

Nr 10**Lagutskottets betänkande med anledning av motion angående ersättning till yrkesfiskare för skada genom oljeutsläpp****Motionen***Yrkande*

I motionen 1975:891 av herr Åberg (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att utredning verkställs i syfte att möjliggöra för fiskare som får fångst, fartyg eller redskap skadade genom oljeutsläpp, oljebekämpning eller dylikt att erhålla ekonomisk ersättning för den skada som vållats.

Motivering

I motionen framhålls att den ökande trafiken av framför allt större tankfartyg har gjort att risken för oljeutsläpp har ökat i väsentlig grad. Motionären uppger att oljeutsläpp och oljebekämpning bl. a. förorsakat skador på yrkesfiskares fångst, redskap och båtar, vilket för dem medfört ekonomiska förluster utan möjlighet till ersättning. Motionären hänvisar till en nyligen inträffad kollision i södra Kattegatt mellan ett svenskt tankfartyg och ett utländskt fartyg, varvid betydande mängder olja läckte ut, med påföljd att ett fiskefartyg därvid fick sin motor skadad genom att oljebekämpningsmedel kom in i kylvattenintaget. Vederbörande fiskare åsamkades därvid en förlust på drygt 20 000 kr. utan att kunna erhålla ersättning. Enligt motionärens uppfattning är det därför nödvändigt att åtgärder vidtas så att "tredje man" ej i fortsättningen drabbas av förluster vid oljeutsläpp och liknande.

Nuvarande ordning m. m.*Ansvarighetsregler*

I Sverige finns för närvarande inte någon särskild gällande lagstiftning om ansvarighet för skada orsakad av förorening till sjöss genom olja, utan ansvarigheten för sådana skador bestäms enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler och sjölagens bestämmelser.

Riksdagen har emellertid antagit en lag (1973:1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss (prop. 1973:140, LU 1973:40). Lagen, som ännu icke trätt i kraft, bygger på 1966 års internationella konvention om ansvarighet för skada orsakad genom förorening av olja (den s. k. ansvarighetskonventionen). Lagens ikraftträdande är beroende av att ansvarighetskonventionen träder i kraft.

Enligt ansvarighetslagen (1–3 §§) skall ägare av fartyg som för last av beständig olja i lös vikt (bulklast) vara skyldig att ersätta skada, som orsakas av utsläpp av olja från fartyget, oberoende av om det från fartygets sida har begåtts något fel eller någon försummelse (strikt ansvarighet). Med oljeskada förstås även kostnader för förebyggande åtgärder eller skada som förorsakats av sådan åtgärd. Som förebyggande åtgärd skall anses varje åtgärd som varit skäligen påkallad för att förhindra eller begränsa oljeskada genom förorening och som vidtagits efter det en olycka inträffat. Fartygsägarens ansvarighet begränsas till ett belopp motsvarande 2 000 s. k. Poincaréfrancs (drygt 700 kr.) per ton av fartygets dräktighet, s. k. ansvarston (5 §). Därjämte gäller ett absolut maximum av 210 milj. francs (drygt 70 milj. kr.) per händelse. Har fartygsägaren själv gjort sig skyldig till fel eller försummelse blir han ansvarig utan begränsning. 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 (12 §).

Det internationella samarbetet på oljeskyddsområdet har vidare lett till 1971 års konvention om upprättande av en internationell fond för ersättning av skada orsakad av oljeförorening (den s. k. *fondkonventionen*). Denna konvention har för Sveriges vidkommande resulterat i en *lag (1973:1199) om ersättning från den internationella oljeskadefonden*. Fonden skall bereda ersättning i vissa fall då ansvarighetskonventionen 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 det totala ersättningsbelopp som kan utgå i anledning av en och samma händelse maximeras till 450 milj. Poincaréfrancs (drygt 150 milj. kr.). Beloppet kan dock genom beslut av fondens högsta organ höjas till högst 900 milj. francs. Ersättningarna från fonden skall finansieras genom avgifter från dem som mottar sjötransporterad olja i konventionsstaterna.

