

## Nr 210.

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående ersättning för skada å fiske på grund av militär verksamhet; given Stockholms slott den 4 april 1952.*

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över försvarsärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla det förslag, om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

## GUSTAF ADOLF.

*Torsten Nilsson.*

---

### **Propositionens huvudsakliga innehåll.**

Militära övningar, framförallt skjutning och bombfällning, kan orsaka skador för yrkesfisket, särskilt genom att fiskevatten under vissa tider avspärras. Den som genom sådan avspärrning lider intrång i av honom utövat fiske kan emellertid ej anses ha något rättsligt skyddat anspråk på ersättning. Billighetsskäl talar dock för att ersättning skall utgå i sådana fall. I propositionen föreslås därför, att skadelidande skall utfå ersättning enligt vissa grunder för intrång såväl i enskild fiskerätt som i s. k. fritt fiske.

*Utdrag av protokollet över försvarsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 4 april 1952.*

Närvarande:

Ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden SKÖLD, ZETTERBERG, TORSTEN NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, LINGMAN, HAMMARSKJÖLD, NORUP, HEDLUND, PERSSON, HJALMAR NILSON, LINDELL, NORDENSTAM.

Efter gemensam beredning med chefen för finansdepartementet och statsrådet Hjalmar Nilson anför chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Torsten Nilsson, följande.

### **Inledning.**

Genom beslut av 1940 års urtima riksdag (prop. nr 76, rd. skr. nr 88) godkändes vissa grunder för ersättning åt den som lidit förlust i anledning av vissa åtgärder som vidtagits för militära ändamål. Enligt riksdagsbeslutet skulle den som på grund av militära avspärrningsåtgärder lidit ekonomisk skada i sin rörelse under vissa förutsättningar kunna erhålla ersättning av statsmedel för den lidna skadan.

Sedan en del år tillbaka föreligger ersättningsanspråk från åtskilliga yrkesfiskare, vilka uppgivit sig ha lidit skada genom intrång i deras fiskerätt. Sålunda har skadeståndskrav hittills framförts bl. a. av fiskare vid Vänern (Dättern-Brandsfjorden), vid Skånes ostkust (Ravlunda-Knäbäck) och vid Roslagskusten (Väddö-Grisslehamn). Omständigheterna i dessa fall är icke av den natur att ersättning kan utgå på grund av 1940 års riksdagsbeslut.

Med anledning av dessa skadeståndsanspråk har *fiskeristyrelsen* i skrivelse den 18 april 1950 hemställt om utredning snarast möjligt rörande intrång i fiskerinäringen till följd av militära övningar m. m. samt därvid i huvudsak anfört följande.

Utredningen borde i första hand syfta till att uppdraga riktlinjer för att bereda ersättning efter skälighetsgrunder till de näringsutövare vilka bedriver fiske i det s. k. frivattnet, varvid jämväl spörsmål om ersättning för skada å enskilt fiske till följd av militärt intrång borde tagas under omprövning. Vid den föreslagna prövningen av ersättningsprinciperna borde förslag även framläggas om de ersättningar, som kunde tillkomma de näringsutövare, från vilka ersättningskrav rests för skador under de hittills

förflutna åren. Slutligen borde utredningen jämväl klarlägga möjligheterna för att genom överenskommelse mellan fiskeriorganisationerna och de militära myndigheterna eller på annat sätt avlysa eller inskränka för fiskerinäringen inom ett visst avsnitt skadliga övningar.

Även *fortifikationsförvaltningen* har i skrivelse den 21 december 1950 hemställt om utredning angående ersättningsanspråk å kronan på grund av militära övningars inverkan på fisket. I skrivelsen har framhållits att ersättning av statsmedel icke kunde med stöd av gällande lagbestämmelser utgivas till fiskarena för förlorade inkomster men att sociala skäl m. m. talade för att en sådan ersättning borde utgå.

Sedan Kungl. Maj:t med anledning av dessa framställningar den 22 december 1950 bemyndigat chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en utredningsman för utredning av hithörande frågor, anmodade min företrädare i ämbetet hovrättsrådet i Svea hovrätt Gösta Thulin att verkställa utredningen.

