

Civilutskottets yttrande

1982/83:2 y

över förslag till ny vattenlag m. m. (prop. 1981/82:130)

Till jordbruksutskottet

Jordbruksutskottet har berett civilutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1981/82:130 med förslag till ny vattenlag m. m. samt motioner i frågor som rör civilutskottets beredningsområde.

Civilutskottet avger, utifrån synpunkter av den typ som aktualiseras inom utskottet, följande yttrande.

1 Visst pågående arbete m. m.

Arbetet på ett förslag till en ny plan- och bygglag (PBL) fortsätter inom bostadsdepartementet efter regeringsskiftet och bedrivs enligt uppgift i årets budgetproposition (bil. 13 s. 99) med inriktning på en proposition till riksdagen under år 1984.

Vattenplaneringsutredningens förslag (SOU 1980:39) har remissbehandlats och bereds inom jordbruksdepartementet med koppling till PBL-arbetet inom bostadsdepartementet.

Den förra regeringen överlämnade för lagrådets yttrande ett förslag till lag om hushållning med mark- och vattenområden av riksintresse. Denna lagrådsremiss återkallades efter regeringsskiftet. Arbetet på motsvarande frågor fortsätter i anslutning till PBL-övervägandena. Hit anknutna frågor har även behandlats i bl. a. betänkande CU 1982/83:2. I den under allmänna motionstiden 1983 väckta motionen 1982/83:1099 (fp) yrkande 2 hemställs att riksdagen – efter lagrådsgranskning och eventuellt därav föranledd modifiering – antar ett vid motion 1097 fogat förslag till lag om hushållning med mark- och vattenresurser av riksintresse. Lagförslaget är identiskt med det förslag som lades fram i den nämnda lagrådsremissen. Motionen kommer att senare behandlas av civilutskottet.

I detta sammanhang kan även nämnas den i början av september 1982 beslutade utredningen (dir. 1982:71) om vissa frågor om samernas ställning i Sverige. I dess uppgifter ingår bl. a. att undersöka i vilken utsträckning rennäringens intressen har fått träda tillbaka för andra samhällsintressen vid markanvändning av olika slag. Ledamöter m. fl. i kommittén är hittills inte utsedda. Enligt uppgift övervägs tilläggsdirektiv inom justitiedepartementet.

Föregående regering beslöt i september 1982 (dir. 1982:74) att tillkalla en särskild utredare för att ta fram underlag för förslag år 1983 om konkreta åtgärder för vattenkraftsutbyggnaden under 1980-talet. Ett motsvarande

uppdrag (dir. 1982:90) har enligt den nuvarande regeringens beslut dock i stället lagts på en parlamentarisk beredning med uppgift att föreslå en plan för vattenkraftens utbyggnad. Resultatet bör redovisas senast den 1 juli 1983. Beredningen är enligt direktiven oförhindrad att studera sådana älvar och älvsträckor som f. n. är undantagna från utbyggnad enligt riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen.

1981 års energikommitté (EK 81) har i maj 1982 initierat en delutredning om möjligheterna att vid tillämpning av 136 a § byggnadslagen (BL) förkorta tidsåtgången mellan beslut och idrifttagning av energiproduktionsanläggningar. Därvid skall alternativa förfaranden övervägas, bl. a. ett system med s. k. public enquiries som ersättning för prövningen enligt 136 a § BL. Delutredningen skall redovisas för kommittén senast den 1 oktober 1983. I tidigare översyn av 136 a § BL (Ds Bo 1980:2) lades inte fram något förslag om förhållandet mellan detta lagrum och vattenlagen.

Vidare kan noteras att proposition 1981/82:221 med förslag till lag om exploateringssamverkan m. m. återkallats efter regeringsskiftet och avskrivits av riksdagen. En med anledning av återkallelsen väckt motion om att riksdagen skulle anta lagförslag med samma innehåll som enligt den återkallade propositionen har avslagits av riksdagen (CU 1982/83:6). Den här nämnda propositionen innehöll förslag till ändringar i lagparagrafer som även föreslagits ändrade i proposition 1982/83:26 med förslag till följdlagstiftning till den nya vattenlagen.

