

## Motion till riksdagen 2009/10:C18

av **Carina Moberg m.fl. (s, v, mp)**  
med anledning av prop. 2009/10:173

# Kärnkraften – ökat skadeståndsansvar

## Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen måste återkomma med de ändringar som är nödvändiga för att kvalitetssäkra lagstiftningen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om kärnkraftens obegränsade skadeståndsansvar, ansvarsbelopp och ansvarsgenombrott samt tydliggörande av statens ansvar.

## Motivering

Regeringen föreslår i propositionen att Sverige tillträder 2004 års ändringsprotokoll till Pariskonventionen om skadeståndsansvar på atomenergins område och dess tilläggskonvention. Dessa innehåller grundläggande regler om ansvaret för skador vid radiologiska olyckor. Samtidigt föreslås lagändringar för att Sverige ska klara de åtaganden som följer av de internationella reglerna.

Förslaget innebär bl.a. att atomansvarighetslagen (1968:45) ersätts av en ny lag om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor. Regeringen föreslår att det införs ett s.k. obegränsat ansvar för innehavare av kärntechniska anläggningar och att innehavare av kärnkraftsreaktorer ska finansiera ansvaret upp till 1 200 miljoner euro. För andra kärntechniska anläggningar är huvudregeln att innehavaren ska finansiera ansvaret upp till 700 miljoner euro. Staten kommer därutöver att ansvara för ett intervall mellan 1 200 miljoner euro och 1 500 miljoner euro, vilket är obligatoriskt enligt den reviderade Pariskonventionen. Det föreslås att regeringen bemyndigas att bestämma när lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor ska träda i kraft.

## Fel! Okänt namn på

De rödgröna partierna menar att kärnkraften ska betala sina fulla avfalls-kostnader och att ett obegränsat skadeståndsansvar för kärnkraftsolyckor ska gälla. Vi står därför bakom regeringens förslag att Sverige bör tillträda 2004 års ändringsprotokoll till 1960 års Pariskonvention om skadeståndsansvar på atomenergins område och 1963 års tilläggskonvention till Pariskonventionen. Vi ser även positivt på regeringens förslag att ansvarsbeloppen höjs. Vi efterlyser dock ytterligare analyser vad gäller en rad viktiga delar i lagstiftningen, inte minst för att säkerställa värdet av det s.k. obegränsade skadeståndsansva-ret. Vidare anser vi att Lagrådets kritik och brist på sedvanlig granskning inger stora betänkligheter vad gäller den föreslagna lagstiftningens kvalitet.

## Lagförslagets kvalitet

Regeringen har av partitaktiska skäl valt att forcera fram förslag om en helt annan inriktning för den svenska kärnkraftspolitiken. Regeringen har i en proposition till riksdagen föreslagit att lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling ska avskaffas och att det ska bli möjligt bygga tio nya kärnkrafts-reaktorer i Sverige. Trots tydligt besked från alliansen före riksdagsvalet 2006 och av statsministern i början av mandatperioden om att förbudet mot uppförande av kärnkraftverk ska ligga fast sviker regeringen sitt löfte och möjliggör nu för att bygga nya kärnkraftverk. Mycket allvarligt är att förslagen forcerats fram i sådan grad att Lagrådet inte hunnit göra sedvanlig granskning av lagstiftningen utan hänvisar till att det endast undantagsvis varit möjligt att reparera lagtekniska brister i regeringens förslag. Detta gäller även den föreslagna lagstiftningen för kärnkraftens skadeståndsansvar. Lagrådet uttrycker i sitt yttrande följande:

*”Den tid inom vilken granskningen enligt regeringens önskemål skulle vara klar har med hänsyn till lagförslagets omfattning och komplicerade natur varit osedvanligt kort. - - - det (har) endast undantagsvis varit möjligt att på sätt som utbildats i praktiken reparera lagtekniska brister och därvid utarbeta nya lydelse av lagtext.”<sup>1</sup>*

Detta väcker givetvis frågor kring om kvaliteten i den lagstiftning rege-ringen nu föreslår verkligen svarar mot de krav som bör ställas och om lagstiftningen i praktiken kommer att motsvara regeringens och riksdagens in-tentioner. Vi menar att det krävs en förnyad granskning av den föreslagna lagstiftningen för att kvalitetssäkra regelverket och att regeringen måste åter-komma med de ändringar som kan behöva göras med anledning av den bris-tande beredningen. Detta bör ges regeringen till känna.

<sup>1</sup> Lagrådet. Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-03-11.

## Ansvarsbelopp

Det bör betonas att man måste skilja mellan ett principiellt obegränsat ansvar, som regeringen föreslår, och säkerställande av finansiering för detta ansvar. Ett obegränsat ansvar innebär i princip att reaktorägarens ekonomiska ansvar är oändligt. Men i praktiken är det naturligtvis inte möjligt att få större ersättning än vad den betalningsskyldige kan betala. Därmed blir ansvaret i verkligheten begränsat till de ekonomiska resurser den ansvarige har och som en domstol kan få tillgång till.

