

Nr 9

Lagutskottets betänkande i anledning av motion angående skadeersättning vid dammolyckor m. m.**Motionen***Yrkande*

I motionen 1974:198 av herr Jonasson (c) hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller om utredning angående garantier som tryggar ersättning vid katastrofskador, orsakade av olyckor med dammar och andra anordningar av motsvarande slag.

Motivering

I motionen framhålls inledningsvis att översvämningskatastrofen den 21 juli 1973 vid Sysseleback i Värmland aktualiserade en rad problem angående såväl kontrollen av dammanläggningar som skadeersättningsfrågorna. Även om man ålägger en försumlig dammägare skadeståndsansvar är detta från ersättningssynpunkt ofta otillräckligt vid katastrofer av denna storleksordning, påpekar motionären, som också erinrar om att regeringen efter Sysselebackolyckan beslöt att statlig ersättning skulle utgå till de drabbade. Motionären betonar emellertid att det för närvarande inte finns någon garanti för att de skadelidande verkligen kommer att få ersättning. Någon form av försäkringsskydd mot förluster vid översvämningskatastrofer är därför enligt motionärens mening motiverad.

Motionären framhåller att frågan om utformningen av ett lämpligt försäkringssystem rymmer många problem. Utgångspunkten bör enligt motionärens uppfattning vara att ägaren till dammanläggningen är ansvarig för skador som uppkommer om dammen brister, såvida ej någon annan på grund av särskilda skäl kan göras skadeståndsansvarig. Dammägarens skadeståndsansvar skall kunna täckas av försäkring. Eftersom det torde kunna bli fråga om mycket stora försäkringar kan särskilda och kanske ovanliga försäkringstekniska arrangemang bli erforderliga. Motionären pekar också på att det kan finnas behov av ett försäkringsskydd mot katastrofskador även när det gäller andra anordningar än dammanläggningar.

Gällande ordning

Vattenlagstiftningen m. m.

I 2 kap. *vattenlagen* (1918:523; VL) ges bestämmelser om byggande i vatten. Därmed avses enligt 2 kap. 1 § VL i första hand uppförande av damm, bro, brygga, vall, hus eller annan anläggning, men dessutom uppräknas ett flertal andra åtgärder, som kan medföra inverkan på vattnets djup och läge eller dess utnyttjande i övrigt. Den praktiskt sett mest betydelsefulla formen för byggande i vatten torde vara inrättande av vattenkraftverk med tillhörande dammar och övriga anordningar för vattenkraftens utnyttjande.

I 2 kap. 20 § VL föreskrivs obligatorisk förhandsprövning av byggande i vatten, bl. a. så snart detsamma avser dammbyggnad i ett icke alltför obetydligt vattendrag eller ock eljest genom byggandet kan ske en viss inverkan på vattenståndet eller vattnets lopp. Detta medför att frågan om företagets inverkan på allmänna och enskilda intressen blir utredd och åtminstone provisoriskt avgjord på ett stadium, då ändringar i den ursprungliga byggnadsplanen verkligen kan göras. Prövningen ankommer på vattendomstol. Domstolens beslut om tillstånd skall innehålla noggranna bestämmelser om byggnadens läge och konstruktion. En särskild granskning av konstruktionen från katastrofsynpunkt skall vidare göras av krigsskydds nämnden för kraftanläggningar. Vattendomstolen skall där så erfordras också meddela bestämmelser om vattenhushållning, t. ex. beträffande öppethållande av dammlucka. Om det inte meddelats några sådana bestämmelser, skall enligt 2 kap. 29 § VL dammlucka hållas öppen när det behövs till förekommande av skada uppströms eller nedströms. Vid avtappning får inte så mycket vatten på en gång släppas fram att allmän eller enskild rätt sätts i fara.

Reglerna om obligatorisk tillståndsprövning vid byggande i vatten är i princip tillämpliga ej blott vid nybyggnad utan även vid ändrings- och reparationsarbete på en befintlig byggnad, såvida arbetet berör del av byggnaden "nedom högsta kända vattenståndet".

