

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-12-19

Närvarande: F.d. justitierådet Karin Almgren samt justitieråden Johnny Herre och Dag Mattsson.

Gränsen mellan enskilt och allmänt vatten

Enligt en lagrådsremiss den 7 december 2017 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde,
2. lag om ersättning för minskat vattenområde.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Anna-Karin Berglund.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i lagen om gräns mot allmänt vattenområde

Lagen reglerar gränsen mellan allmänt vatten och enskilt vatten och alltså hur långt ut i vattnet de fastigheter som ligger vid stranden sträcker sig. Regleringen omfattar havet och fyra av de fem största insjöarna i landet, nämligen Vänern, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland. Det vattenområde som hör till fastigheterna är enskilt vatten, medan vattnet utanför är allmänt och inte ägs av någon enskild. Gränsen mellan allmänt och enskilt vatten är direkt bestämd i lagen. Gränsdragningen är viktig, inte minst för havsfisket men också för den som t.ex. vill få godkännande för ett vindkraftverk. Enligt lagen finns allmänt vatten endast i havet och de fyra stora sjöarna; övriga insjöar och vattendrag är enbart enskilt vatten.

1 §

I paragrafen finns den grundläggande regleringen om vad som är allmänt och vad som är enskilt vatten. I följande paragrafer anges närmare vilket vatten som hör till fastigheterna på olika håll i landet.

I lagrådsremissen föreslås att inte bara havet utan också de fyra sjöarna behandlas i 1 §. Lagstiftningen blir därmed mera lättläst och överskådlig. Också i övriga paragrafer är den föreslagna lagtexten bättre och mera lättillgänglig än den nuvarande.

Lagen är utformad så att allt vattenområde i havet och de fyra sjöarna är allmänt, såvida det inte hör till fastigheterna. I remissen föreslås att det i 1 § ska anges att vattnet måste vara enskilt på grund av att det hör till fastigheterna "enligt denna lag". Om vattnet inte är enskilt vatten enligt vad som föreskrivs i följande paragrafer, är det alltså allmänt vatten.

Denna begränsning finns inte angiven i nuvarande lagtext. Även nu syftar lagen till att fullständigt reglera förhållandet mellan allmänt vatten och enskilt vatten. Tanken är att äldre lagligen gällande rätt utanför de i lagen föreskrivna gränserna inte utan vidare ska ha giltighet inom vad som enligt lagen är allmänt vatten (jfr prop. 1950:59 s. 27 f.). Som lagtexten är skriven utesluter den ändå inte helt att anspråk på enskilt vatten kan göras gällande på annan rättsgrund än vad som föreskrivs i lagen. Genom det i remissen föreslagna tillägget ”enligt denna lag” i 1 § framgår det tydligare att lagen uttömmande reglerar när vattenområde är enskilt vatten i havet och de fyra stora sjöarna. Samtidigt framgår av remissen att någon saklig ändring i detta hänseende inte är avsedd. I den utsträckning nuvarande lag inte skulle hindra ett anspråk på gammal rättsgrund torde detta anspråk – oavsett det föreslagna tillägget i lagtexten – fortfarande kunna göras gällande.

I sammanhanget kan noteras den nuvarande övergångsbestämmelse till lagen som handlar om område som redovisas i bihang till fastighetsregister för stad och samhälle. Eftersom det i remissen föreslås att ändringarna ska göras i gällande lag och inte genom en ny lag, kommer den övergångsbestämmelsen att gälla också i fortsättningen.

I förslaget till 1 § används ”ett” före ”vattenområde” i havet och de fyra sjöarna. Det framstår som mera naturligt att här – liksom i nuvarande lagtext – inte använda någon artikel utan bara tala om ”vattenområde” eller ”vattenområdet” så att lagtexten inte ger intryck av att allmänt vatten skulle kunna vara delat fastighetsrättsligt.

Med ett par förenklingar föreslår Lagrådet att 1 § utformas enligt följande.

Vattenområde i havet, Vänern, Vättern, Hjälmarén och Storsjön i Jämtland är allmänt vatten, om det inte är enskilt vatten på grund av att det hör till fastigheterna enligt denna lag.

Inget annat vattenområde är allmänt vatten.

8 §

Enligt paragrafen bestäms vid tillämpning av lagen strandlinjer och vattendjup i havet efter förhållandena vid normalt medelvattenstånd och i Vänern, Vättern, Hjälmarén och Storsjön i Jämtland med utgångspunkt i vissa bestämda vattenstånd. Gränsen mellan allmänt och enskilt vatten i havet är alltså rörlig medan den i de fyra sjöarna ligger fast.

I remissen föreslås att Rikets höjdsystem 2000 (RH 2000) ska användas för att bestämma gränsen mellan allmänt vatten och enskilt vatten. Förslaget innebär att den nuvarande referensnivån i havet – medelvattenstånd – ersätts med nollnivån i RH 2000 och att de fixa referensnivåerna i de fyra sjöarna ersätts med motsvarande angivelser satta i förhållande till nollnivån i det nya systemet.

Gräns i enskilt vatten bestäms inte av den nu aktuella lagen utan av jordabalken. I 1 kap. 5 § jordabalken finns regler för att bestämma gränser i enskilt vattenområde när gränsen inte blivit lagligen bestämd och inte heller framgår av rå, rör eller andra märken eller har tillkommit genom expropriation. Gränsen ska då anses ha en sådan sträckning att till varje fastighet förs den del av vattenområdet som är närmast fastighetens strand, bestämt efter normalt medelvattenstånd. Vad gäller Vänern, Vättern, Hjälmarén och Storsjön i Jämtland fastställs sträckningen dock inte efter normalt medelvattenstånd utan efter i paragrafen angivna vattenstånd motsvarande dem som nu finns i 8 § lagen om gräns mot allmänt vattenområde.