2 Prövningssystemet

Förslaget till ny vattenlag innebär bl. a. att vattendomstolarna fortfarande skall vara prövningsmyndigheter och inte, som enligt utredningsförslaget, ersättas av koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna. Detta kan, sett från samhällsplaneringens allmänna utgångspunkter, framkalla vissa betänkligheter beträffande den avsedda samlade bedömningen av vattenföretags lämplighet så att de inpassas i samhällsplaneringen i stort. Enligt vad utskottet erfarit övervägs emellertid inom regeringen ytterligare utredningsinsatser i denna del. Civilutskottet har mot bakgrund bl. a. därav inte nu funnit anledning att motsätta sig det föreslagna judiciella prövningssystemet. Civilutskottet noterar även att ett förslag till ny plan- och bygglagstiftning torde komma att motivera överarbetning och anpassning av en vattenlag, utformad i huvudsak enligt det nu framlagda förslaget.

3 Vattenföretags tillåtlighet (3:1–4)

En av de frågor som – med hänsyn till skilda energipolitiska m. fl. utgångspunkter samt bevarandesynpunkter – särskilt aktualiserats inom civilutskottet är huruvida lagförslaget ger tillräckliga garantier för att tillstånd inte ges till utbyggnad av vattendrag som undantagits från sådan

enligt av riksdagen godtagna riktlinjer inom den fysiska riksplaneringen. Den föreslagna lydelsen av 3 kap. 1 § vattenlagen i förening med därför anförda motiv ger enligt civilutskottets mening sådana garantier. Tillstånd kan således inte ges till utbyggnad av de av riksdagen undantagna älvarna och älvsträckorna. Det bör noteras att dessa garantier är lagstiftningsmässigt starkare än enligt gällande vattenlag, vilken formellt öppnar en dispensmöjlighet även vid hinder enligt allmänna planeringssynpunkter. Dispenser i detta hänseende har dock hittills inte getts. Utskottet har tidigare (CU 1982/83:2) noterat att det inte från något håll torde ha hävdats att regeringen ens skulle överväga att göra en bedömning i strid mot riktlinjerna.

När det gäller riktlinjerna om undantag från utbyggnad av vattenkraft torde det knappast uppstå några principiella tillämpningssvårigheter. Eventuella oklarheter när det gäller riktlinjernas närmare omfattning får, som utskottet nedan berör, lösas genom förslag till riksdagen om precisering av riktlinjerna som sådana.

Lagförslaget innebär emellertid att även övriga riktlinjer inom den fysiska riksplaneringen faller in under begreppet allmänna planeringssynpunkter som skall kunna vara hinder mot tillstånd till ett vattenföretag. Dessa riktlinjer, bland dem främst de s. k. verksamhetsanknutna, har vid sin tilkomst avsetts bli preciserade i kommunal fysisk planering efter ett samråd där närmast länsstyrelserna haft att bevaka att riksintressena hävdats. Dessa riktlinjer kan inte direkt läggas till grund för ett avgörande i tillåtlighetsfrågan utan kräver ytterligare planeringsmässiga bedömningar, vilka kommer att falla på tillståndsmyndigheten. Hänvisningen i lagförslagets specialmotivering (s. 411) till vissa typer av översiktsplaner utan direkta rättsverkningar får här särskild aktualitet när det gäller grunderna för tillståndsmyndighetens planeringsöverväganden.

Uttrycket allmänna planeringssynpunkter syftar emellertid inte endast på de bedömningar inom ramen för den fysiska planeringen som fått uttryck i riktlinjer inom den fysiska riksplaneringen. Syftet tycks ha varit att hit föra även andra långsiktiga bedömningar av planeringskaraktär som sålunda läggs på prövningsmyndigheten. Till grund för även dessa bedömningar avses ligga bl. a. översiktliga kommunala markanvändningsplaner som är väl förankrade inom kommunen även om de saknar direkta rättsverkningar. Även om lagförslaget inte – med hänvisning till det pågående PBL-arbetet – tar upp utredningsförslaget om fullständig bundenhet av fastställda planer kommer emellertid även dessa att spela en väsentlig roll som underlag för tillståndsmyndighetens bedömningar. Även dessa planer kan vara uttryck för t. ex. riktlinjer inom den fysiska riksplaneringen eller en långsiktig verksamhetsplanering.

