

Lagutskottets betänkande

1977/78:17

med anledning av motion om ersättning åt yrkesfiskare vid katastrofer i samband med oljeborrning

Motionen

I motionen 1977/78:258 av Rune Johnsson i Mölndal (c) och Märta Fredrikson (c) yrkas att riksdagen anhåller hos regeringen att frågan om ersättning till yrkesfiskare även vid indirekt inkomstbortfall förorsakat av oljeutvinningsföretag snarast upptages till behandling på internationell nivå.

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

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

Oljeutvinning på havsbotten

Redan under 1900-talets första år började man att borra efter olja utanför Kaliforniens kuster. På 1930-talet påbörjades sådan borrhning i vattnen utanför den amerikanska delstaten Louisiana. Men det är först under 1960-talet som oljeborrning på havsbotten har nått någon betydande omfattning. Världens oljeproduktion år 1974 uppskattades till ca 3 miljarder ton, varav ca 800 miljoner ton utvanns från havsbotten. År 1980 beräknas världens

oljeproduktion uppgå till ca 3,7 miljarder ton, varav ca 1,9 miljarder ton utvunna från havsbotten. Samma år beräknas världens produktion av gas utvunnen från havsbotten uppgå till ca 450 miljarder m³.

Bland de viktigaste områden där prospektering till havs f. n. äger rum i större skala kan nämnas Australien, Indonesien, nordamerikanska Antarktis och Nordsjön. De yttre förhållandena i *Nordsjön* skiljer sig från vad som har varit vanligt vid tidigare oljeborrning i framför allt nordamerikanska vatten. Bl. a. uppkommer i Nordsjön svårigheter till följd av stora vattendjup, kraftiga undervattensströmmar och höga vågor samt besvärligt klimat med storm och kyla. Därtill kommer en rad speciella och svårarbetade geologiska förhållanden.

Nordsjön beräknas innehålla ca 2 % av världens totala oljereserver (ca 75 miljarder ton), vilket motsvarar 13 % av samtliga världens oljereserver i havsbotten. Av världens totala gasreserver beräknas Nordsjöns andel till omkring 3 %. Hittills har i Nordsjön borrats inemot 1 000 hål.

F. n. bedrivs den mest betydande verksamheten i de brittiska och norska sektorerna av Nordsjön, medan verksamheterna i de nederländska, danska och västtyska sektorerna är av mindre omfattning. Inom den brittiska sektorn söder om 62:a breddgraden beräknas oljeproduktionen uppgå till 100–150 miljoner ton per år under 1980-talet och gasproduktionen till ca 54 miljarder m³ per år i slutet av 1970-talet. För Norges del beräknas oljeproduktionen till ca 27 miljoner ton per år i slutet av 1970-talet och gasproduktionen till ca 10 miljarder m³ per år under 1980-talet. Nederländerna har i sin sektor 10 % av Nordsjöns gasreserver, medan oljereserverna inom denna sektor är obetydliga. Inom de danska och västtyska sektorerna pågår prospekteringsverksamhet, men några större fynd har hittills inte påträffats. År 1980 beräknas den sammanlagda oljeproduktionen i Nordsjöområdet uppgå till ca 175 miljoner ton och den sammanlagda gasproduktionen till ca 100 miljarder m³.

Vid borrning i havsbotten efter olja, gas och andra naturtillgångar används särskilda plattformar eller specialutrustade fartyg, som är försedda med borrarutrustning i form av borrhorn. Undersökningsborrning, som utförs efter vissa inledande geologiska och geofysiska utforskningar, sker alltid från en mobil plattform eller ett fartyg. Borrhornet varierar från ett par veckor upp till ett halvt år. Ger en sådan borrning vid handen att det finns utvinningsbara mängder av t. ex. olja eller gas, ersätts den mobila plattformen eller fartyget i allmänhet med en fast plattform (produktionsplattform) från vilken produktionsborrning utförs och utvinning sker. På stora djup måste produktionsborrning och utvinning dock ske från flytande (mobila) plattformar eller fartyg.

En flyttbar borrhplattform kostar f. n. mellan 120 och 160 miljoner kr. Ungefär hälften av denna kostnad består av utgifter för utrustning av olika slag. Kostnaden att utnyttja en borrhplattform ligger f. n. på ca 250 000 kr. per dag. Borrkostnaden för ett undersökningshål i Nordsjön har hittills i de flesta fall legat mellan 16 och 24 miljoner kr.