Med skrivelse den 10 maj 1951 har utredningsmannen avgivit en promemoria om vissa allmänna grunder angående ersättning för ifrågavarande skador. Över promemorian har efter remiss utlåtanden avgivits av chefen för försvarsstaben, försvarets civilförvaltning, efter hörande av försvarets skaderegleringsnämnd, fortifikationsförvaltningen, statskontoret, Svea hovrätt, fiskeristyrelsen, riksvärderingsnämnden, länsstyrelserna i Stockholms, Kristianstads och Skaraborgs län, Svenska ostkustfiskarens centralförbund, Svenska insjöfiskarens centralförbund samt Sveriges fiskares riksförbund.

### Utredningsmannens förslag.

Utredningen har närmast tagit sikte på förhållandena i fred, då särskild beredskap ej blivit anbefalld. Under beredskaps- och krigstillstånd, då uppoffringar måste krävas av stora medborgargrupper, kan nämligen bedömningen utfalla annorlunda. I utredningsmannens promemoria har endast behandlats de skador å fisket, vilka icke kan anses grunda något rättsligt skyddat anspråk på ersättning.

Utredningsmannen framhåller till en början vikten av *skadeförebyggande åtgärder*. Militära övningar bör planeras så, att ändamålet utan oskälig kostnad vinnes med minsta intrång och skada för civilbefolkningen. Vid bombfällning o. d. bör sådana områden utväljas som är av mindre betydelse ur fiskesynpunkt. Särskilt viktigt är att övningar förläggas till sådana tider av dygnet eller året som möjliggör för yrkesfiskarena att under andra för dem lämpliga tider kunna sätta, vårda och vittja sina redskap. Övningarna bör därjämte tillkännages i god tid och sedermera icke ändras utan tillräcklig förvarning.

Enligt utredningsmannen är skadorna å fiske stundom av sådan art att de kan kompenseras genom särskilda åtgärder, såsom utsättande av fiskyngel, inplantering av sättfisk eller andra fiskevårdande åtgärder. Därest yrkesfiskarena avstänges från visst fiskevatten kan militärmyndigheten enligt utredningsmannen i vissa fall mildra skadan genom att bereda fiskarna annan förmån, t. ex. att låta dem fiska på enskilt vatten där kronan har fiskerätten eller begagna en kronan tillhörig brygga eller annan anläggning.

Beträffande rätten till *ersättning på grund av militära avspärrningsåtgärder* erinrar utredningsmannen om den i förenämnda proposition nr 76 till 1940 års urtima riksdag hävdade, av riksdagen godkända principen, att vid all avspärrning, som icke tillika innefattar ett ianspråktagande av egendom, skall, det må gälla land eller vatten, ersättning kunna utgå endast efter billighet till den som hindras att utnyttja sin egendom. Någon rättslig skyldighet att utgiva ersättning i dylika fall föreläge sålunda icke.

Uredningsmannen erinrar vidare om att den nya fiskelagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1951 liksom äldre lag skiljer mellan enskild fiskerätt och s. k. fritt fiske som må bedrivas utan sådan rätt. Utredningsmannen framhåller, att vid *intrång i enskild fiskerätt* ersättning skall utgå liksom vid intrång på annan enskild rättighet. Detta innebär att i den mån ett område med enskilt fiske tages i anspråk, ersättningen bestämmes enligt vanliga regler i rekvisitions-, förfogande- eller expropriationslagstiftningen, därest frivillig överenskommelse icke träffas. Är det däremot fråga endast om en avspärrning av ett område kan den som lider detta intrång i sin enskilda fiskerätt icke anses ha något rättsligt skyddat anspråk på ersättning. I detta fall skall emellertid ersättning utgå av billighetsskäl och i stort sett under samma förutsättningar och enligt samma grunder som de i 1940 års proposition angivna.

