter. Även företrädare för *samrådsgruppen* har framhållit att frivilligprincipen måste upprätthållas, om man skall få ett positivt intresse för verksamheten.

Industriförbundets företrädare har ställt sig negativ till den föreslagna lagstiftningen. Behovet av tvångsregler är inte tillräckligt dokumenterat. Vad som sagts i 1969 års enkät är ointressant med hänsyn till att ML:s tillkomst samma år helt förändrat utgångsläget. Inte heller anvisas någon bestämd lösning i 1971 års riksdagsbeslut. En ny och

mera omfattande enkät bör göras bland de existerande förbunden och bland länsstyrelserna för att få klarhet om i vilka konkreta situationer det nuvarande systemet inte fungerar. Industriförbundet ser gärna att man får ändrade grunder för fördelning av kostnader för vattendragens underhåll men tror inte att förslaget anvisar den bästa lösningen. Helt andra alternativ kan böra väljas, t. ex. att satsa mera på de frivilliga förbunden.

7.1 Behovet av lagstiftning

Som framgår av den inledande redogörelsen finns det i landet ett antal sammanslutningar av olika slag vilka är verksamma huvudsakligen på vattenvårdens område. De tid efter annan framförda önskemålen om lagstiftning har gällt vattenvårds- och vattendragsförbunden.

Vattenvårdsförbunden ägnar sig i allmänhet huvudsakligen åt recipientkontroll i ett visst vattenområde. Medlemmar är vanligen kommuner och större industrier som använder vattenområdet för sin vattenförsörjning eller för utsläpp av avloppsvatten. Samhällsutvecklingen har hittills medfört dels ökande anspråk på rent vatten för vattenförsörjningen och dels ökande mängder avloppsvatten vilka successivt har försämrat vattnets beskaffenhet. Det har därför varit ett gemensamt intresse för de berörda kommunerna och industrierna att få kännedom om läget i olika delar av vattensystemet och om hur det ena recipientområdet påverkar det andra samt att genom fortlöpande undersökningar följa utvecklingen. Det material som har kunnat redovisas har varit av intresse inte bara för medlemmarna utan också för de vattenvårdande myndigheterna.

De s. k. vattendragsförbundens verksamhet har ofta helt eller delvis inriktats på vad som brukar kallas vattendragens underhåll, dvs. främst rensning och vegetationsbekämpning, i sådana vattendrag där flera torrläggningsföretag har att svara för underhållet

men där avloppsutsläppen vållar ökade underhållskostnader. I dessa fall har torrläggningsföretagen slutit sig samman i förbund för att själva eller tillsammans med kommuner och industrier som släpper ut avloppsvatten i vattendraget få till stånd en rationell och ekonomiskt rättvis lösning av underhållsfrågan.

Önskemålen om lagstiftning rörande vattendrags- och vattenvårdsförbunden sammanhänger framför allt med förbundens karaktär av frivilliga sammanslutningar. De skäl som har åberopats vid frågans tidigare behandling kan sammanfattas på följande sätt. Överenskommelser måste träffas mellan de berörda intressenterna om medlemskap samt om verksamhetens inriktning och finansiering. Initiativ till förbandsbildning, vilka ofta har tagits av länsstyrelserna, kan därför lätt misslyckas och förhandlingarna kan under alla förhållanden kräva orimligt lång tid. Vidare kan existerande förbund lätt tvingas till upplösning genom att några medlemmar säger upp sitt medlemskap. Bestämmelser om anslutningstvång skulle alltså behövas. Genom en rättslig reglering skulle också t. ex. frågan om bidragsskyldighet kunna lösas och de mera passiva medlemmarna tvingas att ekonomiskt bidra till de gemensamma kostnaderna. Behovet av lagstiftning i dessa hänseenden anses särskilt påtagligt när det gäller vattendragens underhåll. Vid sidan av dessa synpunkter som väsentligen tar sikte

på en rättslig reglering av förbundens nuvarande organisation och verksamhet har också den uppfattningen framskymtat att förbunden borde anförtros besluts- och tillsynsfunktioner efter mönster av de engelska River Authorities.

Det finns emellertid företrädare också för den uppfattningen att lagstiftning är obehövlig i varje fall såvitt gäller förbund för recipientkontroll. Det har ansetts att förbunden liksom hittills bör vara frivilliga sammanslutningar och utveckla sin verksamhet i samråd med berörda myndigheter. Av särskilt intresse är att flera av de i dag existerande förbunden biträder denna uppfattning. Det har anförts att samarbetet mellan de olika intressenterna löper friktionsfritt och att något behov av tvångsåtgärder inte har framkommit. Samtidigt har det emellertid ansetts nödvändigt att i lag reglera framför allt frågorna om anslutningsrätt och anslutningstvång, om förbunden i framtiden får mera maktpåliggande eller kostnadskrävande uppgifter.

Den verksamhet som bedrivs inom förbunden och som sålunda eventuellt bör regleras genom lagstiftning betingas i allmänhet direkt eller indirekt av föroreningsituationen i vattendragen. De olika statliga åtgärder för vilka utredningen har redogjort i kap. 2 har otvivelaktigt medfört högst avsevärda förbättringar i detta hänseende. Beträffande flertalet tätorter har numera prövning av villkoren för utsläpp av avloppsvatten ägt rum eller också kommer sådan prövning att ske inom en nära framtid. De temporärt förhöjda statsbidrag som har beslutats av konjunkturpolitiska skäl beräknas medföra att kommunernas reningsprojekt tidigare läggs med ett par år. Bidragsgivningen till befintliga industrier kan tillmätas ungefär samma effekt. Genom statsbidrag främjas också miljövärdande åtgärder på jordbrukets och trädgårdsnäringens områden. Till bilden hör vidare den successiva förstärkningen av de miljövärdande myndigheterna som ägt rum inte minst under de senaste fem åren. Myndigheterna har till följd av denna utveck-

ling fått ett helt annat grepp över föroreningsituationen än tidigare, och en betydande förbättring av situationen på utsläppsidan och därmed av vattenbeskaffenheten över huvud bör ha uppnåtts inom en nära framtid.

Kraven på lagstiftning kan emellertid inte avvisas under återopande enbart av den nu antydda utvecklingen. Åtskilliga problem på vattenvårdens område återstår ännu att lösa. Detta gäller t. ex. frågorna om behandling av brädd- och dagvatten. Det kommer troligen att ta avsevärd tid innan kommunernas avloppssystem kan läggas om så att man kan undvika bräddning förbi reningsverken vid häftig nederbörd. Ett annat exempel är de mera svårbedömda störningar som sammanhänger med tillförsel av näringsämnen från jord- och skogsbruk.

Som framgår inte minst av 1971 års riksdagsbeslut måste i sammanhanget särskild uppmärksamhet ägnas frågan om vattendragens underhåll eller med andra ord behovet av åtgärder för att bevara vattendragens avbördningsförmåga. I ett vattendrag sker oberoende av mänsklig påverkan på grund av erosionen en ständig förflyttning av sten, grus, sand och annat material från mera höglänt terräng till vattendragets flackare delar. Där äger en successiv uppgrundning rum. Risker för översvämning samt försumning av kringliggande mark ökar följaktligen. Vass och annan växtlighet hindrar också vattnets framrinning och ger upphov till sediment.

De hinder som sålunda redan vid naturliga förhållanden kan finnas för vattnets avbördningsförstärks ofta genom mänsklig påverkan. Avloppsutsläpp ökar tillförseln av växt-näringsämnen och medför därigenom ökad växtlighet och avlagring av sediment från förmultnande växter. Även dräneringsvatten från jord- och skogsbruk kan innehålla växt-näringsämnen och tillföra vattendraget jordmaterial.

Det är tydligt att verkningarna av mänsklig påverkan och därmed också behovet av underhållsåtgärder främst måste göra sig gällande i de mera tätbefolkade och flacka delar

av landet till vilka tätbebyggelse och jordbruk har koncentrerats, t. ex. Uppsala, Kristianstads, Malmöhus och Skaraborgs läns jordbruksbygder. Åar och bäckar, som ofta omfattas av torrlägningsföretag, skall dels avleda nederbördsöverskottet, dels ta emot och avleda dagvatten från hårdgjorda ytor samt industriellt och kommunalt avloppsvatten. Vattendragen utgör i många fall vattentäkter för industrier och kommuner och har med hänsyn till folktätheten betydelse också från allmän naturvårdssynpunkt. Här är det alltså från en mängd olika synpunkter angeläget att vattendragen underhålls på ett tillfredsställande sätt. Enligt uppgift från lantbruksmyndigheterna finns det belägg för att ett vattendrag med kraftig växtlighet under höstflöden vid visst vattenstånd kan framföra endast 50–75 % av den vattenmängd som vid samma vattenstånd rinner fram i ett väl underhållet vattendrag. Uppdämningar om cirka en meter på korta sträckor av dåligt underhållna vattendrag har kunnat konstateras.

Till den del vattendragen har avsänkts, fördjupats, rätats eller invallats för att torrlägga omgivande mark är underhållet — främst i form av rensning och vegetationsbekämpning — en angelägenhet enbart för delägarna i vattenavlednings- eller invallningsföretaget, dvs. huvudsakligen för jordbrukarna. Dessa anser det vara en påtaglig orättvisa att de ensamma får bära det ekonomiska ansvaret för underhållet, trots att flera andra intressegrupper på ett eller annat sätt är beroende av vattendraget och i vissa fall utövar en verksamhet som är ägnad att öka underhållskostnaderna. Från jordbrukets sida har — senast vid utredningens överläggningar med berörda myndigheter och organisationer — med skärpa framförts krav på ändrade grunder för kostnadsfördelningen. Dessa krav synes numera allmänt uppfattas som berättigade, låt vara att delade meningar råder om hur de lämpligen bör tillgodoses.

Enligt en uppfattning, framförd bl. a. av industriförbundet, bör man söka lösa frågan om vattendragens underhåll på basis av frivillig samverkan, bl. a. inom ramen för vat-

tendrags- och vattenvårdsförbund. Skäl kan otvivelaktigt anföras för att frågan åtminstone på längre sikt kan komma att lösas utan att särskilda lagstiftningsåtgärder behövs vidtas. Det är inte ovanligt att kommunerna övertar ansvaret för underhållsåtgärderna efter överenskommelser med berörda torrlägningsföretag. Som framgått av den inledande redogörelsen har man också bl. a. beträffande Vegeån lyckats nå en överenskommelse inom vattendragsförbundets ram om fördelning av underhållskostnaderna mellan torrlägnings- och avloppsintressenter. Det kan tilläggas att ett antal överenskommelser mellan kommuner och torrlägningsföretag på vissa delsträckor lär ha träffats utan att förbunds bildning kommit till stånd, bl. a. i ett femtiotal fall i Malmöhus län. De olika statliga åtgärderna på miljövårdens område för vilka vattenlagsutredningen har redogjort i kap. 2 måste också antagas komma att efter hand göra problemen mindre brännande än f. n.

Det står emellertid klart att frågan på ansvarigt håll bedöms alltför viktig för att kunna göras beroende av frivilliga överenskommelser och en ovisst framtida utveckling. Riksdagen har för sin del understrukt vikten av skyndsamma lagstiftningsåtgärder, och lantbruksstyrelsen har i skrivelse år 1971 till vattenlagsutredningen betecknat behovet av sådana åtgärder som synnerligen angeläget. Styrelsen har under hand meddelat att underhållet av flera viktiga vattendrag kräver samverkan i fastare former än en överenskommelse kan erbjuda. Detta gäller bl. a. Fyrisån, Hjälmarån med dess tillflöden Svartån och Täljeån, vidare Arbogaån, Tidan, Lidån, Nossån, Kävlingeån och Vegeån. Vid vattenlagsutredningens överläggningar våren 1973 med berörda myndigheter och organisationer har företrädarna för jordbruksintresset betonat att kravet på ändrade grunder för kostnadsfördelningen måste tillgodoses genom skyndsamma lagstiftningsåtgärder.

I fråga om möjligheterna att med hjälp av nuvarande lagstiftning komma till rätta med de antydda problemen synes de tidigare berörda reglerna i 8 kap. VL om kombinerade

avlopps- och torrlägningsföretag vara tillämpliga bara i samband med ledningsarbeten, däremot inte om avloppsvatten släpps ut i en sjö eller annat naturligt vattenområde som berörs av ett torrlägningsföretag. I samband med 1969 års enkät har ett stort antal myndigheter också påpekat att dessa regler inte medger en tillfredsställande lösning i sådana situationer. Som framhållits i den till utredningen överlämnade motionen 1971:414 är torrlägningsintresset i så fall hänvisat till att föra ersättningstalan mot avloppsintresset, om detta inte kan förmås att frivilligt bidra till de ökade kostnader för rensning och vegetationsbekämpning som utsläppet kan medföra. Sådana processer är dock sällsynta. Utgången kan med hänsyn till bevisvärigheter många gånger te sig oviss, och risken att få svara för rättegångskostnader verkar också avhållande. Utredningen kan här hänvisa till redogörelsen under 1.3 för domstolarnas prövning av de ersättningsyrkanden vissa torrlägningsföretag framställt mot en kommun för att denna genom avloppsutsläpp tillfört Sagån i Uppsala och Västmanlands län slam och närsalter i stor omfattning, varigenom åfårens underhåll fördrades.

Önskemålen om ändrad lagstiftning framstår mot denna bakgrund som klart befogade.

Om lagstiftningens allmänna inriktning har olika meningar framförts. Bl. a. i motionen 1971:414 har föreslagits att staten skall överta det direkta ansvaret för underhållet av de från olika allmänna synpunkter viktigaste vattendragen. Utredningen anser för sin del att åtgärder för att ta till vara och rationellt utnyttja vattentillgången i ett vattendrag, t. ex. underhållsåtgärder, i första hand är en angelägenhet för de närmast berörda lokala intressena. Härtill kommer att förslaget om statens ansvar, som synes inspirerat av förhållandena i bl. a. Danmark och Förbundsrepubliken Tyskland, inte beaktar de principiella skiljaktigheter som föreligger mellan svensk och kontinental lagstiftning i fråga om den grundläggande rätten till vatten. En

annan sak är att staten naturligtvis bör stödja allmännyttig verksamhet av ifrågavarande slag efter måttet av tillgängliga resurser.

Tanken att frågan om vattendragens underhåll skulle kunna lösas inom ramen för vattendragsförbund har framförts bl. a. i 1968 års betänkande om vattenlagens torrlägningsregler (SOU 1968:51). Denna lösning har i 1971 års riksdagsärende bedömts olämplig med hänsyn till de olägenheter som enligt vad tidigare anförts anses vara förenade med de frivilliga sammanslutningarna. Riksdagen har i stället pekat på utvägen att ändra de bestämmelser i VL, enligt vilka frågan om vattendragens skötsel och underhåll helt är en angelägenhet för ägarna av den mark som kan beräknas ha torrlägningsbåtnad av företagna åtgärder. Denna begränsning har i riksdagsärendet betecknats som orimlig, eftersom den ekonomiska nyttan av en åtgärd från torrlägnings synpunkt är av helt underordnad betydelse jämfört med vattendragens värde från allmän synpunkt såsom recipienter, som rekreationsobjekt eller över huvud taget från allmän naturvårdssynpunkt. Riksdagens beslut går ut på att VL:s nuvarande regler beträffande båtnadsbegreppet bör ersättas med bestämmelser som är bättre avpassade för nuvarande förhållanden.

Den av riksdagen anvisade lösningen synes innebära att genomförandet och underhållet av t. ex. ett vattenavledningsföretag skulle bli en gemensam angelägenhet för torrlägningsintressenterna och för de kommuner och industrier som använder vattenområdet som recipient eller ytvattentäkt, eventuellt också för länsstyrelsen eller annan statlig myndighet som företrädare för det till vattenområdet knutna naturvårdsintresset. Det skulle alltså gälla att i 7 kap. VL införa en motsvarighet till bestämmelserna i 3 kap. 8 och 9 §§ VL om vissa intressens medverkan i kombinerade kraft- och torrlägningsföretag. En reform av sådant slag torde bli av betydelse främst för de sannolikt fåtaliga torrlägningsföretag som kommer till stånd efter en ny lags ikraftträdande. Enligt vattenlagsutredningens mening skulle däremot dess ge-

nomslagsförmåga bli dålig när det gäller existerande företag. Reformen skulle därmed, totalt sett, bli av begränsad betydelse. Betänkligheter av lagstiftningsteknisk natur anmäler sig också. För bedömandet av torrlägningsintressets delaktighet skulle det alltså bli nödvändigt att behålla något slags båtnadsbegrepp. Frågan om hur detta bör bestämmas hör uppenbarligen systematiskt hemma i VL. Eftersom vattenföroreningsfrågorna numera behandlas i ML är det däremot inte givet att frågor om samverkan mellan exempelvis avlopps- och torrlägningsintressena bör behandlas i VL. En annan lösning av lagstiftningsfrågan bör därför övervägas.

Som ovan antytts har kommunerna på många håll i landet känt ett ansvar för vattendragens underhåll och i olika former frivilligt åtagit sig förpliktelser i detta hänseende. Åtminstone på längre sikt är det också tänkbart att underhållet i allt större omfattning kan bli en angelägenhet för de nya storkommunerna. Flera av dessa har redan nu personella och tekniska resurser som gör dem väl skickade att själva, eventuellt i samarbete med konsulter, ha hand om underhållsarbetena, och andra kommuner kommer antagligen successivt att skaffa sig sådana resurser. Man kan med tanke på detta fråga sig om inte en rationell ordning skulle kunna uppnås genom att kommunerna också lagligen förpliktades att svara för vattendragens underhåll på liknande sätt som den kommunala renhållningslagen (1970:892) ålägger kommunerna att forsla bort hushållsavfall m. m.

Flera nackdelar är emellertid förbundna med en sådan ordning. För det första tillgodoser man inte därmed i önskvärd utsträckning ett från planeringssynpunkt viktigt önskemål att underhållsfrågorna skall kunna samordnas för vattensystemen i deras helhet. Ett sådant önskemål har förts fram bl. a. i motionen 1971:414. I varje fall skulle en dylik samordning ofta förutsätta ett system med kommunalförbund. Systemet kan väl vara genomförbart på sina håll men måste på andra ställen bli otympligt. En förpliktelse för kommunerna att svara för underhållet

av vattendragen skulle för det andra innebära att man på kommunerna för över ett ekonomiskt ansvar som enligt ML och statsmakternas uttalanden i andra sammanhang skall bäras av dem som förorsakar inträffade störningar, i detta fall främst ägare av jord- och skogsbruk liksom av anläggningar från vilka närsalter förs ut i vattendragen med avloppsvattnet. Frågan om en fördelning av miljövärdskostnaderna mellan stat, kommun, näringsliv och enskilda studeras f. n. av utredningen (Jo 1971:8) rörande kostnaderna för miljövården. För att kommunerna skall kunna fördela kostnaderna mellan berörda intressenter skulle krävas ett administrativt sett utomordentligt svårhanterligt avgiftssystem. Med hänsyn till de nackdelar som nu har nämnts och till det pågående utredningsarbetet kan vattenlagsutredningen inte förorda en lösning av vattendragens underhållsfråga som innebär att kommunerna förpliktas ansvara för underhållet.

Som framhållits i 1968 års betänkande talar starka skäl för att en lämplig generell samordning dels mellan torrlägningsföretagen inbördes, dels mellan dessa företag och andra vattenintressen i stället skulle kunna vinnas inom ramen för en sammanslutning mellan intressenterna inom olika vattenområden. En sådan samordning har, låt vara partiellt, i några fall redan kunnat nås på frivillig väg, t. ex. i Vegeåns och Sävjaåns vattendragsförbund. Enligt utredningens mening bör man med utgångspunkt i de överenskommelser som sålunda har träffats söka utforma en särskild lagstiftning som öppnar möjlighet för samverkan mellan alla berörda vattenintressen i sammanslutningar med fastare former än de nuvarande. En förutsättning för att denna lösning skall leda till önskat resultat är att alla som sakligt sett bör medverka i gemensamma åtgärder, vare sig kommuner, industrier, torrlägningsföretag eller andra intressenter, bereds tillfälle deltaga i samarbetet eller kan dragas in i detta liksom att var och en kan åläggas ett ekonomiskt ansvar för åtgärderna som står i rimligt förhållande till de andras. Lagen måste med

andra ord innehålla regler om anslutningsrätt, anslutningstvång och kostnadsfördelning. Inom sådana sammanslutningar bör det också vara möjligt att anpassa kostnadsfördelningen till de riktlinjer som statsmakterna kan komma att besluta på grundval av 1971 års utredning. En lagstiftning av angiven innebörd kan alltså inte anses föregripa utredningens resultat.

Om man lagstiftningsvägen reglerar de nu behandlade samordningsfrågorna, bör man samtidigt söka lösa frågan om vattendragens underhåll i sådana fall då ett vattendrag eller del därav inte berörs av torrlägningsföretag. Över huvud bör man i erforderlig grad med den nya lagens hjälp söka främja en ändamålsenlig hushållning med vattentillgångarna, varmed utredningen då avser konkreta åtgärder i själva vattensystemet eller dess omedelbara närhet i syfte att ta till vara och rationellt utnyttja vattentillgången inom ett område. Som exempel på andra åtgärder än rena underhållsåtgärder vilka emellanåt kan bära verkställas i samverkan mellan olika intressen och som kan innebära så omfattande åtaganden att lagregler kan behövas som stöd för intressenterna vill utredningen nämna sjö- och vattendragsrestaureringar. Andra sådana åtgärder är regleringar som har till syfte att tillgodose recipient- eller vattenförsörjningsintressen eller att minska översvämningsrisker. Regleringar står f. ö. redan på arbetsprogrammet för vissa existerande vattendrags- och vattenvårdsförbund. I sammanhanget kan nämnas att två beslut som i maj 1972 meddelades av Södertörns tingsrätt (vattendomstolen) tar sikte på en samverkan mellan två intressenter som i och för sig lämpligen skulle kunna äga rum inom ramen för en sammanslutning av vattenvårdsförbundets typ. Det var fråga dels om en industri som begärt prövning av villkoren för utsläpp av avloppsvatten i Nyköpingsåns avrinningsområde och dels om ett kommunalt vattenverksförbund som ansökt om tillstånd till vattenbortledning från samma avrinningsområde. I besluten ålades de båda sökandena att gemensamt låta utreda möjligheterna att till förebyggande av skada genom de båda före-

tagen reglera vattentillrinningen och/eller uppföra en dammtröskel i ett sjöutlopp. Den nya lagstiftningen bör däremot inte ta sikte på sådan samverkan i vattenregleringsföretag för kraftändamål som nu behandlas i 3 kap. VL.

De existerande vattenvårdsförbundens viktigaste uppgift är att svara för kontroll och undersökningar av vattenområdets föroreningsgrad. Det torde å ena sidan stå klart att de senare årens starka satsning på den del av vattendragens sanering som avser rening av avloppsvatten liksom andra åtgärder på miljövårdsområdet på ett sätt minskar behovet av sådan samverkan. Data rörande recipientförhållandena kan numera erhållas t. ex. i samband med de särskilda undersökningarna av Vänern, Vättern och Mälaren eller genom de kontrollprogram som regelmässigt föreskrivs som villkor för förorenande utsläpp. Avsikten är att samordna dessa kontroller och att upprätta en databank. Man synes f. ö. också i detta hänseende ha att räkna med att storkommunernas resurser kommer att tas i anspråk.

Det material som har framkommit under utredningen tyder å andra sidan på en positiv inställning till förbundens verksamhet, framför allt hos länsstyrelserna. Detta har bl. a. tagit sig uttryck i vissa initiativ i syfte att låta förbunden fungera som samordningsorgan för recipientkontroll och redovisning av tillståndet i vattendragen. Naturvårdsverket har på framställning av länsstyrelsen i Örebro län ställt medel till förfogande för att pröva ett sådant system i Arbogaån. Verket har också anslagit medel för en liknande försöksverksamhet i Nyköpingsån. För Bråviken förordar länsstyrelsen i Östergötlands län att ett samarbete etableras på kontrollsidan mellan Norrköpings kommun och de industrier som skall svara för kontrollkostnaderna samt att de praktiska samordningsfrågorna anförtros åt Motala ströms vattenvårdsförbund. Med hänsyn inte minst till förbundens egen inställning synes man kunna räkna med att en sådan samverkan i allmänhet kan komma till stånd utan lagstiftning. Som antytts från förbundshåll är det

dock tänkbart att verksamhet som kräver mera betydande ekonomiska åtaganden från medlemmarnas sida kan medföra behov av bestämmelser om anslutningstvång och kostnadsfördelning. Möjligen har också länsstyrelserna behov av regler som underlättar för dem att få till stånd sammanslutningar för samordning av kontrollverksamheten i ett vattendrag. Enligt utredningens mening utgör recipientkontroll ett viktigt led i strävandena att åstadkomma en ändamålsenligushållning med vattentillgångarna. Den verksamhet som skall regleras genom den nya lagstiftningen bör därför kunna omfatta även recipientkontroll.

7.2 Allmänna riktlinjer för en ny lagstiftning

7.2.1 Vissa utgångspunkter

Den samverkan som enligt vad utredningen nu har anfört bör främjas genom lagstiftning bör alltså äga rum i sammanslutningens form. Sammanslutningarna kan lämpligen benämnas vattenförbund, en benämning som valts efter samråd med Nämnden för svensk språkvård och Tekniska nomenklaturcentralen. Svenska akademiens ordboksredaktion har enligt uppgift inte i sina samlingar något belegg för ordet. Den nya lagen bör kallas lag om vattenförbund.

Vattenförbunden bör vara självständiga rättssubjekt med förmåga att förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Som utredningen nyss har anfört bör alla som sakligt sett bör medverka i gemensamma åtgärder — kommuner, industrier, torrlägningsföretag och andra intressenter — vara medlemmar i vattenförbund och vissa möjligheter bör finnas att framtvunga en sådan samverkan. Det ligger samtidigt mycket i vattenvårdskommitténs uttalande om det tivelaktiga värdet av att i vattenvårdssammanhang tvinga någon att delta i ett samarbete till vilket han ställer sig ovillig, och utredningen anser att den nya lagstiftningens huvuduppgift bör vara att främja frivillig samverkan. Vissa tvångselement kan emellertid inte undvaras. Bestäm-

melser får därför meddelas rörande de förutsättningar under vilka någon mot sitt bestående får tvingas att ansluta sig till vattenförbund. Lagen måste också skydda den anslutne mot alltför långt gående ekonomiska förpliktelser. Förbundens organisation och inre rättsförhållanden bör därför regleras i lag. Frågan om förutsättningarna för anslutningstvång är uppfyllda bör prövas under medverkan av det allmänna och förbundens verksamhet bör stå under viss offentlig kontroll.

