

Nr 57

Jordbruksutskottets betänkande i anledning av motioner angående bekämpningen av oljeutsläpp, m. m.

Till jordbruksutskottet har hänvisats följande av utskottet till behandling i ett sammanhang upptagna motioner:

dels 1971:148 av herr Strömberg m. fl. (fp), vari hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär att försöksverksamhet med s. k. isotopmärkning av olja lastad på fartyg snarast inleds,

dels 1971:274 av herr Wirtén m. fl. (fp), vari hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär

A. att föreskrifterna för prospektering och undersökningsarbete vid borring efter olja kompletteras till att omfatta även regler för hur borring får utföras och de krav som bör ställas på oljeborringsföretagens medverkan vid upprustning av oljeskydd och deras ekonomiska förpliktelser vid oljesanering i samband med borring enligt vad i motionen anförts,

B. att ytterligare forskning måtte bedrivas i naturvårdsverkets regi kring skadeverkningarna i samband med oljesanering,

dels 1971:423 av herr Möller i Göteborg m. fl. (fp), vari föreslås att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer

att förslag framlägges snarast att tankfartyg med större oljelast än 2 000 ton som anlöper svensk hamn skall ha en mot oljeskador *obligatorisk* försäkring som omfattar det nu och i framtiden gällande begränsningsbeloppet,

att förslag framlägges snarast om mot ovan nämnda konventions bestämmelser svarande lagstiftning, som skall träda i kraft omedelbart efter konventionens giltighet och ratificering,

att Sverige aktivt verkar för att ovan nämnda internationella fond får en storlek och utbetalningsmöjlighet per skada om minst 100 miljoner dollar, samt

att, om fonden visar sig få otillräcklig omfattning, en utredning omgående tillsättes med uppgift att föreslå hur Sverige genom egen lagstiftning skall kunna skapa rimligare ersättningsvillkor vid oljeskador från större tankfartyg som anlöper svensk hamn,

dels 1971:504 av herrar Hugosson och Rosqvist (båda s), vari hemställts att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t begära förslag om införande av oljeskyddsavgift på oljeprodukter i enlighet med vad som anförts i motionen,

dels 1971:988 av herr Brundin m. fl. (m), vari hemställts att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om utfärdande av förbud mot användande av emulgeringsmetoden vid bekämpning av oljeutsläpp,

dels 1971:1038 av herr Norrby i Åkersberga m. fl. (fp), vari yrkats att

riksdagen hemställer hos Kungl. Maj:t att riksdagen skyndsamt föreläggs förslag om inrättande av en oljeskadefond i enlighet med vad i motionen anförts.

Utskottet har inhämtat yttranden över
motionen 1971:148 från generaltullstyrelsen,
motionen 1971:274 från statens naturvårdsverk, generaltullstyrelsen,
kommerskollegium och Svenska petroleum institutet,
motionen 1971:423 från statens naturvårdsverk, generaltullstyrelsen,
kommerskollegium, sjöfartsverket, försäkringsinspektionen, Svenska försäkringsbolags riksförbund och Sveriges redareförening,
motionerna 1971:504, 1971:988 och 1971:1038 från statens naturvårdsverk, generaltullstyrelsen, kommerskollegium, sjöfartsverket och Sveriges redareförening.

Se bilagor 1–4 till detta betänkande.

Utskottet

I föreliggande motioner aktualiseras ett antal spörsmål om åtgärder i syfte att effektivisera kampen mot skador till följd av oljeutsläpp till sjöss.

I motionen 1971:148 framställs sålunda yrkande om försöksverksamhet med s. k. isotopmärkning av olja, lastad på fartyg. Motionärerna hänvisar till de betydande skador som det stora antalet oljeutsläpp i svenska farvatten åstadkommer. Ett effektivt sätt att kunna spåra utsläppen vore att märka oljelasten i varje fartyg på ett sätt som möjliggör omedelbar identifiering av fartyget. Isotopmärkning skulle härvidlag vara en ändamålsenlig metod.

I utlåtande till 1970 års riksdag i anledning av motion om obligatorisk rengöring av tankfartyg före avgång från sista lossningshamn (JoU 1970:49) gjorde utskottet bl. a. ett uttalande av innebörd att Kungl. Maj:t och berörda myndigheter kunde förutsättas ta erforderliga initiativ i syfte att beivra de överträdelser av gällande konventionsbestämmelser som tyvärr ofta gjordes av mindre ansvarskännande handhavare av oljelaster. Utskottet finner anledning att ånyo understryka detta uttalande. Det skulle enligt utskottets mening vara värdefullt att som ett led i kampen mot oljeskadorna ha tillgång till ett effektivt och praktiskt användbart system för märkning av oljan. Isotopmärkning, som innebär användning av radioaktiva ämnen är, som generaltullstyrelsen framhållit i yttrande över motionen, endast en av de former av märkning som diskuterats i internationella sammanhang. Styrelsen nämner i detta avseende även märkning med andra ämnen eller föreningar och tillsatser. Vad gäller isotopmärkningen bör beaktas att metoden kan vara förenad med strålningsrisker och genom radioaktiva substanser kan ogynnsamt påverka miljön. Det kan framhållas att man exempelvis i USA främst synes inriktad på att söka finna andra lösningar på hithörande problem än radioaktiv märkning. Utskottet vill understryka att problematiken på

förevarande område är internationell och att den uppmärksamhets såväl utomlands som i Sverige. Bl. a. ägnar flera av de största oljebolagen stort intresse åt spörsmålen. För Sveriges del kan nämnas att undersökningar i hithörande frågor görs vid AB Atomenergis forskningsstation i Studsvik. Vidare prövas inom kommunikationsdepartementet ett förslag om försöksverksamhet med isotopmärkning av olja i fartyg som trafikerar Mälaren.

Utskottet vill starkt framhålla vikten av att frågan om märkning av olja ägnas fortsatt uppmärksamhet samt förutsätter att så kommer att ske. Med hänsyn till det anförda anser utskottet att syftet med motionen 1971:148 bör kunna tillgodoses utan någon åtgärd från riksdagens sida.

I motionen 1971:274 framförda yrkanden innebär vad gäller yrkandet under A dels att gällande bestämmelser för prospekterings- och undersökningsarbete vid borrhning efter olja bör kompletteras med regler jämväl för sådan borrhning som direkt syftar till att utvinna olja. Reglerna bör även innefatta de krav som bör ställas på borrhningsföretagens medverkan i oljeskyddet och deras ekonomiska ansvar vid oljesanering. Vidare framställs under B i motionsyrkandet ett förslag om ytterligare forskning beträffande skadeverkningarna i samband med oljesanering.

Motionen tar i väsentlig grad sikte på den verksamhet som pågår och som framdeles kan komma till stånd i syfte att tillgodogöra oljefyndigheter på kontinentalsockeln. Enligt 8 § lagen om kontinentalsockeln och 2 § i en kungörelse med tillämpningsföreskrifter till lagen ankommer det på kommerskollegiet att utöva tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter och villkor för tillstånd enligt lagen. Tillstånd meddelas, utom i vissa undantagsfall, av Kungl. Maj:t. Kommerskollegiet skall vid tillsynen samverka med annan myndighet vars verksamhet berörs av tillståndet. I kungörelsen stadgas att sjöfartsstyrelsen, generaltullstyrelsen och rikspolisstyrelsen efter framställning av kollegiet skall biträda vid tillsynen. S. k. undersökningstillstånd enligt lagen har, som även nämns i motionen, meddelats till hälften statsägda företaget Oljeprospektering AB. För tillståndet har, sedan bl. a. naturvårdsverket beretts tillfälle att uttala sig, utfärdats detaljerade föreskrifter i olika avseenden. Här skall särskilt nämnas att en skyddsplan skall finnas för varje borrhplattform över åtgärder som skall vidtas bl. a. om olja kommer lös. Övningar med hänsyn till sådana situationer skall hållas. Oljebekämpningsmateriel i form av bl. a. länsor skall finnas tillgängligt för omedelbart bruk. Samarbete skall ske med tullverket vad gäller bekämpningsmateriel. Beträffande s. k. djupborrning föreskrivs att erforderliga åtgärder skall vidtas för att förebygga bl. a. förorening. Om oljeutsläpp förekommer skall det omedelbart rapporteras till tullverkets närmaste sambandscentral.

Föreskrifterna berör undersökningsarbetet. I sitt förenämnda uttalande beträffande förslaget till föreskrifter sade sig naturvårdsverket bl. a. förutsätta att om det blir aktuellt med utvinning av fyndigheter föreskrifterna skulle kompletteras med särskilda bestämmelser om motverkande av föroreningar m. m. Kommerskollegiet har i sitt yttrande över motionerna uttalat att föreskrifterna kommer att successivt bli föremål

för ändringar och tillägg i takt med utvecklingen och med beaktande av de rön och erfarenheter kollegiet inhämtar, främst genom kontakter med myndigheter och expertis i de länder, som bedriver ifrågasvarande slag av oljeprospektering.

Utskottet anser det mot bakgrunden av det nyss anförda kunna förutsättas att de ansvariga myndigheterna uppmärksamst följer hithörande frågor och är beredda att göra de framställningar till Kungl. Maj:t om åtgärder från svensk sida som kan finnas påkallade för att åstadkomma en internationell reglering av de spörsmål som innefattas i motionsyrkandet under A i motionen 1971:274. Utskottet finner således inte skäl föreslå någon riksdagens åtgärd i anledning av detta yrkande.

Vad gäller förslaget under B i motionsyrkandet om ökad forskning kring skadeverkningarna vid oljesanering får utskottet anföra följande.

Som redovisats i generaltullstyrelsens yttrande över motionen har efter överenskommelse mellan generaltullstyrelsen, statens naturvårdsverk, styrelsen för teknisk utveckling, institutet för vatten- och luftvård, kemikontoret och Svenska petroleum institutet den 27 januari 1971 tillsatts en arbetsgrupp med uppgift att dels prioritera forskningsuppgifter inom oljebekämpningsområdet, dels inventera de ekonomiska och personella möjligheterna att initiera en sådan forskningsverksamhet redan under budgetåret 1971/72, dels förbereda underlag för berörda myndigheters anslagsäskanden för detta ändamål för budgetåret 1972/73. Utskottet finner med hänsyn härtill inte motiverat att föreslå någon riksdagens åtgärd i anledning av nu berörda yrkande i motionen 1971:274.

I motionen 1971:423 framläggs ett antal förslag om obligatorisk försäkring för oljeskador från fartyg, om lagstiftning i anslutning till en konvention på området, om förstärkning av en planerad internationell fond för oljeskador samt om eventuell prövning av frågan om svensk lagstiftning om ersättning vid sådana skador.

I flera av remissyttrandena över motionen vitsordas att de nuvarande reglerna, för oljeskadeförsäkring av tankfartyg får anses bristfälliga. Som motionärerna anfört har emellertid en konvention, betecknad Civil Liability for Oil Pollution Damage, antagits i Bryssel år 1969 av ett antal stater, däribland Sverige. Konventionen har ännu inte ratificerats i avvaktan på att förhandlingar om bildande av en internationell oljeskadefond skall genomföras inom den internationella sjöfartsorganisationen (IMCO). Detta avses skola ske i december 1971. Såvitt utskottet kunnat bedöma bör ett genomförande av konventionen och den internationella fonden kunna starkt bidra till att förbättra situationen på förevarande område. Det kan självfallet diskuteras, huruvida de ersättningar som härigenom kommer att kunna utgå, är tillräckliga för att täcka skadekostnaderna vid mycket stora olyckor. Utskottet anser emellertid i likhet med det övervägande flertalet remissinstanser i frågans nuvarande läge inte lämpligt med säraktioner från svensk sida. Strävandena bör i stället inriktas på att så snart som möjligt åstadkomma att konventionen får gällande kraft. Möjlighet torde sedermera finnas att verka för en eventuell annan avvägning av fondens och ersättningsbeloppens storlek än som nu

planeras. Utskottet vill dock starkt understryka angelägenheten av att en svensk lagstiftning i anslutning till konventionen utan dröjsmål förbereds så att den kan sättas i kraft omedelbart efter det att konventionen genomförts och förutsätter att så kommer att ske. I övrigt anser sig utskottet inte böra förorda någon riksdagens åtgärd i anledning av motionen 1971:423.

