

Regeringens proposition

1991/92: 31

om vissa internationella åtaganden på
atomansvarsområdet, m.m.



Prop.
1991/92: 31

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 17 oktober 1991.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Reidunn Laurén

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att Sverige skall ratificera det s.k. gemensamma protokollet rörande tillämpningen av Wien- och Pariskonventionerna om atomansvar. Protokollet upprättades den 21 september 1988 inom FNs atomenergiorgan IAEA i Wien och har hittills undertecknats av ett tjugotal stater.

Wienkonventionen och Pariskonventionen reglerar det civilrättsliga skadeståndsansvaret gentemot tredje man vid atomolyckor. Protokollet länkar samman de båda konventionssystemen. Detta sker genom att det geografiska tillämpningsområdet för båda konventionerna utvidgas. Härigenom kan fler skadelidande än för närvarande få ekonomisk ersättning enligt någon av konventionerna. Detta är till fördel för svenska skadelidande i händelse av en atomolycka utom riket i en stat som har tillträtt Wienkonventionen och det gemensamma protokollet.

I propositionen föreslås vidare att det högsta belopp som innehavaren av en atomanläggning i Sverige ansvarar för vid en atomolycka höjs från 800 milj. kr till 1 200 milj. kr. Detta förslag grundas bl.a. på partiledaröverenskommelsen i januari 1991 rörande utformningen av den framtida energipolitiken.

Det sistnämnda förslaget föranleder en ändring av atomansvarighetslagen. Ändringen avses träda i kraft den 1 januari 1992.

Lag om ändring i atomansvarighetslagen (1968: 45)

Härigenom föreskrivs att 17 § atomansvarighetslagen (1968:45) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*17 §¹

För innehavare av atomanläggning i Sverige är ansvarigheten enligt denna lag begränsad till 800 miljoner kronor för varje atomolycka. Såvitt gäller anläggning enbart för framställning, behandling eller förvaring av obestrålat uran är ansvarigheten dock begränsad till 100 miljoner kronor för varje olycka. Detsamma gäller i fråga om atomolyckor som uppkommer under transport av sådant uran. För innehavare av atomanläggning utom riket bestämmes ansvarighetsbeloppet enligt anläggningsstatens lag. I fråga om atomolycka som inträffar under transport av atomsubstans avser anläggningsinnehavarens ansvarighet enligt denna lag för andra skador än skada på transportmedlet icke i något fall lägre sammanlagt belopp än 100 miljoner kronor.

För innehavare av atomanläggning i Sverige är ansvarigheten enligt denna lag begränsad till 1 200 miljoner kronor för varje atomolycka. Såvitt gäller anläggning enbart för framställning, behandling eller förvaring av obestrålat uran är ansvarigheten dock begränsad till 100 miljoner kronor för varje olycka. Detsamma gäller i fråga om atomolyckor som uppkommer under transport av sådant uran. För innehavare av atomanläggning utom riket bestämmes ansvarighetsbeloppet enligt anläggningsstatens lag. I fråga om atomolycka som inträffar under transport av atomsubstans avser anläggningsinnehavarens ansvarighet enligt denna lag för andra skador än skada på transportmedlet icke i något fall lägre sammanlagt belopp än 100 miljoner kronor.

De belopp som anges i första stycket innefattar icke ränta eller ersättning för rättegångskostnad.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

¹ Senaste lydelse 1988:875.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 oktober 1991

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Laurén

Proposition om vissa internationella åtaganden på atomansvarsområdet, m. m.

1 Inledning

Frågor om civilrättsligt skadeståndsansvar i samband med atomolyckor regleras bl.a. i två internationella överenskommelser, konventionen den 29 juli 1960 om skadeståndsansvar på atomenergins område (Pariskonventionen) och konventionen den 21 maj 1963 om ansvarighet för atomskada (Wienkonventionen). Under 1980-talet fördes diskussioner mellan det till Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) hörande atomenergiorganet Nuclear Energy Agency (NEA) och FNs atomenergiorgan International Atomic Energy Agency (IAEA) om att åstadkomma en koppling mellan de båda konventionerna i syfte att utvidga deras geografiska tillämpningsområde. Arbetet ledde fram till att ett Gemensamt protokoll rörande tillämpningen av Wienkonventionen och Pariskonventionen antogs vid en diplomatisk konferens i Wien den 21 september 1988.

Texten till det gemensamma protokollet i engelsk lydelse och i svensk översättning bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

Inom justitiedepartementet utarbetades därefter promemorian (Ds 1991:6) Förutsättningarna för ett svenskt tillträde till det gemensamma protokollet rörande tillämpningen av Wienkonventionen och Pariskonventionen. I promemorian föreslås att Sverige skall ratificera det gemensamma protokollet. Promemorian innehåller också överväganden om behovet av lagstiftningsåtgärder för att en ratifikation skall kunna ske.

Promemorian har remissbehandlats. Remissyttranden har avgetts av justitiekanslern, hovrätten över Skåne och Blekinge, räddningsverket, försäkringsinspektionen, statens strålskyddsinstitut, statens vattenfallsverk, statens kärnkraftsinspektion, ABB Atom AB, Forsmarks kraftgrupp AB, Sjöassuradörernas förening, Svenska atomförsäkringspoolen, Sveriges Ångfartygs Assurans Förening samt Sydkraft AB. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom justitiedepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr 91-333).

I januari 1991 slutfördes överläggningar mellan socialdemokraterna,

folkpartiet liberalerna och centerpartiet angående utformningen av energipolitiken. I den överenskommelse som slöts mellan partierna den 15 januari 1991, benämnd Partiledaröverenskommelse om energipolitiken, uttalas i samband med behandlingen av vissa kärnsäkerhetsfrågor bl.a. att en höjning av ansvarsbeloppet för anläggningsinnehavare bör genomföras. Regeringen har härfter förelagt riksdagen vissa på överenskommelsen grundade förslag. Frågan om en höjning av ansvarsbeloppet togs dock inte upp i det sammanhanget (se prop. 1990/91:88).

Under ärendets beredning i justitiedepartementet har beträffande sistnämnda fråga yttrande inhämtats från den svenska atomförsäkringspoolen rörande försäkringsutrymmet för ansvarsförsäkring på atomskadecområdet. Vidare har överläggningar hållits den 4 juni 1991 med företrädare för atomförsäkringspoolen och kärnkraftsindustrin angående de närmare förutsättningarna för en höjning av anläggningsinnehavarnas ansvarsbelopp.

Jag avser nu att ta upp frågan om att genomföra dessa båda förslag.

2 Ansvaret för atomskador

2.1 Allmänt

Internationella bestämmelser om ansvarighet för skador som har orsakats av atomolyckor finns i den år 1960 avslutade Pariskonventionen. Enligt den konventionen är innehavaren av en atomanläggning strikt ansvarig för skador som uppkommer i samband med driften av anläggningen upp till ett visst belopp för varje olycka.

Pariskonventionen kompletteras av en i Bryssel år 1963 avslutad konvention om supplerande statsansvar (tilläggskonventionen). Denna konvention syftar till en civilrättslig reglering av frågan om ersättning av statsmedel vid stora olyckor. Enligt tilläggskonventionen utgår ersättning av statsmedel i den mån ansvarighetsbeloppet enligt Pariskonventionen inte förslår till full ersättning åt de skadelidande. Härigenom har ett system med gemensamma bidrag till en fond för särskilt omfattande katastrofer byggts upp. Endast stater som har ratificerat Pariskonventionen får tillträda tilläggskonventionen. Dessa båda konventioner syftar till en regional reglering för Västeuropa av atomansvarighetsfrågorna. Sverige har ratificerat båda konventionerna.

Det finns också en världsomfattande konvention i ämnet, nämligen den år 1963 avslutade Wienkonventionen. Sverige har inte tillträtt denna konvention.

Wienkonventionen och Pariskonventionen överensstämmer i fråga om de grundläggande principerna och i stor utsträckning även när det gäller utformningen av de enskilda bestämmelserna. Konventionerna utarbetades i nära samråd mellan dåvarande organisationen för ekonomiskt samarbete (OECE), numera OECD, och IAEA.

Paris- och Wienkonventionerna vilar båda på fyra huvudprinciper:

- strikt ansvar;
- ansvaret kan endast utkrävas av innehavaren av en atomanläggning (s.k.

kanalisering);

- ansvaret är begränsat till beloppet;
- anläggningsinnehavaren är skyldig att vara försäkrad för skador, eller ha annan godkänd ekonomisk garanti, upp till begränsningsbeloppet.

Pariskonventionen har ratificerats av 14 stater och tilläggskonventionen av 11 stater, alla västeuropeiska. 14 stater, varav tre europeiska (Jugoslavien, Ungern och Polen), har anslutit sig till Wienkonventionen. Ingen stat har tillträtt både Pariskonventionen och Wienkonventionen.

