

Lagutskottets betänkande

1989/90:LU29

Skadeståndsansvaret vid atom- och oljeskador



1989/90

LU29

Sammanfattning

I betänkandet behandlas tre motioner (två c och en vpk, mp) vari framförs önskemål om skärpning av skadeståndsansvaret för innehavare av kärnkraftsanläggningar och en motion (c) om förbättrade skadeståndsmöjligheter vid oljeskador.

Utskottet avstyrker bifall till motionerna. Till betänkandet har fogats två reservationer, en (c, vpk, mp) beträffande skadeståndsansvaret vid atomolyckor och en (c, mp) ifråga om skadeståndsmöjligheterna vid oljeskador.

Motionerna

1989/90:L603 av Martin Olsson m.fl. (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utökning av kärnkraftsindustrins ansvar för atomolyckor.

1989/90:L610 av Karl Erik Olsson m.fl. (c) vari – med hänvisning till vad som anförts i motion 1989/90:Jo749 – yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en skärpning av villkoren för den obligatoriska internationella sjöförsäkringen.

1989/90:L616 av Lars Norberg (mp) och Rolf L Nilson (vpk) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att atomansvarighetslagen skall ändras så att obegränsat skadeståndsansvar inträder för reaktorinnehavare, alternativt svenska staten vid ett eventuellt reaktorhaveri i Sverige,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att Sverige internationellt skall verka för att strikt skadeståndsansvar vid kärnkraftsolyckor skall gälla även över nationsgränserna.

1989/90:L620 av Ivar Franzén m.fl. (c) vari – med hänvisning till vad som anförts i motion 1989/90:N479 – yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kärnkraftsindustrins ansvar för kärnkraftsolyckor.

Gällande ordning

Internationella bestämmelser om ansvarighet för skador som 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. Ansaret 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 560 miljoner svenska 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 innebär 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). Protokollen har dock ännu ej trätt i kraft.

De beloppsgränser som gäller enligt de två konventionerna jämte de ännu ej ikraftträdde tilläggsprotokollen 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 1,4 miljarder svenska kronor). Ersättning enligt tredje steget utgår med sammanlagt högst 300 miljoner särskilda dragningsrätter (ca 2,4 miljarder svenska kronor).

Bestämmelser om ansvar för atomskador finns för svensk del i *atomansvarighetslagen* (1968:45). Till grund för lagen ligger Pariskonventionen och tilläggskonventionen. Eftersom 1982 års tilläggsprotokoll inte trätt i kraft har

de bestämmelser i atomansvarighetslagen som grundar sig på dessa inte heller satts i kraft. Atomanläggningsinnehavarens ansvar har – efter en ändring som trädde i kraft den 1 januari 1989 – fastställts till 800 miljoner kronor för varje olycka. Tidigare gällde en gräns på 500 miljoner kronor. Ansvaret skall vara täckt av en obligatorisk försäkring, som skall motsvara 120 % av ansvarsbeloppet, eller av någon annan ekonomisk garanti. Den högsta sammanlagda ersättning som för närvarande utgår enligt lagen (första–tredje steget) är i enlighet med tilläggskonventionsbestämmelserna begränsad till 120 miljoner dragningsrätter eller ca 960 miljoner 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 3 miljarder kronor per olycka. För ansvaret enligt detta fjärde steg gäller vissa i atomansvarighetslagen närmare angivna inskränkningar.

Pariskonventionen jämte tilläggen till den syftar till en regional reglering i Västeuropa av atomansvarighetsfrågorna. Ett mera världsomfattande syfte har den atomansvarighetskonvention som antogs vid en konferens i Wien år 1963 och som utarbetats inom IAEA (International Atomic Energy Agency). Wienkonventionen har hittills tillträtts av tio stater, varav endast en europeisk, nämligen Jugoslavien. Liksom Pariskonventionen föreskriver Wienkonventionen ett strikt skadeståndsansvar för anläggningshavaren. De båda konventionerna överensstämmer i många avseenden men det finns också åtskilliga skillnader mellan dem. Sålunda uppställs i Wienkonventionen exempelvis inte något krav på att anläggningshavarens ansvar skall vara begränsat utan det lämnas konventionsstaterna fritt att införa ansvarighetsbegränsningar vilka dock inte får understiga ett visst belopp. Sverige har inte tillträtt Wienkonventionen av främst den anledningen att ett tillträde till både den och Pariskonventionen skulle medföra rättstekniska problem som inte vägdes upp av Sveriges intresse att tillträda Wienkonventionen (se prop. 1968:25 med förslag till atomansvarighetslag m.m. s. 58 f.).