För att få upp den funna oljan till havsbotten eller vattenytan tillämpas tre olika metoder, naturligt flöde, gaslyftning och pumpning. Vid produktionen utnyttjas oftast stationära produktionsplattformar. Produktionsplattformarna, som vanligen är avsevärt kraftigare än borrhplattformarna, används – förutom till själva borrhningen av utvinningshål – som bas för pumpning, lagring, underhåll av borrhplattformar och inkvartering av personal. Kostnaden för en produktionsplattform ligger normalt mellan 600 och 800 miljoner kr.

Från det hål som producerar olja eller gas leds oljan resp. gasen i rörledningar (pipelines) antingen direkt upp till produktionsplattformens lagringstankar eller till fristående lagringstankar. Lagringstankarna kan vara flytande eller stå direkt på havsbotten. Oljan resp. gasen kan därefter föras i land antingen med fartyg eller i rörledning.

I de flesta länder krävs tillstånd (*koncession*) för att utforska och utvinna naturtillgångar i havsbotten. Tillstånd meddelas ofta flera juridiska personer gemensamt. I så fall regleras i regel det inbördes förhållandet mellan dessa personer genom ett s. k. joint-venture-avtal, i vilket fördelning av kostnader och intäkter anges. Den eller de som har fått sådant tillstånd, koncessionshavaren, har i allmänhet inte egen utrustning för att bedriva verksamheten utan anlitar en plattformsägare. Denne ställer genom avtal plattform med bemanning till koncessionshavarens förfogande på viss tid eller för visst antal borrhål. Plattformsägaren behåller vanligtvis det avgörande inflytandet över plattformens drift och utser en högste ansvarig chef för arbetet och säkerheten ombord. Denne, som regelmässigt har nautisk utbildning, har motsvarande ställning som befälhavaren på fartyg. Även själva borrharbetet utförs vanligtvis av plattformsägarens anställda under ledning av en av denne engagerad s. k. tool-pusher, som också svarar för säkerheten i samband med borrhningen. Var och hur djupt borrhning skall ske bestäms dock av koncessionshavaren. Sistnämnda del av den omedelbara ledningen av undersöknings- och utvinningsverksamheten överläts emellertid ofta på en s. k. operator. Detta gäller särskilt om undersöknings- och utvinningsrätten är gemensam för flera. Att en operatör har utsetts innebär emellertid inte, att koncessionshavaren till någon del befrias från ansvar för verksamheten. Till skillnad från plattformsägaren håller koncessionshavaren som regel endast några få anställda ombord, vars uppgifter närmast är att representera honom. För verksamheten anlitas även olika självständiga uppdragstagare huvudsakligen av koncessionshavaren (eventuellt av operatören) men även av plattformsägaren.

Skador orsakade av oljeutsläpp till sjöss

Endast ett fåtal större oljeutsläpp har förekommit i samband med oljeutvinning till havs. Ett större utsläpp i Stilla havet inträffade år 1969 vid

Santa Barbara utanför Kaliforniens västkust. Skadorna till följd av detta utsläpp har uppskattats till ca 16 miljoner dollar (ca 85 milj. kr.). Inom Nordsjöområdet har hittills inträffat ett större utsläpp, nämligen det av motionärerna åberopade som uppkom till följd av en olycka i det norska ekofiskfältet den 22 april 1977 (den s. k. Bravoolyckan). Den direkta orsaken till olyckan var att en säkringsventil i produktionsrören 50 m under havsbotten inte hade blivit fastlåst på föreskrivet sätt. Detta ledde till en utblåsning ("blow-out"). Olyckan medförde att olja strömmade ut ur borrhålet under åtta dagar. Mängden utsläppt olja har uppskattats till mellan 15 000 och 20 000 ton. Härav togs ungefär 2 000 ton upp på mekanisk väg. Ungefär hälften av oljan avdunstade. Någon mindre del av oljan kan ha sjunkit medan resten har upplösts i vattnet. Några skador på stränder uppkom såvitt bekant inte. Det är okänt i vilken omfattning utsläppet ledde till skada på den marina miljön i allmänhet.