Ägaren av en vattenbyggnad, t. ex. en dammanläggning, har skyldighet att underhålla densamma, så att fara för allmän eller enskild rätt inte uppstår (2 kap. 33 § VL). Underhållsskyldigheten gäller till dess byggnaden borttagits. Sådana byggnader som mera avsevärt inverkar på vattenförhållandena får inte borttagas utan tillstånd av vattendomstolen (2 kap. 34 § VL). Ägarens ansvar för byggnadens underhåll innebär *dels* att han är pliktig att gottgöra skada som vållas genom uraktlåtenhet att hålla byggnaden i försvarligt skick, *dels ock* att han genom föreläggande av domstol kan tillhållas att fullgöra försummat underhåll. Vidare föreligger givetvis skadeståndsskyldighet om någon uppför vattenbyggnad utan vederbörligt tillstånd eller bryter mot föreskrifter som meddelats i tillståndsbeslut. Ett flertal av VL:s bestämmelser sanktioneras dessutom genom böter.

VL är för närvarande föremål för en allmän översyn av *vattenlagsut-*

redningen (direktiv 1969 Ju:58, tilläggsdirektiv 1973 Ju:18). Huvudvikten av utredningsuppdraget är lagd på de delar av lagen som har samband med samhällsplaneringen i stort. Utredningen har hittills avgivit tre delbetänkanden (SOU 1970:40, SOU 1972:14 och SOU 1973:31).

Enligt länsstyrelseinstruktionen åligger det länsstyrelse att ge noggrann akt på länets tillstånd och behov. Länsstyrelsen fullgör redan nu vissa uppgifter i fråga om katastrofberedskapen. Dessa uppgifter kommer att öka enligt den nya brandlag, som träder i kraft den 1 juli 1974 (se CU 1973:30 och prop. 1973:185). Länsstyrelserna får enligt denna lag ansvaret för katastrofberedskapsplanläggningen och för räddningstjänsten vid katastrofer. Länsstyrelsen skall också svara för en inventering av katastrofriskerna. Denna inventering omfattar även översvämningsriskerna.

Ansvarsförsäkring

Försäkring som täcker den skadeståndsskyldiges ansvar, ansvarsförsäkring, utgör numera en betydande gren inom försäkringsverksamheten och har alltmer kommit att betraktas som ett nödvändigt komplement till skadeståndsreglerna. Ansvarsförsäkringen tecknas av den som kan bli skadeståndsskyldig och primärt fungerar den till hans skydd. Men den förbättrar också den skadelidandes utsikter att utfå ett skadestånd var till han är berättigad, och den är därigenom en viktig faktor för att skadeståndets reparativa funktion skall kunna tillgodoses. Möjligheterna att täcka skadeståndsansvar genom ansvarsförsäkring beror dels av försäkringsgivarnas principer för beviljande av sådan försäkring, dels också av villkoren för de försäkringar som står till buds i olika fall.

Huvudformen av ansvarsförsäkring tecknas antingen separat eller som del i en kombinerad försäkring, t. ex. en företagsförsäkring. Denna avser företagares, kanske särskilt industriella företagares, skadeståndsansvar. Andra bestämmelser om ansvarsförsäkring finnes i villkoren för affärsförsäkring och för lantbruksförsäkring. Vid sidan av företagens ansvarsförsäkringar finnes vidare ansvarsförsäkring för privatperson, såsom hemförsäkring, samt särskild ansvarsförsäkring för fastighetsägare.

Ansvarsförsäkringen täcker, där inte annat särskilt utsägs, skadeståndsansvar enligt gällande rättsregler, såväl ansvar för egen och annans vållande som rent strikt ansvar. Försäkringsskyddet omfattar regelmässigt att försäkringsgivaren betalar det skadestånd som den försäkrade är skyldig att utge, att han utreder om skadeståndsskyldighet föreligger när skadeståndskrav riktas mot den försäkrade, att han förhandlar med den som kräver skadestånd samt att han för rättegång för den försäkrade och därvid betalar kostnaderna för rättegången.

