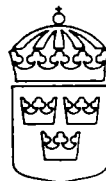


Lagutskottets betänkande

1988/89:LU23

Skadeståndsansvaret vid kärnkraftsolyckor



1988/89
LU23

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet i två motioner framställda yrkanden rörande ansvaret för skador vid kärnkraftsolyckor.

Utskottet avstyrker bifall till motionsyrkandena. Mot utskottets ställningstagande reserverar sig ledamöterna från centern, vänsterpartiet kommunisterna och miljöpartiet.

Motionerna

1988/89:L623 av Lars Norberg och Elisabet Franzén (båda mp) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar begära att regeringen framlägger förslag till ändring av atomansvarighetslagen i enlighet med vad som i motionen anförts,

2. att riksdagen beslutar begära att regeringen verkar för att strikt ansvar skall gälla vid kärnkraftsolyckor internationellt.

1988/89:N463, yrkande 2, av Ivar Franzén m.fl. (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kärnkraftsindustrins ansvar för atomolyckor.

Motionen har, såvitt avser nämnda yrkande, av näringsutskottet överlämnats till lagutskottet.

Gällande ordning

Internationella bestämmelser om ansvarighet för skador som har orsakats av atomolyckor finns i en år 1960 i Paris avslutad konvention om skadeståndsansvar på atomenergins område. Konventionen jämte ett år 1964 avslutat tilläggsprotokoll trädde i kraft år 1968. Konventionen (*Pariskonventionen*) i dess lydelse enligt tilläggsprotokollet har ratificerats av 14 västeuropeiska stater, inbegripet Sverige.

Enligt Pariskonventionen är innehavaren av en atomanläggning ansvarig för skador som uppkommer i samband med driften av anläggningen oberoende av vållande, dvs. på objektiv grund. Ansvaret skall vara begränsat till visst belopp för varje olycka och vara täckt av försäkring eller annan ekonomisk garanti.

År 1963 avslutades i Bryssel en konvention om supplerande statsansvar. Konventionen, som i det följande benämns tilläggskonventionen, är ett

komplement till Pariskonventionen. Tilläggskonventionen jämte ett år 1964 avslutat tilläggsprotokoll trädde i kraft år 1974 och har numera tillträtts av elva av Pariskonventionens stater. Tilläggskonventionen syftar till en civilrättslig reglering av frågan om ersättning av statsmedel vid stora olyckor. Enligt tilläggskonventionen utgår supplerande ersättning av statsmedel i den mån ansvarsbeloppet enligt Pariskonventionen inte förslår till full ersättning åt de skadelidande. Ersättningssystemet verkar i flera steg. Anläggningsinnehavarens ansvar utgör det första steget. Eftersom ansvaret kan variera i de olika konventionsstaterna, skall i ett andra steg den stat där innehavarens anläggning är belägen bidra till att täcka skadorna med upp till 70 miljoner särskilda dragningsrätter (en av Internationella valutafonden använd beräkningsenhet) eller omkring 580 miljoner kronor. Till det tredje steget, som omfattar intervallet 70–120 miljoner särskilda dragningsrätter, skall de stater som är anslutna till tilläggskonventionen gemensamt betala efter särskilt angiven beräkningsgrund.

År 1982 antog OECD:s råd ett tilläggsprotokoll till Pariskonventionen och ett tilläggsprotokoll till tilläggskonventionen. Protokollen innebar bl.a. den ändringen att den maximala ersättning som kan utgå av statsmedel höjts och att samtliga beloppsgränser numera uttrycks i särskilda dragningsrätter. Tilläggsprotokollen har tillträtts av Sverige (prop. 1981/82:163, LU 1982/83:15). Protokollet till Pariskonventionen trädde i kraft hösten 1988.

De beloppsgränser som gäller enligt de två konventionerna jämte det ännu ej ikraftträdde protokollet till tilläggskonventionen är följande. Det sammanlagda belopp upp till vilket den stat, vari den skadevällande anläggningen är belägen, ansvarar enligt ersättningssystemets andra steg uppgår till 175 miljoner särskilda dragningsrätter (ca 1,45 miljarder kronor). Ersättning enligt tredje steget utgår med sammanlagt högst 300 miljoner särskilda dragningsrätter (ca 2,5 miljarder kronor).