I propositionen (1973:140 s. 51) framhölls att förslagen till lag om ansvarighet för oljeskada till sjöss och till lag om ersättning från den internationella oljeskadefonden borde träda i kraft vid den tidpunkt då motsvarande konvention trädde i kraft för Sveriges vidkommande. Enligt artikel XV i ansvarighetskonventionen skall denna träda i kraft på nittionde dagen efter den dag då åtta stater, av vilka fem skall var för sig ha ett tanktonnage om minst en miljon bruttoregisterton, tillträtt konventionen. Fondkonventionen träder i kraft tre månader efter det att den tillträtts av minst åtta stater under förutsättning att dessa under närmast föregående år tillsammans har tagit emot minst 750 miljoner ton sjötransporterad råolja och tjock eldningolja.

Det bör observeras att lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss endast omfattar skada som uppkommit inom Sveriges eller annan fördragsslutande stats område, däri inbegripet dess territorialvatten, respektive förebyggande

åtgärder som vidtagits i syfte att förhindra eller begränsa skada inom sådan stats område. Även fondkonventionens tillämpningsområde är på samma sätt territoriellt begränsat. I propositionen (1973:140 s. 40) framhölls att det ej var möjligt för Sverige att ensidigt göra sin lagstiftning tillämplig på skada som uppkommer på internationellt vatten, t. ex. skada på fiskeutrustning. Det betonades dock att lagen är tillämplig även om oljeutsläppet skett på det fria havet men oljan sedermera driver in på svenskt vatten och där orsakar skada.

Beträffande skador som uppkommit på *öppna havet* kan reglerna i sjölagen komma att tillämpas. Enligt 8 § är redaren sålunda ansvarig för skada som åstadkommes genom fel eller försummelse från bl. a. befälhavarens eller besättningens sida. Redarens ansvar är emellertid begränsat enligt vissa i 10 kap. sjölagen intagna regler. Dessa regler ansluter sig till 1957 års internationella konvention rörande begränsningen av ansvarigheten för ägare av fartyg som används till fart i öppen sjö.

Som utskottet framhöll vid behandlingen av ansvarighetslagen (LU 1973:40 s. 19 f.) är denna ej heller tillämplig på fasta *oljeborrtorn*. Sådana oljeborrtorn omfattas inte av fartygsbegreppet och kan inte anses som sådana anordningar vilka enligt ansvarighetslagen jämföras med fartyg. Detsamma gäller flytande oljeborrtorn i fråga om skador, som uppkommer under det att tornet är förankrat på borrhjulet. Däremot torde ett flytande oljeborrtorn, som befinner sig under förflyttning, vara att jämföras med fartyg, varför ansvarighetslagen i princip kommer att bli tillämplig på oljeskada, som uppkommer under en dylik transport. Med hänsyn till den kraftiga utbyggnaden av oljeborrningsverksamheten framför allt i Nordsjön underströk utskottet vid behandlingen av ansvarighetslagen behovet av en reglering på området. Utskottet hänvisade därvid till en upplysning från föredragande statsrådet att ett internationellt samarbete påbörjats våren 1973 med syfte att skapa en regional konvention för Nordsjöområdet om ansvarighet för förorenings-skador av oljeborring på kontinentalsockeln. Den arbetsgrupp som tillsattes för detta ändamål har, enligt vad utskottet nu inhämtat, utarbetat ett utkast till konvention. Med anledning härav har den brittiska regeringens delegat aviserat en diplomatkonferens i Storbritannien under hösten 1975.

Skyddsbestämmelser

Som exempel på lagstiftning med syfte att förebygga oljeskador kan nämnas *lagen (1972:275) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg*, vilken innehåller förbud mot uttömning av olja från fartyg inom Sveriges sjöterritorium. Utflöde av olja från fartyg inom sjöterritoriet skall förhindras så långt det är möjligt. På fria havet får olja tömmas ut endast under vissa förutsättningar. År 1969 öppnades för undertecknande en internationell konvention om ingripande på det fria havet vid oljeolyckor, den s. k. *ingreppskonventionen*. Denna konvention, som ännu ej trätt i kraft men som ratificerats

av Sverige, reglerar rätten för en stat att vidta åtgärder för att skydda sina kuster och närliggande intressen om en olycka inträffar på det fria havet som är ägnad att leda till allvarlig och överhängande fara för förorening genom olja. Sedan ingreppskonventionen trätt i kraft, vilket beräknats kunna ske inom kort, kan med stöd av bestämmelserna i 1972 års lag ingripanden göras på det fria havet också mot utländska fartyg.

