



## Kärnkraft utan statliga subventioner

---

### Till näringsutskottet

Näringsutskottet beslutade den 3 maj 2012 att bereda civilutskottet tillfälle att yttra sig över skrivelse 2011/12:141 Kärnkraft utan statliga subventioner och de motioner som har väckts med anledning av skrivelsen.

Civilutskottet har beslutat att yttra sig över skrivelsen och motionerna i de delar som berör utskottets beredningsområde. Det innebär att civilutskottet har beslutat att yttra sig över skrivelsen när det gäller avsnitt 6 Skadeståndsansvar och motionerna 2011/12:N8 (V) yrkande 2 och 2011/12:N9 (MP) yrkandena 2–6.

I yttrandet finns en avvikande mening.

# Utskottets överväganden

## Inledning

Riksdagen beslutade den 17 juni 2010 vissa ändringar i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet i fråga om förutsättningar för nya kärnkraftsreaktorer. I ärendet tillkännagav riksdagen att regeringen i fråga om statligt stöd till kärnkraft skulle återkomma till riksdagen med förslag om lagstiftning eller andra åtgärder med innebörden att direkta eller indirekta statliga subventioner inte kan påräknas (prop. 2009/10:172, bet. 2009/10:NU26, rskr. 2009/10:359).

Samma dag antog riksdagen en lag om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor. Riksdagen godkände också 2004 års ändringsprotokoll till Pariskonventionen om skadeståndsansvar på atomenergins område och dess tilläggskonvention (prop. 2009/10:173, bet. 2009/10: CU29, rskr. 2009/10:360, SFS 2010:950). Den nya lagen träder i kraft den dag regeringen bestämmer. När den nya lagen träder i kraft upphävs den nu gällande atomansvarighetslagen (1968:45).

## Skrivelsen

I skrivelsen redogör regeringen för behandlingen av riksdagens ovan redovisade tillkännagivande om förutsättningarna för generationsskifte i kärnkraften (rskr. 2009/10:359). Redogörelsen innefattar enligt regeringen en genomgång av regelverk som är relevanta för kärnkraftsindustrin i syfte att säkerställa att kärnkraften inte mottar vare sig direkta eller indirekta statliga subventioner.

Frågan om skadeståndsansvar vid radiologiska olyckor behandlas i avsnitt 6. Regeringen anför att de lagar som riksdagen antog 2010 innebär att kärnkraftsföretagen nu har ålagts ett obegränsat ekonomiskt ansvar för skador som orsakats av kärnkraften. Lagarna innebär dessutom att kraven på företagen att ställa finansiella säkerheter har höjts avsevärt och nu är på den högsta nivå som deltagande länder bestämt i internationella överenskommelser. Lagändringarna innebär vidare att bara anläggningsinnehavaren kan vara förmånstagare i sakförsäkringar, dvs. att vid en kärnkraftsolycka kan även dessa medel bli tillgängliga för skadelidande. Regeringen bedömer att dessa lagändringar är väl motiverade utifrån principen att det är förorenaren som ska betala uppkomna skador. De nya reglerna förutsätter dock att Pariskonventionen och dess tilläggskonvention i deras lydelse enligt 2004 års ändringsprotokoll träder i kraft. Skulle ett sådant ikraftträdande dröja avsevärt kan det bli aktuellt att utreda behovet av att införa nya svenska regelverk i avvaktan på de internationella avtalens ikraftträdande.

## Motionerna

I motion 2011/12:N8 anser Kent Persson m.fl. (V) att ansvarsbeloppet för innehavare av kärntekniska anläggningar så långt som möjligt bör utgå från de verkliga kostnader som kan uppkomma. Motionärerna är kritiska till att det i den nya lagstiftningen finns en begränsning av det obegränsade skadeståndsansvaret för anläggningshavare. Ett tillkännagivande yrkas om att regeringen bör återkomma med förslag om ett skadeståndsansvar för anläggningshavare som verkligen är obegränsat (yrkande 2).