Civilutskottet sätter i fråga om hänvisningen till "sådan långsiktig verksamhetsplanering som inte omfattas av den fysiska planeringen" har tillräcklig stringens för att ge ett tillämpligt underlag för bedömningarna. Det bör möjligen betonas att ett syfte med denna hänvisning är att markera

vikten av att statsmakternas riktlinjebeslut beaktas som utgångspunkter för tillståndsmyndighetens planeringsöverväganden.

Utformningen av 3 kap. 1 § i VL-förslaget täcker planeringsöverväganden av de flesta typer och däri ingående skydd för allmänna intressen. Det skulle därmed kunna sättas i fråga om bestämmelserna i 3 kap. 3 § första stycket får någon större självständig betydelse i andra fall än då särskilda planeringsöverväganden saknas eller är inaktuella. Syftet har också (s. 415) begränsats till att bl. a. göra det möjligt att i större utsträckning än f. n. beakta de sammanlagda olägenheterna av ett vattenföretag. Detta skulle emellertid vara möjligt även inom ramen för planeringsöverväganden enligt den flexibla 3 kap. 1 §. Det förhållandet att gränsen mellan dessa lagrum blir flytande bör inte kunna utnyttjas till att indirekt öka dispensmöjligheterna enligt 3 kap. 3 § andra stycket. Detta bör på något sätt markeras i jordbruksutskottets motivskrivningar. Civilutskottet vill dock inte påkalla någon ändring i lagförslaget som sådant.

4 Regeringens prövningsrätt

I utredningsförslaget ingick dels en angivelse av vilka tillståndsmyndigheter som skulle finnas (13:1), dels närmare regler om kompetensfördelningen mellan dessa organ (15:1–3, 16:1), bl. a. vilka vattenföretag som – i hela tillståndsfrågan och inte bara i tillåtighetsfrågan – skulle prövas av regeringen. Uppräkningen av dessa företag (15:1) motsvarar den som i dåvarande lydelse av vattenrättskungörelsen (före ändringen 1978:41) definierade vattenföretag "av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet". Utredningen (s. 328) hade funnit att bestämmelserna i vattenrättskungörelsen rörande ärendefördelningen torde falla utom det enligt 8 kap. 7 § regeringsformen delegeringsbara området. Med hänsyn därtill – men också till prövningsfrågornas vikt – ansåg utredningen att de nya bestämmelserna borde tas in i vattenlagen.

Även om regeringsformens regler om riksdagens normgivningskompetens inte skulle medge att detta regelområde delegeras till regeringen – en fråga som civilutskottet ansett sig inte böra ta särskild ställning till i detta sammanhang – följer emellertid därav inte direkt att här aktuella riktlinjer inom den fysiska riksplaneringen måste återges i lagtexten. Det torde vara tillräckligt att kräva att innehållet i forumreglerna är otvetydigt. Det bör här noteras att i den sakligt än mer betydelsefulla tillåtighetsregeln i 3 kap. 1 § propositionsförslaget det ansetts att lagtextens begrepp "allmänna planeringssynpunkter" är tillräckligt för att i förening med motivuttalanden ange som hinder mot tillstånd bl. a. riksdagens beslut inom den fysiska riksplaneringens ram att undanta vissa älvar eller älvräckor från utbyggnad.

Ytterligare får i detta sammanhang noteras att arbete pågår på en ny plan- och bygglag och att det i anslutning därtill görs överväganden om en lagreglering av riktlinjerna inom den fysiska riksplaneringen. Sker en sådan

lagreglering kan den komma att täcka även riktlinjer för utbyggnad av vattenkraften och därmed i sak dubblera det återgivande av dem som nu föreslås få sin plats bland reglerna om regeringens prövningsrätt i en ny vattenlag.