I motionerna 1971:504 och 1971:1038 behandlas frågor om beredskapen mot oljeskador och om finansieringen av verksamheten för oljebekämpning. Sålunda hemställs i motionen 1971:504 om införande av en oljeskyddsavgift på oljeprodukter, och i motionen 1971:1038 föreslås inrättande av en oljeskadefond.

Sedan motionerna väckts och flertalet remissyttranden över dem avgivits har räddningstjänstutredningen avlämnat sitt betänkande, "Räddningstjänst" (SOU 1971:50). Utredningens förslag som f. n. remissbehandlas inom civildepartementet innebär bl. a. att oljebekämpningen till lands skall ombesörjas av de lokala räddningsorganen och oljebekämpningen till sjöss samt i kustvattnen, Mälaren och Väneren av tullverkets kustbevakning. Utredningen konstaterar att ett genomförande av dess förslag skulle medföra ökade kostnader för det allmänna och redovisar den principiella inställningen att kostnaderna bör belasta oljebranschen. I detta syfte bör en höjning ske av energiskatten på oljor. Vidare föreslår utredningen att den som bedriver trafik med fartyg eller yrkesmässigt transporterar olja skall kunna förpliktas att ersätta det allmännas kostnader för bekämpningsåtgärder med anledning av att olja kommit lös från fartyg eller i samband med transport, lastning eller lossning av olja.

Som framgår av nyss lämnade uppgifter är frågan om finansieringen av oljebekämpningen nu under prövning. Enligt utskottets mening bör syftet med motionerna 1971:504 och 1971:1038 kunna tillgodoses utan någon särskild riksdagens åtgärd.

I motionen 1971:988 slutligen föreslås förbud mot användning av emulgeringsmetoden vid bekämpning av oljeutsläpp. Metoden innebär bl. a. att oljan dispergeras, dvs. finfördelas, varvid ur densamma lösgörs vattenlösliga och mycket giftiga beståndsdelar som enligt motionärerna kan förorsaka omfattande skador på växt- och djurliv, även på mycket stora djup.

Utskottet finner det självfallet angeläget att oljebekämpningen så långt möjligt bedrivs med sikte på att löskommen olja skall samlas upp och omhändertas. Det är emellertid uppenbart att åtgärder av detta slag, framför allt ute till havs och vid ogynnsamt väder, i praktiken kan visa sig omöjliga att genomföra. Man har då att välja mellan att låta oljan ligga kvar på vattnet eller att angripa den med dispergeringsmedel. Av uppgifter i remissyttrandena över motionen framgår att skaderiskerna vid emulgering sannolikt är mindre ute på öppna havet än närmare land och i inre vatten. Naturvårdsverket har uppgivit att dispergeringsmetoden har diskuterats inom verket men att något totalförbud inte ansetts aktuellt. Den tidigare i detta betänkande (s. 4) omnämnda arbetsgruppen för forskning inom oljebekämpningsområdet kommer att beakta frågan om

behovet av forskning rörande oljeföroreningars beteende och nedbrytning i den marina miljön.

Utskottet finner sig mot bakgrunden av vad i det föregående anförts inte böra tillstyrka bifall till motionärernas förslag om förbud mot användning av emulgeringsmetoden. Utskottet vill dock starkt understryka vikten av att metoden tillämpas med urskiljning och med beaktande av omständigheterna i de särskilda fallen. Det synes särskilt angeläget att känsliga vattenområden, exempelvis skärgårdar och inlandsvatten, inte utan särskilt starka skäl utsätts för de risker metoden innebär. Utskottet förutsätter att stor uppmärksamhet även ägnas frågan om forskning i syfte att klarlägga skaderiskerna och finna miljövänliga metoder för oljebekämpning. Utskottet finner sig med hänsyn till det anförda inte böra föreslå någon riksdagens åtgärd i anledning av motionen 1971:988.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. anser motionen 1971:148 besvarad med vad utskottet i det föregående anförts,
2. lämnar motionen 1971:274 utan åtgärd,
3. i den mån motionen 1971:423 inte kan anses besvarad med vad utskottet i det föregående anförts lämnar motionen utan åtgärd,
4. anser motionerna 1971:504 och 1971:1038 besvarade med vad utskottet i det föregående anförts,
5. lämnar motionen 1971:988 utan åtgärd.

Stockholm den 18 november 1971

På jordbruksutskottets vägnar

NILS G. HANSSON

Vid detta ärendes slutbehandling har närvarit: herrar Hansson i Skegrie (c), Mossberger (s)*, Persson i Skänninge (s)*, Johanson i Västervik (s), Hedin (m), Jonasson (c)*, Augustsson (s)*, Krönmark (m)*, fru Lindberg (s), herrar Larsson i Borrby (c)*, Takman (vpk), Wikner (s)*, Åberg (fp), fru Theorin (s) och fru Anér (fp);

dock att vid behandlingen av motionerna 1971:423, 1971:504, 1971:1038 och 1971:988 herrar Stjernström (c), Leuchovius (m)* och Israelsson (vpk)* deltagit i stället för herrar Hansson i Skegrie (c), Krönmark (m) och Takman (vpk).

* Ej närvarande vid justeringen.

Yttrande över motionen 1971:148**Kungl. generaltullstyrelsen (14.5.1971)**

Generaltullstyrelsen framhåller, att då det är styrelsen bekant att man vid AB Atomenergis forskningsstation i Studsvik gjort vissa undersökningar i hithörande frågor styrelsen anser det välbetänkt att innan försöksverksamhet av det slag som anges i motionen inleds, frågan om lämplig märkningsmetod görs till föremål för en mera allsidig studie för belysande av därmed sammanhängande tekniska, administrativa, judiciella och ekonomiska problem sett ur både nationell och internationell synvinkel.

Styrelsen anför vidare.

Under 1970 registrerade tullverkets kustbevakning sammanlagt 359 oljeutsläpp till sjöss och i kustvattnen, av vilka 250 utsläpp beräknas ha skett från fartyg under gång till sjöss och 61 från fartyg i hamn.

Oljeutsläpp av det sistnämnda slaget kan som regel spåras omedelbart eller utan alltför stora svårigheter. Till sjöss är situationen oftast den att inträffade oljeutsläpp upptäcks först långt i efterhand och i många fall på en helt annan plats än där utsläppet skedde.

Den möjlighet som f. n. står till buds att spåra ursprunget till sådana utsläpp är jämförande kemisk analys av till sjöss taget oljeprov med prov taget ur ett misstänkt fartygs tankar. Analysen tillgår så att man bestämmer kvoten mellan de i olja relativt rikligt förekommande ämnena vanadin och nickel. Utöver att det för metodens tillämpning krävs att skälig misstanke kan riktas mot ett bestämt fartyg har metoden den begränsningen att noggrannheten, på grund av den förändring som den utsläppta oljan undergår efter en tid i vattnet, inte är tillräckligt stor för att analysresultatet skall kunna tjäna som bevismaterial. Däremot kan i vissa fall frikännande resultat uppnås. För den övervakning mot vattenförorening från fartyg som åligger tullverkets kustbevakning (SFS 834/1964) främst till sjöss och i kustvattnen skulle det därför vara en mycket betydelsefull tillgång, om en effektiv metod kunde frambringas som gör det möjligt att utifrån konstaterat, otillåtet oljeutsläpp till sjöss spåra det fartyg som gjort sig skyldigt till utsläppet.

Problemet är internationellt och såväl i Sverige som utomlands, inte minst i USA, har ansträngningar gjorts att söka finna lösningar på detta problem.

Man skiljer härvid på passiva och aktiva metoder - "fingeravtrycksmetoden" respektive "märkningsmetoden". Fingeravtrycksmetoden dvs. den som f. n. används i Sverige har bl. a. den fördelen att den är administrativt enkel. Begränsningen ligger i att metoden såsom ovan angivits kan tillämpas först när misstanke om oljeutsläpp kan riktas åt visst håll. Dock synes möjlighet finnas att väsentligt förbättra denna metod genom s. k. aktiveringsanalys varigenom betydligt fler ämnen i oljan kan analyseras, därtill med stor noggrannhet.

Önskvärt är emellertid att man genom analys av prov från oljeutsläpp till sjöss direkt kan spåra utsläppets ursprung. Härvid synes märkningsmetoden, dvs. tillsättning i oljan av spårningsämnen i kodform, erbjuda en framkomlig väg. Följande former av aktiv märkning har internationellt diskuterats:

radioaktiv märkning,

märkning med halogensubstituerade polynukleära aromatiska föreningar, märkning med metallorganiska föreningar, märkning med partikulära tillsatser, s. k. mikrosfärer.

Vilken av dessa metoder som är att föredra är beroende av flera faktorer. De viktigaste frågeställningarna som här anmäler sig är

1) Vilken olja skall märkas: oljelasten eller oljeresterna i fartyget?

2) Hur skall märkningsförfarandet administreras såväl nationellt som med hänsyn till internationellt samarbete?

3) Vilka krav bör ställas på hanterlighet, precision, säkerhet mot skaderisker etc. och hur uppfyller tänkbara märkningssubstanser dessa krav?

Den första frågan är betingad av att man på goda grunder i detta sammanhang nästan helt kan utesluta lastade tankfartyg. Oljeutsläppens karaktär visar att de härrör från tankrengöringar, vilket sker efter det att oljelasten avlämnats i hamn, vidare från länsning av kölar eller från utblåsning av ballasttankar i samband med ingång i hamn för ny lastning. En märkning av de efter lossning i fartyget kvarvarande oljepartierna blir sålunda mera direkt inriktad på den olja som är mest aktuell för utläpp av detta slag.

Vad gäller den administrativa sidan kommer denna att te sig väsentligt olika beroende på vilket alternativ som enligt pkt 1) ovan väljes. I korthet kan sägas att ett system med märkning av lasten kräver en i princip hundra procentig internationell anslutning om systemet skall bli effektivt. Ett system med märkning av oljeresterna bygger helt på nationella insatser och ligger alltså för Sveriges del inom landets egen jurisdiktion. I detta sammanhang bör även beaktas i vilken mån torrlastfartyg skall beröras av tilltänkt märkningssystem.

Den tekniska sidan erbjuder väsentligen tre problem: tillräckliga kodningsmöjligheter, det manuella förfarandet vid märkning (och eventuella skaderisker härvid) samt precisionen hos till systemet knuten analysmetod. Härtill skall läggas kostnaderna och frågan om vem som skall bära dessa.

Av de metoder som kan tänkas för ifrågasatt märkning av olja är sålunda radioaktiv märkning en. I vilken mån denna metod ifråga om effektivitet är överlägsen övriga undandrar sig generaltullstyrelsens bedömning. Som påtaglig nackdel måste emellertid anses vara de strålningsrisker som föreligger i varje fall i samband med märkningen. Därtill skall läggas att det av principiella skäl måste anses tveksamt att belasta miljön med radioaktiva substanser om det ändamål för vilket detta sker kan nås på annat sätt. Detta är sannolikt förklaringen till att man t. ex. i USA främst synes inrikta sig på andra metoder än radioaktiv märkning.

Bilaga 2

Yttranden över motionen 1971:274

Statens naturvårdsverk (21.4.1971)

Naturvårdsverket framhållet att de inhemska erfarenheterna av borrhning efter olja och gas för närvarande är mycket begränsade. Gällande föreskrifter stadgar att borrhning skall utföras i enlighet med god internationell praxis. Naturvårdsverket förutsätter därvid att tillsynsmyndigheten uppmärksamst följer utvecklingen på området samt noga övervakar borrhningsverksamheten.

I övrigt hänvisar naturvårdsverket till verkets yttrande i april 1970 över kommerskollegiets förslag till föreskrifter där bl. a. anförts att det ekonomiska ansvaret vid fall av föroreningsskada måste beaktas. Verket anser det också befogat med en komplettering av föreskrifterna med regler för deponering av borrhslam.

Naturvårdsverkets förenämnda yttrande är av följande lydelse:

Ang. förberedande utkast till föreskrifter för eftersökande av olja, gas och salt på kontinentalsockeln, dnr B 43

Utkastet behandlar endast prospekteringsverksamheten. Verket förutsätter att, om det blir aktuellt med utvinning av fyndigheter, föreskrifter kompletteras med särskilda bestämmelser rörande motverkande av föroreningar m. m.