Lise Nordin m.fl. (MP) framhåller i motion 2011/12:N9 att lagstiftningens inriktning måste vara att kärnkraftsindustrin vid en olycka ska tvingas att stå för sina egna kostnader. Ansvarsbeloppet behöver därför höjas så att det motsvarar den nivå som en radiologisk olycka erfarenhetsmässigt har visat sig kunna kosta, dvs. åtminstone 1 000 miljarder kronor. Ett tillkännagivande yrkas om en höjning av finansieringskravet för anläggningshavare så att det motsvarar hela den ekonomiska risken (yrkande 2). Motionärerna anför vidare att alla värden i det bolag som äger och driver en reaktor ska ställas som säkerhet, även moderbolagen och resten av koncernen. Motionärerna föreslår därför ett tillkännagivande om att det bör införas regler om ansvarsgenombrott vid radiologiska olyckor (yrkande 3). Vidare yrkas ett tillkännagivande om att staten inte ska erbjuda en statlig försäkringslösning eller kreditgarantier vid radiologiska olyckor (yrkande 4). Det yrkas också ett tillkännagivande om att person- och sakskador som är orsakade av en radiologisk olycka inte ska preskriberas (yrkande 5). Slutligen framhåller motionärerna att samhällets kostnader för sjukvård till följd av en radiologisk skada ska täckas av anläggningshavaren, inte staten. Ett tillkännagivande yrkas om att en anläggningshavare ska vara ansvarig för sådana kostnader (yrkande 6).

## Lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor

Den nya lagen innebär ett förbättrat skydd för skadelidande i händelse av en radiologisk olycka. Ansvaret enligt den nya lagen ska liksom tidigare vara strikt. Ett obegränsat ansvar för innehavare av svenska kärntekniska anläggningar införs. Innehavare av kärnkraftsreaktorer blir skyldiga att finansiera skadeståndsansvaret upp till 1 200 miljoner euro, ca 12 miljarder kronor. Finansieringen ska ske genom en ansvarsförsäkring eller genom att en annan ekonomisk säkerhet ställs som vid varje tidpunkt täcker ersättningsansvaret upp till det angivna beloppet. För andra kärntekniska anläggningar än kärnkraftsreaktorer blir huvudregeln att innehavare ska finansiera ansvaret upp till 700 miljoner euro, ca 7 miljarder kronor.

Liksom tidigare ska staten betala ersättning till en skadelidande som har rätt till ersättning enligt lagen om ersättningen inte kan fås från ansvarig anläggningshavares säkerhet. Statens sammanlagda ersättningsansvar för varje radiologisk olycka uppgår till 1 200 miljoner euro. Ansvaret gäller upp till detta belopp även när ansvarig anläggningshavares skyldighet att

säkerställa ersättning är begränsad till ett lägre belopp. Vidare ska staten tillsammans med andra konventionsstater betala ytterligare ersättning till skadelidande med högst 300 miljoner euro. Genom den nya lagen höjs alltså den sammanlagda garanterade ersättningen från 6 miljarder kronor till 1 500 miljoner euro, ca 15 miljarder kronor. Statens återkravs rätt gentemot anläggningshavare är obegränsad.

I proposition 2009/10:173 diskuterades frågan om ansvarsgenombrott. Med ansvarsgenombrott avses i regel – i strid med den aktiebolagsrättsliga principen att aktieägarna inte är personligen ansvariga för bolagets skulder – att aktieägare personligen görs ansvariga för bolagets förpliktelser trots att de inte har överträtt någon regel i aktiebolagslagen eller har låtit bli att fullgöra någon skyldighet mot bolaget. Varken atomansvarighetslagen eller den nya lagen innehåller någon bestämmelse om detta. I det då aktuella lagstiftningsärendet redovisades det att Strålsäkerhetsutredningen konstaterat att frågan om ansvarsgenombrott hade varit föremål för lagstiftningsdiskussioner vid ett flertal tillfällen men att en lagreglering av detta hade ansetts vara förenad med sådana olägenheter från ett allmänt aktiebolagsrättsligt perspektiv att någon motsvarande bestämmelse aldrig har införts i svensk lagstiftning. Med hänvisning till tidigare utredningars överväganden valde Strålsäkerhetsutredningen att inte förorda något införande av bestämmelser om aktiebolagsrättsligt ansvarsgenombrott för att säkerställa anläggningshavares ekonomiskt obegränsade ansvar (SOU 2009:88).