I fråga om vattenförbundens plats i det allmänna miljövårdsarbetet bör en allmän utgångspunkt vara att förbunden inte skall överta några av de beslutsfunktioner som nu ankommer på statliga och kommunala myndigheter. Däremot bör det inte finnas något hinder för dessa myndigheter att, om det lämpligen kan ske, låta förbunden svara för arbetsuppgifter som annars skulle ankomma på enskilda intressenter. Utredningen vill här erinra om att recipientkontrollen i vissa vattensystem f. n. sker genom vattendrags- och vattenvårdsförbundens försorg. Ifrågasatta ändringar i bl. a. 43 § ML öppnar vissa ytterligare möjligheter att engagera förbunden i kontrollverksamheten (jfr Ds Ju 1972:36). Det blir emellertid naturvårdsverkets och de berörda länsstyrelsernas sak att bestämma härom. Över huvud taget är det enligt utredningens mening angeläget att förbundens verksamhet planeras och bedrivs i nära samarbete med de miljövårdande myndigheterna. Med hänsyn till att förbundens verksamhet ofta präglas av ett betydande mått av allmännytta bör det vidare övervägas att genom ändringar i VL underlätta genomförandet i förbundens regi av sådana åtgärder som måste underkastas vattenrättslig prövning. Det måste givetvis i det sammanhanget tillses att kommunerna får samma möjligheter som förbunden att med stöd av VL vidta åtgärder i miljövårdens intresse.

Förbundens verksamhet måste självfallet också planeras och utövas så att medlemmarnas gemensamma bästa tillgodoses. Det är emellertid ofrånkomligt att man i en verksamhet som inte alltid medför direkta eko-

nomiska fördelar för medlemmarna måste ta särskild hänsyn till de enskilda medlemmarnas intressen. En skälig avvägning mellan medlemmarnas gemensamma intressen, å ena, och däremot stridande enskilda intressen, å andra sidan, torde i själva verket vara en förutsättning för en meningsfull samverkan i vattenförbund. Den huvudprincipen bör alltså gälla att vattenförbund i sin verksamhet skall tillgodose medlemmarnas gemensamma bästa men även beakta varje medlems enskilda intressen i skälig omfattning.

När det gäller den närmare utformningen av bestämmelser om vattenförbunden ligger det nära till hands att jämföra med fastighetsrättens regler om s. k. tvångssamfälligheter. De mest närliggande exemplen är de kombinerade reglerings- och torrlägningsföretagen enligt 3 kap. VL och de kombinerade avlopps- och torrlägningsföretag som behandlas i 8 kap. VL. Likartade bestämmelser finns i bl. a. 7 kap. VL, lagen (1939:608) om enskilda vägar och lagen (1966:700) om vissa gemensamhetsanläggningar. Dessa båda lagar har jämte andra inarbetats i två lagförslag som remitterats till lagrådet, nämligen dels förslag till anläggningslag (AL), dels förslag till lag om förvaltning av samfälligheter (LFS). Det bör emellertid framhållas att lagstiftningen om tvångssamfälligheter tar sikte på gemensamma anordningar som är av stadigvarande, främst ekonomisk betydelse för en grupp varandra närliggande fastigheter, medan vattenförbundens verksamhet skall omfatta olika åtgärder som kan sägas ha betydelse främst från allmänna miljövärdssynpunkter. Varken verksamheten eller medlemskretsen kan preciseras från början på det sätt som är möjligt i fråga om de fastighetsrättsliga tvångssamfälligheterna. Detta utsluter självfallet inte att regelsystemen särskilt i vad gäller de associationsrättsliga frågorna bör samordnas så långt det är möjligt. En sådan samordning ter sig desto mera naturlig som utredningen enligt tilläggsdirektiv, utfärdade den 8 december 1972, har att se över 7 kap. VL och därvid i möjlig mån anpassa bestämmelserna till den nya samfällighetslagstiftningen.

7.2.2 Villkor för förbundsbyggnad

Vattenlagsutredningen tror att vattenförbunden har sin viktigaste uppgift att fylla i de vattendrag där underhållsfrågan har störst aktualitet, dvs. i de mera tätbefolkade delar av landet där samhällsutvecklingen har medfört motsättningar mellan avlopps- och torrlägningsintressena. Det har framhållits för utredningen att vattendragens underhåll inte bara är ett sydsvenskt problem utan också vållar svårigheter på sina håll i Norrland. I de vattendrag t. ex. i Norrland som huvudsakligen är av intresse från vattenkraftssynpunkt synes behovet av samverkan dock i allmänhet kunna tillgodoses inom regleringsföretagens ram. Det är naturligtvis också tänkbart att föreliggande intressemotsättningar kan utjämnas på grundval av frivilliga överenskommelser utan att vattenförbund bildas, eventuellt inom existerande vattendrags- och vattenvårdsförbund. Genomförandet av en lag om vattenförbund innebär alltså inte att de nuvarande frivilliga sammanslutningarna blir överflödiga eller måste ombildas till vattenförbund.

Av det nu anförda framgår att behovet av samverkan inom vattenförbundets ram får antas ha skiftande styrka i olika delar av landet. Samtidigt står det klart att en sådan samverkan inte bör kunna framtingas annat än om behovet därav har nått viss intensitet. Som en allmän förutsättning för att vattenförbund skall få bildas bör därför gälla att en samverkan mellan intressenterna för att främja hushållningen med vattnet i visst vattenområde är av väsentlig betydelse från allmän eller enskild synpunkt. Detta rekvisit får anses uppfyllt i en situation liknande den som föreligger i Hjälmaran, där både allmänna och enskilda intressen är beroende av att sjöns utlopp underhålls och vattnets avrinning regleras. Om förhållandena i ett vattendrag huvudsakligen berör torrlägningsintressen kan det vara av väsentlig betydelse från enskild synpunkt att olika torrlägningsföretag i vattendraget bringas att samverka för att få till stånd ett rationellt underhåll. Någon gång kan det vara av väsentlig bety-

delse från både allmän och enskild synpunkt att vattenförbund bildas för att svara för en samordnad recipientkontroll i ett vattensystem.

Som vattenlagsutredningen tidigare har berört bör samverkan i vattenförbund i största möjliga utsträckning bygga på frivillighetens grund. En meningsfull samverkan torde i allmänhet förutsätta att åtminstone huvudentressenterna är positivt inställda. I motsatt fall får man räkna med att de i fortsättningen begagnar varje möjlighet att dra sig ur gemenskapen och de ekonomiska förpliktelser den för med sig. Med hänsyn härtill bör det i lagen uppställas krav på att förbundsbildningen stöds av en viss opinion bland intressenterna. Vid fastighetsreglering liksom vid inrättandet av vissa gemensamma anläggningar gäller ett sådant opinionsvillkor. Det har utformats så att företaget inte får komma till stånd om det motstånd som kan konstateras är av viss angiven styrka. Vattenförbund bör i enlighet härmed inte få bildas, om de som kan bli medlemmar mera allmänt motsätter sig förbundsbildningen och har beaktansvärda skäl för det. Ett sådant skäl kan vara att ändamålet, t. ex. underhåll av ett vattendrag, ändå kommer att uppnås på grund av frivilliga åtaganden.

Vid tillämpningen av opinionsvillkoret skall man enligt den fastighetsrättsliga lagstiftningen främst beakta deras mening som har störst nytta av företaget. Det har ansetts rimligt att särskild betydelse på detta sätt tillmäts uppfattningen hos dem som får bära de största kostnaderna. För vattenförbundens del kommer utredningens förslag att innebära att de som har störst intresse av ett förbunds verksamhet och följaktligen är mest beroende av denna får vara beredda att svara för huvuddelen av kostnaderna. Deras medverkan kommer sålunda i allmänhet att utgöra en förutsättning för att förbundsbildningens syfte skall uppnås. Opinionsvillkoret bör därför också för vattenförbundens del utformas så att särskild hänsyn tas till huvudentressenternas mening. Utredningen räknar med att kommunerna i allmänhet kommer att framstå som huvudentressenter i vatten-

förbund liksom f. n. ofta är fallet i de existerande vattendrags- och vattenvårdsförbunden. Särskild hänsyn torde alltså i allmänhet få tas till de berörda kommunernas inställning.

I den fastighetsrättsliga lagstiftningen sätts opinionsvillkoret ur spel, om behovet av företaget är synnerligen angeläget. Utredningen har övervägt en motsvarande undantagsbestämmelse för vattenförbundens del. Å ena sidan kan det självfallet vara angeläget från en mängd olika synpunkter att t. ex. underhållsarbeten kommer till utförande i ett vattendrag där torrlägningsföretagen av ekonomiska eller andra skäl vill förhålla sig passiva. Situationen kan också vara den att vattendraget över huvud taget inte berörs av torrlägningsföretag. Med hänsyn till kommunernas ansvar för lokala natur- och miljövårdsintressen får man å andra sidan räkna med att initiativ till förbundsbildning i sådana fall tas från kommunalt håll och att opinionsvillkoret följaktligen inte kommer att utgöra något hinder. Något beaktansvärt skäl mot åtgärderna synes nämligen inte kunna anföras från de enskilda avlopps- och torrlägningsintressenternas sida. Man kan kanske också tänka sig att en förbundsbildning bedöms som synnerligen angelägen t. ex. av länsstyrelsen men att de lokala intressenterna, inklusive kommunerna, har motsatt uppfattning. I en sådan situation torde föga stå att vinna med en påtvingad samverkan. Opinionsvillkoret leder alltså till ett rimligt resultat utan någon särskild undantagsregel.

7.2.3 Medlemskretsen

Av utredningens tidigare uttalanden framgår att alla som sakligt sett bör medverka i gemensamma åtgärder – kommuner, industrier, torrlägningsföretag och andra intressenter – bör vara medlemmar i vattenförbund och att vissa möjligheter bör finnas att framtvinga en sådan samverkan. Bestämmelser i syfte att – om så behövs tvångsvis – få till stånd en ändamålsenlig samverkan mellan olika intressen i ett vattendrag är inte någon

nyhet för svensk rätt. Bestämmelserna i 3 kap. VL går i första hand ut på att möjliggöra gemensamma företag för vattenreglering i syfte att öka möjligheterna att utnyttja vattenkraft. De gemensamma företagen kan emellertid också ha det dubbla syftet att dels tillgodose kraftintresset och dels öka möjligheterna att torrlägga mark. Vidare kan kronan, kommun och landsting förvärva delaktighet i ett regleringsföretag genom att bevilja anslag till detta. Det förutsätts då att det allmänna genom regleringen vinner stadigvarande nytta av annat slag än båtnad i vattenkrafts- eller torrlägningshänseende. Här avses nytta från farleds-, fiske- eller flottnings-synpunkt men nyttan kan också bestå i möjligheten till avloppsutsläpp eller i att regleringen är till allmänt gagn och betydelse för landet i dess helhet eller för någon viss ort. Vidare föreligger skyldighet för ägarna av vissa anläggningar, bl. a. allmän farled och avloppsanläggning som har nytta av en genomförd vattenreglering, att bidra till regleringskostnaderna. Dessa bestämmelser kan alltså sägas innefatta vissa möjligheter att bilda en sammanslutning av en typ som påminner om vattenförbundets.

I fråga om de möjligheter till tvångsanslutning som finns enligt den fastighetsrättsliga samfällighetslagstiftningen utgår lagstiftningen vanligen från uppfattningen att det ofta föreligger en naturlig intressegemenskap mellan en grupp varandra närliggande fastigheter, när det gäller t. ex. utfartsväg, parkeringsplats, jaktvård, fiskevård osv. Både det allmänna och det enskilda intresset av att fastigheterna utnyttjas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt kan vara så starkt att den enskilde fastighetsägaren inte kan tillåtas bryta sig ut ur gemenskapen, om denna objektivt sett medför nytta för honom. Även när det gäller de tvångssamfälligheter som avses i VL kan man tala om en naturlig intressegemenskap mellan ägarna av olika fastigheter vid ett vattendrag eller en vattensamling. Möjligheterna att gemensamt utnyttja vattnet genom reglering för kraftändamål eller att gemensamt skydda sig mot vattnets verkningar genom torrlägningsät-

gärder bestäms oberoende av fastighetsindelningen av de hydrologiska och geografiska förhållandena. Lagen öppnar därför också för dessa fall möjlighet att tvångsansluta den som inte vill delta i gemensamma åtgärder. Det nu sagda avser närmast de tvångssamfälligheter som behandlas i 3 och 7 kap. VL. De bestämmelser om tvångssamverkan i kombinerade avlopps- och torrlägningsföretag som finns i 8 kap. VL tar enligt vad förarbetena ger vid handen mera direkt sikte på att av allmänna rättviseskäl ålägga avloppsintresset viss skyldighet gentemot torrlägningsintresset att delta i kostnaderna för ledningar för torrläggning av jord som tjänar sanitära ändamål av olika slag (jfr NJA II 1942 s. 63).

Enligt utredningens mening kan man också i fråga om de verksamhetsgrenar som sammanfattas under begreppet ändamålsenlig hushållning med vattentillgångarna tala om en intressegemenskap mellan dem som berörs av åtgärderna. Denna gemenskap har visserligen inte samma privaträttsliga, ekonomiska natur som präglar de fastighets- och vattenrättsliga tvångssamfälligheterna utan den bärs snarare i första hand upp av allmänna miljövårdsintressen. Samtidigt står det klart att en naturlig intressegemenskap av samma slag som kännetecknar t. ex. de kombinerade reglerings- och torrlägningsföretagen ofta kan föreligga när förhållandena i ett vattenområde berör flera etablerade intressen av såväl allmän som enskild natur. Ett konkret exempel är Hjälmaran, som på 1800-talet sänktes för att vinna torrläggning av mark under villkor bl. a. att torrlägningsföretaget genom reglering av avrinningen upprätthåller visst lägsta vattenstånd till förmån för den allmänna sjöfarten i sjön. Med hänsyn till att de reglerade förhållandena numera uppfattas som naturliga har regleringens upprätthållande självfallet blivit av intresse från en mängd andra synpunkter än markägarnas och den avtynande allmänna sjöfartens. Sjön utgör numera vattentäkt för Arboga, Eskilstuna m. fl. tätorter och får samtidigt mottaga betydande mängder kommunalt och industriellt avloppsvatten. Dess betydelse som vattentäkt väntas komma att

öka väsentligt. Likaså ökar fritidsfisket och trafiken med fritidsbåtar. Sjöns betydelse från rekreationssynpunkt är över huvud taget mycket stor. De som har ett väsentligt intresse av att regleringen i sjön sköts på ett tillfredsställande sätt och av att avbördningsförmågan i utloppet inte minskar är – förutom markägarna – kommunerna och vissa industrier samt de kraftverk som ligger längs Eskilstunaån. En liknande intressegemenskap, låt vara i mindre skala, får anses föreligga i flera vattendrag som samtidigt är av betydelse från t. ex. vattenförsörjnings-, recipient- och torrläggningssynpunkt. Att den sålunda tecknade intressegemenskapen upplevs som en realitet framgår bl. a. av det förhållandet att de närmast berörda kommunerna, industrierna och torrläggningsföretagen ofta har överenskommit om samverkan i vattendrags- och vattenvårdsförbund.

När det gäller frågan huruvida denna intressegemenskap kan anses vara av sådant slag att någon mot sitt bestridande bör kunna tvingas att delta i gemensamma åtgärder vill utredningen anföra följande. Åtgärder för att främja en ändamålsenlig hushållning med vattentillgångarna bör ses som ett led i skyddet av den yttre miljön. Ett särskilt ansvar vilar i detta hänseende på dem som tar i anspråk naturresurser vare sig detta sker genom utsläpp av avloppsvatten, bortledning av vatten eller andra åtgärder som är av beskaffenhet att påverka vattenförhållandena. Huvudprincipen att den som tar i anspråk naturresurser skall bära kostnaderna för att vidmakthålla en god miljö har slagits fast i direktiven för utredningen rörande kostnaderna för miljövården. Denna utredning har samtidigt fått i uppdrag att studera hur sådana kostnader bör fördelas mellan stat, kommun, näringsliv och enskilda. Det står också klart att kostnaderna för särskilda åtgärder bör hållas nere så långt det är möjligt utan att syftet förfelas och att detta ofta kan ske genom att insatserna samordnas.

Det sagda innefattar enligt utredningens mening i och för sig tillräckliga principiella skäl för att ålägga den som med stöd av tillstånd enligt ML eller VL påverkar vatten-

förhållandena skyldighet att ingå som medlem i vattenförbund. Det kan inte gärna göras gällande att en sådan skyldighet är oförenlig med det rättsskydd som tillstånden innebär. Skyldigheten innebär inte att det meddelade tillståndet rubbas utan bara att ett latent ansvar för miljöskyddet i vissa fall kan utkrävas. Det kan också anmärkas att tvångssamverkan för tillgodoseende av ett huvudsakligen allmänt intresse förts på tal i annat lagstiftningssammanhang. Grustäktskommittén (Ju 1970:51) föreslår nämligen att tvångsdelaktighet i täktsamfällighet skall kunna tillämpas för att främja en ändamålsenlig landskapsvård (se SOU 1972:46).

Vad särskilt gäller den samverkan mellan avlopps- och torrläggningssintressena som avses skola ske i fråga om vattendragens underhåll kan ytterligare skäl anföras till stöd för ett principiellt anslutningstvång. Ansvaret för vattendragens underhåll faller med nuvarande lagstiftning på torrläggningssintressenterna där sådana finns, alltså främst jordbruk och skogsbruk. Det synes uppenbart att erforderliga åtgärder i form av t. ex. strandröjning, muddring och vegetationsbekämpning i allmänhet kan planeras och utföras på ett från teknisk och ekonomisk synpunkt lämpligare sätt om arbetena kan samordnas för större områden än om varje torrläggningssföretag står för sin del. En sådan samordning bör inte kunna hindras genom att ett enstaka företag vill ställa sig utanför. För torrläggningssföretagens del innebär en samordning enbart av flera sådana företags arbeten en rent ekonomisk nytta. Detta förhållande blir ytterligare markerat om avloppssintresset får svara för sin del av underhållskostnaderna.

Avloppssintresset representeras i detta sammanhang främst av kommuner och industrier som släpper ut avloppsvatten i vattenområdet. Som tidigare berörts innebär sådana utsläpp ofta viss tillförsel av näring som ökar växtligheten i vattendragen. Växterna hindrar vattenföringen och ger upphov till uppgrundande sediment. Utsläppen medför då otvivelaktigt ökade underhållskostnader. Denna situation har i viss utsträckning förutsetts av lagstiftaren. Behovet av en fördel-

ning av underhållskostnaderna mellan avlopps- och torrlägningsintresset har i någon mån tillgodosetts genom de tidigare berörda bestämmelserna i 8 kap. VL. Som vattenlagsutredningen har påpekat i det föregående är det emellertid tveksamt om dessa bestämmelser är tillämpliga, när avloppsvatten släpps ut i en sjö eller annat naturligt vattenområde som berörs av torrlägningsföretag. Sakligt sett framstår det som starkt motiverat att avloppsintresset medverkar i åtgärder för att avhjälpa de olägenheter som utsläppen i vattendragen medför, och det är inte tillfredsställande att frågan härom skall vara beroende av enskild skadeståndstalan. Utredningen kan inte heller finna några principiella betänkligheter mot att med utgångspunkt i VL:s bestämmelser om kombinerade avlopps- och torrlägningsföretag föreskriva skyldighet för avloppsintresset att som medlem i vattenförbund delta i underhållskostnaderna. En sådan skyldighet kan f. ö. sägas vara ett utflöde också av bestämmelserna i 5 § ML. Enligt dessa är den som utövar miljöfarlig verksamhet skyldig att vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet.

Av det anförda framgår att avloppsintressets skyldighet att gå med i vattenförbund för samverkan rörande vattendragens underhåll inte kan grundas på något ekonomiskt nyttobegrepp. Skyldigheten sammanhänger snarare med förmånen att få använda ett vattenområde som recipient för avloppsvatten av viss mängd och beskaffenhet.

Som utredningen tidigare framhållit bör vattenförbunden i största möjliga utsträckning bygga på frivillig samverkan. Det torde också förhålla sig så att ett vattenförbund i många fall kan fungera väl utan att alla som är principiellt anslutningsskyldiga medverkar. En i laga ordning medgiven anläggning, t. ex. en bro, kan ha så obetydlig inverkan på vattenförhållandena att man bör kunna bortse därifrån när det gäller behovet av gemensamma insatser. En annan sak är att vägför-

valtningarna kan finna det förenligt med sina intressen att vara anslutna till vattenförbund. Situationen kan också tänkas vara den att ett vattenförbund bör bildas för underhållet av visst vattendrag men att medlemskretsen trots förekomsten av avloppsutsläpp bör begränsas till de berörda torrlägningsföretagen. En kommun vilken i egenskap av avloppsintressent i princip är skyldig att ansluta sig till förbundet men som föredrar att bidra till underhållet på grundval av överenskommelse bör i en sådan situation kunna tillåtas att stå utanför. Om någon motsätter sig medlemskap och har särskilda skäl för det bör anslutningstvånget alltså kunna sättas ur spel, förutsatt att förbundets verksamhet inte avsevärt försvåras därigenom. Vid denna prövning måste dock beaktas all den verksamhet som kan bli aktuell inom överskådlig tid. Om förbundet från början bildas för att huvudsakligen svara för recipientkontroll i ett helt vattensystem, kan det t. ex. anföras skäl för att låta eventuella enstaka torrlägningsföretag stå utanför. Detta bör dock inte tillåtas om man har anledning att räkna med att verksamheten kommer att omfatta även underhållsåtgärder.

Om anslutningstvånget modifieras på detta sätt synes man i allmänhet kunna räkna med att de som i egenskap av tillståndshavare blir medlemmar i förbundet ansluts efter eget medgivande. Det kan dock inte krävas att sådana medlemmar skall delta i kostnaderna för åtgärder som saknar naturligt samband med den verksamhet på vilken medlemskapet grundas, även om åtgärderna i och för sig är angelägna och lämpligen bör utföras i förbundets regi. Utredningen tänker här bl. a. på sjörestaureringar och vattenregleringar i en flodsträcka vilka huvudsakligen betingas av allmänna fiske- och miljövardssynpunkter. Även om medlemmarna är positivt inställda och, såsom fallet är med kommunerna, har visst ansvar för allmänna miljövårdsintressen, torde särskilda ekonomiska insatser vanligen behövas för att sådana arbeten skall komma till utförande. Situationen kan också vara den att ett vat-

tenförbunds verksamhet för underhåll av ett vattendrag är av betydelse från allmän synpunkt exempelvis genom att tillgodose allmänhetens behov av lämpliga vattenområden för bad, båt fart, fiske osv. men att t. ex. kommunen varken såsom avlopps- eller vattentäktssintressent är skyldig att vara medlem. Det möter naturligtvis inte något hinder för allmänna centrala, regionala eller lokala myndigheter att i sådana situationer lämna bidrag till förbundet under villkor om viss användning. Utredningen har övervägt att efter mönster av 3 kap. 8 § VL bereda stat, kommun och landsting möjlighet att i samband med bidragsgivning förvärva rätt att bli medlem i vattenförbund och i den egenskapen utöva inflytande på den understödda verksamheten. Utredningen har emellertid stannat för att låta anslutningsrätten för det allmänna omfatta enbart kommunerna och återkommer i specialmotiveringen till frågan om anslutningsrättens omfattning i fråga om privata sammanslutningar m. fl.

De fastighetsrättsliga tvångssamfälligheterna bildas vanligen för att tillgodose ett för flera fastigheter gemensamt behov av mer eller mindre permanenta anordningar såsom vägar, parkeringsplatser, diken osv. Gemensamt för sådana anordningar kan sägas vara att de gör de deltagande fastigheterna mera lämpade för avsedda primärändamål. Med hänsyn härtill måste samfällighetens bestånd vara oberoende av förändringar i äganderätten till de särskilda fastigheterna. Denna s. k. sakrättsliga bindning innebär att en fastighets delaktighet i det gemensamma företaget är förenad med äganderätten till fastigheten och automatiskt medföljer vid överlåtelse eller exekutiv försäljning av denna. En samverkan i syfte att främja en ändamålsenlig hushållning med vattentillgångarna i visst vattensystem, vilket kan innebära en rad olika åtgärder, har tydligen inte samma betydelse för fastighetsbeståndet, låt vara att den t. ex. för fastigheter som ingår i torrlägningsföretag kan innebära klara ekonomiska fördelar. Skyldigheten att delta i vattenförbund härrör emellertid enligt vad utred-

ningen anfört i det föregående från en medgiven rätt att i någon form ta naturresursen vatten i anspråk. Sådana medgivanden har visserligen vanligen samband med utnyttjandet av viss fastighet och gäller åtminstone såvitt avser medgivanden enligt VL i princip för all framtid. Något behov av att knyta delaktigheten i vattenförbund till innehavet av viss fastighet synes likväl inte föreligga. En sådan ordning skulle f. ö. kunna leda till mycket komplicerade gravationsförhållanden vid tillämpning på t. ex. reglerings- och torrlägningsföretag. I sammanhanget bör också beaktas att den rätt till medlemskap för kommun som utredningen har förordat inte gärna kan knytas till innehavet av viss fastighet.

Även om det sålunda enligt utredningens mening inte är påkallat att koppla ihop medlemskap i vattenförbund med äganderätt till fastighet, är det självfallet betydelsefullt att beslut som fattas inom ramen för en ny vattenförbunds lag får sakrättslig verkan, dvs. blir bindande inte bara för dem som var medlemmar när beslutet fattades utan också för nya innehavare av anläggningar och tillstånd som tidigare utgjort grund för medlemskap. Vidare torde som utredningen tidigare har framhållit vattenförbundens möjligheter att uträtta ett meningsfullt arbete ofta komma att bero på framför allt kommunernas vilja att frivilligt bidra till kostnaderna utöver vad som kan komma att åligga dem i egenskap av tillståndshavare enligt ML eller VL. Å ena sidan skulle det uppenbarligen kunna förrycka förbundens verksamhet i fråga om både planering och utförande, om sådana frivilliga åtaganden kunde återkallas när som helst. Å andra sidan kan det inte gärna komma i fråga att för all framtid binda den frivillige medlemmen vid sina ekonomiska åtaganden. En sådan ordning skulle motverka anslutningsrättens syfte. I 3 kap. 8 § VL har frågan lösts så att statens, kommunens eller landstingets delaktighet som frivillig medlem bestäms med utgångspunkt i det beviljade anslaget storlek i förhållande till anläggningskostnaden. Med delaktigheten följer sedan skyldighet att för framtiden, så

länge företaget består, i proportion till andelen i företaget delta i dettas underhålls- och driftskostnader. På motsvarande sätt kunde ett åtagande att frivilligt bidra till kostnaderna för ett vattenförbunds verksamhet i princip böra anses bindande så länge verksamheten upprätthålls. Den frivillige medlemmen skulle dock kunna avtala med övriga medlemmar vars rätt berörs om att hans skyldighet att bidra helt eller delvis skall upphöra. Utredningen anser att man härigenom kunde skapa en stabilitet hos vattenförbunden som saknas i de frivilliga sammanslutningarna. Utredningen har dock avstått från att föreslå en sådan reglering med hänsyn till att också den skulle kunna motverka anslutningsrättsens syfte.