Sverige har som nämnts ratificerat såväl Pariskonventionen som tilläggskonventionen. Till båda konventionerna hör vidare två tilläggsprotokoll från år 1964 och två tilläggsprotokoll från år 1982. Sverige har tillträtt även dessa protokoll. Denna konventionsreglering ligger till grund för de svenska bestämmelserna om ansvarighet för skador orsakade av atomolyckor, se atomansvarighetslagen (1968:45).

Även lagstiftningen i Danmark, Norge och Finland bygger på Pariskonventionen och tilläggskonventionen. Mellan de nordiska länderna råder på detta område en praktiskt taget fullständig rättslikhet, utom såvitt avser storleken av gällande ansvarsbelopp där Sverige har de högsta.

Pariskonventionen och tilläggskonventionen i de engelska och franska versionerna samt översättningar till svenska finns intagna i prop. 1968:25 med förslag till atomansvarighetslag m.m. Wienkonventionen i de engelska och franska versionerna samt översättning till svenska finns intagen i en inom justitiedepartementet år 1966 utarbetad promemoria (SOU 1966:29) Atomansvarighet III.

2.2 Ansvaret enligt Paris- och tilläggskonventionerna

Enligt artikel 7 i *Pariskonventionen* kan anläggningsinnehavarens ansvar bestämmas till 15 milj. särskilda dragningsrätter, SDR (1 SDR = ca 8 kr). Beloppet får dock sättas högre eller lägre än detta riktvärde, dock lägst 5 milj. SDR.

Pariskonventionens regler om anläggningsinnehavarens ansvar kompletteras av tilläggskonventionens ersättningssystem. Enligt tilläggskonventionen bär anläggningsinnehavaren det primära ansvaret i enlighet med de nationella regler som fastställts på grundval av bestämmelserna i Pariskonventionen. Därtill kommer enligt tilläggskonventionen ett subsidiärt ansvar för staterna. Detta bärs i första hand av den stat där den skadeförorsakande atomanläggningen finns (anläggningsstaten). I andra hand ansvarar samtliga konventionsstater gemensamt. Anläggningsstatens ansvar är begränsat till att täcka skador upp till 70 milj. SDR (ca 560 milj. kr). För den del av en skada som ligger inom intervallet 70-120 milj. SDR (ca 960 milj. kr) bidrar gemensamt de stater som är anslutna till *tilläggskonventionen* enligt en särskild formel beräknad efter bruttonationalprodukt resp. kraftproduktion.

Eftersom den övre gränsen för anläggningsinnehavarnas ansvar kan variera från stat till stat (jfr vad jag tidigare har sagt om artikel 7 i Pariskonventionen), innebär det nu anförda att det intervall inom vilket anläggningsstaten svarar får en nedre gräns som varierar från stat till stat.

Genom kombinationen av Pariskonventionen och tilläggskonventionen bildas således ett ersättningssystem med tre steg. I det första steget finns anläggningsinnehavarens ansvar upp till en viss, för varje stat individuell nivå. Därefter tar anläggningsstatens ansvar vid upp till nivån 70 milj. SDR. Vid den nivån går ansvaret över på konventionsstaterna gemensamt upp till nivån 120 milj. SDR.

Genom *1982 års tilläggsprotokoll* till tilläggskonventionen höjdes beloppen för den övre gränsen i det andra resp. tredje steget till 175 milj. SDR (ca 1 400 milj. kr) resp. 300 milj. SDR (ca 2 400 milj. kr).

Sverige har tillträtt protokollen och har också genomfört de lagändringar som är påkallade med anledning härav (prop. 1981/82:163, LU 1982/83:15, rskr. 88). Beträffande 1 och 31 §§ atomansvarighetslagen gäller dock att dessa lagändringar ännu ej har satts i kraft i avvaktan på protokollens ikraftträdande, jfr SFS 1982:1275 och 1988:1162. Protokollen har emellertid nyligen trätt i kraft sedan Nederländerna som sista konventionsstat ratificerat dessa den 1 augusti 1991. Regeringen avser därför att genom förordning sätta i kraft resterande delar av 1982 års lagstiftning så snart notifiering om protokollens ikraftträdande har erhållits från den Belgiska regeringen som är depositarie avseende dessa.

Vad gäller de båda konventionernas närmare innehåll får här hänvisas till prop. 1968:25 med förslag till atomansvarighetslag m.m. och till prop. 1981/82:163 Ändring i atomansvarighetslagen.

2.3 Ansvaret enligt atomansvarighetslagen

I 17 § atomansvarighetslagen har de svenska anläggningsinnehavarnas ansvar fastställts till 800 milj. kr per olycka. För en anläggning som är avsedd enbart för framställning, behandling eller förvaring av obestrålat uran — samt vid transport av sådant uran — är motsvarande belopp 100 milj. kr. Ansvaret skall vara täckt av försäkring, som skall motsvara 120 % av ansvarsbeloppet, eller av någon annan ekonomisk garanti.

Frågan om skadeståndsansvaret vid atomolyckor prövades senast våren 1988 i samband med att riksdagen tog ställning till och biföll ett förslag i proposition 1987/88: 139 angående en höjning av anläggningsinnehavarens ansvar från 500 milj. kr till 800 milj. kr per olycka (LU 1987/88: 32, rskr.321). Den nya högre ansvarsgränsen trädde i kraft den 1 januari 1989 (SFS 1988: 875).

Utgångspunkten för den svenska lagstiftningen är att ansvaret för atomskador i första hand skall bäras av kärnkraftsindustrin (jfr NU 1986/87: 12 s. 33). Enligt de internationella konventioner på vilka den svenska lagstiftningen vilar måste emellertid som jag tidigare har anfört (se avsnitt 2.1) anläggningsinnehavarens ansvar vara täckt av försäkring eller annan ekonomisk garanti.

När riksdagen våren 1988 behandlade frågan om en höjning av ansvarsbeloppet tillät kapaciteten på återförsäkringsmarknaden — såvitt avsåg ansvarsförsäkring — inte en större höjning än den som då gjordes. Därvid beaktades dels att ansvarsförsäkringen måste tecknas så att den motsvarar 120 % av ansvarsbeloppet, dels att kapaciteten på sakförsäkringsområdet

inte fick påverkas i sådan omfattning att säkerheten för de lån som tagits i kärnkraftverken skulle påverkas i nämnvärd mån (jfr prop. 1987/88: 139 s. 8).

Riksdagen har förutsatt att regeringen med hänsyn till frågans vikt noga följer utvecklingen på området och efter hand som förhållandena på försäkringsområdet medger det återkommer till riksdagen med förslag om höjning av ansvarsbeloppet för anläggningsinnehavarna (se 1989/90: LU29).

Jag återkommer i avsnitt 3.2 till frågan om en höjning av ansvarsbeloppet.

Utöver de ersättningsregler som har föranletts av konventionerna (28-31 §§) infördes i atomansvarighetslagen genom 1982 års lagstiftning ett "fjärde steg". Enligt detta skall svenska staten, i de fall en anläggningsinnehavare här i riket är ansvarig, under vissa förutsättningar utge ersättning med sammanlagt tre miljarder kr (31 a §). I detta belopp är ersättningarna för första – tredje stegen inräknade. Om inte heller detta belopp förslår för att täcka skadorna, kan riksdagen besluta om ytterligare ersättning enligt grunder som fastställs i särskild lag (33 §). En närmare redogörelse för det geografiska tillämpningsområdet för ersättningsnivåerna i de olika stegen och för omfattningen av de åtaganden som dessa föranleder för den svenska staten finns intagen i prop. 1987/88: 139 s. 6 och 7. Jag får här hänvisa till den redogörelsen.

2.4 Det gemensamma protokollet

2.4.1 Bakgrunden till arbetet

Trots de likheter som finns mellan Pariskonventionen och Wienkonventionen har det hittills inte funnits någon koppling mellan dem. Den ursprungliga tanken var att parter som tillträtt Pariskonventionen också skulle kunna ansluta sig till Wienkonventionen. Denna idé kom emellertid aldrig att förverkligas, huvudsakligen av det skälet att en samtidig tillämpning av konventionerna visade sig kunna ge upphov till konflikter och tillämpningsproblem.