Det internationella arbetet för ökat oljeskydd pågår alltjämt. Den havsföreningskonferens, som ägde rum i London under år 1973 i Mellanstatliga rådgivande sjöfartsorganisationens – IMCO:s – regi och som 79 stater deltog i, resulterade sålunda i dels en ny *internationell konvention* till förhindrande av föroreningar från fartyg, dels ett protokoll varigenom ingreppskonventionen utvidgas till att avse också åtgärder med anledning av andra skadliga utsläpp än utsläpp av olja, dels ett stort antal resolutioner.

Enligt den nya konventionen förbjuds alla utsläpp av olja, däri inbegripet s. k. lätta oljor, och vissa andra farliga ämnen i några speciellt ömtåliga områden, bl. a. Östersjöområdet, och i övrigt skärps fordringarna för tillåtliga utsläpp. Regeringen har aviserat att proposition med förslag om godkännande av konventionen kommer att föreläggas riksdagen i slutet av maj 1975.

Oljeutsläpp från okända fartyg m. m.

Ett under senare år uppmärksammat problem är oljeutsläpp från fartyg, vilkas identitet inte kan fastställas. Sådana större oljeutsläpp härrör nästan undantagslöst från tankfartyg som går i barlast. Utsläppen sker då man i strid med gällande bestämmelser från fartyget spolar ut oljerester vid rengöring av dess tankar. I det helt övervägande antalet fall av årligen rapporterade oljeutsläpp har det inte varit möjligt att avgöra från vilket fartyg oljan härrörde.

Som utskottet anförde vid behandlingen av ansvarighetslagen (se LU 1973:40 s. 20 ff.) kan denna inte bli tillämplig på oljeutsläpp från okända fartyg. I samband med diskussionen av vilka åtgärder som kunde bidra till lösningen av förevarande problem hänvisade utskottet därvid till ett år 1973 avgivet betänkande (Ds K 1973:2) Partikelmärkning av olja i fartyg. Detta betänkande har resulterat i en *kungörelse (1974:1106) om märkning av lastrester i tankfartyg*, som trätt i kraft den 1 februari i år. Genom kungörelsen har sjöfartsverket fått befogenhet att föreskriva partikelmärkning av lastresterna hos fartyg, som lossat råolja eller petroleumprodukter i svensk hamn eller inom svenskt sjöterritorium. Märkningen innebär att de i tankarna kvarvarande oljeresterna tillförs en substans av mikroskopiskt små metallpartiklar i en kombination som är specifik för varje fartyg. Blandningen tillverkas av AB Atomenergi i Studsvik, som också utför analys av inkomna oljeprov. Så snart ett fartyg märkts rapporteras detta till sjöfartsverket, där man för register över de märkta oljefartygen. Partikelmärkningen har t. v. karaktären av försöksverksamhet.

Finländsk lagstiftning om oljeskyddsfond

Vid utskottets besök i Finland hösten 1974 upplystes utskottet om att man där grundat en särskild fond för ersättande av oljeskador som förorsakats av fartyg och för ersättande av de kostnader som föranleds av bekämpandet av oljeskador. Bestämmelser härom har upptagits i *lagen den 24 maj 1974 om oljeskyddsfonden*, som har trätt i kraft den 1 januari 1975. Fonden, som täcker både till lands och till sjöss uppkomna oljeskador, förvaltas av handels- och industriministeriet. Fonden finansieras genom oljeskyddsavgifter som uppbärs för till landet införd råolja. Oljeskyddsavgifterna skall betalas av den som först anmäler oljan till tullklarering. Ur fonden kan ersättningar beviljas dem som utsatts för oljeskada samt dem som deltagit i bekämpningen av oljeskada för de kostnader som åsamkats dem i anledning härav. Av fondens medel kan även ersättas kostnader för anskaffning av bekämpningsredskap och för upprätthållande av bekämpningsberedskap. I ärenden rörande oljeskyddsfonden biträds statsrådet av en oljeskadenämnd, i vilken skall ingå representanter för staten, kommunerna, natur- och miljövårdsintressena, oljebranschen och försäkringsgivarna.