Prospekteringsverksamheten bör föregås av förundersökningar och där efter bör de aktuella områdena hållas under fortlöpande kontroll, så att det kan bedömas om verksamheten medför skador på miljön. Naturvårdsverket finner det önskvärt att myndighet i föreskrifterna ges befogenhet att avbryta bolagets verksamhet om denna bedrivs på sådant sätt att skador uppkommer genom förorening eller dylikt. Verket vill också erinra om bestämmelserna i miljöskyddslagstiftningen. Även bolagets ekonomiska ansvar vid fall av föroreningsskada bör beaktas. Skydds- och säkerhetsanordningar som vid borrhning skall förhindra att produkt strömmar ut och anställer skada bör utföras i samråd med bland annat vattenvårdande myndighet. Viss oljeskyddsberedskap bör även upprätthållas vid borrhningar. Vidare bör alla oljeutflöden omedelbart rapporteras via radio till närmaste sambandscentral vid tullverket.

Kungl. generaltullstyrelsen (28.4.1971)

Generaltullstyrelsen, som anser att de av motionärerna yrkade åtgärderna i vad dessa avser tullverkets ansvarsområde redan inletts, anför följande.

Ett större okontrollerat oljeutsläpp från planerade oljeborrhningar på norska kontinentalsockeln torde i första hand utgöra ett hot mot de norska och brittiska kusterna. Givetvis kan sådan löskommen olja med Jutiska strömmen komma att föras in i Skagerack och därmed hota även svenska västkusten. Man kan emellertid förutsätta att vid ett oljeutsläpp av förenämnt slag relativt god förvarning kommer att erhållas från de norska myndigheterna i enlighet med det s. k. nordsjöavtalet. Från bekämpningssynpunkt torde ett sådant oljeutsläpp därför inte i någon

avgörande grad skilja sig från det fall att en motsvarande kvantitet råolja kommer lös genom tankfartygshaveri i Skagerack.

Vad gäller beredskapen mot okontrollerade oljeutsläpp från eventuella borrhorn i svenska kustens omedelbara närhet t. ex. utanför Skåne har denna fråga observerats av generaltullstyrelsen i samband med remissyttrande till kommerskollegium rörande tillståndsgivning för oljeprospektering inom sagda område. Styrelsen har härvid exemplifierat de beredskapsåtgärder som bedömts erforderliga och förutskickat medverkan vid utformningen av de närmare föreskrifterna härom i samband med eventuell tillståndsgivning för borrhning.

Vad avser motionens andra del, bedrivande av forskning kring skadeverkningarna i samband med oljesanering, får styrelsen meddela att det efter överenskommelse mellan generaltullstyrelsen, statens naturvårdsverk, styrelsen för teknisk utveckling, institutet för vatten- och luftvård, kemikontoret och svenska petroleuminstitutet den 27 januari 1971 tillsatts en arbetsgrupp med uppgift att dels prioritera forskningsuppgifter inom oljebekämpningsområdet, dels inventera de ekonomiska och personella möjligheterna att initiera en sådan forskningsverksamhet redan under budgetåret 1971/72, dels slutligen förbereda underlag för berörda myndigheters anslagsäskanden för detta ändamål för budgetåret 1972/73.

Kungl. kommerskollegium (3.5.1971)

Kollegiet anför.

Motionärerna föreslår dels att föreskrifterna för prospektering och undersökningsarbete på kontinentalsockeln kompletteras i vissa avseenden och dels att ytterligare forskning måtte bedrivas om skadeverkningarna vid oljesanering.

Kollegiet får beträffande de av kollegiet den 2.7.1970 utfärdade föreskrifterna för Oljeprospekterings aktiebolag (OPAB) undersökningsarbeten på kontinentalsockeln (kopia av föreskrifterna bilägges)* upplysningsvis meddela, att dessa kommer att successivt bli föremål för ändringar och tillägg i takt med utvecklingen och med beaktande av de rön och erfarenheter kollegiet inhämtar, främst genom kontakter med myndigheter och expertis i de länder, som bedriver ifrågavarande slag av oljeprospektering.

Kollegiet vill framhålla

dels att ett omfattande borrhprogram enligt föreskrifterna skall tillställas kollegiet,

dels att i det för OPAB av Kungl. Maj:t den 27.6.1969 lämnade undersökningstillståndet enligt lagen om kontinentalsockeln intagits följande bestämmelse:

”Fast eller flytande anläggning för borrhning i havsbotten eller annat ändamål får ej inrättas på kontinentalsockeln utan att Kungl. Maj:t efter framställning från bolaget lämnat särskilt medgivande därtill. Bolaget skall underkasta sig de föreskrifter, som Kungl. Maj:t i samband därmed meddelar med stöd av 4 § första stycket och 6 § lagen om kontinentalsockeln.”,

dels att OPAB och dess entreprenörer själva har detaljerade föreskrifter för användningen av de anläggningar och den utrustning, som är av betydande omfattning, då det gäller oljeborrhningar till havs och

dels att kollegiet vid kontrollen av verksamheten på platsen biträdes av bergmästaren i södra distriktet samt att kollegiet har för avsikt att — förutsatt att medel härför ställs till förfogande av Kungl. Maj:t — anlita

* Här ej bilagd.

särskild teknisk expertis för kontroll av borrhningen, när denna blir aktuell.

Motionärernas förslag om ökad forskning biträdades av kollegiet.

Svenska petroleum institutet (29.4.1971)

Institutet föreslår att motionen inte föranleder någon åtgärd och anför därvid.

Enligt mångårig erfarenhet är riskerna för oljeutsläpp i samband med oljeborrning utomordentligt ringa, under förutsättning att internationell praxis hos erfarna oljeborrare följes. Den spolvätska, som användes, består till ca 95 % av vatten och som tillsatsmedel användes bentonit, som är en lerprodukt, jämte ytterligt små tillsatser av kemikalier. Normalt förekommer icke någon olja i det uppborrade materialet. Vid de provborrningar, som skett i Skåne, har bormaterialet forslats till tippningsplats, vilket givetvis kan ske även från en borrplattform ute i havet.

Den i motionen omtalade katastrofen i Kalifornien har enligt inhämtade uppgifter varit beroende av att skyddsror icke på sätt vederbort nedförts tillräckligt långt i borrhålet. För svenska förhållanden anses det uteslutet att taga sådana risker genom att Kommerskollegium bevakar utvecklingen och fått del av uppgjorda borrprogram. I Kollegianvisningar har föreskrifter om förfarandet vid djupborrning fastställts i detalj och någon anledning till komplettering föreligger icke i nuvarande preliminära läge. Risker för att en olycka skall inträffa är beroende – förutom av meddelade anvisningar – av bergmassornas natur och hur ev. olje- och gastillgångar ligger till. Först när borrhningarna hunnit väsentligt längre än nu, torde möjlighet förefinnas lämna ytterligare föreskrifter. Enighet råder inom branschen, att antalet olyckor av nu berörd art i förhållande till antalet borrade löpmeter är utomordentligt lågt, varför internationell praxis utan vidare bör kunna följas.

Vad i motionen därefter uttalas om att "oljetransporterna över havet fortsätter att spilla ungefär lika stor procent av sin last i vattnet" är definitivt felaktigt. Som Institutet i många sammanhang anfört, tillämpas load-on-top-systemet numera av 80 % av världens tanktonnage, vilket innebär att rengöringsresterna i de stora råoljetankers regelmässigt behålles ombord. Återstående 20 % av världens tanktonnage – omfattande bl. a. åtskilliga öststater och Japan – svarar för en övervägande del av oljespillet från fartygen.

Institutet ser som en av sina allra viktigaste uppgifter att på allt sätt öka förebygga att olja kommer lös; petroleumindustrin såväl i Sverige som utomlands nedlägger ett oavlåtligt intresse och stora forskningsinsatser på att förebygga oljeutsläpp.

Den under B föreslagna ytterligare forskningen i Naturvårdsverkets regi har igångsatts under våren 1971.

Bilaga 3

Yttranden över motionen 1971:423

Statens naturvårdsverk (21.4.1971)

Naturvårdsverket anför.

Naturvårdsverket har i yttrande över såväl utkastet till som den antagna konventionstexten framfört viss kritik mot konventionens innehåll. Bl. a. framhöll verket att konventionen borde gälla oberoende av fartygets storlek. Genom tillämpligheten enbart på fartyg, lastade med beständig olja, utelämnades också dels en mängd petroleumprodukter, dels andra fartyg än tankfartyg, vilka använder olja som drivmedel. Verket önskade också ett ekonomiskt redaransvar som kunde väntas bättre svara mot de verkliga kostnaderna vid en oljeskada. Trots dessa invändningar hade verket inget att erinra mot en svensk ratificering av konventionen, men framhöll att den aktuella lydelsen inte fick betraktas som slutgiltig. Man borde från svensk sida arbeta för en ändring och utvidgning i enlighet med de synpunkter verket framfört. Enligt naturvårdsverkets uppfattning bör en kommande ratificering innebära att en mot konventionen svarande lagstiftning utarbetas för att träda i kraft så snart denna vunnit internationell giltighet.

Kungl. generaltullstyrelsen (28.4.1971)

Generaltullstyrelsen bedömer förutskickade nya försäkringsnormer för tankfartyg i förening med på internationell basis planerade och befintliga oljeskadefonder vara tillfyllest för att ge ett godtagbart ekonomiskt skydd för de oljeskador som vid en fullt utbyggd beredskap för oljebekämpning till sjöss rimligtvis kan beräknas inträffa genom tankfartygsolyckor i svenska eller angränsande farvatten. Styrelsen säger sig ta för givet att svensk lagstiftning kommer att anpassas till av Sverige ratificerade konventioner inom ifrågavarande område.

Styrelsen anför vidare.

Styrelsen delar motionärernas uppfattning att de nuvarande reglerna för oljeskadeförsäkring av tankfartyg är bristfälliga. Som exempel härpå kan nämnas att det s. k. försäkringstaket för tankfartyget Otello, som efter kollision på Trälhavet den 20 mars 1970 förorsakade ett mycket svårbekämpat oljeutsläpp, enligt uppgift från försäkringsbolaget ligger på ca 800 000 kr, medan enbart kostnaderna för oljebekämpning och efterföljande sanering av vissa stränder uppgår till över två milj. kr. Härtill kommer kostnader på ett par milj. kr. för skrovsador m. m.

Såsom framhålls i motionen kan den i Bryssel 1969 antagna konventionen betitlad Civil Liability for Oil Pollution Damage beräkna bli i erforderlig omfattning ratificerad under 1972, vilket för ett tankfartyg av Otellos storlek innebär en höjning av försäkringstaket till omkring 2,8 milj. kronor (686 kr. per ton), till vilket skall läggas möjligheten till skadeersättning från dels den inom IMCO planerade internationella oljeskadefonden, dels den frivilliga internationella oljeskadefond (TOVALOP) som nyligen bildats för att täcka sådana kostnader som överstiger de ordinarie försäkringarna.

I motionen uttalas emellertid farhågor för att nämnda internationella

fonder skulle vara otillräckliga för att reglera oljeskador därest tankfartyg i 200 000 - 500 000-tonsklassen skulle haverera i kustområden. Som stöd för denna uppfattning framför motionärerna vissa räkneexempel på kostnaderna vid vissa uppmärksammade tankfartygsolyckor, vilket anses visa att kostnaderna för bekämpning och sanering, räknat per ton löskommen olja, i ogynnsamma fall kan uppgå till betydligt högre belopp än vad som kan täckas av befintliga och planerade internationella oljeskadefonder.