År 1988 tillkom i Wien ett protokoll som länkar samman Wien- och Pariskonventionerna. Protokollet har undertecknats av 19 stater däribland av Sverige. Genom protokollet utvidgas tillämpningsområdet för de båda konventionerna på så sätt att ansvaret enligt den ena konventionen gäller också till förmån för de skadelidande i stater som är anslutna till det andra konventionssystemet. I protokollet har intagits en lagvalsregel som anger vilken av konventionerna som skall tillämpas vid varje särskilt skadefall.

Motionsmotiveringar

I motion L603 av Martin Olsson m.fl. (c) framhålls att det är en viktig princip att alla verksamheter skall bära sina kostnader för såväl produktionen som riskerna med verksamheten. Många företag måste således genom försäk-

ringar eller på annat sätt ta det ekonomiska ansvaret för de ersättningsanspråk som kan uppkomma, och kostnaderna för försäkringspremier m.m. påverkar produkternas pris på marknaden. Enligt motionärerna utgör kärnkraftsindustrin ett anmärkningsvärt avsteg från denna princip genom att den endast svarar för en andel av de skadeståndskrav som kan uppkomma medan kostnaderna i övrigt får bäras av samhället. Motionärerna påpekar i sammanhanget att i Förbundsrepubliken Tyskland samt i Nederländerna man ansett sig kunna ålägga anläggningshavarna ett betydligt vidsträcktare ansvar än de 800 miljoner kronor, som utgör ansvarsbeloppet i Sverige. I motionen hävdas att det är angeläget att regeringen utan dröjsmål prövar förutsättningarna för ett ökat ansvar för kärnkraftsindustrin och att målsättningen bör vara att industrin skall bära det fulla ansvaret. Om inte denna målsättning kan uppfyllas bör i vart fall en avsevärd höjning av ansvarsgränsen ske. Sverige bör också verka för att de internationella överenskommelserna på området ändras så att ägaransvaret vid atomkraftsolyckor utökas och de skadelidande garanteras full ersättning.

Synpunkter liknande dem i motion L603 förs också fram i motion L620 av Ivar Franzén m.fl. (c).

Också i motion L616 av Lars Norberg (mp) och Rolf L Nilson (vpk) hävdas att kärnkraftsindustrin bör bära det fulla skadeståndsansvaret för kärnkraftsolyckor. Enligt motionärerna bör Sverige frånträda Pariskonventionen om det förhåller sig så att den förhindrar att fullt kostnadsansvar utkrävs av anläggningshavarna eller också verka för en ändring i konventionen. Principen bör vara att skadeståndsansvaret vid kärnkraftsolyckor inte skall vara beloppsmässigt begränsat. Motionärerna är medvetna om att försäkringar inte kan tecknas för ett obegränsat skadeståndsansvar och anser att i den situationen det endast finns två alternativ, nämligen att staten antingen ser till att verksamheten upphör eller ikläder sig det fulla skadeståndsansvaret.

Tidigare behandling

Sedan början av 1980-talet har riksdagen flera gånger prövat motioner med önskemål om ett skärpt skadeståndsansvar för innehavare av kärnkraftsanläggningar. Under senare år har motioner med denna inriktning behandlats våren 1988 i samband med proposition 1987/88:139, vari föreslogs att atomansvarighetslagen skulle ändras så att gränsen för anläggningshavarens ansvar höjdes från 500 till 800 miljoner kronor. I sitt av riksdagen godkända betänkande i ärendet (bet. 1987/88:LU32) framhöll utskottet – i linje med vad utskottet tidigare uttalat – att ansvaret för atomskador i första hand bör bäras av kärnkraftsindustrin. Utskottet såg därför med tillfredsställelse att regeringen lagt fram förslag om en höjning av beloppsgränsen för anläggningsinnehavarens ansvar vilket innebar att den 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 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. Vi måste därför, påpekade utskottet, bibehålla en begränsning av an-