Vattenförbunden skiljer sig från de fastighetsrättsliga tvångssamfälligheterna också därigenom att verksamheten varken kan eller bör preciseras från början. Även om ett förbund bildas med syfte främst att svara för underhållet av ett vattendrag, kan andra verksamhetsgrenar efter hand bli aktuella. Det kan t. ex. visa sig möjligt att i förbundets regi samordna olika regleringsåtgärder, och länsstyrelsen kan finna det lämpligt att låta förbundet svara för en samordnad recipientkontroll i vattendraget. Samtidigt kan medlemskretsen förändras t. ex. genom att kommuner och industrier väljer andra lösningar av sina vattenförsörjnings- och avloppsfrågor eller genom att vattnet tas i anspråk för nya ändamål. Det måste också beaktas att medlemmarnas intresseanknytning till olika verksamhetsgrenar kan ha varierande styrka. En medlem, t. ex. ett torrlägningsföretag, som saknat anledning att vägra sin medverkan i fråga om vattendragets underhåll måste ställa sig främmande för tanken att medverka i exempelvis en sjösänkning i en helt annan del av vattensystemet. Det måste som nyss sagts ställas krav på ett visst naturligt sammanhang mellan de åtgärder som föranlett medlemskap och den verksamhet i förbundets regi i vilken medlemmen skall medverka. Det nu sagda aktualiserar frågan vid vilken tidpunkt anslutningstvånget

bör få göras gällande.

I detta hänseende synes i huvudsak två alternativ föreligga. Enligt det första får man när vattenförbundet skall bildas utgå från de verksamhetsgrenar som då är aktuella och göra anslutningstvång gällande mot intressenter vilkas ingrepp i vattenområdet har ett naturligt samband med verksamheten. Uppkommer sedermera fråga om att utvidga verksamheten får medlemskretsen utvidgas i motsvarande mån. Samtidigt måste det tillses att kostnaderna för särskild verksamhetsgren fördelas enbart mellan dem som enligt det sagda bör medverka på grund av sin intresseanknytning. Enligt det andra alternativet får anslutningstvång från början göras gällande mot alla som i princip är skyldiga att ingå i förbundet, även om deras medverkan i viss verksamhetsgren kan bli aktuell först på längre sikt. Kostnadsansvaret för sådana medlemmar får i så fall självfallet begränsas och torde inte kunna tillåtas sträcka sig längre än till gemensamma administrativa utgifter.

Enligt utredningens mening är det angeläget att vattenförbundets organisation och verksamhet från början får så fasta former som möjligt. Med hänsyn härtill är det önskvärt att alla som såvitt kan överblickas bör medverka i vattenförbundet från början är med i detta och att frågan om undantag från anslutningstvånget prövas i ett tidigt skede. Utredningen förordar alltså det senare alternativet. Härigenom skapas bättre förutsättningar för en mera långsiktig planering av förbundets verksamhet och större utrymme för samförståndslösningar. Utredningen vill framhålla att med medlemskap inte bör följa skyldighet att ta del i alla de olika verksamheter förbundet kommer att utöva. För en skyldighet att ta del i viss verksamhet bör krävas en klar intresseanknytning till projektet i fråga.

7.2.4 Finansiering och kostnadsfördelning

Vattendrags- och vattenvårdsförbundets verksamhet har i viss utsträckning finansierats med statsmedel. Statsbidrag har utgått

till den vattenvårdsplanering som i vissa fall – bl. a. i Kävlingeån – bedrivits i förbundens regi. På några håll har länsstyrelserna tillskjutit medel för särskilda undersökningar. I något fall har regleringsavgiftsmedel fått tas i anspråk. Bidrag från utomstående kommuner förekommer också. Det vanliga är emellertid att medlemmarna själva får svara för kostnaderna enligt vissa överenskomna fördelningsgrunder. Ofta fastställs ett andelstal som ligger till grund både för utdebitering och för medlemmens rösträtt vid förbundsstämma.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 1.3 har olika metoder använts när andelstalen bestämts. Avvägningen synes i allmänhet ha skett med hänsyn till den större eller mindre omfattning i vilken medlemmen påverkar eller eljest är beroende av vattensystemet. I vattenvårdsförbund med huvudsakligen undersökande och kontrollerande verksamhet har stort avseende självfallet fästs vid påverkan genom avloppsutsläpp. Det rör sig med andra ord om en fördelning efter avloppsvattnets mängd och beskaffenhet, dvs. samma princip som kommer till uttryck i 8 kap. VL. Detsamma kan sägas gälla om den fördelning av rensningskostnader mellan avlopps- och torrlägningsintressenter som äger rum i Vegeåns vattendragsförbund.

Även vattenförbundens verksamhet torde få baseras på statsmedel och medlemsavgifter. Som utredningen tidigare har framhållit bör det inte kunna åläggas någon att bidra till kostnader för verksamhet vilken saknar naturligt samband med grunderna för hans medlemskap i förbundet. Något sådant samband torde i allmänhet inte kunna påvisas annat än i fråga om kommunerna, om verksamheten huvudsakligen avser tillgodoseende av allmänna intressen. Utredningen tänker här bl. a. på saneringsprojekten och på särskilda åtgärder för rekreatiönsändamål. Med hänsyn till att kommunerna främst representerar lokala intressen kan det inte väntas att de åtar sig att ensamma svara för kostnader för sådan verksamhet som är särskilt önskvärd även från riks- eller regional-synpunkt. Sådan verksamhet i förbundens

regi torde därför i allmänhet förutsätta någon form av statlig bidragsgivning. Förhållandet är troligen detsamma när ett vattendragsförbund skall börja arbeta i ett vattendrag där underhållet sedan länge är eftersatt eller där svåra uppgrundningar förekommer som en följd av naturliga förlopp, t. ex. kraftiga erosioner. Utredningen anser sig inte böra föreslå några närmare riktlinjer för den statliga bidragsgivningen som i lika mån kan böra komma existerande vattendrags- och vattenvårdsförbund till del. Sådana riktlinjer skulle f. ö. i viss mån föregripa pågående utredning rörande miljövårdskostnadernas fördelning mellan stat, kommun, näringsliv och enskilda.

Vad sedan gäller medlemsavgifterna skall vattenförbunden enligt vad utredningen tidigare har anfört i princip bestå av dem som med stöd av medgivanden enligt ML eller VL påverkar vattenförhållandena i olika hänseenden, varjämte anslutningsrätt skall föreligga för kommunerna. I fråga om kommun som utnyttjar möjligheten till anslutningsrätt ligger det enligt utredningens mening i sakens natur att avgiften måste anpassas till kommunens frivilliga åtaganden. Som tidigare berörts bestäms enligt 3 kap. 8 § VL delaktigheten för stat, kommun eller lands-ting med utgångspunkt i det lämnade anslags storlek. En motsvarande möjlighet för kommun att begränsa delaktigheten genom att ange viss ram för de ekonomiska åtagandena bör finnas också beträffande vattenförbunden.

Med tanke på dem som i princip är skyldiga att bidra har utredningen tidigare framhållit att varje särskild medlem bör åläggas ett ekonomiskt ansvar för förbundets verksamhet som står i rimligt förhållande till övriga medlemmars. Frågan om vad som i detta sammanhang kan anses rimligt bör till en början ses mot bakgrund av möjligheterna till tvångsanslutning och utredningens uttalanden om verksamhetens skiftande art. Utredningen har funnit att kostnaderna för särskild verksamhetsgren måste fördelas enbart mellan dem som bör medverka på

grund av sin intresseanknytning. Om sådan anknytning saknas bör kostnadsansvaret begränsas till de gemensamma administrativa utgifterna. Även en medlem som inte deltar i särskild verksamhetsgren får nämligen anses ha sådana fördelar av förbundets verksamhet, främst då möjligheterna till information, att han rimligen bör bidra till administrationskostnaderna. I annat fall torde han ha sökt utnyttja möjligheterna till undantag från anslutningstvånget. Utredningen föreslår att administrationskostnaderna, om sådana uppstår, får täckas genom avgifter som i allmänhet bör kunna tas ut med lika stort belopp av alla medlemmar eller medlemskategorier. Sådan avgift kan lämpligen kallas förbundsavgift. Det är i sammanhanget ovidkommande om den särskilda medlemmen — en industri eller en kommun — har en eller flera anläggningar i vattendraget. En företagsfusion eller en kommunsammanslagning kan följaktligen tänkas medföra att intäkterna genom förbundsavgifter sjunker.

Kostnaderna för särskild verksamhetsgren får däremot fördelas efter skälighetsprövning med utgångspunkt i varje medlems intresseanknytning. Med hänsyn till att dessa kostnader kan komma att variera år från år måste denna medlemsavgift vara rörlig. Exempel på en liknande reglering finns i LFS. Denna lag, som är tillämplig på ett stort antal olika fastighetsrättsliga samfällighetstyper, utgår från att verksamheten inom ett och samma organ — i lagen kallat samfällighetsförening — skall kunna uppdelas i olika verksamhetsgrenar. Föreningen kan också förvalta flera samfälligheter. Förvaltningen kan även då uppdelas på olika verksamhetsgrenar. Var och en av dessa betraktas som en ekonomisk enhet. Kostnaderna fördelas med utgångspunkt i de andelstal som gäller i fråga om skyldigheten att delta i kostnaderna för den särskilda verksamhetsgrenen eller samfälligheten. Utredningen anser att kostnaderna för olika verksamhetsgrenar i vattenförbund på motsvarande sätt bör kunna fördelas efter särskilda andelstal. Systemet överensstämmer f. ö. i princip med den ordning som tillämpas i vissa vattenvårdsförbund, där

medlemmarna betalar dels en fast avgift och dels en rörlig avgift för att täcka förbundets kostnader för beslutade arbeten.

När delaktighet bestäms i fastighetsrättsliga samfälligheter brukar utgångspunkten vanligen vara den ekonomiska fördel — ofta betecknad båtnad eller nytta — som varje fastighet bedöms vinna genom det gemensamma företaget. När det gäller att bestämma andelstal för verksamhetsgren i vattenförbund kan man som tidigare berörts inte på samma sätt utgå från ett ekonomiskt nyttobegrepp. Skyldigheten att delta härrör ytterst från uppfattningen att den som tar i anspråk naturresursen vatten har visst ansvar för de miljöstörningar ianspråktagandet får anses innebära och därmed också skyldighet att medverka till bättre förhållanden. En naturlig utgångspunkt för bedömningen blir alltså i vilken utsträckning medlem genom utsläpp av avloppsvatten, vattenbortledning, torrlägningsåtgärder eller andra anordningar till vilka tillstånd givits enligt ML eller VL utsätter vattenområdet för störningar som skall motverkas genom förbundets verksamhet. Vid denna bedömning måste också tas hänsyn till att verksamheten kan ha en positiv effekt. En vattenreglering för kraft- eller vattenförsörjningsändamål kan t. ex. medföra fördelar även från recipientsynpunkt. När andelstal bestäms bör med andra ord de positiva effekterna vägas mot de negativa. En annan omständighet som måste beaktas är att verksamheten i vissa fall också kan medföra ekonomisk nytta för medlem. Ett exempel på detta är torrlägningsföretagens eventuella fördelar av att ansvaret för vattendragens underhåll till en del kommer att bäras av andra intressenter. Ett annat exempel är ökade möjligheter till vattenbortledning tack vare reglering. Även recipientkontroll genom förbundens försorg synes kunna innebära minskade kostnader för den enskilda medlemmen.

Det säger sig självt att den avvägning som här måste göras är förenad med åtskilliga svårigheter. Liksom i annan lagstiftning där motsvarande problem uppkommer är de faktorer som måste beaktas så många och situa-

tionen även i övrigt så komplicerad att man svårligen kan utforma en lagregel som ger tillräcklig vägledning för att uppnå materiell rättvisa och som samtidigt är enkel att tillämpa. Utredningen anser dock att lagen i anslutning till det tidigare sagda bör som fördelningsprincip kunna hänvisa till vars och ens nytta och intresse av verksamheten och den omfattning i vilken han inverkar på vattenförhållandena.

En särskilt komplicerande faktor i sammanhanget är att de olika intressen mellan vilka andelstalen skall fördelas inte alltid kan jämföras. Om verksamheten avser t.ex. underhåll av ett vattendrag måste en fördelning i allmänhet ske mellan dels avloppsintresset, dels torrlägningsintresset och dels de övriga medlemmar som kan vara skyldiga att delta. Också inom andra verksamhetsgrenar kan liknande svårigheter uppstå. Problemen är enligt utredningens mening dock inte större än att de bör kunna övervinnas. Till en början bör erinras om att de existerande vattendrags- och vattenvårdsförbunden representerar ett stort antal exempel på fall där en tillfredsställande lösning kunnat uppnås. Det bör också framhållas att en liknande fördelning mellan olikartade intressen förutsätts kunna ske i fråga om de kombinerade reglerings- och torrlägningsföretagen. Utgångspunkten är den beräknade anläggningskostnaden för företaget. Denna fördelas enligt huvudregeln mellan kraft- och torrlägningsintressenterna efter den nytta varje deltagare har av företaget i dess helhet med möjlighet till jämkning när visst arbete huvudsakligen är till nytta enbart för den ena intressegruppen eller viss geografiskt bestämd grupp deltagare. En annan fördelning mellan olikartade intressen kan komma i fråga vid tillämpning av bestämmelserna om kombinerade företag i 8 kap. VL. Utgångspunkten är här att kostnaden skall fördelas med hänsyn till mängden och beskaffenheten av det vatten som avleds av en eller flera avloppsintressenter, å ena, samt det vatten som avleds av en eller flera torrlägningsintressenter, å andra sidan.

Enligt utredningens mening kan det inte

komma i fråga att i lagen om vattenförbund införa någon motsvarighet till VL:s detaljerade regelsystem. Det synes i viss mån ligga i sakens natur att en uppskattning först måste göras av hur andelstalen i stort bör fördelas mellan de olika intressegrupperna och att en närmare fördelning sedan får göras inom dessa grupper. De allmänna riktlinjer för uppskattningen som utredningen har förordat utgår från att en sådan uppdelning äger rum. Med tanke på de synnerligen skiftande förhållanden under vilka förbundens verksamhet kommer att bedrivas är det ogörligt att uppställa några mera allmängiltiga normer för jämkning mellan de berörda intressena i olika situationer. En alltför detaljerad reglering är olämplig också av den anledningen att fördelningsfrågorna i praktiken oftast torde få lösas förhandlingsvägen. Avsikten är ju att vattenförbund inte skall kunna bildas annat än under förutsättning av en positiv inställning hos flertalet intressenter. Enighet kommer alltså i allmänhet att råda om hur verksamheten i stort bör bedrivas. Denna enighet måste med nödvändighet omfatta också finansieringsfrågan. Allmänna grunder för kostnadsfördelningen av det slag som utredningen nyss har föreslagit synes i detta läge tillräckliga.

Utredningen vill här hänvisa till de ekonomisk-teoretiska synpunkter på vattenförbundens verksamhet som utredningens expert ekon. dr Bertil Thorngren redovisar i en vid betänkandet fogad promemoria.

Lagen bör ange vissa begränsningar i kostnadsansvaret till skydd för den som till äventyrs mot sin vilja måste ta del i kostnaderna. I fråga om ledning för torrläggning av mark som skall användas också för avloppsvatten gäller enligt 8 kap. 12 och 20 §§ VL bl. a. att ingen är skyldig att sammanlagt vidkännas större kostnad än om särskild ledning anlagts eller att bidra med större belopp än som kan anses rimligt med hänsyn till hans nytta av företaget. Ett motsvarande stadgande i lagen om vattenförbund kan lämpligen ges den innebörden att andelstal skall jämkas om medlem uppenbarligen kan vinna ändamålet med verksamheten genom

egen åtgärd till lägre kostnad än som kan väntas belöpa på honom om andelstal bestäms enligt huvudregeln. Det är naturligtvis orimligt om ett torrlägningsföretag skulle behöva vidkännas större kostnader för underhållsarbeten i ett vattenförbunds regi än om det självt svarat för arbetena.

Enligt utredningens mening bör uttaxeringen bland medlemmarna i princip inte vara större än att den täcker behovet under den närmaste verksamhetsperioden. Därigenom skyddar man medlemmarna mot oskäliga utgifter och undviker diskussioner om de olägenheter som otvivelaktigt är förbundna med förhandsfinansiering. Samtidigt underlättar man förändringar inom medlemskretsen som kan ske utan svårlösta avräkningsförfaranden. Utredningen anser det likväl inte nödvändigt att förbjuda uttaxering för avsättning till en fond för framtida investeringar. Det bör vara förbunden obetaget att i stadgarna införa bestämmelser härom, men förutsättningarna bör vara att fondbildningen bara sker för investeringar som ligger inom ramen för förbundens verksamhet. Vidare bör fondering komma i fråga endast när det behövs för att inom en begränsad tidrymd, t. ex. en fem- eller tioårsperiod, genomföra en på förhand upprättad arbetsplan. Denna bedömning ligger nära den som gjorts under arbetet med den nya samfällighetslagstiftningen.

Under förarbetena till nämnda lagstiftning har stor uppmärksamhet också ägnats åt frågan om finansiering av gemensamhetsanläggningar genom lån från banker och andra kreditinrättningar. Utredningen anser inte att lånefinansieringen har samma betydelse när det gäller vattenförbundens verksamhet. De uppgifter som lämnats angående de existerande förbundens ekonomi tyder på att de årliga kostnaderna för verksamheten bör kunna hållas inom rimliga gränser. Det synes dock mycket väl tänkbart att kostnaderna i ett inledande skede kan bli betydande, t. ex. om det gäller att sätta i stånd ett vattendrag i vilket underhållet sedan länge är eftersatt. Statsbidrag torde inte alltid kunna påräknas,

och att på en gång uttaxera erforderliga medel från medlemmarna skulle troligen bli alltför betungande särskilt för eventuella torrlägningsföretag. Förbunden skulle alltså i sådana situationer kunna ha ett behov av lånefinansiering med amortering genom inflytande medlemsavgifter.

Möjligheten att få sådana lån hänger givetvis nära samman med de garantier som kan ges för återbetalningen. Med hänsyn till de allmänna intressen som berörs synes visst statligt eller kommunalt stöd kunna komma i fråga i form av statlig lånegaranti eller kommunal borgen eller kredit. I de fall kommunal borgen kan komma i fråga torde den få tecknas efter särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t enligt 60 § kommunallagen (1953:753). Även borgensförbindelser från större industrier eller pantbrev i medlemmar tillhöriga fastigheter kan naturligtvis i många fall utgöra betryggande säkerhet.

7.2.5 Förbandsbildning, organisation och förvaltning

Som utredningen tidigare har anfört bör vattenförbunden vara självständiga rättssubjekt med förmåga att förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Liksom i andra liknande sammanslutningar bör en funktionsuppdelning ske inom förbundet så att grundläggande förvaltningsbeslut fattas av medlemmarna på förbundsstämma, medan den löpande förvaltningen sköts av en styrelse. Förvaltningen skall syfta till att genomföra olika åtgärder som främjar hushållningen med vattentillgångarna i visst vattenområde och kostnaderna för sådana åtgärder skall i princip fördelas mellan medlemmarna efter andelstal.

Enligt vad vattenlagsutredningen tidigare har förordat skall vattenförbund bildas bara under vissa förutsättningar. Det skall vara av väsentlig betydelse från allmän eller enskild synpunkt att de som kan vara medlemmar samverkar för att främja vattenhushållningen och det krävs också att tanken på en sådan samverkan har visst stöd hos dem som skall delta. Huruvida dessa förutsättningar är upp-

fyllda bör med hänsyn till de berörda allmänna och enskilda intressena prövas och avgöras under myndighets medverkan. Det kan inte heller överlämnas åt medlemmarna själva att genom majoritetsbeslut på förbundsstämma besluta om andelstalen eller om undantag från det principiella anslutningstvånget. Vid tvist krävs alltså även i dessa hänseenden myndighets medverkan.

Fastighetsrätten erbjuder en mängd exempel på formerna för myndighets medverkan i likartade situationer. Den vanligaste formen är ett förrättningsförfarande, där förrättningsmannens beslut får överklagas till fastighetsdomstol eller – vid syneförrättning enligt VL – till vattendomstol. I fråga om vattenreglering enligt 3 kap. VL kan motsvarande prövning alternativt ske hos vattendomstol utan föregående syneförrättning. Grustäktskommitténs förslag till lagstiftning om täktsamfälligheter (SOU 1972:46) innebär att fråga om inrättande av sådana samfälligheter prövas av länsstyrelsen men att ärendet bereds av en särskild förrättningsman som avger förslag till beslut. Fullföljd sker i princip i administrativ väg, dvs. till Kungl. Maj:t. Däremot skall talan mot länsstyrelsens beslut bl. a. rörande fastigheternas andelstal med hänsyn till frågans utpräglat privaträttsliga karaktär ske genom ansökan om stämning till fastighetsdomstol. Ett prövnings-system av annat slag föreskrivs i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Länsstyrelsen prövar frågor om kommuns skyldighet att se till att allmän va-anläggning kommer till stånd, omfattningen av anläggnings verksamhetsområde och andra frågor av allmän räckvidd. Talan mot länsstyrelsens beslut i frågor som bör bedömas från planläggnings- eller andra allmänna synpunkter förs hos Kungl. Maj:t i statsrådet, i övrigt hos kammarrätten. Tvister mellan huvudman för allmän va-anläggning och fastighetsägare om va-förhållanden prövas av statens va-nämnd. Talan mot nämndens beslut får fullföljas till vattenöverdomstolen.

Gemensamt för de frågor beträffande vattenförbunden vilka bör avgöras genom myn-

dighets beslut kan sägas vara att bedömningen kräver god överblick över förhållandena i det berörda vattensystemet. Det är också tydligt att bedömningen måste ske med utgångspunkt i allmänna lämplighets- och skälighetsöverväganden av teknisk och ekonomisk natur. Å andra sidan rör det sig om frågeställningar som principiellt sett är av två olika slag. Bedömningen huruvida det från allmän eller enskild synpunkt är av väsentlig betydelse att ett vattenförbund bildas har offentligrättslig prägel. Detsamma gäller omfattningen av förbundets verksamhetsområde. Eftersom det med hänsyn till det principiella anslutningstvånget närmast blir en förbundets interna angelägenhet, om viss intressent skall tillåtas stå utanför, får frågan om undantag från anslutningstvånget en väsentligen privaträttslig karaktär. Detta gäller i ännu högre grad frågan om andelstalen.

Med hänsyn till att vattendomstolarnas domsområden omfattar hela vattensystem kunde det vara tänkbart att låta dessa domstolar svara för prövningen av hela frågekomplexet, eventuellt efter föregående syneförrättning. Som utredningen tidigare har framhållit skiljer sig vattenförbunden emellertid från de fastighets- och vattenrättsliga samfälligheterna bl. a. därigenom att deras verksamhet och medlemskrets kan förändras från tid till annan. Det skulle bli alltför tungrovt att vid varje tillfälle då sådana förändringar aktualiseras tillgripa ett domstolsförfarande. Vattendomstolarnas sakkunskap och överblick bör enligt utredningens mening utnyttjas på så sätt att de blir behöriga enligt den nya lagen att pröva klander-talan i olika situationer. Däremot bör beträffande de nu aktuella frågekomplexen ett snabbare och smidigare förfarande eftersträvas.

Enligt utredningens mening ligger det närmast till hands att låta länsstyrelsen svara för prövning av frågorna om förbunds-bildning. Denna prövning bör uppenbarligen ske i administrativ ordning och länsstyrelserna har genom naturvårdsenheterna god överblick över vattenförhållandena i länet. Om

vattenförbundet skall verka i mer än ett län får länsstyrelserna naturligtvis samråda. Initiativrätt bör tillkomma var och en som kan vara medlem i förbundet. Dessutom bör länsstyrelse själv kunna ta initiativ, om den finner en förbunds bildning vara av betydelse från allmän synpunkt. Med hänsyn till det tidigare förordade opinionsvillkoret torde förbunds bildningen ofta få göras till föremål för förhandlingar med de berörda intressenterna. Det i princip skriftliga länsstyrelseförfarandet erbjuder kanske inte helt ändamålsenliga former för sådana förhandlingar. Den nya lagen bör därför ge utrymme för länsstyrelsen att hålla muntlig förhandling. Både grustäktskommitténs förslag till lag om täktsamfälligheter och va-lagen anvisar möjligheter att komplettera länsstyrelseförfarandet med utredning i friare former, en ordning som synes lämplig också i detta sammanhang. Grustäktskommitténs förslag går ut på ett förberedande förrättningsförfarande. Enligt va-lagen kan länsstyrelsen vid behov anlita sakkunnig. Utredningen vill för sin del förorda att detta senare system, som synes smidigare och som redan godtagits av statsmakterna, får motsvarighet i lagen om vattenförbund. Länsstyrelsen bör alltså kunna anlita sakkunnig för förberedande förhandlingar med intressenterna liksom för utredning i övrigt av frågan om förbunds bildning. Länsstyrelsens beslut bör med hänsyn bl. a. till de allmänna intressen som berörs kunna överklagas hos Kungl. Maj:t i statsrådet.

Om länsstyrelsen finner att ett vattenförbund bör bildas, bör den samtidigt bestämma det område inom vilket förbundets verksamhet skall utövas. Utredningen utgår från att vattenförbundets verksamhetsområden i allmänhet bör omfatta hela vattensystem. Någon gång kan verksamhetsområdet böra omfatta flera varandra närliggande vattensystem eller en flod jämte havet i mynningsområdet. Ett och samma vattenområde bör aldrig få ingå i flera vattenförbunds verksamhetsområden. En avgörande faktor vid gränsdragningen blir vilken inriktning förbundets verksamhet avses skola få. I enlighet med vad utredningen tidigare har anfört bör

denna fråga bedömas med hänsyn till vad som på längre sikt kan anses sannolikt. Även de geografiska och hydrologiska förhållandena bör självfallet beaktas vid gränsdragningen. Frågan bör prövas i samma ordning som nyss förordats beträffande förbunds bildning. Länsstyrelsen bör också i detta skede fastställa vilka som skall vara medlemmar i förbundet.

