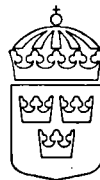


Lagutskottets betänkande

1986/87: 24

om ersättning för oljeskador



LU
1986/87: 24

Sammanfattning

I betänkandet behandlas dels två motioner (m, fp, c resp. c) som rör internationella oljeskadefonder m. m., dels en motion (c) vari föreslås inrättandet av en miljöfond och ett system med obligatorisk ansvarsförsäkring för dem som bedriver miljöfarlig verksamhet. Utskottet avstyrker bifall till motionerna.

Motionsyrkanden

Motion 1986/87: L607 av Jens Eriksson m. fl. (m, fp, c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om åtgärder i syfte att förbättra skadeståndsmöjligheterna vid oljeskador i vatten.

Motion 1986/87: L611 av Pär Granstedt (c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen hemställer om en skyndsam utredning av en oljeskadefond i enlighet med vad som anförts i motionen.

Motion 1986/87: L612 av Alf Svensson (c) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lag om obligatorisk miljöskyddsförsäkring för alla som bedriver miljöfarlig verksamhet,
2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lag om miljöfond för sanering efter miljökatastrofer där ansvarig inte längre finns eller saknar ekonomiska resurser.

Ekonomisk ersättning vid oljeskador

Allmän bakgrund

Den grundläggande ansvarighetsregeln finns i 2 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207). Detta lagrum innehåller den i Sverige sedan länge gällande culpregeln, 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 §).

LU 1986/87:24

År 1986 infördes en särskild miljöskadelag (1986:225) som innehåller regler om skadeståndsrättsligt ansvar vid olika slag av miljöskador. Lagstiftningen innebar bl. a. att de regler om ansvar för miljöskador som då fanns i jordabalken och miljöskyddslagen (1969:387) samlades i en lag. Ansvaret enligt miljöskadelagen avser förutom person- och sakskadorna ren förmögenhetsskada som inte är obetydlig. Lagen är tillämplig när verksamhet på en fastighet orsakar skador i omgivningen genom olika former av vatten-, mark- och luftföroreningar, buller, skakningar eller andra liknande störningar. Av den föreskrivna anknytningen till fastighet följer att verksamheten – liksom tidigare gällde enligt skadestandsreglerna i miljöskyddslagen – skall innefatta användning av mark, byggnad eller anläggning. Dit räknas också vattenområde. Lagen är tillämplig även när den skadegörande verksamheten inte är begränsad till en enda fastighet. Verksamheten behöver inte heller utövas på hela fastigheten. Ersättningsberättigade enligt lagen är inte blott de som har direkt anknytning till intilliggande fastigheter utan också de som har mera tillfällig anknytning till den skadegörande verksamhetens omgivning.

I fråga om miljöskyddslagens räckvidd har utskottet i ett annat ärende (LU 1980/81:26) uttalat att skada som uppkommer till följd av oljeutvinning till havs i princip omfattades av regleringen i miljöskyddslagen. Miljöskyddslagen var dock enligt utskottet tillämplig endast på verksamhet inom svenskt område. Dess skadestandsbestämmelser syntes däremot enligt utskottet inte kunna göras gällande i fråga om verksamhet utanför svenskt territorialvatten.

Miljöskadelagen torde inte innebära någon förändring i förhållande till vad utskottet tidigare antagit vara svensk rätts ståndpunkt i fråga om oljeutvinningsskador på internationellt vattenområde. I vad mån kravet i miljöskadelagen på att verksamheten skall bedrivas på en fastighet medför någon inskränkning i förhållande till miljöskyddslagens tillämpningsområde berördes inte närmare under förarbetena till miljöskadelagen.

Den som på grund av verksamhet av det slag som nämnts ovan förorsakar skador i omgivningen skall ersätta dessa även om han inte orsakat skadorna avsiktligt eller genom vårdslöshet (s. k. strikt ansvar). Ansvaret gäller även vid helt tillfälliga störningar. Däremot görs i lagen undantag för störningar som är av så vanligt slag att de rimligen måste tålas.