Beträffande de exemplifierade tankfartygsolyckorna må framhållas, att då dessa inträffade det (med undantag för Otelloolyckan) varken i England eller Sverige fanns någon fungerande oljeskyddsberedskap. Improviserade motåtgärder kunde inte i någon nämnvärd grad skydda kusterna mot nedsölning vilket ledde till de omfattande och kostsamma saneringsinsatserna. Kollisionen mellan Otello och Katelaysia inträffade mindre än två månader efter det att tullverket av Kungl. Maj:t ålagts att handha oljebekämpning till sjöss och i kustvattnen. Kvantiteten av den härvid löskomna oljan har i efterhand beräknats till närmare 200 ton varav omkring 140 ton oskadliggjorts genom mekanisk upptagning eller bränning. De skador som uppstod på en del kringliggande stränder orsakades av olja som spreds av den genomgående sjötrafiken till och från Stockholm och som det här inte fanns någon möjlighet att stoppa eller omdirigera. Med den beredskapsorganisation som är under utbyggnad bör normalt möjlighet föreligga att starkt begränsa den mest kostsamma följden av oljeskadorna – strandsaneringen.

Med ledning av vad som är känt om hittills inträffade större tankfartygsolyckor får det anses föreligga mycket liten sannolikhet för att en lastad supertanker genom kollision, grundstötning e. d. skulle totalförslisa i våra farvatten. Vid jämförelser med Torrey Canyon-olyckan bör noteras att kvantiten löskommen olja ännu tre dygn efter grundstötningen inte uppgick till mer än 10 000 ton och att fartyget, när det efter åtta dygn på grundet genom atlantdyningarna bröts itu, fortfarande innehöll ungefär hälften av den ursprungliga oljelasten, vilken last till följd av dåvarande brist på tekniska anordningar för katastrofläktring inte kunnat lossas. Under elfte, tolfte och trettonde dygnet påskyndades den slutliga tömningen av fartyget genom bombning, som blev ett misslyckat försök att oskadliggöra oljan genom bränning.

Kungl. kommerskollegium (3.5.1971)

Kommerskollegium, som inhämtat yttranden i ärendet från Svenska petroleum institutet och handelskamrarna i Stockholm, Göteborg och Malmö, anför för egen del följande.

Att nuvarande regler beträffande ersättning för oljeskador är bristfälliga synes kollegiet uppenbart. Som emellertid framgår av bifogade yttranden pågår på det internationella planet ett omfattande arbete för att både på rättslig och frivillig väg förbättra möjligheterna till ersättning. Detta arbete har framskridit så långt att det förefaller klart att ersättningsskyddet kommer att avsevärt förbättras. Det är dock inte uteslutet att även med dessa regler det kan inträffa skadefall där ersättningsskyddet blir otillräckligt. Inför denna möjlighet förordar motionärerna att Sverige bör vidta vissa isolerade åtgärder. I beaktande av de väsentliga förbättringar som ett genomförande av 1969 års Brysselkonvention och den internationella oljeskadefonden skulle innebära, är det kollegiets mening att det svenska arbetet i stället bör inriktas på att så snabbt som

möjligt få dessa regler satta i kraft. Det kan ej uteslutas att svenska såraktioner skulle negativt påverka pågående samarbetssträvanden, vilket vore mycket olyckligt. Däremot vill kollegiet instämma i motionärernas mening att Sverige inom ramen för det pågående arbetet bör verka för att den internationella fonden får en tillräcklig storlek. Det synes också rimligt att åtgärder vidtas för att möjliggöra att, när det internationella regelsystemet satts i kraft, detta snabbt får sin motsvarighet i svensk lagstiftning.

Svenska petroleum institutet, med med hänsyn till det långt framskridna internationella arbetet på området avstyrker motionen, anför i anslutning här till.

Såsom också i motionen framhålles har under senare år ett omfattande arbete utförts för att lösa de synnerligen betydelsefulla frågorna om ansvar för oljeskador till sjöss. I samband därmed pågår inom IMCO förberedelser för att skapa en internationell fond för oljeskador.

I motionen föreslås att lagstiftning förberedes i så god tid, att den är färdig omedelbart efter det att den s. k. Brysselkonventionen trätt i kraft. I motionen yrkas vidare att Sverige måtte aktivt verka för att den internationella oljeskadefonden skall få en sådan storlek, att per skada skulle kunna utbetalas 100 miljoner dollars.

Med anledning härav må erinras om de möjligheter till skadestånd, som föreligger genom gällande sjörättsliga ansvarsregler, för vilka redarna svarar. Vidare om det utökade ansvar, som tankfartygsägarna under petroleumindustriens medverkan åtagit sig genom TOVALOP-organisationen. (TOVALOP står för Tanker Owners' Voluntary Agreement concerning Liability for Oil Pollution.) Genom TOVALOP finns fonder å US \$ 10 milj. disponibla för omedelbara åtgärder mot oljeutsläpp från medlemsföretagens fartyg. Fr. o. m. den 1 april 1971 gäller härutöver en överenskommelse mellan samtliga ledande oljeföretag benämnd "CRISTAL" (Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution). Denna överenskommelse, som bifogas,* innebär att — utöver TOVALOP — US \$ 30 milj. vid varje tillfälle kommer att stå till förfogande för bekämpning av oljeskada, i vilken någon av medlemsföretagen är inblandad. Både TOVALOP och CRISTAL är interimsåtgärder i avvaktan på internationella konventioner på området.

När Brysselkonventionen trätt i kraft, kommer redaren att ha ett i praktiken strikt ansvar för oljeskador upp till US \$ 14 milj. per olycka. Därutöver skall den internationella oljeskadefonden supplementärt inträda med betalningsskyldighet till ännu ej fastställt belopp, vilket beräknas bli US \$ 30 milj.

Härutöver kan erinras om att det svenska justitiedepartementet är inkopplat på de långt avancerade IMCO-förberedelserna. Under dessa har bl. a. fondens storlek ingående diskuterats. Olika uppfattningar har framförts. Mot bakgrunden av erfarenheterna från olika håll har dock de ovan angivna beloppen bedömts vara tillräckliga.

Efter Torrey Canyon-olyckan och de ytterst beklagliga explosioner, som inträffat under gång i ballast i tre tankfartyg i 200 000 dwt-klassen, har utomordentliga ansträngningar inriktats på de stora tankfartygens säkerhet. Undersökningarna ger vid handen, att dylika explosioner icke skulle ha inträffat, om fartygen haft full last. För Sveriges del må nämnas att oljeföretagen efter framställning av Sjöfartsverket förklarat sig villiga att verka för att oljelastade fartyg med ett djupgående av mer än 12 m eller eljest med större last av beständiga petroleumprodukter än 50 000

* Här ej bilagd.

ton, som ägs eller befraktas av svenska oljeföretag, skall anlita svensk lots under hela färden genom Östersjöområdet.

Eftersom de svenska farlederna ej tillåter de största tankfartygen att anlöpa svenska hamnar — endast ett fåtal västkusthamnar medger intagning av stora tankfartyg — förefaller det icke vara ett svenskt intresse att öka den internationella fonden utöver vad som fastställts internationellt. All erfarenhet från internationellt samarbete synes tvärtom visa, att säraktioner från enskilda länder endast är ägnade att fördröja och komplicera frågans lösning.

Sammanfattningsvis vill SPI starkt understryka angelägenheten av att de i motionen omtalade frågorna erhåller en tillfredsställande lösning. Interimistiska åtgärder har vidtagits med åberopande av nödvändigheten av omedelbara åtgärder. Vårt land har — churu litet i de stora oljesammanhangen — lämnat ett verksamt stöd åt det internationella samarbetet. Detta leder snabbast till resultat, om säraktioner undgås. Sverige är i ovanligt hög grad beroende av tillförsel av petroleumprodukter, och varje extra kostnadsbelastning på dessa försvårar konkurrensläget för den svenska exportindustrin.

Stockholms handelskammare anser det angeläget att man från svensk sida aktivt verkar för att uppnå snara, ändamålsenliga och effektiva bestämmelser i detta internationella samarbete. I avvaktan på en närmare konkretisering av de regler som kan komma att föreslås beträffande särskilt fonden, synes separata åtgärder från svensk sida ej böra vidtas. Det förberedande arbetet inom landet torde dock enligt Handelskammarens mening kunna bedrivas på ett sådant sätt att det underlättar ett snabbt ikraftträdande av de bestämmelser som kan bli resultatet av det internationella samarbetet.

Handelskammaren anför vidare.

I Bryssel antogs 1969 en konvention — Civil Liability for Oil Pollution Damage — vilken reglerar redares skadeståndsansvar för oljeskador på ett lands kust eller inom dess territorialvatten. Konventionen har ännu ej ratificerats av något land. Motionärerna hemställer att man från svensk sida vidtar vissa angivna åtgärder för att säkerställa att det skydd mot oljeskador som eftersträvas i konventionen snarast kan komma att äga giltighet för svenskt vidkommande.

Enligt Handelskammarens mening är det en synnerligen angelägen uppgift för det internationella samarbetet att såväl preventivt som reparativt söka komma till rätta med de stora risker som oljetransporter på haven utgör. Inte minst den senare tidens händelser på relativt närbelägna farvatten understryker detta.

Betydande framsteg har uppnåtts på det internationella planet i riktning mot ett ökat skydd mot oljeskador. Här kan pekas på de föreslagna ändringarna i 1954 års internationella oljeskyddskonvention, vilka syftar till en skärpning av gällande bestämmelser om förbud mot oljeutsläpp från fartyg. Vidare kan nämnas det IMCO-förslag som siktar till att begränsa storleken på större tankfartygs enskilda tankar för att därigenom begränsa de maximala utsläppen vid katastroffall. Slutligen kan framhållas den nu aktuella 1969 års Brysselkonvention, vilken kommer att fylla en reparativ funktion vid oljeutsläpp. Konventionen innebär att redaren med vissa undantag är strikt ansvarig för oljeskador till sjöss. Vidare föreskrivs att för fartyg som fraktar mer än 2 000 ton olja, redaren är skyldig att ha försäkring eller annan säkerhet som täcker hans skadeståndsansvar. Inom IMCO pågår arbete för att få fram en konvention angående upprättandet av en internationell oljeskadefond,

vilken avses komplettera 1969 års konvention.

Sammantaget innebär de gällande och föreslagna bestämmelserna ett avsevärt förbättrat skydd mot oljeskador. Genom sin utformning kommer vissa av dem att medföra höjda kostnader för redarna och oljeimportörerna och därmed fördyrade oljepriser. Detta är emellertid en effekt som ej kan undvikas och som slutligen måste drabba konsumenten.

Handelskammaren i Göteborg uttalar som sin mening att Sverige bör på allt sätt stödja arbetet på skapandet av en internationell fond samt att verka för att denna ges en större storlek än ursprungligen föreslagna 30 miljoner dollar, att Sverige bör på det nordiska och internationella planet verka för att konventionen snarast ratificeras och även för egen del ratificera densamma, att ett mot konventionens bestämmelser svarande svenskt lagförslag förberedes så att det kan framläggas utan tidsutdräkt samt att Sverige icke vidtar några åtgärder som kan äventyra möjligheterna att snabbt få ett internationellt accepterat resultat på detta område.

Handelskammaren anför vidare bl. a.

I motionen anges att den "tar upp en annan, ofta förbisedd aspekt på skyddet mot oljeskador. Den avser hur tillräckliga försäkringsgarantier etc. skall komma till stånd för att, när olyckan är framme och oljeutsläpp sker, de skadelidande skall få full ersättning."

Handelskammaren vill inledningsvis framhålla att den speciella aspekt på oljeskadeproblematiken som motionen tagit upp, knappast kan sägas ha varit förbisedd här i landet. Tvärtom torde Sverige kunna betecknas som ett av de länder som hårdast drivit på det internationella arbetet på att skapa en effektiv internationell rättsordning på detta område. Som närmare skall beröras i det följande, föreligger risk för att Sveriges möjligheter att fortsätta att göra en effektiv insats i slutfasen av detta arbete avsevärt skulle minska, om Sverige skulle vidtaga unilaterala lagstiftningsåtgärder av det slag som föreslås i motionen.

Det synes också motiverat att — mot bakgrund av de förutsägelser om möjliga omfattningen av kommande oljeutsläpp som göres i motionen — erinra om texten till den rekommendation rörande begränsning av storleken av lasttankar i stora tankfartyg, som antagits av IMCO:s säkerhetskommitté i medio av mars och som skall underställas IMCO:s generalförsamling i oktober i år. Utgångspunkten för texten är att den största hypotetiska mängd olja, som skall kunna släppas ut vid kollision eller strandning, skall vara 30 000 kbm. Det heter i IMCO-texten att konventionslands regering kan förbjuda främmande tankfartyg att anlöpa hamn eller "utsjöterminal" om sådant tankfartyg inte har en tankindelning som överensstämmer med konventionstexten.