Länsstyrelsens beslut att ett vattenförbund skall bildas utgör det första ledet i förbundets utveckling mot rättskapacitet. Nästa steg bör bli att de blivande medlemmarna sammanträder för att utse styrelse och anta stadgar. Genom en ordning med obligatoriska stadgar får förbundets organisation och förvaltning nödvändig fasthet. Enligt utredningens mening bör normalförslag till stadgar utarbetas. Med hänsyn till opinionsvillkoret finns det enligt utredningens mening ingen anledning att räkna med att ett sådant sammanträde inte skall komma till stånd eller att medlemmarna skulle söka hindra förbunds bildningen genom att t. ex. vägra att utse styrelse. Där emot bör medlem kunna utverka länsstyrelsens förordnande av lämplig person att hålla sammanträdet. Denne bör vara opartisk och ha vana att leda förhandlingar. Hänsyn måste naturligtvis tas till medlemmarnas önskemål. Med hänsyn till att andelstal för särskild verksamhetsgren knappast kan fastställas förrän i ett senare skede synes omröstning vid det konstituerande sammanträdet nödvändigtvis få ske efter huvudtal. Endast enkel majoritet torde böra krävas för beslut. Beslutet bör kunna klandras hos vattendomstol.

Innan förbunds bildningen fullbordas bör stadgarnas laglighet prövas genom länsstyrelsens försorg. Häri ligger ett betydelsefullt skydd för de enskilda medlemmarnas intressen. Om normalförslag till stadgar utarbetas synes granskningen inte behöva medföra några större svårigheter för länsstyrelserna. I syfte att möjliggöra en sådan kontroll bör det åligga förbundets styrelse att ansöka om fastställelse av de antagna stadgarna. Vattenförbund bör vara att betrakta som juridisk

person först när sådan fastställelse skett.

I enlighet med den tidigare fastslagna principen att samverkan i vattenförbund så långt som möjligt skall vara frivillig bör medlemmarna själva kunna besluta om inriktningen av förbundets verksamhet och därmed sammanhängande frågor om vilka andelstal som bör gälla för kostnadsfördelningen. Med hänsyn till de ekonomiska förpliktelser som medlemskapet innebär bör det däremot inte tillåtas medlemmarna att genom majoritetsbeslut avgöra dessa frågor. Tvister mellan medlemmarna om verksamheten eller om andelstalen bör därför lösas under myndighets medverkan. Med hänsyn till att parterna i första hand synes ha behov av en opartisk skiljeman som kan jämka samman deras ståndpunkter anser utredningen den bästa lösningen också här vara att låta länsstyrelsen vara behörig myndighet med möjlighet att anlita sakkunnig för de direkta förhandlingarna.

Om man bortser från möjligheterna till statsbidrag och andra ekonomiska tillskott utifrån torde vattenförbundens verksamhet få finansieras av medlemmarna själva. Det är därför viktigt att lagen skyddar medlemmarna mot alltför långtgående ekonomiska förpliktelser. Vid sidan av tidigare berörda begränsningar i den enskilde medlemmens kostnadsansvar bör som allmän princip för förvaltningen gälla att förbundets verksamhet skall planläggas och utövas på sådant sätt att förbundets ändamål kan vinnas utan oskäligen kostnad. Verksamhet som kan beräknas draga mindre sammanlagd kostnad om medlemmarna svarar för den var och en för sig bör inte få bedrivas av förbundet annat än om man vinner väsentliga fördelar därigenom. Slutligen bör vattenförbund inte få driva verksamhet som är främmande för dess ändamål.

Det är givet att en verksamhet som syftar till en ändamålsenlig hushållning med vattentillgångarna måste planeras och utövas i nära samarbete med de statliga och kommunala myndigheter som arbetar på vatten- och miljövårdens område. I de existerande förbunden har behovet av sådant samarbete

beaktats bl. a. genom stadgebestämmelser som ger representanter för t. ex. länsstyrelse och lantbruksnämnd rätt att närvara vid styrelsesammanträden och förbundsstämmor. Det förekommer också att länsstyrelsen har tillförsäkrats rätt att utse en ledamot i förbundsstyrelsen. Ett motsvarande samarbete bör i fråga om vattenförbunden tryggas genom uttryckliga lagbestämmelser. Vattenlagsutredningen räknar med att kommunerna vanligen kommer att vara medlemmar i vattenförbund som är verksamma inom deras områden liksom fallet f. n. är i de existerande förbunden. Kommunerna får också på det sättet goda möjligheter att bevaka sina intressen i vattenförbunden.

I fråga om vattenförbundens organisation och förvaltning i övrigt synes i huvudsak följande böra gälla. Styrelsens uppgift bör vara att sköta föreningens angelägenheter i överensstämmelse med lagens och stadgarnas innehåll samt medlemmarnas beslut. Styrelsen bör i egenskap av föreningens verkställande organ ha behörighet att företräda förbundet gentemot tredje man. Styrelsen bör kunna delegera sina befogenheter till särskilt utsedd firmatecknare. Mera ingripande transaktioner t. ex. med fast egendom bör inte få företas av styrelsen eller firmatecknare utan uttryckligt stöd i stadgarna eller beslut av medlemmarna. Styrelsen bör också ha hand om föreningens ekonomi. Om medelsbehovet inte kan tillgodoses på annat sätt får uttaxering från medlemmarna ske. Styrelsen bör då först upprätta utgifts- och inkomststat vilken medlemmarna skall godkänna. Uttaxeringen sker sedan genom att styrelsen upprättar debiteringslängd och lägger fram den för medlemmarna. Beslut om uttaxering bör omedelbart kunna verkställas såsom laga-kraftvunnen dom på betalningsskyldighet. Medlem som anser att uttaxering strider mot lag, stadgarna, medlemmarnas beslut eller avgörande om andelstal bör kunna klandra uttaxeringen genom talan hos vattendomstol.

Som utredningen tidigare har berört bör olika andelstal kunna gälla i fråga om skylldigheten att ta del i kostnaden för skilda

verksamhetsgrenar inom vattenförbund. Varje verksamhetsgren får då behandlas som en ekonomisk enhet för sig med särskild inkomst- och utgiftsstat. Medel som hänför sig till en verksamhetsgren bör inte få användas för annan verksamhetsgren eller blandas samman med andra medel.

Den enskilde medlemmen deltar på förbundsstämma i beslutsprocessen inom förbundet. Ordinarie förbundsstämma bör hållas regelbundet på tider som anges i stadgarna. Styrelsen eller en minoritet bland medlemmarna bör kunna påkalla extra förbundsstämma, om någon angelägenhet kräver skyndsamt beslut. Alla medlemmar bör i princip ha rätt att delta och utöva rösträtt vid förbundsstämma. I behandlingen av frågor som rör bara viss verksamhetsgren bör dock rätten att rösta begränsas till dem som är skyldiga att bidra till verksamhetsgrenen. Vidare bör den som inte har fullgjort sin bidragsskyldighet gentemot förbundet vara utesluten från rösträtt, däremot inte från rätt att delta i förhandlingarna.

I fråga om röstberäkningen finns två alternativ, nämligen huvudtals- och andelstalsmetoderna. Till stöd för den förra metoden har i liknande sammanhang åberopats att de fördelar som är förenade med ett samverkansföretag kan variera för delägarna utan relation till deras ekonomiska insatser. Denna synpunkt har i gällande rätt som regel beaktats på så sätt att man har reducerat rösträtten för delägare med större andelstal. Ett sådant system anses leda till att omröstningen blir ganska komplicerad och i viss mån beroende av slumpartade faktorer. Det är dessutom svårt att finna några rationella grunder för var röstspärren skall gå. Den synpunkten har också framförts att huvudtalet ofta utgör ett mer rättvisande mått på samfällighetens reella betydelse för delägarna än andelstalet samt att röstning efter huvudtalet från allmänna demokratiska synpunkter är att föredra framför röstning enligt den andra metoden. Till stöd för andelstalsmetoden har under förarbetena till LFS framför allt anförts farhågor för att ägare till fastigheter som skulle få stora andelstal skulle

motsätta sig samverkansföretag, om de inte får inflytande över företaget i ungefärlig proportion till sina ekonomiska insatser. Detta skulle kunna få till följd att önskvärd samverkan inte alls kommer till stånd. Det sagda har enligt utredningens mening giltighet också i fråga om samverkan i vattenförbund.

I LFS har frågan reglerats så att röstberäkningen i princip skall ske efter huvudtalet, men att en modifierad andelstalsmetod skall tillämpas i ekonomiska frågor om medlem begär det. Ingen delägares röstetal får sålunda överstiga en femtedel av de närvarande delägarnas sammanlagda röstetal. Utredningen anser att denna lösning innebär en rimlig avvägning mellan de olika intressen som här möts och förordar att samma principer får gälla för röstberäkning i vattenförbund. De större andelsägarnas intressen torde som regel komma att sammanfalla med de flesta övrigas och resultatet av en omröstning blir därför detsamma oavsett vilken metod som använts. Utredningen återkommer i specialmotiveringen med närmare synpunkter på tillämpningen.

För giltigt beslut på förbundsstämma bör i allmänhet inte krävas mera än enkel majoritet. Vid lika röstetal bör val avgöras genom lottning medan ordföranden bör ha utslagsröst i andra frågor. Kvalificerad majoritet bör krävas för stadgeändring. Beslut som har fattats vid förbundsstämma bör kunna klandras vid vattendomstol, om det inte har tillkommit i behörig ordning eller strider mot lag eller stadgarna. Häri ligger ett skydd för de enskilda medlemmarna.

På samma sätt som samhällsutvecklingen på sina håll kan komma att framtinga samverkan i vattenförbund kan den fortsatta utvecklingen i sinom tid göra sådan samverkan helt eller delvis onödig. Inom ramen för den löpande förvaltningen bör verksamhetsgren kunna avvecklas. Lagen bör emellertid också öppna möjlighet att upplösa vattenförbund. Beslut härom bör träffas i samma ordning som beslut om förbunds bildning, dvs. av länsstyrelsen. Upplösning bör alltid medges, om medlemmarna är ense om det.

Upplösning av vattenförbund bör i princip ske på samma sätt som likvidation av andra typer av juridiska personer. Den viktigaste åtgärden bör alltså vara att betala förbundets borgenärer.

7.2.6 Ekonomiska konsekvenser

Enligt direktiven är vattenlagsutredningen skyldig att lägga fram kostnadsberäkningar för sina organisatoriska förslag och för de förslag i övrigt som har ekonomiska verkningar.

Utredningen vill till en början slå fast att den föreslagna lagen om vattenförbund har till syfte att stimulera ansträngningarna att vårda och skydda den del av vår yttre miljö som de svenska sjöarna och vattendragen utgör och dessutom att fördela ansvaret för underhållet av våra vatten på ett större antal intressentgrupper än f. n. Att i siffror söka redovisa den samlade samhällsekonomiska effekten av en sådan lagstiftning är enligt utredningens uppfattning meningslöst. Metoder att mäta dylika effekter torde f. ö. saknas. Utredningen inskränker sig därför till att söka belysa förslaget tänkbara konsekvenser av statsfinansiell natur.

Även en bedömning av förslaget från statsfinansiella synpunkter är emellertid vanskelig. Godtas den föreslagna lagen om vattenförbund av statsmakterna, kan dess effekt tänkas bli av olika slag. Möjligt är: sålunda att lagen bara i undantagsfall vinner direkt tillämpning. Dess främsta effekt blir då i stället att den stimulerar till och underlättar bildandet och bibehållandet av frivilliga sammanslutningar av den typ som de nuvarande vattendrags- och vattenvårdsförbunden representerar. Utredningens förslag kommer i så fall knappast att medföra anspråk på ökade anslag från berörda myndigheter. Får däremot en direkt tillämpning av den nya lagen större aktualitet, medför detta ökade anspråk på arbetsinsatser från de myndigheters sida som främst skall ta befattning med den nya typen av ärenden. Av den föregående framställningen följer att det i första hand blir länsstyrelserna i några av de syd- och

mellansvenska länen som får ökad arbetsbelastning. En viss arbetsökning kommer väl även att drabba berörda centrala ämbetsverk, närmast lantbruksstyrelsen och statens naturvårdsverk. Oavsett vilken av ovannämnda vägar utvecklingen kommer att följa, anser sig utredningen dock kunna utgå från att något ökat antal tjänster inte skall behöva inrättas för lagens tillämpning.

Däremot blir det nödvändigt att anvisa vissa medel för att täcka kostnaderna för sakkunniga som länsstyrelserna enligt förslaget skall kunna anlita. Enligt vad utredningen i det följande anför bör dessa kostnader bestridas av statsverket. Med beaktande av att sakkunnig inte kommer att behövas i varje ärende enligt lagen uppskattar utredningen den årliga kostnaden till 150 000 kronor. Även i detta sammanhang måste emellertid en reservation göras för ovissheten om i vilken omfattning lagen kommer att tillämpas.

Om man sålunda måste stanna i någon ovisshet om de ekonomiska konsekvenserna av förslaget, kan man dock utgå från att detta inte kan medföra någon statsfinansiell belastning av nämnvärd betydelse.

Det har på olika ställen i detta betänkande framhållits att samhället bör bidra till kostnaderna för vattenförbundens verksamhet. Lika viktigt är att de bidrag som redan nu brukar tillerkännas existerande vattendrags- och vattenvårdsförbund får utgå även framdeles och att samhälleligt stöd kommer också nybildade frivilligförbund till godo. Behovet av stöd torde vara särskilt uttalat i det inledande skedet av förbundens verksamhet, i synnerhet när det i verksamhetsområdena ingår sjöar och vattendrag vilkas underhåll blivit svårt eftersatt. Statligt stöd bör enligt utredningens mening kunna komma i fråga både som direkt statsbidrag och i form av statliga kreditgarantier. I den mån fonderade regleringsavgiftsmedel finns att tillgå, bör stödet från det allmännas sida kunna utgå också med anlitan av sådana tillgångar (jfr SOU 1972:14 s. 138 f och 181 ff). Storleken av det allmännas insatser, vare sig från statligt eller kommunalt håll

eller med anlåtande av regleringsavgiftsmedel, innebär en prioriteringsfråga som enligt utredningens mening faller utanför dess kompetensområde.

8.1 Förslaget till lag om vattenförbund

Lagen har delats in i nio huvudavdelningar med särskilda rubriker. Inledande bestämmelser om lagens tillämpningsområde m. m. ges i 1–3 §§. Villkoren för förbunds bildning anges i 4 och 5 §§ och de allmänna riktlinjerna för vattenförbunds verksamhet i 6 och 7 §§. Bestämmelser om fördelning av kostnader följer i 8 och 9 §§. I 10 och 11 §§ meddelas regler om verkan av ändrade förhållanden. Därefter följer i 12–18 §§ föreskrifter om vattenförbunds organisation m. m. Med hänsyn till den överensstämmelse som här föreligger mellan förbunden och de fastighetsrättsliga samfälligheterna innehåller bestämmelserna ett stort antal hänvisningar till LFS. Lagens tre sista huvudavdelningar innehåller föreskrifter angående beslut om förbunds bildning m. m. (19–22 §§) och fullföljd av talan m. m. (23–27 §§) samt slutbestämmelser om behörig länsstyrelse och tillämpningsföreskrifter (28 och 29 §§).

Inledande bestämmelser

1 §

Paragrafen innehåller vissa begreppsbestämningar och anger lagens tillämpningsområde.

I första stycket definieras vattenförbund som sammanslutningar med syfte att främja en från allmän eller enskild synpunkt ändamålsenlig hushållning med vattnet i vattendrag, sjö eller annat vattenområde. Med

vattenområde förstås även exempelvis havsvikar, däremot inte grundvattentillgångar. Som exempel på vattenhushållningsåtgärder nämns i paragrafen särskilt rensning och vattenreglering. Med vattenreglering åsyftas därvid främst mindre åtgärder i miljövårdande eller likartat syfte. Genom exemplen markeras att det, såsom framhållits i den allmänna motiveringen, är konkreta åtgärder i vattensystemen eller deras närhet som bör komma i fråga. Under begreppet vattenhushållningsåtgärder kan vidare falla återställnings- eller restaureringsarbeten. Även recipientkontroll är att hänföra till denna typ av åtgärder. Här avser utredningen alltså något annat än den vattenhushållning som regleras i 2 kap. 27–32 §§ VL. Den förordade terminologin anknyter i stället till den numera gängse definitionen på vattenhushållning som verksamhet vilken avser att ta till vara och rationellt utnyttja vattentillgångarna inom ett område (jfr Vattenordlista 3. Tekniska nomenklaturcentralens publikationer nr 51, Stockholm 1973, s. 97).

Som utredningen berört tidigare kan tillstånd enligt VL behöva utverkas till vissa åtgärder, t. ex. vattenregleringar. Någon särskild tvångsrätt konstitueras inte genom lagen om vattenförbund. Inte heller ger lagen vattenförbunden några särskilda befogenheter med avseende på tillsyn eller kontroll enligt ML. Utredningen vill tillägga att lagen inte sätter ur spel de tvingande bestämmelser om samverkan i reglerings- eller torrlägg-

ningsföretag som finns i 3 och 7 kap. VL. Om verksamhetens syfte är att vinna kraft- eller torrlägningsbåtad är de angivna bestämmelserna exklusivt tillämpliga. En annan sak är att åtgärder som förbundet vidtar kan leda till vissa förbättringar bl. a. från kraft- eller torrläggningssynpunkt. Detta förhållande får då beaktas vid bestämmande av andelstal för kraft- eller torrlägningsföretag som är medlem i förbundet. Vad angår den nya lagens förhållande till bestämmelserna om kombinerade företag i 8 kap. VL är dessa bestämmelser enligt utredningens tidigare redovisade uppfattning inte tillämpliga på konflikter mellan avlopps- och torrlägningsintressena i fråga om underhåll av naturliga vattenområden.

Utredningen har också tidigare gett uttryck för uppfattningen att behov av vattenförbund framför allt torde föreligga i de mera tätbefolkade delarna av landet och att det behov av samverkan som kan föreligga längre norrut ofta torde kunna tillgodoses inom ramen för existerande regleringsföretag och regleringsföreningar. I fråga om gränsälvarna mellan Sverige och Finland med tillflöden, sidoflöden och särskilda utflöden samt skärgårdsområdet utanför Torne älvs mynning, som omfattas av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971, torde lagen om vattenförbund över huvud taget inte böra vara tillämplig. En bestämmelse härom har upptagits i lagrummets andra stycke.

2 §

I paragrafen ges bestämmelser om vattenförbunds verksamhetsområde.

Som vattenlagsutredningen tidigare anfört bör vattenförbund ha visst till gränserna bestämt verksamhetsområde. Det är uppenbart att utländskt vattenområde inte kan ingå däri. Av 1 § följer att verksamhetsområdet bör omfatta vattendrag, sjö eller annat vattenområde. I viss mån ligger det i sakens natur att gränsdragningen inte bör bestämmas efter administrativa grunder, t. ex. efter läns- eller kommunindelning, utan efter vad

som är lämpligt med hänsyn till de geografiska och hydrologiska förhållandena. Verksamhetsområde bör alltså i allmänhet omfatta ett helt vattensystem. Avsteg härifrån kan vara motiverade när en del av ett vattensystem framstår som en naturlig geografisk eller hydrologisk enhet, t. ex. när det gäller någon av våra större sjöar. Vilken omfattning som bör ges åt verksamhetsområdet beror emellertid i sista hand på den avsedda verksamhetens inriktning. Om avsikten är att få till stånd en samverkan mellan avlopps- och torrlägningsintressenterna i fråga om underhållet av en nedströmssträcka, behöver verksamhetsområdet inte omfatta de översta delarna av vattensystemet. Skall avrinningen från källområdena regleras i förbundets regi t. ex. för att minska flödena, bör däremot verksamhetsområdet omfatta vattensystemet i dess helhet. Som utredningen förut framhållit bör verksamhetsområdet bestämmas med hänsyn inte bara till det omedelbara behovet av åtgärden utan också till den verksamhet som på längre sikt kan väntas bli aktuell.

Lagtexten utesluter inte att flera vattensystem ingår i ett vattenförbunds verksamhetsområde.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vattenförbunds medlemskrets.

Enligt det inledande stadgandet skall den som i laga ordning har medgivits rätt att inverka på vattenbeskaffenheter eller i övrigt på vattenförhållandena inom verksamhetsområdet vara medlem i vattenförbundet. Skälen för detta principiella anslutningstvång har redovisats i den allmänna motiveringen. Stadgandet innebär till en början att medlemskap kan grundas på tillstånd enligt VL eller ML. Med tillstånd enligt VL förstås i detta sammanhang också ett medgivande enligt 8 kap. VL i dess lydelse före ML:s tillkomst. Även tillstånd enligt äldre författningar kan grunda medlemskap. Som exempel på sådana författningar kan nämnas lagen (1879:29 s. 1) om dikning och annan avled-

ning av vatten samt förordningen (1880:57 s. 1) om jordägares rätt över vattnet å hans grund, den s. k. vattenrättsförordningen. I anslutning härtill bör anmärkas att anläggning som har tillkommit före VL:s ikraftträdande kan anses laglig, fastän medgivande till anläggningen inte har erhållits enligt äldre rätt (jfr NJA II 1919 s. 519). Av grunderna för nu ifrågakarande paragraf torde följa att ägare till sådan anläggning i princip bör tillhöra medlemmarna i vattenförbund.

Med tillstånd av här ovan nämnt slag jämfästs å ena sidan enligt stadgandet i första stycket andra punkten medgivanden enligt 10 § andra stycket eller 17 § andra stycket ML. Här avses alltså de situationer då naturvårdsverket eller länsstyrelsen har medgett undantag från eljest föreliggande skyldighet att söka tillstånd enligt ML. Utanför stadgandet faller å andra sidan miljöfarlig verksamhet i form av avloppsutsläpp som bedrivs efter anmälan hos naturvårdsverket eller länsstyrelsen enligt 10 § första stycket ML eller motsvarande bestämmelser i den numera upphävda lagen (1956:582) om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden. Stadgandet är inte heller tillämpligt om fastighetsdomstol lämnat föreskrifter om försiktighetsmått i samband med miljöfarlig verksamhet eller om hälsovårdsmyndighet utfärdat föreläggande att vidta åtgärd till skydd för vattenområde.

Av uttalandena i den allmänna motiveeringen framgår att torrlägningsföretag, dvs. samfälligheter enligt 7 kap. VL, ofta kan väntas tillhöra vattenförbunds medlemskrets. Detsamma kan någon gång tänkas bli fallet med regleringsföretag enligt 3 kap. VL. En förutsättning för att anslutningstvånget skall kunna göras gällande mot företaget synes vara att detta har vunnit självständig rättskapacitet. En erinran härom har intagits i första stycket sista punkten.

Det synes knappast möta några större svårigheter att bestämma, när ett medgivande som dokumenterats på här angivet sätt skall anses innefatta en rätt att inverka på vattenbeskaffenheten eller i övrigt på vattenförhållandena. Vad särskilt gäller torrlägg-

ning enligt 7 kap. VL kan man till en början konstatera att medgivanden till vattenavledning och till invallning nästan undantagslöst är av den karaktär att de kvalificerar för medlemskap i vattenförbund. Vattenavledning definieras i 7 kap. 37 § VL så att någon för torrläggning av sin mark sänker eller uttappar sjö eller annan vattensamling, fördjupar, utvidgar eller rätar älv, å eller annat vattendrag eller eljest avleder vatten därifrån, medan invallning i 49 § samma kapitel beskrivs som uppförande för torrlägningsändamål vid eller i vattendrag, sjö eller annan vattensamling eller havet av vall eller annan byggnad till skydd mot vattnet. Båda slagen av åtgärder medför, typiskt sett, inverkan på vattenförhållandena. Läget torde vara ett annat i fråga om dikningsföretag. Visserligen medför dessa företag i regel en i varje fall teoretisk inverkan på vattenstånd och vattenföring i de sjöar eller vattendrag som tar emot vattnet från dikena, men därför kan i allmänhet medgivanden till dikning, i den mån de över huvud inhämtas, inte sägas innefatta en sådan rätt att inverka på vattenförhållandena i recipienten som avses i 3 § första stycket i utredningens lagförslag (jfr NJA II 1920 s. 391). Regelmässigt bortser man också från sådan inverkan vid dikningsförrättningar. Endast i undantagsfall, då det klart slagits fast i förrättningsärendet att dikningen inverkar på vattenförhållandena i recipienten, bör det anses föreligga skyldighet för företaget att gå in som medlem i vattenförbund inom vars verksamhetsområde recipienten är belägen. Detsamma bör gälla företag som visserligen vid förrättningen har betecknats som dikningsföretag men som i verkligheten innefattar åtgärder vilka enligt VL är att anse som vattenavledning.

Andra stycket i paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från det principiella anslutningstvånget. Sådant undantag får medges om den anslutningsskyldige har anfört något särskilt skäl för att stå utanför förbundet. Ett sådant skäl kan vara att de medgivna åtgärderna saknar större betydelse för vattenförhållandena. Det kan också för-

hålla sig så att ett naturligt samband saknas mellan de medgivna åtgärderna, t. ex. ett kraftverksbygge i uppströmsdelen av ett vattendrag, och behovet av underhållsåtgärder i förbundets regi längre ner i vattendraget. Undantagsregeln uppställer också den förutsättningen att förbundets verksamhet inte får avsevärt försvåras genom bortfallet av medlemmen i fråga. Ett tänkbart fall är att ett av flera torrlägningsföretag med fog kan hävda att det ställer sig billigare för företaget att självt underhålla sin del av ett vattendrag men att ett rationellt underhåll av vattendraget i övrigt skulle avsevärt försvåras om företaget tilläts stå utanför förbundet. Undantagsregeln bör i ett sådant fall inte vara tillämplig. Förhållandet får i stället beaktas genom jämkning i företagets andelstal med stöd av 9 § tredje stycket i förslaget.