De vanliga ansvarsförsäkringarna täcker skada på person, dvs. kroppsskada och dödsfall, och skada på sak, t. ex. på mark, skog, byggnader och lösa föremål. Där sådan skada inträffat sträcker sig försäkringsgivarens ansvar lika långt som skadeståndsansvaret. Det omfattar då förmögen-

hetsförlust lika väl som ideell skada för vilken den försäkrade ansvarar enligt skadeståndsreglerna. Ur försäkringen utgår exempelvis ersättning för förlorad arbetsförtjänst och ersättning för sveda och värk vid kroppsskada, ersättning till efterlevande vid försörjares död, värdeersättning vid sakskada i allmänhet och stilleståndsersättning vid skada på bil.

Villkoren för ansvarsförsäkring innehåller regelbundet ett stort antal undantag för vissa särskilda typer av skador, som av olika anledningar ansetts böra uteslutas ur försäkringen. Undantagen motiveras vanligen av att försäkringsbolagen anser en täckning av skadorna alltför vanskelig, eller av att premien skulle bli alltför hög. Vid ansvarsförsäkring för företag undantas bl. a. skador genom översvämning i samband med nederbörd. Detta undantag är tillämpligt främst då en avloppsledning e. d. visar sig ha otillräcklig kapacitet vid stark nederbörd. Undantaget kan även tillämpas då vid stark nederbörd ett avlopp är täckt på ett mera permanent sätt av slam eller grus eller det eljest har ett bestående fel.

Ansvarsförsäkringen har också begränsade ansvarsbelopp och för vad som överstiger dessa belopp ansvarar den skadeståndsskyldige ensam. Vid katastrofskador kan därför en avsevärd del av skadeståndsskyldigheten drabba den skadeståndsskyldige själv, även om maximibeloppen för försäkringsersättningen är höga.

Det kan i detta sammanhang även noteras att 3 kap. 6 § skadeståndslagen (1972:207) öppnar vissa möjligheter till jämkning av skadeståndet när ansvarsförsäkringen ej täcker skadan.

Bidrag vid förlust på grund av naturkatastrof m. m.

Kungl. Maj:t har i propositionen 1974:1 bilaga 11 (jordbruksdepartementet) under punkten I 2 (s. 143) föreslagit riksdagen att till Bidrag vid förlust på grund av naturkatastrof m. m. för budgetåret 1974/75 anvisa ett reservationsanslag av 1 000 000 kr. Från tidigare budgetår finns under anslaget en reservation av 1 410 024 kr. Från anslaget utbetalas bidrag såsom ersättning för förluster på grund av naturkatastrof m. m. i enlighet med föreskrifter som Kungl. Maj:t meddelar i varje särskilt fall.

Tidigare riksdagsbehandling

I samband med antagande av *skadeståndslagen (1972:207)* behandlade riksdagen ett motionsyrkande om att skadeståndskommittén skulle få i uppdrag att utarbeta förslag till lagregler om ersättning för skador på grund av naturkatastrofer m. m. I sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1972:10 s. 159) anförde utskottet att lagstiftning i det hänseende som avsågs med motionen syntes inte böra inordnas i skadeståndslagen, som har civilrättslig karaktär. På grund härav och då motionsyrkandet inte heller på annat sätt kunde anses falla inom ramen för propositionen 1972:5 ansåg utskottet att det borde avslås.

De problem som behandlas i förevarande motion togs i följd upp av

motionären i interpellationen 1973:98. I sitt svar på interpellationen den 10 december 1973 (RD 1973:150 s. 64 f) redogjorde statsrådet Lundkvist för gällande regler på området samt framhöll bl. a. att det enligt hans uppfattning inte går att i förväg generellt fastställa bestämmelser för hur man skall klara alla katastrofsituationer, varom här är fråga, utan att man får göra som man gjorde i samband med Sysselebackskatastrofen, nämligen att handla från fall till fall samt beakta de speciella omständigheter som kan föreligga vid just det tillfälle det är fråga om.