Utskottet

I motionen hemställs att riksdagen hos regeringen begär att utredning verkställs i syfte att möjliggöra för fiskare som får fångst, fartyg eller redskap skadade genom oljeutsläpp, oljebekämpning eller dylikt att erhålla ekonomisk ersättning för den skada som har vållats.

Utskottet vill till en början anmärka att den efter andra världskriget kraftigt tilltagande föroreningen av havet har på det internationella planet föranlett successivt ökade ansträngningar att motverka och förhindra detta slags miljöförstöring. Oljeutsläpp från fartyg har därvid tilldragit sig ett särskilt intresse med hänsyn till de svåra skador som utsläppen kan förorsaka. Det internationella samarbete som påbörjades redan i början av 1950-talet i syfte att förebygga havsvattnets förorening genom olja har, enligt vad som ovan närmare utvecklats, resulterat i olika konventioner, vilka syftar till att dels minska oljeutsläpp från fartyg, dels ge möjlighet att vidtaga åtgärder i anledning av sådant oljeutsläpp, dels bereda skadelidande möjlighet till ersättning för de skador som utsläppet förorsakat. När det gäller möjligheten att erhålla ersättning för oljeskada innebär främst *1966 års ansvarighetskonvention* och *1971 års fondkonvention* betydelsefulla framsteg. Konventionerna har dock ännu inte trätt i kraft.

I svensk rätt finns f. n. inte några särskilda gällande regler om ansvarighet för skada orsakad av förorening till sjöss genom olja, utan ansvarigheten för sådana skador bestäms enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler och sjölagens bestämmelser. Dessa innebär i princip att någon form av vållande från fartygets sida måste påvisas för att ersättning skall kunna erhållas.

Som framgår av det ovan anförda har riksdagen emellertid år 1973 antagit

en lag om ansvarighet för oljeskada till sjöss (ansvarighetslagen) och en lag om ersättning från den internationella oljeskadefonden (oljeskadefondslagen). De har sin grund i ovannämnda konventioner, och deras ikraftträdande är avhängigt av att konventionerna träder i kraft. Ansvarighetslagen föreskriver skyldighet för ägare av fartyg som för last av beständig olja i lös vikt (s. k. bulklast) att ersätta skada, som orsakas av utsläpp av olja från fartyget, oberoende av om det från fartygets sida har begåtts något fel eller någon försummelse (strikt ansvarighet). Med oljeskada förstås även kostnader för förebyggande åtgärder eller skada som förorsakats av sådan åtgärd. Fartygsägarens ansvar är dock begränsat till vissa 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. Oljeskadefondslagen är avsedd att komplettera det skydd som ansvarighetslagen ger i fall där ansvarighetsbeloppet ej täcker uppkomna skador eller ansvarighet ej föreligger enligt ansvarighetslagen.

Fiskare som får oljeskador på redskap och båtar är självfallet berättigade till ersättning enligt ansvarighetslagen. Även skador som förorsakas av oljebekämpningsmedel m. m. faller in under lagens bestämmelser. Detsamma gäller skador i form av inkomstbortfall till följd av att redskap inte kan användas. Även andra fall av ersättningsgill förmögenhetsskada kan förekomma.

En förutsättning för att den skadelidande skall kunna erhålla ersättning enligt ansvarighetslagen är dock att skadevållaren är känd. Även när det gäller oljeskadefondslagen är vetskapen om vem som är skadevållare en förutsättning för att rätt till ersättning skall inträda. Vid många skador orsakade av oljeutsläpp går det emellertid inte att fastställa vilket fartyg som vållat skadan. I sådana fall härrör oljan oftast från tankfartyg, som gått i barlast och som i strid med gällande bestämmelser spolat ut oljerester vid rengöring av tankarna.