Enligt den nya lagen får regeringen göra ekonomiska åtaganden för staten. Det ska göras genom att statliga garantier i form av återförsäkringsåtaganden ställs ut. I proposition 2009/10:173 bedömde regeringen att det finns förutsättningar för anläggningshavare att med en ansvarsförsäkring och en kompletterande ekonomisk säkerhet täcka ett ersättningsansvar för skador upp till 1 200 miljoner euro. Den kompletterande säkerheten bör ställas av anläggningshavare och deras ägarbolag, och en lösning inom ramen för den statliga garantimodellen bör komma i fråga endast i undantagsfall. Ett bemyndigande infördes för den händelse att det ändå skulle visa sig att kärnkraftsindustrin inte på egen hand kan säkerställa ansvarsbeloppen på ett betryggande sätt. För statens åtaganden ska anläggningshavare betala en avgift för den ekonomiska risk som staten bär för kostnader som kan uppkomma i händelse av radiologiska olyckor. Regeringen får meddela föreskrifter om avgiftens storlek och betalning.

I den nya lagen har preskriptionstiden för personskador förlängts från 10 år till 30 år. Regeringen anförde i proposition 2009/10:173 att detta innebär att anläggningshavare i stället för staten i första hand kommer att ansvara för sena skador. Vid bedömningen av om preskriptionstiden för personskador bör förlängas ytterligare, utöver 30 år, beaktades det faktum att antalet personskador som visar sig på ett mycket sent stadium kan antas vara mycket begränsat. Av betydelse är också att skadelidande i sådana här skadefall ändå skulle garanteras vård och olika former av sociala förmåner av staten. Även om det i och för sig kan åberopas skäl

för att preskriptionstiden bör överstiga 30 år eller att rätten till ersättning för personskador över huvud taget inte bör kunna preskriberas, fann regeringen att värdet av en sådan ordning skulle vara begränsat och att preskriptionstiden för personskador därför inte borde förlängas utöver de 30 år som följer av den reviderade Pariskonventionen.

### **Tidigare behandling**

Motionsyrkanden om ansvarsbeloppets storlek, ansvarsgenombrott och ansvaret för sjukvårdskostnader efter en radiologisk olycka avstyrktes av utskottet våren 2010 i samband med att lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor antogs (prop. 2009/10:173, bet. 2009/10:CU29, rskr, 2009/10:360, SFS 2010:950).

Utskottet ansåg att övervägande skäl talar för att införa ett obegränsat skadeståndsansvar för innehavare av svenska kärntekniska anläggningar och att den valda nivån på anläggningshavares finansiering av skadeståndsansvaret var väl avvägt. I frågan om ansvarsgenombrott konstaterade utskottet att regeringens förslag innebär att skadeståndsansvaret ska vara finansierat till en hög nivå, vilket torde minska behovet av sådana regler. Utskottet såg därför inte något behov av att se över frågan ytterligare. Beträffande frågan om att ett obegränsat ansvar även ska inbegripa en olyckas negativa hälsoeffekter konstaterade utskottet att regeringens förslag innebär att ett obegränsat ersättningsansvar införs för innehavare av kärntekniska anläggningar i Sverige. Samtidigt höjs kravet väsentligt på anläggningshavares finansiering av skadeståndsansvaret genom en försäkring eller en annan ekonomisk säkerhet från motsvarande drygt 3 miljarder kronor till motsvarande ca 12 miljarder kronor. Den viktigaste fördelen med ett obegränsat ansvar är att de skadelidandes anspråk på skydd inte tillgodoses enbart genom denna säkerhet utan även genom möjligheten att få ersättning från anläggningshavares tillgångar. Eftersom en skadelidande på skadeståndsrättsliga grunder kan vända sig direkt till en anläggningshavare och utkräva ersättning utöver det finansiellt garanterade beloppet kan det alltså inte bli fråga om att ersättningsbeloppen måste sättas ned samtidigt som anläggningshavare har kvar tillgångar och kan fortsätta verksamheten eller dela ut tillgångarna till sina ägare. Utskottet pekade på att propositionen även innehöll förslag som direkt syftar till att öka de skadelidandes faktiska möjligheter att få ersättning från anläggningshavares tillgångar. En egendomsförsäkring som en anläggningshavare tecknar för att kunna ersätta skador på reaktoranläggningen ska inte få ha någon annan som förmånstagare än den som är tillståndshavare för verksamheten. Härigenom omöjliggörs att försäkringsersättningen betalas ut till något annat bolag och på så sätt undandras de skadelidande. De föreslagna bestämmelserna innebär således, anförde utskottet, att anläggningshavare i hög grad kommer att svara för de verkliga kostnader som en olycka kan orsaka.