Följden är att stater som är anslutna till Wienkonventionen betraktas som icke-konventionsstater i Pariskonventionens mening och vice versa. Ingen av konventionerna blir därför tillämplig på skador som uppstår i en stat som är ansluten till det ena konventionssystemet, om den olycka som orsakat skadan har inträffat i en stat som är ansluten till det andra konventionssystemet. Om t.ex. en atomolycka inträffar i en atomanläggning som är belägen i en stat som är ansluten till Pariskonventionen och orsakar skador på personer eller egendom i en stat som är ansluten till Wienkonventionen, är varken Pariskonventionen eller Wienkonventionen tillämplig på sådana skador. Rättsläget är i princip detsamma i den omvända situationen. Också i fall då en atomolycka inträffar under transport av nukleärt material mellan en atomanläggning som är belägen i en stat som är ansluten till Wienkonventionen och en atomanläggning i en stat som är ansluten till Pariskonventionen blir reglerna om förhållandet till

icke-konventionsstater tillämpliga. Enligt Pariskonventionen (artikel 2) kan dock en stat genom nationell lagstiftning utsträcka tillämpningsområdet så att även skador i icke-konventionsstater täcks, jfr 3 § andra stycket atomansvarighetslagen. Många (men inte alla) stater har utnyttjat den möjligheten. Wienkonventionen innehåller ingen motsvarande bestämmelse.

Mot denna bakgrund påbörjade NEA och IAEA redan under början av 1970-talet diskussioner om att åstadkomma en koppling mellan Paris- och Wienkonventionerna. Arbetet syftade bl.a. till att undanröja eventuella lagkonflikter som skulle kunna uppstå vid en samtidig tillämpning av konventionerna. Huvudsyftet var emellertid att ge de skadelidande bättre möjligheter att få ersättning vid atomolyckor. Tanken var att det skulle ske genom att de skadelidande i en stat som var ansluten till någon av de båda konventionerna skulle få möjlighet att kräva ersättning enligt någon av konventionerna även om den skadeorsakande anläggningen var belägen i en stat som var ansluten till den andra konventionen. Diskussionerna om detta dog dock ut på 1970-talet. Orsaken till det torde ha varit brist på intresse för saken i de berörda staterna.

Under början av 1980-talet stod det klart att anslutningen till de båda huvudkonventionerna sannolikt inte skulle bli mycket större än den varit redan från början. Arbetet inom NEA och IAEA togs upp igen och fick särskild aktualitet efter den svåra olyckan 1986 i kärnkraftverket i staden Tjernobyl i Sovjetunionen. I ljuset av denna olycka framstod den begränsade och splittrade anslutningen till konventionsregleringen som en allvarlig brist. Konsekvenserna av att stå utan ett heltäckande internationellt instrument som reglerar ansvarsförhållandena gentemot offren för en olycka med gränsöverskridande effekter kom att demonstreras på ett mycket påtagligt sätt.

De styrande organen inom de båda organisationerna blev ense om att den enklaste och mest praktiska lösningen för att uppnå de tidigare angivna målsättningarna var att formalisera förhållandet mellan de båda konventionerna genom ett gemensamt protokoll. Genom protokollet avsåg man att åstadkomma en "kvasi-kontraherande" situation, samtidigt som man genom lagvalsregler skulle garantera att endast en av konventionerna kan bli tillämplig i varje särskilt fall. Man hade också förhoppningen att en sådan lösning skulle kunna medverka till en bredare anslutning till Wienkonventionen.

Sedan en gemensamt sammansatt grupp av regeringsföreträdare inom NEA och IAEA enats om texten till det gemensamma protokollet antogs detta enhälligt vid en diplomatkonferens den 21 september 1988.

Protokollet har hittills undertecknats av ett tjugotal stater, däribland Danmark, Finland, Norge och Sverige. Danmark har som första nordiska land ratificerat protokollet 1989. Norge har ratificerat detta under våren 1991. Förberedelser för att kunna ratificera protokollet pågår enligt uppgift för närvarande i Finland. Av övriga Parisstater har Italien ratificerat protokollet under våren 1991 och Nederländerna i augusti 1991. Av Wienstaterna har Chile, Egypten, Ungern och Polen ratificerat protokollet. För att protokollet skall träda i kraft fordras att fem stater ur vardera

konventionsgruppen har ratificerat detta (jfr artikel VII). För närvarande saknas således endast en stat från vardera konventionsgruppen för att kraven på ikraftträdande skall vara uppfyllda.

I detta sammanhang bör vidare framhållas att ett arbete inom IAEA med en revision av Wienkonventionen påbörjades år 1989 av en för ändamålet särskilt tillsatt arbetsgrupp. Arbetet bedrivs sedan våren 1990 av IAEAs ständiga utskott för civilrättsligt ansvar vid kärnkraftsolyckor.

Avsikten är att en konferens om revision av Wienkonventionen skall äga rum under år 1992/93. I detta arbete deltar ett mycket stort antal stater (däribland Sverige) och internationella organisationer.

I det följande avsnittet kommer jag att lämna en kortfattad beskrivning av innehållet i det gemensamma protokollet.

2.4.2 Innehållet i det gemensamma protokollet

Protokollet vilar på två huvudprinciper. Den *första* principen innebär att det skapas en länk eller en "bro" mellan de två konventionerna genom att protokollet — såvitt gäller stater som är anslutna till någon av konventionerna — avskaffar skillnaden mellan konventionsstater och icke-konventionsstater (Contracting Parties and non-Contracting States) vad gäller de operativa bestämmelserna i endera konventionen. Den *andra* principen innebär att antingen Wienkonventionen eller Pariskonventionen görs exklusivt tillämplig på en atomolycka genom lagvalsregler.

Preambeln

Efter en hänvisning till de berörda konventionerna framhåller preambeln de punkter som nämnts tidigare: likheten mellan konventionerna när det gäller det materiella innehållet, de svårigheter som kan uppstå vid en samtidig tillämpning av dem och det dubbla syftet med det gemensamma protokollet.

Artikel I

Artikeln innehåller definitioner av Wienkonventionen resp. Pariskonventionen. Med dessa begrepp avses den konventionstext som vid varje särskild tidpunkt är gällande för en stat som är ansluten till protokollet.

Under utarbetandet av protokollet diskuterades ingående vilken betydelse det kunde få att olika textversioner kan tänkas bli tillämpliga i kraft av det gemensamma protokollet samt frågan huruvida man kunde hänvisa i protokollet till texter som ännu inte tillkommit vid tiden för antagandet av protokollet. Man enades därvid om att alla gällande versioner skall kunna tillämpas, även framtida sådana. En stat som är ansluten till Pariskonventionen och dessutom till tilläggsprotokollet från 1982 är alltså skyldig att i förhållande till stater anslutna till Wienkonventionen och det gemensamma protokollet tillämpa 1982 års version av Pariskonventionen.

Denna artikel ger uttryck för den grundläggande regeln i protokollet enligt vilken *anläggningsinnehavarens* ansvar för en atomolycka utvidgas till att omfatta skador som inträffat i en stat som är ansluten till det andra konventionssystemet. Om således en atomolycka inträffar i en atomanläggning som är belägen i en stat som är ansluten till Pariskonventionen och olyckan ger upphov till t.ex. skador på personer eller egendom i en stat som är ansluten till Wienkonventionen, så är anläggningsinnehavaren ansvarig också för dessa skador. Motsvarande gäller om anläggningen ligger i en stat som är ansluten till Wienkonventionen och skadan inträffar i en stat som är ansluten till Pariskonventionen. Anläggningsinnehavarens ansvar bestäms enligt den konvention till vilken den stat är ansluten inom vars område anläggningen ligger och ansvarsbeloppet bestäms enligt lagen i den staten.

En viktig förutsättning för att kopplingen mellan Wienkonventionen och Pariskonventionen skall fungera på avsett vis är att ingen stat har tillträtt båda konventionerna. Som jag har anført i avsnitt 2.1 är detta inte fallet för närvarande. Skulle mot förmodan någon stat i framtiden tillträda såväl Pariskonventionen som Wienkonventionen, uppstår den situationen att två konventioner kan bli tillämpliga samtidigt, vilket protokollet (se artikel III) syftar till att undvika.

Det bör framhållas att det särskilda civilrättsliga statsansvaret enligt tilläggskonventionen *inte* omfattas av det gemensamma protokollet. Det ansvaret bygger på helt andra förutsättningar än Pariskonventionen och Wienkonventionen, och Wienkonventionen saknar en motsvarande påbyggnad. Skulle ett liknande supplerande ansvar tillkomma som komplement till Wienkonventionen, t.ex. som en följd av det pågående revisionsarbetet inom IAEA, är det emellertid inget som hindrar att man tar upp en diskussion om ett ytterligare protokoll för att täcka den situationen.

Slutligen bör framhållas att varken Wienkonventionen eller Pariskonventionen uttryckligen reglerar det fallet att en atomolycka leder till skador på eller över det fria havet. Bland de berörda staterna föreligger det dock allmän enighet om att båda konventionerna är tillämpliga i sådana situationer. I det nu aktuella gemensamma protokollet har dessa situationer därför inte nämnts. Protokollet förutsätts ändå vara tillämpligt på sådana fall. För svenskt vidkommande kan tilläggas att regleringen i atomansvarighetslagen utgår från att dessa fall skall omfattas av anläggningsinnehavarens ansvar (se prop. 1968: 25 s. 86 f.).