svarighetsbeloppet. Av väsentlig betydelse för frågan om var gränsen för anläggningshavarens ansvar skall dras blev därför möjligheten att täcka ansvarigheten genom försäkringar. Av propositionen framgick att det då inte fanns kapacitet på försäkringsmarknaden för att teckna ansvarsförsäkring för högre belopp än 1 miljard kronor. Eftersom försäkringen enligt 23 § atomansvarighetslagen som regel måste tecknas så att den motsvarar 120 % av ansvarighetsbeloppet kunde ansvarsgränsen inte sättas högre än till det i propositionen föreslagna beloppet på 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 förutsatte emellertid 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 ansvarighetsbeloppet. Vad gällde svenska statens särskilda ansvar utgick utskottet från att – som förutskickats i propositionen – regeringen senare skulle ta upp frågan om en höjning av beloppet.

Med anledning av vad som 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.

Frågan återkom motionsvägen vid 1988/89 års riksmöte. I sitt av riksdagen godkända betänkande 1988/89:LU23 hänvisade utskottet till sina uttalanden år 1988 och framhöll att de fortfarande ägde giltighet. Utskottet kunde därför inte finna att någon omprövning av anläggningshavarens ansvar borde komma till stånd. Utskottet förutsatte emellertid liksom tidigare att regeringen följde utvecklingen och efter hand som förhållandena på försäkringsområdet medgav det till riksdagen återkom med förslag om höjning av ansvarsbeloppet för anläggningshavaren. Utskottet utgick vidare från att regeringen senare skulle ta upp också frågan om höjning av beloppsgränsen för den svenska statens särskilda ansvar. Utskottet underströk även vad som tidigare uttalats om vikten av att regeringen verkade internationellt för förbättring av ersättningssystemet vid atomskador.

Pågående arbete

Inom IAEA har ett arbete med revision av Wienkonventionen påbörjats av en för ändamålet tillsatt arbetsgrupp. Arbetsgruppen höll i slutet av år 1989 ett andra möte och beslöt därvid rekommendera att det fortsatta arbetet med en revision av konventionen anförtros IAEA:s ständiga utskott för civilrättsligt ansvar vid kärnkraftsolyckor samt att utskottet också skall ges i uppdrag att överväga ett på folkrätten grundat skadeståndsansvar för stater som har kärnkraftsanläggningar. IAEA:s styrelse har i februari 1990 beslutat att utskottet skall hålla sitt första sammanträde i april 1990. Avsikten är enligt uppgift att arbetet skall inriktas på att en konferens om revision av Wienkonventionen skall äga rum under år 1991.

Även Pariskonventionen och 1963 års tilläggskonvention ses för närvarande över. Arbetet härmed bedrivs inom OECD:s särskilda atomenergiorgan NEA (Nuclear Energy Agency). En fråga som därvid har aktualiserats är gränsen för anläggningshavarens ansvar.

1989/90:LU29

Skadeståndsansvar vid oljeutsläpp till sjöss

Gällande ordning

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

Vid skador som uppkommer ombord på fartyg eller som har samband med driften av fartyg gäller – i stället för regeln om principalansvar i skadeståndslagen – 233 § sjölagen (1891:1 s. 35). Sistnämnda lagrum föreskriver ett principalansvar för fartygets redare som i huvudsak har samma omfattning som skadeståndslagens. Vissa skillnader finns dock. Sålunda svarar redaren vid fel och försummelse inte bara från fartygsbesättningens sida utan också från lotsar samt olika uppdragstagare som utför arbete i fartygets tjänst. Av betydelse för redarens ansvar är vidare de bestämmelser som ger honom rätt att beloppsmässigt begränsa sitt totala skadeståndsansvar enligt sjölagen, s.k. globalbegränsning. Rätt till sådan begränsning av redaransvaret föreligger dock inte i fråga om bl.a. oljeskada som omfattas av lagen (1973:1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss.

Lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss ålägger fartygets ägare ett strängare skadeståndsansvar vid oljeutsläpp från fartyget än som följer av sjölagen. Enligt lagen 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 från fartygets sida har begåtts något fel eller någon försummelse (s.k. objektivt 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. Fartygsägaren får begränsa sitt ansvar vid varje olycka till ett belopp av 133 särskilda dragningsrätter eller ca 1 070 svenska kronor per ton av fartygets dräktighet, och ansvaret skall aldrig överstiga 14 miljoner särskilda dragningsrätter eller ca 112 miljoner kronor. 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 på grund av förorening som orsakats av oljeutsläpp från fartyg har vidare genom en särskild konvention – 1971

års konvention om upprättande av en internationell fond för ersättning av oljeskador till sjöss – tillskapats ett internationellt ersättningssystem. Fonden skall bereda ersättning i vissa fall när 1969 års ansvarighetskonvention ger de skadelidande ett otillräckligt skydd. Vidare skall fonden stå som garant för fartygsägarens och försäkringsgivarens solvens. Fondens ersättningsskyldighet är begränsad vad angår det totala belopp som kan utgå i anledning av en och samma händelse. Ersättningarna från fonden skall finansieras genom avgifter från dem som tar emot en viss angiven kvantitet sjötransporterad olja i de fördragsslutande staterna.

Oljeskador till sjöss omfattas också av 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 även 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. spørgsmålet om tillskapandet av ersättningsregler i fråga om skador på grund av föroreningar, som har sitt upphov i utvinning från havsbotten.

Motionsmotivering

Motiveringen till motion L610 av Karl Erik Olsson m.fl. (c) finns i motion 1989/90:Jo749 angående miljön i Östersjöområdet, vari förs fram önskemål om bl.a. åtgärder mot oljeutsläpp från fartyg. Enligt motionärerna måste Sverige verka för en skärpning av det internationella ansvarssystemet vid oljeskador så att den som vållar en olycka blir tvungen att ersätta skadorna.

Tidigare behandling

Frågor rörande skadeståndsansvaret vid oljeutsläpp till sjöss har flera gånger tidigare behandlats i riksdagen. Senast prövades spørgsmål av denna natur våren 1987 med anledning av två motioner vari framfördes önskemål om att den som drabbats av oljeskador skulle ges förbättrade ersättningsmöjligheter i de fall det inte kunde styrkas att skadan härrörde från ett fartyg. I sitt av riksdagen godkända betänkande LU 1986/87:24 framhöll utskottet att det var angeläget att ersättningsfrågan fick en tillfredsställande lösning. Utskottet utgick från att regeringen noga övervägde vilka möjligheter som härvidlag stod till buds och tog de initiativ som kunde erfordras för att en internationell reglering skall komma till stånd. Skulle det visa sig att man inom ramen för det internationella samarbetet på området inte kunde nå en lösning borde enligt utskottet andra vägar prövas. Till de alternativ som då kunde förtjäna att övervägas hörde inrättandet av en nationell oljeskadefond. Mot bakgrund av det arbete med att lösa frågorna om ekonomiskt skydd vid oljeskador som våren 1988 bedrevs såväl inom landet som internationellt ansåg utskottet emellertid att det i vart fall då inte var påkallat med några åtgärder i saken från riksdagens sida.

Såväl 1969 års oljeansvarighetskonvention som 1971 års konvention om den internationella oljeskadefonden har reviderats vid en diplomatkonferens år 1984 då ändringsprotokoll till båda konventionerna antogs. Sverige har undertecknat protokollen år 1985. 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. Inom regeringskansliet övervägs för närvarande frågan om Sverige skall ansluta sig till de två protokollen och i samband därmed förbereds de lagändringar som erfordras vid ett tillträde. Av årets budgetproposition (prop. 1989/90:100 bil. 4 s. 26) framgår att avgörande för ett genomförande av en lagstiftning är att protokollen i fråga förväntas träda i kraft. Som protokollen har utformats krävs det i princip att USA tillträder protokollen för att de skall träda i kraft. Under år 1989 har arbete pågått i den amerikanska kongressen med bl.a. lagstiftning om skadeståndsansvar vid oljeskador till sjöss men arbetet har inte slutförts. Det är också osäkert om en eventuell lagstiftning kommer att få en sådan utformning att USA kan tillträda 1984 års protokoll. Enligt budgetpropositionen har mot den bakgrunden Sverige liksom de övriga nordiska länderna och ett flertal andra västeuropeiska länder valt att avvakta utvecklingen i USA innan lagstiftningsfrågan aktualiseras.