Bestämmelser om ansvar för atomskador finns för svensk del i *atomansvarighetslagen* (1968:45). Till grund för lagen ligger Pariskonventionen och tilläggskonventionen. Eftersom protokollet till tilläggskonventionen inte trätt i kraft har de bestämmelser i atomansvarighetslagen som grundar sig på tilläggskonventionen – 1 och 31 §§ atomansvarighetslagen – inte heller satts i kraft. Efter ändring i atomansvarighetslagen (prop. 1987/88:139, LU 32) är sedan den 1 januari 1989 *atomanläggningsinnehavarens* ansvar (första steget) fastställt till 800 miljoner kronor för varje olycka. Ansvaret skall vara täckt av en obligatorisk försäkring, som skall motsvara 120 % av ansvarsbeloppet, eller av någon annan godtagbar ekonomisk garanti. Den högsta sammanlagda ersättning som för närvarande utgår enligt lagen (första–tredje steget) och som grundas på tilläggskonventionsbestämmelserna är begränsad till 120 miljoner dragningsrätter eller i det närmaste en miljard kronor per olycka. Gränsen mellan andra och tredje steget har inte tagits in i atomansvarighetslagen eftersom gränsdragningen har betydelse endast för det inbördes förhållandet mellan konventionsstaterna.

Utöver de nu nämnda, av konventionerna föranledda reglerna om betalningsansvar, har i atomansvarighetslagen förts in ett fjärde steg som innebär ett civilrättsligt ansvar för *svenska staten*. Gränsen för statsansvaret är satt så att det sammanlagda beloppet som står till förfogande för dem som

lider skada på grund av driften av en atomanläggning uppgår till tre miljarder kronor per olycka. För ansvaret enligt detta fjärde steg gäller vissa i atomansvarighetslagen närmare angivna inskränkningar.

Motionsmotiveringar

I motion L623 av Lars Norberg och Elisabet Franzén (båda mp) anförts att företag som bedriver farlig verksamhet normalt är ålagda ett strikt och obegränsat skadeståndsansvar. För innehavare av kärnkraftsanläggning är emellertid ansvaret begränsat till 800 miljoner kronor. Därefter övertar staten ansvaret och svarar för skador upp till, enligt vad som uppges i motionen, fyra miljarder kronor. Mot bakgrund av att kostnaderna för reaktorhaveriet i Tjernobyl beräknats till över 100 miljarder kronor enbart i Sovjetunionen kan de angivna beloppsbegränsningarna inte försvaras. Atomansvarighetslagen bör därför ändras så att kärnkraftsföretagen åläggs att ta fullt ansvar för sin verksamhet. I lagen måste dessutom föreskrivas att staten skall säkerställa fullgoda reserver eller försäkringar för skador av Tjernobylolyckans storleksordning. Motionärerna yrkar (yrkande 1) att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändringar i atomansvarighetslagen i enlighet med vad sålunda anförts.

Motionärerna hävdar vidare att de av dem förordade principerna för ersättning bör gälla också internationellt, så att Sverige kan kräva skadestånd för skador på svensk egendom som uppkommit till följd av reaktorhaverier utomlands. Enligt motionärerna är det oacceptabelt att Sverige som i fallet Tjernobyl inte anser sig kunna ställa krav gentemot reaktorägaren. I motionen yrkas (yrkande 2) att riksdagen begär att regeringen verkar för att strikt ansvar skall gälla vid kärnkraftsolyckor internationellt.

I motion N463 av Ivar Franzén m.fl. (c) anförts, såvitt nu är i fråga, att Tjernobylhaveriet visar vilka enorma skador en kärnkraftsolycka kan åstadkomma och att de nuvarande ersättningsreglerna mot denna bakgrund är helt otillräckliga. Enligt motionärerna är det vidare rimligt att varje verksamhet bär kostnaderna för sina egna risker. Förutsättningarna för att kärnkraftsindustrin skall bära hela ansvaret för atomolyckor bör därför prövas utan dröjsmål. Motionärerna yrkar (yrkande 2) att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om kärnkraftsindustrins ansvar för atomolyckor.