Enligt vad som förordats i den allmänna motiveringen bör kommun få rätt att ansluta sig till vattenförbund, även om den inte är skyldig att vara medlem. En särskild fråga är om anslutningsrätten bör omfatta ytterligare kategorier. Utredningen har tidigare avisat tanken att efter mönster av 3 kap. 8 § VL bereda staten och landstingskommun möjlighet att ingå som medlemmar. Vad beträffar anslutningsrätten till de existerande vattendrags- och vattenvårdsförbunden kan framhållas att denna är mycket vidsträckt. Medlemskretsen kan sålunda omfatta t. ex. fiskevårdsföreningar, sportstugeföreningar och t. o. m. enskilda personer. Ibland har sådana intressenter ställning av passiva medlemmar med reducerad medlemsavgift. Enligt utredningens mening kan det å ena sidan synas angeläget att ta till vara och uppmuntra det intresse för vatten- och miljövårdsfrågor som visas i olika privata intressesammanslutningar liksom av enskilda och låta dem som så önskar ta del i förbundets angelägenheter. Å andra sidan skulle det uppenbarligen föra för långt att lämna rätten till anslutning helt öppen. Bl. a. skulle grunderna för omröstningsreglerna förryckas. Det bör i princip förutsättas för anslutningsrätt att vederbörande har sådan intresseanknytning till

förbundets verksamhet eller till viss verksamhetsgren att det ter sig naturligt att han svarar inte bara för förbundsavgift utan också för viss del av kostnaderna för konkreta åtgärder. Förbundens i viss utsträckning offentlighetsrättsliga karaktär talar också för att anslutningsrätten begränsas till företrädare för i huvudsak allmänna intressen med anknytning till vattenförhållandena. Med hänsyn till att förbundens verksamhet kan vara av betydelse från fiskevårdssynpunkt synes det framför allt önskvärt att det lokala fiskeintresset kan bli representerat i förbunden. Enligt LFS kan samfällighetsförening bildas för förvaltning av samfällt fiske. Om sådan förening bildats för förvaltning av samfällt fiske inom vattenförbunds verksamhetsområde, bör föreningen ha rätt att som medlem ansluta sig till förbundet. Detsamma bör gälla fiskevårdsområde. Det är i och för sig tänkbart att låta medlemmarna på grundval av särskild bestämmelse i stadgarna besluta om inval av ytterligare kategorier medlemmar, eventuellt i förening med skyldighet att underställa länsstyrelsen sådant beslut för godkännande. Utredningen anser dock att anslutningsrätten bör begränsas till de nyss berörda kategorierna.

Villkor för förbundsbildning

4 och 5 §§

I 4 § uppställs det grundläggande rekvisitet för förbundsbildning, nämligen att det skall vara av väsentlig betydelse från allmän eller enskild synpunkt att samverkan kommer till stånd för att främja hushållningen med vatten inom ett vattenområde. Tidigare har framhållits att behovet av sådan samverkan ibland kan vara tillgodosett genom existerande regleringsföretag eller regleringsföreningar. I andra fall är det tänkbart att befintliga vattenvårds- eller vattendragsförbund kan tillgodose behovet. I dylika situationer kan det i paragrafen uppställda villkoret inte anses uppfyllt. Om emellertid ett vattenförbund kommer till stånd fastän det redan tidigare existerar ett på frivillighetens väg

tillkommet vattenvårds- eller vattendragsförbund, synes den frivilliga sammanslutningen lämpligen böra upplösas.

Som berörts i den allmänna motiveringen har det s. k. opinionsvillkoret, om vilket bestämmelser ges i 5 §, förebild i den fastighetsrättsliga lagstiftningen. En motsvarighet finns sålunda i 5 kap. 5 § andra stycket fastighetsbildningslagen (1970:988) liksom i 7 § AL.

Tillämpningen av ifrågavarande bestämmelser, vilkas innebörd framgår av den allmänna motiveringen, ankommer på länsstyrelsen enligt 19 § lagförslaget och i sista hand på Kungl. Maj:t. Förslaget skiljer sig här från de regler om judiciell prövning av motsvarande frågor som gäller enligt den fastighetsrättsliga lagstiftningen.

Vattenförbunds verksamhet

6 och 7 §§

Dessa paragrafer innehåller de grundläggande reglerna om vattenförbunds verksamhet.

I enlighet med vad som förordats i den allmänna motiveringen upptas i 6 § första stycket som grundläggande princip för vattenförbundets förvaltning att dess verksamhet skall planläggas och utövas på sådant sätt att ändamålet vinnas utan oskälig kostnad. Samråd bör äga rum med de myndigheter som berörs av frågan. Detta har anmärkts i lagrummet. Särskilt viktigt synes vara att vattenförbunden upprätthåller fortlöpande kontakter med länsstyrelserna och deras naturvårdsenheter. Dessa kan därigenom hållas kontinuerligt informerade om förbundets verksamhet och planläggningen av densamma, varigenom bl. a. risken för dubbelarbete kan elimineras till ömsesidigt gagn. Vidare kan naturvårdsenheternas sakkunskap därigenom på ett naturligt sätt utnyttjas i det praktiska miljövårdsarbetet inom förbunden. Självfallet bör även lantbruksstyrelsen, fiskeristyrelsen och statens naturvårdsverk hållas underrättade om vidtagna eller planerade åtgärder av större vikt inom vattenförbunden. Ofta synes det lämpligt att

denna information förmedlas till de centrala myndigheterna av länsstyrelserna, men i vissa fall kan det vara motiverat med direktkontakt mellan centralmyndigheterna och förbunden. Av vikt är också att vederbörande kommunala myndigheter, bl. a. byggnads- och hälsovårdsnämnderna, kopplas in i god tid. I 6 § första stycket sista punkten erinras om att verksamheten kan omfatta flera olika grenar, t. ex. dels underhållsåtgärder, dels recipientkontroll.

Bestämmelsen i 6 § andra stycket har utformats efter mönster av 19 § LFS. Den innehåller allmänna riktlinjer för förvaltningen såvitt gäller förhållandet mellan förbundskollektivet och de enskilda medlemmarna. Principen att förbundet skall tillgodose medlemmarnas gemensamma bästa men samtidigt beakta varje medlems enskilda intressen i skälig omfattning är generell tillämplig och gäller inte bara den verksamhet som består i konkreta åtgärder i vattenområdet utan också exempelvis vid fördelning av kostnader för extern och intern information. Intressekonflikter i det förra hänseendet kan tänkas uppkomma t. ex. i fråga om underhållsåtgärder i ett vattendrag, där olika meningar kan råda bland anslutna torrlägningsföretag om var och i vilken tidsföljd åtgärderna skall sättas in. Vad informationskostnaderna beträffar är det tänkbart att åtgärderna i fråga är av större intresse för anslutna kommuner och industrier än för torrlägningsföretag vilket i så fall bör beaktas vid kostnadsfördelningen.

Bestämmelsen är bindande för alla förbundets organ. Om styrelseledamot eller annan företrädare för förbundet handlar i strid mot bestämmelsen kan skadeståndsansvar komma i fråga (18 § lagförslaget jfr 54 § LFS). Beslut av förbundsstämma varigenom bestämmelsen har åsidosatts kan undanröjas eller ändras efter klandertalan (26 §). Föreskriften får betydelse också för länsstyrelsens granskning av förbundets stadgar. Dessa får inte innehålla föreskrift som strider mot lagen (15 § sista stycket), och länsstyrelsen kan vägra fastställelse om medlems enskilda intressen har åsidosatts på ett otillbörligt sätt

(jfr 16 §).

I 7 § första stycket upptas förbudet för vattenförbund att driva verksamhet som är främmande för dess ändamål att främja en från allmän eller enskild synpunkt lämplig hushållning med vattnet inom verksamhetsområdet. I enlighet med vad utredningen har anfört under 1 § avser förbudet exempelvis verksamhet i huvudsakligt syfte att vinna kraft- eller torrlägningsbåtнад. Även stug- eller båtuthyrning, försäljning av fiskeskort och annan kommersiell verksamhet synes – trots att den till äventyrs bedrivs i anslutning till en sjö eller flod som ingår i verksamhetsområdet – främmande för förbundets ändamål. Å andra sidan torde det ligga i linje med förbundens ändamål att ett vattenförbund medverkar som faktainsamlare i t. ex. riksplanesammanhang. Utredningen räknar över huvud taget med att vattenförbunden i likhet med existerande vattendrags- och vattenvårdsförbund kommer att fylla viktiga uppgifter i det allmänna miljövårdsarbetet som informationskanaler inte bara för medlemmarna inbördes utan också för allmänheten och de olika myndigheter som är verksamma på miljövårdsområdet. Förbundens opartiska ställning och den sakkunskap och lokalkännedom som de bör representera torde komma att ge särskild auktoritet åt påpekanden om rådande brister och åt synpunkter på möjliga åtgärder för att förbättra förhållandena.

Föreskriften att förbundens verksamhet skall planläggas så att ändamålet vinnas utan oskälig kostnad kompletteras genom stadgandet i 7 § andra stycket att verksamhet, som kan beräknas dra lägre sammanlagd kostnad om medlemmarna svarar för den var för sig, inte är tillåten annat än om väsentliga fördelar kan vinnas därigenom. Det kan exempelvis vara en väsentlig fördel att en samordnad recipientkontroll kommer till stånd. Stadgandet kan liksom bestämmelserna om andelstal i 9 § ses som ett utflöde av de allmänna förvaltningsprinciperna i 6 § andra stycket.

Fördelning av kostnader

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om den avgift, i förslaget kallad förbundsavgift, som kan utgå för att täcka förbundets allmänna förvaltningsomkostnader. Här avses i första hand arvoden åt styrelseledamöter samt kostnader för t. ex. skrivpersonal och eventuell kontorsutrustning, porto, telefon osv. Utredningen räknar inte med att vattenförbunden behöver upprätta eget kansli utan de administrativa göromålen torde i regel kunna ombesörjas av någon kommun eller industri i medlemskretsen, självfallet då mot ersättning. Planerings- och administrationskostnader som kan hänföras till särskild verksamhet eller verksamhetsgren skall belasta denna och alltså fördelas efter reglerna i 9 §. Förvaltningskostnaderna bör på grund av vad nu sagts kunna hållas nere och skäl kan tala för att de schablonmässigt fördelas bland medlemmarna eller medlemskategorierna med lika stora belopp. Det bör å andra sidan beaktas att extern information om verksamheten i populär form anses vara ett viktigt led i de existerande vattenvårdsförbundens arbete och att detsamma kan bli fallet beträffande vattenförbunden. De särskilda kostnader för årsredogörelser, åskådningsmaterial m. m. som detta kan medföra synes skäligen böra fördelas mellan medlemmarna efter överenskommelse. Någon skyldighet för medlem att delta i förvaltningskostnader av detta slag synes nämligen med hänsyn till innehållet i 6 § andra stycket andra punkten inte kunna föreskrivas.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om fördelning av kostnaderna för förbundets verksamhet.

Vattenlagsutredningen har i den allmänna motiveringen angett principerna för kostnadsfördelningen. Enligt huvudregeln i första stycket skall kostnaderna för förbundets verksamhet eller för särskild verksamhetsgren fördelas mellan medlemmarna efter

andelstal. Dessa bestäms efter vad som bedöms skäligt med hänsyn främst till vars och ens nytta och intresse av verksamheten och den omfattning i vilken han inverkar på vattenförhållandena. Som utredningen tidigare anfört krävs det ett naturligt orsakssammanhang mellan medlemmens åtgärder och förbundets verksamhet för att delaktighet skall kunna åläggas honom. Det påtvingade medlemskapet medför alltså inte generell skyldighet för den enskilde medlemmen att delta i kostnaderna för all förbundets verksamhet utan hans ekonomiska förpliktelser kan komma att begränsas till viss verksamhetsgren eller till enbart förbundsavgiften.

I enlighet med vad som anförts i den allmänna motiveringen föreskrivs i andra stycket beträffande de medlemmar som har utnyttjat möjligheten till anslutningsrätt att andelstalen inte får sättas högre än medlemmen har medgett.

Som framgår av tidigare uttalanden bör förbundets viktigaste uppgift bli att svara för underhåll av vattendrag. Kostnaderna för denna verksamhet torde normalt få fördelas mellan ett flertal olikartade intressen. Utredningen räknar med att framför allt kommunerna skall finna förenligt med sina intressen att frivilligt medverka i verksamhet av detta slag. I så fall blir det första steget i kostnadsfördelningen att bestämma andelstal för denna kategori medlemmar med utgångspunkt i deras åtaganden.

Liksom i de existerande vattendragsförbunden torde fördelningen av underhållskostnaderna i övrigt framför allt gälla avvägningen mellan avlopps- och torrlägningsintressena. Utredningen är väl medveten om de svårigheter som är förenade med en sådan avvägning och vill understryka att det här gäller en skälighetsuppskattning utan anspråk på precision. Vad som kan begäras är att slutresultatet framstår som rimligt för de berörda medlemmarna, och det bör inte komma i fråga att stora belopp, som bättre kan användas för konkreta åtgärder, läggs ner på undersökningar i samband med andelstalens fastställande. Svårigheterna bör dock inte överbetonas. Som framhållits bl. a.

i 1971 års riksdagsärende har frågan om ansvarsfördelningen mellan avlopps- och torrlägningsintressenterna varit föremål för vetenskapliga undersökningar i olika sammanhang. De erfarenheter som härvid vunnits har utnyttjats bl. a. inom Vegeåns och Sävjaåns vattendragsförbund. Utredningen anser sig inte böra ta ställning till den ena eller den andra metodens användbarhet men anser att exempelvis den s. k. fosformetoden bör kunna användas som ett av flera hjälpmedel i strävandena mot en rimlig kostnadsfördelning. Även andra omständigheter kan sålunda böra beaktas vid skälighetsbedömningen, t. ex. den särskilda nytta ett väl fungerande underhåll kan ha för torrlägningsintressenterna.

Vad nu sagts gäller närmast fördelningen mellan avloppsintresset, å ena, och torrlägningsintresset, å andra sidan. Den del av kostnaderna som skall bäras av avloppsintressenterna får sedan fördelas mellan dem efter andelstal. Dessa bör enligt huvudregeln bestämmas med hänsyn till den omfattning i vilken var och en av de berörda medlemmarna genom sina utsläpp menligt inverkar på vattenförhållandena. Ett mått på denna inverkan kan vara avloppsvattnets mängd och beskaffenhet uttryckt exempelvis i biokemisk syreförbrukning (BS-förbrukning). Har emellertid t. ex. fosformetoden använts vid fördelning mellan intressegrupperna torde den böra tillämpas även vid den interna fördelningen. Om de kostnader som belöper på torrlägningsintresset skall fördelas mellan flera torrlägningsföretag, kan andelstalen bestämmas med utgångspunkt i bl. a. båtadsarealerna eller underhållssträckorna. En variant av sistnämnda metod tillämpas bl. a. inom Sävjaåns vattendragsförbund. Där bestäms andelstalen av den för varje företag aktuella längden av vattendraget multiplicerad med vattendragets bottenbredd + slänthöjd, den senare fastställd som en standardhöjd på 1 m. Inom varje företag får kostnaden fördelas mellan deltagarna efter de andelstal som har fastställts enligt VL eller äldre bestämmelser.

Underhållsåtgärder kan också tänkas vara

till nytta i form av förbättrade möjligheter till ytvattentäkt. En sådan vattentäkt kan vidare tänkas medföra ökat behov av underhållsåtgärder särskilt om den innebär att vatten leds bort utan att återbördas till vattendraget. I båda fallen bör vattentäkt-intresset åsättas andelstal, i det förra fallet med beaktande av nyttan och i det senare kanske med hänsyn även till menlig inverkan på vattenförhållandena.

Det är i och för sig tänkbart att kostnaderna för rensning och vegetationsbekämpning kan bära fördelas efter olika grunder. Detta bör dock inte medföra att andelstal bestäms särskilt för vardera slaget av åtgärder. Det naturliga synes vara att andelstalet bestäms gemensamt för båda efter en sammanvägning så att den årliga uttaxeringen kommer att innebära en såvitt möjligt jämn ekonomisk belastning för medlemmarna. Däremot kan skilda andelstal bära bestämmas för underhållsarbeten inom olika delar av verksamhetsområdet, t. ex. för huvudvattendrag och biflöden.

Regleringsåtgärder i ett vattenförbunds regi torde vanligen få till syfte att utjämna skillnader mellan hög- och lågvattenföring i ett vattendrags huvudfåra. Att lågvattenföringen kan ökas torde vara till fördel bl. a. från recipientsynpunkt, och de berörda avloppsintressenterna bör därför vara skyldiga att ta del i kostnaderna. Utgångspunkten för kostnadsfördelningen synes här bli att avloppsintressenterna har viss nytta av regleringsåtgärderna. Hur stor torde närmast bero på avloppsvattnets mängd och beskaffenhet. Ett annat sätt att beräkna nyttan kan vara att jämföra med medlemmarnas tänkta kostnader för egna regleringsåtgärder eller för ytterligare reningsåtgärder för att nå t. ex. samma specifika belastning. För vattentäkt-intresset kan ökad lågvattenföring betyda ökade möjligheter att utnyttja vattendraget. Detsamma gäller eventuella vattenkraftanläggningar. I båda fallen rör det sig om ett ekonomiskt mätbart nyttobegrepp som kan uttryckas i vunna m^3/s eller kWh. Om regleringen innebär att risken för översvämningar minskar kan den förstärka effekten av vid-

tagna torrlägningsåtgärder och följaktligen vara till nytta även för deltagare i torrlägningsföretag. Härtill kommer att åtgärderna kan vara ägnade att tillgodose allmänna intressen, t. ex. fiske- och miljövård, vilket kan föranleda frivilliga insatser från det allmännas sida. Kostnaderna för regleringsåtgärder kan alltså bära fördelas inom en lika vidsträckt krets av medlemmar som vid underhållsåtgärder. Andelstalen kommer emellertid att få bestämmas med andra utgångspunkter för skälighetsbedömningen.

Om vattenförbunds verksamhet skall omfatta kontrollåtgärder synes kretsen av berörda medlemmar i allmänhet få begränsas till avloppsintressenterna. De inom vattenvårdsförbunden tillämpade grunderna för kostnadsfördelning torde kunna användas också i detta sammanhang. Med hänsyn till den inverkan på recipienterna som vållas genom tillförsel av näringsämnen från jord- och skogsbruk kunde det i och för sig synas rimligt att dessa intressen bär sin del av kostnadsansvaret. Detta skulle då få ordnas på så sätt att eventuella torrlägningsföretag ålades delaktighet i kontrollkostnaderna. En sådan ordning synes dock inte kunna godtas eftersom den inverkan som skall kontrolleras inte har något samband med torrlägningsåtgärderna.

Vattenlagsutredningen har tidigare funnit att sjörestaureringar och liknande saneringsarbeten kan vara en lämplig uppgift för vattenförbund. Frågan om kostnadsansvaret för sådana arbeten har berörts i direktiven för utredningen rörande kostnaderna för miljövården. Denna utredning skall sålunda ta ställning till frågan om hur kostnaderna skall bestridas vid återställande av redan skadad miljö. Att i efterhand finna den som är ansvarig för att vissa skador uppstått ställer sig i regel svårt. Ett annat problem som enligt direktiven måste lösas är kostnadsfördelningen mellan kommuner vid sanering av skadad miljö, t. ex. förorenade sjöar och vattendrag som berör flera kommuner. Vattenlagsutredningen anser det för sin del naturligt att de kommuner och industrier som genom föroreningar har vållat

miljöskadorna bidrar till återställningskostnaderna. Situationen skiljer sig inte nämnvärt från den som föreligger när ett vattenförbund skall börja arbeta med rensningar och vegetationsbekämpning i ett vattendrag där underhållet är eftersatt. Ändringar i kommunindelning och industrinedläggelser kan givetvis medföra svårigheter vid kostnadsfördelningen och leda till orimliga konsekvenser för de bidragspliktiga medlemmarna. Saneringsåtgärder torde därför alltid förutsätta särskilda insatser från det allmännas sida. Det finns självfallet inte något hinder mot att medlemmarna eller viss grupp av medlemmar kommer överens om att finansiera arbeten av detta slag i vattenförbundets regi. Utredningen räknar också med att arbetena i regel har sådant intresse från allmänna miljövärdssynpunkter att statsbidrag kan utgå ur medel som anslagits för restaurering av vattenområden.

Av skäl som anförts i den allmänna motiveringen upptas i 9 § tredje stycket en bestämmelse om jämkning av andelstal, om medlem kan vinna ändamålet med verksamheten eller verksamhetsgrenen till lägre kostnad genom egen åtgärd.

Verkan av ändrade förhållanden

10 §

Som utredningen tidigare har framhållit måste vattenförbundens organisation och verksamhet kunna anpassas till ändrade förhållanden. I 10 och 11 §§ har intagits de materiella bestämmelserna härom. 10 § innehåller sålunda regler om upplösning av vattenförbund, avveckling av verksamhetsgren och upptagande av ny sådan, ändring i förbundets verksamhetsområde och fastställande av nya andelstal.

Upplösning av vattenförbund liksom avveckling av verksamhetsgren kan självfallet få vissa ekonomiska konsekvenser som bör regleras i lagen. Enligt 62 § jämförd med 64 § andra stycket LFS får samfällighetsförening inte upplösas innan alla dess skulder betalats eller de medel som fordras för betalningen

nedsatts hos länsstyrelsen. I samband med upplösningen får kallelse sökas på föreningens okända borgenärer. Bestämmelserna i förordningen (1862:10 s. 1) om tioårig preskription och om kallelse å okända borgenärer äger därvid motsvarande tillämpning. Överstiger vid upplösningen av föreningen dess tillgångar skulderna, skall överskottet skiftas mellan medlemmarna enligt grunder som föreningsstämman har beslutat. Det sist sagda gäller inte, om annat föreskrivs i stadgarna. Vad som föreskrivs i fråga om upplösning har enligt 64 § andra stycket LFS motsvarande tillämpning vid avveckling av verksamhetsgren. Framkommer efter upplösning av samfällighetsförening eller avveckling av verksamhetsgren ny skuld eller tillgång, skall länsstyrelsen enligt 65 § på begäran av borgenär eller annan som saken rör förordna syssloman att vidta de åtgärder som skulle ha ålegat styrelsen, om skulden eller tillgången varit känd tidigare. Enligt 10 § första stycket andra punkten i utredningens lagförslag skall 62 och 65 §§ LFS äga motsvarande tillämpning i fråga om upplösning av vattenförbund eller avveckling av viss verksamhetsgren.

Avveckling av verksamhetsgren eller annan ändring av verksamheten inom vattenförbund kan tänkas medföra behov av inskränkning eller utvidgning av förbundets verksamhetsområde. En uttrycklig bestämmelse härom tas upp i 10 § andra stycket. Bestämmelserna i 2 § blir naturligtvis tillämpliga vid omprövningen.

Enligt 10 § tredje stycket får nya andelstal fastställas vid ändring av de förutsättningar som har legat till grund för bestämmandet av andelstal för verksamhet eller verksamhetsgren. Nya andelstal kan t. ex. böra fastställas vid förändringar i medlemskretsen eller om ett medlemsföretag visas få väsentligt större nytta av förbundets verksamhet än man från början räknat med. Bestämmelsen kan också bli tillämplig, om ett medlemsföretag efter driftomläggning väsentligt minskar sin miljöstörande effekt. I detta fall bör dock omläggningen i allmänhet inte omedelbart kunna tas till intäkt för reducerat andelstal med hänsyn till de kvar-

stående verkningarna av exempelvis tidigare utsläpp av avloppsvatten.

Ändrade delaktighetsförhållanden beroende på att fastighet inträder i eller utträder ur en existerande anläggningssamfällighet eller på att andelstal i sådan samfällighet höjs eller sänks föranleder enligt 37 – 40 §§ AL vissa ekonomiska uppgörelser mellan intressenterna. Inträder fastighet i anläggningssamfällighet skall ägaren enligt 37 § första stycket förpliktas att utge ersättning till övriga delägare för den andel i ett enligt 39 § beräknat överskott som tillförs honom genom anslutningen. Bestämmelserna om nyanslutning äger enligt 37 § andra stycket motsvarande tillämpning när redan ansluten fastighetsandelstal höjs. Utträder fastighet ur samfällighet skall ägaren enligt 38 § första stycket ha ersättning för den andel i ett enligt 39 § beräknat överskott som han förlorar genom utträdet. Föreligger underskott skall han utge ersättning för sin andel däri. I 38 § andra stycket föreskrivs att bestämmelserna om utträde äger motsvarande tillämpning när fastighetsandelstal minskas. Beräkningsgrunderna i 39 § innebär i fråga om samfällighet som förvaltas av samfällighetsförening att överskott eller underskott motsvarar skillnaden mellan värdet av anläggningen och föreningens tillgångar, å ena sidan, samt föreningens förbindelser, å andra sidan. Anläggningens värde uppskattas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till kostnaderna för dess utförande samt till anläggningens ålder och fortsatta användbarhet. I 40 § ges regler om tidpunkten för betalning av ersättning som avses i 37 och 38 §§ AL.

Den ekonomiska uppgörelse som föreskrivs i AL skall alltså äga rum om exempelvis fastighetsbildningsåtgärder påkallar omprövning av tidigare beslut rörande delaktigheten i s. k. gemensamhetsanläggningar, dvs. anläggningar som är gemensamma för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem. Behovet av en uppgörelse kan sägas sammanhånga med de ändrade förhållandenas inverkan på de anslutna fastigheternas marknadsvärden. Vattenförbundens verksamhet torde bara un-

dantagsvis komma att omfatta förvaltning av särskilda anläggningar, och förbunden saknar också anläggningssamfälligheternas sakrättsliga bindning till delägarfastighet. Av bl. a. dessa skäl anser vattenlagsutredningen att de fastighetsrättsliga reglerna inte kan ges motsvarande tillämpning i fråga om vattenförbunden. Det synes i och för sig möjligt att med utgångspunkt i ett vattenförbunds bokslut för visst räkenskapsår få fram värden som kan ge ledning för en uppgörelse vid ändrade delaktighetsförhållanden i huvudsaklig överensstämmelse med AL:s principer. Utredningen finner det emellertid av flera skäl tveksamt om lagbestämmelser i ämnet bör meddelas.

I detta hänseende bör till en början framhållas att det möter betydande svårigheter att åstadkomma en rättslig reglering som är enkel att tillämpa och som leder till ett i alla situationer rimligt resultat. Förbundens verksamhet kan liksom finansieringsformerna vara olikartade från fall till fall. Deras tillgångar kan inte heller med tillräcklig säkerhet bestämmas genom praktiskt enkla metoder i t. ex. sådana situationer då investeringarna består i vattendragsrensningar o. l. Ett avräkningsförfarande förutsätter f. ö. i vissa fall skälighetsbedömningar som inte låter sig fångas i formler av den typ som har intagits i 39 § AL. Så är exempelvis fallet när en industri som under en längre tid har förorenat ett vattendrag lägger ner driften eller avsevärt reducerar utsläppet av förorenande ämnen. Företaget torde inte vid tidpunkten för sådana förändringar böra tillerkännas en matematiskt bestämd andel av förbundets behållna tillgångar, eftersom hänsyn också i detta sammanhang måste tas till de kvarstående verkningarna av tidigare utsläpp.