Det synes finnas anledning utgå från att IMCO:s "Requirements relating to tank arrangements and to the limitation of tank sizes" kommer att antagas vid generalförsamlingen i oktober i år. Endast en mycket liten brädel av de stora tankfartyg som anlöper svensk hamn för svensk flagg. Med tanke på Sveriges intressen som kuststat att nedbringa riskerna för stora oljeutsläpp i svenska farvatten, synes det angeläget att Sverige utnyttjar möjligheten att så snart ske kan begränsa rätten att angöra svensk hamn till fartyg som uppfyller de krav som uppställts av IMCO.

Om så skulle ske, synes resultatet bl. a. bli att det föreliggande förslaget till konvention om "Civil Liability for Oil Pollution Damage" tillsammans med den tilltänkta internationella fonden kommer att erbjuda ett tillräckligt skydd för de enskilda intressen som kan lida skada

vid ett oljeutsläpp av sannolik omfattning. Därjämte torde tillgängliga belopp förslå för att bestrida statens och berörda strandkommuners kostnader för oljeskadebekämpningen i alla troliga fall.

Man kan dock icke helt utesluta att det i något sällsynt katastroffall så icke skulle vara förhållandet. Enligt Handelskammarens mening bör och får denna, som mycket avlägsen bedömda risk, icke föranleda att svensk lagstiftning därför ges en speciell utformning som riskerar att äventyra den internationella enighet om "normalsystemet" som är nödvändig om det skall fås att fungera tillfredsställande. Det synes Handelskammaren vara riktigast att – om mot förmodan det någon gång skulle inträffa att det internationellt accepterade systemet icke ger staten och berörda kommuner full ersättning för erlagda kostnader – felande belopp anvisas av statsmedel enligt grunder som för det särskilda fallet fastställas av Kungl. Maj:t och Riksdagen. För en sådan lösning talar även det faktum att man härigenom undviker att belasta den inhemska oljekonsumtionen med en extra kostnad för uppbyggande av ett skydd som sannolikt aldrig kommer att behövas.

Arbetet på att skapa ett internationellt system för garantier för ersättning vid oljeutsläpp har fortskridit långt och befinner sig nu i ett känsligt skede. Enligt planerna skall den i november 1969 i Brüssel antagna konventionen kompletteras med en internationell fond. En internationell konferens syftande till att skapa en dylik fond skall enligt planerna hållas i Brüssel i december detta år. Tanken på en dylik fond synes ha vunnit sådan terräng att det bedöms sannolikt att ett principbeslut därom kan fattas redan i år. Efter ett sådant beslut kan ratificeringar av konventionen väntas komma relativt snabbt. Då Sverige – som tidigare nämnts – varit en av de främsta och effektivaste pådrivarna när det gäller detta internationella arbete och därför synes få en nyckelroll vid Brüssel-konferensen om fonden, torde det vara mycket olämpligt att nu genom åtgärder av det slag som föreslås i motionen demonstrera en svensk särinställning till detta internationella arbete. Detta skulle innebära att Sverige riskerar att sätta möjligheterna att få en bred internationell enighet på spel.

Skånes handelskammare, som föreslår att motionen i varje fall för närvarande inte föranleder någon åtgärd, anför.

Motionen behandlar otvivelaktigt ett för det moderna samhället och medborgarna mycket betydelsefullt problem. Föreningen genom oljor har de senaste åren stått i centrum för miljövårdsdebatten och ägnats stor uppmärksamhet av statsmakterna världen över. Icke minst ersättningsfrågorna har därvid spelat en betydande roll och allvarliga försök har gjorts att genom samfälliga internationella åtgärder komma till rätta med hithörande spörsmål. Inte minst har de nordiska ländernas regeringar visat stort intresse för frågan.

Att de nuvarande ersättningsreglerna, på vilka motionen främst tager sikte, är otillräckliga, vill Handelskammaren gärna vitsorda men frågans lösning kan enligt Handelskammarens mening näppeligen åstadkommas annat än på det internationella planet. I ett interpellationssvar i Nordiska rådet så sent som den 15 februari 1971 lämnade statsrådet Carl Lidbom en utförlig redogörelse för hur frågan där ligger till. Av interpellationssvaret framgår att de nordiska regeringarna överväger en ratifikation av 1969 års ändringar i 1954 års internationella oljeskyddskonvention samt att i samband därmed kommer att vidtaga erforderliga lagstiftningsåtgärder och att åstadkomma en förbättrad kontroll av lagbestämmelsernas efterlevnad. Vidare redogöres i interpellationssvaret närmare för såväl

tillkomsten av 1969 års Brysselkonvention om skadeståndsansvar för oljeskador, vilken emellertid hittills icke ratificerats av någon stat, som det inom IMCO pågående arbetet på ett utarbetande av en konvention angående upprättande av en internationell oljeskadefond, som är avsedd att komplettera 1969 års förstnämnda konvention. Enligt ett föreliggande förslag, som diskuteras inom IMCO, skulle sålunda en sådan fond ha till uppgift att betala ersättning för oljeskador i den utsträckning då redarens ansvar inte räcker till för att ersätta uppkomna skador. Avsikten vore att ett förslag till konventionstext skulle behandlas vid en diplomatisk sjörättskonferens i december 1971. Det vill förefalla Handelskammaren som om i förhållande till nuläget betydande framsteg här vore att förvänta. Icke minst tillkomsten av oljeskadefonden skulle föra ersättningsfrågan avsevärt framåt. Såvitt Handelskammaren har sig bekant har fondens storlek ännu icke slutgiltigt fixerats.

Slutförandet av de pågående internationella samarbetssträvandena bör enligt Handelskammarens mening i vart fall avvaktas innan interna svenska lösningar överväges. Enligt Handelskammarens mening bör f. n. från svensk sida undvikas säranktioner, som går längre än vad på det internationella planet överväges, då risken eljest kan vara att de pågående samarbetssträvandena äventyras och ratifikationen av 1969 års Brysselkonvention fördröjes.

Att införa en svensk lagstiftning av i motionen föreslagen innebörd vore enligt Handelskammarens mening av flera skäl mindre välbetänkt. Införandet av speciella svenska försäkringskrav för fartyg med oljelaster anlöpande svensk hamn skulle innebära att dylika laster till Sverige komme i särklass beträffande försäkringspremier och frakter. Vårt konkurrensläge i förhållande till utlandet skulle försämrats. Genomförandet av den föreslagna lagstiftningen skulle dessutom sannolikt nödvändiggöra en svensk uppsägning av 1954 års redareansvarskonvention. Detta skulle i sin tur kunna resultera i att de i nämnda konvention stipulerade begränsningarna i ansvaret för oljeskador icke längre komme att gälla för svenska fartyg samt att dessa i stället kunde komma att i främmande länder drabbas av krav på obegränsat skadeståndsansvar. Detta vore uppenbarligen icke ett svenskt intresse.

Sjöfartsverket (13.4.1971)

Sjöfartsverket delar motionärernas uppfattning om angelägenheten av att konventionen om skadeståndsansvar vid oljeutsläpp från fartyg snarast ratificeras av Sverige och att förberedelser vidtages för utfärdande av på konventionen grundad svensk lagstiftning så snart konventionen trätt i kraft. Däremot anser sjöfartsverket att med frågan om eventuella svenska åtgärder i händelse de internationella diskussionerna om en internationell oljeskadefond inte leder till ett ur svensk synpunkt önskvärt resultat tills vidare bör anstå.

Kungl. försäkringsinspektionen (23.4.1971)

Försäkringsinspektionen framhåller, att, innan de avsedda fortsatta internationella förhandlingarna i berört ärende ägt rum, inspektionen inte vill förorda att några separata svenska lagstiftningsåtgärder vidtas utöver det förberedande arbete med anledning av den antagna konventionen,

vilket inspektionen utgår från redan pågår hos ansvariga instanser. I anslutning härtill anför inspektionen.

Inspektionen har den 28 september 1970 avgett remissyttrande till chefen för kommunikationsdepartementet över bl. a. den i Bryssel i november 1969 antagna konventionen om civilt skadeståndsansvar vid oljeskada. I detta remissyttrande anförde inspektionen vad avser nämnda konvention bl. a. som sin mening att man från svensk sida bör ge sin anslutning till den lösning frågan om civilt skadeståndsansvar vid oljeskada erhållit i konventionen. Vidare anfördes att de föreslagna ansvarighetsreglerna synes ägnade att -- inom ramen för stipulerade maximiregler -- tillförsäkra skadelidande adekvat kompensation, förutsatt att den ansvarige redaren har möjlighet att genom försäkring eller eljest uppfylla de skadekrav som konventionen ställer. Inspektionen påpekade även att det väl inte helt är uteslutet att viss brist i försäkringsmarknadens möjligheter att lämna försäkringstäckning framdeles kan uppkomma. Med hänsyn härtill anförde inspektionen att behovet av andra garantier för ersättningar till skadelidande utöver de gränser som konventionen utstakar synes mycket angeläget, varför den på Brysselkonferensen antagna resolutionen om upprättande av en internationell fond för oljeskador synes vara av stor betydelse.

Motionärerna anser det angeläget att regeringen snarast framlägger förslag till en mot konventionens försäkringskrav svarande inhemsk lagstiftning. Från formell synpunkt må påpekas att konventionen inte föreskriver obligatorisk försäkring som uteslutande alternativ för finansiell säkerhet. Att konventionen ännu inte ratificerats beror enligt motionen på att man avvaktar de internationella förhandlingar som avses äga rum i december 1971 i avsikt att skapa en internationell fond för ersättning för skador som överstiger redarens ansvarighet.

Inspektionen anser i enlighet med ovan refererat tidigare ställningstagande det vara önskvärt att söka i första hand eftersträva en internationell lösning av ifrågavarande problem. Därvid är det väsentligt att om möjligt såväl en bred internationell anslutning som en god total ersättningskapacitet för inträffade skador kan åstadkommas. Vad beträffar den i detta sammanhang diskuterade internationella fondens storlek är det otvivelaktigt i och för sig behövt och värdefullt om anslutning kan nås för ett belopp som möjliggör utbetalning om 100 miljoner dollar per skada. Det är emellertid enligt inspektionens mening inte utan värde även om en bredare internationell anslutning av olika skäl kan komma att vinnas endast för en något mindre fond. Man torde möjligen kunna befara att de fortsatta internationella förhandlingarna kan komma att försvåras om de föregrips av separata nationella åtgärder och uppställande av minimikrav på fondstorlek som måhända kan komma att av vissa parter uppfattas som alltför långtgående f. n.

Svenska försäkringsbolags riksförbund (5.5.1971)

Riksförbundet, som samrätt med Sjöassuradörernas Förening och de försäkringsföretag vilka i Sverige bedriver s. k. protection and indemnity-försäkring (AB Indemnitas, Assuranceforeningen Skuld och Sveriges Angfartygs Assurans Förening), anför följande.

Motionen tar fasta på frågan hur "tillräckliga försäkringsgarantier etc. skall kunna komma till stånd för att, när olyckan är framme och oljeutsläpp sker, de skadelidande skall få full ersättning".

Frågorna om ansvaret för skador till följd av oljeutsläpp från fartyg och om hur och från vem kompensation skall ges till den som åsamkats skador eller kostnader härigenom rymmer flera komplicerade aspekter. Sålunda synes bedömningsgrunderna bero på om utsläppet skett oavsiktligt från ett oskadat fartyg, medvetet från ett oskadat fartyg eller om det inträffat efter det att fartyget skadats genom kollision, grundstötning etc. Motionärernas förslag inriktas, såvitt kan bedömas, på en lösning endast av den sistnämnda typen av problem.

Motionärerna refererar till den ansvarskonvention som antogs i Bryssel i november 1969 och påpekar att denna ännu inte ratificerats av någon stat. Om denna konvention är att säga att den icke presenterar någon fullständig lösning av oljeansvarsproblemet. Den ger sålunda, vilket motionärerna också påpekar, inte garantier för en adekvat kompensation åt dem som genom en olyckshändelse till sjöss drabbats av skada.