Artikel III

Denna artikel ger uttryck för den andra huvudprincipen i protokollet, nämligen att regleringen skall klart utpeka vilken av konventionerna som är tillämplig i varje enskilt fall.

I *första stycket* anges därför att antingen Wienkonventionen eller Pariskonventionen skall vara tillämplig. Endast en av konventionerna kan alltså vara tillämplig i ett enskilt fall. Genom lagvalsregler i artikeln klargörs vilken av konventionerna som i ett sådant fall skall tillämpas.

Eftersom båda konventionerna är tillämpliga inte endast på atomolyckor som inträffar i själva anläggningen utan också på atomolyckor som uppstår under transport av atomsubstans innehåller artikeln två lagvalsregler.

Andra stycket innehåller en grundregel som vilar på territorialitetsprincipen. Regeln avser det enklare fallet då en olycka har inträffat i en atomanläggning, alltså på en bestämd plats som är lätt identifierbar. Detta skadefall skall regleras av den konvention till vilken den stat är ansluten inom vars område atomanläggningen är belägen (anläggningsstaten). En olycka i en anläggning belägen i en stat som är ansluten till Pariskonventionen medför således att den konventionen blir tillämplig. Inträffar olyckan i en anläggning i en stat som är ansluten till Wienkonventionen blir, å andra sidan, den konventionen tillämplig.

Tredje stycket innehåller en lagvalsregel för transportfallen som är mera komplicerad. Detta beror på att reglerna om ansvaret för olyckor under transport enligt konventionerna är detaljerade och delvis invecklade. Utgångspunkten för lagvalet är här artikel II. 1 (b) och (c) i Wienkonventionen resp. artikel 4 (a) och (b) i Pariskonventionen. Enligt lagvalsregeln i detta stycke skall ansvaret i transportfallen bestämmas av reglerna i den av konventionerna till vilken den stat är ansluten i vilken den anläggning finns vars innehavare bär ansvaret enligt de nyss berörda reglerna i Wienkonventionen resp. Pariskonventionen.

En närmare redogörelse för de effekter som dessa regler får — sett ur svensk synvinkel — har lämnats i promemorian Ds 1991: 6 s. 14-16. Jag får här hänvisa till den redogörelsen. Något förenklat kan reglerna sammanfattas på följande sätt. I förhållandet mellan en Parisstat som Sverige och en icke-konventionsstat (varmed likställs en Wienstat som inte har anslutit sig till det gemensamma protokollet) så får anläggningsinnehavaren i Sverige ett ansvar för en större del av transporten än om motparten varit en konventionsstat (inkl. Wienstater som anslutit sig till det gemensamma protokollet). Vid en transport från Sverige till en icke-konventionsstat övergår ansvaret senare till den mottagande anläggningsinnehavaren än det gör om mottagarstaten är en konventionsstat. Vid en transport från en icke-konventionsstat till Sverige övertar anläggningsinnehavaren i Sverige ansvaret i ett tidigare skede än om avsändarstaten är en konventionsstat. Mellan en anläggningsinnehavare i Sverige och en i en annan Parisstat (varmed likställs en Wienstat som har anslutit sig till det gemensamma protokollet) kommer däremot i princip avtalsfrihet att råda när det gäller ansvarets övergång.

Artikel IV

Bestämmelserna i denna artikel kompletterar reglerna i artiklarna II och III och innebär att den i det särskilda fallet tillämpliga konventionen skall tillämpas i förhållande till de till det gemensamma protokollet anslutna staterna som om dessa var anslutna till den konventionen. Att märka är att de artiklar i respektive konvention som uttryckligen omfattas av denna

regel endast är de artiklar som innehåller den materiellt-rättsliga regleringen av skadeståndsansvaret. Procedurbestämmelserna i de båda konventionerna utesluts däremot från tillämpning.

Prop. 1991/92: 31

Artikel V – XI

Artiklarna V-XI innehåller slutbestämmelser, vilka är av sedvanligt slag.

3 Förslag

3.1 Sveriges tillträde till det gemensamma protokollet

Mitt förslag: Sverige skall ratificera det gemensamma protokollet.

Promemorians förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Samtliga har tillstyrkt att Sverige tillträder det gemensamma protokollet.

Skälen för mitt förslag: Som jag har nämnt tidigare är det övergripande syftet med det gemensamma protokollet att förbättra det ekonomiska skyddet för dem som lider skada till följd av en atomolycka. Genom den koppling som protokollet etablerar betraktas fler stater (för närvarande 28 i stället för de 14 som är anslutna till Pariskonventionen) som konventionsstater. En skadelidande i en stat kan alltså med stöd av konventionerna få ersättning för skador till följd av atomolyckor, även om olyckan inträffar i en stat som är ansluten till det andra konventionssystemet. Genom att det geografiska tillämpningsområdet för var och en av konventionerna utvidgas kommer en skadelidande i Sverige att få bättre möjligheter än för närvarande att få skadestånd vid en olycka. Någon förbättring av de materiella reglerna i konventionerna, t.ex. de som rör ansvarsbeloppens storlek, innebär dock inte protokollet.

En i det gemensamma protokollet uttalad men under arbetet inom NEA och IAEA starkt närd förhoppning är vidare att protokollet skall utgöra ett incitament för ett stort antal stater som idag står utanför konventionsregleringen att tillträda Wienkonventionen. Denna förhoppning avser särskilt staterna i Östeuropa. Först därigenom kan syftet med det gemensamma protokollet till fullo uppnås. Inom IAEAs ständiga utskott för civilrättsligt ansvar vid kärnkraftsolyckor pågår — som jag redan har nämnt — ett arbete som syftar till en revidering av Wienkonventionen. Förhoppningsvis skall det arbetet inom en inte alltför avlägsen framtid leda till en modernisering av konventionen och en väsentlig höjning av ansvarsbeloppen. Det bör leda till ett ökat intresse för att tillträda denna konvention. Skulle detta inträffa ökar givetvis i motsvarande mån betydelsen av det gemensamma protokollet som en brobyggare mellan konventionssystemen. Efter tillkomsten av protokollet har Wienkonventionen tillträtts av fyra stater: Chile, Mexico, Ungern och Polen.

Enligt min mening innebär en ratifikation av det gemensamma proto-

kollet påtagliga fördelar för Sverige. Mina överväganden leder mig vidare till slutsatsen att en ratifikation inte kräver några lagändringar. Jag skall i fortsättningen närmare utveckla skälen för mitt förslag.

När det gäller att bedöma, om ett svenskt tillträde till protokollet kan anses önskvärt och vilka fördelar eller eventuella nackdelar som en svensk ratifikation skulle medföra, finns det anledning att skilja mellan två huvudsituationer. Den första situationen avser det fallet att en olycka inträffar i en atomanläggning varvid man dessutom bör hålla i sär olyckor i Sverige och olyckor utom riket. Den andra situationen avser fall då en atomolycka inträffar under transport av atomsubstans mellan anläggningar i skilda länder. Jag behandlar de olika situationerna var för sig i det följande. Jag avser att i samband därmed också ta upp frågan om behovet av författningsändringar.

Olyckor i en atomanläggning i Sverige

Om en olycka inträffar i en atomanläggning, är det som jag tidigare nämnt territorialitetsprincipen, dvs. platsen för olyckan som enligt lagvalsregeln i artikel III andra stycket i det gemensamma protokollet avgör vilken konvention som blir tillämplig. Enligt Pariskonventionen, som Sverige har tillträtt, är huvudregeln att anläggningsinnehavarens ansvarighet endast gäller olycka som har inträffat i en konventionsstat och som ger upphov till skador i en sådan stat. Konventionen tillåter emellertid att en konventionsstat genom nationell lag utsträcker denna ansvarighet till att täcka skador även i icke-konventionsstater.

När Sveriges anslutning till Pariskonventionen och tilläggskonventionen om supplerande statsansvar övervägdes valde statsmakterna att utsträcka Pariskonventionens tillämpningsområde så att lagen täcker skador även i icke-konventionsstater i följd av en atomolycka för vilken en svensk anläggningsinnehavare är ansvarig (se prop. 1968:25, 1LU 13, rskr. 77). Föredragande statsrådet framhöll (se prop. s.62) att en sådan regel följde av det folkrättsliga grannelagsansvar som ansågs föreligga på atomskadeområdet. Utvidgningen borde dock kunna begränsas enligt reciprocitetsprincipen. Atomansvarighetslagen innehåller följaktligen en sådan regel om reciprocitet (3 § tredje stycket), enligt vilken regeringen beträffande stat som ej är konventionsstat kan förordna att ersättning för atomskada som uppkommer i den staten inte skall lämnas i Sverige i vidare mån än ersättning i samma stat skulle lämnas för atomskada som uppkommer här. Ett sådant förordnande får dock inte tillämpas i den mån tillämpningen skulle vara oförenlig med Sveriges förpliktelser enligt något internationellt fördrag. Något förordnande av detta slag har hittills *inte* meddelats av regeringen.