Även om svårigheterna att utforma lämpliga regler kan övervinnas, föreligger det såvitt kan bedömas endast ett begränsat behov av lagstiftning i denna fråga. Det finns nämligen anledning att räkna med att de vattenförbund som kan komma att bildas huvudsakligen kommer att ägna sig åt underhålls- och kontrollåtgärder. Verksamheten synes då väsentligen kunna finansieras med det

löpande årets inkomster, varvid förändringar i medlemskrets eller andelstal inte torde böra föranleda någon särskild ekonomisk uppgörelse mellan medlemmarna. Vattenlagsutredningen utgår härvid från att sådana förändringar inte genomförs under löpande verksamhetsår, vilket kan böra framgå av stadgarna. Det kan tilläggas att förändringar av detta slag inte torde föranleda särskilda ekonomiska uppgörelser inom de existerande vattendrags- och vattenvårdsförbunden.

Vattenlagsutredningen har med hänsyn till det anförda avstått från att införa några bestämmelser om ekonomisk uppgörelse i sitt lagförslag. Vattenförbundet är däremot oförhindrade att reglera frågan i stadgarna. I den mån särskilda bestämmelser i stadgarna behövs får det tillses att enskild medlems intresse inte eftersätts mot förbudet i 6 § andra stycket lagförslaget. Det får ankomma på länsstyrelsen att beakta detta vid sin fastställelseprövning.

11 §

I paragrafen behandlas den situationen att rättighet som ligger till grund för medlemskap enligt 3 § första stycket övergår till ny innehavare.

Enligt 3 § första stycket lagförslaget är skyldigheten att ingå som medlem i vattenförbund i princip knuten till innehavet av en i laga ordning medgiven rätt att inverka på vattenförhållandena inom vattenförbundets verksamhetsområde. I samband med överlåtelse av exempelvis en industrianläggning kan sådan rättighet övergå till ny innehavare. Denne bör då träda i förre innehavarens ställe som medlem i vattenförbundet. Han bör i den egenskapen vara bunden av tidigare beslut som fattats med stöd av lagen om vattenförbund framför allt i fråga om det andelstal som gäller för anläggningen. Han blir följaktligen också skyldig att för framtiden bidra till kostnaderna för föreningens verksamhet i enlighet med sitt andelstal. Däremot är han i princip inte skyldig att gentemot förbundet svara för bidrag som

uttaxerats av den förre innehavaren.

För ny ägare av delägarfastighet i samfällighetsförening gäller enligt 44 § LFS viss skyldighet att svara för bidrag som uttaxerats av förre ägaren. Övergår delägarfastighet till ny ägare på annat sätt än genom försäljning på exekutiv auktion, skall den nye ägaren gentemot föreningen svara för oguldet belopp som påförts den förre ägaren efter uttaxering enligt 42 eller 43 § och som har förfallit till betalning inom ett år före den bestämda tillträdesdagen. I fråga om innehållet i 42 och 43 §§ LFS vill utredningen hänvisa till den följande framställningen under 18 § lagförslaget. Beloppet anses förfallet mot den nye ägaren på tillträdesdagen. Bestämmelsen har tillkommit för att skydda föreningen mot förlust. Ett motsvarande behov föreligger för vattenförbundens del. Detta kan lämpligen tillgodoses genom en hänvisning till 44 § LFS. Bestämmelserna i 11 § lagförslaget har avfattats i enlighet med de nu anförda synpunkterna.

Utredningen vill påpeka att vattenförbundens bidragsfordringar inte får någon förmånsrätt motsvarande den som avses skola gälla enligt samfällighetslagstiftningen. En sådan konstruktion är inte tänkbar eftersom delaktigheten i vattenförbund inte är sakrättsligt knuten till viss fastighet (jfr därjämte SOU 1960:25 s. 232). Önskas förmånsrätt står alltså endast den möjligheten föreningen till buds att genom utmätning hos den bidragsskyldige skaffa sig förmånsrätt enligt 8 § förmånsrättslagen (1970:979).

Vattenförbunds organisation m. m.

12–14 §§

I 12 § ges bestämmelser om konstituerande sammanträde som skall hållas när det slutligt avgjorts att vattenförbund skall bildas. Som framgår av 19 § tillkommer beslutanderätten länsstyrelsen. Vid sammanträdet skall medlemmarna utse styrelse och anta stadgar. Den som tagit initiativet till förbundsbildningen ligger nära till att svara för sammanträdet, men av 19 § tredje stycket följer att

medlem kan utverka länsstyrelsens förordnande för viss person att hålla sammanträdet.

Enligt 19 § skall länsstyrelsens beslut om förbundsbildning innehålla uppgift om vilka som skall vara medlemmar i vattenförbundet. Dessa skall självfallet i god tid kallas till det konstituerande sammanträdet. Enligt bestämmelserna om sådan kallelse i 13 § första stycket skall kallelsen delges medlemmarna. Av 22 § andra stycket delgivningslagen (1970:428) framgår att lagens allmänna bestämmelser om delgivning då är tillämpliga. Detta innebär bl. a. att delgivning med torrlägningsföretag får ske genom att kallelsen överbringas till någon som har rätt att företräda samfälligheten, i regel ledamot av samfällighetens styrelse. Enligt 13 § andra stycket skall kallelse och delgivning ombesörjas av den som skall hålla det konstituerande sammanträdet.

Av skäl som anförts i den allmänna motiveringen bör omröstning vid konstituerande sammanträde ske efter huvudtal. Vid lika röstetal avgörs val genom lottning. I andra frågor gäller den mening som ordföranden biträder. Bestämmelserna härom i 14 § ansluter till vad som föreskrivs i 22 § LFS. Denna lag innehåller härutöver den bestämmelsen att ordföranden beslutar, om inga röster avges. För vattenförbundens del synes en motsvarande regel inte lämplig.

15 §

Paragrafen upptar föreskrifter om stadgarnas innehåll.

Som framhållits tidigare kommer stadgarnas innehåll att ha väsentlig betydelse som skydd för de enskilda medlemmarnas intressen. I paragrafens första stycke anges under åtta olika punkter vissa uppgifter som alltid skall lämnas i stadgarna. Enligt punkt 1 skall uppgift lämnas om vattenförbunds firma, vilken skall innehålla ordet "vattenförbund". Härigenom undviks bl. a. förväxling med existerande vattendrags- och vattenvårdsförbund. Det synes naturligt att firman i övrigt upptar namnet på det vattensystem som

omfattas av förbundets verksamhetsområde. I punkt 2 föreskrivs att stadgarna skall ange grunderna för förvaltningen. Dessa torde i allmänhet kunna utformas i anslutning till bestämmelserna i 1 § första stycket samt 6 och 7 §§ lagförslaget. Frågan om disposition av överskott och det därmed sammanhängande spörsmålet om eventuell investeringsfond kan emellertid också bära beaktas. Var styrelse för vattenförbund skall ha sitt säte regleras i 17 §. Uppgift om orten skall emellertid enligt punkt 3 i förevarande paragraf lämnas i stadgarna. Någon närmare förklaring av vad som avses med övriga punkter torde inte vara nödvändig.

I andra stycket har upptagits ett förbud mot sådan föreskrift i stadgarna som strider mot lagen om vattenförbund eller annan författning.

16 §

Som framgått av den allmänna motiveringen anser vattenlagsutredningen skäl saknas för att i överensstämmelse med LFS uppställa krav på registrering av vattenförbund. Den offentliga kontroll av stadgarnas innehåll som är nödvändig skall i stället ske vid ett fastställelseförfarande inför länsstyrelsen. Bestämmelser härom har upptagits i denna paragraf. Paragrafen innehåller i övrigt bestämmelser om den tidpunkt då vattenförbundet vinner rättskapacitet och om stadgeändring. Vidare meddelas bestämmelser om anmälan till länsstyrelsen beträffande ändrad sammansättning av styrelsen och om kungörande av styrelseval och ändring i styrelsens sammansättning. I sistnämnda hänseenden har regeln i 3 kap. 14 § VL tjänat som förebild.

17 §

I paragrafen ges föreskrifter om vattenförbunds styrelse.

Enligt den inledande föreskriften skall vattenförbunds styrelse bestå av en eller flera ledamöter. Antalet får anpassas med hänsyn till vad som krävs för att olika medlemskategorier skall få erforderlig representation och

med hänsyn till verksamhetens omfattning osv. Ibland kan det givetvis vara lämpligt att också ha suppleanter för styrelseledamöterna. Detta får i så fall anges i stadgarna. Länsstyrelsen får vid sin fastställelseprövning kontrollera att de nu antydda synpunkterna blir behörigen tillgodosedda. Vid behov får länsstyrelsen förordna att flera ledamöter skall ingå i styrelsen än som angivits i de stadgar som underställts länsstyrelsen för fastställelse. En sådan befogenhet tillkommer länsstyrelsen enligt den i 18 § intagna hänvisningen till 31 § första stycket LFS.

Vattenförbunds styrelse skall enligt 17 § ha sitt säte inom län där förbundet har sitt verksamhetsområde. Omfattar detta flera län, kan naturligtvis vart och ett av länen komma i fråga.

18 §

Vattenförbundens organisation kommer enligt utredningens förslag att förete stora likheter med samfällighetsföreningar enligt LFS. I denna paragraf regleras genom hänvisningar till LFS vissa organisatoriska frågor som ansetts kunna få en enhetlig lösning.

I paragrafen hänvisas först till 31 § första stycket och 32–38 §§ LFS vilka innehåller bestämmelser om styrelse och firmateckning. I 31 § första stycket medges länsstyrelsen rätt att, när skäl föreligger därtill, förordna att styrelsen skall bestå av flera ledamöter än som anges i stadgarna. Sådant förordnande har samma verkan som beslut om stadgeändring. Länsstyrelsen får enligt samma lagrum i LFS vidare utse särskild ledamot i styrelsen. Bestämmelserna om kungörelse i 16 § sista stycket blir tillämpliga, om förordnandet innebär förändring i redan utsedd styrelses sammansättning. Kan överenskommelse inte träffas om arvode till sådan ledamot, bestämmer länsstyrelsen arvodet. Enligt 32 § kan styrelseledamot i samma ordning som han har utsetts skiljas från sitt uppdrag före mandatidens utgång. I 33 § ges bestämmelser för det fallet att samfällighetsförening saknar beslut för styrelse på grund av att styrelseledamots uppdrag har upphört eller

på grund av hinder för styrelseledamot att utöva sitt uppdrag. Länsstyrelsen får då förordna syssloman att ensam eller tillsammans med kvarstående styrelseledamöter handha föreningens angelägenheter och företräda föreningen som styrelse. Sysslomannens förordnande gäller till dess beslut för styrelse åter finns. Sysslomannen har rätt till arvode som bestäms av länsstyrelsen och betalas av föreningen. Enligt 34 § kan styrelsen utse firmatecknare, om annat inte följer av stadgarna eller av beslut på föreningsstämma. Styrelsen kan när som helst återkalla bemyndigande för firmatecknare. Styrelsens åligganden framgår av 35 §. Styrelsen handhar samfällighetsföreningens angelägenheter i överensstämmelse med LFS, stadgarna och beslut på föreningsstämma, i den mån beslutet inte strider mot lagen, annan författning eller stadgarna. I 36 § ges en regel om jäv för styrelseledamot. Han får inte ta befattning med angelägenhet i vilken han har ett väsentligt intresse som strider mot föreningens. Bestämmelser om behörighet att företräda föreningen i förhållande till tredje man följer i 37 §. Sådan behörighet tillkommer styrelsen och firmatecknare. De får dock inte utan stöd av stadgarna eller stämmobeslut överlåta eller söka inteckning i fast egendom eller upplåta sådan egendom med nyttjanderätt för längre tid än fem år. Slutligen innehåller 38 § regler om omröstning inom styrelse. Som styrelsens beslut gäller den mening om vilken vid styrelsesammanträde de flesta röstande förenar sig. Vid lika röstetal avgörs val genom lottning. I andra frågor gäller den mening som ordföranden biträder. Andra omröstningsregler kan föreskrivas i stadgarna.

En i huvudsak samordnad lösning har vidare ansetts möjlig av frågorna om uttaxering av bidrag enligt 8 och 9 §§ lagförslaget m. m. I detta hänseende hänvisas i förslaget till 40–43 och 45 §§ LFS. Av dessa innehåller 40 § den grundläggande föreskriften att bidrag i pengar skall uttaxeras av medlemmarna, om samfällighetsförenings medelsbehov inte täcks på annat sätt. Bestämmelser om utgifts- och inkomststat meddelas i 41 §.

Innan uttaxering sker, skall styrelsen upprätta utgifts- och inkomststat för samfällighetsföreningen. Staten skall föreläggas föreningsstämman för godkännande. Gäller i fråga om skyldigheten att delta i kostnader olika bestämmelser för skilda verksamhetsgrenar, skall inkomsterna och utgifterna för varje verksamhetsgren beräknas för sig. Gemensamma inkomster och utgifter fördelas på verksamhetsgrenarna efter vad som är skäligt. Om annat inte föreskrivs i stadgarna, skall enligt 42 § medlemmarnas bidrag uttaxeras genom att styrelsen upprättar och på föreningsstämma lägger fram debiteringslängd. I denna anges det belopp som skall uttaxeras, vad som belöper på varje medlem och när betalning skall ske. Finns det olika verksamhetsgrenar skall var och en redovisas för sig i debiteringslängden. I 43 § ges föreskrifter om extraordinär utdebitering. Räcker inte tillgängliga medel till betalning av klar och förfallen skuld för vilken föreningen svarar, skall styrelsen utan dröjsmål upprätta och på föreningsstämma lägga fram särskild debiteringslängd samt omedelbart ta ut vad som fordras. Bestämmelserna är förenade med vissa sanktioner. Om styrelsens ledamöter försummar extraordinär utdebitering är de solidariskt betalningsskyldiga för skulden. Är försummelsen uppenbar skall länsstyrelsen på yrkande av borgenär förordna syssloman att i styrelsens ställe utdebitera och ta ut erforderligt belopp. Sysslomannen har rätt till ersättning med motsvarande tillämpning av bestämmelserna i 33 §. Beträffande förening med skilda verksamhetsgrenar ges i 45 § ytterligare den föreskriften att medel och andra tillgångar som hänför sig enbart till viss verksamhetsgren inte får användas eller utmätas för ändamål som faller utanför verksamhetsgrenen. Sådana medel får inte heller sammanblandas med andra medel.

I LFS:s avsnitt om uttaxering m. m. finns härutöver bestämmelser i 44 § om skyldighet för ny ägare av delägarfastighet att i viss omfattning svara för bidrag som uttaxerats av den förra ägaren. Detta lagrum motsvaras i vattenlagsutredningens lagförslag delvis av

11 §. Bestämmelserna i 46 § LFS om klandertalan mot uttaxering motsvaras i utredningens lagförslag av 25 §.

Den stämma på vilken medlemmar i vattenförbund deltar i handhavandet av förbundets angelägenheter kallas förbundsstämma i motsats till LFS:s benämning föreningsstämma (jfr bl. a. 15 § första stycket p. 7 i utredningens lagförslag). LFS:s bestämmelser om föreningsstämma i 47–50 §§ har i allt väsentligt ansetts böra äga motsvarande tillämpning i fråga om förbundsstämma.

I 47 § LFS ges de grundläggande bestämmelserna om föreningsstämma. Kallelse till stämman sker genom styrelsens försorg, och i kallelsen skall anges vilka ärenden som kommer att behandlas på stämman. Underlåter styrelsen att kalla till ordinarie stämma i enlighet med stadgarnas föreskrifter, skall länsstyrelsen på anmälan av medlem utlysa föreningsstämma. Om minst en femtedel av samtliga röstberättigade medlemmar hos styrelsen begär att extra föreningsstämma skall hållas och därvid anger de ärenden som skall behandlas, åligger det styrelsen att inom en vecka kalla till sådan stämma. Om så inte sker utlyser länsstyrelsen stämma på anmälan av medlem.

Frågan om rätt för föreningsmedlem att delta i förhandlingarna och utöva rösträtt regleras i 48 §. Till en början begränsas rätten att rösta vid avgörande av fråga som bara rör viss verksamhetsgren till de medlemmar som är bidragsskyldiga till verksamhetsgrenen. Denna bestämmelse blir till följd av hänvisningen tillämplig också i fråga om vattenförbunden och bör därvid ges sådan innebörd att begränsningen alltid blir aktuell när bidragsskyldigheten inte omfattar alla medlemmarna i förbundet, oavsett om förbundets verksamhet formellt sett bedrivs som skilda grenar eller inte. Situationen kan t. ex. vara den att förbundet tills vidare bara bedriver en verksamhet till vilken inte alla medlemmarna är bidragsskyldiga. Den ifrågasvarande bestämmelsen hindrar inte att alla medlemmar har rätt att delta och yttra sig vid frågans behandling, eftersom beslutet genom sina konsekvenser för andra verksam-

hetsgrenar indirekt kan beröra hela medlemskretsen. Vidare föreskrivs att den som underlåtit att i rätt tid fullgöra sin bidragsskyldighet får delta i förhandlingarna men inte utöva rösträtt, innan han fullgjort vad han har försummat. Medlem eller annan får inte, själv eller genom ombud eller som ombud, delta i behandlingen av angelägenhet vari han har ett väsentligt intresse som strider mot föreningens. De nu återgivna bestämmelserna återfinns i 48 § första, andra och tredje styckena LFS.

I 49 § ges bestämmelser om omröstning och beslut på föreningsstämma. Som huvudregel gäller enligt första stycket att röstberäkning skall ske efter huvudtalet. I fråga som har ekonomisk betydelse skall röstning i stället ske efter andelstal, om medlem begär det. Ingen medlems röstetal får dock överstiga en femtedel av det sammanlagda röstetalet för samtliga närvarande röstberättigade medlemmar. Medlems rösträtt kan enligt andra stycket utövas genom ombud. Ombud får inte företräda mer än en medlem. Som stämmans beslut gäller den mening som fått enkel majoritet. Vid lika röstetal avgörs val genom lottning. I andra frågor gäller den mening som ordföranden biträder. Bestämmelserna i första stycket har tvingande karaktär. I 51 och 52 §§ uppställs dock krav på kvalificerad majoritet i vissa fall. Vidare kan avvikelser från andra stycket föreskrivas i stadgarna. Styrelsen är enligt 50 § skyldig att på föreningsstämma lämna de upplysningar om föreningens verksamhet som medlem begär och som kan vara av betydelse för medlemmarna. Enligt samma lagrum skall genom styrelsens försorg föras protokoll över beslut som fattas på föreningsstämma. Protokollet skall hållas tillgängligt för medlemmarna senast två veckor efter stämman.

Det kan vara tveksamt hur röstberäkning skall ske inom vattenförbund med flera verksamhetsgrenar. I överensstämmelse med vad föredragande statsrådet förordat för motsvarande situation vid föreningsförvaltning enligt LFS torde huvudtalsmetoden böra tillämpas så att ingen förbundsmedlem har mer än en röst, även om han har del i

flera av de berörda verksamhetsgrenarna. En tillämpning av andelstalsmetoden förutsätter däremot, principiellt sett, att röstetalen i de olika verksamhetsgrenarna läggs samman och att alltså varje medlems röstetal motsvarar summan av hans andelar, dock högst en femtedel av det totala röstetalet. I vissa fall synes dock en omräkning av andelstalen böra ske före sammanläggningen. Som föredragande statsrådet har anfört i fråga om LFS blir detta för det första nödvändigt, när andelstalen har fastställts efter skilda metoder, t. ex. procentmetoden och heltalsmetoden, för de olika verksamhetsgrenarna (jfr specialmotiveringen till 55 § LFS i lagrådsremissen den 8 december 1972). Till undvikande av stötande resultat bör emellertid en modifiering ske också när verksamhetsgrenarna inom ett vattenförbund har olika ekonomisk omfattning. I sådana fall är det påkallat att andelstalen jämkas, förslagsvis med hänsyn till den relativa kostnaden för varje verksamhetsgren. När det gäller omröstning beträffande viss verksamhetsgren vill utredningen erinra om hänvisningen till 48 § LFS som innebär att rösträtt tillkommer enbart de medlemmar som är bidragsskyldiga till verksamhetsgrenen.

Som nyss berörts uppställs i 51 och 52 §§ LFS krav på kvalificerad majoritet i vissa fall. För beslut att överlåta eller söka inteckning i fast egendom eller att upplåta sådan egendom med nyttjanderätt för längre tid än fem år fordras sålunda enligt 51 § två tredjedelars majoritet, om annat inte föreskrivs i stadgarna. Vattenlagsutredningen tror visserligen att vattenförbund endast i begränsad omfattning får anledning till sådana transaktioner med fast egendom. Man kan dock inte helt bortse från möjligheten, och ett krav på kvalificerad majoritet torde då böra gälla. I 18 § lagförslaget hänvisas därför även till 51 § LFS. Enligt 52 § första stycket LFS gäller vidare i fråga om omröstning rörande ändring av samfällighets stadgar att varje röstberättigad medlem har en röst. För beslut om sådan ändring fordras två tredjedelars majoritet. Föreskrivs strängare villkor i stadgarna skall det gälla. Att huvudtalsme-

toden skall tillämpas undantagslöst sammanhänger med att samma ordning gäller när stadgar antas vid det konstituerande sammanträdet. Även i nu berörda hänseenden synes LFS:s reglering lämplig för vattenförbundens del.

Till skydd för enskilda intressen stadgas i 54 § LFS skyldighet för styrelseledamöter och andra som handhar samfällighetsförenings angelägenheter att svara för därvid vållad skada. Skadeståndsansvar kommer i första hand i fråga för styrelseledamot och annan som kunnat företräda föreningen, dvs. firmatecknare och syssloman. Även revisor och medlem i föreningen kan åläggas skadeståndsskyldighet. Skadeståndsberättigad är inte bara medlem och tredje man utan också själva föreningen. I fråga om förutsättningarna för att skadestånd skall kunna utkrävas hänvisas till 63–66 och 106–109 §§ lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar. Vad som sålunda skall gälla enligt LFS kommer enligt hänvisning i 18 § utredningens lagförslag att äga motsvarande tillämpning också i fråga om vattenförbund. Enligt bestämmelse i 54 § sista punkten LFS skall skadeståndstalan tas upp av fastighetsdomstol. Av uttryckligt stadgande i 18 § lagförslaget följer att talan såvitt gäller vattenförbund i stället skall upptas av vattendomstol. Detta sammanhänger med att klandertalan i olika situationer enligt lagförslaget skall prövas av vattendomstol.

Beslut om förbundsbildning m. m.

19 §

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om förfarandet vid förbundsbildning.

Av skäl som anförts i den allmänna motiveringen skall fråga huruvida vattenförbund bör bildas prövas av länsstyrelsen. Enligt lagrummets första stycke får frågan anhängiggöras hos länsstyrelsen genom skriftlig ansökan av den som kan vara medlem i förbundet. Flera av de existerande vattenvårdsförbunden har tillkommit på länsstyrelsernas egna initiativ. I lagrummets

andra stycke öppnas möjlighet för länsstyrelse att på samma sätt ta initiativ till bildande av vattenförbund som styrelsen finner vara av betydelse från allmän synpunkt.

Enligt vad som anförts i den allmänna motiveringen skall länsstyrelsen i samband med beslut om förbundsbildning också bestämma förbundets verksamhetsområde och ange vilka som skall vara medlemmar. Bestämmelse härom ges i 19 § tredje stycket. Som tidigare anmärkts innehåller stycket också ett bemyndigande för länsstyrelsen att förordna sammanträdesledare för konstituerande sammanträde. En motsvarande bestämmelse finns i 20 § första stycket LFS.

Utredningen har inte i paragrafen tagit in några regler om vad den i första stycket behandlade ansökningen bör innehålla. Bestämmelser härom kan i stället lämpligen utfärdas i administrativ ordning med stöd av fullmakten i 29 §. Ansökningshandlingarna bör omfatta sådana uppgifter, kartor och beskrivningar som länsstyrelsen kan behöva vid sin prövning, främst avseende det tillämnade förbundets ändamål, verksamhetsområde och medlemskrets. Ansökningen bör vidare uppta en plan för förbundets verksamhet på såväl kort som lång sikt. Det ligger i sakens natur att en utredning som avser medlemskretsen bör innehålla så fullständiga uppgifter som möjligt om vilka rättigheter att inverka på vattenbeskaffenhetsområden och i övrigt på vattenförhållandena inom verksamhetsområdet som finns och ännu har praktisk betydelse liksom också uppgift om vem som vid ansökningstillfället är innehavare av dessa rättigheter. Med hänsyn till bestämmelsen i 3 § tredje stycket bör sökanden också uppgive vilka fiskevårdsområden och samfällighetsföreningar för förvaltning av samfälliga fisken som finns inom verksamhetsområdet.

20 §

Utredningen har förut framhållit att frivillig samverkan mellan medlemmarna i ett vattenförbund utgör en grundsten på vilka den nya lagen så långt det är möjligt bör bygga. Med hänsyn till allmänna intressen liksom till det

skydd minoriteten bör åtnjuta i en organisation med visst anslutningstvång kan det emellertid inte överlämnas åt medlemmarna själva att genom majoritetsbeslut avgöra alla frågor som rör förbundet och dess verksamhet. Som redan anförts under 19 § skall frågor om förbunds bildning prövas av länsstyrelsen. I förevarande paragraf finns bestämmelser om hur beslut skall fattas i vissa andra frågor, för vilka majoritetsbeslut inte ansetts kunna föreskrivas. För att här skapa ett utrymme för frivillig samverkan mellan medlemmarna har dessa lämnats vittgående beslutsbefogenheter, under förutsättning att de är eniga. Enligt första stycket öppnas sålunda en möjlighet för medlemmarna, om de är överens, att besluta om upplösning av förbundet och om upptagande eller avveckling av verksamhetsgren. I andra stycket föreskrivs att andelstal för verksamhet eller verksamhetsgren skall fastställas genom enhälligt beslut av de medlemmar som skall bidra till kostnaderna. Om medlemmarna inte kan enas om beslut i dessa frågor, ankommer det enligt tredje stycket på länsstyrelsen att besluta.¹ Länsstyrelsen skall dessutom fatta beslut i fråga om ändring i vattenförbunds verksamhetsområde och när tvist uppkommer om skyldighet att ingå eller kvarstå som medlem i vattenförbund. I alla de angivna situationerna åligger det vattenförbunds styrelse att hänskjuta avgörandet till länsstyrelsen. Denna skall alltså inte ta några egna formella initiativ.

21 §

Enligt denna paragraf skall förbundsavgift fastställas på förbundsstämma. Med hänsyn till de relativt blygsamma belopp som här förutsätts synes den enskilde medlemmens anspråk på rättsskydd tillräckligt tillgodosedd genom möjligheten att klandra stämmans beslut.

22 §

Paragrafen innehåller närmare bestämmelser om förfarandet hos länsstyrelsen.

Allmänna regler om ärendes handläggning hos länsstyrelsen ges i förvaltningslagen (1971:290) och länsstyrelseinstruktionen (1971:460). Dessa innebär bl. a. att förfarandet i princip är skriftligt. Med hänsyn till det behov av muntlig förhandling som ofta torde uppkomma i ärenden angående vattenförbund har i förslagens första stycke upptagits en bestämmelse som ålägger länsstyrelsen att hålla muntlig förhandling, när detta kan antas vara till fördel för utredningen eller när sakägare begär det och förhandlingen inte är uppenbart onödig.