Det kan i detta sammanhang erinras om att det i Bryssel 1969 från bl. a. svenskt håll hävdades att ansvaret för oljeskador såsom en industririsk principiellt torde knytas till ägaren av det farliga godset, oljan, och icke till den som åtagit sig transporten av varan. Dessa synpunkter vann emellertid inte beaktande under konventionsarbetet.

I konventionen har man lagt ansvaret för oljeskador på redaren. Därför har man tvingats att samtidigt i konventionen fastställa ett tak för detta ansvar, ett tak som svarar mot kapaciteten på den internationella marknaden för ansvarsförsäkring (protection and indemnity). Vid fastställandet av detta maximibelopp har man bl. a. behövt ta hänsyn till att ansvaret för oljeskador försäkringsmässigt måste adderas såväl till redarens ansvar för andra typer av sak- och personskador, uppkomna t. ex. i samband med en kollision, som till de förluster eller skador som kan uppkomma på fartyget och dess last.

Att konventionen ännu inte ratificerats får, som motionärerna framhåller, ses mot bakgrunden av att ett internationellt möte angående en oljeskadefond skall hållas i IMCO:s regi i december 1971 och att man velat avvakta resultatet av dessa överläggningar. En resolution om en sådan fond kopplades som en integrerande del till resultatet av Bryssel-mötet 1969, sedan förslag härom framställts från skandinaviskt håll. Bakgrunden här till var konventionens otillräcklighet och de bristande möjligheterna att tillämpa den kommersiellt.

Syftet med en internationell fond är dubbelt. Dels skall den komplettera och utöka konventionens garantier beträffande ekonomiskt skydd för skadelidande, dels skall den rent tekniskt överflytta en del av redarens förpliktelser till lastägaren. Tanken är att fonden skall finansieras av oljeindustrin. Därigenom realiserar, i varje fall delvis, principen att ägaren av en såsom farlig betraktad vara bör bära de ekonomiska konsekvenserna av de skador som denna vara kan åsamka.

De förhandsinformationer som lämnats visar att det finns en tämligen allmän uppslutning kring tanken på en fond. Det synes vara realistiskt att tro att ett principbeslut på bred basis kan fattas i slutet av detta år. Därmed öppnas möjligheterna för en omgående ratificering av både 1969 års oljeansvarskonvention och den samtidigt antagna offentligrättsliga konventionen rörande ingripande på öppna havet vid olyckor som kan föranleda oljeskada. Det är ur olika synpunkter en fördel att en sådan "paketlösning" kan åstadkommas.

Det är riksförbundets uppfattning att förslag om intern svensk lagstiftning rörande ansvar för oljeskada, försäkringsgarantier m. m. icke bör framläggas för riksdagen, förrän definitiv överenskommelse om en internationell oljefond föreligger. Ett alltför tidigt handlande skulle utan tvivel vara ägnat att försvåra och, om även andra länder gick in på samma

linje, omintetgöra det redan långt komna arbetet med att skapa sådana enhetliga internationella normer som i dagens läge framstår såsom oundgängliga. Å andra sidan synes det ur flera synpunkter lämpligt att ett svenskt lagförslag, baserat på 1969 års konvention, förberedes i så god tid att riksdagsbeslut kan fattas så snart de erforderliga förutsättningarna föreligger. Det bör även erinras om den av de ledande oljebolagen år 1969 frivilligt bildade försäkringsformen, kallad TOVALOP, vilken från den 1 april 1972 kompletteras och utökas genom det s. k. CRISTAL-avtalet. Genom dessa frivilliga projekt, som hittills torde omfatta ca 80 % av de globala oljetransporterna, lämnas f. n. ett skydd med upp till 30 milj. dollar vid varje oljeskada. Då en internationell oljefond trätt i funktion, förlorar såväl TOVALOP som CRISTAL sin betydelse och torde då komma att upphävas. Existensen av dessa avtal torde emellertid kunna bidra till att minska de farhågor som kan vara förenade med ytterligare någon kortare tids avbidan på det internationella arbetets slutförande, innan ett svenskt lagförslag föres fram.

I det föregående har riksförbundet mot bakgrunden av det internationella konventionsarbetet behandlat den principiella huvudfråga som knyter an till de i motionen framförda förslagen. Riksförbundet övergår här efter till att diskutera motionärernas olika delförslag.

I motionens kläm hemställs i första att-satsen "att förslag framställs snarast att tankfartyg med större oljelast än 2 000 ton som anlöper svensk hamn skall ha en mot oljeskador obligatorisk försäkring som omfattar det nu och i framtiden gällande begränsningsbeloppet". I motionstexten framföres att det är angeläget "att svenska bestämmelser om obligatorisk försäkring träder i kraft omgående". Detta kan tyda på att motionärerna önskar att ett förslag om obligatorisk försäkring bör framläggas för riksdagen redan före ratificeringen av 1969 års konvention och Sveriges anslutning till förslaget om en internationell fond. En sådan eventuell dellagstiftning är enligt riksförbundets mening knappast motiverad. Den skulle dessutom, som riksförbundet tidigare antytt, kunna komplicera en senare anpassning till en internationell lagstiftning på bred bas.

Det omotiverade i en separat lagstiftning understrykes av det förhållandet att fartyg av den storlek varom här är fråga endast i ytterst sällsynta fall saknar gällande ansvarsförsäkring (P&I-försäkring). Ur den formella synpunkten kan dessutom tilläggas att 1969 års konvention förutom försäkring även godtar annan finansiell säkerhet, t. ex. bankgaranti.

I andra att-satsen hemställs "att förslag framlägges snarast om mot ovan nämnda konventions bestämmelser svarande lagstiftning, som skall träda i kraft omedelbart efter konventionens giltighet och ratificering". Enligt riksförbundets mening bör ett sådant förslag icke framläggas, förrän tidigast då överenskommelse träffats om en internationell fond. Som tidigare framhållits, bör lagförslaget förberedas i god tid så att något dröjsmål icke behöver uppstå med dess framläggande.

I tredje att-satsen hemställs "att Sverige aktivt verkar för att ovan nämnda internationella fond får en storlek och utbetalningsmöjlighet per skada om minst 100 miljoner dollar". I och för sig delar riksförbundet motionärernas uppfattning att man bör sträva efter en fond med högre kapacitet än de 30 miljoner dollar, som varit utgångspunkten för diskussionerna. Ett slutförslag om ett lägre belopp än 100 miljoner dollar bör dock på intet sätt få hindra Sverige från att ansluta sig till överenskommelsen om en fond.

I fjärde att-satsen hemställs "att, om fonden visar sig få otillräcklig omfattning, en utredning omgående tillsättes med uppgift att föreslå hur Sverige genom egen lagstiftning skall kunna skapa rimligare ersättnings-

villkor vid oljeskador från större tankfartyg som anlöper svensk hamn". Enligt vad som framhålles tidigare i motionen "bör därvid övervägas om inte Sverige, som ett speciellt extra försäkringskrav, bör besluta att fartyg med minst 2 000 ton oljelast, som anlöper svensk hamn, skall ha en totalförsäkring om förlagsvis 1 000 kr. per ton oljelast utan något tak för den totala summan".

Riksförbundet vill till detta först göra den kommentaren att det synes mycket svårt att utan vidare fastslå vilken omfattning av fonden som i det enskilda fallet skall anses vara tillräcklig. Emellertid finns det i detta sammanhang anledning att hänvisa till hur ungefär motsvarande problem lösts i den svenska atomansvarighetslagen av 1968. Enligt denna träder svenska staten in med en supplerande ersättning i katastrofsituationer, om det i lagen stipulerade ansvarsbeloppet inte förslår till full ersättning. F. n. gäller härvidlag att sådan kompensation av statsmedel skall utgå enligt grunder som i varje särskilt fall fastställts av Kungl. Maj:t och riksdagen. Ett liknande system synes kunna övervägas även för att möta konsekvenserna av en oljekatastrof, för vilken full täckning ej går att erhålla genom försäkringen och fonden.

Vad beträffar förslaget att varje större tankfartyg skall ha en obligatorisk försäkring utan beloppstak vill riksförbundet erinra om vad som tidigare sagts, nämligen att den internationella försäkringsmarknaden har en bestämd gräns för sin kapacitet. Denna gräns, som är uttryckt i 1969 års konvention, ligger vid 14,4 milj. dollar.

Riksförbundet nämnde inledningsvis att ansvars- och ersättningsfrågorna i samband med oljeskada rymmer många komplicerade aspekter. En fråga som är intressant ur bl. a. försäkringssynpunkt sammanhänger med att ersättningen ur fonden enligt uppgift är tänkt att utgå direkt till den drabbade strandstaten till täckande av dess s. k. clean up costs. Riksförbundet förutsätter att den kommande svenska lagstiftningen tillser att den enskildes dokumenterade anspråk på ersättning härvid icke får stå tillbaka för statens eget behov av medel ur fonden.

Ansvarsfrågorna och de därmed sammanhängande försäkringsfrågorna utgör en väsentlig del av problematiken kring oljeskyddet. Det är dock riksförbundets uppfattning att samhällets insatser primärt bör sikta till att förhindra oljeskadors uppkomst och vidare att, om skada trots allt inträffar, effektivt, snabbt och med ianspråktagande av all tillgänglig sakkunskap begränsa dess omfattning. Den internationella oljeskadefonden har härvidlag med utnyttjande av den internationella försäkringsmarknadens erfarenheter och resurser i samband med skaderegleringar en viktig uppgift att fylla.

Sveriges redareförening (27.4.1971)

Se Redareföreningens yttrande över motionerna 1971:504, 1971:988 och 1971:1038.

Bilaga 4

Yttranden över motionerna 1971:504, 1971:988 och 1971:1038

Statens naturvårdsverk (21.4.1971)

Naturvårdsverket anför beträffande *bekämpning av oljeutsläpp* följande.

Dispergering (emulgering) av löskommen olja innebär att föroreningen stannar kvar i vattnet i finfördelad form. Det är därför en ur vattenvårds-synpunkt mindre tilltalande bekämpningsmetod. Skadeverkningar från dispergeringsmedel och dispergerad olja har konstaterats i tidvattenzonen i samband med "Torrey-Canyon"-olyckan vid engelska kanalen 1967. Då användes emellertid stora mängder dispergeringsmedel för bekämpning av ilandfluten olja. Däremot har hittills inga direkta skadeverkningar kunnat påvisas när olja dispergerats ute till havs, men frågan är föremål för närmare undersökningar i bl. a. USA.

Det kan också tilläggas att det under de senaste åren kommit dispergeringsmedel i marknaden som är betydligt mindre giftiga än tidigare. Den produkt kustbevakningen f. n. använder torde i giftighet närmast vara jämförbar med ett syntetiskt diskmedel.

Självfallet är grundprincipen vid all oljeskadebekämpning att samla upp och ta hand om den löskomna oljan. I praktiken ställer det sig dock många gånger omöjligt att framför allt till havs och under ogynnsam väderlek samla upp utrunnen olja, då denna kan ha brett ut sig över mycket stora områden i tunna skikt. Under sådana omständigheter har man att välja mellan att bekämpa oljan med dispergeringsmedel eller att inte vidta några åtgärder alls. Många forskare är av den uppfattningen att skadeverkningarna blir minst om oljan kan bekämpas till sjöss. Det bör även framhållas att olja som kommit lös på vattnet i mer eller mindre grad finfördelas genom vågrörelsernas inverkan, dvs. dispergeras spontant utan hjälp av kemikalier. Detta är en av anledningarna till att kringdrivande oljebälten kan lösas upp och försvinna av sig själva.

I känsliga vattenområden såsom inlandsvatten och skärgårdar bör däremot dispergeringsmetoden helt undvikas. I sådana skyddade vattenområden är också möjligheterna större att på mekanisk väg ta hand om oljan.

Frågan om restriktioner beträffande användningen av dispergeringsmetoden har diskuterats inom naturvårdsverket. Något totalt förbud anses dock för verkets del f. n. inte aktuellt.