Skadestandsansvaret enligt miljöskyddslagen skall i första hand bäras av fastighetsägaren. Även nyttjanderättshavare eller andra som bedriver eller har bedrivit miljöfarlig verksamhet på fastigheten är ansvariga. Till kretsen av skadestandsansvariga hör också de som i egen näringsverksamhet utför ett miljöfarligt arbete på en fastighet, s. k. entreprenörer.

I en rättegång är det den som påstår sig ha lidit skada, käranden, som har att styrka att det föreligger en skadlig störning som svaranden ansvarar för. Käranden skall också styrka att en skada har inträffat. När det gäller orsakssambandet mellan störningen och skadan har käranden däremot i miljöskadelagen medgivits en bevislättning. I detta avseende är det tillräckligt att han visar att störningen med övervägande sannolikhet har orsakat skadan.

Viss skadeståndsrättslig reglering finns också i 1974 års miljöskyddskonvention mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige. Enligt konventionen får den som tillskyndas skada orsakad av miljöskadlig verksamhet i annat nordiskt land föra talan om ersättning vid domstol i det land där verksamheten bedrivs. Fråga om ersättning får då inte bedömas efter regler som är oförmånligare för den skadelidande än verksamhetslandets ersättningsregler. Konventionens bestämmelser har införlivats med svensk rätt genom lagen (1974: 268) med anledning av miljöskyddskonventionen den 19 februari 1974 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige (jfr prop. 1974: 59). Motsvarande lagstiftning har genomförts i de övriga nordiska länderna.

Av intresse i detta sammanhang är också den lagstiftning som gäller beträffande ansvarighet för oljeutsläpp från fartyg. Bestämmelser härom finns i lagen (1973: 1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss. Enligt denna lag är ägare av fartyg som för last av beständig olja skyldig att ersätta skada genom förorening som orsakats av utsläpp av olja från fartyget, oberoende av om det på fartygets sida har begåtts något fel eller någon försummelse (s. k. objektivi 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 skada inträffat, t. ex. åtgärder för att bekämpa olja som läckt ut från ett fartyg. Fartygsägarens ansvar 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, som har trätt i kraft under 1978. Fonden skall bereda ersättning i vissa fall när 1969 års ansvarighetskonvention 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 vad angår de totala belopp som kan utgå i anledning av en och samma händelse. Ersättningarna från fonden skall finansieras genom avgifter från dem som tar emot sjötransporterad olja i de fördragsslutande staterna.

Inom regeringskansliet bereds för närvarande i nordiskt samarbete frågor om anslutning till två protokoll med ändringar i de konventioner som nyss berörts. De ifrågasatta ändringarna innebär främst att begränsningsbeloppen höjs. I protokollen föreslås också införandet av en ordning som skall göra det lättare att i framtiden ändra beloppsgränserna i konventionerna. Där tas vidare upp vissa definitionsfrågor av betydelse för omfattningen av konventionernas tillämpningsområden.

När det uppkommer skador i samband med oljeutvinning från havsbotten saknas för närvarande särskild lagstiftning. Ansvarigheten för sådana skador bestäms därför enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Vissa företag som bedriver verksamhet på kontinentalsockeln i Nordsjön har

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 den 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 överenskommelsen är i princip objektiv, dvs. oberoende av vållande. Ansvarigheten per olycka är begränsad till 60 miljoner dollar. Överenskommelsen trädde i kraft den 1 maj 1975. 66 oljebolag som utövar verksamhet på kontinentalsockeln inom Nordsjöområdet omfattas av överenskommelsen.

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 benämns 1976 års konvention om ansvarighet för skada till följd av oljeutvinning från havsbotten, har inte tillträtts av någon stat.