Den främsta tillgången är vanligen de värden som finns i det företag som driver eller äger anläggningen. Värdet är dock begränsat, i synnerhet som anläggningen kan allvarligt skadas och i princip bli värdelös vid en omfattande olycka. Även aktier i bolaget riskerar att bli utan värde.

Därför bör staten ställa krav på ekonomiska garantier från den som äger eller driver reaktorer. För att uppfylla konventionens syften om ett strikt ansvar samt principen om att förorenaren ska betala, bör det eftersträvas att de säkerheter som staten ställer anspråk på står i rimliga proportioner till vad som är möjligt.

I propositionen säkerställer regeringen ett betalningsansvar upp till 1 200 miljoner euro genom att ställa krav på säkerheter upp till detta belopp. Trots att regeringens förslag innebär en avsevärd höjning av ansvarsbeloppet gentemot dagens lagstiftning kan även en sådan summa visa sig otillräcklig vid ett svårt reaktorhaveri med oöverskådliga konsekvenser. I propositionen anger regeringen att en analys från 2004 av dåvarande Statens strålskyddsinstitut visar att de ekonomiska konsekvenserna av en olycka i en kärnkraftsreaktor i samband med ett hårdhaveri kan medföra kostnader på några hundra miljarder kronor.

I flera länder som är parter till Pariskonventionen och dess tilläggskonvention, liksom i länder som tillhör andra konventioner eller står helt utanför, höjs nu ansvarsbeloppen för ägare till kärntekniska anläggningar. I Tyskland ställer staten krav på säkerheter som är dubbelt så höga som vad regeringen föreslår, 2 500 miljoner euro. I Tyskland har även ett särskilt solidaritetsavtal ingåtts mellan alla ägarbolagen inom den tyska kärnkraftsindustrin.

Vi rödgröna partier anser att inriktningen i politiken måste vara att kärnkraften vid en olycka ska stå för sina egna kostnader. Därför bör det ansvarsbelopp som staten ställer krav på så långt som möjligt utgå från de verkliga kostnader som kan orsakas. Det finns därför skäl att närmare studera hur övriga europeiska länder, inte minst Tyskland valt att säkerställa Pariskonventionens intentioner och principen om att kärnkraften ska ta ett obegränsat skadeståndsansvar vid kärnkraftsolyckor.

Mot bakgrund av ovanstående anser vi rödgröna partier att frågan om kärnkraftens obegränsade skadeståndsansvar och ansvarsbelopp, också efter den föreslagna höjningen av ansvarsbeloppen, bör bli föremål för ytterligare översyn.

Regeringen gör vidare analysen att den lägre effekten i de svenska kärnkraftverken talar för att Sverige ska lägga sig på en lägre nivå vad gäller ansvarsbelopp för reaktorägare jämfört med Tyskland. Detta torde i så fall inne-

**Fel! Okänt namn på**

bära att eventuellt nya reaktorer i Sverige, där effekten kan antas bli högre än i dagens reaktorer, skulle medföra att ett ännu högre ansvarsbelopp åläggs reaktorinnehavarna. Vidare skulle samma resonemang innebära att en effekthöjning i befintlig reaktor även skulle innebära att ett högre ansvarsbelopp fastställs. Vi ställer oss positiva till en sådan ordning men noterar att något sådant förslag inte presenteras i regeringens proposition.

## Obegränsat skadeståndsansvar och ansvarsgenombrott

I den tyska aktiebolagsrätten är det möjligt med ansvarsgenombrott inom en koncern. Detta har använts för att ingå ett särskilt solidaritetsavtal mellan alla ägarbolagen inom den tyska kärnkraftsindustrin. Detta innebär exempelvis att Vattenfall AB åläggs ett större skadeståndsansvar ifall en reaktorolycka skulle inträffa i någon av koncernens reaktorer i Tyskland än vad bolaget åläggs om ett reaktorhaveri skulle inträffa i någon av Vattenfallkoncernens reaktorer i Sverige.

Det är en grundläggande svensk aktiebolagsrättslig princip att aktieägare i ett aktiebolag inte har något personligt betalningsansvar för bolagets förpliktelser och att det endast är i undantagsfall som det kan ske (1 kap. 3 § aktiebolagslagen [2005:551]). Detta gäller oavsett om aktieägaren är en fysisk eller juridisk person. Ansvarsgenombrott innebär att domstol tillåter att aktieägare görs ansvariga för bolagets förpliktelser trots att ägarna inte överträtt någon regel eller förpliktelse i aktiebolagslagen. En genomgång av rättspraxis som Atomansvarsutredningen (SOU 2006:43) gjort ger vid handen att det inte är troligt att moderbolag tvingas ansvara för dotterbolagets skulder i de situationer anläggningsinnehavaren saknar möjlighet att kompensera eventuella skadelidande efter en atomolycka.