Ett stort antal större utsläpp av olja har däremot ägt rum från fartyg, och i många fall har mycket stora skador orsakats. Ett av de mest kända utsläppen är det som inträffade i samband med tankfartyget Torrey Canyons grundstötning den 18 mars 1967 utanför Englands sydvästkust. De sammanlagda skadorna till följd av oljeutsläpp vid denna olycka har uppskattats till ca 12 miljoner dollar (ca 65 milj. kr.). Ett till sin omfattning ännu större oljeutsläpp skedde i samband med att den liberianska supertankern Amaco Cadiz den 17 mars 1978 förliste utanför Bretagne. Oljeutsläppet omfattade hela lasten ca 230 000 ton. Skadorna är ännu inte kända men har uppskattats komma att väsentligt överstiga dem som blev följderna av Torrey Canyons grundstötning.

Även i svenska farvatten har inträffat åtskilliga utsläpp av allvarlig karaktär från fartyg. En sammanställning över sådana olyckor fram t. o. m. november 1973 finns fogad till utskottets betänkande LU 1973:40. Även därefter har flera större utsläpp ägt rum i svenska farvatten. Ett utsläpp vid Skånes sydkust i december 1973 (norska tankfartyget Jawachta) orsakade kostnader för bekämpning av olja till sjöss på ca 2,5 miljoner kr. Ett utsläpp av ca 200 ton eldningsolja vid Mörkö söder om Södertälje i mars 1977 (Tärntank) medförde bekämpningskostnader för tullverket på ca 800 000 kr. och saneringskostnader för berörda kommuner på ca 1,5 miljoner kr. Vid en grundstötning i Södertäljeleden i oktober samma år (ryska tankfartyget Tsesis) läckte ca 600 ton olja ut från fartyget.

Gällande rätt

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

Den grundläggande ansvarighetsregeln finns i 2 kap. 1 § *skadeståndslagen*

(1972:207). Detta lagrum innehåller den i Sverige sedan länge gällande culparegeln, som innebär att var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada är skyldig att ersätta skadan. Skadeståndslagen innehåller också regler om arbetsgivares principalansvar. Enligt 3 kap. 1 § är arbetsgivare ansvarig för skada som vållas av hans arbetstagare genom fel eller försummelse i tjänsten. Arbetstagaren är ansvarig för sådan skada endast i den mån synnerliga skäl föreligger (4 kap. 1 §).

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

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

konvention om ansvarighet för oljeskada till sjöss. När det gäller skada genom förorening orsakad av oljeutsläpp från fartyg har vidare genom en särskild konvention tillskapats en internationell ersättningsfond, *1971 års konvention om upprättande av en internationell fond för ersättning av oljeskada till sjöss*. Fonden skall bereda ersättning i vissa fall när 1969 års konvention inte är tillämplig eller bereder de skadelidande ett otillräckligt skydd. Vidare skall fonden stå som garant för fartygsägarens och försäkringsgivarens solvens. Fondens ersättningsskyldighet är begränsad så att de totala ersättningsbelopp som kan utgå i anledning av en och samma händelse maximeras till ett belopp motsvarande drygt 150 miljoner kr. Beloppet kan dock genom beslut av fondens högsta organ höjas till det dubbla. Ersättningarna från fonden skall finansieras genom avgifter från dem som tar emot sjötransporterad olja i de fördragsslutande staterna. Sverige har tillträtt 1971 års konvention. Den förväntas träda i kraft inom en nära framtid.

Utskottet vill i detta sammanhang även redovisa att de företag som bedriver verksamhet på kontinentalsockeln i Nordsjön genom frivillig överenskommelse upprättat ett särskilt system för ersättning av skador orsakade av förorening genom olja till följd av utvinning från havsbotten, the Offshore Pollution Liability Agreement (OPOL). Överenskommelsen innebär att de företag som har anslutit sig till denna åtar sig att ersätta skador till följd av oljeutsläpp i samband med oljeutvinning på havsbotten samt kostnader som det allmänna åsamkas för bekämpning av olja som härrör från sådana utsläpp. Ansvarigheten enligt avtalet är i princip objektiv, dvs. oberoende av vållande. Ansvarigheten är begränsad till 16 miljoner dollar (ca 85 miljoner kr.) per olycka. Överenskommelsen trädde i kraft den 1 maj 1975. Sexton större oljebolag som utövar verksamhet på kontinentalsockeln inom Nordsjöområdet omfattas av överenskommelsen.