Slutligen bör nämnas den i Helsingfors 1974 antagna konventionen till skydd för Östersjöns marina miljö. Konventionen är tillämplig på såväl landbaserad förorening som förorening från fartyg och dumpning. Den gäller också utforskning och utvinning från havsbotten och dess underlag. Enligt konventionen har de fördragsslutande staterna åtagit sig att gemensamt utveckla och anta föreskrifter rörande ansvaret för skada som orsakas genom fördragsstridiga förfaranden. Överläggningar pågår för närvarande inom ramen för en av konventionsstaterna utsedd arbetsgrupp. På programmet står bl. a. spørsmålet om tillskapandet av ersättningsregler i fråga om skador på grund av föroreningar, som har sitt upphov i utvinning från havsbotten.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågor om ekonomisk ersättning vid oljeskador har tidigare prövats av riksdagen med anledning av motioner, senast under riksmötet 1980/81. I sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1980/81:26) ansåg utskottet med hänvisning till de konventioner och överenskommelser i ämnet som vid den tiden förelåg att någon åtgärd från riksdagens sida inte erfordrades.

Motionsmotiveringar

I motiveringen till motion L607 (m, c, fp) framhålls att den som lider skada på grund av oljeutsläpp kan få ersättning ur internationella oljeskadefon-

den endast om skadan orsakats av olja från ett fartyg. Härrör oljan i stället från t. ex. offshore-verksamhet eller en landbaserad anläggning utgår inte någon ersättning. Fisknät som indränkts med olja kan inte rengöras utan måste kasseras. I sådana fall kan skadan uppgå till mellan 20 000 och 40 000 kr. Om ägaren till näten inte kan visa att de skadats av olja från ett fartyg får han inte någon ersättning ur oljeskadefonden. Denna ordning är enligt motionärerna inte tillfredsställande. Motionärerna anser att Sverige internationellt bör verka för att fondens verksamhetsområde vidgas. Vidare bör det här i landet införas regler som innebär att den som drabbas av oljeskador får ersättning för dem. Motionärerna yrkar att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om åtgärder i syfte att förbättra skadeståndsmöjligheterna vid oljeskador i vattnet.

I motion L611 (c) riktas uppmärksamheten på problemet med oljeskador i Östersjön. Problemet har aktualiserats bl. a. på grund av ett flertal tankbåtshaverier. För den bofasta skärgårdsbefolkningen och yrkesfiskarna utgör oljeskadorna en allvarlig olägenhet, och det är svårt att få ersättning för dem ur internationella oljeskadefonden eller försäkringsvägen. Svårigheterna beror enligt motionärernas mening på de beviskrav som uppställs: den skadelidande måste, visa att ett visst läckage eller en viss olycka förorsakat skadan. Sådan bevisning är ofta omöjlig att åstadkomma, särskilt om det gått lång tid sedan det skadegörande utsläppet skedde. Enligt motionärerna är det angeläget att den enskildes rättstrygghet på detta område förbättras. I motionen anvisas som tänkbar lösning inrättandet av en svensk oljeskadefond, som är så beskaffad att ersättning kan utgå oberoende av om det kan klarläggas hur skadan uppkommit. I den mån man kan finna någon som före fonden bör svara för skadan, t. ex. fartygsägaren, ett försäkringsbolag eller internationella oljeskadefonden, bör den svenska fonden ha regressrätt gentemot denne. Motionärerna yrkar att förutsättningarna för en sådan ny oljeskadefond skyndsamt utreds. För utredningsarbetet bör erfarenheter kunna hämtas från Finland, som redan har en dylik fond.

Miljöskadefond och miljöskyddsförsäkring

Gällande ordning

Någon fond för ersättning av miljöskador finns inte för närvarande. Inte heller föreligger det något krav på ansvarsförsäkring vid miljöfarlig verksamhet.

Som redan nämnts återfinns reglerna om skadeståndsrättsligt ansvar vid olika slags miljöskador numera i 1986 års miljöskadelag. Lagens huvudsakliga innehåll har redovisats ovan.

Utredningsarbete

Till grund för den år 1986 genomförda lagstiftningen på miljöskadeområdet låg miljöskadeutredningens betänkande (SOU 1983: 7) Ersättning för miljöskador. I betänkandet framhölls att det ofta var svårt att finna upphovet

till en miljöskada och få ut ersättning av skadegöraren. En skadeståndsrättslig reglering gav därför inte alltid tillräckligt skydd för den som drabbas av en miljöskada. Med hänsyn därtill kunde reglerna om skadestånd behöva kompletteras med ett försäkrings- eller fondsystem. Utredningen diskuterade olika tänkbara modeller för ett sådant system. Att enbart föreskriva en obligatorisk ansvarsförsäkring skulle enligt utredningen innebära ett otillräckligt skydd för de skadelidande. Av större intresse var en obligatorisk försäkring, som betalades av de skadegörande verksamheterna men direkt skyddade de skadelidande. Från försäkringsteknisk synpunkt föreföll det inte omöjligt att genomföra en sådan ordning, men den skulle av många skäl bli invecklad och kostsam; utredningen ansåg sig inte kunna förorda en modell av den typen.