Tidigare riksdagsbehandling

Riksdagen har vid flera tillfällen under 1980-talet behandlat frågor om ansvaret vid atomolyckor. Senast prövades frågorna våren 1988 vid behandlingen av proposition 1987/88:139 och två med anledning av propositionen väckta motioner om ändring i atomansvarighetslagen m.m. I propositionen föreslogs en höjning av den övre gränsen för anläggningsinnehavarens ansvar från 500 miljoner kronor till 800 miljoner kronor för varje olycka (prop. 1987/88:139, LU 32). I motionerna framfördes krav på ett obegränsat eller i vart fall avsevärt utökat ansvar för kärnkraftsindustrin. En av motionärerna begärde dessutom att riksdagen skulle anmoda regeringen att verka internationellt för att nya konventioner om fullt skadestånd utarbetades för världens reaktorinnehavare.

I sitt av riksdagen godkända betänkande i ärendet (LU 1987/88:32) tillstyrkte utskottet bifall till propositionen och avstyrkte motionerna. I linje med vad utskottet tidigare uttalat i saken (se LU 1986/87:1 y) anslöt sig utskottet till motionärernas uppfattning att ansvaret för atomskador i första hand bör bäras av kärnkraftsindustrin. Utskottet såg därför med tillfredsställelse att propositionen innehöll förslag om en höjning av beloppsgränsen för anläggningsinnehavarens ansvar, vilket innebar att svenska statens ansvar enligt det andra steget i ersättningssystemet lyftes över på kärnkraftsindustrin. Vad gällde önskemålen i motionerna underströk utskottet att det inte torde vara förenligt med Pariskonventionen att ålägga anläggningshavaren ett obegränsat ansvar. Att Sverige skulle lämna konventionen och därmed ställa sig utanför det ersättningssystem som gäller i Västeuropa borde inte komma i fråga. En begränsning av ansvarsbeloppet måste följaktligen bibehållas. Utskottet framhöll att det för frågan om var gränsen för anläggningshavarens ansvar skulle dras var av väsentlig betydelse i vad mån det var möjligt att täcka ansvarigheten genom försäkringar. Enligt Pariskonventionen gäller nämligen att det skall finnas försäkring eller ekonomisk garanti för anläggningsinnehavarens ansvar. Utskottet hänvisade till att det av propositionen framgick att det då inte fanns kapacitet på försäkringsmarknaden för att teckna ansvarsförsäkring för högre belopp än en miljard kronor. Eftersom ansvarsförsäkringen som regel måste tecknas så att den motsvarar 120 % av ansvarsbeloppet kunde ansvarsgränsen inte sättas till högre belopp än vad som föreslagits i propositionen, dvs. 800 miljoner kronor.

Med hänsyn till det anförda kunde utskottet inte dela motionärernas uppfattning att någon omprövning av anläggningsinnehavarens ansvarighet då borde komma till stånd. Utskottet förklarade sig emellertid förutsätta att regeringen med hänsyn till frågans vikt noga följde utvecklingen på området och efter hand som förhållandena på försäkringsområdet medgav det till riksdagen återkom med förslag om höjning av beloppet för anläggningshavarens ansvarighet. Vad gällde svenska statens särskilda ansvar utgick utskottet från att – så som också hade förutskickats i propositionen – regeringen senare skulle komma att ta upp frågan om en höjning av beloppet. Med anledning av vad som hade anförts i motionerna underströk utskottet avslutningsvis vikten av att regeringen verkar för att de internationella överenskommelserna på atomansvarighetens område får en så bred anslutning som möjligt och tar till vara de möjligheter som finns till förbättringar av ersättningssystemet vid atomskador.

Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet två motioner rörande ansvaret för skador vid kärnkraftsolyckor.

Internationella bestämmelser om skadeståndsansvar på atomenergins område finns i Pariskonventionen från år 1960 och i en år 1963 avslutad tilläggskonvention jämte tilläggsprotokoll till dessa (se ovan s. 1–2). Dessa överenskommelser, till vilka Sverige i likhet med flertalet västeuropeiska stater anslutit sig, innebär i huvudsak följande. Innehavaren av en atoman-

läggning är ansvarig för skador som uppkommer i samband med driften av anläggningen oberoende av vållande, dvs. på objektiv grund. Ansvaret skall vara begränsat till visst belopp för varje olycka och vara täckt av försäkring eller annan ekonomisk garanti. I den mån innehavarens ansvar inte räcker till för att ge de skadelidande full ersättning har de konventionsanslutna staterna ett i enlighet med särskilda beräkningsgrunder fastställt supplerande ansvar.