Av allmänna förvaltningsrättsliga principer om utredningsplikt följer att länsstyrelsen är skyldig att söka införskaffa behövliga upplysningar och yttranden från andra allmänna organ. I ärende som gäller fråga huruvida vattenförbund skall bildas är det givetvis nödvändigt att låta de myndigheter som kan ha intressen att bevaka få tillfälle att framföra synpunkter. En erinran härom har intagits i första stycket tredje punkten. De myndigheter som främst kommer i fråga synes vara lantbruksstyrelsen, fiskeristyrelsen och statens naturvårdsverk på den statliga samt hälsovårdsnämnden på den kommunala sidan.

Vid förhandlingen eller annat lämpligt tillfälle bör länsstyrelsen söka förlika parterna, om frågan är av sådan beskaffenhet att förlikning kan komma i fråga och förutsättningar att uppnå enighet bedöms föreligga.

Vid sin prövning av frågor enligt lagen om vattenförbund kan länsstyrelsen ställas inför svåra tekniska, ekonomiska och biologiska problem. Länsstyrelsen bör därför vid behov kunna anlita sakkunnig för särskild utredning. Bestämmelse härom har intagits i lagrummets andra stycke.

¹ Parentetiskt kan anmärkas att kostnadsfördelning av ifrågasvarande slag inte är en ny uppgift för länsstyrelserna. Enligt förordningen den 20 februari 1764 huru sjöar, strömmar och åar överallt i riket årligen böra vårdas till skadelige vattudämningars avvärijande ålåg det sålunda KB att i fråga om fördelningen av rensningskostnader mellan länets inneväjare "betämja och, efter särskilte förekommande omständigheter, besörja".

När länsstyrelse beslutat tillkalla sakkunnig, bör parterna höras om vem som skall anlitas. Enligt utredningens mening är det lämpligt att i första hand befattningshavare hos statliga myndigheter och organisationer utnyttjas, t. ex. lantbruksstyrelsen eller statens naturvårdsverk. Även tekniker vid vattendomstol, vattenöverdomstolen eller koncessionsnämnden för miljöskydd bör kunna komma i fråga. Den utbildning och erfarenhet dessa tjänstemän har gör dem nämligen enligt utredningens mening synnerligen väl skickade att fullgöra ifrågavarande uppdrag. Om särskilda skäl talar härför, bör sakkunniguppdragen kunna anförtros även åt därför lämpade enskilda konsultföretag.

I lagförslaget har inte införts några regler för hur den sakkunnige bör förfara, när han fullgör sitt uppdrag. Länsstyrelsen är naturligtvis oförhindrad att i samband med förordnandet meddela de direktiv som kan finnas erforderliga. Visar det sig lämpligt, kan även centrala föreskrifter utfärdas med stöd av 29 § i lagförslaget. Frågans beskaffenhet torde dock bli avgörande för hur den sakkunnige bör gå till väga. Hans riktpunkt bör vara att skaffa fram utredningsmaterial av den omfattning att det kan tjäna som grundval för ett beslut samt att i eget utlåtande utvärdera detta material och föreslå hur frågan enligt hans mening bör lösas. Under sina kontakter med parterna bör han vidare undersöka möjligheterna att förlika dem, när den fråga han utreder lämpar sig därför. Detta torde framför allt vara fallet när tvistefrågan gäller andelstal för verksamhet eller verksamhetsgren eller skyldighet att ingå eller kvarstå som medlem i vattenförbundet.

Av bestämmelsen i 22 § första stycket första punkten följer att länsstyrelsen skall bereda parterna tillfälle att yttra sig över den sakkunniges utlåtande.

Möjligheter för länsstyrelse att anlita sakkunnig motsvarande dem som upptagits i förevarande paragraf föreligger enligt 85 § andra stycket i lagen om enskilda vägar liksom enligt 35 § andra stycket i va-lagen. I fråga om ersättning till den sakkunnige

gäller enligt va-lagen att ersättning utgår med belopp som länsstyrelsen bestämmer. Huvudmannen för den va-anläggning som ärendet rör betalar ersättningen. Om ärendet inte rör befintlig eller planerad anläggning, betalas ersättningen av kommunen. Emellertid kan även va-nämnden enligt 42 § tredje stycket va-lagen vid behov anlita sakkunnig för särskild utredning. Ersättning till sådan sakkunnig skall utgå av allmänna medel. Utredningen finner det rimligt att kostnaden för sakkunnigutredning angående vattenförbund liksom för sakkunnigutredning åt va-nämnden stannar på statsverket. Härför talar inte minst det allmänna intresse som i allmänhet kommer att ligga bakom bildandet av vattenförbunden. I sammanhanget må även anmärkas att enligt 10 § i det förslag till lag om rättegången i tvistemål om mindre värden, som nyligen förelagts riksdagen genom prop. 1973:87, kostnaden för av rätten utsedd sakkunnig skall betalas av allmänna medel. I 22 § andra stycket i utredningens lagförslag har därför föreskrivits att den sakkunnige i vattenförbundsfrågor har rätt till ersättning av allmänna medel enligt länsstyrelsens bestämmande.

Fullföljd av talan m. m.

23 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om talan mot länsstyrelsens beslut.

Utredningens förslag innebär att en rad olika frågor kan komma att avgöras genom länsstyrelsens beslut. Detta gäller fastställande av stadgar för vattenförbund och ändringar i dessa (16 §), förbunds bildning, verksamhetsområde, medlemskrets och sammanträdesledare (19 §), upplösning av vattenförbund, upptagande och aveckling av verksamhetsgren, andelstal för verksamhet eller verksamhetsgren, ändring av verksamhetsområde samt jämkning i medlemskrets (20 §) även som förordnande av sakkunnig och arvode till denne (22 §). Hänvisningen till LFS i 18 § innebär att länsstyrelsen också får besluta om att styrelsen skall bestå av flera ledamö-

ter än som anges i stadgarna, utse särskild ledamot i styrelsen och bestämma arvudet till denne (31 § LFS), besluta om entledigande av sådan styrelseledamot (32 § LFS) samt förordna om syssloman och om arvode till denne (33 § LFS).

De fullföljdsregler som utredningen föreslår utgår från gällande principer för fördelning av besvärssärenden mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och förvaltningsdomstol (jfr prop. 1971:30 s. 88). Besvärssärenden i vilka ändamålsenlighets- och lämplighetsfrågor dominerar bör alltså avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet medan sådana besvärssärenden som huvudsakligen innefattar rättsfrågor skall handläggas av förvaltningsdomstol. I paragrafens första stycke föreskrivs i enlighet härmed att talan mot länsstyrelses beslut om vattenförbunds bildande eller upplösning, om verksamhetsområde samt om verksamhet eller verksamhetsgren föres hos Konungen genom besvär. I överensstämmelse med 67 § andra stycket LFS skall besvär i samma ordning föras över beslut om antalet ledamöter i vattenförbunds styrelse och om tillsättande eller entledigande av särskild styrelseledamot.

Utredningens förslag i 22 § om sakkunnigt biträde åt länsstyrelsen innebär som förut nämnts att kostnaden för ersättning till den sakkunnige skall stanna på statsverket. Med hänsyn härtill saknas anledning att tillåta talan mot länsstyrelsens beslut varigenom sakkunnigt har förordnats. Bestämmelse här om har upptagits i paragrafens andra stycke.

Enligt stadgandet i tredje stycket skall talan i övrigt mot beslut av länsstyrelse föras hos kammarrätten genom besvär. Detta kommer att gälla avgöranden rörande medlemskrets, andelstal, sammanträdesledare, syssloman samt stadge- och arvodesfrågor. Särskilt frågorna om medlemskrets och andelstal kan uppenbarligen ställa kammarrätten inför svåra avgöranden. Utredningen vill erinra om möjligheterna enligt 16 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar att utverka Kungl. Maj:ts förordnande av särskilda sakkunniga med uppgift att tillhandagå domstolen med utlåtanden. Samma frågor kan

också, om de bringas under kammarrättens prövning, tänkas ha nära samband med tvist om verksamhet eller verksamhetsgren. Med tanke på sådana situationer föreskrivs i 9 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar att om besvär även innefattar fråga som Kungl. Maj:t skall avgöra och kammarrätten finner att frågorna inte bör avgöras var för sig, så skall kammarrätten med eget utlåtande överlämna målet till Kungl. Maj:ts prövning.

24 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om talan mot beslut vid konstituerande sammanträde. Paragrafen motsvarar i huvudsak 15 och 23 §§ LFS.

Enligt paragrafen kan medlem draga beslut som fattats vid konstituerande sammanträde under domstols prövning. Medlem har alltså talerätt, oavsett om han vid sammanträdet har sökt förhindra beslutet eller ens varit närvarande. Han måste emellertid framställa yrkande om rättelse i stämningsansökan som skall ha inkommit till domstolen senast fyra veckor från beslutets dag. Den enda garanti som lagen innehåller för att den enskilde medlemmen skall få kännedom om fattade beslut inom denna tid ligger i kallelseförfarandet enligt 13 §. Talan skall föras mot samtliga övriga medlemmar. I enlighet med vad utredningen tidigare har förordnat har i paragrafen föreskrivits att talan som här avses skall prövas av vattendomstol.

Som klandergrund kan medlem åberopa dels att beslutet inte har tillkommit i behörig ordning, dels att det strider mot lagen om vattenförbund eller annan författning, dels att hans enskilda intressen inte i skälighets omfattning har beaktats i beslutet. Den första klandergrunden avser exempelvis formella brister i kallelse- eller omröstningsförfarandet. Hit bör också kunna räknas att de närvarande fattat beslut i en annan angelägenhet än den för vilken sammanträdet tillkommit, nämligen att utse styrelse och anta stadgar. Ett påstående att beslut är författningsstridigt kan gälla avvikelser i stadgarna från de formella eller materiella

bestämmelser som reglerar förbundens förvaltning. Ett beslut att vattenförbundet inte skall bildas trots länsstyrelsens förordnande i motsatt riktning torde kunna klandras under åberopande av båda nu behandlade grunder. Däremot torde ett samstämmigt beslut av samtliga medlemmar att förbundet inte skall komma till stånd enligt grunderna för 20 § första stycket böra leda till att frågan om förbundsbildning förfaller.

Klandergrunden att medlems enskilda intressen inte i skälig omfattning har beaktats i beslutet skall enligt förarbetena till LFS tillgodose behovet av en avvägning mellan gemensamma och enskilda intressen när det gäller att fatta beslut på konstituerande sammanträde. Ju större den gemensamma nyttan är desto större måste olägenheten för den enskilde vara för att beslutet skall undanröjas. I fråga om beslut på konstituerande sammanträde med vattenförbund synes klandergrunden kunna användas som ett korrektiv mot olägenheter till följd av den obligatoriska huvudtalsregeln vid omröstning. Ett mindre antal huvudintressenter bör sålunda inte genom majoritetsbeslut kunna utestängas från representation i förbundsstyrelsen.

25 §

I paragrafen ges bestämmelser om klandertalan mot uttaxering. Den ansluter – bortsett från forumfrågan – i huvudsak till 46 § LFS. Enligt paragrafens andra stycke är beslut om uttaxering omedelbart exigibelt som laga-kraftvunnen dom på betalningsskyldighet.

26 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om klander av beslut på förbundsstämma. Även den överensstämmer bortsett från forumfrågan i allt väsentligt med motsvarande lagrum – 53 § – i LFS.

27 §

I paragrafen ges regler för processen i vattendomstol. Enligt dessa skall bestämmelserna i

11 kap. VL om förfarandet vid vattendomstol i stämningssmål äga motsvarande tillämpning, när klandertalan förs hos vattendomstol enligt 24–26 §§ lagförslaget. Detta innebär att bestämmelserna i rättegångsbalken samt allmänna processrättsliga principer i huvudsak kommer att gälla. Domstolen blir alltså bunden av framställda yrkanden och medgivanden som i ett vanligt dispositivt tvistemål. Om käranden påstår men inte lyckas styrka att omständighet som utgör klandergrund föreligger, skall hans talan i enlighet med allmänna bevisbörderegler ogillas. Om ett beslut lider av formella brister bör det i regel undanröjas. Är det materiellt felaktigt, kan det antingen undanröjas eller ändras till sitt innehåll. Domstolen är i detta hänseende liksom annars bunden av kärandens yrkande. Allmänna regler om rätt till ersättning för rättegångskostnader kommer att gälla. Part, som förlorar målet, skall alltså i princip ersätta motparten dennes kostnader. Talan mot vattendomstolens dom eller beslut skall fullföljas till vattenöverdomstolen.

Slutbestämmelser

28 §

I denna paragraf meddelas bestämmelser om behörig länsstyrelse.

Enligt huvudregeln skall ärende som enligt lagförslaget skall prövas av länsstyrelse tas upp av länsstyrelsen i det län där vattenförbundets styrelse har eller skall ha sitt säte. Som anmärkts under 17 § i förslaget skall detta förläggas till det län där förbundet har sitt verksamhetsområde eller, om detta berör flera län, till något av dessa.

Den angivna huvudregeln är naturlig, när verksamhetsområdet inte berör mer än ett län, men bör kunna godtagas såvitt gäller flertalet frågor också när flera län berörs. Utredningen förutsätter därvid att den länsstyrelse som skall handlägga ärende före sitt avgörande samråder med övriga länsstyrelser i överensstämmelse med rekommendationen i 40 § andra stycket länsstyrelseinstruktio-

nen (1971:460).

När det gäller förbunds bildning och verksamhetsområde bör emellertid var och en av de länsstyrelser som berörs eller kan komma att beröras av verksamhetsområdet tillerkännas ett starkare inflytande än det huvudregeln ger. Med viss förebild i 11 § väglagen (1971:948) har utredningen därför i 28 § i lagförslaget infört bestämmelsen att var och en av länsstyrelserna är behörig att upptaga dessa frågor, men att ärendet skall prövas i samråd med de övriga länsstyrelserna och, om länsstyrelserna har olika uppfattning, hänskjutas till prövning av Kungl. Maj:t.

29 §

Enligt denna paragraf skall tillämpningsföreskrifter meddelas av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer. Utredningen anser det ligga nära till hands att låta ett sådant bemyndigande omfatta lantbruksstyrelsen och naturvårdsverket gemensamt.

Utredningen har i det föregående anmärkt att administrativa bestämmelser kan behövas om innehållet i de ansökningshandlingar som skall inges till länsstyrelsen enligt 19 § samt om förfarandet inför sakkunnig som länsstyrelsen förordnat med stöd av 22 § sista stycket. Administrativa bestämmelser kan i övrigt böra gå ut på att ålägga länsstyrelserna viss underrättelseplikt gentemot centrala myndigheter i frågor om förbunds bildning och ändringar i förbundens verksamhet. Med hänsyn till innehållet i 3 § torde vidare de myndigheter vilka fattar beslut som avses i sagda lagrum böra åläggas att underrätta vattenförbund om tillstånd eller dispens som påverkar medlemskretsen. Bemyndigande att utfärda tillämpningsföreskrifter får också anses innebära rätt att utfärda normalförslag till stadgar för vattenförbund.

8.2 Förslaget till lag om ändring i VL

Som vattenlagsutredningen har framhållit i den allmänna motiveringen innebär lagen om vattenförbund inte att vattenförbunden får

några särskilda befogenheter att utan hinder av allmän eller enskild rätt genomföra underhållsarbeten och andra åtgärder i vatten. Frågan under vilka villkor sådana åtgärder får genomföras blir i allmänhet att bedöma enligt VL:s bestämmelser om byggande i vatten. De föreslagna ändringarna i VL går i huvudsak ut på att underlätta förbundens verksamhet i vad den tillgodoser allmänna miljövårdsintressen. Vattenförbunden får i dessa hänseenden i viss utsträckning samma befogenheter som f. n. tillkommer stat och kommun. Samtidigt utvidgas i någon mån utrymmet för åtgärder som är av betydelse för det allmänna miljövårdsintresset.

2 KAP.

9 §

Enligt detta lagrum har kronan och kommun f. n. initiativrätt att i vattenområde tvångsvis genomföra åtgärder som är ägnade att främja vissa allmänna intressen nämligen dels fisket (9 § första stycket), dels naturskydds- och hälsovårdsintressena (9 § andra stycket). I fråga om sådana åtgärder innebär lagrummet undantag från VL:s principiella krav på rätt till vatten. Inte heller krävs att netto nyttan av åtgärden står i viss proportion till skadan på annans egendom enligt de ekonomiska tillåtlighetsreglerna i 2 kap. 3 § första stycket. I stället gäller att företaget inte får utföras om det medför skada som står i missförhållande till nyttan. Enligt uttalanden i förarbetena (se prop. 1961:13 s. 72) torde 9 § andra stycket bl. a. bereda möjlighet att i naturskyddets eller hälsovårdens intresse återställa en i torrläggningssyfte sänkt sjö i dess tidigare skick. Den omständigheten att tillstånd till sänkningen erhållits genom lagakraftvunnet beslut utgör inte hinder mot att initiativrätten utövas, men ersättning skall utgå till den som lider intrång i den rätt han äger enligt sänkningstillståndet.

Bestämmelserna i lagrummets första stycke torde redan i nuvarande utformning ge tillräckligt utrymme för initiativ till fiske-

främjande åtgärder, och utredningens förslag innebär inte någon initiativrätt för vattenförbunden i det hänseendet. Däremot torde återställningsåtgärder av det slag som nyss berörts ibland böra genomföras i ett vattenförbunds regi, och förbunden bör därför i likhet med staten och kommun få initiativrätt till sådana åtgärder.

Med hänsyn till att en av förbundens huvuduppgifter enligt utredningsförslaget bör vara att svara för underhållsarbeten i vattenområden anser utredningen det vara särskilt angeläget att skapa rättsliga förutsättningar för sådana arbeten. Genom de av utredningen föreslagna ändringarna i 2 kap. 36 §, till vilka utredningen återkommer, får förbunden möjligheter att utföra sådana rensningsarbeten som behövs för att bibehålla vattens djup eller läge. Lagrummet gäller emellertid bara åtgärder som avser att förebygga förändringar i ett vattenområdes beskaffenhet och inte att åstadkomma sådana. Enligt vad som anförts i litteraturen kan antagligen inte ens ett återställande av vattendrag som har förändrats genom uppgrundning o. d. ske genom rensning i lagrummets mening, om förändringen redan har skett och fått en mera bestående karaktär (af Klintberg Om byggande i vatten s. 161). Återställnings- och saneringsåtgärder av detta slag vilka i och för sig kan vara att hänföra till byggande i vatten bör vattenförbund kunna utföra med stöd av 2 kap. 9 §. Vattendomstols tillstånd torde i allmänhet behövas. Av 2 kap. 14 § första stycket VL följer att ett sådant tillstånd kan förenas med rätt för vattenförbundet att lägga upp rensningsmassor på annans mark eller att utföra underhållsarbeten inom strandregionen ovanför högsta högvattenytan, allt självfallet mot ersättning för uppkommande skada (jfr vattenöverdomstolens slutliga beslut den 18 oktober 1972, Avd. 1 nr ST 22).

Med hänsyn till att vattenförbunden också förutsätts kunna svara för vissa regleringsåtgärder bör rättsliga förutsättningar för sådana åtgärder tillskapas. Vattenreglering är en form av byggande i vatten och kräver därför i princip rätt till vatten. När det gäller rege-

lingar — vare sig dessa sker för kraft- eller torrläggingsändamål eller för att tillgodose andra intressen — är emellertid rätten att vidta åtgärden inte förbehållen den som äger eller på annan grund förfogar över marken vid utloppet av det tillämnade regleringsmagasinet eller andra markägare kring detta. Även ägare av strömfall och andra vattenrättsägare nedströms i vattendraget har initiativrätt oberoende av vattenrätt just inom det område som skall användas som vattenmagasin. Att någon av medlemmarna i ett vattenförbund kan ha vattenrätt nedströms ett regleringsområde torde inte — i varje fall inte i alla lägen — konstituera en rätt för vattenförbundet att utföra regleringen. Enligt vattenlagsutredningens mening bör vattenförbundens befogenheter också i detta hänseende kunna baseras på 2 kap. 9 §.

Den initiativrätt som enligt 9 § andra stycket tillkommer stat och kommun avser f. n. åtgärder som är önskvärda från naturskydds- eller hälsosynpunkt. Utredningens förslag innebär att vattenförbunden i fråga om initiativrätt enligt andra stycket jämställs med stat och kommun. Samtidigt har lagrummets tillämpningsområde utvidgats till att omfatta alla åtgärder som är önskvärda från allmän miljövardssynpunkt. Avsikten härmed är främst att klarlägga att t. ex. underhållsåtgärder och annan miljöwardsfrämjande verksamhet omfattas av lagrummet. Detta är tillämpligt vare sig stat, kommun eller vattenförbund svarar för åtgärderna. Utredningen vill påpeka att åtgärder som enbart tillgodoser enskilda intressen inte faller under bestämmelserna.

15 §

Enligt detta lagrum kan vattendomstol medge en företagare rätt att begagna en befintlig, annan tillhörig vattenbyggnad. Tvångsrätten är i första hand av betydelse när det gäller dammbyggnader men den kan också tillämpas i fråga om byggnader av annat slag, t. ex. en till- eller avloppskanal eller annan ledning för vattnet. För att tvångsrätten skall få utövas förutsätts dels att begagnandet skall

äga rum för tillgodogörande av vatten, dels att det gemensamma nyttjandet inte medför väsentlig olägenhet för byggnadens ägare. Ersättning skall utgå för intrång och olägenheter till följd av begagnandet liksom för skälig andel i anläggningskostnaderna. Med rätten att använda byggnaderna följer också skyldighet att delta i de framtida underhållskostnaderna.

Vattenförbundens verksamhet kan komma att omfatta bl. a. regleringar för att utjämna skillnader mellan hög- och lågvattenföring i ett vattendrag eller för att hålla ett från allmänna naturvårdssynpunkter lämpligt vattenstånd i en sjö eller ett sjösystem. Även kommuner, någon gång också staten, kan tänkas ha intresse av att utföra sådana åtgärder i egen regi. Enligt utredningens mening kan det i sådana fall vara lämpligt att bedriva regleringen med begagnande av annan tillhörig dammbyggnad. Utredningen föreslår därför att den tvångsrätt som avses i 2 kap. 15 § får utnyttjas också av stat, kommun eller vattenförbund om det behövs för att tillgodose allmänna miljövårdsintressen. Liksom huvudregeln förutsätter den nya bestämmelsen att begagnandet inte medför väsentlig olägenhet för byggnadens ägare. Vidare måste en ekonomisk uppgörelse med anläggningens ägare givetvis ske på det sätt huvudregeln föreskriver.

Utredningen vill påpeka att rätten att använda annans byggnad i vatten inte innebär någon befogenhet att utöva en för byggnadens ägare skadlig inverkan på vattenförhållandena eller eljest göra intrång i dennes rätt till vattnet. Ändrade bestämmelser angående t. ex. vattenhushållningen vid en dammbyggnad kan emellertid utverkas med stöd av 2 kap. 31 § VL.

31 §

Enligt första stycket i detta lagrum kan kronan, kommun eller hushållningssällskap i syfte som avses i 2 kap. 9 § utverka ändrade eller nya regler för vattenhushållningen vid annan tillhörig byggnad i vatten. Ärendet skall prövas enligt de för byggande i vatten

stadgade grunderna, vilket bl. a. innebär att ersättning för skada utgår enligt reglerna i 9 kap. VL.

Genom ändringar år 1967 i 2 kap. 9 § VL (SFS 1967:370) har hushållningssällskapens tidigare befogenheter att vara verksamma till förmån för allmänna fiskeintressen upphört. Utredningen föreslår att motsvarande ändring nu genomförs i fråga om 31 §. Med hänsyn till vad utredningen har föreslagit beträffande 2 kap. 9 § bör vidare vattenförbunden vid sidan av stat och kommun få befogenhet att påkalla ändrade eller nya hushållningsbestämmelser för ändamål som avses i andra stycket av samma lagrum. Utredningen vill understryka att de föreslagna ändringarna i 2 kap. 9 och 31 §§ inte innebär några nya inskränkningar i meddelade tillstånds rättskraft. I den mån bestämmelserna om kungsådra inte föranleder till annat skall ersättning utgå till vattenbyggnadens ägare för det intrång som kan uppstå genom en tillämpning av lagrummen. Förslaget till lag om vattenförbund innebär inte att byggnadens ägare skall förpliktas bidra till kostnader av detta slag, om ingreppen påkallas av vattenförbund vari han är medlem. Å andra sidan får han enligt 18 § samma förslag jämförd med 48 § första stycket LFS inte utöva rösträtt, när förbundet skall besluta i fråga som enbart rör ändringar i de ifrågavarande hushållningsbestämmelserna.

34 §

Denna paragraf innehåller vissa föreskrifter för det fallet att en byggnad i vatten skall utrivras. Gör byggnadens ägare ansökan om utrivning hos vattendomstolen, skall ansökan i allmänhet bifallas, men om vattenbyggnadens borttagande skulle medföra synnerlig skada på annans fastighet eller om allmänna intressen skulle motivera det, kan domstolen föreskriva att byggnaden skall behållas. Förutsättningen är att fastighetsägaren eller staten åtar sig att underhålla byggnaden i ägarens ställe. Dessa bestämmelser om byggnadens bibehållande har främst kommit till med tanke på det fallet att en

vattenbyggnad sedan lång tid tillbaka hållit vattnet uppdämt till högre nivå än den naturliga och att en återgång till de ursprungliga förhållandena skulle kunna sätta dem som inrättat sig efter det högre vattenståndet i en mycket ogynnsam situation (jfr NJA II 1919 s. 164).

Enligt vattenlagsutredningens mening bör den möjlighet att överta underhållsskyldigheten till skydd för allmänna intressen som kronan nu har utvidgas till att omfatta också kommun och vattenförbund. Förpliktelser och rättigheter som följer med ett överflyttande på kronan av ansvaret för byggnaden skall naturligtvis även gälla för kommun eller vattenförbund som övertar ett sådant ansvar.