Därefter behandlade utskottet våren 2011 ett motionsyrkande om ytterligare översyn av lagstiftningen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor (bet. 2010/11:CU16). Utskottet hänvisade då till sina tidigare ställningstaganden, och riksdagen följde utskottet.

Hösten 2011 antog riksdagen en ändring i lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor som innebär att det införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för provning och tillsyn enligt lagen (prop. 2010/11:149, bet. 2011/12:CU3, rskr. 2011/12:73). I lagstiftningsåret avstyrkte utskottet motionsförslag om ansvarsbeloppets storlek, ansvarsgenombrott och ansvaret för sjukvårdskostnader med hänvisning till riksdagens tidigare ställningstaganden. Utskottet avstyrkte också motionsförslag om regeringens möjlighet att göra ekonomiska åtaganden för staten och om preskriptionstidens längd.

Beträffande motionsyrkandet om regeringens möjlighet att göra ekonomiska åtaganden för staten erinrade utskottet om att den säkerhet som behövs utöver en ansvarsförsäkring bör ställas av anläggningshavare och deras ägarbolag och att en lösning inom ramen för den statliga garantimodellen bör komma i fråga endast i undantagsfall. Bemyndigandet i lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor har getts för den händelse att det ändå skulle visa sig att kärnkraftsindustrin inte på egen hand kan säkerställa ansvarsbeloppen på ett betryggande sätt, och det kan komma att utnyttjas om det skulle vara nödvändigt för att Sverige ska kunna följa sina konventionsåtaganden. När det gällde motionsyrkandet om preskriptionstidens längd delade utskottet regeringens uppfattning i proposition 2010/11:173 att preskriptionstiden för personskador inte bör förlängas utöver de 30 år som följer av den reviderade Pariskonventionen. Riksdagen följde utskottet.

### **Civilutskottets ställningstagande**

Den bedömning som regeringen gör i skrivelsen avsnitt 6 om behovet av lagändringar ligger helt i linje med vad regeringen har anfört i propositionerna 2009/10:173 och 2010/11:149 som civilutskottet och riksdagen tidigare har ställt sig bakom. Civilutskottet har därför inte något att invända mot regeringens bedömning.

Som framgår ovan har civilutskottet under innevarande riksmöte behandlat motionsyrkanden som är identiska med de motionsyrkanden som civilutskottet nu yttrar sig över. Civilutskottet anser att det inte finns något skäl att frångå riksdagens tidigare ställningstaganden.

Enligt civilutskottet bör näringsutskottet således föreslå att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna i nu aktuell del och avslår motionerna 2011/12:N8 (V) yrkande 2 och 2011/12:N9 (MP) yrkandena 2–6.

Stockholm den 22 maj 2012

På civilutskottets vägnar

*Veronica Palm*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Veronica Palm (S), Jan Ertsborn (FP), Magdalena Andersson (M), Anti Avsan (M), Eva Bengtson Skogsberg (M), Hillevi Larsson (S), Margareta Cederfelt (M), Jonas Gunnarsson (S), Ola Johansson (C), Yilmaz Kerimo (S), Jessika Vilhelmsson (M), Otto von Arnold (KD), Carina Herrstedt (SD), Marianne Berg (V), Berit Högman (S), Börje Vestlund (S) och Agneta Börjesson (MP).