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

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

nande den 1 maj 1977, har hittills undertecknats av Nederländerna, Norge, Storbritannien och Sverige. Den har inte tillträtts av någon stat.

Enligt konventionen är innehavare av "anläggning" (borrhål eller annan fast eller rörlig anordning) som används för att leta efter råolja på havsbotten eller för utvinning, behandling eller transport av råolja från havsbotten, skyldig att ersätta skada genom förorening orsakad av olja som härrör från anläggningen (oljeskada). Begreppet anläggning innefattar även rörledningar (pipelines) för transport av olja från ett oljefält till kusten. Anläggningsinnehavarens ansvarighet omfattar också kostnader för s. k. förebyggande åtgärder (preventive measures), dvs. åtgärder som vidtas i samband med en viss skadevållande händelse för att förhindra eller begränsa oljeskada.

Konventionens geografiska tillämpningsområde är begränsat. Den är sålunda tillämplig endast på olyckor som inträffar vid anläggning som ligger under konventionsstats jurisdiktion, dvs. inom fördragsslutande stats territorialvatten, på dess kontinentalsockel eller inom dess ekonomiska zon. Beträffande sådana olyckor gäller vidare den begränsningen att konventionen är tillämplig endast på skada genom förorening som uppkommer på en fördragsslutande stats territorium eller inom ett område över vilket en fördragsslutande stat enligt internationell rätt har suveräna rättigheter över naturtillgångar.

Anläggningsinnehavarens ansvar är objektivt, dvs. oberoende av om vållande föreligger på hans sida. Har den skadelidande uppsåtligt eller av vårdslöshet medverkat till skadan, kan jämkning av skadeståndet äga rum. Anläggningsinnehavaren svarar även för skada som avsiktligt har orsakats av tredje man, dvs. genom sabotagehandlingar. Däremot är innehavaren befriad från ansvarighet för skada orsakad av krigshandlingar eller naturkatastrofer.

Ansvarigheten för sådana anläggningar som inte används längre regleras särskilt. Om en anläggning har övergivits av innehavaren efter det att denne har vidtagit alla de säkerhetsåtgärder som krävs av den stat inom vars jurisdiktion anläggningen är belägen, omfattar innehavarens ansvarighet endast skada till följd av händelse som inträffar inom fem år från övergivandet.

Innehavarens ansvarighet är i princip begränsad för varje anläggning och varje skadevållande olycka till 30 miljoner särskilda dragningsrätter (ca 170 miljoner kr.) t. o. m. den 30 april 1982 och till 40 miljoner särskilda dragningsrätter (ca 225 miljoner kr.) därefter. För att få begränsa sin ansvarighet måste anläggningsinnehavaren avsätta ett belopp motsvarande ansvarsbegränsningen till en särskild begränsningsfond. Ansvarigheten enligt konventionen skall i princip vara täckt av obligatorisk ansvarsförsäkring. Försäkringsbeloppet har satts något lägre än lägsta tillåtna ansvarsbelopp. Sålunda får försäkringsbeloppet inte understiga 22 miljoner särskilda dragningsrätter (ca 125 miljoner kr.) t. o. m. den 30 april 1982 resp. 35 miljoner särskilda dragningsrätter (ca 200 miljoner kr.) därefter. Dessa

belopp fastställdes med hänsyn till den internationella försäkringsmarknadens kapacitet att täcka ansvarighet för skador av det slag som nu avses. Med hänsyn till att det i vart fall f. n. är svårt att få försäkringstäckning för skador till följd av sabotage, har den stat inom vars jurisdiktion anläggningen ligger givits rätt att befria innehavaren helt eller delvis från skyldigheten att ha försäkring som täcker sådan skada som helt orsakas av sabotage eller terroristhandling. Rätt till ersättning preskriberas, om den som kräver ersättning inte skriftligen har underrättat anläggningsinnehavaren om sitt krav eller väckt talan om ersättning för skadan inom tolv månader från den dag då den skadelidande kände till eller skäligen borde ha känt till skadan. Preskription inträder dock alltid, om inte talan har väckts senast fyra år från dagen för den olycka som orsakade skadan.