Ett annat alternativ var att införa ett ersättningssystem som administrerades inte av försäkringsbolagen utan av det allmänna. Här kunde man enligt utredningen tänka sig att genom avgifter på miljöfarliga verksamheter samla fonder som oberoende av skadeståndsreglerna ersatte alla skador av viss typ – primärt ansvariga fonder. Utgivna ersättningar skulle sedan få återkrävas från den ansvariga verksamheten, om den kunde identifieras. Denna ordning skulle emellertid enligt utredningen bli ännu mer komplicerad och tungrodd.

Det system som enligt utredningens mening skulle innebära de minsta nackdelarna från praktisk och statsfinansiell synpunkt var i stället att subsidiärt ansvariga fonder inrättades med sikte på föroreningsskador av vissa slag. De skulle täcka endast sådana skador som inte kunde ersättas på annat vis, t. ex. genom skadeståndskrav mot den ansvarige eller genom försäkring. Ett sådant system skulle bli mindre omfattande men borde ändå i stort sett kunna tillgodose de synpunkter som talade för en speciell ersättningsordning. Administrationen skulle bli mindre – bl. a. kunde man i första hand utnyttja försäkringsbolagens kapacitet vid skaderegleringen – och även på annat sätt verkade de praktiska problemen inte fullt så besvärliga som med andra alternativ. I betänkandet diskuterades vissa detaljfrågor förbundna med en ersättningsordning av detta slag, dock utan att utredningen definitivt tog ställning till om de borde genomföras. För ett sådant ställningstagande krävdes mer ingående utredningar än vad som omfattades av uppdraget. Utredningen ansåg sig därför inte kunna lägga fram något förslag till lag om sådana fonder.

År 1985 tillkallades en särskild utredning, kommittén (Jo 1985:02) om en miljöskadefond, för att utreda hur ett fondsystem för kostnader för återställningsåtgärder och ersättning vid miljöskador bör vara uppbyggt. Enligt direktiven (dir. 1985:37) skall en utgångspunkt för arbetet vara att återställningskostnader och skadestånd skall betalas av fonden bara då kompensation inte kan erhållas från den skadevällande eller på något annat sätt, t. ex. genom försäkring. Utredningen skall bl. a. överväga om ersättning ur fonden skall kunna utgå när skadeståndsanspråk har preskriberats och i vad mån belopp som utbetalats ur fonden skall kunna återkrävas från den ansvarige. Utredningen är oförhindrad att undersöka i vilken utsträckning ett frivilligt kollektivt försäkringssystem av samma slag som läkemedelsförsäkringen kan ersätta en fondlösning. Utredningen beräknas avge sitt slutbetänkande under maj 1987.

I samband med propositionen om ersättning för miljöskador (prop. 1985/86: 83) behandlade utskottet (LU 1985/86: 25) också flera med anledning av propositionen väckta motioner med väsentligen samma syfte som den i detta ärende aktuella motionen L612. I sitt av riksdagen godkända betänkande i ämnet framhöll utskottet bl. a. att det i propositionen framlagda förslaget till miljöskadelaag byggde på traditionella skadeståndsrättsliga principer. För rätt till ersättning enligt de nya reglerna måste det sålunda finnas ett orsakssammanhang mellan en miljöstörning och en skada. Om det inte kunde utredas varifrån en störning härrörde kunde skadeståndskrav inte riktas mot någon. Svårigheter uppkom också när störningar, som härrörde från flera miljöfarliga verksamheter, tillsammans hade bidragit till en skada utan att någon av dem egentligen kunde sägas vara den huvudsakliga orsaken. Enligt utskottet hade ett skadeståndsrättsligt regelsystem även i andra avseenden sina begränsningar när det gällde att bereda de skadelidande möjligheter till ersättning. I de fall en skada visat sig först lång tid efter miljöstörrningen, kunde företaget i fråga ha upphört när skadeståndsfrågan aktualiserades. Det fanns då inte någon mot vilken skadeståndskraven kunde riktas. Vidare kunde skadeståndsanspråket ha preskriberats. Utskottet framhöll vidare att det alltid fanns risk att den skadeståndsansvarige saknade ekonomiska förutsättningar att betala skadorna.