Utskottet

I motionen tas upp de ersättningsproblem som blir aktuella när översvämningsskatastrofer inträffar på grund av dammbrott eller liknande. Motionären pekar på att det för närvarande ej finns några säkra garantier för att de skadelidande får sina förluster täckta när det gäller skadefall av denna storleksordning. I motionen hemställs om utredning angående garantier som tryggar skadeersättningsbehovet vid detta slag av katastrofskador. Av motiveringen framgår att i första hand någon form av ansvarsförsäkring för ägare till dammanläggningar åsyftas.

Bakgrunden till motionsförslaget är den katastrof som inträffade den 21 juli 1973 vid Sysseleback i Värmland då Näckådammen i Näckån, som är ett biflöde till Klarälven, överspolades och brast. Därvid omkom en människa och vållades materiella skador av storleksordningen två miljoner kronor. Efter katastrofen har återställningsåtgärder mycket snabbt vidtagits genom det allmännas försorg, avseende vägar och bostäder. De ekonomiska förlusterna har ersatts av försäkringsbolagen i fråga om lösöre och maskinskador och i övrigt med allmänna medel.

Utskottet delar motionärens uppfattning att det är ett väsentligt trygghetskrav att den skadelidande vid denna typ av katastrofskador verkligen har möjlighet att få ut den ersättning som han är berättigad till. Såsom framgår av den föregående framställningen kan detta inte garanteras genom skadeståndsreglerna, eftersom de skadeståndsbelopp som härvidlag blir aktuella i allmänhet avsevärt överstiger vad som ligger inom den eventuellt skadeståndsskyldiges ekonomiska förmåga. Inte heller erbjuder de former av ansvarsförsäkring som för närvarande finns på den svenska försäkringsmarknaden någon motsvarande garanti.

Enligt de tankegångar som förs fram i motionen borde man låta utreda förutsättningarna för att skapa ett vidgat försäkringsskydd för dammägare och på detta sätt lösa ersättningsproblemen för de skadelidande. Motionären påpekar att det torde bli fråga om mycket stora försäkringar som kan kräva särskilda och kanske ovanliga försäkringstekniska arrangemang.

Utskottet finner syftet med motionsförslaget behjärtansvärt men vill för sin del framhålla att de undersökningar och överväganden som skulle krävas sannolikt skulle bli både omfattande och tidsödande. Enligt utskottets uppfattning är det för dagen omöjligt att mer exakt uttala sig

om vad dessa undersökningar och överväganden skulle kunna leda till. Det i motionen förordade försäkringsskyddet mot skaderisker av katastrofkaraktär torde emellertid vara av en sådan storleksordning att det ej kan tillgodoses i ansvarighetsförsäkringens form. Utskottet vill också erinra om att de försäkringstekniska aspekterna måste ses i ett internationellt perspektiv. De svenska försäkringsbolagen ingår i sin tur själva försäkringsavtal för att skydda sig mot förluster genom försäkringsfall. Detta sker ofta genom att de tecknar återförsäkring hos utländska försäkringsbolag. I förevarande fall torde emellertid en tillfredsställande risktäckning komma att kräva speciella arrangemang, påminnande om dem som måst tillgripas på atomskade- och oljeskadeområdena. Det finns dock enligt utskottets förmenande knappast skäl att anta att den internationella försäkringsmarknaden för närvarande är beredd att medverka till sådana återförsäkringar.