Bestämmelser om ansvar för atomskador finns för svensk del i atomansvarighetslagen (1968:45). Till grund för lagen ligger de internationella överenskommelser till vilka Sverige är anslutet. Atomanläggningsinnehavarens ansvar är – efter lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1989 (prop. 1987/88:139, LU 32) – fastställt till 800 miljoner kronor för varje olycka. Ansvaret skall vara täckt av en obligatorisk försäkring, som skall motsvara 120 % av ansvarsbeloppet, eller av någon annan godtagbar ekonomisk garanti. Den högsta sammanlagda ersättning som, inberäknat det supplerande statsansvaret, utgår enligt lagen uppgår för närvarande till i det närmaste en miljard kronor för varje olycka.

Utöver de nu nämnda, av konventionerna föranledda reglerna om betalningsansvar, har i atomansvarighetslagen förts in bestämmelser om civilrättsligt ansvar för svenska staten. Gränsen för statsansvaret är satt så att det sammanlagda beloppet som står till förfogande för dem som lider skada på grund av driften av en atomanläggning uppgår till tre miljarder kronor per olycka.

I motion L623 av Lars Norberg och Elisabet Franzén (båda mp) anförs att de beloppsgränser som gäller för ansvaret vid kärnkraftsolyckor är helt otillräckliga och att kärnkraftsföretagen bör åläggas att ta fullt ansvar för sin verksamhet. Vidare bör staten ha skyldighet att säkerställa fullgoda reserver eller försäkringar för skador som uppkommer vid stora olyckor. Motionärerna yrkar (yrkande 1) att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändringar i atomansvarighetslagen i enlighet med vad sålunda anförts. Vidare hävdar motionärerna att Sverige bör ha möjlighet att kräva skadestånd för skador på svensk egendom som uppkommit till följd av reaktorhaverier utomlands. I motionen yrkas (yrkande 2) att riksdagen begär att regeringen verkar för att strikt ansvar skall gälla vid kärnkraftsolyckor internationellt.

Också i motion N463 av Ivar Franzén m.fl. (c) anförs att de nuvarande ersättningsreglerna vid kärnkraftsolyckor är helt otillräckliga. Enligt motionärerna är det rimligt att kärnkraftsindustrin i likhet med annan verksamhet får bära hela ansvaret för de risker som är förenade med verksamheten. Motionärerna yrkar (yrkande 2) att riksdagen ger regeringen till känna att förutsättningarna för en sådan utökning av kärnkraftsindustrins ansvar bör prövas utan dröjsmål.

Frågan om ansvaret vid atomolyckor prövades våren 1988 i samband med att riksdagen tog ställning till proposition 1987/88:139, vari föreslogs en höjning av anläggningsinnehavarens ansvar från 500 miljoner kronor till 800 miljoner kronor per olycka, och i anslutning till propositionen framställda motionsyrkanden med krav på obegränsat eller väsentligt utökat ansvar för kärnkraftsindustrin. I sitt av riksdagen godkända betänkande i ärendet (LU 1987/88:32) tillstyrkte lagutskottet bifall till propositionen och avstyrkte

motionerna. Utskottet hänvisade därvid till att det inte torde vara förenligt med Pariskonventionen att ålägga anläggningsinnehavaren ett obegränsat ansvar. Att Sverige skulle lämna konventionen och därmed ställa sig utanför det ersättningssystem som gäller i Västeuropa borde inte komma i fråga. Utskottet konstaterade vidare att enligt konventionen anläggningsinnehavarens ansvar måste vara täckt av försäkring eller ekonomisk garanti samt att kapaciteten på försäkringsmarknaden inte tillät att ansvarsgränsen sattes till högre belopp än 800 miljoner kronor. Vad gällde frågan om svenska statens särskilda ansvar förklarade sig utskottet utgå från att – som också hade förutskickats i propositionen – regeringen senare tog upp frågan om en höjning av beloppet.

Vad utskottet sålunda anförde äger alltjämt giltighet. Utskottet kan därför lika litet nu som då frågan behandlades våren 1988 finna att någon omprövning av anläggningsinnehavarens ansvar för närvarande bör komma till stånd. Utskottet förutsätter emellertid liksom år 1988 att regeringen med hänsyn till frågans vikt nog följer utvecklingen på området och efter hand som förhållandena på försäkringsområdet medger det till riksdagen återkommer med förslag om höjning av ansvarighetsbeloppet för anläggningsinnehavaren. Utskottet utgår vidare från att regeringen senare tar upp också frågan om en höjning av beloppsgränsen för svenska statens särskilda ansvar.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna L623, yrkande 1, och N463, yrkande 2.