Konventionen träder i kraft tre månader efter det att den tillträtts av fyra stater.

Enligt vad utskottet inhämtat är frågan om Sverige skall tillträda konventionen f. n. föremål för överväganden inom regeringens kansli.

Tidigare riksdagsbehandling

I samband med behandlingen av propositionen 1973:140 med förslag till lag om ansvarighet för oljeskador till sjöss konstaterade lagutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1973:40 s. 19) att ansvarighetslagen inte var tillämplig på fasta oljeborrtorn eller på förankrade mobila borrhullformar. Med hänsyn till den kraftiga utbyggnaden av oljeborrningsverksamheten framför allt i Nordsjön var det enligt utskottets uppfattning angeläget att en enhetlig reglering av frågan om ansvarighet för skador vid sådan verksamhet snarast kom till stånd. Utskottet hänvisade till att ett internationellt samarbete påbörjats i syfte att skapa en regional konvention för Nordsjöområdet om ansvarighet för föroreningskakador vid oljeborring, och utskottet underströk vikten av att arbetet på en konvention intensifierades. Enligt utskottets mening var det vidare med hänsyn till att provborrningar hade påbörjats i Östersjön angeläget att de risker och problem som sammanhänger med oljeborring beaktades av Östersjöns strandstater.

Utskottet behandlade med anledning av ett motionsyrkande även frågan om ersättning till fiskare för ekologiska skador som drabbar fisket. Utskottet konstaterade att, när det gäller skador som drabbar den marina miljön i allmänhet, var möjligheterna att få ersättning så gott som obefintliga. I dylika fall torde nämligen någon enskild skadelidande endast undantagsvis kunna påträffas. Utskottet fann det därför inte vara möjligt att med skadeståndsrättslig lagstiftning komma till rätta med frågan om ersättning för de ekologiska skadorna. Utskottet underströk emellertid att det, när ansvarighetslagen inte kunde göras tillämplig på ifrågavarande skador, var angeläget att ersättningsfrågan löstes på annat sätt. Enligt utskottets mening kunde ett lämpligt sätt vara att, såsom föredragande statsrådet förordat,

överbäga någon form av internationell fondbildning för rehabilitering av skadade miljör. Med hänsyn till statsrådets uttalande utgick utskottet från att man från svensk sida skulle verka för att frågan skulle tas upp i det internationella samarbetet.

Frågan om ersättning till yrkesfiskare för oljeskador prövades av riksdagen även år 1975 med anledning av en motion (1975:891) som syftade till att möjliggöra för fiskare att få ersättning för sådana skador på fångst, fartyg eller redskap som orsakats av oljeutsläpp, oljebekämpning eller dylikt. Lagutskottet konstaterade i sitt betänkande (LU 1975:10) att fiskare som får oljeskador på redskap och båtar hade möjlighet att – när ansvarighetslagen och oljeskadefondslagen trätt i kraft – få ersättning härför under förutsättning att oljeutsläppet skett från fartyg, att skadevällaren var känd och att skadan inträffat inom Sverige eller annat fördragsslutande lands territorium. Utskottet räknade vidare med att åtminstone ansvarighetslagen skulle sättas i kraft under 1975. Vidare konstaterade utskottet att i den mån ersättning inte kunde erhållas enligt ansvarighetslagen var möjligheterna att få skadestånd mycket begränsade. Inte heller täckte enligt vad utskottet inhämtat då gällande former av fartygsförsäkring skador på grund av oljeutsläpp. Utskottet anförde vidare följande.

Utskottet finner mot bakgrund av det anförda att det är viktigt att yrkesfiskarnas möjligheter att erhålla ersättning för oljeskador förbättras. Enligt utskottets mening bör detta i första hand ske genom internationella överenskommelser. Utskottet anser det därför vara en angelägen uppgift för regeringen att i det fortsatta internationella samarbetet i fråga om oljeskydd verka för att det träffas överenskommelser som ger skadelidande rätt till ersättning även för skador som inträffar på internationellt vatten. Utskottet är emellertid medvetet om de svårigheter som kan föreligga för en enstaka nation att utöva ett bestämmande inflytande på innehållet i internationella konventioner. I den mån det nu åsyftade problemet ej kan lösas inom ramen för det internationella samarbetet bör enligt utskottets mening andra möjligheter att förbättra fiskarnas ersättningsskydd övervägas. Härvid kan flera olika lösningar tänkas. Utskottet vill här endast peka på möjligheten att inrätta en nationell ersättningsfond som t. ex. finansieras genom avgifter, knutna till den sjötransporterade oljan. Såsom framgår av det ovan anförda (s. 5) har en sådan oljeskyddsfond inrättats i Finland den 1 januari i år.