Verket har i samråd med berörda parter påbörjat en utredning med syfte att lägga fram förslag i fråga om forskning på oljeskyddsområdet. I utredningen kommer bland annat behovet av forskning rörande oljeför-oreningars betecende och nedbrytning i den marina miljön att beaktas.

Vad gäller *oljeskyddsavgift och oljeskadefond* anför naturvårdsverket bl. a.

Riksrevisionsverket lade 1968 fram ett förslag till en oljeskadefond, finansierad genom avgiftsbeläggning (under ett år) av eldningsolja. Naturvårdsverket anslöt sig i sitt yttrande över förslaget till tanken på en oljeskadefond och hade ingen erinran mot sättet att finansiera den. Verket fann dock fondens storlek väl knapp. Riksrevisionsverkets förslag har därefter överlämnats till räddningstjänstutredningen som arbetar med frågan om oljeskyddsberedskapen i stort.

Naturvårdsverket vill i detta sammanhang endast understryka vikten av att erforderliga medel ställs till förfogande för oljeskyddsberedskapen. Beträffande finansieringen anser verket oljeskadeskyddet vara ett av de områden där en avgiftsfinansiering kan vara lämplig. Det synes också rimligt att kostnaderna belastar förbrukarna av oljan. Verket ansluter sig således liksom tidigare i princip till förslaget om en avgiftsfinansierad oljeskyddsfond. Det kan dock finnas skäl att avvakta räddningstjänstutredningens resultat innan slutlig ställning tas till utformningen av ett sådant system.

Kungl. generaltullstyrelsen

Generaltullstyrelsen anför

Ang. bekämpning av oljeutsläpp (28.4.1971)

Motionärerna har som exempel på skadlig inverkan på marina organismer anfört oljeutsläppet utanför West Falmouth den 16 sept. 1969 och i samband härmed vidtagna bekämpningsåtgärder.

Enligt de undersökningar som utförts främst genom Woods Hole Oceanographic Institution under ledning av Dr M. Blumer över vilka rapporter erhållits och studerats inom generaltullstyrelsen förtjänar följande framhållas beträffande händelseförlopp och skadeverkningar.

1) Den löskomna oljeprodukten utgjordes av en högaromatisk dieselolja (icke råolja som anges i motionen). Denna oljeprodukt har extremt hög giftighetsgrad.

2) Oljeutsläppet inträffade omedelbart utanför West Falmouth Harbor och fördes av rådande kraftiga vind och sjö dels mot ett strandområde norr om olycksplatsen, dels in i den grunda vattenbassäng som Falmouth Harbor utgör.

3) Vid tillfället användes dispergeringsmedel (Colloid 88) endast i mycket begränsad omfattning och mycket lokalt, icke i Falmouth Harbor utan endast inom den mot öppna havet vättande strandzonen. Av såväl Dr Blumer som andra forskare som närmare studerat händelsen (bl. a. Dr D. Straughan, Los Angeles) betecknas densamma som en "non-dispersant operation".

4) Såsom bestyrkes i bif. brev från Dr Blumer* är skadorna i West Falmouth i sin helhet förorsakade av den löskomna dieseloljan.

Det förhållandet att bottenvegetationen skadats i så stor omfattning som här skett torde kunna förklaras av att oljan i den instängda hamnbassängen och det grunda vattnet av den flera dagar varande sydvästliga stormen pressats ned mot botten på ett sätt som inte normalt sker på en öppen kust. Enligt en brittisk, internationellt känd oljeskyddsexpert (Dr R. Beynon, London) skulle skadorna ha blivit mindre om oljeutsläppet dispergerats eller i varje fall besprutats med dispergeringsmedel varigenom oljan mist sin kletighet. Vid den vindkantring 180° som inträffade ett par dagar senare är det sannolikt att sålunda behandlad olja helt eller delvis hade förts ut i havet.

Styrelsen har med denna redogörelse velat påvisa att West Falmouth-fallet inte är något exempel på skadeverkningar till följd av användning av dispergeringsmedel snarare ett exempel på motsatsen.

Beträffande vad som i övrigt anförts i motionen om giftighet hos olja och dispergeringsmedel samt om de kemiska och biologiska processerna härvid vill styrelsen här begränsa sig till följande synpunkter.

Något vetenskapligt stöd för påstådda skadliga sekundäreffekter vid

* Här ej bilagt.

användning av dispergeringsmetoden på öppet vatten torde icke kunna förebringas. De invändningar som från vissa håll rests mot användning av dispergerings(emulgerings)medel gäller, i den mån de grundar sig på verkliga fältundersökningar, insättande av okontrollerade mängder och koncentrationer härav i strandzonen. När det gäller dispergeringsmetodens användning till sjöss har hittills utförda fältundersökningar såvitt framgår av den internationella litteraturen på området samt offentliggjorda rapporter etc. gett för metoden positiva resultat.

Vad gäller de amerikanska och kanadensiska bestämmelserna rörande användning av dispergeringsmedel vill styrelsen framhålla att uppgiften om att dessa skulle ha förbjudits i Canada är felaktig. Att bestämmelserna är relativt restriktiva sammanhänger med att desamma främst riktar sig till privata företag m. fl., medan den statliga tillsynsmyndigheten (i USA US Coast Guard) har frihet att efter eget bedömande använda dispergering t. ex. för att undvika eller begränsa skador på sjöfågel och värdefulla strandområden eller då insättande av dispergeringsmedel bedöms minska riskerna för oljebränder, allvarliga personskador etc. De anvisningar som gäller inom den svenska kustbevakningen är annorlunda formulerade men företeer till sin innebörd stora likheter med de amerikanska och kanadensiska reglerna.

Motionärerna har gett uttryck för att i vårt land dispergeringsmetoden skulle vara den förhärskande vid bekämpning av oljeutsläpp till sjöss. Så är emellertid inte förhållandet. Av 359 oljeutsläpp som av tullverkets kustbevakning registrerades under 1970 i kustfarvatten eller i öppna sjön bekämpades 51 st. Vid mer än två tredjedelar av dessa tillfällen användes mekaniska bekämpningsmedel eller absorberingsmedel, i vissa fall båda. Endast i 18 fall bekämpades till sjöss löskommen olja med dispergeringsmedel. Det medel som härvid mest kommit till användning (Corexit 7664) har en extremt låg giftighet, sprids vattenblandat och ger en ytterst låg koncentration i den vattenkolumn där oljan bekämpas.

De medel och metoder som i Sverige används och avses att användas till sjöss och i kustvattnen, dvs. inom de områden för vilka tullverket har ansvaret, bör anpassas dels till den tekniska utvecklingens möjligheter, dels till den aktuella situationen vid de oljeutsläpp som skall bekämpas, dels till vad den svenska och internationella forskningen har frambringat rörande ev. sekundäreffekter hos vissa bekämpningsmedel. Målsättningen för oljeskyddsberedskapen bör vara att så mycket som möjligt begränsa skadorna av löskommen olja sett från en miljöbetonad helhetssyn, varvid dispergeringsmetoden åtminstone för närvarande får ses som ett både lämpligt och nödvändigt komplement till andra tillgängliga, internationellt använda bekämpningsmetoder.

Ang. införande av en särskild oljeskyddsavgift samt inrättande av en oljeskadefond (1.11.1971)

Sedan styrelsen till civildepartementet yttrat sig över räddningstjänstutredningen (bifogas)* anför styrelsen följande.

Styrelsen delar motionärernas uppfattning att det är skäligt att samhällets kostnader för oljeskyddsberedskap, oljebekämpning och i viss utsträckning även sanering bärs av oljebranschen.

Ifråga om finansieringssättet har styrelsen biträtt räddningstjänstutredningens förslag, som innebär att kostnaderna för hållande av erforderlig beredskap samt kostnaderna för sådana bekämpnings- och saneringsinsat-

* Här ej bilagt.

ser som inte enligt gällande rättsregler kan täckas av den skadevällande parten täcks genom en höjning av den allmänna energiskatten för oljor. De medel som härigenom inflyter förutsättes tillföras driftbudgetens inkomstsida på samma sätt som övriga skatter, varvid förenämnda kostnader täcks med de anslag som ställs till vederbörande tillsynsmyndighets förfogande.

Såvitt avser tullverkets behov av medel för den av räddningstjänstutredningen föreslagna beredskapsorganisationen för oljebekämpning till sjöss, i kustvattnen samt i Mälaren och Vänern har de årliga drifts- och underhållskostnaderna för planerad, för oljebekämpning särskilt anskaffad materiel beräknats att efter genomförd organisation uppgå till ca 4,3 milj. kr. Härtill skall läggas ett belopp om ca 1 milj. kr. motsvarande de genomsnittliga årliga ränte- och avskrivningskostnaderna för utrustning och bekämpningsmedel.

Därest full kostnadstäckning skall erhållas för ifrågavarande beredskapsorganisation och därtill hörande löpande verksamhet bör vidare inräknas särkostnaderna för personal m. m. för oljebekämpning, vilka kostnader kan beräknas till minst 2 milj. kr. per år exkl. kostnaderna för en kustposter i Vänern. Den totala kostnaden för oljeskyddsberedskapen till sjöss (utom hamnar) kan således efter genomförd organisation beräknas uppgå till minst 7,3 milj. kr. per år.

Till nyssnämnda belopp kommer kostnader för sådan rekognosering och bekämpning m. m. av oljeutsläpp, för vilken ersättning inte kan erhållas regressvägen. Dessa kostnader kan uppskattas till ett par milj. kr. om året. Det ligger i sakens natur att en dylik uppskattning är osäker och att kostnaderna självfallet kan påverkas i hög grad av en enstaka allvarlig olycka, särskilt om ersättningskyldigheten i enlighet med utredningens förslag begränsas till kostnader som uppstått till följd av culpösa handlingar.

Statsverkets kostnader för beredskap för och genomförande av oljebekämpning till sjöss och i kustvattnen bör således beräknas till ett högre belopp än det räddningstjänstutredningen räknat med.

Kungl. kommerskollegium (28.4.1971)

I ett gemensamt utlåtande över förenämnda motioner anför kollegiet följande.

De av motionärerna behandlade frågorna är ingalunda nya. Sålunda får kollegiet erinra om det av oljeskyddsutredningen i juni 1965 avlämnade betänkandet "Beredskap mot oljeskador" (SOU 1965:45). Utredningen föreslog att en särskild lag om åtgärder mot olja som kommit lös skulle skapas. Enligt detta lagförslag skulle huvudansvaret för vidtagandet av de åtgärder som krävs för att förebygga eller begränsa skadeverkningarna av löskommen olja läggas på vederbörande kommun. Utredningens förslag innebär vidare att kostnaden för den beredskap som krävdes skulle vila på kommunerna samt att dessa också i första hand skulle stå för de särskilda utgifter som vore förbundna med ingripanden i anledning av att olja kommit lös. Utredningen ansåg dock att det kunde vara skäligt att statsverket i katastrofsituationer biträdde med ekonomisk hjälp i den utsträckning omständigheterna påkallade. Utredningens förslag har hittills inte lett till lagstiftningsåtgärder.

Vidare uppdrog Kungl. Maj:t i maj 1967 åt riksrevisionsverket att komplettera oljeskyddsutredningens undersökningar av kostnaderna för ingripanden mot oljeskador samt att utreda förutsättningarna för att utan

en vidlyftig administration finansiera ingripanden mot oljeskador genom särskilda avgifter och utarbeta förslag till ett sådant finansieringsalternativ, varvid också skulle undersökas om en av utredningen föreslagen återkravs rätt för kommunerna kunde förenas med en sådan finansieringsform. I juni 1968 framlade riksrevisionsverket i skrivelse till Kungl. Maj:t ett förslag till lösning av finansieringsfrågan och därmed sammanhängande spørsmål.

