

## Lagutskottets betänkande

1978/79:12

med anledning av motion om ersättning till yrkesfiskare vid oljeskador

### Motionen

I motionen 1978/79:1199 av Rune Johnsson i Mölndal (c) och Märta Fredrikson (c) yrkas att riksdagen anholder hos regeringen att frågan om ersättning till yrkesfiskare även vid indirekt inkomstbortfall förorsakat av oljeutvinningsföretag snarast upptas till behandling på internationell nivå.

Motionärerna hänvisar inledningsvis till den s. k. Bravokatastrofen i Nordsjön år 1977 och erinrar om att man vid den olyckan kom förhållandevis lyckligt undan när det gäller oljeskador. Med hänsyn till den stora aktivitet, som råder inom oljeprospektering och oljeutvinning i Nordsjön, kan man enligt motionärerna dock vara ganska övertygad om att denna olycka inte kommer att vara den sista i sitt slag.

I motionen framhålls vidare att yrkesfisket är en näring som särskilt hårt och omedelbart drabbas av oljekatastrofer till havs. De företag som utvinner olja från havsbotten ersätter direkta kostnader för oljebekämpning och i viss mån även skador på fiskeredskap under förutsättning att man kan påvisa att skadan åstadkommits genom åtgärder från företagets sida. Efter Bravokatastrofen var man enligt motionärerna från såväl havsforskningens som fiskets sida oroad över hur det skulle gå med fiskyngel och plankton i det berörda området. Eftersom oljeläckan kunde tätas efter ganska kort tid inträffade som tur var ingen massdöd bland fiskyngel vid detta tillfälle. Om en ny olycka av liknande slag skulle inträffa kan dock väderleksförhållanden och andra för en snabb tätning av läckan nödvändiga förutsättningar vara mindre gynnsamma än vid Bravokatastrofen. Stora havsområden kan då komma att beläggas med olja, och skulle detta inträffa vid en årstid, när plankton och fiskyngel driver i vattenytan, kan enligt motionärerna såväl yngel som yngelplatser förstöras med åtföljande felslaget fiske under flera år framåt som följd.

### Gällande rätt

I Sverige finns f. n. inte någon särskild lagstiftning om ansvarighet för skada som uppkommer i samband med oljeutvinning från havsbotten. Ansvarigheten för sådana skador bestäms därför enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler.

Den grundläggande ansvarighetsregeln finns i 2 kap. 1 § *skadeståndslagen* (1972:207). Detta lagrum innehåller den i Sverige sedan länge gällande culparegeln, som innebär att var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet

vållar person- eller sakskada är skyldig att ersätta skadan. Skadeståndslagen innehåller också regler om arbetsgivares principalansvar. Enligt 3 kap. 1 § är arbetsgivare ansvarig för skada som vållas av hans arbetstagare genom fel eller försummelse i tjänsten. Arbetstagaren är ansvarig för sådan skada endast i den mån synnerliga skäl föreligger (4 kap. 1 §).

*Miljöskyddslagen* (1969:387) innehåller vissa skadeståndsbestämmelser. Enligt 30 § miljöskyddslagen är den som orsakar olägenhet genom miljöfarlig verksamhet i princip skyldig att utge ersättning oberoende av vållande. Har olägenheten inte förorsakats genom försumlighet, skall ersättning dock utgå endast om olägenheten är av någon betydelse och bara i den mån den inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena i orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Oljeutvinning till havs måste betraktas som miljöfarlig verksamhet. Skada som uppkommer till följd av sådan verksamhet omfattas därför i princip av miljöskyddslagens skadeståndsbestämmelser. Miljöskyddslagen torde dock vara tillämplig endast på verksamhet som bedrivs inom svenskt område. Lagens skadeståndsbestämmelser synes därför inte kunna göras gällande i fråga om verksamhet utanför svenskt territorialvatten. Viss skadeståndsrättslig reglering finns i 1974 års *miljöskyddskonvention* mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige. Enligt konventionen får den som tillskyndas skada orsakad av miljöskadlig verksamhet i annat nordiskt land föra talan om ersättning vid domstol i det land där verksamheten bedrivs. Fråga om ersättning får då inte bedömas efter regler som är oförmånligare för den skadelidande än verksamhetslandets ersättningsregler. Konventionens bestämmelser har införlivats med svensk rätt genom lagen (1974:268) med anledning av miljöskyddskonventionen den 19 februari 1974 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige (jfr. prop. 1974:59). Motsvarande lagstiftning har genomförts i de övriga nordiska länderna.