Skulle en olycka inträffa i en svensk atomanläggning gäller således redan i dag att anläggningsinnehavarens ansvar täcker skador som uppstår i en stat som är ansluten till Wienkonventionen (trots att en sådan stat är att anse som icke-konventionsstat). Ett svenskt tillträde till det gemensamma protokollet – vilket medför att en stat som är ansluten till Wienkonven-

tionen och som också har tillträtt det gemensamma protokollet skall betraktas som en konventionsstat — innebär därför inte några nya ekonomiska åtaganden för svenska anläggningsinnehavares del. Anläggningsinnehavaren kommer liksom idag att svara för en olycka intill gränsen för sitt ansvarsbelopp enligt 17 § atomansvarighetslagen. Detta belopp är nu 800 milj. kr. Som framgår av avsnitt 3.2 föreslår jag att det skall höjas till 1 200 milj. kr.

Staternas åtaganden enligt tilläggskonventionen (det s.k. Brysselsystemet), däribland den svenska statens åtagande att gemensamt med övriga stater som är med i Brysselsystemet svara för ytterligare ersättning av statsmedel, påverkas inte direkt av det gemensamma protokollet. Ersättning enligt Brysselsystemet kan nämligen inte utgå för skador i andra stater än stater som är med i systemet. Det är endast anläggningsinnehavarens ansvar som enligt det gemensamma protokollet utnyttjas för att ersätta skador i Wienstater som är anslutna till det protokollet. *Indirekt* kan emellertid staternas åtaganden enligt tilläggskonventionen komma att påverkas.

Vid en större olycka i Sverige som i stater anslutna till Paris/Brysselsystemet föranleder skador som överstiger 800 milj. kr är tilläggskonventionen tillämplig, dvs. Sverige har rätt att begära bidrag från övriga stater anslutna till den konventionen för att täcka sådana skador. För olyckor i andra stater som är med i Brysselsystemet gäller det omvända förhållandet, dvs. att Sverige blir skyldigt att bidra. En anslutning till det gemensamma protokollet innebär att ett större antal tänkbara skadelidande skulle omfattas av Pariskonventionen. Det kan leda till att tilläggskonventionens ersättningssystem skulle kunna komma att behöva tas i anspråk i fler fall än hittills. Anläggningsinnehavarens ansvar kan nämligen komma att tas i anspråk för att ersätta skador i stater som är anslutna till Wienkonventionen. Härigenom kan det inträffa att skador som inträffar i stater som är anslutna till Paris/Brysselsystemet inte rymms inom ramen för anläggningsinnehavarens ansvar.

Denna situation är förutsedd i tilläggskonventionen och uppmärksammades också vid arbetet med det gemensamma protokollet. Enligt artikel 14 (b) i tilläggskonventionen krävs samtycke för att den utvidgning som protokollet medför av tillämpningsområdet för Pariskonventionen skall bli gällande mot en medlemstat. Efter en rekommendation av styrkommittén för OECDs atomenergiorgan. NEA har den svenska regeringen genom beslut den 17 augusti 1989 (dnr 89-1722) lämnat samtycke enligt 14 (b) tilläggskonventionen. De flesta övriga Brysselstater har också lämnat sitt samtycke och det förväntas att samtliga skall ha gjort detta före utgången av år 1991.

Ett svenskt tillträde till det gemensamma protokollet innebär således inte några nya åtaganden för svensk del, varken för anläggningsinnehavarna eller för den svenska staten, såvitt gäller atomolyckor som inträffar i Sverige. Frågan är då om det i denna del föreligger något behov av att ändra atomansvarighetslagen.

Reciprocitetsregeln i 3 § atomansvarighetslagen innebär att Sverige efter ett tillträde till det gemensamma protokollet skulle vara förhindrat att

gentemot stater som tillträtt Wienkonventionen och det gemensamma protokollet — men inte gentemot andra icke-konventionsstater — utnyttja möjligheten att begränsa svenska anläggningsinnehavares ansvar på reciprocitetsbasis. En sådan begränsning skulle ju stå i strid med åtagandena i det gemensamma protokollet.

I promemorian diskuteras (se s. 29-31) om denna situation kräver ändring av atomansvarighetslagen genom att denna tillförs en uttrycklig föreskrift som begränsar möjligheterna att meddela ett reciprocitetsförordnande. Den ståndpunkt som intas i promemorian är att ett sådant förtydligande skulle vara överflödigt.

Denna slutsats har emellertid ifrågasatts under remissbehandlingen. Hovrätten över Skåne och Blekinge uttalar bl.a. att lagrummets formulering innebär att regeringen i förhållande till konventionsstat är förhindrad att meddela förordnande som inskränker svenskt ansvar. Ett tillträde till det gemensamma protokollet medför att Sverige åtar sig samma folkrättsliga förpliktelser i förhållande till Wienstater som gentemot konventionsstater i lagens mening. Med hänsyn härtill och i konsekvens med lagens nuvarande utformning kan det enligt hovrätten vara lämpligt att lagrummet ändras så att det av lagtexten framgår att förordnande om begränsning av svenskt ansvar inte heller får ges i förhållande till en Wienstat som tillträtt det gemensamma protokollet. Hovrätten förordar därför att detta uttryckligen anges i det berörda lagrummet. Försäkringsinspektionen har anfört liknande synpunkter.

För egen del menar jag att den ståndpunkt som intas i promemorian har goda skäl för sig. Som jag nyss har nämnt anges det särskilt i 3 § atomansvarighetslagen att ett förordnande om begränsning av svenskt ansvar inte får tillämpas i den mån tillämpningen skulle vara oförenlig med Sveriges förpliktelser enligt något internationellt fördrag. Det gemensamma protokollet är just ett sådant internationellt fördrag som avses i bestämmelsen. Enligt min mening finns det därför inte något behov av någon särskild reglering av detta fall i lagtexten.

Jag finner mot bakgrund av det sagda att en ratifikation av det gemensamma protokollet inte gör det påkallat med någon lagändring i den nu aktuella delen.

Olyckor i en atomanläggning utom riket

Fördelarna med ett svenskt tillträde till det gemensamma protokollet visar sig främst då det gäller en olycka som inträffar i en atomanläggning utom riket i en stat som idag är att betrakta som en icke-konventionsstat i förhållande till Pariskonventionen. Om en sådan olycka får effekter som drabbar svenskt territorium och svenska skadelidande, får dessa skadelidande inte någon ersättning i nuläget, i varje fall inte på konventionsrättslig grund. Som bekant har ingen ersättning av detta slag utgått till svenska skadelidande efter olyckan 1986 i Tjernobyl i Sovjetunionen (jfr dock prop. 1986/87: 18 s. 5).

Av geografiska skäl är risken idag visserligen inte så stor att en olycka i en atomanläggning i en stat som är ansluten till Wienkonventionen skulle

komma att drabba Sverige. Endast tre av de stater som är anslutna till Wienkonventionen är europeiska stater. Ur den synvinkeln kan ett svenskt tillträde till det gemensamma protokollet kanske anses vara av begränsat intresse. Betydelsen av det gemensamma protokollet kan dock snabbt växa, om Wienkonventionen som en följd av det pågående revisionsarbetet skulle komma att få ökad attraktivitet bland stater i vårt geografiska närområde, t.ex. de östeuropeiska staterna. Det finns också klara tecken på att en sådan utveckling är på gång. Både Polen och Ungern har som jag tidigare har nämnt nyligen tillträtt Wienkonventionen (jfr avsnitt 2.4.1).

Om många stater i vårt närområde i framtiden anser det förenligt med sina intressen att tillhöra Wienkonventionen och det gemensamma protokollet, skulle svenska skadelidande till skillnad från idag få ersättning vid atomolyckor i dessa länder under förutsättning att Sverige ansluter sig till det gemensamma protokollet. Skulle t.ex. Sovjetunionen ratificera dessa instrument vore svenska skadelidande berättigade till skadestånd vid en olycka i Sovjetunionen liknande den i Tjernobyl.

De ökade möjligheterna för svenska skadelidande att få ersättning för skador till följd av atomolyckor som inträffar i stater som är anslutna till Wienkonventionen och det gemensamma protokollet talar enligt min mening starkt för ett tillträde till detta protokoll. Inte heller i detta avseende kräver en svensk ratifikation någon ändring av svensk lagstiftning. Det blir i stället en fråga för andra stater som tillträder det gemensamma protokollet att göra erforderliga ändringar i sina regelsystem för att tillförsäkra andra kontraherande stater de rättigheter som följer av protokollet.

Olyckor under transport av atomsubstans

När det gäller ansvaret under transportsituationer är bilden mer komplicerad och det står inte utan vidare klart att en ratifikation av det gemensamma protokollet innebär fördelar för svenska skadelidande.

