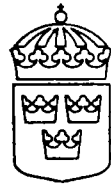


# Utrikesutskottets betänkande

1987/88:6

om krav på Sovjet om ekonomisk ersättning för  
skador i Sverige till följd av haveriet i Tjernobyl



UU  
1987/88:6

## Motionen

1986/87:U511 av Hans Lindblad (fp) vari yrkas att riksdagen begär hos regeringen att denna skall kräva Sovjetunionen på ersättning för de skador som vållats enskilda, kommuner och staten genom haveriet i Tjernobyl.

## Bakgrund

Det finns i dag tre internationella *civilrättsliga* konventioner om ansvarighet för skador som orsakats av atomolyckor. Den första är 1960 års Pariskonvention om skadeståndsansvar på kärnenergens område. Konventionen bygger på fyra grundläggande principer; 1. att innehavaren av en atomanläggning ensam och oberoende av vållande är ansvarig för skador som uppkommer i samband med driften av anläggningen. Detta är huvudregeln från vilken undantag finns. 2. Enligt konventionen skall anläggningsinnehavarens ansvarighet vara begränsad till visst belopp för varje olycka samt 3. täckas av försäkring. Den fjärde principen (4.) innebär att ansvarigheten kanaliseras till anläggningsinnehavaren, dvs. i princip skall ingen annan än denne kunna åläggas ersättningsskyldighet. Ansvar gäller ej för skada i icke konventionsstat om så ej stadgas speciellt. Till Pariskonventionen, som utarbetats inom ramen för OECD, har 14 stater anslutit sig (EG samt Finland, Norge, Sverige och Turkiet).

Enligt Pariskonventionen skall anläggningsinnehavarens ansvar vara begränsat. Lägsta ansvarighetsbelopp har satts till ca 40 milj.kr. (5 miljoner särskilda dragningsrätter, SDR). Staternas tilläggsansvar kan totalt uppgå till ca 2,5 miljarder kronor (300 miljoner SDR) per olycka.

År 1963 ingicks i Bryssel en konvention som komplement till Pariskonventionen som föreskriver ett utfyllande betalningsansvar från staternas sida i den mån ansvarighetsbeloppet enligt Pariskonventionen inte förslår till full ersättning åt de skadelidande. Av de länder ovan som anslutit sig till Pariskonventionen har alla utom Grekland, Portugal och Turkiet anslutit sig till Brysselkonventionen.

Den tredje konvention som innehåller bestämmelser om ansvarighet vid kärnkraftsolyckor är den s.k. Wienkonventionen från år 1963. Denna konvention, som utarbetades inom ramen för IAEA, och som var tänkt att bli världsomfattande, överensstämmer i allt väsentligt med Pariskonventionen. Lägsta skadeståndsbelopp är satt till 5 miljoner dollar. Wienkonventionen trädde i kraft år 1977 men har hittills endast tillträtts av tio stater i Asien,

Latinamerika och Afrika. Jugoslavien är enda europeiska land som tillträtt Wienkonventionen. Sverige har inte för avsikt att tillträda Wienkonventionen eftersom den överensstämmer med Pariskonventionen som Sverige antagit. Arbete pågår på att harmonisera de två konventionerna. Sovjetunionen är inte ansluten till någon av dessa konventioner.

Det finns i dag ingen konvention som reglerar statsansvaret i *folkrättslig* mening vid kärnkraftsolyckor.

Inom sedvanerätten finns tre principer som skulle kunna ligga till grund för ersättningsanspråk vid en kärnkraftsolycka. Den ena principen är den s.k. "sic utere"-principen. Denna går ut på att man skall använda sin egendom så att den inte skadar någon annan. Principen bekräftades i den stadga om staternas ekonomiska skyldigheter och rättigheter som antogs av FN:s generalförsamling år 1974. Sovjetunionen liksom Sverige röstade för stadgan. Den antogs dock inte enhälligt och har därmed inte någon juridisk status i sig även om den i stora delar återspeglar rättsuppfattningen i FN:s medlemsländer.

Sic utere-principen erkänns som sedvanerätt av Internationella juristkommissionen, i vilken Sovjetunionen är medlem.

En annan princip inom sedvanerätten är den om att en juridisk rättighet inte får missbrukas. Enligt denna princip skall staterna tillse att verksamhet under deras jurisdiktion eller kontroll inte förorsakar skada för andra länder. Principen fastslogs i deklarationen vid FN:s miljökonferens i Stockholm år 1972. Deklarationen är ett politiskt dokument och inte folkrättsligt bindande. Sovjetunionen deltog inte i miljökonferensen år 1972 och tog därmed inte del i deklarationen från konferensen.