Av intresse i detta sammanhang är också den lagstiftning som gäller beträffande ansvarighet för oljeutsläpp från fartyg. Bestämmelser härom finns i lagen (1973:1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss. Enligt denna lag är ägare av fartyg som för last av beständig olja skyldig att ersätta skada genom förorening som orsakats av utsläpp av olja från fartyget, oberoende av om det å fartygets sida har begåtts något fel eller någon försummelse (s. k. objektivt ansvar). Ansvarigheten omfattar enligt uttrycklig föreskrift även kostnader för sådana åtgärder för att förhindra eller begränsa skada genom förorening som vidtas efter det att en olycka inträffat, t. ex. åtgärder för att bekämpa olja som läckt ut från ett fartyg. Fartygsägarens ansvarighet begränsas till vissa i lagen närmare angivna belopp. I fråga om fartyg som befordrar mer än 2 000 ton olja som bulklast är ägaren skyldig att ha försäkring eller ställa säkerhet för sin ansvarighet upp till det för fartyget gällande begränsningsbeloppet. Oljeansvarighetslagen bygger på 1969 års konvention om ansvarighet för oljeskada till sjöss. När det gäller skada genom förorening orsakad av oljeutsläpp från fartyg har vidare genom en

särskild konvention tillskapats en internationell ersättningsfond. *1971 års konvention om upprättande av en internationell fond för ersättning av oljeskada till sjöss*. Fonden, som har trätt i kraft under 1978, skall bereda ersättning i vissa fall när 1971 års konvention inte är tillämplig eller bereder de skadelidande ett otillräckligt skydd. Vidare skall fonden stå som garant för fartygsägarens och försäkringsgivarens solvens. Fondens ersättningsskyldighet är begränsad så att de totala ersättningsbelopp som kan utgå i anledning av en och samma händelse maximeras till ett belopp motsvarande drygt 150 milj. kr. Beloppet kan dock genom beslut av fondens högsta organ höjas till det dubbla. Enligt vad utskottet inhämtat kommer frågan om en höjning av maximibeloppet att prövas under april 1979. Ersättningarna från fonden skall finansieras genom avgifter från dem som tar emot sjötransporterad olja i de fördragsslutande staterna.

Utskottet vill i detta sammanhang även redovisa att de företag som bedriver verksamhet på kontinentalsockeln i Nordsjön genom frivillig överenskommelse upprättat ett särskilt system för ersättning av skador orsakade av förorening genom olja till följd av utvinning från havsbotten, the Offshore Pollution Liability Agreement (OPOL). Överenskommelsen innebär att de företag som har anslutit sig till denna åtar sig att ersätta skador till följd av oljeutsläpp i samband med oljeutvinning på havsbotten samt kostnader som det allmänna åsamkas för bekämpning av olja som härrör från sådana utsläpp. Ansvarigheten enligt avtalet är i princip objektiv, dvs. oberoende av vållande. Ansvarigheten är begränsad till 16 miljoner dollar (ca 72 milj. kr.) per olycka. Överenskommelsen trädde i kraft den 1 maj 1975. Sexton större oljebolag som utövar verksamhet på kontinentalsockeln inom Nordsjöområdet omfattas av överenskommelsen.