Problematiken har utförligt belysts i promemorian Ds 1991: 6 s: 23-27. Jag får här hänvisa till den redogörelsen, men vill för egen del framhålla följande.

Som jag har nämnt tidigare gäller i förhållandet mellan en Parisstat och en icke-konventionsstat att anläggningsinnehavaren i Parisstaten har ett ansvar för en större del av transporten än vad som är fallet vid transporter mellan konventionsstater. Detta är givetvis av betydelse om anläggningsinnehavaren i Parisstaten har ett högre ansvarsbelopp än innehavaren i en Wienstat (vilket normalt är fallet med de nuvarande ansvarsnivåerna i de olika konventionerna). Att anläggningsinnehavaren i en Parisstat är ansvarig medför vidare att tilläggskonventionens regler om supplerande statsansvar normalt blir tillämpliga (på skador i sådana Parisstater som är med i Brysselssystemet) eftersom samtliga Parisstater utom tre också har tillträtt tilläggskonventionen.

Reglerna i det gemensamma protokollet får formellt den effekten att nyssnämnda bestämmelser om ansvaret vid transporter till eller från icke-konventionsstater inte blir tillämpliga i förhållandet mellan stater som tillträtt det gemensamma protokollet. Protokollet kan då i vissa fall leda till

dels att ett lägre ansvarsbelopp står till förfogande för att täcka eventuella skador under transporten, dels att tilläggskonventionens regler om supplerande statsansvar inte är tillämpliga där detta hade varit fallet om inte det gemensamma protokollet hade funnits. Det kan alltså tänkas fall — åtminstone teoretiskt — då skyddet för skadelidande här i landet skulle bli *sämre* vid en svensk anslutning till det gemensamma protokollet än vad som för närvarande gäller. Att låta en anläggningsinnehavare utanför Paris/Brysselsystemet ansvara för en sådan transport — med lägre ansvarsnivåer och bortfall av tilläggskonventionens supplerande ersättningsregler som konsekvens — kan enligt min mening inte komma ifråga, såvitt svenskt territorium och svenska intressen skulle bli berörda därav.

De problem som jag här kortfattat har berört och som avser hur man kan bevara effekterna av det skydd som tilläggskonventionen normalt erbjuder även i här avsedda transportsituationer har uppmärksamrats inom NEAs expertgrupp för atomansvarighetsfrågor och övervägts under arbetet där. Som en följd härav har inom OECD antagits en rekommendation som syftar till att komma till rätta med dessa problem.

Rekommendationen innebär att stater som är anslutna till tilläggskonventionen och som ansluter sig till det gemensamma protokollet skall se till att innehavare av en anläggning i stater som tillhör Paris/Brysselsystemet tar på sig ansvar för skador som kan uppstå under transporter mellan hans anläggning och anläggningsinnehavaren i en Wienstat, om tilläggskonventionen skulle ha gällt för skadan i fall det gemensamma protokollet inte hade funnits. Som jag har nämnt tidigare är det en förutsättning för tillämpningen av tilläggskonventionen att en anläggningsinnehavare i en stat som tillhör Paris/Brysselsystemet är ansvarig för skadorna. På vilket *sätt* staterna skall se till att så sker anges inte närmare i rekommendationen utan det lämnas öppet för skilda lösningar i nationell rätt. Klart är emellertid att en svensk anläggningsinnehavare måste kunna hållas ansvarig i nuvarande omfattning även i de transportfall som jag här har berört.

Det sagda innebär att så länge det är fråga om skador som enligt nuvarande regler inte faller under Pariskonventionen; t.ex. transporter med anknytning bara till en Wienstat, innebär en anslutning till det gemensamma protokollet en fördel från svensk synpunkt. Frågan är då om de olägenheter när det gäller Pariskonventionen som jag redogjort för kan undvikas samtidigt som protokollet ratificeras.

Det torde enligt min mening inte med utgångspunkt endast i det gemensamma protokollet föreligga något hinder mot att ålägga svenska anläggningsinnehavare större ansvar än som följer av det protokollet. Det problem som finns gäller i stället våra åtaganden gentemot Parisstaterna. Genom den nämnda rekommendationen får detta problem anses undanröjt.

Om Sverige följer rekommendationen, kan således svenska anläggningsinnehavare behålla det ansvar för transporter av atomsubstans som de idag har enligt 6 och 7 §§ atomansvarighetslagen. Det gäller även i förhållande till stater som har tillträtt Wienkonventionen och det gemensamma protokollet. För anläggningsinnehavare i sådana stater uppstår därmed, i den mån den svenska lagen är tillämplig, en motsvarande lättnad i deras

ansvar jämfört med vad som följer av artikel IV i det gemensamma protokollet.

Prop. 1991/92: 31

Vad jag nu har anfört talar starkt för att Sverige i samband med en ratifikation av det gemensamma protokollet – för att inte försämra de skadelidandes ställning – bör följa rekommendationen. Det innebär att det inte heller för transportfallen bör göras några ändringar i atomansvarighetslagen. Med konventionsstat bör i den lagen således även i fortsättningen avses endast stat som har tillträtt Pariskonventionen. Stater som har tillträtt Wienkonventionen och det gemensamma protokollet skall alltså vid tillämpningen av atomansvarighetslagen i transportfallen även i fortsättningen betraktas som icke-konventionsstater.

3.2 Ansvarsbeloppet höjs för svenska anläggningsinnehavare

Mitt förslag: Ansvarsbeloppet höjs från för närvarande 800 milj. kr till 1 200 milj. kr.

Remissinstanserna: Den berörda industrin och dess försäkringsgivare har tillstyrkt den av mig förordade höjningen.

Skälen för mitt förslag: Som jag har nämnt tidigare höjdes ansvarsbeloppet för svenska anläggningsinnehavare den 1 januari 1989 från 500 milj. kr till 800 milj. kr. Denna nivå innebär i sig att ansvarsbeloppet ligger relativt högt vid en internationell jämförelse. Det är dock inte något skäl att inte gå högre om förutsättningar visar sig finnas för det. Avgörande för ansvarsnivån är enligt vad riksdagen har slagit fast (jfr NU 1986/87:12 s. 33 och 1989/90:LU29) att ansvaret för atomskador i första hand bör bäras av kärnkraftsindustrin men att ansvarsbeloppet inte kan sättas högre än att det kan täckas av försäkring.

I januari 1991 slutfördes överläggningar mellan socialdemokraterna, folkpartiet liberalerna och centerpartiet angående utformningen av energipolitiken. I den överenskommelse som slöts mellan partierna den 15 januari 1991, benämnd Partiledaröverenskommelse om energipolitiken, uttalas i avsnitt 5 "Vissa kärnsäkerhetsfrågor" bl.a. att en höjning av ansvarsbeloppet för anläggningsinnehavare bör genomföras. Samtidigt konstateras att det inte torde vara förenligt med Pariskonventionen att ålägga anläggningsinnehavaren ett obegränsat ansvar. Denna och andra frågor som berörs av överenskommelsen har därefter följts upp inom regeringskansliet. I den proposition om energipolitiken som avlämnades till riksdagen under våren 1991 (se prop. 1990/91:88 s. 33 och 34) förutskickades att frågan skulle komma att tas upp inom justitedepartementet.

Enligt uppgifter som den svenska atomförsäkringspoolen har lämnat till justitedepartementet har kapaciteten på försäkringsmarknaden avseende ansvarsförsäkring under senare år ökat med ca 10-15 % per år och kan även framdeles väntas utvecklas gynnsamt. Enligt poolen finns det därför för närvarande utrymme för en höjning av anläggningsinnehavarnas ansvarsbelopp till högst 1 200 milj. kr.

Vid de överläggningar som därefter har hållits mellan företrädare för justitedepartementet, kärnkraftsindustrin och atomförsäkringspoolen har dessa uppgifter bekräftats. Ett belopp om 1 200 milj. kr skulle alltså nu kunna ansvarsförsäkras med bibehållande av försäkringsskyddet på egen-
domssidan.

En höjning av ansvarsbeloppet kommer givetvis att föranleda en ökning av utgående premier för ansvarsförsäkring. Företrädarna för kärnkraftsindustrin har vid överläggningarna förklarat att den accepterar en höjning av ansvarsbeloppet till föreslagen nivå. Jag kan alltså konstatera att det föreligger enighet mellan den berörda industrin och dess försäkringsgivare om att ansvarsbeloppet nu kan höjas till 1 200 milj. kr.

OECDs atomenergiorgan NEA har under år 1990 antagit en rekommendation enligt vilken staterna bör sträva efter att höja ersättningsnivåerna i sin interna lagstiftning avseende anläggningsinnehavarnas ansvar. Enligt rekommendationen bör en höjning ske till en enhetlig nivå om 150 milj. SDR (motsvarande ca 1 200 milj. kr).