Ytterligare en princip finns som täcker frågeställningen och det är principen om goda grannskapsförbindelser. Denna går ut på att ingen stat får på sitt territorium utföra, främja eller tåla aktiviteter som förorsakar avsevärda och onormalt stora skador inom en grannstats territorium. Den moderna rätten utgår från att alla stater är varandras grannar när det gäller omsorgen om mänsklighetens gemensamma värden.

De principer som finns är vaga. Det framgår inte klart om de enbart ålägger staterna skyldighet att se till att farlig verksamhet inte förorsakar skada eller om de dessutom ålägger staterna att upphöra med verksamheten. Huruvida principerna innebär mellanstatlig ersättningsskyldighet är inte heller helt klart.

I och med atomolyckan i Tjernobyl har för första gången frågan uppkommit om civilrättsligt eller folkrättsligt ansvar för skador i ett land, förorsakade av en olycka i ett kärnkraftverk i ett annat land. Fall har tidigare (1937-1940) förekommit rörande andra typer av gränsöverskridande föroreningar, t.ex. mellan Canada och USA, där frågan om skadestånd överfördes till skiljedom och Canada ålades att ersätta USA. Sovjetunionen har dock som en fast princip i sin rättspraxis hittills avvisat tredjepartsavgöranden i sammanhang som detta.

Det är att märka att den konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar som framförhandlades inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) år 1979 inte innehåller någon föreskrift om statsansvar för skador. Sovjetunionen och Sverige är anslutna till konventionen.

Svensk lagstiftning rörande ansvarigheten för skador som orsakas av atomolyckor regleras i atomansvarighetslagen från år 1968 (ändrad 1974 och 1982). Den svenska lagen grundar sig på Paris och Brysselkonventionerna och överensstämmer därför i fråga om sitt sakliga innehåll i huvudsak med dessa konventioner. Den svenska lagstiftningen går längre vad gäller anläggningsinnehavarens ansvar, som t.ex. att denne blir ansvarig för skada i icke-konventionsstat.

Några av de mest betydelsefulla kärnenergiproducerande staterna har som framgått ovan inte anslutit sig till någon av de konventioner som finns på det civilrättsliga området. Dit hör USA, Japan, Brasilien och Sovjetunionen.

Atomansvar regleras i USA av den s.k. Price-Anderson Act från år 1957 som i mycket bygger på samma principer som Paris- och Brysselkonventionerna. I Japan finns sedan år 1961 en lag om ansvarighet vid atomolyckor vilken bygger på samma fyra huvudprinciper som Pariskonventionen och som en femte princip har tillagts statsansvarighet. Detsamma gäller Brasilien som har motsvarande lagstiftning från år 1977.

Innebörden av den interna civilrättsliga lagstiftningen i Sovjetunionen på detta område har inte närmare analyserats på svensk sida.

Vid en utredning som gjorts av regeringskansliet har framkommit att de sedvanerättsliga principer som beskrivits ovan – "Sic utere", principen om att en juridisk rättighet inte får missbrukas samt principen om goda grannskapsförbindelser – skulle kunna åberopas vid ett skadeståndskrav. Frågan om bevisvärdering gör emellertid att denna väg bedömts som ytterst svårframkomlig om ens möjlig, framför allt som kausalsambandet genom svenska myndigheters ingripanden, t.ex. genom fastställda bequerelnivåer etc., inte är odiskutabelt. För att ett krav baserat på sedvanerätt skall kunna bli framgångsrikt krävs självfallet att Sovjetunionen är villig att tillmötesgå kraven.

Möjligheten för en enskild svensk att vid en civilrättslig talan mot den sovjetiska staten som den ansvarige anläggningsinnehavaren få frågan upptagen vid sovjetisk domstol får anses som i det närmaste obefintlig.

Talan vid svensk domstol mot sovjetiska staten (lex fori) framstår som svårgenomförbar även den. För det fall en svensk domstol skulle anse sig behörig att pröva talan om skadeståndsansvar för atomolycka i Sovjetunionen, anses det troligt att Sovjetunionen skulle komma att åberopa immunitet om man över huvud taget skulle ställa upp i en process. Skulle fallet ändå tas upp i domstol uppkommer frågan om det går att verkställa en dom. Ingen enskild svensk har väckt civilrättslig talan mot Sovjetunionen. Det kan här tilläggas att atomansvarighetslagen inte är tillämplig i detta sammanhang, eftersom Sovjetunionen inte är konventionsstat till Paris- och Brysselkonventionerna. Talan skulle därför få väckas enligt skadeståndslagen.