Inom justitiedepartementet utreds också förutsättningarna för en förbättring av ersättningsmöjligheterna när oljeskador orsakats av okända skadevällare.

Regeringen uppdrog år 1988 åt katastrofkommissionen (Kn 1981:02) att utreda beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss samt att därvid särskilt undersöka möjligheterna att skapa bättre förutsättningar för utredning av skuldfrågan och utkrävande av ansvar vid denna typ av händelser. Kommissionen redovisade resultatet av sitt arbete i början av år 1990 i betänkandet (SOU 1990:15) Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. I betänkandet läggs fram förslag till flera olika åtgärder vilka bl.a. syftar till en skärpning av säkerhetskraven på de fartyg som transporterar olja och en bättre övervakning av transporterna. Kommissionen föreslår också att statens räddningsverk får i uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för tillskapandet av en särskild fond, ur vilken ersättning skall kunna utgå för statens utgifter för saneringskostnader efter oljeutsläpp i fall då kompensation inte kan erhållas från den internationella oljeskadefonden.

Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet tre motioner rörande ansvaret för skador vid kärnkraftsolyckor och en motion om ersättning vid oljeskador till sjöss.

Internationella bestämmelser om skadeståndsansvar på atomenergins område finns i Pariskonventionen från år 1960 och i en år 1963 avslutad tilläggskonvention jämte tilläggsprotokoll till dessa. De båda konventionerna, till

vilka Sverige i likhet med flertalet västeuropeiska stater anslutit sig, innebär i huvudsak följande. Innehavaren av en atomanläggning 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 har – efter lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1989 (prop. 1987/88:139, bet. LU 32) – fastställts 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 motionerna L603 av Martin Olsson m.fl. (c) och L620 av Ivar Franzén m.fl. (c) framhålls att det är en viktig princip att alla verksamheter skall bära sina kostnader för såväl produktionen som riskerna med verksamheten. Enligt motionärerna utgör kärnkraftsindustrin ett anmärkningsvärt avsteg från denna princip genom att den endast svarar för en andel av de skadeståndskrav som kan uppkomma medan kostnaderna i övrigt får bäras av samhället. I motionen hävdas att det är angeläget att regeringen utan dröjsmål prövar förutsättningarna för ett ökat ansvar för kärnkraftsindustrin och att målsättningen bör vara att industrin skall bära det fulla ansvaret. Om inte denna målsättning kan uppfyllas bör i vart fall en avsevärd höjning av ansvarsgränsen ske. Sverige bör också verka för att de internationella överenskommelserna på området ändras så att ägaransvaret vid atomkraftsolyckor utökas och de skadelidande garanteras full ersättning. Motionärerna yrkar att det anförda skall ges regeringen till känna.

Också i motion L616 av Lars Norberg (mp) och Rolf L Nilson (vpk) hävdas att kärnkraftsindustrin bör bära det fulla skadeståndsansvaret för kärnkraftsolyckor. Enligt motionärerna bör Sverige frånträda Pariskonventionen om det förhåller sig så att den förhindrar att fullt kostnadsansvar utkrävs av anläggningshavarna eller också verka för en ändring i konventionen. Principen bör vara att skadeståndsansvaret vid kärnkraftsolyckor inte skall vara beloppsmässigt begränsat. Motionärerna är medvetna om att försäkringar inte kan tecknas för ett obegränsat skadeståndsansvar och anser att i den situationen det endast finns två alternativ, nämligen att staten antingen ser till att verksamheten upphör eller ikläder sig det fulla skadeståndsansvaret.

Motionärerna begär ett tillkännagivande om att reaktorinnehavare eller svenska staten skall bära ett obegränsat skadeståndsansvar vid atomolyckor i Sverige (yrkande 1). Vidare yrkas (yrkande 2) ett tillkännagivande om att Sverige internationellt skall verka för att ett strikt skadeståndsansvar skall gälla över nationsgränserna.