Det bör också pekas på att reglerna i propositionsförslaget 11 kap. 1 § p. 4 rimligen aldrig skulle kunna komma i praktisk tillämpning, i den meningen att någon ansökan på grund därav skulle komma under regeringens prövning, eftersom regeringen enligt 3 kap. 1 § måste finna dessa företag otillåtliga och inte heller har möjlighet att i dessa fall medge någon dispens. De som kan tänkas uppträda som sökande i dessa sammanhang har otvivelaktigt full kunskap om innebörden av riktlinjerna inom den fysiska riksplaneringen i här aktuell del.

Mot angiven bakgrund torde kunna sättas i fråga om inte föreslagen lydelse av 11 kap. 1 § p. 4 VL bör kunna utgå. Just i de avsedda fallen där det finns ett klart hinder mot tillstånd blir en prövning, om den över huvud taget aktualiseras och oavsett var prövningen förläggs, närmast av formell natur och kräver därmed inga planeringsbedömningar på regeringsnivå. Dessa bedömningar har då redan gjorts av riksdagen. Om frågornas vikt anses motivera att riktlinjerna återges med geografiska begrepp i en ny vattenlag bör det kunna övervägas att göra detta i anslutning till tillåtlighetsreglerna.

Den invändningen kan emellertid anföras mot en sådan slutsats, att det i undantagsfall kan tänkas uppstå svårigheter att i detalj ange riktlinjernas omfattning, t. ex. när det gäller käll- och biflöden. Sådana svårigheter bör naturligen, oavsett här diskuterad lagstiftningsteknik, lösas genom preciseringar av sakinnehållet. Det får förutsättas att sådana eventuellt nödvändiga överväganden tas upp senast i anslutning till pågående överväganden om lagreglering av dessa riktlinjer.

Civilutskottet finner det rimligt att de ärenden som kan tänkas förekomma beträffande undantagna älvar och älvräckor prövas av regeringen tills frågan om en precisering av riktlinjerna har behandlats. Eftersom överväganden i det avseendet inte lämpligen bör göras i detta sammanhang anser civilutskottet att 11 kap. 1 § p. 4 i VL-förslaget bör kvarstå t. v.

Civilutskottet har i detta sammanhang inte behandlat sakinnehållet i riktlinjerna inom den fysiska riksplaneringen och anser att sådana eventuella överväganden inte bör göras vid bedömningen av det föreliggande förslaget till ny vattenlag. Under allmänna motionstiden 1983 väckta motioner i detta ämne kommer senare att behandlas av civilutskottet.

Om jordbruksutskottet väljer att förorda en reglering av regeringens prövningsrätt som innefattar att man till vattenlagen i princip överför en redovisning av de älvar och älvräckor som undantagits från utbyggnad bör noteras att riksdagen (prop. 1977/78:57, CU 1977/78:9) undantagit Västerdalälven uppströms Hummelforsen och senare (prop. 1978/79:213, CU 1979/80:6) även Västerdalälven nedströms Skifsforsen, medan vattenrätts-

kungörelsen (efter ändringen 1981:983) tar upp Västerdalälven i dess helhet. Motivet för att inte låta undantagen omfatta hela Västerdalälven var enligt riksdagens beslut att möjliggöra effektiviseringar i två befintliga kraftstationer (Eldforsen och Skifsforsen). Om man vill behålla en formellt korrekt koppling till de av riksdagen antagna riktlinjerna, bör detta komma till uttryck även i lagtexten.

Om 11 kap. 1 § skall innehålla en förteckning av den typ som finns i förslaget, torde jordbruksutskottet därvid också böra notera att regeringens prövningsrätt därmed utvidgats i jämförelse med gällande lydelse av 4 kap. 17 § VL, vilken begränsat den till företag som är av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet. I detta sammanhang bör också pekas på att omfattningen av regeringens prövningsrätt inte direkt är avgörande för huruvida riktlinjerna omfattar andra än de större företagen. Enligt civilutskottets mening torde innebörden av tidigare beslut om riktlinjerna dock anses vara att de omfattar ett förbud mot även mindre företag – dock att de inte skulle hindra vissa åtgärder som hänför sig t. ex. till redan företagen utbyggnad (prop. 1977/78:57 s. 90, CU 1977/78:9 s. 4).