#### **1976 års konvention om ansvarighet för skada till följd av oljeutvinning från havsbotten**

Frågan om utarbetandet av en regional konvention för Nordsjöområdet om skadestånd för oljeskada som uppkommer till följd av oljeborrning på havsbotten togs upp vid en konferens i London år 1973. Vid konferensen tillsattes en arbetsgrupp med uppdrag att utarbeta ett utkast till en sådan konvention. Arbetsgruppen slutförde sitt arbete under år 1974. Det av arbetsgruppen utarbetade konventionsutkastet behandlades slutligt vid en diplomatisk konferens i London den 13–17 december 1976. Vid konferensen antogs en konvention om ansvarighet för skada orsakad av sådan förorening genom olja som uppkommer till följd av utforskning på havsbotten eller utvinning av mineraltillgångar från denna (Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources). Konventionen, som öppnades för undertecknande den 1 maj 1977, har hittills undertecknats av Nederländerna, Norge,

Storbritannien och Sverige. Den har inte tillträtts av någon stat. Frågan om Sveriges tillträde till konventionen är f. n. föremål för överväganden inom regeringens kansli. En närmare redogörelse för konventionen finns intagen i utskottets betänkande LU 1977/78:17.

### Tidigare riksdagsbehandling

Frågor om ersättning till yrkesfiskare för oljeskador har prövats av riksdagen år 1973 i samband med behandlingen av förslaget till lag om ansvarighet för oljeskador till sjöss (LU 1973:40) och år 1975 med anledning av en motion som syftade till att möjliggöra för fiskare att få ersättning för skador på fångst, fartyg eller redskap orsakade av oljeutsläpp, oljebekämpning eller dylikt (LU 1975:10). I sistnämnda ärende uttalade utskottet att det var viktigt att yrkesfiskarnas möjlighet att erhålla ersättning för oljeskador förbättrades. Enligt utskottet borde detta i första hand ske genom internationella överenskommelser. Utskottet förutsatte vidare att regeringen nog skulle följa utvecklingen på området och vidta nödiga åtgärder för att förbättra möjligheterna för yrkesfisket att få ersättning för skador vållade av oljeutsläpp. Utskottet hemställde att vad utskottet anfört skulle ges regeringen till känna. Riksdagen biföll utskottets hemställan. Beträffande en närmare redogörelse för utskottets och riksdagens ställningstaganden hänvisas till utskottets ovannämnda betänkanden LU 1973:40 resp. LU 1975:10.

Frågan om ersättning till yrkesfiskare prövades på nytt våren 1978 med anledning av en motion (1977/78:258) med samma yrkande som det nu ifrågavarande. I sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1977/78:17) anförde utskottet inledningsvis att den som drabbats av skador till följd av oljeutsläpp från fartyg har möjlighet att få ersättning härför under förutsättning att den skadevållande är känd och att skadan inträffar inom Sveriges sjöterritorium eller inom sjöterritorium tillhörigt land som tillträtt 1966 års oljeansvarighetskonvention och 1971 års oljefondkonvention. Utskottet hänvisade vidare till det ovannämnda uttalandet år 1975. Utskottet redogjorde därefter för 1976 års regionala konvention för Nordsjöområdet om ansvarighet för skada orsakad av sådan förorening genom olja som uppkommer till följd av utforskning av havsbotten eller utvinning av mineraltillgångar från denna. Enligt vad utskottet hade inhämtat var frågorna om Sveriges tillträde till konventionen föremål för närmare utredning inom regeringens kansli. Utskottet förutsatte med hänvisning till frågans vikt att detta utredningsarbete bedrevs skyndsamt. Utskottet utgick även från att regeringen följde utvecklingen inom Östersjöområdet, när det gällde oljeutvinning, och tog de initiativ som kunde bli erforderliga för att trygga skadelidandes rätt till ersättning.

Utskottet anförde därefter följande.

Yrkesfiskarnas möjligheter att få ersättning för sådana skador på båtar och redskap som kan uppkomma till följd av oljeutsläpp i samband med oljeborring på havsbotten måste med hänsyn till det anförda bedömas som goda. Däremot är möjligheterna att få täckning för inkomstbortfall till följd av skador på den marina miljön mycket små. Endast i enstaka fall torde nämligen vid sådana skador någon enskild skadelidande kunna påvisas. Härtill kommer svårigheterna att styrka sambandet mellan oljeutsläppet och de skador som den marina miljön kan uppvisa.