Motioner med samma syfte som de nu aktuella har åtskilliga gånger tidigare prövats av riksdagen, senast våren 1988 och våren 1989. År 1988 behandlades de då aktuella motionerna 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. 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 ersättnings-system 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.

Då spörsmålet åter aktualiserades år 1989 (se bet. 1988/89:LU23) hänvisade utskottet till att vad som anförts föregående år fortfarande ägde giltighet och avstyrkte därför bifall till motionerna.

Sedan frågan senast behandlades har enligt utskottets mening inte framkommit några omständigheter som bör föranleda att anläggningsinnehavarens ansvar nu bör omprövas. Utskottet förutsätter emellertid liksom tidigare att regeringen med hänsyn till frågans vikt noga 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 anledning av vad som anføres i motionerna vill utskottet även understryka 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 kan finnas till förbättringar av ersättningssystemet vid atomskador. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att under senare år flera initiativ tagits på det internationella planet i syfte att ersättningssystemet vid atomskador skall byggas ut. Såväl Pariskonventionen som 1963 års tilläggskonvention ses sålunda för närvarande över inom OECD:s särskilda atomenergiorgan NEA (Nuclear Energy Agency). Också den i Wien år 1963 antagna konventionen om civilrättsligt ansvar för atomskada är för närvarande föremål för revisionsarbete. Sverige har liksom de övriga västeuropeiska stater vilka anslutit sig till Pariskonventionen inte tillträtt Wienkonventionen. Sverige har däremot undertecknat ett tilläggsprotokoll som tillkom i Wien år 1983 och som länkar samman Paris- och Wien-

konventionerna. Genom protokollet utvidgas tillämpningsområdet för de båda konventionerna så att ansvaret enligt den ena konventionen också gäller till förmån för de skadelidande i en stat som är ansluten till det andra konventionssystemet.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna L603, L616 yrkande 1 och L620.

Vad angår yrkande 2 i motion L616 vill utskottet endast hänvisa till att anläggningshavarens ansvar enligt såväl Pariskonventionen som Wienkonventionen är oberoende av vållande, dvs. i juridisk mening strikt. Motionärernas önskemål är således redan tillgodosett, och något särskilt uttalande i saken från riksdagens sida är därför inte erforderligt. Utskottet avstyrker följaktligen bifall till motion L616 yrkande 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. 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. Fartygsägaren får begränsa sitt skadeståndsansvar vid varje olycka till ca 1 070 kronor per ton av fartygets dräktighet, och hans ansvar skall aldrig överstiga 14 miljoner särskilda dragningsrätter eller ca 112 miljoner kronor. Oljeansvarighetslagen bygger på 1969 års konvention om ansvarighet för oljeskada till sjöss och är tillämplig endast vid oljeskador i Sverige eller någon annan stat som tillträtt konventionen.

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 upprättandet 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 bereder de skadelidande ett otillräckligt skydd. Vidare skall fonden stå som garant för fartygsägarens och försäkringsgivarens betalningsförmåga.

Vid oljeskador som inte omfattas av oljeansvarighetslagen gäller de allmänna reglerna i sjölagen (1891:1 s. 35), vilka bl.a. ger ett fartygs redare möjlighet att begränsa sitt totala skadeståndsansvar till vissa i sjölagen närmare angivna belopp.

I motion L610 av Karl Erik Olsson m.fl. (c) begärs en skärpning av villkoren för den internationella sjöförsäkringen. Enligt motionärerna måste Sverige verka för en skärpning av det internationella ansvarssystemet vid oljeskador så att den som vållar en olycka blir tvungen att ersätta skadorna. Önskemålet i motionen utgör ett led i ett åtgärdsprogram för miljön i Östersjöområdet, som bl.a. omfattar åtgärder mot oljeutsläpp från fartyg.