De föreslagna lagändringarna kommer således att innebära att för fastigheter vid havet och de fyra stora sjöarna kommer två olika referenssystem att finnas. Samma vattenstånd i de fyra sjöarna kommer att uttryckas på olika sätt i jordabalken och i lagen om gräns mot allmänt vattenområde. Det nuvarande referenssystemet kommer fortsatt att gälla vid bestämning av gränser mellan enskilda vatten, medan det i remissen föreslagna systemet RH 2000 kommer att gälla i fråga om gränser mellan enskilt vatten och allmänt vatten. I en förrättning som avser gräns mot såväl enskilt som allmänt vatten kan alltså två olika referenssystem behöva användas. Visserligen innebär det förhållandet att utgångspunkten för gränsbestämningen är den strandlinje som gällde när fastigheten bildades att olika strandlinjer i många fall kan behöva tillämpas även fortsättningsvis. Detta gör emellertid inte att det är mindre angeläget att försöka få till stånd överskådliga och lättbegripliga regler.

Något underlag för att nu ta upp frågan om ändring i 1 kap. 5 § jordabalken finns inte. Enligt Lagrådets mening kan det ifrågasättas om inte de nu föreslagna ändringarna i lagen om gräns mot allmänt vattenområde bör anstå intill dess frågan om en eventuell anpassning av bestämmelserna i 1 kap. 5 § jordabalken till det nya referenssystemet har utretts. I vart fall bör detta övervägas i den fortsatta beredningen.

Övergångsfrågor

Det nya mätsystem som enligt den föreslagna 8 § tillämpas vid bestämmande av strandlinjer och vattendjup, RH 2000, kan medföra att gränsen mellan allmänt vatten och enskilt vatten förskjuts och att en fastighet därför får ökat eller minskat vattenområde. I sällsynta undantagsfall kan det leda till att enskilt vatten förs från en fastighet till en annan.

Eftersom gränsen mellan allmänt vatten och enskilt vatten är bestämd i lag, får de föreslagna lagändringarna direkt genomslag vid ikraftträdandet. Behovet av övergångsregler berörs inte i lagrådsremissen.

En ändrad gränsdragning får omedelbar betydelse för rättsförhållanden som gäller vid ikraftträdandet och kan såväl utsläcka som tillskapa enskild äganderätt. Detta är också förutsedda konsekvenser av lagstiftningen, om än bedömda som begränsade. Den som har köpt en fastighet med enskilt vatten och får mindre vatten på grund av en tillämpning av RH 2000 lär ha svårt att rikta krav mot säljaren utan får utnyttja den rätt till ersättning av staten som kan utgå enligt den föreslagna lagen om ersättning för minskat vattenområde. Det kan i och för sig finnas bättre förutsättningar för den som har nyttjanderätt, t.ex. för fiske i det vattenområde som blir mindre, att vända sig mot fastighetsägaren. Men också här är det meningen att den som har en särskild rättighet som är knuten till fastigheten i stället ska begära ersättning av staten med stöd av ersättningslagen.

Den grundläggande tanken är att staten enligt vad som föreskrivs i ersättningslagen ska svara för skador som enskilda orsakas på grund av att lagen rubbar skyddsvärda privaträttsliga förhållanden som gäller vid ikraftträdandet. En pantavare, t.ex. en bank som har inteckning i en fastighet vars vatten minskas, har visserligen inte någon rätt till ersättning av staten enligt ersättningslagen om fastighetens värde vid ikraftträdandet blir mindre på grund av den ändrade gränsdragningen, men pantavarens ställning lär i praktiken inte påverkas i någon nämnvärd utsträckning. Även en enskild som bara har en lösare rätt i förhållande till en fastighet kan beröras av ikraftträdandet. Den som exempelvis har fått tillåtelse av en fastighetsägare att utnyttja dennes enskilda vatten för en viss verksamhet kan behöva myndighetsmedgivande i och med

ikraftträdandet, och det är inte säkert att ett sådant kan ges. Också den omvända situationen kan naturligtvis uppstå, dvs. att tillåtelse från en fastighetsägare krävs för verksamhet som pågår vid ikraftträdandet. Någon rätt till ersättning av staten enligt ersättningslagen finns inte i dessa fall, såvida verksamheten inte är skyddad som servitut eller annan särskild rätt. Detta utesluter inte att det kan finnas en rätt till ersättning på annan grund. Vissa övergångseffekter av detta slag är oundvikliga och får anses godtagbara i detta fastighetsrättsliga sammanhang.

Lagändringen torde däremot allmänt sett inte påverka åtgärder som har vidtagits före ikraftträdandet. En rätt till ersättning t.ex. på grund av att någon då olovligen utnyttjat enskilt vatten upphör knappast bara för att området sedan blir allmänt vatten. Som regel torde inte heller ett uppkommet straffrättsligt ansvar falla.

I enlighet med remissens förslag framstår det som mest ändamålsenligt att inte ta in någon övergångsreglering. Det rör sig om övergångsfrågor av så vitt skilda slag att de bäst löses i rättstillämpningen utifrån allmänna principer och med beaktande av de intressen som gör sig gällande. Vid införandet av den nuvarande lagen år 1950 gavs inte heller några särskilda övergångsregler för dessa frågor. Av betydelse för Lagrådets ställningstagande är att regeringen i remissen gör bedömningen att det bara rör sig om ett begränsat antal fall där gränsdragningen kan ändras vid ikraftträdandet.

Förslaget till lag om ersättning för minskat vattenområde

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.