Utskottet anser det inte f. n. erforderligt att riksdagen, såsom motionären yrkar, begär att en särskild utredning tillsätts. Utskottet förutsätter att regeringen noga följer utvecklingen på området och vidtar nödiga åtgärder för att förbättra möjligheterna för yrkesfisket att få ersättning för skador som vållats av oljeutsläpp.

Utskottet hemställde att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad utskottet sålunda hade anfört. Utskottets hemställan bifölls av riksdagen.

Utskottet

Efter andra världskriget har föreningen av havet tilltagit kraftigt. Bland olika föreningskällor har oljeutsläpp tilldragit sig särskilt intresse med hänsyn till de svåra skador som utsläppen kan förorsaka. Det mest kända utsläppet före 1978 torde vara det som inträffade i samband med tankfartyget Torrey Canyons grundstötning 1967 utanför Englands sydvästkust. De sammanlagda skadorna till följd av detta oljeutsläpp har uppskattats till ca 65 milj. kr. Ett till sin omfattning ännu större oljeutsläpp skedde i samband med att den liberianska supertankern Amaco Cadiz den 17 mars 1978 förliste utanför Bretagne. Oljeutsläppet omfattade hela lasten, ca 230 000 ton. Skadorna är självfallet ännu inte kända men har uppskattats komma att väsentligt överstiga dem som blev följden av Torrey Canyons grundstötning. Även i svenska farvatten har det förekommit oljeutsläpp om än av betydligt mindre omfattning (s. 4).

Endast ett fåtal oljeutsläpp har förekommit i samband med oljeutvinning till havs. Ett större utsläpp i Stilla havet inträffade 1969 vid Santa Barbara utanför Kaliforniens västkust. Skadorna till följd av detta utsläpp har uppskattats till ca 85 milj. kr., dvs. mer än vid Torrey Canyon-olyckan. Inom Nordsjöområdet har hittills förekommit ett större utsläpp, nämligen det som inträffade den 22 april 1977 i det norska ekofiskfältet (den s. k. Bravoolyckan). Mängden utsläppt olja har uppskattats till mellan 15 000 och 20 000 ton. De direkta skadorna till följd av utsläppet var relativt obetydliga. Det är dock ännu inte klarlagt i vilken omfattning utsläppet ledde till skador på den marina miljön i allmänhet.

I motionen framhålls under hänvisning till Bravoolyckan att yrkesfisket är en näring som särskilt hårt drabbas av oljekatastrofer till havs. Bravoolyckan medförde visserligen inte någon massdöd bland fiskyngel, eftersom oljeläckan kunde tätas på ganska kort tid och väderleksförhållandena var gynnsamma. Om en ny liknande olycka inträffar kan emellertid, menar motionärerna, förhållandena bli sådana att oljan kommer att förstöra eller allvarligt skada yngel och yngelplatser. Enligt motionärerna ersätter oljeutvinningsföretagen endast direkta kostnader för oljebekämpning och styrkta skador på fiskeredskap. Motionärerna yrkar därför att riksdagen hos regeringen begär att frågan om ersättning till yrkesfiskare även vid indirekt inkomstbortfall förorsakat av oljeutvinningsföretag snarast tas upp till behandling på internationell nivå.

Utskottet vill till en början erinra om att riksdagen år 1973 dels godkände 1966 års konvention om ansvarighet för skada genom förorening av olja och 1971 års konvention om upprättande av en internationell fond för ersättning av skada orsakad av oljeförorening, dels antog lagar om ansvarighet för oljeskada till sjöss och om ersättning från den internationella oljeskadefonden (se s. 5). Ansvarighetskonventionen har trätt i kraft och fondkonventionen kan förväntas göra detta inom en nära framtid. Den som drabbats av

skada till följd av oljeutsläpp från fartyg har således möjlighet att få ersättning härför under förutsättning att den skadevållande är känd och skadan inträffar inom Sveriges eller annat fördragsslutande lands sjöterritorium.