I linje med vad utskottet tidigare uttalat då frågor om skadestånd vid oljeskador behandlats i riksdagen kan utskottet till fullo dela motionärernas uppfattning att det är angeläget att ersättning kan utgå till den som drabbas av sådana skador. När det gäller oljeutsläpp som bevisligen härrör från fartyg har tillkomsten av 1969 års oljeansvarighetskonvention och 1971 års kon-

vention om den internationella oljeskadefonden varit av stor betydelse för de skadelidande, och – som utskottet konstaterade år 1987 (se bet. 1.U 1986/87:24) – är ersättningsmöjligheterna numera goda i sådana fall. Fortfarande kan dock de skadelidande i vissa fall inte få full kompensation och det finns därför anledning att överväga förbättringar av ersättningssystemet. Genom två år 1984 antagna ändringsprotokoll till de båda konventionerna har grunden också lagts för förbättringar av de skadelidandes situation. Ändringarna innebär främst att begränsningsbeloppen höjs. Inom regeringskansliet övervägs för närvarande frågan om Sverige skall ansluta sig till protokollen, och i samband därmed förbereds de lagändringar som erfordras vid ett tillträde. Avgörande för lagstiftningsfrågan är emellertid att protokollen i fråga kan förväntas träda i kraft. Som protokollen utformats krävs det i princip för ett ikraftträdande att USA tillträder protokollen. Av årets budgetproposition (prop. 1989/90:100 bil. 4 s. 26) framgår att det för närvarande är osäkert om detta villkor kan uppfyllas och att därför Sverige liksom ett flertal andra västeuropeiska länder har valt att avvakta utvecklingen i USA innan lagstiftningsfrågan aktualiseras.

Utskottet har för sin del ingen annan uppfattning än att det är naturligt att en svensk lagstiftning med anledning av de båda ändringsprotokollen får anstå till dess frågan om ikraftträdandet klarnar. Skulle det visa sig att protokollen inte kommer att träda i kraft vill emellertid utskottet understryka vikten av att regeringen noga överväger vilka möjligheter som finns på det internationella planet för att de önskvärda förbättringarna av ersättningssystemet ändock skall kunna åstadkommas. Enligt utskottets mening är det angeläget att regeringen också prövar andra vägar som kan bidra till en lindring av skadeverkningarna vid oljeutsläpp. Av betydelse härvidlag kan vara de förslag som katastrofkommissionen (Kn 1981:02) nyligen framlagt i betänkandet (SOU 1990:15) Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. I betänkandet läggs fram förslag till flera olika åtgärder vilka bl.a. syftar till en skärpning av säkerhetskraven på de fartyg som transporterar olja och en bättre övervakning av transporterarna. Kommissionen föreslår också att statens räddningsverk får i uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för tillskapandet av en särskild fond, ur vilken ersättning skall kunna utgå för statens utgifter för saneringskostnader efter oljeutsläpp i fall då kompensation inte kan erhållas från den internationella oljeskadefonden.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att någon riksdagens vidare åtgärd med anledning av motion L610 inte är erforderlig.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *atomansvarighetslagen*

att riksdagen avslår motion 1989/90:L603, motion 1989/90:L616 yrkande 1 och motion 1989/90:L620,

res. 1 (c, vpk, mp)

2. beträffande *strikt ansvar för atomskador*

att riksdagen avslår motion 1989/90:L616 yrkande 2,

Stockholm den 19 april 1990

På lagutskottets vägnar

Rolf Dahlberg

Närvarande: Rolf Dahlberg (m), Lennart Andersson (s), Owe Andréasson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Gunnar Thollander (s), Lena Boström (s), Ewy Möller (m), Stina Eliasson (c), Elisabeth Persson (vpk), Elisabet Franzén (mp), Anita Jönsson (s), Maj-Inger Klingvall (s), Gunilla Andersson (s) och Lola Björkquist (fp).

Reservationer

1. Atomansvarighetslagen (mom. 1)

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

dels att den del av utskottets yttrande på s. 10 som börjar med "Sedan frågan" och på s. 11 slutar med "och L620" 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 beloppsgräns på 3 miljarder kronor – som kan bli följden 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 att ansvara med ett mycket högre belopp 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 ansvarsbeloppet – 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.

1989/90:LU29

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 L603, L616 yrkande 1 och L620 som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *atomansvarighetslagen*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:L603, motion 1989/90:L616 yrkande 1 och motion 1989/90:L620 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

2. Oljeskador (mom. 3)

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

dels att den del av utskottets yttrande på s. 12 som börjar med "Mot bakgrund" och slutar med "är erforderlig" bort ha följande lydelse:

Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motion L610 bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *oljeskador*

att riksdagen med anledning av motion 1989/90:L610 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.