Frågan huruvida de berörda nackdelarna kunde undanröjas genom inrättandet av en miljöskadefond var, påpekade utskottet, redan föremål för utredning. Vad gällde kravet på obligatorisk ansvarsförsäkring vid miljöfarlig verksamhet ansåg sig utskottet i och för sig kunna dela motionärernas uppfattning att en sådan försäkring kunde vara motiverad med hänsyn bl. a. till den skadelidande. Genom införandet av ett krav på ansvarsförsäkring skulle man komma till rätta med de fall då skadevällaren saknade ekonomiska förutsättningar att betala ersättning. Ett sådant krav skulle också kunna öka företagets benägenhet att vidta förebyggande åtgärder. Eftersom en ansvarsförsäkring inte täcker mer än det skadeståndsrättsliga ansvaret skulle man emellertid härutöver inte uppnå några egentliga fördelar. De tidigare nämnda begränsningarna i de skadelidandes ersättningsmöjligheter skulle fortfarande kvarstå. Vad som behövdes var framför allt ett ersättningssystem för de fall då ingen kunde göras ansvarig för skadan. Utskottet påpekade att miljöskadeutredningen i sitt betänkande övervägt frågan om obligatorisk ansvarsförsäkring och därvid avvisat tanken på en sådan försäkring. Utredningen hade bl. a. framhållit att vissa miljöskador med säkerhet kunde förutses fastän de inte varit direkt åsyftade. Att en ansvarsförsäkring skulle täcka väntade skador stred enligt utredningen klart mot försäkringstekniska principer. Utskottet förklarade sig dela utredningens uppfattning och framhöll att om väntade skador skulle lämnas utanför en försäkring skulle de skadelidande komma att sakna skydd i viktiga fall.

Enligt utskottets mening talade övervägande skäl för att man måste välja en annan ordning än ett system med obligatorisk ansvarsförsäkring för att

samhällets och de skadelidandes intressen skulle kunna tillgodoses. I vart fall borde det slutliga ställningstagandet till spörsmålet om en obligatorisk ansvarsförsäkring anstå tills den kommitté som tillkallats för att överväga frågan om en miljöskadefond eller eventuellt ett kollektivt försäkringssystem hade avslutat sitt arbete. Med hänsyn till det utredningsarbete som pågick var det enligt utskottet inte heller påkallat med någon riksdagens åtgärd med anledning av motionsyrkandet om en miljöskadefond.

Motionsmotivering

I motiveringen till motion L612 (c) – som återfinns i motion Jo802 – påpekades att det vid flera av de miljöskandaler som avslöjats på senare tid har visat sig mycket svårt för de drabbade att få ekonomisk ersättning. Det bör därför införas en lagstiftning som ålägger alla som bedriver miljöfarlig verksamhet att teckna en miljöskyddsförsäkring som skyddar tredje man på samma sätt som på trafikförsäkringens område. En sådan miljöskyddsförsäkring administreras enligt motionären bäst av försäkringsbolagen, som på vanligt sätt får göra riskbedömningar och bestämma premierna därefter. Motionären framhåller vidare att det vid många miljöbrott kan vara svårt att ställa någon till svars ekonomiskt. Den ansvarige kan ha lämnat landet eller gått i konkurs. Så hade varit fallet i fråga om BT-Kemi i Teckomatorp; bolagets tillgångar hade förts över till Danmark och bolaget försatts i konkurs. Till skydd mot sådana förfaranden bör det enligt motionären inrättas en miljöfond i statens regi. Fonden skall kunna tas i anspråk för att bekosta saneringen efter miljökatastrofer, där någon ansvarig inte kan nås eller den ansvarige saknar medel att ersätta skadan. Motionären anser att fonden bör finansieras av de företag som driver miljöfarlig eller hälsofarlig verksamhet och att fondmedlen bör uppgå till 100 milj. kr.