Med anledning av yrkande 2 i motion L623 vill utskottet hänvisa till att anläggningshavarens ansvar enligt Pariskonventionen är oberoende av vållande, dvs. i juridisk mening strikt. I den mån skadeståndsreglerna i konventionen kan göras tillämpliga är således möjligheterna att utfå skadestånd förmånligare för den skadedrabbade än vad som gäller i allmänhet. Som utskottet framhöll i sitt ovan nämnda betänkande våren 1988 är det självfallet angeläget att regeringen verkar för att de internationella överenskommelserna på atomansvarighetens område får en så bred anslutning som möjligt och tar till vara de möjligheter som finns till förbättringar av ersättningssystemet vid atomskador. Något särskilt uttalande härom från riksdagens sida är emellertid inte erforderligt.

Utskottet avstyrker följaktligen bifall också till motion L623, yrkande 2.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1988/89:L623 och 1988/89:N463, yrkande 2.

Stockholm den 14 mars 1989

På lagutskottets vägnar

Rolf Dahlberg

Närvarande: Rolf Dahlberg (m), Stig Gustafsson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inger Hestvik (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Hans Rosengren (s), Ewy Möller (m), Bengt Harding Olson (fp), Stina Eliasson (c), Elisabeth Persson (vpk), Elisabet Franzén (mp), Lena Boström (s), Anita Jönsson (s) och Ewa Hedkvist Petersen (s).

1988/89:LU23

Reservation

Martin Olsson (c), Stina Eliasson (c), Elisabeth Persson (vpk) och Elisabet Franzén (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "Vad utskottet" och slutar med "L623, yrkande 2" bort ha följande lydelse:

Vad avser frågan om avsevärt ökat ansvar för ägarna av kärnkraftsanläggningar konstaterar utskottet att Sveriges anslutning till Pariskonventionen på grund av kravet på försäkring innebär vissa komplikationer när det gäller att ålägga kärnkraftsindustrin ett obegränsat eller radikalt utökat ansvar. Med hänsyn till de enorma skador – vida överstigande nuvarande beloppsgrens på 3 miljarder kronor – som kan bli följderna av en kärnkraftsolycka och till det principiellt felaktiga i att kärnkraftsindustrin tillåts utgöra undantag från regeln att varje bransch inom näringslivet skall bära sina egna kostnader och inte få övervältra dessa på samhället är det emellertid synnerligen viktigt att inga vägar som kan leda till uppnåendet av ett sådant utökat ansvar lämnas oprövade. Det finns exempel på att det redan i dag är faktiskt möjligt att belasta anläggningsinnehavare med ett högre ansvar än vad som gäller enligt den svenska lagstiftningen. I vissa andra länder har man nämligen, utan hinder av Pariskonventionen, kunnat ålägga innehavarna ett mycket högre ansvar än vad som gäller för svenskt vidkommande. – Skulle det visa sig att dessa vägar inte är framkomliga när det gäller att ålägga kärnkraftsindustrin ett obegränsat eller radikalt utökat ansvar bör enligt utskottets mening konsekvensen bli att kärnkraftsindustrin måste upphöra med sin verksamhet.

Mot bakgrund av det anförda och med hänsyn till frågans utomordentligt stora betydelse anser utskottet att regeringen utan dröjsmål bör pröva förutsättningarna för att genomföra ett fullt ansvar för kärnkraftsindustrin – eller i vart fall radikala höjningar av ansvaret – för atomolyckor. Om det bedöms erforderligt bör Sverige verka för tillägg till gällande konventioner i syfte att uppnå ett utökat ägaransvar för atomolyckor och för att garantera skadelidande full ersättning.

Det är vidare synnerligen angeläget att regeringen verkar för att de av utskottet nu förordade ersättningsprinciperna får en sådan internationell spridning att kärnkraftsindustrins fulla ansvar kommer att gälla inom och mellan alla länder.

Vad utskottet sålunda anfört bör riksdagen med bifall till motionerna L623 och N463 yrkande 2 som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

1988/89:LU23

att riksdagen med bifall till motionerna 1988/89:L623 och 1988/89:N463 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.