Yrkesfiskarnas möjligheter att få ersättning vid oljeskada begränsas emellertid av att de ofta drabbas av skador som inträffar på internationellt vatten. År 1975 gav riksdagen regeringen till känna vad lagutskottet hade anfört med anledning av en motion om ersättning till yrkesfiskare för oljeskador. Som framgår av redogörelsen ovan (s. 9) för utskottets betänkande (LU 1975:891) anförde utskottet att det var viktigt att yrkesfiskarnas möjlighet att erhålla ersättning för oljeskador förbättrades. Enligt utskottet borde detta i första hand ske genom internationella överenskommelser. I den mån yrkesfiskarnas ersättningsproblem inte kunde lösas inom ramen för det internationella samarbetet borde enligt utskottets mening andra möjligheter att förbättra fiskarnas ersättningsskydd övervägas. Utskottet pekade bl. a. på möjligheten att inrätta en nationell ersättningsfond, finansierad genom avgifter knutna till den sjötransporterade oljan. Utskottet förutsatte att regeringen noga skulle följa utvecklingen på området och vidta nödiga åtgärder för att förbättra möjligheterna för yrkesfisket att få ersättning för skador som vållats av oljeutsläpp.

När det gäller skador som uppkommer till följd av oljeutsläpp i samband med oljeutvinning från havsbotten finns f. n. inte någon lagreglering motsvarande den som gäller vid utsläpp från fartyg. Det bör emellertid anmärkas att de företag som är sysselsatta med oljeutvinning på kontinentalsockeln i Nordsjön genom frivillig överenskommelse upprättat ett särskilt ersättningssystem för skador vid utvinning av olja från havsbotten. Ersättning utges till skadelidande oberoende av vållande från oljeföretagets sida. Utskottet vill vidare erinra om att det i London år 1976 antogs en regional konvention för Nordsjöområdet om ansvarighet för skada orsakad av sådan förening genom olja som uppkommer till följd av utforskning på havsbotten eller utvinning av mineraltillgångar från denna. Konventionen har ännu inte tillträtts av någon stat. Enligt vad utskottet inhämtat är frågan om Sveriges tillträde till konventionen f. n. föremål för närmare utredning inom regeringens kansli. Utskottet förutsätter med hänvisning till frågans vikt att detta utredningsarbete bedrivs skyndsamt. Utskottet utgår även från att regeringen följer utvecklingen inom Östersjöområdet, när det gäller oljeutvinning, och tar de initiativ som kan bli erforderliga för att trygga skadelidandes rätt till ersättning.

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

Enligt utskottets mening torde det vara mycket svårt att med skadeståndsrättslig lagstiftning komma till rätta med frågan om ersättning för skador på den marina miljön. Ersättningsfrågan synes därför böra lösas på annat sätt. I 1973 års proposition med förslag till oljeansvarighetslag uttalade föredragande statsrådet att det i fråga om de ekologiska skadorna fanns anledning att överväga någon form av internationell fondbildning för rehabilitering av skadade miljöer. Utskottet framhöll i sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1973:40) att detta torde vara ett möjligt sätt på vilket ersättningsfrågorna kunde få en godtagbar lösning. Utskottet pekade också på möjligheten att få frågan prövad av den internationella havsrättskonferensen. Enligt vad utskottet inhämtat har regeringen också verkat för att få frågan behandlad av konferensen utan att hittills ha fått den upptagen på dagordningen. Havsrättskonferensens arbete är ännu inte avslutat men det är osäkert om det kan leda till att någon överenskommelse träffas på havsrättens område.

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

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1977/78:258.

Stockholm den 4 april 1978

På lagutskottets vägnar

IVAN SVANSTRÖM

Närvarande: Ivan Svanström (c), Lennart Andersson (s), Inger Lindquist (m), Stig Olsson (s), Martin Olsson (c), Elvy Nilsson (s), Bernt Ekinge (fp)*, Arne Andersson i Gamleby (s), Sonja Fredgardh (c), Åke Gillström (s), Ingemar Konradsson (s), Marianne Karlsson (c), Owe Andréasson (s), Stina Andersson (c) och Joakim Ollén (m).

*Ej närvarande vid betänkandets justering.