Regeringen har inte tagit slutgiltig ställning till frågan om skadeståndstalan. Man har valt att prioritera det internationella arbetet på att bygga ut och förbättra de existerande konventionerna som finns på atomenergiområdet. Inom IAEA och OECD samt inom internationella icke-statliga organisationer som International Nuclear Law Association (INLA) diskuteras fortlöpande atomansvarighetsfrågor samt åtgärder som kan ge länderna en bättre beredskap att möta verkningarna av tillbud och olyckor i andra länder.

I september 1986 utarbetades inom ramen för IAEA två konventioner på atomsäkerhetsområdet. Den ena, Konvention om tidig information vid en kärnenergiolycka, har undertecknats av 68 stater. Den andra konventionen, Konvention om bistånd i händelse av en kärnenergiolycka eller ett radiologiskt nödläge, har undertecknats av 66 stater. Båda har undertecknats av Sovjetunionen.

Ingen av dessa konventioner tar direkt upp det civilrättsliga skadeståndsansvaret vid en kärnkraftsolycka. Konventionen om tidig information kan kompletteras med bilaterala avtal för att ytterligare förstärka och förbättra informationsutbytet. Sådana avtal finns mellan de nordiska länderna och mellan Finland och Sovjetunionen. Ett bilateralt avtal mellan Sverige och Sovjetunionen är på god väg att ingås.

Inom IAEA pågår gemensamt mellan IAEA:s och OECD:s atomenergi-grupp NEA arbete för att förmå fler stater att ansluta sig till Paris- och Wienkonventionerna. Detta skulle kunna ske bl.a. genom att dessa båda konventioner genom ett protokoll skulle länkas samman. De länder som är medlemmar av en av konventionerna skulle därigenom automatiskt bli medlem av den andra konventionen. Diskussioner förs även löpande om höjning av beloppsgränsen för skadestånd vid atomskada. Inom ramen för IAEA och FN diskuteras vidare möjligheterna att skapa en konvention om folkrättsligt (dvs. staternas) ansvar vid atomkraftsolyckor.

## Utskottet

Utrikesutskottet anser att Sovjetunionen har ansvar för den inträffade atomolyckan i Tjernobyl. Utskottet konstaterar samtidigt med beklagande att ett flertal länder, däribland Sovjetunionen, ej biträtt de konventioner som redan existerar och som hade kunnat utgöra underlag för svenska framställningar i detta sammanhang. Samtidigt finns det vissa sedvanerättsliga principer som kan ligga till grund för ett skadeståndsanspråk mot Sovjetunionen.

Utskottet gör den bedömningen att det föreligger ett folkrättsligt underlag för att kräva Sovjetunionen på ersättning för de skador som Tjernobylhaveriet förorsakade men att frågan är komplicerad. En liknande bedömning har gjorts av andra länder.

Utskottet konstaterar dock att regeringen inte tagit slutgiltig ställning i frågan och utgår ifrån att regeringen i samarbete med andra länder fortsätter att analysera de civil- och folkrättsliga spörsmål som uppkommit och som kan uppkomma vid kärnenergiolyckor. Kostnader som Sverige åsamkats som en följd av Tjernobyl-haveriet bör av regeringen på lämpligt sätt redovisas för Sovjetunionen. Utskottet finner det uppmuntrande att de två konventioner som tillkommit efter Tjernobylhaveriet, om tidig information och om bistånd vid olyckor, kunde utarbetas så snabbt. Utskottet välkomnar förslaget till att harmonisera Paris- och Wienkonventionerna om skadeståndsansvar för atomskada. Det är vidare utskottets förhoppning att ett arbete inom ramen för IAEA på att åstadkomma folkrättsligt bindande konventioner för skador av kärnkraftsolyckor kan komma i gång.

Med hänvisning till vad som sålunda anförts avstyrker utskottet motion U511.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1986/87:U511.

Stockholm den 24 november 1987

På utrikesutskottets vägnar

*Gunnel Jonäng*

Närvarande: Gunnel Jonäng (c), Sture Ericson (s), Margaretha af Ugglas (m), Axel Andersson (s), Ingemar Eliasson (fp), Maj-Lis Lööw (s), Anita Bråkenhielm (m), Bengt Silfverstrand (s), Rune Ångström (fp), Nils T Svensson (s), Britta Hammarbacken (c), Maj Britt Theorin (s), Viola Furubjelke (s) och Oswald Söderqvist (vpk).