Beträffande *intrång i det s. k. fria fisket* fastslår utredningsmannen, att ett sådant intrång icke grundar en verklig rätt till skadestånd men att av billighetsskäl ersättning bör kunna utgå enligt samma förutsättningar som vid intrång å enskilt fiske. Något principiellt hinder föreligger därvid icke att av billighetsskäl ge ersättning även då den fiskeplats från vilken yrkesfiskaren avspärrats ligger på internationellt vatten.

De *förutsättningar*, som utredningsmannen uppställer för att av billighet ersättning skall kunna utgå, överensstämmer i allt väsentligt med de förutsättningar som angivits i förenämnda proposition till 1940 års urtima riksdag.

Enligt utredningsmannen skall sålunda i första hand krävas, att sökanden bevisar eller åtminstone gör sannolikt att den förlust för vilken ersättning begäres orsakats av avspärrningen. Den som haft möjlighet att uppsöka andra fiskeplatser får sålunda endast ersättning för den fångstminskning som det oaktat inträtt, ävensom för merkostnaderna.

Vidare skall avspärrningen ha varat ej alltför kort tid samt orsakat ett betydande avbräck i näringsutövningen.

Såsom ytterligare förutsättning angiver utredningsmannen att förlusten i förhållande till sökandens ekonomi är så betydande att den kan anses ha medfört en avsevärd rubbning av hans ekonomi.

Utredningsmannen uppställer därjämte det kravet att avspärrningen medfört omedelbar förlust för sökanden. Anställda arbetare bör i princip icke kunna göra anspråk på ersättning av allmänna medel.

Enligt utredningsmannen kan ersättning utgå även till utlänning eller statslös, som fiskar med stöd av enskild fiskerätt. Avspärrningsåtgärden får dock ej bestå allenast däri, att förbud utfärdats för utlänning eller statslös att vistas inom visst område. Bedriver han med Konungens tillstånd sådant fiske som fritt må utövas av varje svensk medborgare, skall ersättning utgå endast om särskilda omständigheter föreligger.

Slutligen förordar utredningsmannen, att Kungl. Maj:t, där särskilda skäl föreligger, må utbetala ersättning även om de angivna allmänna förutsättningarna icke är för handen.

Beträffande de *grunder* enligt vilka ersättning skall utgå därest de allmänna förutsättningarna är uppfyllda föreslår utredningsmannen, att i princip hela förlusten på grund av avspärrningen skall täckas. Detta överensstämmer med den ståndpunkt som 1940 års urtima riksdag intog i denna fråga. Den år 1940 bestämda maximeringen, 10 000 kronor per år för varje avspärrat företag, bör enligt utredningsmannen med hänsyn till sedermera inträffade förskjutningar i penningvärdet ersättas med ett uttalande, att frågan om eventuell begränsning av ersättningsbeloppet överlämnas till Kungl. Maj:ts prövning från fall till fall. Utredningsmannen förordar sålunda att Kungl. Maj:t med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet må avgöra, huruvida jämkning nedåt av ersättningsbeloppets storlek må äga rum.

Enligt utredningsmannen kan i vissa fall engångsersättning för framtiden (*omställningsersättning*) vara påkallad. Här om anför utredningsmannen i huvudsak följande.

Därest en avspärrning väntas fortbestå under en följd av år, med påföljd att en fiskare kan bli berättigad till ersättning för därav uppkomna skador, bör fiskaren erbjudas en engångsersättning, som motsvarar skälig ersättning för omställning eller flyttning samt för minskade inkomster under några övergångsår. Om myndigheterna tillkännagivit att viss avspärrning kommer att bli bestående lång tid framåt och fiskaren blivit erbjuden skälig ersättning för omställning av sin verksamhet och för värdeminskning å anläggningar m. m., bör han icke sedermera kunna räkna med att få ytterligare ersättning för den avspärrning, han sålunda beretts tillfälle att anpassa sig efter.

Vid hinder i s. k. fritt fiske ifrågasätter utredningsmannen att — i den mån individuell ersättning icke kan utgå — kollektiv ersättning lämnas i form

av bidrag i penningar till någon åtgärd till gagn för yrkesfisket i den berörda orten.