Rekommendationen har tillkommit mot bakgrund av att ersättningsnivåerna i de olika Parisstaterna har kommit att variera kraftigt under de år som har gått sedan Pariskonventionen trädde i kraft. Vissa stater har höjt nivåerna med betydande belopp medan andra har kommit att ligga kvar i närheten av de miniminivåer som konventionen ställer upp (jfr avsnitt 2.2). Det har inom NEA ansetts önskvärt med en mer enhetlig ersättningsnivå. Enligt undersökningar som har företagits av den internationella försäkringsindustrin har också kapaciteten på försäkringsmarknaden utvecklats så gynnsamt under senare år att en höjning av ansvaret till en nivå om 150 milj. SDR är möjlig i de flesta medlemsstaterna.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört förordar jag att ansvarsbeloppet för svenska anläggningsinnehavare höjs till 1 200 milj. kr.

Någon anledning att justera den lägre gräns om 100 milj. kr som enligt vad jag har anfört (se avsnitt 2.3) gäller för hantering och transport av obestrålat uran anser jag inte föreligga. Riskerna vid hantering av sådant material är väsentligt lägre än vid en reaktorolycka (jfr prop. 1987/88: 139 s. 9).

I detta sammanhang vill jag också kort beröra frågan om en höjning av den svenska *statens* ansvar (jfr LU 1987/88:23). I prop. 1987/88:139 framhöll föredraganden att den frågan borde övervägas först i samband med att 1982 års ändringsprotokoll till Paris- och tilläggskonventionerna träder i kraft, eftersom de fulla statsfinansiella konsekvenserna av en sådan reform inte kan överblickas förrän då (se prop. s. 9).

Som jag har nämnt tidigare (se avsnitt 2.2) har 1982 års ändringsprotokoll till tilläggskonventionen nyligen trätt i kraft. Frågan om protokollets ikraftträdande utgör således inte längre något skäl att inte nu ta upp frågan om den svenska statens ansvar till förnyat övervägande. Av betydelse för frågan om omfattningen och den framtida utformningen av statsansvaret är emellertid också det arbete på en revision av Wienkonventionen som för närvarande pågår inom IAEA (jfr avsnitt 2.4.1). Statsansvarets framtida utformning och den rättsliga grunden för detta, bl.a. staternas folkrättsliga ansvar för s.k. rättsenliga handlingar, är några av de frågor som diskuteras

inom IAEA. Resultatet av detta arbete får givetvis betydelse även för svensk del och det utgör enligt min mening ytterligare ett skäl att avvakta något innan förslag rörande den svenska statens ansvar föreläggs riksdagen.

Prop. 1991/92: 31

4 Ikraftträdande m. m.

Förhållandena på försäkringsmarknaden är sådana att den lagändring som föranleds av förslaget om en höjning av anläggningsinnehavarnas ansvar bör träda i kraft vid ett årsskifte. Bl.a. löper återförsäkringsavtalen i allmänhet per kalenderår. Höjningarna bör således göras per den 1 januari 1992. Några särskilda övergångsbestämmelser torde inte erfordras. Av allmänna civilrättsliga grundsatser följer att äldre lag alltjämt skall tillämpas i fråga om skadefall som har inträffat före ikraftträdandet. De nya bestämmelserna blir således tillämpliga på skadefall som inträffar därefter.

5 Förslagets kostnadseffekter

Som har framgått av den tidigare redogörelsen innebär förslaget att premierna för kärnkraftsindustrins ansvarsförsäkringar kommer att höjas. Den berörda industrin har dock förklarat sig godta det. Den ifrågavarande höjningen torde ha en helt marginell betydelse för kärnkraftsindustrins produktpriser.

I övrigt torde den föreslagna reformen inte få några nämnvärda kostnadseffekter.

6 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till lag om ändring i atomansvarighetslagen (1968:45).

Förslaget är sådant att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

1. att godkänna det gemensamma protokollet rörande tillämpningen av Wienkonventionen och Pariskonventionen,

2. att anta förslaget till lag om ändring i atomansvarighetslagen (1968:45).

8 Beslut

Prop. 1991/92: 31

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom *proposition* föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

GEMENSAMT PROTOKOLL RÖRANDE
TILLÄMPNINGEN AV
WIENKONVENTIONEN OCH
PARISKONVENTIONEN

JOINT PROTOCOL RELATING TO
THE APPLICATION OF THE VIENNA
CONVENTION AND THE PARIS CON-
VENTION

THE CONTRACTING PARTIES

HAVING REGARD to the Vienna Con-
vention on Civil Liability for Nuclear Dam-
age of 21 May 1963;

HAVING REGARD to the Paris Con-
vention on Third Party Liability in the Field of
Nuclear Energy of 29 July 1960 as amended
by the Additional Protocol of 28 January
1964 and by the Protocol of 16 November
1982;

CONSIDERING that the Vienna Con-
vention and the Paris Convention are similar in
substance and that no State is at present a
Party to both Conventions;

CONVINCED that adherence to either
Convention by Parties to the other Con-
vention could lead to difficulties resulting from
the simultaneous application of both Con-
ventions;

DESIROUS to establish a link between the
Vienna Convention and the Paris Con-
vention by mutually extending the benefit of the
special regime of civil liability for nuclear
damage set forth under each Convention and
to eliminate conflicts arising from the simul-
taneous applications of both Conventions to
a nuclear incident;

HAVE AGREED as follows:

Article I

In this Protocol:

- (a) "Vienna Convention" means the Vienna
Convention on Civil Liability for Nuclear
Damage of 21 May 1963 and any amend-
ment thereto which is in force for a Con-
tracting Party to this Protocol;

GEMENSAMT PROTOKOLL RÖR-
ANDE TILLÄMPNINGEN AV WIENKON-
VENTIONEN OCH PARISKONVENTIO-
NEN

DE FÖRDRAGSSLUTANDE PAR-
TERNA

SOM BEAKTAR Wienkonventionen den
21 maj 1963 om ansvarighet för atomskada;

SOM BEAKTAR Pariskonventionen den
29 juli 1960 om skadeståndsansvar på atom-
energins område i dess genom tilläggsproto-
kollet den 28 januari 1964 och protokollet
den 16 november 1982 ändrade lydelse;

SOM TAR HÄNSYN TILL att Wienkon-
ventionen och Pariskonventionen är likar-
tade till sitt materiella innehåll och att ingen
stat för närvarande är ansluten till båda kon-
ventionerna;

SOM ÄR ÖVERTYGADE om att anslut-
ning till endera konvention av stater som
tillträtt den andra konventionen kan leda till
svårigheter orsakade av en samtidig tillämp-
ning av båda konventionerna;

SOM ÖNSKAR etablera en länk mellan
Wienkonventionen och Pariskonventionen
genom att ömsesidigt utsträcka de förmåner
som följer av den särskilda reglering av ska-
deståndsansvaret för atomolyckor som läggs
fast i vardera konventionen och att undan-
röja konflikter som kan uppstå vid en samti-
dig tillämpning av konventionerna på en ato-
molycka;

HAR KOMMIT ÖVERENS om följande:

Artikel I

I detta protokoll förstås med

- (a) "Wienkonventionen" – Wienkonventio-
nen den 21 maj 1963 om ansvarighet för
atomskada och varje tillägg till den som
är i kraft för en stat som har tillträtt detta
protokoll;

- (b) "Paris Convention" means the Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy of 29 July 1960 and any amendment thereto which is in force for a Contracting Party to this Protocol.

Article II

For the purpose of this Protocol:

- (a) The operator of a nuclear installation situated in the territory of a Party to the Vienna Convention shall be liable in accordance with that Convention for nuclear damage suffered in the territory of a Party to both the Paris Convention and this Protocol;
- (b) The operator of a nuclear installation situated in the territory of a Party to the Paris Convention shall be liable in accordance with that Convention for nuclear damage suffered in the territory of a Party to both the Vienna Convention and this Protocol.

Article III

1. Either the Vienna Convention or the Paris Convention shall apply to a nuclear incident to the exclusion of the other.

2. In the case of a nuclear incident occurring in a nuclear installation, the applicable Convention shall be that to which the State is a Party within whose territory that installation is situated.

3. In the case of a nuclear incident outside a nuclear installation and involving nuclear material in the course of carriage, the applicable Convention shall be that to which the State is a Party within whose territory the nuclear installation is situated whose operator is liable pursuant to either Article II. 1(b) and (c) of the Vienna Convention or Article 4(a) and (b) of the Paris Convention.

- (b) "Pariskonventionen" — Pariskonventionen den 29 juli 1960 om skadeståndsansvar på atomenergins område och varje tillägg till den som är i kraft för en stat som har tillträtt detta protokoll.