Oavsett detta reser sig emellertid frågan om regeringen i sådant fall verkligen skall belastas med prövning av även mycket små företag. Enligt civilutskottets mening torde även denna fråga – om den inte löses genom jordbruksutskottets betänkande – kunna ytterligare bedömas i anslutning till ovan berörda överväganden om ytterligare utredning om prövningssystemet.

Civilutskottet har också ansett sig ha fått anledning att ytterligare belysa de namnformer m. m. som använts i denna del av lagförslaget och därför beslutat inhämta ett yttrande i ämnet från lantmäteriverket (LMV). Enligt lantmäteriinstruktionen (1974:336) åligger det LMV att verka för ett ändamålsenligt och vårdat ortnamnskick med befogenhet att fastställa ortnamn i den mån sådan befogenhet inte tillkommer annan. En särskild utredare har (SOU 1982:45) lagt fram bl. a. ett förslag till lag om ortnamn.

LMV har avgett begärt yttrande efter att i sin tur bl. a. ha inhämtat yttrande från ortnamnsarkivet i Uppsala (OAU). LMV:s yttrande, vartill fogats bl. a. OAU:s yttrande, har av civilutskottet under hand överlämnats till jordbruksutskottet. LMV anför att lagförslagets namnformer i vissa fall bör ändras. Civilutskottet har inte tillräcklig anledning att frånga den uppfattning som hävdats i LMV:s yttrande och förordar att jordbruksutskottet beaktar däri framförda synpunkter.

Stockholm den 1 februari 1983

På civilutskottets vägnar
KJELL A. MATSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Oskar Lindkvist (s), Thure Jadestig (s), Maj-Lis Landberg (s), Knut Billing (m), Magnus Persson (s), Bertil Danielsson (m), Birgitta Hambræus (c), Per Olof Håkansson (s), Lennart Nilsson (s), Margareta Gard (m), Kerstin Ekman (fp), Tore Claeson (vpk), Margareta Palmqvist (s) och Erik Olsson (m).

Avvikande mening

Tore Claeson (vpk) anser att till utskottets yttrande bort fogas ett ytterligare avsnitt med följande innehåll:

5 Fastighetsägarens rätt till vatten

Lagförslaget innebär (prop. s. 77–79) att en ny vattenlag skall bygga på den nuvarande principen om fastighetsägarens rätt att råda över fastighetens vattentillgångar. Frågan har endast översiktligt diskuterats av vattenlagsutredningen (SOU 1977:27 s. 125 ff.), som stannat för den princip som förs vidare genom propositionen. Man har därmed avvisat ett mer offentlighetsrättsligt inriktat system, som liknar det som gäller i bl. a. Danmark, Frankrike, Italien och Västtyskland och som innebär att alla sjöar och vattendrag av någon betydelse räknas som allmänna. Naturvårdsverket och Svenska naturskyddsföreningen har emellertid i sina remissvar (propositionens bilagedel s. 104–105) övertygande hävdat att mycket talar för att en ny vattenlag bör baseras på mer offentlighetsrättsliga principer.

Det kan inte förutsättas att jordbruksutskottet skulle ha möjligheter att för beslut med anledning av den nu föreliggande propositionen lägga fram ett lagförslag som utgår från de offentlighetsrättsliga principerna. Jordbruksutskottet bör emellertid i detta sammanhang föreslå riksdagen att begära ytterligare utredning i detta ämne i syfte att lägga grunden för en reform av vattenlagstiftningen m. m. som lägger fast och utgår från principen att alla sjöar och vattendrag av någon betydelse skall räknas som allmänna.

Särskilt yttrande

Kerstin Ekman (fp) anför:

Senast i folkpartiets partimotion 1982/83:1099 har föreslagits att riksdagen antar en lag om hushållning med mark- och vattenområden av riksintresse. Om så sker kan detta påverka såväl motiveringen till 3 kap. 1 § VL-förslaget som utformningen av reglerna i 11 kap. om regeringens prövningsrätt. Det får förutsättas att jordbruksutskottet beaktar detta.