36 §

Som berörts i det föregående innehåller detta lagrum bestämmelser om rensning för bibehållande av vattens djup eller läge. Den som kan lida men av uppgrundningen får verkställa sådan rensning utan vattendomstols prövning, även om åtgärden skall utföras inom annans område, men ägaren skall då underrättas i förväg. Överskrider ett rensningsarbete som utförs utan tillstånd vad som behövs för att bibehålla de lagliga vattenförhållandena innebär detta olovligt byggande i vatten. Den som vill rensa kan skydda sig mot straff-, skadestånds- och handräckningssanktioner genom att begära förhandstillstånd hos vattendomstolen. Han undviker därigenom också den olägenhet som är förenad även med en i och för sig laglig rensning, nämligen att bli bevisningskyldig enligt 2 kap. 26 § VL i fråga om de förhållanden i vattenområdet som rådde före åtgärderna. Som framhållits i förarbetena torde denna skyldighet dock inte behöva bli alltför betungande (jfr NJA II 1919 s. 171).

Enligt utredningens förslag får kronan, kommun och vattenförbund rätt att rensa för att bibehålla de lagliga vattenförhållandena, när rensning är påkallad från allmän miljövärdssynpunkt och under de villkor i övrigt som gäller enligt 36 §. Det måste nämligen anses tveksamt om sådana i och för

sig önskvärda arbeten kan utföras på annans område under återopande av att staten, kommunen eller vattenförbundet lider men av uppgrundningen. Förslaget innebär också att staten, kommun eller vattenförbund kan utföra återställningsarbeten enligt 2 kap. 37 §, när vattendrag till följd av naturförhållandena har vikit från sitt tidigare läge eller på annat sätt förändrat sitt lopp. Rätt att lägga upp rensningsmassor på annans mark föreligger utan särskilt förhandstillstånd enligt 36 § andra stycket.

Om ett vattenförbund i torrläggningsföretags ställe skall utföra rensningsarbeten i ett vattendrag, torde arbeten i annans vattenområde och massupplag på annans mark alternativt kunna ske med utnyttjande av de befogenheter som enligt 7 kap. 48 § VL tillkommer torrläggningsföretaget.

6 KAP.

28 §

Om allmän flottled avlysts eller beslut om flottleds inrättande förklarats förfallet, får enligt första stycket i denna paragraf kronan och kommun m. fl. tillåtas bortskaffa anläggning för flottleden med rätt att fritt förfoga över det bortskaffade. Vidare kan kronan eller kommun enligt tredje stycket få rätt att överta anläggning för avlyst flottled för att därigenom skydda allmänna intressen. Samma rättigheter som sålunda nu tillkommer kronan eller kommun bör enligt utredningens mening ges åt vattenförbunden.

29 §

I denna paragraf föreslås en ändring av redaktionell natur.

PM med ekonomisk-teoretiska
synpunkter på vattenförbundens
verksamhet

*Upprättad av vattenlagsutredningens expert
Bertil Thorngren*

1. Bakgrund

Vattenförbunden kommer att ställas inför en rad problem med avseende på fördelningen av kostnader mellan anslutna verksamheter inbördes samt mellan dessa och omvärlden i övrigt. Ett exempel är att avloppsutsläpp från industrier och kommuner kan öka torr-lägningsföretagens kostnader för rensningar. Ett annat exempel är att regleringar kan öka eller minska olägenheterna av avloppsutsläpp och därmed kostnaderna för vattenrening.

Inom ekonomisk teori brukar sådana direkta beroendeförhållanden, vilka går utanför prissystemets ram, benämnas (teknologiska) externa effekter. Förekomsten av externa effekter innebär en avvikelse mellan å ena sidan privata och å andra sidan samhälls- eller offentliga kostnader och intäkter. Den företagsekonomiska balansräkningen ger utslag i annan riktning än den samhällsekonomiska motsvarigheten, vilket bl. a. kan leda till en snedvriden fördelning av medel för investeringar. Problem med externa effekter sträcker sig utanför området för vatten- och miljövård, då effekterna kan påverka fördelningen av alla slag av resurser mellan skilda verksamheter. Också inom regionalpolitiken har man ställts inför att vissa företag positivt eller negativt kan påverka andras utvecklingsmöjligheter, utan att detta förhållande adekvat återspeglas i den företagsekonomiska balansräkningen. Investeringar i teknisk forskning och utveckling eller i kvalificerad utbildning

av arbetskraft inom ett företag kan komma andra företag till godo utan att dessa erlägger någon särskild betalning. Om detta inte korrigeras kan fortsatta investeringar i den utvecklingsintensiva, "avgivande" verksamheten relativt sett hämmas för att i stället överflyttas till "mottagande" verksamheter vilka kan uppvisa en skenbart högre produktivitet för insatta resurser. Effekten av den primära externa effekten kan på detta sätt förstärkas och leda till en ur långsiktig samhällsekonomisk synvinkel snedvriden fördelning mellan olika sektorer och regioner.¹

Externa effekter är därför ett ofta anfört motiv för lagstiftning eller för särskilda avgifter eller subventioner, avsedda att återställa överensstämmelsen mellan privat och samhälls- eller offentlig lönsamhet som indikatorer på samhälls- eller offentlig produktivitet. Inom regionalpolitiken används exempelvis bidrag för täckande av vissa utbildningskostnader, skattelindring för viss forsknings- och utvecklingsverksamhet och transportkostnadsstöd som medel för att skapa positiva samt motverka negativa externa effekter.

Det förekommer att stora projekt grundas på antaganden om positiva externa effekter i

¹ Ekonomer brukar lägga den största vikten vid de mekanismer som leder till att externa effekter efter hand sprids och återverkar på den långsiktiga resursfördelningen inom samhälls- eller regionalökonomi som helhet. För en översikt se exempelvis Thorngren, B: "Regionala external economies". Sthlm 1967 (EFI).

stor skala. Det mest spektakulära exemplet är kanske satsningen på utvecklandet av överljudsplanet Concorde, vars framtagande förväntades ge betydelsefull stimulans till forskning, utveckling och sysselsättning långt utanför det egentliga projektet och dess utsikter till lönsamhet. Projektet stöddes av de brittiska och franska regeringarna. Andra regeringar, som fäste större vikt vid de negativa externa effekterna i form av exempelvis överljudsbangar, ingrep genom lagstiftning för att förhindra att planet togs i bruk ovanför eget luftrum. Samma projekt kan således ha både positiva och negativa externa effekter, vilka kan vara riktade mot skilda yttre intressenter.

2. Några metoder för att styra externa effekter

Lagstiftning, subventioner och avgifter har redan nämnts som vanliga medel för att söka återställa icke önskade avvikelser mellan privat och samhällelig lönsamhet. På grundval av en politisk eller samhällsekonomisk bedömning söker man att under överblickbar tid få den privata och den samhällliga kalkylen att peka i samma riktning. Beslut om sådana åtgärder kan sägas vara av engångskaraktär.

I vissa fall då de externa effekterna är av mer föränderlig natur kan det vara önskvärt att också mer fortlöpande kontrollera externa effekter genom att internalisera dem. Detta kan ske genom inrättandet av särskilda organ vilkas gränser och uppgifter är avpassade för att täcka de externa beroendeförhållanden som kräver fortlöpande reglering. En organisation vars verksamhet innefattar inbördes beroende aktiviteter, exempelvis rensning, reglering och vattenrening, kan väntas agera annorlunda än tre fristående organisationer med ansvar endast för var sitt delområde. I det senare fallet saknas ekonomiska motiv för att beakta externa effekter på övriga aktiviteter, medan organisationen med flera verksamheter har anledning att avväga och samordna de externa effekterna inbördes. Vattenförbund och dessas utländska

motsvarigheter är just exempel på organisationer inom vilkas ram externa effekter fortlöpande kan internaliseras. Ett annat exempel är de industriella utvecklingscentra (IUC) som är under genomförande inom regionalpolitikens ram. IUC förutsätts underlättas samverkan mellan företag och serviceorgan på regional nivå.

Skapandet av övergripande organisationer kan dock endast förbättra förutsättningarna att styra utvecklingen men innebär ingen lösning i sig. Också inom större enskilda företag som förutsätts sträva mot ett enhetligt mål är problemen att rätt värdera interprestationer mellan olika delenheter en av ledningens större arbetsuppgifter. Oberoende av vilken principlösning som väljs – lagstiftning, subvention, avgift eller internalisering – ställs man således inför problemet att värdera externa effekter.

En vanlig metod utgår från alternativkostnadsprincipen vilken, förenklat uttryckt, innebär att en resurs som inte är marknadsmässigt prissatt jämförs med sin mest fördelaktigt prissatta motsvarighet. Produktion av egen kraft inom ett företag kan värderas genom jämförelse med det billigaste alternativet för köp från en utomstående leverantör. En vanlig invändning mot alternativkostnadsprincipen är att perfekt jämförbara alternativ saknas. En annan invändning är att också marknadspriset är "felaktigt" eller "artificiellt". Världsmarknadspriset på vissa varor, t. ex. jordbruksprodukter, kan sålunda sägas vara tillämpligt endast på kort sikt och för mindre kvantiteter, medan marknadspriset för större kvantiteter skulle bli ett annat.

Trots invändningarna har dock alternativkostnaden visat sig vara ett praktiskt och mångsidigt användbart medel. Man kan i de flesta fall ange åtminstone inom vilket intervall det sökta värdet ligger.

Stor räckvidd har också principen om Paretooptimalitet som, förenklat uttryckt, innebär att åtgärder som är fördelaktiga för en grupp tagen som helhet bör företagas om, men endast om, fördelarna är tillräckligt stora för att kunna kompensera de nackdelar som kan uppstå för en eller flera medlem-

mar. (Om kompensationsbetalning faktiskt utgår eller ej är en annan fråga. Det primära är att utrymme för kompensation skapas.) Principen är inte så självklar som det kan förefalla, då den innebär en rekommendation att från samhällsekonomiska utgångspunkter lämna vissa externa effekter utan åtgärd. Man skiljer sålunda mellan "Pareto-relevanta externa effekter" som från samhällsekonomisk synpunkt bör korrigeras samt "icke Pareto-relevanta effekter".

Ett konkret exempel är de översvämningar som förekommer i Emån. De vållar viss skada för jordbruket. Även naturvårdsintressen berörs, och översvämningarna har vidare medfört skador på vägnätet och t. o. m. lett till att boende isolerats. För att åtgärder mot dessa skador skall kunna vara förenliga med Paretoprincipen måste man kunna visa att värdet av åtgärderna — i form av uteblivna skador — är större än kostnaderna för att vidta åtgärderna. Om villkoret inte är uppfyllt, är det från samhällsekonomisk synpunkt optimalt att acceptera den lägre kostnad som skadan innebär.

Exemplet visar både svagheten och styrkan i principen. Svagheten, som ofta påpekats, ligger i att rättviseproblem lämnas obehandlade. De förutsätts behandlade på andra grunder, moraliska eller politiska, utanför det ekonomiska systemet. En förfördelad part kan exempelvis göra anspråk på kompensation även om detta skulle komma i konflikt med de ekonomiska intressena för en grupp tagen som helhet. Styrkan ligger i att principen ger möjlighet att dra en skiljelinje mellan åtgärder som kan ges en samhällsekonomisk motivering samt åtgärder som måste grundas på andra motiv. I det senare fallet måste betydelsen av åtgärden vägas mot en samhällsekonomisk kostnad, i det första fallet uppkommer ingen sådan kostnad.²

3. Ekonomisk analys i praktiken

I många fall har det varit möjligt att helt enkelt förelägga miljöskadande verksamheter att eliminera eller begränsa skador till den

gräns som tillgänglig teknologi har utgjort. Kostnaden har burits av den enskilda verksamheten, i vissa fall med samhälleligt stöd.

I de fall flera källor påverkat samma vattendrag och gemensamma åtgärder har varit lämpliga har man sökt fördela kostnader genom mätning av utsläpp av enskilda ämnen, vanligen fosfor, men bestämning av biokemisk syreförbrukning har också kommit till användning vid kostnadsfördelningen. Ett praktiskt problem är att de olika måtten inte alltid samvarierar liksom att skadeverkningarna inte alltid står i linjärt förhållande till den utsläppta mängden.

Efter hand som reningen av ett vattendrag pågår kan också betydelsen av olika ämnen förskjutats. Möjligen kan t. ex. gifter och tunga metaller komma i förgrunden. Lokala hydrologiska förhållanden liksom nya forskningsresultat och ändrade samhälleliga värderingar kan också påverka bedömningen.

Mot denna bakgrund framstår det inte som fruktbart att söka efter någon fast formel för fördelning av ansvar och kostnader.

En mer flexibel metod som fått viss praktisk tillämpning främst i USA är linjär programmering. Beräkningsmetoden innebär att man kan beräkna konsekvenserna av olika handlingsalternativ utifrån en uppställd — men ändringsbar — målfunktion och en matris som beskriver skadekällornas inbördes beroendeförhållanden.

Ett tillämpningsexempel från Delawarefloden har här valts för att illustrera användningsområdet även om det inte är representativt för svensk miljövardspolitik. Beräkningarna genomfördes för två alternativa ambitionsnivåer som motsvarade 2 resp. 3–4 mg syre per liter. Med utgångspunkt i en omfattande insamling av data för 30 olika sektioner av vattendraget beräknades kostnader för skilda handlingsprogram.

Ett program innebar att alla utsläppare

² För en mer stringent framställning se exempelvis Turvey, R: "On Divergencies between Social Cost and Private Cost". *Economica*, Vol 30 (August 1963).

förelades att nedbringa sina utsläpp med ett likformigt procenttal, ett annat program att verksamheterna hade att erlægga en bestämd avgift per enhet av syreförbrukande utsläpp, ett tredje program att avgifterna differentierades för tre olika zoner med högre avgifter för utsläpp i högre upp belägna zoner. Avsikten med differentieringen var att ta hänsyn till den negativa externa effekt som utsläpp högre upp i vattendraget orsakar för verksamheter som är belägna längre ner. Ett fjärde program innebar ett radikalt försök att minimera de totala kostnaderna för att nå de givna ambitionsnivåerna. Programmet innebar att begränsningarna sattes in enbart på de ställen där utsläppen av syreförbrukande substanser kunde minskas radikalt till låg kostnad, medan andra utsläpp, där kostnaderna för att nå motsvarande effekt var avsevärt högre, lämnades oförändrade. Genom avgifter till det administrerande organet, som i sin tur utbetalade ersättning till de "aktiva" skadebegränsarna, utjämnades kostnaderna mellan olika verksamheter. Det är således inte fråga om "avlater" i den meningen att avgiften träder i stället för konkreta åtgärder utan om avgifter för att finansiera koncentrerade insatser.

Beräkningarna, baserade på insamlade data, visade:

Amb.nivå	Kostnader i milj. dollar per år			
	Alt I	Alt II	Alt III	Alt IV
2 mg syre/l	5,0	2,4	2,4	1,6
3-4 mg syre/l	20,0	12,0	8,6	7,0

Kostnaderna för att upprätthålla en viss nivå avvek således kraftigt mellan de olika handlingsprogrammen. Den lägsta kostnaden totalt visade som väntat kostnadsminimeringsprogrammet (Alt IV) – åtminstone så länge som man bortser från kostnaderna för att samla in all den information som krävs för en avancerad analys av alla samband mellan källorna. Därefter kom de båda avgiftsprogrammen, baserade på zonindelning (Alt III), resp. individuella avgifter (Alt II).

Dyrbarast, särskilt på den högre ambitionsnivån, var det program som innebar likformig nedskärning av utsläpp (Alt I), men hänsyn måste också tas till fördelar i form av administrativ enkelhet och låga kostnader för datainsamling.

Det bör ånyo påpekas att exemplet bygger på amerikanska betingelser och inte kan överföras direkt till svenska förhållanden. För det första är skalan och komplexiteten större i praktikfallet Delawarefloden än vad som gäller för de svenska vattendrag som kan bli aktuella. Detta ger underlag för utredningskostnader som kan vara svåra att motivera i Sverige. För det andra har de administrerande organen i USA exekutiva befogenheter som inte är aktuella i de svenska vattenförbunden. För det tredje förefaller man i USA vara beredd att acceptera resultaten av en renodlat ekonomisk analys med färre reservationer än som skulle möta motsvarande beräkningar i Sverige.

Huvudavsikten med att ta upp exemplet här är just att belysa den konflikt som finns mellan renodlat ekonomiska lösningar och lösningar av den typ som hittills förekommit i Sverige, där stor vikt lagts vid likformighet i behandlingen samt fullt utnyttjande av all tillgänglig teknologi som värdefull i sig.³

För att återknyta till den tidigare diskussionen av Paretooptimalitet: Om man är beredd att acceptera de fulla konsekvenserna av principen kan det vara möjligt att nå en given ambitionsnivå till lägre kostnad eller en högre ambitionsnivå till given kostnad. För att uppnå likformighet i behandlingen av alla intressenter och fullt utnyttjande av all tillgänglig teknologi måste man avvika från Paretooptimum och därmed från den samhällsekonomiskt lägsta kostnaden. Valet är politiskt, och den ekonomiska analysen kan inte nå längre än till att belysa de ekonomiska konsekvenserna av olika alternativ.

Oberoende av vilken linje man väljer kan dock beräkningsmetoder av typ linjär pro-

³ Exemplet är hämtat från Kneese, A.V. & Bower, B.T.: "Managing Water Quality: Economics, Technology, Institutions", s. 131 ff.

grammering ge underlag för värderingen. Metoden kan också, trots namnet, anpassas för analys av icke-linjära förlopp.

Den praktiska begränsningen ligger, liksom för andra metoder, i kraven på dyrbar insamling av grunddata.

S. k. känslighetsanalys, där man systematiskt prövar resultatens känslighet för variationer i ingångsdata, är dock ofta användbar för att begränsa datainsamlingskostnader.⁴

4. Några långsiktiga utvecklingsmöjligheter

I tidigare avsnitt har den ekonomiska analysens möjligheter och begränsningar diskuterats utifrån de förutsättningar som råder i ett nuläge. I ett längre perspektiv är det rimligt att anta, att metoder och data såväl inom samhälls- som naturvetenskap vidareutvecklas. Med tanke på det internationella utvecklingsarbete som pågår kan många av de problem som här diskuterats få praktiskt användbara lösningar.

Mot detta står att den allmänna samhällsutvecklingen liksom forskningen ställer krav på allt mer övergripande lösningar. Efter hand som rening och annan vattenvård inriktad på enskilda miljöskadepåverkningar börjar ge avsedda resultat, har man anledning att räkna med att ansvars- och kostnadsfördelningsproblem blir allt mer komplexa. Då alla skadepåverkningar nått eftersträvat höga reningsgrader kan det bli svårare att spåra effekten av enskilda källor och ännu svårare att klarlägga källornas inbördes samband och inverkan på vattenkvaliteten. Behovet av vattenvårdande åtgärder kan delvis bero av tidigare utsläpp från numera nedlagda verksamheter varvid ansvarsfördelningen blir svår att bestämma.

En utvecklingslinje är att sambanden mellan vattenvård och annan samhällsplanering kommer att ägnas större uppmärksamhet och analys. Det blir då vanligare med förebyggande vattenvård där hydrologiska synpunkter beaktas redan vid planeringen av industriell verksamhet, bebyggelsekoncentrationer och områden för rekreation. Tidigt insatt planering kan väntas ge en betydelse-

full komplettering till de åtgärder som är nödvändiga för att begränsa redan verksam skadepåverkningar. Arbetsmarknadens krav och möjligheter i skilda regioner, företagens möjligheter att på sikt lägga ner eller lägga om delar av sin produktion, möjligheter att ändra bebyggelsekoncentrationers storlek och täthet kan väntas påverka vattenvårdens inriktning och därmed kraven på de ekonomiska kalkyler som kan utnyttjas. Särskilda kalkyler begränsade till enbart vattenvårdaspekter kan då väntas få allt mindre användbarhet. Kalkylerna måste i högre grad anknytas till sidoordnade och överordnade aktiviteter och bidra till att klarlägga sambanden mellan olika krav och möjligheter över stora samhällsområden.

En tänkbar anknytningspunkt är att man i högre grad än nu söker ange en samhällelig ambitionsnivå för vattenvårdande åtgärder och för lokalisering av nya verksamheter. För varje område specificeras de krav som måste uppställas i olika avseenden. På detta sätt kan man också få en klarare bild av vilka lokala, regionala eller nationella intressen som står bakom önskemål eller krav och därmed är potentiella nyttjare av vatten av viss kvalitet.

5. Slutsatser

Spännvidden mellan ambitioner och praktiska möjligheter till genomförande är stor inom vattenvården liksom inom andra områden. Direkta vattenvårdande åtgärder, riktade mot bestämda källor, vilka ställs inför likformiga krav, kommer att vara nödvändiga också lång tid framöver. De problem som uppstår i samband därmed, bl. a. problemet att fördela kostnader, måste lösas på något sätt, oavsett vad forskning och samhällsutveckling kan komma att innebära längre fram.

⁴ Jfr Baumol, W. & Oates, W.: "The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment", *The Swedish Journal of Economics*, Vol 73, 1971, s. 42 ff samt Russell, C.: "Models for Investigation of Industrial Response to Residuals Management Actions", samma vol. s. 134 ff.

Framtidsperspektiven är dock relevanta redan nu i den meningen att de indikerar vilka allvarliga begränsningar som måste vidlåda också mycket ambitiösa försök att i nuläget angripa kostnadsfördelningsproblem inom vattenförbundens ram. För det första kräver avancerade metoder, vilka tar hänsyn till komplexa beroendeförhållanden, en stor och dyrbar insamling av data. Utöver hydrologiska och biologiska data krävs också material som anger hur samhällets och företagens kostnader påverkas totalt i olika alternativ, vilket i sin tur förutsätter detaljkunskap om tillgängliga alternativ inom produktionsteknologi och marknad liksom om förhållanden på arbetsmarknaden. För det andra förutsätter användning av avancerade analyser en omfattande administrativ samordning av samhällsplaneringens olika områden. Fullt genomförda ekonomiska analyser skulle med andra ord gå långt utöver vattenförbundens kompetensområde och resursramar.

Detta innebär att alla möjligheter till förenklingar måste utnyttjas, t. ex. genom att i största möjliga utsträckning betrakta olika faktorer såsom hydrologiska förhållanden och vattenbeskaffenhet som oberoende av varandra – även om det verkliga förhållandet är mer komplicerat.

Samband mellan olika faktorer bör beaktas endast om det är uppenbart att fördelarna i form av minskade kostnader eller förbättrad vattenvård är klart större än de utredningskostnader som krävs för att beakta sambandet. Den nödvändiga anpassningen till den mer långsiktiga utvecklingen måste i stället ske på andra plan, inom länsstyrelsernas planeringsenheter, på central nivå samt inom forskning och internationell utveckling.

I ett växande antal fall kan kostnader för skilda verksamheter bära fördelas med hänsyn till intresset av att nå en viss vattenkvalitet, vilket kan ge intressenter utanför vattenförbundens ram anledning att stödja viss verksamhet. Ett exempel är rekreationsintressen inom utomstående regioner, vilka genom frivilliga bidrag ekonomiskt kan påverka beslut om sjörestaurering eller rensning

av vattendrag.

I de fall skilda verksamheter genom lagstiftning redan uppnått en likformig vattenbeskaffenhet kan enkla fördelningsnormer, exempelvis utsläppt vattenvolym, ersätta mer komplicerade mätningar för att beräkna det ekonomiska ansvaret för vattenvårdande åtgärder.

Mer komplicerade metoder skulle då komma i fråga endast i fall som är av särskilt stort principiellt intresse och därmed kan motivera kostnader för omfattande utredningar eller i fall då nödvändiga kompletterande samhällliga kalkyler redan genomförts i andra instanser.

Kronologisk förteckning

1. Litteraturen i skolan. U.
 2. Högskolan. U.
 3. Högskolan. Sammanfattning. U.
 4. Fastighetstaxering. Fi.
 5. Museerna. U.
 6. Data och näringspolitik. I.
 7. Trygghet i anställningen. In.
 8. Radio i utveckling. U.
 9. Fortsatt uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. U.
 10. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. U. (Utkommer senare)
 11. Reklam IV. Reklamens kostnader och bestämningsfaktorer. U.
 12. Försöksverksamhet med yrkesteknisk högskoleutbildning. U.
 13. Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk. Ju.
 14. Mål och medel i skogspolitiken. Jo.
 15. Kommunal planering och detaljhandel. H.
 16. Samhället och filmen. Del 3. U.
 17. Teknisk översyn av studiemedelssystemet. U.
 18. Styrelserepresentation för bankanställda. Lagteknisk översyn. Fi.
 19. TRU:s försöksverksamhet 1967–1972. U.
 20. Varudeklaration — ett medel i konsumentpolitiken. H.
 21. Svensk ekonomi fram till 1977. Fi.
 22. Utsökningsbalk. Utsökningsrätt XII. Ju.
 23. Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser. Ju.
 24. Boendeservice 7. In.
 25. Unga lagöverträdare III. Ju.
 26. Lag och rätt i grundskolan. Ju.
 27. Sanering III. In.
 28. Styrelserepresentation för anställda i statliga myndigheter. Fi.
 29. Järn- och metallmanufakturindustrin under 70-talet. I.
 30. Järn- och metallmanufakturindustrin under 70-talet. Bilagor. I.
 31. Revision av vattenlagen. Del 3. Vattenförbund. Ju.
-

Statens offentliga utredningar 1973

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk. [13]
Utsökningsbalk. Utsökningsrätt XII. [22]
Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser. [23]
Unga lagöverträdare III. [25]
Lag och rätt i grundskolan. [26]
Revision av vattenlagen. Del 3. Vattenförbund. [31]

Finansdepartementet

Fastighetstaxering. [4]
Styrelserepresentation för bankanställda. Lagteknisk översyn. [18]
Svensk ekonomi fram till 1977. [21]
Styrelserepresentation för anställda i statliga myndigheter. [28]

Utbildningsdepartementet

Litteraturen i skolan. Separat bilagedel 4 till litteraturutredningens huvudbetänkande. [1]
1968 års utbildningsutredning. 1. Högskolan [2] 2. Högskolan. Sammanfattning. [3] 3. Försöksverksamhet med yrkesteknisk högskoleutbildning. [12]
Museerna. [5]
Radio i utveckling. [8]
Fortsatt uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. [9]
Reklamutredningen. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. [10] (Utkommer senare) Reklam IV. Reklamens kostnader och bestämningsfaktorer. [11]
Samhället och filmen. Del 3. [16]
Teknisk översyn av studiemedelssystemet. [17]
TRU:s försöksverksamhet 1967–1972. [19]

Jordbruksdepartementet

Mål och medel i skogspolitiken. [14]

Handelsdepartementet

Kommunal planering och detaljhandel. [15]
Varudeklaration – ett medel i konsumentpolitiken. [20]

Inrikesdepartementet

Trygghet i anställningen. [7]
Boendeservice 7. [24]
Sanering III. [27]

Industridepartementet

Data och näringspolitik. [6]
Metallmanufakturutredningen. 1. Järn- och metallmanufakturindustrin under 70-talet. [29] 2. Järn- och metallmanufakturindustrin under 70-talet. Bilagor. [30]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.