Verket fann det motiverat att säkerställa beredskapen för framtiden genom någon form av kapitalbildning för finansiering av kostnaderna, byggd på ett avgiftssystem. Under förutsättning att ett sådant system skulle komma att införas, fann sig verket böra föreslå i huvudsak följande.

att genom ett enda årsuttag en räntebärande fond tillskapas genom särskild avgift (0,50 kr./m³) på eldnings- och motorbrännoljor, *att* som komplement till fonden en rörlig kredit om högst 10 milj. kr. ställes till förfogande hos riksgäldskontoret, *att* fondens medel liksom den rörliga krediten disponeras av en styrelse, bestående av representanter för statliga och kommunala intressen samt oljebranschen, *att* tillgängliga medel i första hand skall disponeras för förebyggande och begränsande åtgärder samt för anskaffning av viss beredskapsmaterial, styrelsen dock obetaget att besluta om fondmedlens användande för saneringsåtgärder, forskning och andra förebyggande åtgärder inom förevarande område, *samt att* avgiften skall uttagas genom kontrollstyrelsens försorg och förvaltas av statskontorets fondbyrå.

Riksrevisionsverkets förslag -- som nära ansluter till de i motionerna nr 504 och 1038 gjorda framställningarna -- har ännu inte prövats av statsmakterna.

Anledningen till att varken oljeskyddsutredningens eller riksrevisionsverkets förslag behandlats i sak är uppenbarligen att räddningstjänstutredningen -- som i december 1965 tillkallades med uppdrag att utreda frågan om åtgärder till främjande av räddningsberedskapen vid olyckstillfällen och vilken två år senare genom tilläggsdirektiv fick sitt uppdrag utvidgat att omfatta beredskap mot oljeskador -- ännu inte avslutat sitt arbete. Av tilläggsdirektiven framgår dels att utredningen skulle beakta de av oljeskyddsutredningen framlagda förslagen och vad som framkommit i remissyttrandena över dessa och dels att det sedermera fick övervägas i vad mån riksrevisionsverkets då ännu inte framlagda förslag skulle kunna läggas till grund för lösningen av finansieringsfrågor inom olika delar av räddningstjänsten, dock att räddningstjänstutredningen skulle vara oförhindrad att även i detta hänseende pröva och föreslå skilda lösningar för olika typer av katastrofer och olyckshändelser.

Enligt vad kollegiet under hand erfarit väntas räddningstjänstutredningen framlägga sina förslag under maj 1971.

På grund av vad sålunda anförts anser kollegiet att motionerna nr 504 och 1038 inte nu bör föranleda någon riksdagens åtgärd. Resultatet av räddningstjänstutredningens arbete och den Kungl. Maj:ts prövning av hithörande frågor som därefter måste ske bör avvaktas.

Vad slutligen angår motion nr 988 får kollegiet framhålla att kollegiet här saknar den erfarenhet och sakkunskap som fordras för att kollegiet skall kunna yttra sig i saken. Uppenbart är emellertid att den av motionärerna upptagna frågan är viktig och att erfarenheten visar att kunskapen om hur oljebekämpning till havs lämpligen bör ske är tämligen ringa samt att det krävs avsevärda forskningsinsatser på området. Kollegiet vet inte om och i vad mån emulgeringsmetoden är skadebringande men mot bakgrund av de upplysningar som lämnas i motionen anser kollegiet att saken bör närmare utredas för prövning av frågan huruvida metoden bör förbjudas eller ej.

Sjöfartsverket (26.4.1971)

Sjöfartsverket anför.

Sjöfartsverket vill först beröra motionen nr 988 vari yrkas, att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om utfärdande av förbud mot användande av emulgeringsmetoder vid bekämpning av oljeutsläpp.

Frågan om den giftiga eller eljest direkt skadliga verkan på havens flora och fauna av olja som utsläppes i haven har under de senaste åren i allt högre grad blivit föremål för vetenskapliga undersökningar. Vid en av FAO i december 1970 anordnad konferens i Rom framfördes ett omfattande forskningsmaterial som även belystes med muntliga kommentarer. I den vid konferensen slutligen antagna resolutionen gjordes emellertid inga bestämda uttalanden i förevarande avseende utan sades att möjligheten av oljans giftverkan på livet i havet var ett starkt skäl för fortsatt forskning inom området.

Vid ett sammanträde i mars detta år med IMCO:s säkerhetskommitté hade USA:s regering framlagt ett förslag om åtgärder för att snarast uppnå totalförbud mot oljeutsläpp från fartyg. I motiveringen till förslaget hade angivits att en avsevärd del av den vetenskapliga världen funnit att utsläpp av olja i havet innebär tillförande till havens livsmedelskedja av kolväten som innebär ett hot mot mänsklighetens hälsa. Detta amerikanska förslag vann i och för sig allmän anslutning men kritik riktades från flera håll mot den alltför kategoriska formuleringen rörande oljans giftiga verkningar. Särskilt från engelsk sida hävdades att det ingalunda finns någon entydig mening bland forskarna inom området.

Sjöfartsverket saknar självfallet förutsättningar att uttala någon egen mening rörande oljans farlighet, men vill framhålla, att icke minst vid FAO-konferensen framfördes så mycket oroande forskningsmaterial att försiktigheten bjuder att icke helt utesluta möjligheten av giftverkningar på havens näringskedja av löskommen olja. Stor försiktighet bör därför iakttas vid användandet av sådana metoder för bekämpande av olja, som syftar till att oljan skall spridas i vattnet för att inom en obestämbar tid försvinna. Häremot måste emellertid ställas vikten av att med så effektiva medel som möjligt ibland är emulgeringsmetoden den enda praktiskt tillämpliga – förhindra den mest påtagliga skadeverkan av olja, nämligen att denna spolus i land och kletar ned stränder, båtar, fiskredskap m. m.

Sjöfartsverket kan i nuvarande läge icke förorda något generellt förbud mot användande av den s. k. emulgeringsmetoden vid bekämpande av oljeutsläpp till sjöss men anser att utvecklingsarbetet beträffande andra bekämpningsmetoder bör intensifieras. Sådant utvecklingsarbete bedrivs numera med stor intensitet i många länder, icke minst i USA. Det bör vara en angelägen uppgift för de svenska myndigheter, som anförtrots uppgiften att svara för åtgärden för bekämpande av löskommen olja, att noga följa utvecklingen i andra länder och att även studera tillämpligheten av nya metoder under de förhållanden som råder i de Sverige omgivande farvattnen.

Vad härefter angår de i motionerna nr 504 och 1038 framförda yrkandena om oljeskyddsavgift och om inrättande av en oljeskadefond, vill sjöfartsverket först erinra om det av riksrevisionsverket med skrivelse den 14 juni 1968 för Kungl. Maj:t framlagda förslaget om tillskapande av en oljeskadefond.

Genom beslut den 18 maj 1967 hade Kungl. Maj:t uppdragit åt riksrevisionsverket bl. a. att utreda förutsättningarna för att utan en vidlyftig administration finansiera ingripanden mot oljeskador genom särskilda avgifter och utarbeta förslag till ett sådant finansieringsalternativ.

tiv. Efter företagen utredning föreslog riksrevisionsverket att genom ett enda årsuttag en räntebärande fond tillskapas genom en särskild avgift om 50 öre per kubikmeter på eldnings- och motorbrännoljor och att som komplement till fonden en rörlig kredit om högst 10 milj.kr.ställes till förfogande hos riksgäldskontoret. Genom att avgiftsuttaget skulle ombesörjas av dåvarande kontrollstyrelsen i anslutning till energiskattcuppbörden, skulle debiteringskostnaderna bli obetydliga.

Under de år som gått sedan riksrevisionsverket framlade sitt förslag har enligt sjöfartsverkets mening intrycket förstärkts att en fond enligt riksrevisionsverkets förslag skulle ha en stor funktion att fylla. Särskilt betydelsefullt synes vara att genom fonden medel skulle kunna ställas till förfogande för utvecklingsarbete inom oljeskydds- och oljebekämpningsområdet. Därtill kommer möjligheten att med utbetalning från fonden kompensera den som lidit skada till följd av oljeutsläpp men ej har möjlighet att genom skadeståndstalan få ersättning av skadevällaren. Det bör därvid beaktas att i det helt dominerande antalet fall då oljeffläckar iakttages i våra farvatten någon skadevällare inte kunnat identifieras.

I detta sammanhang kan nämnas, att sjöfartsverket i skrivelse den 6 oktober 1970 till Statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet föreslagit, att oljeskyddsfonden även skulle belastas med i vart fall huvuddelen av kostnaderna för de anläggningar för mottagande av oljerester från fartyg, som enligt meddelade föreskrifter skall finnas i vissa hamnar. Bruket av mottagningsanläggningarna skulle härigenom kunna göras helt eller nära helt kostnadsfritt för fartygen, vilket syntts vara av stor betydelse i strävandena att undvika att oljeresterna utlämnas i havet.

Sjöfartsverket har i remissyttrande över riksrevisionsverkets förslag tillstyrkt detsamma och är alltså av den mening att en sådan fondbildning, som ytterst innebär att de kostnader oljan åsamkar slutligen får bäras av konsumenterna, skulle vara ett värdefullt bidrag i strävandena att intensifiera utvecklingsarbetet och för att inom rimliga gränser kompensera skadelidande som icke eljest kan erhålla ersättning för lidna skador.

Sveriges redareförening (27.4.1971)

I ett gemensamt utlåtande över motionerna 1971:505, 1971:988, 1971:1038 samt motionen 1971:423 anför Redareföreningen följande.

Svensk rederinäring är klart medveten om den ökade vikt, som tillmätas natur- och miljövård, och den oro, som följt ur ett antal uppmärksammade fall av oljeutsläpp. Föreningen, som har en aktivt arbetande naturvårdskommitté, är medveten om rederinäringens skyldighet att medverka till en lösning av föroreningsproblem med sjöfartsanknytning och arbetar med olika förslag både nationellt och internationellt och då i särskilt nära samarbete med de övriga nordiska redareföreningarna.

Den uppmärksamhet, som oljeföroreningen tilldragit sig, är otvivelaktigt till stor del berättigad, även om vissa isolerade frågor som t.ex. riskfaktorer förbundna med supertankers tillmätas en betydelse, som enligt många experters uppfattning är överdriven och som knappast medverkat till en balanserad helhetsbedömning.

Det starka intresset att skydda våra kuster och farvatten får icke tillåtas undanskymma det faktum, att en långsiktig lösning måste grundas på internationella överenskommelser. Det kan i detta sammanhang

nämnas, att endast 3 procent av det tanktonnage, som anlöper svenska hamnar med last av olja, seglar under svensk flagg. Som nettoexportör av sjötransporttjänster har Sverige dessutom ett intresse av att fartyg, oavsett flagg, får trafikera världens hamnar utan alltför svåra nationella hinder. Det får därför anses mindre lämpligt att med avvikelse från internationella konventioner, som Sverige tillträtt, införa t. ex. specifikt svenska försäkringskrav, som avviker från vad som gäller bland ansvariga sjöfartsnationer.

Både inom IMCO och andra organisationer bedrivs ett forcerat arbete på att skapa tillfredsställande garantier för effektiv begränsning av oljeutsläpp. Sverige — som i dessa sammanhang spelat en framträdande roll — bör avvakta en sådan internationell lösning och tillgripa en till Sverige begränsad lagstiftning först när försöken att nå internationell enighet strandat.

I fråga om kostnaderna för ökad säkerhet, ökad försäkring etc. vill Redareföreningen endast fästa uppmärksamheten vid, att dessa utgifter i sista hand alltid får bäras av konsumenten.

Beträffande den fondering, som beröres i remisserna 1971:504 och 1971:1038, anser sig Redareföreningen icke kunna bedöma, om det är samhällspolitiskt påkallat att bygga upp fonder för oljebekämpning i Sverige. Däremot vill föreningen nämna, att det i motionen 1971:423 nämnda beloppet på 30 milj. dollar för en oljeskadefond grundas på beräkningar, som av försäkringsexperten ansetts helt betryggande mot bakgrund av inträffade skadefall.

Härmed har föreningen framfört kortfattade synpunkter på nu aktuella motioner med undantag av 1971:988. Beträffande bekämpningen av oljeutsläpp med kemiska preparat förefaller det föreningen -- som icke har teknisk expertis inom området till förfogande — som om frågan om verkningarna av emulgeringsmedel ännu icke kan behandlas med det mått av fullständighet och erfarenhet, som bör förutsättas vid ett totalförbud, även om vissa tecken tyder på att sådana bekämpningsmetoder kan få lika ogynnsamma verkningar, som de ämnen man vill bekämpa.