Utskottet

I betänkandet behandlas dels två motioner som rör möjligheterna att ur internationella oljeskadefonden eller på annat sätt få ersättning för oljeskador, dels en motion om inrättandet av en miljöfond och ett system med obligatorisk ansvarsförsäkring för dem som bedriver miljöfarlig verksamhet.

Ekonomisk ersättning vid oljeskador

Den grundläggande regeln om ansvar för skada finns i 2 kap. 1 § skadeståndslagen. Regeln innebär att var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada är skyldig att ersätta skadan.

Ansvar för miljöskador har fått en särskild reglering i miljöskadelagen (1986:225). Den föreskriver i princip strikt ansvar för den som orsakar skador i omgivningen; skadestånd utgår alltså oberoende av om skadan orsakats uppsåtligen eller av vårdslöshet. Utom person- och sakskada ersätts ren förmögenhetsskada som inte är obetydlig. Lagens huvudsakliga innehåll i övrigt har redovisats ovan (s. 2).

Rätten till ersättning för skador orsakade av oljeutsläpp från fartyg regleras i lagen (1973: 1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss. Enligt denna lag är ägare av fartyg, som för last av beständig olja, skyldig att ersätta skada genom förorening som orsakats av utsläpp av olja från fartyget oberoende av om det å fartygets sida har begåtts något fel eller någon försummelse (s. k. objektivt ansvar). Ansvarigheten omfattar 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 ansvar begränsas till vissa i lagen närmare angivna belopp. 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. Från fonden, som inrättades under 1978, skall betalas ersättning i vissa fall när 1969 års ansvarighetskonvention inte är tillämplig eller bereder de skadelidande ett otillräckligt skydd. Vidare skall fonden stå som garant för fartygsägarens och försäkringsgivarens betalningsförmåga.

I fråga om skador som uppkommer i samband med oljeutvinning från havsbotten saknas för närvarande särskild lagstiftning.

I motion L607 crinras om att den som råkar ut för en oljeskada är berättigad till ersättning från den internationella oljeskadefonden endast om han kan visa att skadan orsakats av olja från ett fartyg. Härrör oljan t. ex. från offshore-verksamhet eller från en landbaserad verksamhet utgår alltså inte någon ersättning. I sådana fall kan särskilt yrkesfiskare drabbas hårt; om ett fisknät måste kasseras kan skadan enligt motionärerna uppgå till mellan 20 000 och 40 000 kr. Motionärerna anser att Sverige internationellt bör verka för att fondens verksamhetsområde vidgas så att ersättning kan utgå även när skadan härrör från offshore-verksamhet. Motionärerna anser vidare att den interna svenska lagstiftningen bör kompletteras med regler som gör det lättare att få ersättning för skador på grund av oljeutsläpp.

I motion L611 berörs särskilt problemet med oljeskador i Östersjön. Motionären framhåller att den skadelidande många gånger inte kan styrka att en skada orsakats av olja som kommer från ett visst fartyg eller en viss olyckshändelse. Ersättning utgår då inte från den internationella oljeskadefonden, och det kan också vara svårt att få ersättning försäkringsvägen. Enligt motionären är det angeläget att de drabbade hålls skadeslösa även i sådana fall. Som en tänkbar lösning anger motionären inrättandet av en nationell svensk oljeskadefond efter mönster av den som redan verkar i Finland. Motionären yrkar att förutsättningarna för en sådan ny oljeskadefond skyndsamt utreds.