I utredningen Kärnkraft – nya reaktorer och ökat skadeståndsansvar (SOU 2009:88) tas också frågan om ansvarsgenombrott upp. Utredningen hänvisar dock till den korta utredningstid som utredningen haft till sitt förfogande. Utredningen anför vidare att det kan finnas anledning att i framtiden överväga om ett svårt reaktorhaveri ska ses som en exceptionell situation som berättigar ansvarsgenombrott. Utredningen skriver följande:

Däremot kan utredningen konstatera att det bör vara fråga om exceptionella situationer för att ansvarsgenombrott ska kunna aktualiseras varvid det kan vara intressant att i framtiden överväga om ett svårt reaktorhaveri med oöverskådliga konsekvenser skulle kunna vara en sådan exceptionell situation som berättigar ett ansvarsgenombrott.<sup>2</sup>

I utredningen Översyn av atomansvaret (SOU 2006:43) uttrycker man försiktigt att det kan vara motiverat med ett ansvarsgenombrott, men hänvisar till den då ännu pågående Miljöansvarsutredningen.

Miljöansvarsutredningen (SOU 2006:39) anser att en generell bestämmelse om ansvarsgenombrott är möjlig, men man ifrågasätter om det är befogat

<sup>2</sup> SOU 2009:88, s. 378.

eftersom liknande krav redan finns i miljöbalken och att dessa skulle stärkas genom en vidgad betydelse av begreppet verksamhetsutövare. Man konstaterar vidare att det finns två vägar att gå för att åstadkomma (generellt) ansvarsgenombrott: den ena är att vidga betydelsen av ”verksamhetsutövare” och den andra är att införa ett subsidiärt ansvar för bakomliggande ägare.

Däremot anser man att det finns särskilda fall då det kan vara befogat med ett genombrott och utformar ett förslag till hur ett sådant ansvar kan genomföras i vissa fall:

Förslag: Behovet av en regel om ansvarsgenombrott minskas genom en föreslagen utvidgning av verksamhetsutövarbegreppet. Någon genombrottsregel förordas inte från de utgångspunkter Miljöansvarsutredningen haft att beakta. Men ett förslag lämnas ändå till hur en sådan regel lämpligen kan se ut, om det av rättspolitiska eller andra skäl skulle vara önskvärt att den införs.

Däremot föreslås hur ansvarsgenombrott i praktiken skall kunna genomdrivas i de viktigaste fallen utan någon särskild genombrottsregel i strid med de associationsrättsliga grundprinciperna. Efterbehandlingsansvarets fullgörande säkerställs i stället genom att moderbolaget i förväg får garantera detta. Det sker genom att tillståndet att bedriva miljöfarlig verksamhet villkoras av att en sådan ägarbolagsgaranti lämnas. Sålunda utfärdade garantier kan sedan tas i anspråk oberoende av vem som slutligen bär efterbehandlingsansvaret.

En del möjligheter att dra undan egendom från att kunna tas i anspråk för det subsidiära efterbehandlingsansvaret förhindras genom ett förtydligande av tillämpningsområdet för detta ansvar.

Regeringen väljer trots detta att lämna frågan om ansvarsgenombrott näst intill helt okommenterad i sin proposition. Det finns ingen redogörelse för vilken bedömning regeringen gör i frågan, om regeringen gjort några överväganden eller om frågan varit föremål för diskussion med inblandade aktörer. Vi menar att det är en stor brist i propositionen att riksdagen inte får ta del av regeringens bedömning. Vi anser att former för ett utvidgat ansvar vid en svår reaktorolycka med oöverskådliga konsekvenser därför ska vara föremål för ytterligare översyn och att regeringen återkommer till riksdagen med en bedömning i frågan. Vid en sådan översyn ska erfarenheterna och konsekvenserna av den reglering som finns i Tyskland särskilt analyseras.

## Annan kärnteknisk verksamhet

En annan del i regeringens förslag rör möjligheten att utkräva fullt ansvar av den som äger eller driver annan kärnteknisk anläggning. Regeringen föreslår begränsat ansvarsbelopp för anläggningar med lägre risk och transporter. Regeringen bedömer att risken för mycket omfattande skador till följd av en radiologisk olycka är betydligt mindre när det gäller andra slag av kärntekniska anläggningar än kärnkraftsreaktorer. För innehavare av dessa anläggningar bör skyldigheten att ha en ansvarsförsäkring eller annan ekonomisk säkerhet begränsas till 700 miljoner euro, vilket motsvarar miniminivån enligt den reviderade Pariskonventionen. Vi delar bedömningen att risken för radiologisk olycka är mindre för flera av dessa anläggningar. Samtidigt anser vi att

## Fel! Okänt namn på

en förnyad prövning av ansvarsbelopp för kommande kärnanläggningar, såsom exempelvis slutförvar av kärnbränsle, bör göras i samband med att tillstånd ges för sådan anläggning.