Enligt utskottets mening torde det vara mycket svårt att med skadeståndsrättslig lagstiftning komma till rätta med frågan om ersättning för skador på den marina miljön. Ersättningsfrågan synes därför böra lösas på annat sätt.

Efter en redogörelse för den internationella havsrättskonferensen och de initiativ som regeringen tagit för att få frågan om ersättning för ekologiska skador prövad av konferensen anförde utskottet följande.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är angeläget att man genom ett fortsatt internationellt samarbete försöker lösa frågan om ett internationellt ersättningssystem som kan ge kompensation till yrkesfisket för skador som till följd av oljeutsläpp drabbar den marina miljön. Med hänsyn till att regeringen redan verkar i sådant syfte och med beaktande av vad riksdagen år 1975 uttalade om vikten av att yrkesfiskarnas ersättningsmöjligheter förbättras anser utskottet det inte nu påkallat med någon särskild framställning från riksdagens sida. Motionen bör därför inte föranleda någon riksdagens åtgärd.

### Utskottet

Efter andra världskriget har föreningen av havet tilltagit kraftigt. Bland olika föreningskällor har oljeutsläpp tilldragit sig särskilt intresse med hänsyn till de svåra skador som dessa utsläpp kan förorsaka. Det hittills största oljeutsläppet är det som skedde i samband med att den liberianska supertankern Amoco Cadiz den 17 mars 1978 förliste utanför Bretagne. Oljeutsläppet omfattade hela lasten, ca 230 000 ton. Skadorna är ännu inte helt fastställda. Enligt pressuppgifter har dock den franska regeringen och 88 franska kommuner krävt Shell och Standard Oil of California samt transportbolaget Claude Philips på 800 miljoner dollar för inträffade skador med anledning av förlisningen.

Endast ett fåtal oljeutsläpp har förekommit i samband med oljeutvinning till havs. Inom Nordsjöområdet har förekommit ett större utsläpp, nämligen det som inträffade den 22 april 1977 i det norska ekofiskfältet (den s. k. Bravoolyckan). Mängden utsläppt olja har uppskattats till mellan 15 000 och 20 000 ton. De direkta skadorna av utsläppet var relativt obetydliga.

I motionen framhålls under hänvisning till Bravoolyckan att yrkesfisket är en näring som särskilt hårt drabbas av oljekatastrofer till havs. Bravoolyckan medförde visserligen inte någon massdöd bland fiskyngel, eftersom oljeläckan kunde tätas på ganska kort tid och väderleksförhållandena var

gynnsamma. Om en ny liknande olycka inträffar kan emellertid, menar motionärerna, förhållandena bli sådana att oljan kommer att förstöra eller allvarligt skada yngel och yngelplatser. Enligt motionärerna ersätter oljeutvinningsföretagen endast direkta kostnader för oljebekämpning och styrkta skador på fiskeredskap. Motionärerna yrkar därför att riksdagen hos regeringen begär att frågan om ersättning till yrkesfiskare även vid indirekt inkomstbortfall förorsakat av oljeutvinningsföretag snarast tas upp till behandling på internationell nivå.

Utskottet erinrar om att frågan om yrkesfiskarnas möjligheter att få ersättning vid oljeskada tidigare varit föremål för riksdagens prövning. År 1975 gav riksdagen sålunda regeringen till känna vad utskottet anfört (LU 1975:10) om att det var viktigt att yrkesfiskarnas möjlighet att få ersättning för oljeskador förbättrades. Enligt utskottet borde detta i första hand ske genom internationella överenskommelser. Utskottet förutsatte att regeringen noga skulle följa utvecklingen på området och vidta nödiga åtgärder för att förbättra möjligheterna för yrkesfisket att få ersättning för skador som vållats av oljeutsläpp.