Såvitt utskottet kan finna är möjligheterna numera goda att få ersättning för skada till följd av oljeutsläpp som bevisligen kommer från ett fartyg. Ersättningen kan utgå såväl enligt oljeansvarighetslagen som från den internationella oljeskadefonden. Inom regeringskansliet övervägs för närvarande frågan om Sverige skall ansluta sig till två protokoll med ändringar

i de konventioner som ligger till grund för lagen resp. fonden. Om Sverige tillträder de två ändringsprotokollen kommer ersättningsmöjligheterna av allt att döma att ytterligare förbättras. När det gäller skador på grund av oljeutsläpp som uppkommer i samband med oljeutvinning från havsbotten är utsikterna att få gottgörelse mindre goda. Den svenska skadeståndsrättsliga lagstiftningen torde endast i begränsad utsträckning erbjuda de skadelidande ersättningsmöjligheter. För skador som härrör från sådan verksamhet på internationellt vatten föreligger över huvud taget inte någon ersättningsrätt enligt miljöskadelagen. En ansvarighetskonvention antogs år 1976 av vissa Nordsjöstater, den s. k. Londonkonventionen, men den har ännu inte tillträtts av någon stat. Enligt vad utskottet inhämtat är det inte sannolikt att den någonsin kommer att träda i kraft. I andra avseenden har utvecklingen emellertid varit mera gynnsam. Som ovan redovisats (s. 3) finns en frivillig överenskommelse mellan företag som driver verksamhet på kontinentalsockeln i Nordsjön (OPOL). Överenskommelsen har sedan utskottet senast behandlade frågor om ansvar för oljeskador (LU 1980/81:26) vunnit ytterligare anslutning, och begränsningsbeloppet för den ersättning som kan utgå har höjts betydligt. En positiv omständighet är också det arbete som inom ramen för Helsingforskonventionen inletts i syfte att skapa ett system för ersättning av bl. a. oljeutvinningsskador som inträffar i Östersjön. Det kan slutligen anmärkas att det betänkande som kommittén om en miljöskadefond inom kort väntas lägga fram enligt vad utskottet erfarit kommer att innehålla förslag som kan bli av viss betydelse när det gäller att tillgodose dem som lider skada av nu berört slag.

Frågan på vilket sätt en oljeskada skall kunna ersättas när skadan inte kan hänföras till en viss skadevällare synes vara ett problem som i huvudsak faller utanför det reformarbete som pågår. Hur utbrett problemet är undandrar sig utskottets bedömning. Tydligt är emellertid att den enskilde ofta drabbas hårt i de fall där någon ansvarig för en skada inte kan utpekas. Vad som i motion L607 redovisats angående oljeskadade fisknät antyder omfattningen av de skador som kan uppstå. Enligt utskottets mening är det angeläget att även denna ersättningsfråga får en tillfredsställande lösning. Också i detta hänseende kan det väntade betänkandet från kommittén om en miljöskadefond bli av viss betydelse.

Som framgått av det anförda ställer sig utskottet i allt väsentligt bakom de synpunkter som kommer till uttryck i motionerna L607 och L611. Med hänsyn till frågans vikt utgår utskottet från att regeringen noga överväger vilka möjligheter som står till buds att förbättra ersättningsmöjligheterna och tar de initiativ som kan erfordras för att få till stånd en internationell reglering härvidlag. Skulle det visa sig att man inom ramen för det internationella samarbetet på området inte kan nå en lösning bör enligt utskottets mening andra möjligheter prövas. Till de alternativ som då kan förtjäna att övervägas hör inrättandet av en nationell oljeskadefond av det slag som förespråkats i motion L611. Mot bakgrund av det arbete med att på lämpligt sätt lösa frågorna om ekonomiskt skydd vid oljeskador som nu från skilda utgångspunkter bedrivs såväl inom landet som internationellt anser utskottet emellertid att det i vart fall för närvarande inte är påkallat med några åtgärder i saken från riksdagens sida. Utskottet avstyrker därför bifall till motionerna L607 och L611.