Artikel II

För det ändamål som detta protokoll avser gäller att:

- (a) Innehavaren av en atomanläggning som är belägen inom territoriet till en stat som tillträtt Wienkonventionen skall vara ansvarig enligt den konventionen för atomskada som uppkommer inom territoriet till en stat som tillträtt såväl Pariskonventionen som detta protokoll;
- (b) Innehavaren av en atomanläggning som är belägen inom territoriet till en stat som tillträtt Pariskonventionen skall vara ansvarig enligt den konventionen för atomskada som uppkommer inom territoriet till en stat som tillträtt såväl Wienkonventionen som detta protokoll.

Artikel III

1. Vid en atomolycka skall uteslutande endera Wienkonventionen eller Pariskonventionen tillämpas.

2. Om en atomolycka inträffar i en atomanläggning skall den tillämpliga konventionen vara den till vilken den stat är ansluten inom vars territorium anläggningen är belägen.

3. Om en atomolycka inträffar utanför en atomanläggning och avser nukleärt material under transport skall den tillämpliga konventionen vara den till vilken den stat är ansluten inom vars territorium den atomanläggning är belägen vars innehavare är ansvarig enligt antingen Wienkonventionen artikel II. 1 (b) och (c) eller Pariskonventionen artikel 4 (a) och (b).

Article IV

1. Articles I to XV of the Vienna Convention shall be applied, with respect to the Contracting Parties to this Protocol which are Parties to the Paris Convention, in the same manner as between Parties to the Vienna Convention.

2. Articles 1 to 14 of the Paris Convention shall be applied, with respect to the Contracting Parties to this Protocol which are Parties to the Vienna Convention, in the same manner as between Parties to the Paris Convention.

Article V

This Protocol shall be open for signature, from 21 September 1988 until the date of its entry into force, at the Headquarters of the International Atomic Energy Agency by all States which have signed, ratified or acceded to either the Vienna Convention or the Paris Convention.

Article VI

1. This Protocol is subject to ratification, acceptance, approval or accession. Instruments of ratification, acceptance or approval shall only be accepted from States Party to either the Vienna Convention or the Paris Convention. Any such State which has not signed this Protocol may accede to it.

2. The instruments of ratification, acceptance, approval or accession shall be deposited with the Director General of the International Atomic Energy Agency, who is hereby designated as the depositary of this Protocol.

Artikel IV

1. Wienkonventionen artikel I-XV skall tillämpas i förhållande till sådana stater som är fördragsslutande parter till detta protokoll och till Pariskonventionen, i samma utsträckning som mellan fördragsslutande parter till Wienkonventionen.

2. Pariskonventionen artikel 1-14 skall tillämpas i förhållande till sådana stater som är fördragsslutande parter till detta protokoll och till Wienkonventionen i samma utsträckning som mellan fördragsslutande parter till Pariskonventionen.

Artikel V

Detta protokoll är öppet för undertecknande, från den 21 september 1988 till den dag det träder i kraft, vid det internationella atomenergiorganets högkvarter, av alla stater som har undertecknat, ratificerat eller anslutit sig till endera av Wienkonventionen eller Pariskonventionen.

Artikel VI

1. Detta protokoll gäller med förbehåll för ratifikation, antagande, godkännande eller anslutning. Instrument angående ratifikation, antagande eller godkännande skall endast accepteras från fördragsslutande stater till endera av Wienkonventionen eller Pariskonventionen. En sådan stat som inte har undertecknat detta protokoll får ansluta sig till det.

2. Instrumenten avseende ratifikation, antagande, godkännande eller anslutning skall deponeras hos generaldirektören för det internationella atomenergiorganet, som härmed utses till depositarie av detta protokoll.

Article VII

1. This Protocol shall come into force three months after the date of deposit of instruments of ratification, acceptance, approval or accession by at least five States Party to the Vienna Convention and five States Party to the Paris Convention. For each State ratifying, accepting, approving or acceding to this Protocol after the deposit of the above-mentioned instruments this Protocol shall enter into force three months after the date of deposit of the instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

2. This Protocol shall remain in force as long as both the Vienna Convention and the Paris Convention are in force.

Article VIII

1. Any Contracting Party may denounce this Protocol by written notification to the depositary.

2. Denunciation shall take effect one year after the date on which the notification is received by the depositary.

Article IX

1. Any Contracting Party which ceases to be a Party to either the Vienna Convention or the Paris Convention shall notify the depositary of the termination of the application of that Convention with respect to it and of the date such termination takes effect.

2. This Protocol shall cease to apply to a Contracting Party which has terminated application of either the Vienna Convention or the Paris Convention on the date such termination takes effect.

Artikel VII

1. Detta protokoll träder i kraft tre månader efter den dag då instrument avseende ratifikation, antagande, godkännande eller anslutning har deponerats av minst fem fördragsslutande stater till Wienkonventionen och fem fördragsslutande stater till Pariskonventionen. För varje stat som ratificerar, antar, godkänner eller ansluter sig till detta protokoll efter det att de tidigare nämnda instrumenten har deponerats träder protokollet i kraft tre månader efter det att den staten har deponerat instrumentet avseende ratifikation, antagande, godkännande eller anslutning.

2. Detta protokoll förblir i kraft så länge som både Wienkonventionen och Pariskonventionen är i kraft.

Artikel VIII

1. En fördragsslutande stat får säga upp detta protokoll genom skriftlig underrättelse till depositarien.

2. En uppsägning träder i kraft ett år efter den dag då underrättelsen mottas av depositarien.

Artikel IX

1. En fördragsslutande stat som upphör att vara ansluten till endera Wienkonventionen eller Pariskonventionen skall underrätta depositarien om att anslutningen till konventionen har upphört beträffande den staten och om vilken dag uppsägningen får effekt.

2. Detta protokoll upphör att gälla beträffande en fördragsslutande stat som har sagt upp tillämpningen av endera Wienkonventionen eller Pariskonventionen den dag som uppsägningen får effekt.

Article X

The depositary shall promptly notify Contracting Parties and States invited to the Conference on the relationship between the Paris Convention and the Vienna Convention as well as the Secretary General of the Organisation for Economic Co-operation and Development of:

- (a) Each signature of this Protocol;
- (b) Each deposit of an instrument of ratification, acceptance, approval or accession concerning this Protocol;
- (c) The entry into force of this Protocol;
- (d) Any denunciation; and
- (e) Any information received pursuant to Article IX.

Article XI

The original of this Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the depositary, who shall send certified copies to Contracting Parties and States invited to the Conference on the relationship between the Paris Convention and the Vienna Convention as well as the Secretary General of the Organisation for Economic Co-operation and Development.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned being duly authorized by their respective Governments for that purpose have signed the present Joint Protocol.

DONE at Vienna this twenty-first day of September, one thousand nine hundred and eighty-eight.

Artikel X

Depositarien skall utan dröjsmål underätta fördragsslutande stater och stater inbjudna till konferensen rörande förhållandet mellan Pariskonventionen och Wienkonventionen samt generalsekreteraren för organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling om:

- (a) Varje undertecknade av protokollet;
- (b) Varje deposition av instrument rörande ratifikation, antagande, godkännande eller anslutning avseende protokollet;
- (c) Ikraftträdandet av protokollet;
- (d) Varje uppsägning; och
- (e) Varje information mottagen enligt artikel IX.

Artikel XI

Originalen till detta protokoll av vilket de arabiska, kinesiska, engelska, franska, ryska och spanska texterna äger lika vitsord, skall deponeras hos depositarien som skall sända bestyrkta kopior till fördragsslutande stater och stater inbjudna till konferensen rörande förhållandet mellan Pariskonventionen och Wienkonventionen samt till generalsekreteraren för organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

TILL BEKRÄFTELSE HÄRAV har undertecknade, vederbörligen befullmäktigade av sina respektive regeringar, undertecknat detta gemensamma protokoll.

SOM SKEDDE i Wien den 21 september 1988.

Innehåll

Prop. 1991/92: 31

Bilaga

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 oktober 1991	3
1 Inledning	3
2 Ansvar för atomskador	4
2.1 Allmänt	4
2.2 Ansvar enligt Paris- och tilläggskonventionerna	5
2.3 Ansvar enligt atomansvarighetslagen	6
2.4 Det gemensamma protokollet	7
2.4.1 Bakgrunden till arbetet	7
2.4.2 Innehållet i det gemensamma protokollet	9
3 Förslag	12
3.1 Sveriges tillträde till det gemensamma protokollet	12
3.2 Ansvarsbeloppet höjs för svenska anläggningsinnehavare ...	18
4 Ikraftträdande m.m.	20
5 Förslagets kostnadseffekter	20
6 Upprättat lagförslag	20
7 Hemställan	20
8 Beslut	21
<i>Bilaga</i> Det gemensamma protokollet rörande tillämpningen av Wienkonventionen och Pariskonventionen jämte översättning till svenska	22