Frågan om ersättning till yrkesfiskare prövades på nytt våren 1978 med anledning av en motion med samma yrkande som det nu ifrågavarande. I sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1977/78:17) erinrade utskottet om att det, i fråga om skador till följd av utsläpp av olja i samband med oljeutvinning från havsbotten, inte fanns någon lagreglering motsvarande den som gällde vid utsläpp från fartyg. Utskottet pekade vidare på att det i London år 1976 antagits en regional konvention för Nordsjöområdet om ansvarighet för skada orsakad av sådan förorening genom olja som uppkommer till följd av utforskning på havsbotten eller utvinning av mineraltillgångar från denna. Konventionen hade då ännu inte tillträtts av någon stat. Utskottet förutsatte med hänvisning till frågans vikt att den inom regeringens kansli pågående utredningen om Sveriges tillträde till konventionen skulle bedrivas skyndsamt. Utskottet utgick även från att regeringen följde utvecklingen inom Östersjöområdet, när det gällde oljeutvinning, och tog de initiativ som kunde bli erforderliga för att trygga skadelidandes rätt till ersättning.

Beträffande frågan om skador på den marina miljön, vilka skador inte omfattas av 1976 års konvention, konstaterade utskottet att det var mycket svårt att med skadeståndsrättslig lagstiftning lösa ersättningsproblemen. Dessa syntes utskottet därför böra lösas på annat sätt, t. ex. genom någon form av internationell fondbildning för rehabilitering av skadade miljöer. Utskottet upplyste vidare om att regeringen hade tagit initiativ för att få frågan om ersättning för ekologiska skador upptagen på dagordningen för den pågående internationella havsrättskonferensen, men dittills utan framgång.

Sammanfattningsvis förklarade sig utskottet dela motionärernas uppfattning att det var angeläget att man genom ett fortsatt internationellt samarbete försökte lösa frågan om ett internationellt ersättningssystem som kunde ge

kompensation till yrkesfisket för skador som till följd av oljeutsläpp drabbade den marina miljön. Med hänsyn till att regeringen redan verkade i sådant syfte och med beaktande av vad riksdagen år 1975 hade uttalat om vikten av att yrkesfiskarnas ersättningsmöjligheter förbättrades ansåg utskottet det inte då påkallat med någon särskild framställning från riksdagens sida.

Sedan utskottet förra året prövade frågan om ersättning till yrkesfiskare för oljeskada har det inte inträffat något som föranleder till annat ställningstagande. Frågan om Sveriges tillträde till 1976 års Nordsjökonvention är allttjämt föremål för överväganden inom regeringens kansli. Enligt vad utskottet inhämtat avses nordiska överläggningar komma till stånd senare i år syftande till ett gemensamt nordiskt tillträde till konventionen. Utskottet vill här inskjuta att ett ensidigt svenskt tillträde till konventionen inte i sig ökar ersättningsmöjligheterna för yrkesfiskarna, eftersom konventionen hittills inte tillträtts av någon nation och det krävs att fyra nationer tillträder den för att den skall träda i kraft. För att konventionen skall få betydelse för svenskt vidkommande fordras också att åtminstone Norge eller Storbritannien ratificerar den. När det därefter gäller den internationella havsrättskonferensen har det ovan redovisade initiativet att försöka få konferensen att ta upp frågan om ersättning för skador på den marina miljön ännu inte lett till något positivt resultat. Konferensen kan dock beräknas pågå under ytterligare en betydande tid. Utskottet förutsätter att man från svensk sida fortsätter att verka för att få frågan om ersättning för skador på den marina miljön prövad på konferensen eller i annat internationellt sammanhang.

På anförda skäl avstyrker utskottet bifall till motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1978/79:1199

Stockholm den 1 mars 1979

På lagutskottets vägnar

LENNART ANDERSSON

*Närvarande:* Lennart Andersson (s), Inger Lindquist (m), Stig Olsson (s), Martin Olsson (c), Elvy Nilsson (s), Bernt Ekinge (fp)\*, Arne Andersson i Gamleby (s), Sonja Fredgardh (c), Bo Siegbahn (m), Ingemar Konradsson (s), Marianne Karlsson (c), Owe Andréasson (s), Anne-Marie Gustafsson (c), Birgitta Johansson (s) och Rune Torwald (c)\*.

\* Ej närvarande vid betänkandets justering.