Skadeståndslagen innehåller bestämmelser om skadeståndsskyldighet i allmänhet. Den kompletteras som ovan nämnts av 1986 års miljöskadelag, som tillhandahåller en särskild reglering av det skadeståndsrättsliga ansvaret vid olika slags miljöskador. Det huvudsakliga innehållet i de båda lagarna har redovisats ovan. Både skadeståndslagen och miljöskadelagen bygger på traditionella skadeståndsrättsliga principer. Rätt till ersättning förutsätter sålunda att det kan påvisas ett samband mellan en miljöstörning och en inträffad skada. I annat fall finns ingen mot vilken skadeståndskravet kan riktas. Det skadeståndsrättsliga systemet har också i andra avseenden sina begränsningar när det gäller att bereda en skadelidande ersättning. Även om det nödvändiga orsakssambandet klarlagts kan det hända att den som orsakat skadan inte kan nås med ett skadeståndskrav. Och i vart fall kan skadeståndsfördringen ha preskriberats om det dröjt länge innan skadan upptäckts. Av betydelse i detta sammanhang är vidare att skador som drabbar miljön ofta blir mycket omfattande. Man måste alltså räkna med att skadevällaren inte alltid har ekonomiska möjligheter att ersätta skadan.

För närvarande uppställs inte något krav på att den som driver miljöfarlig verksamhet skall ha ansvarsförsäkring. Inte heller finns det någon fond från vilken ersättning kan utgå vid miljöskador.

I motion L612 framhålls som en brist att miljöskador inte ersätts om vållaren inte kan nås med ett skadeståndskrav eller saknar medel att ersätta skadan. Enligt motionären har av sådan anledning skadestånd uteblivit vid flera av de större miljöskador som inträffat under senare år. Till undvikande av att skadevällarens betalningsoförmåga leder till att miljöskador inte blir ersatta föreslår motionären att det föreskrivs skyldighet för den som driver miljöfarlig verksamhet att hålla ansvarsförsäkring. Försäkringslösningen bör enligt motionären kompletteras med inrättandet av en miljöfond som administreras av staten och finansieras genom avgifter från de företag som bedriver miljö- och hälsofarlig verksamhet. En sådan fond skulle särskilt tillgodose intresset av att kunna ersätta skador i sådana fall där den primärt ansvarige inte kan anträffas. Motionären yrkar att förslag till lagstiftning om obligatorisk miljöskadeförsäkring och om miljöskadefond skall föreläggas riksdagen.

Utskottet erinrar om att motionsyrkanden med samma syfte som det nu aktuella prövades av riksdagen i samband med införandet av miljöskadelagen. I sitt av riksdagen godkända betänkande LU 1985/86: 25 förklarade sig utskottet i och för sig kunna dela uppfattningen att det av hänsyn till bl. a. den skadelidande kunde vara motiverat med ett krav på ansvarsförsäkring vid miljöfarlig verksamhet. Med ett sådant system skulle man enligt utskottet komma till rätta med de fall då skadevällaren saknade ekonomiska möjligheter att ersätta skadan, och det kunde också väntas leda till en större benägenhet att vidta förebyggande åtgärder. Utskottet framhöll emellertid att införandet av obligatorisk ansvarsförsäkring inte skulle lösa problemet med att bereda skadelidande ersättning i de fall då ingen kunde göras ansvarig för skadan. Mot bakgrund därav talade enligt utskottet

övervägande skäl för att en annan ordning borde väljas för att samhällets och de skadelidandes intressen skulle kunna tillgodoses. Motionsyrkandena avstyrktes av utskottet med hänvisning till att kommittén om en miljöskadefond fått i uppdrag att överväga frågan om inrättande av en miljöskadefond eller eventuellt ett kollektivt försäkringssystem efter mönster av läkemedelsförsäkringen.

Enligt vad utskottet inhämtat har kommittén nu nått så långt i sitt arbete att dess betänkande väntas bli framlagt under maj 1987. Kommitténs ställningstaganden bör inte föregripas genom uttalanden från riksdagens sida. Utskottet avstyrker därför bifall till motion L612.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1986/87: L607, 1986/87: L611 och 1986/87: L612.

Stockholm den 28 april 1987

På lagutskottets vägnar

Per-Olof Strindberg

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Owe Andréasson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inga-Britt Johansson (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Inger Hestvik (s), Bengt Harding Olson (fp), Gunnar Thollander (s), Marianne Karlsson (c), Berit Löfstedt (s), Ewa Hedkvist Petersen (s) och Ewy Möller (m).