Mot bakgrund av det anförda befarar utskottet att det blir svårt att skapa en försäkringsanordning som på ett tillfredsställande sätt omfattar alla sådana katastrofsituationer som kan uppstå. Utskottet instämmer i stället i den syn på hithörande problem som statsrådet Lundkvist gav uttryck för i interpellationssvaret den 10 december 1973 (se ovan s. 5), nämligen att statsmakterna på katastrofskadeområdet bör handla från fall till fall under beaktande av de speciella omständigheter som kan föreligga vid just det tillfälle det är fråga om. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att Kungl. Maj:ts efter Sysselebackskatastrofen ingrep snabbt och effektivt med återställningsåtgärder av olika slag och att ambitionen därvid varit att de som drabbats av egendomsskador och andra förluster vid detta olyckstillfälle skulle hållas skadeslösa. Utskottet erinrar också om det på jordbrukshuvudtiteln upptagna anslaget Bidrag vid förlust på grund av naturkatastrof m. m. (se ovan s. 4). De under anslaget anvisade medlen står just till Kungl. Maj:ts disposition för bidrag till förluster till följd av naturkatastrof i enlighet med föreskrifter som Kungl. Maj:ts meddelar i varje särskilt fall.

Utskottet vill avslutningsvis även något beröra de problem beträffande tillsyn och kontroll av dammanläggningar som aktualiseras i detta sammanhang. Av den i det föregående lämnade framställningen framgår att vattenlagen (1918:523) innehåller detaljerade bestämmelser i ämnet. Utskottet förutsätter att vattenlagsutredningen i sitt fortsatta utredningsarbete kommer att överväga om förbättringar härvidlag är påkallade. Utskottet vill i anslutning härtill erinra om att det i ett flertal länder förekommer bestämmelser för kontroll av dammbyggnaders utförande och bestånd. Utskovens dimensionering med hänsyn till exceptionella flöden samt anläggningarnas utförande och beständighet är därvid föremål för kontroll. Motsvarande bestämmelser saknas i huvudsak i Sverige. Regler av detta slag som förekommer utomlands har dock ej kunnat hindra att dammbrott av olika svårighetsgrad inträffat.

För svensk del kan tilläggas att Svenska kraftverksföreningen och dess särskilda kommitté för dammsäkerhetsfrågor har uppmärksamheten riktad på kontrollen av dammbyggnaders underhåll och säkerhet.

Rekommendationer beträffande sådan kontroll har utarbetats av stiftelsen för tekniskt utvecklingsarbete inom Kraftverksföreningen och har utsänts till medlemsföretagen såväl år 1968 som år 1970.

Utskottet vill dock fästa uppmärksamheten på att av samtliga dammbyggnader i landet är det endast en mindre del som ägs av medlemsföretag i Kraftverksföreningen. Det största antalet dammar – av typ Näckådammen – ägs av mindre kraftföretag och belysningsföreningar, kvarnägare, sågverksägare, flottningsföreningar, kommuner och enskilda i övrigt. I allt större utsträckning har dammarnas ursprungliga motiv försvunnit – kvarn- och sågverk har lagts ned och flottningen har upphört – men dammarna finns kvar ofta med sämre tillsyn och underhåll.

Sysslebäckskatastrofen utgör ett varnande exempel på att även relativt små kraftverks- och regleringsdammar under ogynnsamma omständigheter kan vålla mycket stora skador. Utskottet förutsätter med anledning av det inträffade att underhålls- och säkerhetsfrågor beträffande dammbyggnader, särskilt när det gäller äldre och förhållandevis små dammar, följs med uppmärksamhet från Kungl. Maj:ts sida. Med hänvisning till de åtgärder som Kungl. Maj:t vidtog i Sysslebäcksfallet utgår utskottet också från att regeringen i motsvarande fall tillämpar samma praxis när det gäller bidrag till de drabbade och övriga återställningsåtgärder.

På grund av det anförda hemställer utskottet
att riksdagen avslår motionen 1974:198.

Stockholm den 2 april 1974

På lagutskottets vägnar
IVAN SVANSTRÖM

Närvarande: herrar Svanström (c), Hammarberg (s), fru Åsbrink (s), herrar Sjöholm (fp), Torwald (c), Olsson i Timrå (s), Winberg (m), fru Nilsson i Sunne (s), herrar Olsson i Sundsvall (c), Israelsson (vpk), fru Fredgardh (c), fru Tillander (c), fru Lindquist (m), fru Hjalmarsson (s) och fru Johansson i Hovmantorp (s).