## Statens ansvar

Den reviderade Pariskonventionen med tilläggskonvention medför att minimigränsen för reaktorägarens ekonomiska ansvar är 700 miljoner euro. Utöver detta har staterna ansvaret för 500 miljoner euro, sammantaget 1 200 miljoner. I nästa steg är konventionens parter gemensamt ansvariga för ytterligare 300 miljoner euro.

I propositionen nämns ingenting om hur den ekonomiska ersättningen till medborgare och samhället i stort ska tas för skador som överstiger 1 500 miljoner euro i den händelse anläggningsinnehavaren befinner sig på obestånd. Detta förhållande förbigås i det närmaste helt i regeringens proposition.

Det finns ingenting i den föreslagna lagen som reglerar det finansiella ansvaret vid en större olycka med en skadenivå över 1 500 miljoner euro. En sådan bestämmelse finns i den nuvarande atomansvarighetslagen, men regeringen anser uppenbarligen att den inte behövs.

Enligt Pariskonventionen och dess tilläggskonvention kan varken Sverige eller andra länder göras formellt ersättningsansvariga gentemot andra stater eller sina egna medborgare vid kostnader över 1 200 miljoner euro (1 500 tillsammans med andra konventionsstater). Likväl är det viktigt att regeringen fastställer de principer som ska vara vägledande och klargör det rättsliga läget.

Detta görs i atomansvarighetslagen, som innehåller en bestämmelse med innebörden att staten i slutänden tar på sig ett ekonomiskt ansvar gentemot medborgaren om anläggningsinnehavarens tillgångar inte räcker för att utkräva ansvar (33 §). I lagen anges inte hur skyldigheten ser ut, men det anges att ”gottgörelse (beredes) av statsmedel enligt grunder som fastställs i särskild lag”. Här är det alltså tydligt att en sådan lag ska beredas vid behov.

Behovet av en sådan bestämmelse avhandlades i propositionen om atomansvarighetslagen (prop 1981/82:163), där det ansågs finnas skäl att införa en bestämmelse om supplerande gottgörelse genom statsmedel när de stadgade ansvarsbeloppen inte förslår till full ersättning. Grunderna för en sådan gottgörelse skulle fastställas av riksdagen i en särskild lag. Ett enigt lagutskott ställde sig bakom detta förslag.

En sådan lag kan komma att utformas på ett oändligt antal sätt beroende på de gällande omständigheterna, men det viktiga är att det klart framgår hur frågan ska skötas och vem som har det slutliga ansvaret.

Lagförslaget i det betänkande (SOU 2006:43) som ligger till grund för den nu föreliggande propositionen innehåller också en snarlik bestämmelse (18 §), men har där formulerats så att staten kan ta ett sådant ansvar, vilket är en väsentlig skillnad.

**Fel! Okänt namn på**

I lagrådsremissen hade formuleringen sedan ytterligare förändrats till att ange att sådan ersättning kunde betalas ”endast om det regleras i särskild lag”. Detta föranledde lagrådet att ifrågasätta meningen med stycket, och regeringen har då valt att ta bort bestämmelsen i stället för att ändra formuleringen så att den överensstämmer med den ursprungliga avsikten: att visa hur frågan ska skötas och var det slutliga ansvaret ligger. Om detta är ett oavsiktligt resultat av regeringens bristfälliga beredning av lagstiftningen eller inte är oklart.

Vi de rödgröna partierna anser att det är oacceptabelt att regeringen inte tydliggör att det är staten som övertar det ekonomiska ansvaret i frånvaro av ett ekonomiskt ansvarstagande över 1 500 miljoner euro om den som i första hand är ansvarsskyldig inte kan betala. Detta bör tydligt framgå av propositionen. Likaså bör regeringen återkomma med förslag om hur en sådan situation bör hanteras och vilka konsekvenser det får, inte minst ur ekonomisk synpunkt. Vidare ser vi negativt på förslaget om att regeringen får göra ekonomiska åtaganden för staten genom att ställa ut statliga garantier i form av återförsäkringsåtaganden.

Stockholm den 14 april 2010

*Carina Moberg (s)*

*Egon Frid (v)*

*Johan Löfstrand (s)*

*Eva Sonidsson (s)*

*Gunnar Sandberg (s)*

*Jan Lindholm (mp)*

*Christina Oskarsson (s)*

*Hillevi Larsson (s)*

*Fredrik Lundh Sammeli (s)*