Utredningsmannen föreslår slutligen att föreliggande och uppkommande skadeståndsanspråk prövas av vederbörande försvarsgrensförvaltning respektive fortifikationsförvaltningen; dock att frågor som är av principiell innebörd eller som gäller särskilt betydande belopp underställes Kungl. Maj:ts prövning.

### Remissutlåtanden.

I de över promemorian avgivna yttrandena har man allmänt uttalat sig för att ersättning bör utgå vid uppkommen skada å fiske på grund av militär verksamhet, såväl beträffande enskilt som fritt fiske. Till förslaget att vid sidan av individuella ersättningar avsätta vissa belopp till stödåtgärder för främjande av fisket i orten m. m. har flera av *fiskeriintendenterna* anslutit sig. Om behovet av att principer snarast möjligt fastställas för prövning av nuvarande och framtida ersättningsanspråk har erinrats från såväl civila som militära myndigheter.

De förutsättningar som utredningsmannen angivit för att ersättning över huvud taget skall kunna utgå har i stort sett godtagits.

*Svea hovrätt* har emellertid funnit att det framförallt i fråga om omfattningen av inträffad skada komme att uppstå stora bevisvårigheter för sökande. Alltför stränga krav på bevisningen finge därför ej uppställas. Den i rättegångsbalken 35 kap. 5 § uppställda principen, att domstol vid uppskattning av inträffad skada, varom full bevisning icke alls eller allenast med svårighet kunde föras, ägde uppskatta skadan till skäligt belopp, syntes böra vinna motsvarande tillämpning. Beträffande fiske, som med hänsyn till sin karaktär endast kan bedrivas under kort säsong varje år, ansåg hovrätten det vara obilligt om ersättning icke skulle kunna utgå till den som hindrats att bedriva dylikt fiske. Hovrätten har därför förordat att vad i förutsättningarna upptagits angående tidrymd och avbräck måtte utgå.

Att förutsättningarna för ersättning bör tolkas välvilligt har från flera håll framhållits, bl. a. av försvarets civilförvaltning, försvarets skaderegleringsnämnd, marinförvaltningen samt länsstyrelserna i Stockholms och Kristianstads län.

Förslaget om befogenheter för Kungl. Maj:t dels att, där särskilda skäl föreligger, utbetala ersättning även om någon av de allmänna förutsättningarna icke skulle föreligga, dels att med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet avgöra, huruvida jämkning nedåt bör ske av ersättningsbeloppets storlek, har i de flesta yttranden lämnats utan anmärkning. *Statskontoret* har dock funnit det tveksamt, huruvida icke ett maximibelopp borde fastställas för den ersättning, som kunde utgå till varje avspärrat företag.

Beträffande prövningen av ersättningsanspråken har vissa myndigheter, såsom chefen för försvarsstaben, arméförvaltningen och fortifikationsförvaltningen, föreslagit att denna prövning hänskjutes till ett organ av extra ordinär karaktär eller till ett organ förstärkt med speciell sakkunskap. Andra myndigheter, såsom fiskeristyrelsen, har förordat, att prövningen verkställas av försvarets skaderegleringsnämnd. Vissa myndigheter har ansett, att prövningen övergångsvis borde hänskjutas till ett extra ordinarie organ för att sedermera omhänderas av försvarsgrensförvaltningarna och i sista hand av Kungl. Maj:t. Enligt flera myndigheter borde fiskevärderingsnämnderna handlägga ersättningsfrågorna. *Statskontoret* har med hänsyn till de avsevärda ersättningsbelopp, som kan komma i fråga, ävensom med beaktande av angelägenheten av ett enhetligt bedömande av de gjorda anspråken, föreslagit, att Kungl. Maj:t skulle förbehålla sig beslutanderätten beträffande ersättningarnas utgivande med fiskevärderingsnämnderna som remissinstanser.