## Avvikande mening

### **Skadeståndsansvar vid radiologiska olyckor (S, MP, V)**

Veronica Palm (S), Hillevi Larsson (S), Jonas Gunnarsson (S), Yilmaz Kerimo (S), Marianne Berg (V), Berit Högman (S), Börje Vestlund (S) och Agneta Börjesson (MP) anför:

I skrivelsen anför regeringen att det är väsentligt att lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor träder i kraft så snart det finns möjlighet till det med hänsyn till internationella och EU-rättsliga bestämmelser. Här vill vi peka på vad företrädare för våra partier anförde i samband med riksdagsbehandlingen av proposition 2010/11:149. De konstaterade att det har gått lång tid sedan lagen antogs av riksdagen utan att regeringen har satt lagstiftningen i kraft. De ansåg att tidsutdräkten var oacceptabel och att regeringen därför snarast skulle sätta lagen i kraft (se reservation 1 i bet. 2011/12:CU3).

När det gäller motionerna anser vi att ett obegränsat ansvar i princip innebär att reaktorägarens ekonomiska ansvar är oändligt. I praktiken är det naturligtvis inte möjligt att få en större ersättning än vad den betalnings-skyldige kan betala. Den nya lagen säkerställer betalning upp till 1 200 miljoner euro genom att det ställs krav på säkerheter upp till detta belopp. Trots att detta innebär en avsevärd höjning i förhållande till dagens lagstiftning kan beloppet vara otillräckligt även vid mindre allvarliga olyckor och fullständigt otillräckligt vid ett svårt reaktorhaveri med oöverskådliga konsekvenser. De ekonomiska konsekvenserna av en olycka i en kärnkraftsreaktor i samband med ett härdhaveri kan bli omfattande. Vi anser att inriktningen för politiken måste vara att kärnkraftsindustrin vid en olycka ska stå för sina egna kostnader. Därför bör kravet på finansiering av ansvaret så långt som möjligt utgå från de verkliga kostnader som kan orsakas. Mot denna bakgrund anser vi att regeringen bör verka för att nivån på finansieringen av det obegränsade skadeståndsansvaret höjs.

Ansvarsgenombrott innebär att en domstol tillåter att aktieägare görs ansvariga för bolagets förpliktelser trots att ägarna inte har överträtt någon regel eller förpliktelse i aktiebolagslagen. Enligt en svensk aktiebolagsrättslig princip har aktieägare i ett aktiebolag inte något personligt betalningsansvar för bolagets förpliktelser, och det är endast i undantagsfall som de kan få ett sådant ansvar. Flera utredningar har berört frågan om att införa lagbestämmelser om ansvarsgenombrott. På det nu aktuella området har Atomansvarsutredningen, som visserligen inte har tagit ställning till om regler om ansvarsgenombrott bör införas, diskuterat denna möjlighet inom ramen för sina resonemang kring finansieringen av ett ökat skadeståndsansvar (SOU 2006:43). Vidare har Strålsäkerhetsutredningen, även om den har valt att inte förorda någon lagreglering, konstaterat att det bör vara fråga om exceptionella situationer för att ansvarsgenombrott ska kunna



aktualiseras och att det kan vara intressant att i framtiden överväga om ett svårt reaktorhaveri med oöverskådliga konsekvenser skulle kunna vara en sådan exceptionell situation (SOU 2009:88). Mot denna bakgrund anser vi att regeringen bör överväga att ändra aktiebolagsrätten så att ansvarsgenombrott inom en koncern möjliggörs.

Som framgår ovan anser vi att den miljörättsliga principen att förorenaren betalar ska gälla fullt ut även på detta område. För att den nya lagen ska överensstämma bättre med denna princip anser vi att regeringen bör ta initiativ till att överväga ytterligare ändringar i lagen. Dessa överväganden bör omfatta bl.a. preskriptionstidens längd, möjligheten till statlig återförsäkring samt vem som ska svara för samhällets kostnader för sjukvård till följd av en radiologisk olycka.

Vi anser att näringsutskottet bör föreslå att riksdagen gör ett tillkännagivande till regeringen med detta innehåll. Ett sådant ställningstagande innebär ett bifall till motionerna 2011/12:N8 (V) yrkande 2 och 2011/12:N9 (MP) yrkandena 2–3 samt ett delvis bifall till motion 2011/12:N9 (MP) yrkandena 4–6.