Problemet med skador orsakade av oljeutsläpp från okända fartyg prövades ingående av utskottet vid behandlingen av förslaget till ansvarighetslag (LU 1973:40 s. 20 ff.). Utskottet konstaterade då att det för tillfället inte fanns någon möjlighet att få till stånd en internationell reglering, som kunde ge en skadelidande rätt till ersättning i dessa fall. Problemet borde man därför lösa genom att försöka få till stånd en minskning eller helst ett upphörande av sådana oljeutsläpp. Utskottet pekade härvid särskilt på det utvecklingsarbete med partikelmärkning av olja som pågick.

Såsom framgår av det ovan anförda har arbetet härmed nu lett till utfärdandet av en kungörelse om märkning av lastrester i tankfartyg som har trätt i kraft den 1 februari 1975. I kungörelsen har sjöfartsverket givits befogenhet att föreskriva partikelmärkning av lastresterna hos fartyg, som lossat råolja eller andra petroleumprodukter i svensk hamn eller inom svenskt sjöterritorium. Sådan märkning skall registreras på sätt närmare framgår av redogörelsen ovan (s. 4). Mot bakgrund av utskottets tidigare uttalanden i

denna fråga vill utskottet uttrycka sin tillfredsställelse över att försöksverksamhet på området nu har påbörjats. Enligt utskottets mening kan det antas att reglerna om partikelmärkning på sikt kommer att bidra till en minskning av förekommande oljeutsläpp.

Yrkesfiskarnas möjlighet att få ersättning vid oljeskada begränsas emellertid ytterligare av att bestämmelserna i ansvarighetslagen och oljeskadefondslagen endast är tillämpliga på skador som uppkommer inom Sveriges eller annan fördragsslutande stats territorium. Inträffar skada på internationellt vatten är såsom utskottet påpekat i det föregående (s. 3) sjölagens bestämmelser tillämpliga. Dessa erbjuder emellertid yrkesfiskarna ett otillräckligt skydd mot ekonomiska förluster på grund av oljeutsläpp.

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet sålunda att, när ansvarighetslagen och oljeskadefondslagen har trätt i kraft, en skadelidande har möjlighet att få ersättning i de av motionären påtalade fallen, under förutsättning att skadevållaren är känd och skadan inträffar inom Sveriges eller annat fördragsslutande lands territorium. Enligt vad utskottet inhämtat kan man räkna med att åtminstone ansvarighetslagen kommer att sättas i kraft under innevarande år. Om nyss nämnda förutsättningar inte föreligger är emellertid möjligheterna att få skadestånd mycket begränsade. Inte heller synes det f. n. föreligga någon möjlighet att försäkringsvägen erhålla ersättning för oljeskador på redskap och fartyg. Enligt vad utskottet inhämtat saknas sålunda helt möjlighet att försäkra fiskeredskap. Enligt uppgift täcker vidare förekommande former av fartygsförsäkring endast skador som sammanhänger med sedvanliga risker inom sjöfarten, såsom grundstötning och kollision, medan skador på grund av oljeutsläpp ej omfattas av dessa försäkringar.

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 re-

geringen noga följer utvecklingen på området och vidtar nödiga åtgärder för att förbättra möjligheterna för yrkesfisket att få ersättning för skador som vållats av oljeutsläpp.

Vad utskottet ovan anfört bör ges regeringen till känna.

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av motionen 1975:891 ger regeringen till känna vad utskottet ovan anfört.

Stockholm den 18 mars 1975

På lagutskottets vägnar

IVAN SVANSTRÖM

Närvarande: herrar Svanström (c), Hammarberg (s), Sundelin (s)*, Börjesson i Falköping (c), fru Åsbrink (s)*, herrar Sjöholm (fp), Andersson i Södertälje (s), Torwald (c), Olsson i Timrå (s), Winberg (m)*, fru Nilsson i Sunne (s), herrar Olsson i Sundsvall (c)*, Israelsson (vpk)*, fru Fredgardh (c) och fru Jacobsson (m)*.

*Ej närvarande vid betänkandets justering.