#### *Departementschefen.*

Militära övningar, särskilt skjutning och bombfällning, har under senare år i allt större omfattning förlagts över vattenområden. Det har därvid icke kunnat undvikas att fiskevatten under kortare eller längre tid måst avspärras samt att vissa skador uppstått å fisket inom de av övningarna berörda områdena. Skadeståndsanspråk har även framställts från en del yrkesfiskare, och det kan förväntas att ytterligare krav på grund av skada å fiske till följd av militär verksamhet kommer att resas. Med hänsyn till de speciella förhållanden som föreligger beträffande ifrågavarande skador har någon prövning av framställda ersättningsanspråk hittills icke kunnat komma till stånd.

Den för lösandet av hithörande spørsmål tillkallade utredningsmannen har i sin promemoria fastslagit, att någon rättslig skyldighet att lämna ersättning för sådant intrång i fiskerätt, som består allenast i en avspärrningsåtgärd, icke föreligger för staten men att under vissa närmare angivna förutsättningar ersättning bör utgå av billighetsskäl. Jag ansluter mig till denna uppfattning.

De av utredningsmannen uppställda förutsättningarna, vilka i stort sett överensstämmer med de av 1940 års urtima riksdag godkända, anser jag lämpliga. Beträffande s. k. säsongfiske har en myndighet förordat, att kravet på att avspärrningen skall ha varat ej alltför kort tid och vållat ett betydande avbräck i näringsutövningen borde utgå. Kungl. Maj:t skall emellertid enligt utredningsmannens förslag få befogenhet att, där särskilda skäl föreligger, medgiva utbetalning av ersättning även om någon av de allmänna förutsättningarna icke skulle föreligga. Med hänsyn härtill finner jag att säsongfiskarens berättigade intressen kan tillgodoses utan att de allmänna förutsättningarna behöver ändras i och för sig.

Beträffande frågan om de grunder efter vilka ersättning skall utgå anser jag i likhet med utredningsmannen att hela förlusten i princip bör ersättas. Ersättning torde alltså få utgå för utebliven vinst samt för sådana utgifter som den av avspärrningen drabbade fått vidkännas. Även om i vissa fall skador till betydande belopp kan tänkas ha uppstått, finner jag det icke möjligt att fastställa någon maximering av det årliga ersättningsbeloppet för varje skadefall; det torde i det särskilda fallet få prövas, huruvida jämkning nedåt av ersättningsens storlek bör ske.

Jag ansluter mig även till utredningsmannens förslag om engångsersättning för framtiden (omställningsersättning) i de fall där så lämpligen kan ske.

I likhet med utredningsmannen finner jag det angeläget att skadeförebyggande åtgärder vidtages av berörda myndigheter. Övningar som kan väntas medföra skada å fiske bör såvitt möjligt planläggas i samråd med vederbörande yrkesfiskarorganisationer och fiskeritjänstemän. När skada uppstått bör möjligheter undersökas att lämna komensation genom åtgärder till gagn för yrkesfisket i de berörda områdena. Det torde ankomma på Kungl. Maj:t att utfärda de bestämmelser som kan finnas erforderliga i förevarande hänseenden.

Beträffande prövningen av uppkommande ersättningsanspråk anser jag mig icke kunna biträda utredningsmannens förslag att prövningen skall verkställas av försvarsgrensförvaltningarna respektive fortifikationsförvaltningen. För vinnande av enhetlighet finner jag det nödvändigt att prövningen handhas av Kungl. Maj:t. Den utredning som måste föregå ansökningsärendenas prövning kan verkställas på olika sätt, beroende på ärendenas beskaffenhet och vikt. I större ärenden bör utredningen, efter Kungl. Maj:ts bestämmande, kunna ske genom riksvärderingsnämnden, vilken därvid jämväl bör avgiva förslag till ersättningsens storlek.

De ersättningar som må komma att utgå torde böra bestridas ur förslagsanslaget Vissa ersättningar i anledning av skador vid militär verksamhet m. m.

Under åberopande av vad sålunda anförts hemställer jag, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen

att godkänna de sålunda av mig förordade grunderna för utbetalande av ersättning för skada å fiske på grund av militär verksamhet.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställda förordnar Hans Maj:t Konungen, att proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar skall avlåtas till riksdagen.

Ur protokollet:

A. Broberg.